

# POUVOIRS

---

REVUE FRANÇAISE D'ÉTUDES CONSTITUTIONNELLES ET POLITIQUES

## LA CANDIDATURE À LA PRÉSIDENTIELLE

N ° 1 3 8

BASTIEN FRANÇOIS Histoire des candidatures à l'élection présidentielle	5
FERDINAND MÉLIN-SOUCRAMANIEN Devenir candidat: quels filtres ?	17
WANDA MASTOR Les droits du candidat à l'élection présidentielle	31
ALAIN BERGOUNIOUX Primaires or not primaires ?	45
PASCAL JAN Typologie des candidats	55
JEAN-LOUIS BOURLANGES Ceux qui n'y vont pas	73
JEAN-PIERRE CAMBY Les candidats et l'argent	83
MARIE-CLAIRE PONTHEUREAU La désignation par les partis politiques des « candidats présidentiels » en Europe occidentale	95

ELISABETH ZOLLER La candidature à la Maison-Blanche	105
--	-----

**CHRONIQUES**

JACQUES PORTES Earl Warren, un républicain modéré	119
--	-----

**REPÈRES ÉTRANGERS**

(1<sup>er</sup> janvier – 31 mars 2011)

PIERRE ASTIÉ, DOMINIQUE BREILLAT ET CÉLINE LAGEOT	129
---	-----

**CHRONIQUE CONSTITUTIONNELLE FRANÇAISE**

(1<sup>er</sup> janvier – 30 avril 2011)

PIERRE AVRIL ET JEAN GICQUEL	143
------------------------------	-----

Summaries	183
-----------	-----

[www.revue-pouvoirs.fr](http://www.revue-pouvoirs.fr)

REVUE TRIMESTRIELLE PUBLIÉE  
AVEC LE CONCOURS DU CENTRE NATIONAL DU LIVRE

---

LA CANDIDATURE À LA PRÉSIDENTIELLE EST ÉTUDIÉE PAR

ALAIN BERGOUNIOUX, historien, inspecteur général de l'Éducation nationale. Il est notamment l'auteur, avec Gérard Grunberg, de *L'Ambition et le Remords. Les socialistes et le pouvoir* (Hachette Littératures, 2007) et des *Socialistes* (Le Cavalier bleu, 2010).

JEAN-LOUIS BOURLANGES, haut fonctionnaire, professeur associé à l'IEP de Paris. Il anime un groupe de réflexion politique, l'Institut du Centre. Député européen UDF de 1989 à 2007, il a renoncé à son mandat parlementaire à l'issue de la dernière élection présidentielle. Auteur de différents essais consacrés à la politique française et européenne, il collabore régulièrement à *L'Expansion* et participe, aux côtés de Philippe Meyer, à l'émission hebdomadaire de France Culture, *Esprit public*.

JEAN-PIERRE CAMBY, fonctionnaire, docteur en droit. Il a notamment publié *Le Financement de la vie politique* (Montchrestien, « Clefs », 1995) et *Le Conseil constitutionnel, juge électoral* (Dalloz, 2009).

BASTIEN FRANÇOIS, professeur à l'université Paris-I Panthéon-Sorbonne où il dirige le département de science politique. Il est l'auteur, entre autres, du *Régime politique de la V<sup>e</sup> République* (5<sup>e</sup> éd., La Découverte, 2011).

PASCAL JAN, professeur agrégé des Universités à Sciences Po Bordeaux, a notamment dirigé l'ouvrage collectif *La Constitution de 1958. Réflexions pour un cinquantenaire* (La Documentation française, 2008). Il est l'auteur de nombreux autres ouvrages, dont *Le Président de la République* (La Documentation française, 2011).

WANDA MASTOR, professeur de droit public à l'université Toulouse-I Capitole et membre de l'Institut Maurice-Hauriou. Elle est notamment l'auteur des *Opinions séparées des juges constitutionnels* (Economica, 2005) et des *Cours constitutionnelles* (Dalloz, 2011) en collaboration avec Louis Favoreu.

FERDINAND MÉLIN-SOUCRAMANIEN, professeur de droit public à l'université Montesquieu-Bordeaux-IV. Il enseigne le droit constitutionnel et le droit des libertés fondamentales et dirige le Centre d'études et de recherches comparatives sur les constitutions, les libertés et l'État (CERCCLÉ). Il est l'auteur de plusieurs ouvrages, parmi lesquels *Droit constitutionnel* (avec Pierre Pactet, 29<sup>e</sup> éd., Dalloz, 2010).

MARIE-CLAIRE PONTHEUREAU, professeur de droit public à l'université Montesquieu-Bordeaux-IV. Elle a notamment publié *Droit(s) constitutionnel(s) comparé(s)* (Economica, 2010).

ELISABETH ZOLLER, professeur de droit public à l'université Paris-II Panthéon-Assas. Elle dirige le master recherche « droit public comparé ». Elle a publié plusieurs ouvrages, dont une *Introduction au droit public* (Dalloz, 2006).

## HISTOIRE DES CANDIDATURES À L'ÉLECTION PRÉSIDENTIELLE

Ah! La jolie fable de l'homme (ou de la femme) qui s'en va, solitaire, à la rencontre de la Nation... Des hommes, il y en a certes, et des femmes aussi, heureusement de plus en plus nombreuses. Mais l'histoire de leur candidature à l'élection présidentielle est d'abord celle des institutions, de la progressive inscription du trophée présidentiel au cœur de la vie politique, des partis qui la structurent, la divisent aussi, des instruments – communication, médias, sondages – qui la mettent en scène, toutes choses dont ils et elles sont les objets avant d'en être les sujets agissants.

5

Voici donc une brève histoire de la V<sup>e</sup> République sous la forme d'un *name dropping* de candidat(e)s à la présidentielle qui s'inscrit dans les concaténations d'un système politique qui les dépasse et les produit.

### 1965. *TERRA INCOGNITA*

Tout commence bien sûr en 1962. La France se dote pour la seconde fois de son histoire de l'élection au suffrage universel direct du président de la République. C'est peu dire que les partis politiques accueillent la nouveauté avec méfiance, voire perplexité. Le funeste précédent louis-napoléonien n'y est pas pour rien.

Certains sentent cependant qu'un coup peut être joué. Différents groupes socioprofessionnels – les « forces vives de la Nation » – chaperonnés par des hauts fonctionnaires « modernisateurs » regroupés, pour beaucoup, au sein du Club Jean Moulin, ont décidé de se lancer dans la bataille de l'élection présidentielle. Non pas pour gagner, mais pour empêcher sa neutralisation par la candidature de personnalités de second rang – stratégie envisagée par Guy Mollet, le patron de la

6 SFIO – et pérenniser ainsi la pratique présidentielle du nouveau régime où ils voient la promesse de réaliser leur projet d’une « démocratie économique ». Et voilà qu’en septembre 1963 entre en lice leur champion : Monsieur X, alias Gaston Defferre, le maire socialiste de Marseille. Le premier candidat à la première élection présidentielle de la V<sup>e</sup> République prend de vitesse la SFIO et le MRP, et s’essaie durant presque deux années à une recombinaison des forces politiques à gauche, laissant de côté les communistes électoralement affaiblis mais surtout encore politiquement « infréquentables ». Il y voit un préalable à sa candidature alors que d’autres, mais plus tard, comprendront qu’une candidature présidentielle peut être un point de départ à une telle entreprise. Mais ni la SFIO ni le MRP n’acceptent de se plier aux exigences de cette recombinaison. La tentative de créer, en juin 1965, une fédération pouvant réunir socialistes et démocrates-chrétiens derrière le candidat Defferre sonne le glas de ce coup de force contre les appareils partisans. Privé de soutiens, Gaston Defferre ne peut alors que se retirer de la compétition. À six mois de la présidentielle – cela paraît stupéfiant vu d’aujourd’hui –, il n’y a plus de candidats crédibles à l’élection présidentielle.

Dans cet espace politique vide, certains profitent de l’aubaine : l’avocat d’extrême droite Jean-Louis Tixier-Vignancour, accompagné de son lieutenant Jean-Marie Le Pen, promène son chapiteau dans toute la France pour rameuter les nostalgiques de la France de Vichy et de l’Algérie française ; le sénateur Pierre Marcellin, candidat d’une droite libérale, inconnu du grand public, préconise une présidence arbitrale ; Marcel Barbu se présente comme le porte-parole des « chiens battus » et défend des causes alors peu audibles (référendum d’initiative populaire, création d’un ministère des Droits de l’homme, etc.).

Pas de candidat chez les communistes, pas de candidat chez les radicaux et les centristes, pas de candidat chez les indépendants – dont la figure tutélaire, Antoine Pinay, vient de se retirer de la vie politique –, pas de candidat chez les socialistes – Guy Mollet y veille... Reste la figure de Pierre Mendès France. Mais ce dernier est hostile et au nouveau régime et à l’élection directe du président de la République. Alors, début septembre, surgit François Mitterrand, seul ou presque, à peine accompagné d’une poignée de fidèles regroupés dans une Convention des institutions républicaines. À défaut de faire consensus, sa candidature ne gêne personne à gauche. Il précise même qu’il ne négociera avec personne, et le voilà qui rafle la mise des soutiens radicaux, socialistes et... communistes. Le soutien du PCF à François Mitterrand est la goutte d’eau qui fait déborder le vase démocrate-chrétien. En octobre 1965, après

un mois de réflexion, Jean Lecanuet, le président du MRP, se lance également dans la bataille.

Pour cette première élection présidentielle, les commentateurs attendent bien sûr le général de Gaulle. En septembre, lors d'une conférence de presse, il a refusé de se prononcer. C'est fait le 4 octobre, au cours d'une allocution télévisée. Nous sommes à un mois et un jour du premier tour de l'élection. Fidèle à son personnage, mais aussi à la conception qu'il se fait de cette élection, c'est à une sorte de plébiscite qu'il invite le général de Gaulle. « Moi ou le chaos », titrera la presse le lendemain.

