

L'action de la Constitution sur les partis politiques*

Même si elle contient aussi, bien sûr, des éléments de protection du citoyen, la Constitution, c'est d'abord le mode d'emploi du pouvoir: qui fait quoi? Et on sait bien que, dans le cas de la V^e République, la réponse dépend considérablement de la situation politique ; il y a dix ans, pour le quarantième anniversaire, nous avons essayé de montrer qu'à côté de la Constitution juridique, il y avait, définie par le système de partis, une véritable « constitution politique »¹, non pas au sens que le doyen Maurice Hauriou donnait à cette expression mais au sens plus général du terme, autrement dit à côté des règles juridiques le jeu des acteurs. Nous voudrions essayer de montrer ici que ces acteurs, les partis pour parler clair, sont eux aussi sous l'influence de la Constitution, dans cette interaction permanente entre institutions et partis qui détermine un système politique. Qu'on se rassure, le soixantième anniversaire n'appellera sans doute pas un article de synthèse puisque celle-ci se fait sous nos yeux tous les jours !

Il convient de commencer par un paradoxe qui n'est qu'apparent: la IV^e République, volontiers présentée de façon polémique comme « le régime des partis » avait renoncé à reconnaître dans son texte

* Publié dans le « Cinquantième anniversaire de la Constitution de 1958 », B. Mathieu éd, Dalloz, 2008, pp. 573-581.

¹ « Le système de partis ou la Constitution politique de la V^e République », *RD publ.* 1998, pp. 1611-1624.

L'action de la Constitution sur les partis politiques

fondateur l'existence de ces derniers². La V^e République, créée en principe pour dépasser le jeu de ces mêmes partis, consacre leur présence dans l'article 4 de la Constitution, peut-être, et là le paradoxe disparaît, avec l'idée de pouvoir par-là encadrer leur activité, même si la généralité du texte finalement retenu³ ne permettait pas d'espérer aller très loin en ce sens. Il y avait cependant l'idée que la Constitution pouvait avoir une influence sur les partis et ce de façon explicite. Mais à côté de cela, le jeu politique découlant des nouvelles institutions, lorsqu'elles sont complétées par l'élection du président de la République au suffrage universel direct, génère de nouvelles influences, celles-là implicites, même si elles sont bien réelles. Il y a donc une action explicite mais aussi une action implicite, à retracer ici.

I. L'action explicite

Elle est au départ assez faible puisqu'il s'agit essentiellement d'une reconnaissance qui relève de l'évidence en ce qu'elle ne fait que consacrer une situation acquise de fait depuis que les partis politiques sont apparus en force dans le jeu institutionnel, c'est-à-dire en gros depuis le passage du XIX^e au XX^e siècle. Mais ces dernières années ont vu un renforcement de leur rôle puisque la Constitution leur a confié, ou va peut-être leur confier, de nouvelles missions: la Constitution protège et la Constitution missionne.

La Constitution protège

Commençons par rappeler le texte de l'article 4 dans sa version initiale:
« Les partis et groupements politiques concourent à l'expression du

² Avec l'échec du projet préparé pour la première assemblée constituante. V. sur ce point M. Kheitmi, *Les partis politiques et le droit positif français*, LGDJ, 1964, 344 p. Et, plus récemment, J. Bougrab, *Aux origines de la Constitution de la IV République*, Dalloz, 2002, p. 768.

³ Les étapes de la dilution progressive de l'idée d'établir des règles juridiques précises pour les partis politiques apparaissent dans la publication des travaux préparatoires: *Documents pour servir à l'histoire de l'élaboration de la Constitution du 4 octobre 1958*, La Documentation française, not. t. I, p. 383-427; t. II, p. 128 s., 337 et 567, t. III, pp. 53, 236, 300 et 493.

