

REGARDS CROISÉS
SUR LES PARTIS POLITIQUES*

Il est heureux et de bon augure que cet atelier se tienne à Aix-en-Provence. C'est ici, en effet, à la faculté de droit très exactement, que la renaissance du droit constitutionnel positif, dans les années 1971-1974, a donné un tour nouveau au dialogue entre juristes et politistes. Ce dialogue languissait jusque-là dans la morosité du fait de ce que la notion de constitution n'était plus sur l'Hexagone qu'une « survivance » selon le constat célèbre de Georges Burdeau, laissant alors le champ libre à l'analyse institutionnelle de la politique. C'était l'époque du « duvergérisme triomphant » qui voyait les constitutionnalistes se retrancher dans le droit comparé – qui, chez nous, a toujours pris au pire la forme du droit étranger ou, au mieux, de la théorie générale de l'État – faute de grain national à moudre. Plus cruellement dit : en France, parce que la Constitution n'avait pas de portée normative directe, il n'y avait plus de constitutionnalistes ! Ces derniers se réfugiaient dans des enseignements de contentieux administratif où il leur était possible d'aborder

la hiérarchie des normes juridiques à partir des principes généraux du droit – objet de la thèse fameuse de Benoît Jeanneau – et de l'observation de la jurisprudence du Conseil d'État : Jean Rivero s'interroge (en 1951, si je me souviens bien) : « Le juge administratif, un juge qui gouverne ? »

123

Le terrain laissé disponible est alors occupé par les disciples de Hauriou ou Duguit qui reçoivent le témoin des mains de Vedel et de mon bon maître ; avec un clin d'œil sur le sujet qui nous réunit aujourd'hui, Duverger oppose dans la première édition du *Thémis* « Institutions politiques et droit constitutionnel » les régimes unitaires et les régimes pluralistes à partir de l'observation des systèmes de partis et Georges Vedel explique que ce qui fait la différence entre le système de Westminster et le système soviétique tient à ce qu'à Londres il y a deux partis politiques, alors qu'à Moscou il n'y en a qu'un seul. Il n'est pas mauvais, pour un agrégatif de « droit public et de sciences politiques », de chausser les lunettes de

* Introduction à une rencontre entre politistes et constitutionnalistes, organisée à l'Institut d'études politiques d'Aix-en-Provence, à l'occasion du V^e congrès de l'Association française de science politique, le 26 avril 1996.

Duverger, j'ai de bonnes raisons de m'en souvenir. Car, en 1966, un jury composé et présidé par André de Laubadère, et qui comprenait Jean-Louis Quermonne parmi ses membres, pouvait agréger un candidat sur une leçon (la première, particulièrement discriminante) de « droit constitutionnel et institutions politiques » dont le sujet était intitulé : « L'alternance des partis au pouvoir dans le bipartisme ». C'était le bon temps ! Quelques années après, la double fracture intervient : à celle des disciplines s'ajoute celle de la discipline. Presque simultanées.

124 1971-1974, c'est la renaissance en France du droit constitutionnel positif avec toutes les conséquences qu'elle implique, en particulier l'érection de « l'État de droit constitutionnel ». 1973, c'est la naissance de la science politique comme discipline universitaire autonome dans une dynamique naturellement contestataire du « monde du droit » dont elle vient de se séparer.

Les regards portés par les uns et par les autres, constitutionnalistes sortis de leur torpeur et politistes libérés de leurs entraves, vont alors diverger (il n'y a pas de jeu de mots dans le choix de ce verbe) : les premiers vers la « constitutionnalisation du droit », les seconds vers la « sociologisation de la politique » ; le congrès de l'Association française des constitutionnalistes en 1990 à Strasbourg marque bien le point de rupture : on y tire un solennel coup de chapeau à Georges Burdeau mais on y consacre Charles Eisenmann à travers le modèle kelsenien de justice constitutionnelle opportunément sorti de l'indifférence dans laquelle la science politique constitutionnelle l'avait laissé tomber. Le dialogue donne le sentiment que deux conceptions de l'univers politique

s'affrontent et que leur antagonisme ne pourra aller que croissant au fur et à mesure que l'âge des protagonistes décroît. Les sexagénaires, anciens combattants de l'Hôtel Parisiana, échangent l'*abrazo*, les quadragénaires s'ignorent ou s'invectivent dans des revues dont les clôtures ne sont pas que scientifiques. Au risque de voir l'incompréhension mutuelle porter tort aux deux disciplines recroquevillées sur des paradigmes et des problématiques rabougries.