Les six candidats à la première élection présidentielle de la V<sup>e</sup> République vont alors – comme les Français – aller de découverte en découverte : celle d'une campagne télévisée (en noir et blanc) où tous sont à égalité de temps d'antenne – mais à laquelle le général de Gaulle ne veut pas s'abaisser ; celle des sondages, qui indiquent assez vite la mise en ballottage du président sortant – au point que de Gaulle va finalement se décider à utiliser son temps de parole ; celle de la personnalisation de la vie politique. Au lendemain du second tour – et sans doute grâce à ce second tour –, chacun a compris qu'être candidat à l'élection présidentielle c'est avoir rendez-vous avec l'Histoire.

7

#### 1969. L'APPRENTISSAGE SANS LA FIGURE DU COMMANDEUR

Le 28 avril 1969, le général de Gaulle annonce sa démission. La deuxième élection présidentielle se déroule dans le *tempo* très bref que fixe la Constitution en cas de vacance de la présidence de la République.

En dépit de la surprise, tout est déjà presque en place, acteurs et décor. L'élection de 1969 s'est en effet jouée pour partie au printemps et à l'été 1968. François Mitterrand s'est brûlé les ailes en annonçant sa candidature dans le feu des événements de Mai, et les appareils de la SFIO et du parti radical en profitent pour torpiller la Fédération de la gauche démocrate et socialiste qu'il préside. *Exit* donc Mitterrand. Le Parti communiste, fortement bousculé par Mai 68, porte le fardeau de l'invasion estivale de la Tchécoslovaquie par l'Union soviétique. Il doit jouer en solo s'il veut exister, quitte à trouver un candidat – Jacques Duclos – dont la faconde, l'accent rocaillieux du Sud-Ouest et le pedigree d'ancien combattant de Verdun et de résistant atténuent le *curriculum* de parfait stalinien. La SFIO a traversé Mai 68 sans rien y comprendre, et n'a toujours pas assimilé l'enjeu de l'élection présidentielle. Plus occupée par le ripolinage de sa façade – elle deviendra « parti socialiste » en juillet 1969 –, elle se laisse

imposer la candidature de Gaston Defferre, qui s'adjoint ensuite Pierre Mendès France pour une sorte de « ticket » incompréhensible et fort éloigné de « l'esprit » de la V<sup>e</sup> République. Surtout, cette candidature n'occupe pas tout l'espace de la gauche non communiste. À sa gauche, le sémillant Michel Rocard, énarque au débit de mitrailleuse, mais bien dans l'air du temps soixante-huitard, est le candidat du PSU, lequel est flanqué à sa gauche par l'improbable Alain Krivine, choisi par la LCR sans que l'intéressé n'ait eu son mot à dire, alors même qu'il vient d'être incorporé sous les drapeaux au sortir d'une peine de prison liée à son activité « révolutionnaire ». Ce qui vaudra d'ailleurs son heure de gloire (constitutionnelle) à un autre candidat, Louis Ducatel, entrepreneur en travaux publics aussi triste que Marcel Barbu pouvait être original, qui contestera (en vain) devant le Conseil constitutionnel la candidature du soldat Krivine. Mais c'est surtout au centre gauche, et y compris au sein de la SFIO, que la candidature de Gaston Defferre ne mobilise pas. Les radicaux, comme bon nombre de socialistes en sous-main, et bien sûr des démocrates-chrétiens, soutiennent le centriste Alain Poher, président de la République par intérim, qui bénéficie du fiasco du référendum qui devait faire disparaître le Sénat dont il est le nouveau président. Si ce dernier hésite longuement – il ne se déclarera qu'à moins de trois semaines du premier tour –, les sondages emportent la décision en lui prédisant la victoire au second tour... À droite, bien sûr, Georges Pompidou a gagné, dans la tempête de Mai mais aussi dans le raz-de-marée gaulliste des législatives de juillet, ses galons d'héritier et de successeur, même s'il est mis brutalement en réserve de la République par le général de Gaulle. Il capitalise également le rôle central qu'il s'est octroyé lors des législatives de 1967 : pour la première fois dans l'histoire de la République, un chef de gouvernement est le chef d'une majorité parlementaire qu'il réussit à reconduire en la menant au combat électoral. Une majorité étonnement disciplinée au regard des pratiques antérieures : en dépit de dissensions entre les républicains indépendants et les gaullistes, l'unité de candidature est réalisée dans chaque circonscription. Au lendemain de la démission du général de Gaulle, en dépit des tergiversations de Valéry Giscard d'Estaing qui, faute d'être candidat, voudrait solliciter celle de son ancien mentor Antoine Pinay, Georges Pompidou reçoit le soutien des cadres giscardiens et rallie une partie des troupes du Centre démocrate créé par Jean Lecanuet, appliquant une partie de la martingale de l'élection présidentielle : au premier tour, on rassemble son camp.



1974. AU CŒUR DE LA V<sup>e</sup> RÉPUBLIQUE BIPOLARISÉE

Cette fois, c'est la mort du président en exercice... Encore une élection anticipée, encore une élection organisée dans la précipitation, mais peut-être la première « vraie » élection présidentielle de la V<sup>e</sup> République. Tous ont compris que l'avenir politique se jouait là, et que la valeur du trophée présidentiel valait bien une restructuration de grande ampleur du système de partis et des alliances électorales.

François Mitterrand s'est emparé en 1971 du nouveau Parti socialiste avec l'objectif d'unifier la gauche non communiste, de jouer pleinement le jeu de la présidentialisation du régime et d'adopter une stratégie d'union de la gauche avec les communistes. En 1972, c'est la signature d'un programme commun de gouvernement qui rassemble communistes, socialistes et radicaux « de gauche ». Cette nouvelle donne n'est pas sans effets à droite. C'est ainsi que le rapprochement entre la majorité pompidolienne et les centristes s'accélère, en 1972, à l'occasion du référendum sur l'élargissement des Communautés européennes.

Lors des élections législatives de 1973, la discipline républicaine joue à plein à gauche. Socialistes et radicaux de gauche constituent une Union de la gauche démocrate et socialiste (UGDS). L'UGDS, le PCF et le PSU concluent un accord de désistement automatique pour le second tour. La gauche obtient ainsi 46,6 % des suffrages, qui se répartissent de façon équilibrée entre le PC (21,55 %) et l'UGDS (21,3 %). La droite aussi part aux élections de façon ordonnée. La majorité se rassemble dans une « Union des républicains de progrès pour le soutien au président de la République », qui présente un candidat unique dans 405 des 473 circonscriptions sur la base d'un programme présenté par le Premier ministre, Pierre Messmer. La majorité retrouve son niveau de 1967 au premier tour (37 %), et ne doit sa victoire qu'aux 13,25 % des électeurs du centre « d'opposition » qui, cette fois, basculent du côté de la majorité, à l'appel de Jean Lecanuet qui veut faire barrage à la coalition socialo-communiste. Le rapprochement entre la majorité pompidolienne et le centre est scellé.

Nous sommes là dans une configuration qui s'est clairement bipolarisée. Cette bipolarisation va-t-elle résister à l'élection présidentielle imprévue ? À gauche, la solidité de l'union se vérifie tout de suite. Le Parti communiste renonce à présenter un candidat, sans doute pour empêcher François Mitterrand de se « recentrer ». L'ensemble des partis de gauche, mais aussi des syndicats ouvriers (CGT et CFDT), appelle à la candidature

de François Mitterrand. À droite, en revanche, la bataille de succession est féroce, alors même que le parti gaulliste est déjà secoué par de fortes divisions qui opposent barons du gaullisme et « pompidoliens », mais aussi conservateurs et progressistes. Après bien des épisodes, retournements de veste, « trahisons » (celle du ministre de l'Intérieur gaulliste Jacques Chirac au profit de Valéry Giscard d'Estaing sera la plus spectaculaire), vraies-fausse candidatures (Edgar Faure, Pierre Messmer, Christian Fouchet), deux candidats principaux restent en lice : Jacques Chaban-Delmas et Valéry Giscard d'Estaing.

Trois candidats pour gagner : un à gauche, deux à droite. Mais aussi neuf candidats pour... s'exprimer (deux candidats supplémentaires ont été invalidés par le Conseil constitutionnel : l'un n'était pas éligible, l'autre n'avait pas recueilli suffisamment de parrainages). Pour la première fois se vérifie la « règle » de la proportionnalisation de l'élection présidentielle. Contrairement à une idée reçue, il n'y a pas ici d'exception française. Comme le montre l'analyse politique comparée<sup>1</sup>, une élection nationale majoritaire à deux tours finit toujours, pour reprendre la jolie expression d'Olivier Duhamel, par transformer le premier tour en « forum proportionnel »<sup>2</sup>.

Certains candidats-figurants ne laisseront pas de traces dans les mémoires. C'est le cas de l'avocat Jean-Claude Sebag, soutenu par le Mouvement fédéraliste européen, du professeur de droit Guy Héraud qui défend un socialisme autogestionnaire, du socialiste anticommuniste Émile Muller, ou encore de Bertrand Renouvin, le plus original, à la fois royaliste, gauchiste et gaulliste. Jean Royer marquera un peu plus les esprits en menant une campagne de défense de l'ordre moral, fustigeant la pornographie, et dont la publicité est assurée par le harcèlement constant de militants libertaires. L'agronome René Dumont inaugure une longue série de candidatures écologistes, et le candidat au pull rouge et au verre d'eau entrera ainsi au panthéon de l'écologie politique pour les générations futures. Alain Krivine est désormais flanqué d'une nouvelle candidate des « travailleuses, travailleurs », Arlette Laguiller, la plus célèbre employée du Crédit Lyonnais, qui inaugure le *mano a mano* présidentiel des familles trotskystes, LCR *vs* LO. Enfin

1. Matthew S. Suhugart, John M. Carey, *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*, New York, Cambridge University Press, 1992 ; et Juan J. Linz, Arturo Valenzuela (éd.), *The Failure of Presidential Democracy*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1994.