suffrage. Ils se forment et exercent leur activité librement. Ils doivent respecter les principes de la souveraineté nationale et de la démocratie. » On dira plus loin ce qu'il en est de la mission qui leur est ainsi assignée, mais pour l'heure, il convient de souligner que s'il y a une reconnaissance, celle-ci est pour le moins timide: les partis ne font que concourir, c'est-à-dire qu'ils n'ont pas d'exclusivité en la matière, mais sont un des éléments, parmi d'autres qui restent à identifier, qui vont permettre au peuple de choisir par son vote ses représentants et ses dirigeants. Pudeur du constituant qui évidemment avait en 1958 quelque mal à reconnaître aux partis le rôle prépondérant qu'ils exercent pourtant dans ce choix. Autre marque de cette défiance, la dualité « partis et groupements politiques »; on voit mal ce qui pourrait remplir cette seconde catégorie si ce ne sont des partis qui ne veulent pas être considérés comme tels, et on sait que les mouvements gaullistes ont longtemps refusé la dénomination de « parti », d'où sans doute cette précaution d'écriture. Même si le Conseil constitutionnel dans une de ses premières décisions⁴ a considéré que les groupes parlementaires rentraient dans cette catégorie, on peut douter que telle ait été l'intention des constituants.

Toujours est-il que les partis se forment librement, ce qui est bien le moins puisqu'ils entrent dans la grande catégorie des associations, et exercent tout aussi librement leur activité. Cette formulation, *a priori* banale, a une certaine importance puisqu'elle a été volontiers comprise par le législateur comme lui interdisant, sous peine de censure du Conseil constitutionnel, d'encadrer en quoi que ce soit l'activité des partis. Il est vrai que ce dernier n'a pas totalement écarté cette interprétation en écrivant, dans sa décision des 10-11 octobre 1984 *Liberté de la presse*, que les dispositions contestées « n'ont ni pour objet ni pour effet de conférer aux partis politiques, en matière de liberté de la presse, des droits supérieurs... à tous les citoyens » avant d'ajouter « si cela n'entrave pas leur activité spécifique ». Si la formule n'est pas très claire, il paraît évident que les partis doivent respecter les lois de la République et que la protection de l'article 4 ne saurait les en dispenser.

⁴ Cons. const. Décis. n° 59-2, 17-18 et 24 juin 1959, *Règlement de l'Assemblée nationale*.

L'action de la Constitution sur les partis politiques

La troisième phrase de l'article 4 pourrait être considérée comme l'amorce d'un statut en ce qu'elle fixe des obligations mais celles-ci sont pour le moins imprécises: respecter le principe de la souveraineté nationale ne veut certainement pas dire que l'appel à la souveraineté populaire est interdit et il faut plutôt voir là un écho assourdi d'un amendement proposé au Comité consultatif constitutionnel et qui visait, à l'évidence à l'intention du parti communiste, à les obliger à « n'admettre aucune obédience étrangère »⁵. Quant au principe de la démocratie, il peut être compris de tant de façons que seul un parti prônant ouvertement la dictature pourrait en être affecté... encore qu'aucune procédure de sanction ne soit prévue à l'inverse de ce qui existe en Allemagne ou en Espagne par exemple.

Ce texte n'a pas été précisé puisque l'idée d'une loi organique, avancée pendant les travaux du Comité consultatif constitutionnel par François Luchaire, n'a pas été finalement retenue. Et l'occasion de le faire a été manquée en 1988, au moment de la première loi sur le financement des activités politiques, puisque l'article 7 de la loi du 11 mars 1988 se contente de répéter l'article 4 et de lister un certain nombre de droits, déjà largement reconnus par la jurisprudence⁶. Tout cela ne serait pas bien grave si cela n'aboutissait à la curieuse situation qui fait qu'on ne sait pas très bien ce qu'est, en droit français, un parti politique. Et pourtant la question a une réelle importance pratique puisque, depuis la loi du 19 janvier 1995, un parti politique est la seule personne morale à pouvoir financer une campagne électorale. D'où la nécessité pour le juge électoral de pouvoir déterminer si telle ou telle association est ou n'est pas un parti politique; la ligne directrice est là fixée par l'arrêt du Conseil d'État du 30 octobre 1996 *Élections municipales de Fos-sur-Mer*: est un parti politique l'entité soumise aux dispositions des articles 8 à 11-4 de la loi du 11 mars 1988. Est donc parti politique une association... qui est soumise à la loi sur le financement des partis politiques... S'il nous arrive de relever le caractère tautologique de cette

⁵ *Ibid.* note 3, t. II, p. 128.