Alors qu'il est incontestable qu'elles sont tellement proches, voire tributaires l'une de l'autre, qu'elles ne peuvent que s'irriguer mutuellement. Donner à un même objet deux coups de projecteurs complémentaires ne peut que l'éclairer un peu plus et mieux le connaître.

C'est ce que nos collègues politistes nord-américains ont compris – une fois de plus – avant nous en ouvrant le chantier de « l'ingénierie constitutionnelle » qui fait appel aux ressources que le droit et les institutions politiques fournissent tout autant que la théorie et la science des organisations politiques. Il n'est pas indifférent d'ailleurs qu'ils soient souvent d'origine européenne et aient lu Weber, Schumpeter, Aron et Duverger dans le texte ; les modèles de configuration des institutions qu'ils élaborent prennent en compte les principes hérités du constitutionnalisme le plus contemporain.

Dans le même temps, l'effondrement du modèle constitutionnel socialiste et la course effrénée des États d'Europe de l'Est vers la transition démocratique ne pouvaient qu'interpeller (comme on dit) les juspositivistes : quand la Ligue des communistes yougoslaves implose, la Cour constitutionnelle s'effondre. Et il ne saurait être question de jauger le niveau de développement de l'État de droit, ici ou là, à la lueur tremblotante de

jurisprudences constitutionnelles balbutiantes sans tenir compte de la légitimité fort variable des juges chargés de les élaborer, dans un rapport de forces que les partis, désormais consacrés dans le pluralisme, aident à déterminer.

Nous serons alors tous d'accord pour remercier Louis Favoreu de m'avoir demandé de présenter l'an dernier au congrès de l'Association internationale de droit constitutionnel le rapport français de la table ronde consacrée aux « relations entre partis politiques et institutions constitutionnelles »¹. Le questionnaire adressé par le rapporteur général, David Beatty, professeur à la faculté de droit de l'Université de Toronto, comportait un certain nombre de clin d'œil, voire d'appels du pied, vers le champ politologique. Je ne résiste pas au plaisir de vous en donner lecture :

Thème 8

Les partis politiques et les institutions constitutionnelles

I. Les théories sur le constitutionnalisme ne tiennent pas expressément compte des partis politiques. Ceux-ci jouent pourtant un rôle essentiel dans la pratique du constitutionnalisme depuis l'institution du suffrage universel, des élections libres et depuis la liberté d'expression des opinions politiques. C'est pourquoi certaines constitutions ont prévu des *garanties* par rapport aux partis politiques.

1. Les textes constitutionnels de votre pays offrent-ils une protection des partis politiques en tant que tels ?
2. Votre constitution accorde-t-elle aux partis politiques un rôle dans le processus de formation du gouvernement et dans les activités du parlement ?

3. S'il n'est pas question de réglementation constitutionnelle, est-il alors question d'une autre forme de réglementation de droit public, visant les effets mentionnés ci-dessus ?
4. Les partis politiques jouissent-ils d'un statut juridique spécial ou sont-ils une manifestation particulière, par exemple, d'une association de droit privé ?

II. On accorde souvent aux partis politiques un certain nombre de *fonctions*, comme par exemple la fonction représentative (les partis politiques représentent la diversité politique et sociale), la fonction participative (ils font participer leurs membres aux décisions politiques), la fonction sélective (qui va de soi), la fonction communicative (ce sont les partis politiques qui introduisent les questions et les besoins des citoyens dans l'arène politique) et la fonction intégrative (ce sont les partis politiques qui permettent aux groupes de citoyens de jouer un rôle dans les structures politiques).

1. Ces fonctions distinctes sont-elles reconnues dans votre pays ? Ces distinctions ont-elles des conséquences sur la forme juridique et la protection des partis politiques ?
2. Les partis politiques sont-ils, de par leur fonction, soumis dans votre pays à des obligations juridiques différentes de celles valables pour d'autres types d'organisations ?
3. Votre pays connaît-il une réglementation visant à garantir un système fonctionnel de formation des partis politiques ? Citons par exemple la barre électorale, les réglementations spéciales concernant la majorité, ou les relations entre les partis.
4. Les partis politiques sont-ils ou non autorisés à recevoir des subventions gouvernementales ?

1. Ce rapport a été publié par *Les Petites Affiches*, n° 48, 19 avril 1996, sous le titre : « Les partis politiques et les institutions constitutionnelles en France », p. 9 s.

III. Il peut être question de *dégénération* en ce qui concerne les fonctions des partis politiques.

1. Votre pays connaît-il une réglementation permettant l'interdiction des partis politiques ?
2. Les partis politiques peuvent-ils être gênés dans l'exercice de leur fonction politique pour cause d'activités non politiques ?