2. Olivier Duhamel, *Histoire des présidentielles* (Seuil, 2008) que l'on peut compléter par Michel Winock, *L'Élection présidentielle en France, 1958-2007* (Perrin, 2<sup>e</sup> éd., 2008).

Jean-Marie Le Pen commence ici aussi sa longue aventure de candidat à la présidentielle.

### 1981. LE PRODUIT DU QUADRILLE BIPOLAIRE

On connaît l'image du « quadrille bipolaire » utilisée pour décrire l'*aggiornamento* du paysage partisan au cours des années 1970, dont l'expression électorale la plus aboutie a été donnée par les législatives de 1978. La quatrième présidentielle en est le produit : un système de partis bipolarisé – le centre a disparu – avec une compétition féroce pour le leadership au sein de chaque pôle, qui se donne à voir aussi comme une guerre des chefs. La guerre des droites est brutale, elle se joue quotidiennement au Parlement à partir de la démission de Jacques Chirac de son poste de Premier ministre, oblige à des restructurations partisans (le RPR succède à l'UDR en 1976 pour servir la carrière de son président, l'UDF fédère les soutiens de VGE à partir de 1978), se rejoue à chaque scrutin (en emportant Paris lors des municipales de 1977, Jacques Chirac gagne une manche importante, mais perd sévèrement lors des européennes de 1979 face à la liste conduite par Simone Veil). À gauche, la division n'est pas moindre. L'union de la gauche s'est avérée une stratégie électoralement payante (« belle défaite » de 1974, succès des cantonales et des municipales qui suivent). Mais le renforcement du Parti socialiste qui, depuis les « assises du socialisme » en octobre 1974, rallie à lui des anciens du PSU (comme Michel Rocard), beaucoup de militants issus de mouvements chrétiens de gauche (comme Jacques Delors), et fait jeu égal avec les communistes dans l'électorat ouvrier, inquiète justement le Parti communiste. L'actualisation du programme commun de 1972 conduit à la rupture de l'union de la gauche en septembre 1977. Pour la première fois, lors des législatives de 1978, le PS devance le PC, accentuant les préventions de ce dernier. On sait alors qu'il y aura quatre candidats lors de l'élection présidentielle de 1981, un pour chacune des formations du « quadrille » : Valéry Giscard d'Estaing, Jacques Chirac, Georges Marchais et... La seule incertitude vient du Parti socialiste. Au lendemain des législatives, Michel Rocard est devenu le favori des sondages. Mais, au début des années 1980, le verdict sondagier peut être encore contrecarré par la maîtrise de l'appareil partisan. François Mitterrand s'y emploie et obtient une nette victoire contre le tandem Rocard-Mauroy lors du congrès de Metz d'avril 1979. Michel Rocard ne renonce pas pour autant. Il annonce sa candidature en octobre 1980 tout en précisant qu'il pourrait reconsidérer sa position si... François

Mitterrand était candidat. Moins d'un mois plus tard, ce dernier est officiellement candidat. La messe est dite.

12 Avec la loi organique de juin 1976, les conditions de la candidature à la présidentielle ont été durcies : il faut dorénavant 500 parrainages (contre 100 auparavant), émanant d'au moins 30 départements (contre 10) sans qu'un dixième d'entre eux provienne du même, et ces parrainages sont désormais publics (ce qui renforce le contrôle des partis sur les candidatures). Mais cela n'empêche pas la floraison de candidatures : 57. Certains ne font qu'un petit tour avant de renoncer. C'est le cas de Coluche, éphémère candidat pourtant crédité de 12,5 % des intentions de vote fin 1980. D'autres durent plus longtemps, comme l'ancien ministre des Affaires étrangères pompidolien Michel Jobert, qui finira par soutenir Mitterrand, ou encore l'ancien député exclu du PCF qui n'est pas encore devenu islamiste-négationniste Roger Garaudy, ou encore l'associatif multi-casquettes Jean-Claude Delarue. Des anciens candidats à la présidentielle se heurtent également à la contrainte des 500 parrainages, comme Alain Krivine ou Jean-Marie Le Pen. Mais d'autres passent entre les mailles du filet : l'ancien Premier ministre Michel Debré et l'ancienne conseillère pompidolo-chiraquienne Marie-France Garraud pour la droite; Huguette Bouchardeau pour le PSU et Michel Crépeau pour les radicaux de gauche. Arlette Laguiller est seule à représenter les familles trotskystes, tandis que Brice Lalonde est cette fois le porte-parole des écologistes. Conséquence de cet éparpillement, pour la première fois les deux candidats arrivés en tête au premier tour ne totaliseront pas à eux deux 50 % des électeurs inscrits (de Gaulle et Mitterrand avaient rassemblé 64 % du corps électoral en 1965).

## 1988. SANS SURPRISES

La première élection consécutive à une cohabitation en porte la trace. Deux candidats naturels, sans suspense : le président de la République et le Premier ministre sortants dont la lutte feutrée accapare depuis 1986 toute l'attention des médias. Elle porte aussi la trace de la fin du « quadrille bipolaire ». Le PC dont le déclin électoral s'accroît d'élection en élection a délégué André Lajoinie pour faire acte de présence, concurrencé par un ancien communiste, Pierre Juquin, qui reçoit le soutien hétéroclite de la LCR et du PSU ; Arlette Laguiller poursuit son show bien rodé, à peine troublée par un nouveau venu trotskyste, Pierre Boussel du Mouvement pour un parti des travailleurs. L'environnementaliste André Waechter représente le nouveau parti Vert, créé en 1984, sur une ligne

ni gauche ni droite. Raymond Barre porte les espoirs de ce qui reste de giscardisme, paraît même pouvoir l'emporter à droite jusqu'au début de la campagne, mais souffre de l'éclatement de l'UDF, des réticences du Parti républicain de François Léotard et du silence assourdissant de Valéry Giscard d'Estaing. Cette fois Jean-Marie Le Pen a réussi à être candidat. Aux européennes de 1984, le Front national a fait presque jeu égal avec la liste du Parti communiste, en 1986 il a obtenu 35 députés grâce au scrutin à la proportionnelle. Premier entré en campagne, débarrassé du bandeau noir qui lui masquait un œil, il est maintenant dans la cour des grands. Pour longtemps...

### 1995. LA GUERRE DES CHEFS

La réélection de François Mitterrand a ouvert une période erratique de la vie politique. Pensée comme le pivot structurant et stabilisant de la V<sup>e</sup> République, l'élection présidentielle ne semble plus jouer son rôle face à ce qui se donne à voir comme une série de dérèglements du jeu politique. Pis, elle pourrait les aggraver.

13

La dynamique de la présidentielle de 1988 a été insuffisante pour assurer à François Mitterrand une majorité autre que relative lors des législatives anticipées qui suivent. Le parti présidentiel se déchire au congrès de Rennes de 1990, incapable de régler la question du leadership post-mitterrandien, avec à la clef bien sûr une future candidature à l'Élysée. La ratification référendaire du traité de Maastricht, en 1992, aggrave les divisions à gauche, même si elle bouleverse tout autant la droite. La sévère défaite socialiste aux législatives de 1993 ouvre de nouveau une période de cohabitation. Michel Rocard s'empare du PS pour buter sur l'obstacle des européennes en 1994, où la liste qu'il conduit peine à devancer celle de... Bernard Tapie. Dernier petit tour de piste de l'éternel rival de François Mitterrand, et nouvel épisode de la valse des premiers secrétaires du PS (ils seront quatre à se succéder de 1988 à 1995 : Pierre Mauroy, Laurent Fabius, Michel Rocard, Henri Emmanuelli), potentiels candidats à la fonction suprême, sans compter quelques *outsiders* toujours à l'affût comme Jack Lang et, déjà, Ségolène Royal. Lors du congrès de Liévin, le PS a modifié la procédure de désignation de son candidat ; désormais il doit être élu directement par les adhérents. Nul ne pense l'utiliser puisque les socialistes se sont trouvé un candidat providentiel, venu de Bruxelles, assuré par les sondages d'une éclatante victoire : Jacques Delors. Un candidat qui pourrait permettre au Parti socialiste de trouver au centre droit les voix que ne rapporte plus, sur son

flanc gauche, le Parti communiste. Mais Delors renonce et le mécanisme de Liévin s'avère providentiel. Jospin l'emporte sur le premier secrétaire en fonction, Henri Emmanuelli. Contre la logique de l'appareil, ce sont les militants qui auront eu le dernier mot. La leçon sera retenue.

À droite, l'accalmie est de courte durée. Et quand le conflit va naître ce sera au sein d'une fratrie et non pas entre cousins plus ou moins éloignés. Jacques Chirac, qui a renoncé à Matignon, se fait doubler par son « ami de trente ans » Édouard Balladur. C'est la guerre au sommet au RPR – avec la violence extrême des histoires de famille –, une histoire d'hommes qui est grosse d'une reconstitution partisane tant le conflit déstructure plus encore l'UDF par capillarité, alors même que Valéry Giscard d'Estaing, de retour, essaie en vain d'y imposer son autorité. Charles Pasqua, ministre de l'Intérieur, soutien d'Édouard Balladur, propose sans succès en septembre 1994 un système de primaires à droite. Arc-bouté sur son pré carré partisan, le candidat Jacques Chirac défie l'élus des sondages. Parti politique contre sondages, cet ingrédient-là de la compétition présidentielle au moins reste stable.

Tout comme le cortège des seconds couteaux qui jouent les figurants. Cette fois, ils sont six : Arlette Laguiller que l'on ne présente plus à sa quatrième participation, Robert Hue le sympathique nouveau patron « rénovateur » du Parti communiste, Dominique Voynet qui commence à consolider l'ancrage à gauche des Verts, l'ex sous-préfet organisateur de spectacles et vicomte Philippe de Villiers, l'inconnu Jacques Cheminade et le persévérant Jean-Marie Le Pen, qui n'inquiète toujours pas outre mesure.