⁶ Sur cette question du statut juridique des partis, qu'on nous permette de renvoyer à deux articles précédents: « Les partis politiques oubliés des libertés publiques », in *Mélanges C-A. Colliard, Pédone*, 1984, p. 405-422; « La liberté des partis politiques », in *Mélanges J. Robert, Montchrestien*, 1998, p. 81-99. Sur le point précis, ce dernier, pp. 83-85.

définition, force est de reconnaître qu'elle suffit au juge électoral pour remplir son office; elle n'en demeure pas moins insuffisante puisqu'elle qualifie à ce titre plus de 260 associations, ce que la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques, chargée d'examiner leurs comptes, déplore rapport après rapport. L'article 4, s'il protège, ne devrait pas interdire de réfléchir à un statut que la diversité des missions réclame.

La Constitution missionne

La mission première, définie par la première phrase de l'article 4 a été complétée par la suite.

« Les partis et groupements politiques concourent à l'expression du suffrage » est une formule qui marque bien que leur rôle, dans l'esprit du constituant, était limité aux seules opérations électorales et devait, une fois celles-ci terminées, prendre fin. Autrement dit, une distinction s'esquisse entre un champ électoral, un peu vulgaire, dans lequel les partis ont leur place, mais non exclusive, on l'a dit, et un champ institutionnel plus noble dont ils devraient être écartés; on trouve dans la pratique institutionnelle quelques traces de cette conception, ainsi lorsqu'en mars 1979 le président de la République, Valéry Giscard d'Estaing, fait mine de s'offusquer de ce qu'une demande de convocation du Parlement en session extraordinaire soit formulée par le RPR, en tant que parti et non en tant que groupe parlementaire. Il finira pourtant par accéder à cette demande.

Il y a dans cette restriction au champ électoral, une nouvelle timidité, alors que le champ d'action des partis avait été défini plus largement, quelques années auparavant, dans d'autres pays qui reconstruisaient leur démocratie. Ainsi la Constitution italienne de 1947 leur assigne de « contribuer à la détermination de la politique nationale » (article 49) et la loi fondamentale allemande de 1949 leur fait « coopérer à la formation de la volonté politique du peuple », ceci étant évidemment beaucoup plus large, d'autant que cet article 21 est complété par la fameuse *Parteiengesetz* du 24 juillet 1967 qui est certainement le texte de droit positif le plus élaboré en la matière.

De nouvelles missions apparaissent, au fur et à mesure que se développe un effort d'approfondissement de la démocratie

L'action de la Constitution sur les partis politiques

représentative, dont on voit bien ainsi qu'elle passe par le rôle des partis. C'est d'abord la révision constitutionnelle du 8 juillet 1999 qui introduit à l'article 3 de la Constitution un nouvel alinéa, « la loi favorise l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives », ce pour surmonter la jurisprudence du Conseil constitutionnel qui avait refusé l'exigence de quotas par sexe sur les listes de candidats⁷. Et ce sont les partis politiques qui sont chargés d'atteindre cet objectif puisque l'article 4 est lui aussi complété par un nouvel alinéa: « Ils contribuent à la mise en œuvre du principe énoncé au dernier alinéa de l'article 3 dans les conditions déterminées par la loi ». Là, il s'agit de prévenir une éventuelle censure du Conseil puisque si la solution technique envisagée pour les scrutins de liste (alternance homme/femme) ne posait pas de problème majeur, la solution envisagée pour les élections législatives aurait pu être considérée comme attentatoire à la liberté des partis politiques; on sait en effet que la loi du 6 juin 2000 prévoit une modulation de l'aide publique aux partis politiques (on évitera soigneusement le terme de pénalisation...) qui ne présenteraient pas un nombre quasiment égal d'hommes et de femmes. Cette mission nouvelle fait déjà passer du domaine strictement électoral à celui de la représentation et il y a donc un commencement d'élargissement.