Bien sûr, le rapport général ultérieur du Pr Beatty est en retrait par rapport à ce menu alléchant pour les politistes adeptes de l'ingénierie constitutionnelle ; il peut même paraître un peu décevant en ce que sa démarche peut être ainsi résumée :

1. La constitutionnalisation des partis politiques est très largement implicite, rarement explicite.

2. Leur statut est alors très souvent d'origine jurisprudentielle fondé sur un ensemble de principes généraux consacrés par les juridictions constitutionnelles.

Le politiste, et plus précisément le comparatiste, est alors un peu gêné aux entournures quand les rapports nationaux vont chercher cette jurisprudence au Pakistan [arrêt Benazhir Bhutto de la Cour suprême (1988)] ou au Népal, qui ne passent pas pour des polyarchies exemplaires dans les catalogues de Coppedge et Reinicke et de Tatu Vanhanen. Mais il reste évident qu'un des critères de différenciation des systèmes constitutionnels reste aujourd'hui la consécration effective du pluralisme partisan. La République française polyarchique (tautologie volontaire de ma part), ce sont les prérequis énumérés par Dahl et/ou Lijphart, verrouillés par la décision du Conseil constitutionnel du 16 juillet 1971. Les outils politiques de

la confortation des constitutions ne peuvent laisser les juristes indifférents.

Si maintenant, je tourne mon regard vers le même objet, les partis politiques, c'est pour constater que l'évolution des modes d'approches privilégiés des politistes tend à prendre en compte leur encadrement juridique. Soit dit autrement, l'analyse politologique des partis me semble ne plus pouvoir se débarrasser de leur insertion dans le monde du droit.

Pour résumer, je dirais volontiers : au commencement étaient les chapitres rédigés dans une perspective historique qui abordaient la question du statut des partis à l'aune de la fonction qui leur était assignée dans l'État : encadrement idéologique des gouvernés, agrégation de leurs attentes, sélection des gouvernants, détermination et arbitrage des *polities*, pilotage de l'appareil décisionnel de l'État. Avec la question toujours pendante de savoir si ce statut devrait être de droit privé – des associations – ou de droit public. Mais très vite, c'est vers le statut politique ou sociopolitique des partis que l'attention se portait : partis de masse/partis de classe, partis idéologiques/parti attrape-tout, partis de gouvernement/partis d'électeurs, etc. Le droit des partis est évacué ou relégué aux chapitres relatifs au processus – forcément juridique – de désignation ou de cooptation des gouvernants.

La troisième phase est celle qui a été ouverte par la relecture d'Ostrogorski, de Max Weber ou de Schumpeter par la jeune génération venue à maturité dans les années 1980, qui met en évidence – hier encore dans deux tables rondes de ce congrès – à la fois les transformations du marché politique et l'irrésistible professionnalisation de la politique. Je sais bien que des querelles

d'écoles assez vives divisent encore les démarches. Mais, dans ma naïveté de politiste spontané de la deuxième génération, je ne peux m'empêcher d'être séduit par les analogies de plus en plus manifestes entre le marché économique et le marché politique : du forum on passe au foirail. Pour y trouver des professionnels de la chose politique qui investissent dans la fabrication d'objets de première nécessité qui ont nom : programmes, valeurs, croyances, idéologies ; qui ont nom : député, conseiller général, Conseil supérieur de l'audiovisuel, Assemblée européenne ; qui ont nom : politiques publiques de la Défense ou de la Santé. En polyarchie, ces professionnels se rassemblent dans des machines (dirait Ostrogorski), des entreprises (dirait Weber) qui sont en compétition dans un marché électoral qui met en présence partis-investisseurs et élec-

teurs-consommateurs. Qui dit marché dit réglementation du marché, indispensable à sa régulation et tout simplement à sa survie. Et de la même manière qu'il existe un droit des affaires encadrant le vendeur et l'acheteur, le mineur commerçant et la ménagère de moins de 50 ans, il est nécessaire qu'il existe un droit des affaires politiques encadrant la compétition entre les entreprises et les relations qu'elles entretiennent avec leurs clientèles communes ou respectives.

A cet instant, au lieu de chercher chacun midi à sa propre porte, juristes et politistes croisent nécessairement leurs regards sur l'objet : parti politique, au pluriel plutôt qu'au singulier, pièce essentielle de l'ingénierie constitutionnelle/institutionnelle d'aujourd'hui.

C'est à cet exercice à mes yeux passionnant que je vous convie.