## 2002. AU RISQUE DE L'ÉMIETTEMENT

Le résultat du premier tour de l'élection de 2002 en a écrasé la perspective et a fourni un nouveau concept au commentaire politologique, « le risque d'un 21 Avril ». Mais la première source d'étonnement est en amont : la capacité de Jacques Chirac à imposer sa candidature en dépit d'une série de revers jamais égalés. C'est bien sûr la dissolution ratée de 1997 qui conduit à la troisième cohabitation, mais c'est aussi l'échec du parti du président aux européennes de 1999 (la liste conduite par Nicolas Sarkozy se fait doubler par celle de Charles Pasqua et de Philippe de Villiers, et peine à dépasser celle de François Bayrou), son incapacité à contrôler le RPR (Michèle Alliot-Marie en est élue présidente contre le candidat de l'Élysée) et, ô combien symbolique, la perte de la mairie de Paris en 2001. Chirac, sans véritable rival à droite, une

droite démembrée et exsangue... Les centristes (François Bayrou), les libéraux (Alain Madelin), les catholiques « sociaux » (Christine Boutin), les écologistes – de droite (Corinne Lepage) et même les chasseurs (Jean Saint-Josse) barbotent dans le grand bain présidentiel, mais ne forment qu'une cohorte de figurants sans grand relief.

À gauche, l'étonnement est presque inverse : l'incapacité de l'homme fort, patron du pouvoir gouvernant depuis cinq ans, Lionel Jospin, à rassembler son camp, voire à se revendiquer de sa propre famille politique. « Le projet que je propose n'est pas socialiste », n'hésite pas à proclamer le Premier ministre socialiste adoubi par un congrès extraordinaire de son parti à la majorité écrasante de 99 % des suffrages... Laissons de côté l'étonnante fécondité présidentielle des familles trotskystes. Cette fois ils sont trois candidats, la doyenne Arlette Laguiller, bien sûr, Olivier Besancenot qui donne un coup de jeune altermondialiste à la LCR, et le mystérieux Daniel Gluckstein pour le micro-Parti des travailleurs. C'est du sein même de la gauche dite plurielle que vient la surprise, ou la démonstration de l'attraction irrésistible de la présidentielle. Ils sont tous sur la ligne de départ : Robert Hue pour le PC, Jean-Pierre Chevènement pour le MRC, Christiane Taubira pour le PRG et Noël Mamère pour les Verts (après avoir éliminé Alain Lipietz pourtant désigné par une primaire interne). Entre un candidat socialiste qui n'est pas socialiste et ses amis de gouvernement qui n'existent qu'en le critiquant, la surprise était annoncée.

15

L'émiettement... Même Jean-Marie Le Pen est flanqué du félon Bruno Mégret. L'élection présidentielle ne structure plus le paysage politique, elle le démantèle.

2007. *BIS REPETITA*

(ON NE REPREND PAS TOUJOURS LES MÊMES,  
MAIS ON RECOMMENCE)

Les principaux challengers sont différents, beaucoup plus jeunes, nouveaux même si anciens dans la vie politique. Pour le reste, rien ne change. L'élection présidentielle semble être définitivement devenue un forum proportionnel, alors même que le 21 Avril hante tous les esprits. Les deux habitués trotskystes, Arlette Laguiller et Olivier Besancenot sont accompagnés cette fois par Gérard Schivardi du Parti des travailleurs qui se présente curieusement (et illégalement) comme le « candidat des maires ». À gauche, les « nonistes » au référendum sur la Constitution européenne de 2005 ont bien essayé de partir unis à la bataille, en vain.

16 Marie-George Buffet représentera le Parti communiste mais n'empêchera pas la candidature de l'altermondialiste José Bové, cornaqué par une directrice de campagne écologiste. Il y a d'ailleurs pléthore de candidats potentiels chez les écologistes. Nicolas Hulot renonce au bénéfice de la signature de son pacte écologique, Antoine Waechter et Corinne Lepage faute d'obtenir les 500 parrainages. Dominique Voynet pour les Verts représentera donc seule cette mouvance. Le chasseur de service est bien là en la personne de Frédéric Nihous, tout comme la France éternelle et europhobe incarnée par Philippe de Villiers. Jean-Marie Le Pen ne peut pas ne pas être là, bien sûr. François Bayrou récidive, renonce heureusement à faire campagne à bord d'un bus au colza comme en 2002, et cherche à faire valoir sa prétention à être le principal opposant à « l'État-UMP » – lui qui a perdu l'essentiel de ses troupes lors de l'OPA du RPR sur l'UDF au lendemain de la précédente présidentielle. C'est le candidat vedette des sondages, qui ne passe pas le premier tour mais est vainqueur au second... Nicolas Sarkozy a joué la carte maîtresse, celle de la conquête du parti, contre celle du prestige, Matignon, qu'il n'a d'ailleurs jamais eue en main. La chance – notamment le crash politique de Dominique de Villepin dans l'affaire du CPE – a fait le reste pour qu'il s'impose à droite. Ségolène Royal a réussi à allier le contournement partisan – médiatique, sondagier, organisationnel (avec son association Désirs d'avenir) – et le soutien majoritaire des cadres de l'appareil socialiste et des nouveaux adhérents à vingt euros pour imposer sa candidature face à Laurent Fabius et Dominique Strauss-Kahn.

La seule nouveauté, et elle est de taille, tient en un mot : « primaires ». Encore raillée en 2006, quand elle faisait l'objet d'une proposition de loi déposée par les radicaux, voilà que la procédure des primaires – devant les adhérents, les sympathisants, demain le « peuple de gauche » (ou de « droite », qui sait) ? – est considérée comme le remède miracle à la maladie devenue chronique de la V<sup>e</sup> République : candidater à la présidentielle. On peut en douter.



R E S U M É

---

*L'histoire des candidatures à l'élection présidentielle se confond avec celle de la V<sup>e</sup> République : installation du trophée présidentiel au cœur de la vie politique et restructuration bipolaire parallèle du système des partis, puis lent dérèglement des équilibres partisans, affaiblissement de la capacité structurante de la présidentielle et proportionnalisation du premier tour de l'élection.*



DEVENIR CANDIDAT :  
QUELS FILTRES ?

« Les dangers du système d'élection croissent en proportion directe de l'influence exercée par le pouvoir exécutif sur les affaires de l'État. »

19

ALEXIS DE TOCQUEVILLE,  
*De la démocratie en Amérique*, t. I, chap. VIII

Tout, ou presque tout, a été écrit sur l'élection du président de la République sous l'empire de la Constitution de 1958. Le système à l'œuvre depuis la révision constitutionnelle de 1962 est connu. Il consiste en une onction populaire conduisant à une forme de « sacre électif » censé permettre d'asseoir la légitimité du monarque républicain. On connaît les raisons qui ont conduit les pères fondateurs du régime à choisir cette option de l'élection du président de la République au suffrage universel direct. Il s'agissait, comme l'a maintes fois rappelé le général de Gaulle, de respecter l'« esprit de la Constitution » selon lequel « [...] le pouvoir n'est pas la chose des partisans mais qu'il doit procéder du peuple, ce qui implique que le chef de l'État élu par la Nation en soit la source et le détenteur<sup>1</sup> ». À l'époque contemporaine, ce système n'est plus guère discuté dans son principe même, le recours au suffrage universel venant le laver de tout soupçon. L'existence d'une double légitimité populaire bénéficiant, d'une part, au président de la République et, d'autre part, à l'Assemblée nationale, apparaît désormais comme une loi fondamentale du régime constitutionnel de la V<sup>e</sup> République. Pourtant, à y regarder de plus près, cette élection du président de la République au

---

1. Conférence de presse du 31 janvier 1964.

suffrage universel direct fait partie de ces « exceptions françaises » qui accentuent encore davantage la singularité de nos institutions politiques, surtout si on les compare à celles qui existent dans les autres pays européens notamment.

C'est sans doute l'une des raisons pour lesquelles, dès l'origine, ce système a dû être corrigé afin d'en atténuer les conséquences jugées les plus néfastes. Si on laisse de côté les éventuels filtres politiques pouvant être mis en place au sein des formations politiques, par exemple sous la forme de primaires<sup>2</sup>, il convient de s'attacher exclusivement aux filtres juridiques. Ils résultent avant tout de la loi du 6 novembre 1962, modifiée à douze reprises depuis son adoption<sup>3</sup>, et de son décret d'application du 8 mars 2001<sup>4</sup>. Comme on le sait, cette loi, en raison de ses conditions d'adoption par la voie d'un référendum organisé sur le fondement de l'article 11 de la Constitution, contient à la fois des dispositions de valeur constitutionnelle (art. 1 et 2, modifiant les art. 6 et 7 de la Constitution de 1958) et des dispositions ayant valeur organique (art. 3 et 4). Les secondes visant à remédier aux difficultés créées par les premières, le poison et l'antidote sont donc délivrés dans la même prescription. Ces règles correctrices visent à filtrer les candidatures à l'élection présidentielle en opérant une présélection des candidats afin de garantir la clarté et la sincérité du scrutin, voire sa dignité. Le Conseil constitutionnel insistant à juste titre sur ce dernier élément dans la période récente<sup>5</sup>.

Cependant, l'existence de telles règles pose à son tour de nombreux problèmes, dont celui de l'égalité devant le suffrage, car, évidemment, filtrer les candidatures revient à porter atteinte au droit d'être élu qui représente l'un des versants du droit de suffrage. C'est pourquoi il est permis de s'interroger sur ce système qui touche au cœur l'expression de la souveraineté nationale en se posant la question de savoir s'il peut encore être corrigé ou s'il doit être remis en cause plus fondamentalement. Cette interrogation représentera le fil conducteur de la réflexion qui, dans un premier temps, portera sur les procédés de filtrage des candidatures à l'élection présidentielle pour rechercher, dans un second temps, s'ils permettent réellement d'apurer la démocratie.

2. Voir, *infra*, l'article d'Alain Bergounioux, « Primaires or not primaires ? », p. 45.

3. *JO*, 7 novembre 1962, p. 10762 (modifiée en 1976, 1983, 1988 à trois reprises, 1990, 1995 à deux reprises, 1999, 2001, 2006 et 2007).