C'est plus encore le cas avec la nouvelle adjonction à l'article 4 qui figure dans le projet de révision constitutionnelle issu des travaux du comité Balladur: « la loi détermine les conditions dans lesquelles sont garantis les droits respectifs des partis et groupements politiques qui ont déclaré appartenir à la majorité qui soutient le gouvernement et de ceux qui ne l'ont pas déclaré ». Il s'agit à nouveau de surmonter une décision du Conseil constitutionnel, en l'espèce celle du 22 juin 2006 *Règlement de l'Assemblée nationale*, où avait été censurée cette distinction due à une initiative de... Jean-Louis Debré. Avec ce grand sujet qu'est la garantie des droits de l'opposition, on quitte le domaine électoral puisque les garanties qu'il s'agit d'instituer ont vocation à être permanentes.

Telle est donc, timide mais en évolution, l'action explicite de la Constitution sur les partis; reste à voir l'autre volet, plus diffus.

⁷ Décis. n° 82-146 DC, 18 nov. 1982, *Quotas par sexe*.

II. L'action implicite

La Constitution, on l'a dit, détermine les règles du jeu politique; les acteurs, c'est-à-dire les partis politiques comme les personnalités qui entendent jouer un rôle, sont évidemment amenés à conformer leur conduite à ces règles, et tout particulièrement à s'inscrire dans la logique générée par l'élément majeur qu'est l'élection présidentielle. S'il est une évidence que d'affirmer le poids de cette élection dans la structuration du système de partis, il est moins souvent souligné que cette élection et le rôle prédominant qu'elle donne au président de la République ont conduit à ce que l'on peut appeler une instrumentalisation des partis politiques.

La Constitution structure

Lorsque le général de Gaulle a proposé aux Français la révision constitutionnelle de 1962, un des principaux arguments mis en avant était que l'élection au suffrage universel direct permettrait de faire échapper la désignation du président au jeu des partis. C'est évidemment tout le contraire qui, de façon inévitable, s'est produit.

Le poids des partis sur l'élection se marque tant dans la désignation des candidats que dans la campagne. Pour ce qui est de la désignation, c'est bien sûr l'accroissement du nombre des parrainages qu'il faut souligner: depuis la loi organique du 18 juin 1976, il faut 500 signatures d'élus dans trente départements ou collectivités assimilées, ce qui suppose pour la collecte un réseau permettant de couvrir le territoire, c'est-à-dire dans la quasi-totalité des cas un parti. Certes, il peut arriver que quelques aspirants à la candidature passent à travers les mailles du filet, mais il s'agit alors de candidats de témoignage qui n'aboutissent qu'à des résultats modestes.

C'est qu'en outre le soutien d'un parti, et d'un grand parti, est nécessaire pour bien figurer dans la course à l'Élysée: pour ne prendre que ces exemples, MM. Barre et Balladur à qui les sondages promettaient beaucoup, en ont fait l'amère expérience en ne parvenant pas au second tour, l'un en 1988, l'autre en 1995. Il est vrai, à l'inverse, que ce soutien ne suffit pas nécessairement et là c'est la déconvenue de Lionel Jospin en 2002 qui en témoigne. Si elle est nécessaire, la condition n'est donc

pas suffisante et la construction de l'offre politique est naturellement déterminante, d'où la volonté de nombreux candidats, lorsqu'ils n'oublient pas que le premier tour précède le second, d'apparaître comme soutenus par plusieurs partis pour incarner un rassemblement.