4. *JO*, 9 mars 2001, p. 3772 (modifié en 2002, 2006 et 2007).

5. Décision, *Observations du Conseil constitutionnel sur l'élection des 22 avril et 6 mai 2007*, *Rec.*, p. 149.

## FILTRES LES CANDIDATURES

Outre l'obligation de déclarer leur situation patrimoniale, les candidats à la candidature doivent satisfaire, d'une part, à des conditions d'éligibilité qui apparaissent comme étant minimales et, d'autre part, à des règles de présentation des candidatures pour le moins contingentes.

*Des conditions minimales d'éligibilité*

Le premier filtre, de nature objective, est représenté par les conditions d'éligibilité. Il convient de souligner ici que étrangement, le code électoral ne prévoit pas de dispositions particulières fixant des conditions d'éligibilité s'agissant de l'élection présidentielle, alors même que toute la vie politique française gravite autour de cette élection<sup>6</sup>. Les dispositions à valeur organique de la loi du 6 novembre 1962, modifiée sur ce point notamment en 2001 puis en 2006, se bornent à opérer un renvoi aux dispositions générales du code électoral. Il en résulte donc que, dans le silence des textes, ou plutôt en l'absence de dispositions spéciales, ce sont ces dispositions générales qui s'appliquent et qu'en cas de difficulté d'interprétation c'est naturellement au juge constitutionnel que revient le dernier mot. Ces dispositions générales sont celles qui apparaissent notamment aux articles L. 1 à L. 7 et L. 40 à L. 45 du code électoral. En conséquence, pour être éligible lors de l'élection à la présidence de la République, quatre conditions sont requises.

21

En premier lieu, le candidat doit avoir la « qualité d'électeur », c'est-à-dire tout d'abord être français ou française (art. L. 44).

En deuxième lieu, le candidat doit avoir « 18 ans révolus » (LO 127). Jusqu'à la loi organique du 14 avril 2011<sup>7</sup>, l'âge minimum requis était de 23 ans. Très curieusement, cette condition d'éligibilité ne figure pas dans un texte propre à l'élection présidentielle. La loi du 6 novembre 1962 se contentant de renvoyer aux dispositions du code électoral relatives à l'élection des députés. Au regard du principe de séparation des pouvoirs, ce parallélisme est bien peu satisfaisant et les conditions d'éligibilité du président de la République devraient être clairement dissociées de celles des députés.

En troisième lieu, le candidat doit avoir « satisfait aux obligations

6. Dans le passé, une disposition spécifique a pourtant existé, puisque les membres de familles ayant régné sur la France étaient inéligibles à la présidence de la République. Cette interdiction créée par la loi constitutionnelle du 14 août 1884 avait été confirmée par la Constitution de 1946, mais a disparu lors de l'adoption de la Constitution de 1958.

7. JO, 19 avril 2011, p. 68.

imposées par le code du service national » (art. L. 45). Ces obligations sont désormais très ténues et se résument, depuis une loi du 28 octobre 1997, à un « appel de préparation à la défense ». En revanche, par le passé, cette condition a pu poser problème. Ainsi, en 1969, dans la décision *Ducatel c. Krivine*, le Conseil constitutionnel avait dû résoudre la question de savoir si Alain Krivine pouvait être candidat à l'élection présidentielle alors même qu'il était en train d'effectuer son service national. En d'autres termes, il s'agissait de savoir si, placé dans cette situation, il pouvait être considéré comme ayant satisfait aux obligations du code du service national. La réponse du Conseil a été affirmative, car cette exception au droit de suffrage devait forcément être interprétée strictement.

22 En quatrième et dernier lieu, le candidat ne doit pas se trouver dans l'un des cas d'incapacité ou d'inéligibilité prévus aux articles L. 5 à L. 7 du code électoral. Dans une telle hypothèse, le Conseil constitutionnel n'a d'autre choix que d'exclure de la liste des candidats la personne qui aurait été, par exemple, déclarée inéligible à la suite d'une décision judiciaire.

Au final, ces quelques conditions d'éligibilité représentent un filtre plutôt facile à traverser. C'est pourquoi un second filtre plus fin a été imaginé : celui de la présentation des candidatures. Il est parfois appelé système des « parrainages » selon une formule hasardeuse qui, au mieux, assimile la candidature à l'élection présidentielle à l'accès à un cercle d'initiés ou à un club et, au pire, renvoie à des pratiques en usage dans certaines organisations criminelles.

### *Des règles contingentes de présentation des candidatures*

Les procédés de sélection des candidats par une présentation des candidatures ne sont pas nouveaux dans le droit électoral français. Ils reposent cette fois nécessairement sur des considérations d'ordre subjectif. On se souvient en particulier du système en vigueur au début du second Empire, des candidatures officielles soutenues par l'empereur des Français. De même, aux commencements de la V<sup>e</sup> République, bien qu'il ait été prévu que le président soit élu par un collège électoral, une règle de présentation des candidatures avait tout de même été édictée par l'ordonnance organique du 7 novembre 1958 relative à l'élection du président de la République. Son article premier imposait que les candidats fussent présentés par au moins cinquante membres du collège électoral d'environ 80 000 membres<sup>8</sup>.

8. Voir Christophe Guettier, « Les candidats à l'élection présidentielle sous la V<sup>e</sup> République », *RDP*, 1990, p. 49 *sq.*

Dans un second temps, avec l'adoption du principe de l'élection du chef de l'État au suffrage universel direct, la loi du 6 novembre 1962 a repris la formule initiale, mais en s'efforçant de resserrer davantage les mailles du filet. Ont alors été exigées cent présentations émanant de députés, sénateurs, membres du Conseil économique et social, conseillers généraux ou maires élus d'au moins dix départements ou territoires d'outre-mer différents. Cependant, cette condition préalable n'eut pas l'effet escompté puisque le nombre de candidats à l'élection présidentielle ne cessa de croître. Alors que trois candidats seulement s'étaient soumis aux suffrages du collège électoral en 1959, six se confrontèrent au suffrage universel en 1965, sept en 1969 et jusqu'à douze en 1974. Cet afflux de candidatures conduisit le Conseil constitutionnel à formuler des observations dépourvues d'ambiguïté. Pour le Conseil, intervenant ici de manière inédite, du moins publiquement, comme conseiller du gouvernement : « [...] si le principe de la présentation des candidats par certaines catégories de citoyens n'appelle aucune critique, il importe, pour respecter l'esprit même de l'institution de l'élection du président de la République par le suffrage universel, que les candidatures aient une assise véritablement nationale. Il est également indispensable que tout courant réel d'opinion puisse susciter une candidature. À ces fins, il conviendrait d'augmenter le nombre de présentations et d'exiger que les signataires de celles-ci comprennent des élus du quart au moins des départements et territoires tout en évitant de paraître conférer à l'une quelconque des catégories de citoyens habilités à signer des présentations un privilège par rapport aux autres<sup>9</sup> ».

23

Comme on le sait, à la suite de ces observations, le législateur organique intervint pour restreindre encore un peu plus l'accès des prétendants à la candidature. En effet, la loi organique du 18 juin 1976<sup>10</sup> vint modifier les dispositions ayant valeur organique de la loi du 6 novembre 1962<sup>11</sup>, afin de prévoir que désormais les candidats devraient recueillir cinq cents présentations émanant de titulaires de mandats électifs nationaux<sup>12</sup> ou

9. Décision, *Déclaration du Conseil constitutionnel à l'occasion de la proclamation des résultats de l'élection présidentielle de 1974*, Rec., p. 57.

10. JO, 19 juin 1976, p. 3676.

11. Le texte actuellement en vigueur de la loi de 1962 a été encore plusieurs fois modifié depuis 1976, notamment afin de tenir compte de l'apparition de nouvelles catégories de collectivités territoriales et, par suite, d'élus en leur sein. La dernière retouche a été apportée par la loi organique du 21 février 2007 portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer (JO, 22 février 2007, p. 3121).

12. Députés, sénateurs, représentants au Parlement européen de nationalité française et élus en France et membres élus de l'assemblée des Français de l'étranger.

territoriaux<sup>13</sup>. Au surplus, le nouveau dispositif impose que parmi les signataires, qui représentent un « vivier » d'environ quarante-sept mille titulaires du droit de présentation<sup>14</sup>, figurent des élus d'au moins trente départements ou collectivités d'outre-mer sans que plus d'un dixième d'entre eux puissent être les élus d'un même département ou collectivité d'outre-mer. Ces présentations doivent parvenir au Conseil constitutionnel au plus tard le sixième vendredi précédant le premier tour de scrutin à dix-huit heures. En somme, la loi organique du 18 juin 1976 a rendu plus strictes les conditions primitives trop libérales qui n'avaient pas permis de filtrer des candidatures manifestement fantaisistes ou sans intérêt<sup>15</sup>. Cependant, ce dispositif a, à son tour, été jugé encore trop laxiste et, depuis trente-cinq ans, la réforme (ou plutôt l'impossible réforme) des parrainages demeure un sujet d'actualité<sup>16</sup>.

24

En effet, lors des élections présidentielles postérieures à l'entrée en vigueur de la loi organique du 18 juin 1976, le nombre de candidats est resté très élevé : dix en 1981, neuf en 1988, neuf en 1995, seize en 2002 et douze en 2007. Le pic de seize candidats en 2002 a d'autant plus frappé les esprits, que cet émiettement des candidatures, notamment à gauche, a représenté la cause majeure de l'élimination dès le premier tour de Lionel Jospin, candidat pour le Parti socialiste. La confrontation inédite au second tour de l'élection présidentielle de 2002 entre l'ancien président de la République, Jacques Chirac, et le président du Front national à l'époque, Jean-Marie Le Pen, a mis en évidence avec une obscure clarté les limites du système, le seuil de qualification étant tombé à son étiage historiquement le plus bas. Chacun a alors compris que les défauts du

---

13. Membres des conseils régionaux, de l'assemblée de Corse, des conseils généraux des départements, de Mayotte, des conseils territoriaux de Saint-Barthélemy, de Saint-Martin et de Saint-Pierre-et-Miquelon, du Conseil de Paris, de l'assemblée de la Polynésie française, du congrès et des assemblées de province de la Nouvelle-Calédonie, de l'assemblée territoriale des îles Wallis-et-Futuna, maires, maires délégués des communes associées, maires des arrondissements de Lyon et de Marseille. Les présidents des organes délibérants des communautés urbaines, des communautés d'agglomération, les présidents des communautés de communes, le président de la Polynésie française, le président du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie.

14. En réalité, environ quarante-deux mille, si on tient compte du cumul de plusieurs mandats par un seul élu. Les titulaires du droit de présentation disposent d'un droit de vote qui est personnel et non pas plural en fonction du nombre de mandats électifs dont ils sont titulaires.

15. Voir Jean-Pierre Camby, « Le Conseil et les cinq cents : les "parrainages" des candidats à l'élection présidentielle », *RDP*, 2002, p. 595.

16. Voir Philippe Blachère, « La réforme des parrainages : une bonne mauvaise idée ou une mauvaise bonne idée ? », *Politeia*, 2007, p. 51.



système de sélection des candidatures, conjugués il est vrai avec quelques erreurs de stratégie politique, pouvaient conduire à un dévoiement complet de l'élection présidentielle elle-même. Or, compte tenu de l'importance démesurée de cette élection dans la vie politique française, c'est l'équilibre de l'ensemble de l'édifice républicain qui a été atteint. Dès lors, se pose la question de savoir s'il ne serait pas opportun d'apurer réellement la démocratie française en changeant de filtre, voire plus radicalement en changeant de mode de scrutin.

#### APURER LA DÉMOCRATIE ?

L'enjeu de la discussion sur les modalités de l'élection du chef de l'État est crucial car, même dans un État constitutionnel de droit comme le nôtre, ce qui se joue c'est l'image de la démocratie et, peut-être, son essence même. Peut-elle s'accommoder de procédés de sélection des candidatures qui conduisent à exclure nombre de prétendants sans pour autant être réellement efficaces ? Peut-on encore corriger le système ou faut-il remettre en question l'option arrêtée en 1962 du suffrage universel direct pour la désignation du président de la République ?

25

#### *Une altération du suffrage universel direct ?*

Le système actuel de présentation des candidatures, combiné avec des conditions d'éligibilité indéniablement peu sélectives, conduit sans aucun doute à ternir l'image de la démocratie et, *in fine*, à altérer le suffrage universel direct. Chaque campagne électorale préalable à l'élection présidentielle est désormais émaillée par des épisodes de marchandage des parrainages assez peu glorieux. Le Conseil constitutionnel les relève et, dans les cas flagrants, n'hésite pas à décompter les formulaires de présentation les plus litigieux. Toutefois, le Conseil est allé plus loin dans ses observations sur l'élection présidentielle des 22 avril et 6 mai 2007 en considérant que : « [...] la présence de douze candidats à l'élection présidentielle de 2007 conduit [...] le Conseil constitutionnel à s'interroger, comme il l'avait déjà fait dans ses précédentes observations, sur le bien-fondé des règles de présentation. Ce nombre élevé de candidats a pu affecter la clarté du débat électoral, notamment dans le cadre de la campagne radiotélévisée, en raison de l'exigence légale d'une stricte égalité entre les candidats. Si cette exigence s'impose pour la campagne officielle et ne soulève pas de difficulté, elle est plus difficile à mettre en œuvre, dans de telles conditions, s'agissant des programmes que les chaînes de radio et de télévision organisent pour contribuer à l'information des

citoyens. On relèvera que les règles de présentation d'un candidat n'ont pas été rendues plus sévères depuis 1976. D'autres facteurs, tels que la réglementation applicable en matière de remboursement des dépenses de campagne, contribuent à une augmentation du nombre des candidats. Enfin, la question de la publication, pour chaque candidat, de la liste intégrale de ses présentateurs est toujours posée<sup>17</sup> ».

26 La réflexion d'ensemble devant conduire à une refonte complète du mécanisme permettant de filtrer les candidats à l'élection présidentielle à laquelle le Conseil constitutionnel invite les pouvoirs publics sans discontinuer depuis 1974 a bien eu lieu, en particulier au sein du « Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V<sup>e</sup> République ». Ce comité, présidé par Édouard Balladur, s'est réuni à compter de juillet 2007 et a rendu son rapport au président de la République au mois d'octobre de la même année<sup>18</sup>. Le point de départ du raisonnement du comité est sans ambiguïté : le système des parrainages a « vécu »<sup>19</sup>. En conséquence, il a proposé une option entre deux solutions passant toutes deux par une révision préalable de l'article 7 de la Constitution. Première solution envisagée, le comité a proposé que : « [...] la sélection des candidats soit le fait d'un collège de quelque cent mille élus (soit plus du double du nombre des personnes susceptibles, dans le système actuel, de parrainer des candidatures) composé des parlementaires, conseillers régionaux, conseillers généraux, maires et délégués des conseils municipaux qui, sélectionnés à proportion de la population qu'ils représentent et soumis à l'obligation de voter, seraient appelés, au chef-lieu du département, à désigner, à bulletin secret, le candidat qu'ils souhaitent voir concourir à la présidence de la République. Cette désignation, qui interviendrait partout le même jour dans un délai suffisant avant le début de la campagne présidentielle proprement dite, serait de nature, si elle était assortie de la fixation d'un seuil en deçà duquel les candidats ne pourraient être retenus et de l'exigence de franchir la barre d'un minimum de voix dans un nombre donné de départements, à limiter la multiplication des candidatures ». Seconde solution, avancée cette fois avec plus de réserves, le comité a imaginé que la sélection des candidatures puisse être opérée par une proportion déterminée des citoyens eux-mêmes, plutôt que de passer par l'intermédiaire des grands élus. Cette proposition de créer

17. *Rec.*, p. 149.

18. *Une V<sup>e</sup> République plus démocratique*, Fayard/La Documentation française, 2008.

19. *Ibid.*, p. 24.

un « parrainage citoyen » en lieu et place du « parrainage notabiliaire » est séduisante et, pour tout dire, bien dans l'air du temps, même si elle revient à créer un tour préalable aux deux tours éventuellement à suivre. Mais surtout cette proposition paraît condamnée par avance en raison des difficultés pratiques considérables qu'elle soulève, en particulier dans l'hypothèse de l'organisation d'élections anticipées. Quoiqu'il en soit, ces propositions sont demeurées jusqu'à présent purement spéculatives, le constituant, comme le législateur organique, demeurant sourds aux arguments pourtant solides développés par le comité Balladur comme, avant lui, par le Conseil constitutionnel.

C'est sans doute pourquoi des propositions alternatives ont été effectuées, qui révèlent le souci communément partagé de ne pas transformer l'élection du président de la République, « clé de voûte » de nos institutions, en un jeu de hasard d'où toute rationalité serait définitivement exclue. Un grand nombre de remèdes ont été proposés. Le plus souvent, il est avancé l'idée d'augmenter le nombre de parrainages exigés, pour le porter, par exemple, à mille. Le problème ici étant que, plus ce nombre augmente, plus il est porté atteinte au droit d'être élu, donc d'une manière générale au droit de suffrage. Des propositions plus construites ont aussi été effectuées par des parlementaires, non d'ailleurs sans quelques arrière-pensées. Par exemple, Éric Raoult a proposé que chaque candidat à la candidature soit parrainé par cinq cent mille citoyens<sup>20</sup>. Quant à la doctrine constitutionnaliste, elle a également proposé des solutions. Ainsi, à défaut d'une refonte du système, Guy Carcassonne écrivait dès 2002 qu'il serait souhaitable, *a minima*, c'est-à-dire sans renforcer l'exigence de cinq cents présentations, de retoucher la loi de 1962 et le décret de 2001 afin de réduire la période de collecte des signatures et surtout de permettre enfin la publication intégrale des noms des signataires des formulaires de présentation des candidatures. Le procédé actuel de tirage au sort des cinq cents requis par la loi étant à l'évidence un expédient. Selon cet auteur, « [...] sans doute la conjugaison de la rapidité et de la transparence suffirait-elle à écarter les candidats les moins représentatifs<sup>21</sup> ». S'inscrivant cette fois dans une perspective plus ambitieuse, Guy Carcassonne et Olivier Duhamel ont préconisé, dans une tribune parue dans un grand quotidien du soir en 2006, une solution ingénieuse

27

20. « Proposition de loi organique visant à modifier la loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962 relative à l'élection du président de la République au suffrage universel et visant à faire parrainer chaque candidat par au moins 500 000 citoyens inscrits sur les listes électorales », Assemblée nationale, 30 avril 2007, n° 3768.

21. *Le Point*, 29 novembre 2002.

passant par une révision de l'article 7 de la Constitution de 1958 afin de créer un « tour intermédiaire » si moins de deux candidats obtenaient au moins 20 % des suffrages exprimés au premier tour. Lors du « tour intermédiaire » pourraient alors concourir les quatre candidats qui ont obtenu le plus de suffrages<sup>22</sup>. Cette règle, même si elle apparaît comme excessivement complexe, présente l'avantage d'apporter une réponse cohérente au phénomène inquiétant de l'abaissement constant du seuil de qualification pour le second tour qui, en 2002, s'est situé à guère plus de 16 %.

28 À l'évidence, la multiplication de ces propositions, quel que soit le jugement que l'on peut porter sur leur opportunité ou leur efficacité potentielle, révèle que le système de sélection des candidatures à l'élection présidentielle en France n'a pas produit les effets escomptés et qu'il produit même des effets pervers. Si les pouvoirs publics persistent à demeurer sans réaction face aux avertissements répétés du Conseil constitutionnel et de la doctrine, il pourrait même en produire d'autres, encore plus pervers, à l'occasion des prochaines élections présidentielles prévues en 2012, puisque l'abaissement du seuil de qualification pour le second tour pourrait conduire à un « choc des extrêmes » qui réduirait de manière drastique le choix des électeurs pour le second tour. Cette perspective conduit à se demander si l'option du suffrage universel indirect ne serait pas finalement préférable.