Cela signifie que le succès à l'élection présidentielle, tant au premier tour que surtout au second, que la Constitution réserve à deux candidats seulement, passe par la construction d'un système d'alliances qui d'ailleurs se déclinera par la suite aux élections législatives (qui désormais suivent immédiatement l'élection présidentielle) comme aux élections locales. Ce système d'alliances, qui définit donc ce que nous avons appelé la constitution politique de la V^e République⁸, se caractérise, on le sait bien, par la montée progressive de la bipolarisation: elle se développe au fil des différentes élections présidentielles, avec la formation d'un bloc de gauche dès la candidature de François Mitterrand en 1965 et d'un bloc de droite lorsque le centre d'opposition rejoint la majorité présidentielle de Valéry Giscard d'Estaing en 1974. À partir de ce moment s'organise ce que Maurice Duverger avait appelé dans une heureuse formule « le quadrille bipolaire » dont la quasi-perfection caractérise l'élection de 1981: quatre « grands candidats » destinés à s'allier deux par deux après une compétition interne au premier tour et qui à ce premier tour recueillent ensemble 87% des suffrages exprimés. Ceux qui croient à un effet mécanique du mode de scrutin sur le système de partis voient là une belle illustration de leur thèse: dans un système majoritaire à deux tours, deux coalitions pour gagner le second et, à l'intérieur de celles-ci, deux partis pour gagner la qualification en dépassant le partenaire/rival; ainsi la construction du PS et de l'UDF dans les années 1970.

Il est vrai que cette belle mécanique se dérègle par la suite, sous l'influence d'autres facteurs qui ne relèvent pas de notre sujet, mais l'élection présidentielle continue à produire ses effets: si celle de 2002, excès de confiance des uns et volonté de dispersion des autres, laissait craindre une atomisation du système, celle de 2007 marque un spectaculaire rétablissement avec un « vote utile » dès le premier

⁸ V. note 1.

tour en faveur de ceux qui sont pressentis comme finalistes. Vote pour des candidats certes, mais vote aussi pour des partis comme le confirmeront les élections législatives qui suivent où la concentration se fait au profit des seules formations qui ont soutenu les finalistes effectifs: plus de 70% des suffrages exprimés et près de 95% des sièges parlementaires pour l'UMP, le PS et leurs alliés les plus directs, investis par eux pour le premier tour. Si cette évolution se confirme, ce que semblent indiquer les élections locales de 2008, cela voudrait dire que l'élection présidentielle après avoir créé la bipolarisation, serait en passe de créer le bipartisme. Oui, même si bien sûr des « accidents » peuvent se produire (1969, 2002), les conditions de l'élection présidentielle structurent le champ politique; mais elles vont plus loin.

La Constitution instrumentalisée

Le thème de la présidentialisation des partis politiques est bien connu⁹; à notre sens, il doit se comprendre de deux manières, en ce qui concerne leur organisation interne, mais aussi plus largement pour ce qui est de leur rôle dans le système politique.

Sur le premier point, il est facile d'observer comme une transposition des institutions politiques sur celles des partis; on peut sans doute affirmer, même si l'étude générale reste à faire, qu'un régime parlementaire suscite des partis, au fonctionnement parlementaire: un congrès qui est l'instance suprême et un comité directeur, quel que soit son nom, qui prend les décisions dans l'intervalle. À ces instances collectives incombent les grands choix, par exemple celui du leader, candidat aux fonctions de Premier ministre. Ainsi en est-il en Allemagne ou en Grande-Bretagne, même si là le parti conservateur a introduit depuis une dizaine d'années un choix final par les adhérents entre les deux postulants retenus par le groupe parlementaire. Dans un système présidentiel — ou présidentieliste pour ce qui est de la France — l'instance de choix est plus large: les électeurs, c'est le système des primaires aux États-Unis, qui a été évoqué en France à

⁹ V. not. G. Grunberg et F. Haegel, *La France vers le bipartisme? La présidentialisation du ps et de l'UMP*, Presses de Sciences Po, 2007, p. 128.

droite dans les années 1990 et à gauche aujourd'hui¹⁰, ou surtout les adhérents. Ce n'est sans doute pas un hasard si la plupart des grands partis politiques français demandent maintenant à leurs adhérents de choisir par un vote au suffrage direct et le principal dirigeant du parti, et le candidat à l'élection présidentielle, il s'agit souvent du même. De cette élection, le dirigeant tire une légitimité forte qui lui permet de s'imposer à la tête du parti et de dominer les instances statutaires, elles conçues pour être représentatives. Bref, un système semi-présidentiel à l'intérieur des partis et on voit les difficultés lorsqu'il vient à faiblir, ainsi pour le PS d'aujourd'hui.

Mais l'aspect le plus important est que cette autorité ne cesse pas lorsque le dirigeant accède à la présidence de la République; il demeure de fait le vrai leader du parti, ce qui est indispensable à l'exercice de l'autorité présidentielle telle qu'elle est conçue sous la V^e République. Qu'est-ce qui permet au président d'exercer pleinement la possibilité juridique qui lui est reconnue par l'article 8 alinéa 1^{er} de la Constitution, à savoir désigner librement le Premier ministre ou celle qui a été ajoutée par la pratique, c'est-à-dire la possibilité de le remercier tout aussi librement, ce en imposant à la majorité parlementaire un choix auquel elle n'aurait pas spontanément pensé? Tout simplement le fait qu'il est resté le patron du parti, celui par lequel passe un éventuel succès électoral et que parti et groupe ne peuvent donc qu'accepter ses choix, sauf à ouvrir une crise majeure. De ce fait, il n'est pas étonnant que le président en place choisisse personnellement le principal responsable de son parti, même s'il peut y avoir ensuite un processus formel de ratification. Il en va ainsi du général de Gaulle qui choisit lui-même les secrétaires généraux de l'UNR, pratique poursuivie par Georges Pompidou puis par Valéry Giscard d'Estaing qui désigne son fidèle Michel Poniatowski à la tête des Républicains indépendants en 1974, et par François Mitterrand qui confie le PS à Lionel Jospin en 1981. Lorsqu'il échoue à faire désigner Laurent Fabius en 1988, cela apparaîtra comme un signe d'affaiblissement de l'autorité présidentielle et il en ira de même pour Jacques Chirac en 1997 (élection de Michèle Alliot-Marie contre son candidat, Jean-Paul

¹⁰ Pratiqué aussi il est vrai par la gauche italienne dans le régime parlementaire.

Delevoye) et plus encore en novembre 2004, lorsque Nicolas Sarkozy devient président de l'UMP. Elu président de la République, ce dernier nomme une direction de l'UMP à sa main et, rompant avec la fiction soigneusement entretenue par ses prédécesseurs, montre qu'il entend en conserver le leadership effectif: il se rend aux réunions du bureau politique et parfois même réunit à l'Élysée les instances dirigeantes. Le chef de l'État est aussi le chef du parti, tant pis pour l'article 5 de la Constitution, le parti est un instrument essentiel de son pouvoir en permettant en particulier la « confiscation » des compétences que le texte réserve au Premier ministre et au gouvernement.

Et c'est par-là qu'on peut conclure: à notre sens l'originalité de la Ve République, ce que l'on appelle son caractère semi-présidentiel, tient moins à l'élection du président au suffrage universel, car après tout elle se rencontre dans bon nombre de pays d'Europe sans entraîner les mêmes conséquences, qu'à cette relation maintenue entre le président et son parti, composante essentielle de sa majorité parlementaire: il le dirige et donc l'amène à soutenir son action, sans avoir à la soumettre à sa délibération. Quand la majorité manque, c'est la cohabitation et le pouvoir présidentiel s'efface, la Ve République rejoint pour l'essentiel le droit commun des régimes parlementaires. Il en irait de même si cette autre ressource politique qu'est la direction du parti disparaissait aussi, hypothèse d'école pour le moment. L'action de la Constitution sur les partis et l'action des partis sur la pratique de la Constitution se répondent.