### *L'option du suffrage universel indirect*

Comme on le sait, la question de la désignation du titulaire du pouvoir exécutif représente, en France, *la* question constitutionnelle depuis plus de deux siècles. Alors que, s'agissant des droits fondamentaux, il existe une continuité constitutionnelle ininterrompue depuis 1789, pour ce qui est de l'équilibre des pouvoirs publics, la Constitution de la V<sup>e</sup> République laisse encore transparaître une indétermination fondamentale qui caractérise la France depuis la Révolution, comme si elle ne s'était jamais pardonnée d'avoir sacrifié le pouvoir exécutif alors détenu par le roi sur l'autel des droits de l'homme. La quinzaine de constitutions qui se sont succédé depuis 1789 a permis d'expérimenter toute la gamme des solutions possibles allant de la dévolution héréditaire à l'élection. S'agissant de l'élection, tous les systèmes ont aussi été testés : élection au suffrage universel direct en 1848, par le Parlement en 1875 et en 1946, ou encore par un collège de grands électeurs entre 1958

22. « Comment éviter un nouveau 21 avril ? », *Le Monde*, 8 mars 2006.

et 1962. De même, plusieurs des vingt-quatre révisions de l'actuelle Constitution ont précisément eu pour objet d'opérer des « réglages » portant sur le mandat du président de la République. La révision de 2000 est venue substituer le quinquennat au septennat, et la réforme de 2008 est intervenue pour limiter le nombre de mandats du président de la République à un maximum de deux consécutifs. De plus, comme on l'a écrit plus haut, la loi de 1962 a été modifiée douze fois. Sur ce point, notre Constitution ressemble chaque jour davantage au vaisseau de Thésée que les Athéniens, désireux de perpétuer le souvenir du héros légendaire, réparaient et transformaient sans cesse et qui, rapporte Plutarque, resta resplendissant durant des siècles, même s'il n'entretenait plus qu'un très lointain rapport avec le modèle original.

Or, aujourd'hui, la question du principe même de l'élection du président de la République au suffrage à la fois universel et direct est rarement posée et apparaît comme le « tabou » ultime de nos institutions politiques. Les comités de sages chargés de proposer des réformes de la Constitution, en 1993 sous la présidence du doyen Vedel, ou en 2007 sous celle d'Édouard Balladur, se sont d'ailleurs vu interdire la possibilité d'une réflexion sur le sujet. Ainsi, dans sa lettre de mission de 1992, François Mitterrand prévenait-il fermement : « On ne reviendra pas sur l'élection du président au suffrage universel. Elle est entrée dans nos mœurs et tout montre que le peuple français qui l'a décidée par référendum y est plus que jamais attaché<sup>23</sup>. » L'argument porte, il est vrai. Cependant, lorsqu'on relit cette phrase de l'ancien président de la République, on ne peut s'empêcher de lire entre les lignes et de se demander si c'est réellement le « peuple français », dont la volonté est ici présumée, qui est à jamais attaché à l'élection du chef de l'État au suffrage universel direct. N'est-ce pas plutôt celui qui tient alors la plume et qui fut pourtant par le passé le plus farouche opposant de la mutation subreptice du régime de la V<sup>e</sup> République décidée par le général de Gaulle en 1962 ?

Quoi qu'il en soit, il reste vrai que, compte tenu des procédures de révision de la Constitution dans notre pays, le président de la République demeure le seul maître de son destin, puisque toute révision constitutionnelle, y compris concernant son propre mandat, passe par lui. On conçoit aisément les avantages d'une telle équation. Il faut aussi en percevoir les limites. Si cet argument est sérieux, puisqu'il supposerait qu'un président de la République élu au suffrage universel direct

23. Lettre du 30 novembre 1992, *Propositions pour une révision de la Constitution. Rapport au président de la République*, La Documentation française, 1993.

acceptât que lui-même, s'il se présentait à nouveau, ou ses successeurs soient élus selon d'autres modalités que le suffrage universel direct, il est à mon sens le seul.

En effet, aucune règle juridique n'interdit une révision de l'article 6 de la Constitution de 1958, déjà modifié par la loi de 1962 et par les lois constitutionnelles de 2000 et 2008. La seule exigence irrésistible est celle figurant en tête de la loi constitutionnelle du 3 juin 1958, à savoir que le suffrage universel demeure bien la source du pouvoir politique. Pour le reste, rien n'interdit de réfléchir à d'autres solutions, qu'il s'agisse du « suffrage collégial » comme celui qui fut pratiqué aux débuts de la V<sup>e</sup> République, ou du véritable suffrage universel indirect qui, par hasard certainement, est la seule formule que nous n'ayons jamais encore éprouvée pour l'élection du chef de l'État<sup>24</sup>. Ce que l'on appelle ici suffrage universel indirect correspond à l'hypothèse où l'ensemble des citoyens seraient appelés à désigner de « grands électeurs » qui n'auraient qu'une seule fonction, une fonction électorale : désigner le président de la République.

Pour ma part, j'incline à penser que seule une réforme constitutionnelle de cet ordre permettra à la République française de ne plus apparaître comme une « démocratie régressive » ainsi que l'a cruellement, mais justement, qualifiée Emmanuel Todd<sup>25</sup>. Peut-être est-il temps, alors qu'approche le cinquantenaire de la loi de 1962, d'admettre que l'antidote qu'elle contient, la sélection des candidatures par le procédé des cinq cents présentations, n'a pas réussi à guérir notre démocratie du poison qui la ronge, l'élection du chef de l'État au suffrage universel direct. Mettre fin à cette singularité française, instaurée exclusivement à l'époque pour des raisons de politique intérieure qui ont depuis lors disparu, représenterait assurément un gage de maturité de notre démocratie.

24. Sur la distinction entre « suffrage collégial » et « suffrage indirect », voir Georges Vedel, *Manuel élémentaire de droit constitutionnel*, Sirey, 1949, p. 356.

25. *Après la démocratie*, Gallimard, 2008, p. 245.

R É S U M É

---

*Depuis 1962, l'élection du président de la République française a lieu au suffrage universel direct. Pour éviter un trop grand afflux de candidatures, il a fallu instaurer des filtres. Ceux-ci consistent en des conditions d'éligibilité et surtout en une exigence de présentation des candidatures par au moins cinq cents élus. L'inefficacité de ce système de sélection des candidatures, en dépit de plusieurs modifications, conduit à s'interroger sur la nécessité d'une remise en cause plus profonde du procédé de désignation du chef de l'État.*





## LES DROITS DU CANDIDAT À L'ÉLECTION PRÉSIDENTIELLE

« Il y a aussi loin de la hardiesse de solliciter à la faiblesse de refuser, qu'il y a loin de l'ambition au dévouement. »

33

ALPHONSE DE LAMARTINE<sup>1</sup>.

Être candidat à la présidence de la République française, c'est peut-être avant tout avoir le droit de ne pas l'être. Les candidatures à l'élection de 2012 s'annoncent progressivement, mais les regards sont essentiellement tournés vers les candidats virtuels jugés « présidentiables » par leur entourage. Lequel ne saurait imaginer un seul instant que « son » candidat n'ose endosser la tenue porteuse d'espoir des militants ; ne saurait imaginer non plus que ledit candidat n'ait pas suffisamment le goût de la France pour se lancer dans la compétition la plus redoutable qui soit. Car briguer la présidence, c'est avant tout briguer une candidature : l'histoire a prouvé que la première motivation n'entraînait pas nécessairement la seconde, certains « présidentiables » non candidats ayant été en quelque sorte « excommuniés » pour cela. Que l'on se souvienne de la cruelle réflexion de François Mitterrand à propos d'un Jacques Delors populaire, obligé d'annoncer publiquement sa non-candidature : « Delors aimerait bien être président, mais il n'a pas envie d'être candidat<sup>2</sup>. » Jacques Delors, avançant l'argument du peu de marge de manœuvre que lui laisserait la configuration politique, n'avait

---

1. Lettre adressée aux journalistes, *La Presse*, 2 décembre 1848, p. 2.

2. Cité par Claude Estier, *De Mitterrand à Jospin. Trente ans de campagnes présidentielles*, Stock, 1995, p. 261.

ainsi pas cédé aux appels de son parti et au pouvoir de séduction des sondages. Ceux-là mêmes qui ont appelé l'époux de la journaliste qui, ce 11 décembre 1994, entendait en direct la déclaration de non-candidature du père d'une éventuelle candidate... Appel vain et désespéré qui bouleverse la campagne avant même qu'elle n'ait commencé.

34 La question d'une candidature à la fonction politique la plus haute qui soit ne se pose pas en termes d'envie ou de désir. Déclarer sa candidature ne reflète pas un caprice humain, un désir de toute-puissance, la seule volonté de s'opposer à un « autre », car le candidat est aussi, voire avant tout, un compétiteur. Ce n'est pas non plus la traduction providentielle d'un appel désespéré d'un parti en mal d'idées. Comme l'a rappelé en d'autres termes le Conseil constitutionnel dans ses observations suite à l'élection présidentielle de 2007 à propos du parrainage, « la présentation d'un candidat est un acte personnel et volontaire qui ne peut donner lieu ni à marchandage ni à rémunération ». La candidature est l'antichambre de l'Élysée, de l'article 5 de la Constitution. Le candidat déclaré est, virtuellement, potentiellement, le « pré-arbitre » veillant au fonctionnement régulier des pouvoirs publics et de la continuité de l'État, le « pré-garant » de l'indépendance nationale, de l'intégrité du territoire et du respect des traités. Il est, au lendemain du second tour, candidat malheureux ou « la clef de voûte de notre régime [...], désigné par la raison et le sentiment des Français pour être le chef de l'État et le guide de la France », selon le célèbre discours du général de Gaulle défendant l'élection au suffrage universel direct. D'où l'émotion d'une partie de la France au soir du 21 avril 2002, celle qui sait ce que signifie être candidat au second tour.

C'est la raison pour laquelle l'évocation des droits du candidat est beaucoup moins classique que ne l'est celle de ses devoirs. Notre régime fonctionne de telle manière que les attentes de l'opinion publique sont plus exigeantes qu'elles ne l'étaient à une époque moins « présidentia-liste ». Inutile de revenir ici sur le sempiternel mais néanmoins vivifiant débat sur la nature de nos institutions, que la – trop – providentielle loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 n'aura pas tranché. À un an des élections, les instituts de sondage, n'ayant pas totalement tiré les leçons peu glorieuses du passé, commencent leur œuvre. Si les regards se portent déjà autant vers la Corrèze ou Washington, si les résultats d'élections cantonales s'interprètent aujourd'hui comme un échec ou une réussite pour l'exécutif, c'est en raison de l'importance que la Constitution a, et a toujours, accordée à ce dernier. La question de la candidature à une élection présidentielle a un relief tout particulier parce que notre texte

suprême accorde à la présidence un relief tout aussi particulier. Et parce que la pratique du pouvoir est allée dans le même sens : tous les présidents qui se sont succédé ont endossé avec aisance le costume taillé par le premier d'entre eux. Même ceux qui l'ont sévèrement critiqué ont fini par s'y habituer, voire par y prendre goût.

L'envergure de la fonction présidentielle explique l'importance de ce type de campagne et de son encadrement normatif. S'il fallait céder à la tentation de résumer l'esprit de ce dernier, il pourrait être fièrement avancé que le droit français insiste essentiellement sur la transparence et l'équité. La campagne présidentielle est une compétition personnelle, l'homme s'exposant plus que son parti. Et, comme dans toute compétition démocratique, les candidats doivent pouvoir bénéficier d'une égalité de traitement. Il n'y a qu'une seule arme que la Constitution, la loi, les décrets ou la jurisprudence ne pourront jamais garantir de manière parfaitement égalitaire : c'est le talent. Mais elles peuvent se saisir de tout le reste : l'alignement des règles de parrainage, l'égalité des temps de parole dans les médias, l'encadrement du financement des campagnes. Ces règles se situent à chaque niveau de l'échelle normative : dispositions constitutionnelles, lois organiques, lois ordinaires et dispositions à valeur réglementaire, où le Conseil constitutionnel est omniprésent. En vertu de l'article 58 de la Constitution, c'est en effet lui qui « veille à la régularité de l'élection du président de la République [...] ». Les textes relatifs à l'élection présidentielle, qui « frappent par leur caractère épars et leur relative complexité<sup>3</sup> », donnent une interprétation très large du verbe « veiller » utilisé par le texte constitutionnel, le Conseil étant à la fois « conseil, acteur et juge<sup>4</sup> » durant la période électorale.

Dans sa démarche de conviction, dans sa recherche de l'adhésion, bref, dans la rhétorique politique, le candidat ne saurait utiliser tous les moyens. Les textes, à divers degrés de l'échelle normative, lui précisent les limites à l'intérieur desquelles doit s'exprimer la démonstration de sa compétence. Cet encadrement, souvent considéré comme trop strict par les candidats, ne se limite pas à la campagne proprement dite, mais s'étend en amont et en aval. Pendant toute cette période, le candidat a le droit de contester certaines opérations ou résultats de l'élection qui ne l'a pas érigé en vainqueur, ou qui l'ont privé d'atteindre le statut de candidat.

3. Bruno Genevois, « Le Conseil constitutionnel et l'élection présidentielle de 1988 », *RDP*, 1989, p. 21.

4. Olivier Schrameck, « Le Conseil constitutionnel et l'élection présidentielle de 1995 », *AJDA*, 1996, p. 3.

Il peut se prévaloir de droits, et les revendiquer avant et pendant la campagne. Le premier des droits du candidat, c'est justement celui de l'être, étroitement mêlé à la question de ses obligations. Pour « avoir le droit » d'être candidat, il « doit » avant tout répondre à certaines conditions, personnelles et extérieures. Il a ensuite le droit de faire campagne. Les multiples textes relatifs à l'élection présidentielle depuis la loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962 lui offrent les moyens matériels d'exprimer ses idées et de les diffuser, à armes égales avec ses adversaires.

#### LE DROIT D'ÊTRE CANDIDAT

36 Les candidats ne reçoivent, en droit positif, ce qualificatif que du jour où le Conseil constitutionnel en dresse la liste. Cette compétence découle pour commencer de l'article 58 de la Constitution qui fait de la haute instance le juge mais aussi, plus généralement, le gardien de cette élection.

Plus exactement, c'est le gouvernement qui assure la publication de la liste préalablement établie par le Conseil constitutionnel (art. LO 3-1 de la loi précitée de 1962) quinze jours au moins avant le premier tour de scrutin. L'histoire de nos républiques est jalonnée de candidatures atypiques, d'Antoine Watbled en 1848, dont le programme se limitait à assurer le « bonheur » du peuple, à Gérard Schivardi en 2007, à la tête du « Comité national pour la reconquête des services publics ». Certaines candidatures à la candidature sont d'ailleurs plus connues que les candidatures elles-mêmes. Il ne sera ici question que des candidatures, officielles, la présente étude excluant celle des pré-candidatures, et notamment des primaires populaires organisées au sein de certains partis. Même si le débat qui oppose au moment où nous écrivons l'UMP et le PS à propos de la légalité, voire la constitutionnalité des dites primaires, ne manque pas d'intérêt. Saisi de la question, Jean-Louis Debré a répondu par courrier qu'il ne revenait pas à l'institution qu'il préside d'« intervenir sur les modalités de désignation des “pré-candidats” par les partis politiques. Il ne saurait donc être destinataire des listes d'émargement des primaires organisées par le Parti socialiste <sup>5</sup> ». Plusieurs conditions doivent être réunies afin qu'un candidat virtuel le devienne officiellement. Les premières sont en quelque sorte intrinsèques à sa personne ; les secondes, extérieures à elle : une fois les conditions remplies,

---

5. Courrier en date du 15 mars 2011 adressé à François Lamy, conseiller politique de la première secrétaire du Parti socialiste, disponible sur le site du PS, <http://www.parti-socialiste.fr/articles/les-primaires-sont-totalement-legales>.

le candidat à la candidature doit être parrainé. La condition juridique devient alors éminemment politique.

### *Un droit découlant d'obligations*

C'est le code électoral qui, sur renvoi de la loi organique de 1962 (art. 2, al. 1<sup>er</sup>), précise les conditions d'éligibilité. Pour prétendre à une candidature présidentielle, le pré-candidat doit être désormais âgé de 18 ans au moins (depuis la modification opérée par la loi organique n° 2011-410 du 14 avril 2011 relative à l'élection des députés et sénateurs) et être revêtu de la qualité d'électeur (interprétation par analogie de l'article LO 127 sur l'éligibilité des députés). Depuis la loi organique n° 83-1096 du 20 décembre 1983, les personnes ayant acquis la nationalité française par mariage (ce qui est le cas de la potentielle candidate Eva Joly) sont immédiatement éligibles (Conseil constitutionnel, décision n° 83-163 DC du 14 décembre 1983). Il ne doit pas avoir été privé de son droit de vote et d'élection par les tribunaux (art. L. 6), doit être capable (art. L. 200 : « Ne peuvent être élus les majeurs placés sous tutelle ou curatelle ») et doit justifier « avoir satisfait aux obligations imposées par le code du service national » (nouvelle rédaction de l'art. LO 131 issue de la loi organique précitée du 14 avril 2011) – condition qui ne présente plus beaucoup d'intérêt depuis la professionnalisation des armées. Comparativement avec d'autres systèmes dans lesquels le chef de l'exécutif est élu au suffrage universel, les conditions d'éligibilité sont plutôt souples. Pour ne donner qu'un exemple (voire le « seul », tant le régime présidentiel est quasi synonyme de régime des États-Unis), l'article II de la Constitution des États-Unis dispose ainsi que « nul ne pourra être élu président s'il n'est citoyen de naissance, ou s'il n'est citoyen des États-Unis au moment de l'adoption de la présente Constitution, s'il n'a 35 ans révolus et ne réside sur le territoire des États-Unis depuis quatorze ans ».

37

La validité de la candidature est de plus conditionnée par la remise au Conseil constitutionnel sous pli scellé d'une déclaration de la situation patrimoniale (art. 3-I, al. 4 de la loi de 1962) qui ne sera publiée au *Journal officiel* qu'en cas d'élection : « le Conseil constitutionnel arrête et proclame les résultats de l'élection qui sont publiés au *Journal officiel* de la République française dans les vingt-quatre heures de la proclamation. La déclaration de situation patrimoniale du candidat proclamé élu est jointe à cette publication » (art. 3-III, al. 2 de la loi de 1962). Cette déclaration s'accompagne du consentement du candidat qui doit par ailleurs s'engager, s'il est élu, à « déposer deux mois au plus tôt et un mois au plus tard avant l'expiration du mandat [...], une nouvelle déclaration »

(art. 3-I, al. 4) qui sera publiée au *Journal officiel*. Le modèle de déclaration est le même que celui annexé au décret n° 96-763 du 1<sup>er</sup> septembre 1996 relatif à la commission pour la transparence financière de la vie politique. Lors de la dernière élection présidentielle, la déclaration de début de mandat de Nicolas Sarkozy a ainsi été publiée le 11 mai, celle de fin de mandat de Jacques Chirac le 24 avril, en application des articles précités de la loi de 1962.

38 Ce n'est que s'il remplit ces obligations, s'il remet la déclaration de patrimoine au Conseil constitutionnel en s'engageant en cas d'élection à en remplir une autre en fin de mandat, que le candidat virtuel peut espérer figurer sur la liste des candidats. Mais la candidature à la présidentielle, en France, n'est pas un acte isolé. Elle doit être appuyée par un certain nombre de signatures. Classiquement présenté comme une obligation (car si la personne ne recueille pas concrètement les 500 signatures, elle ne peut être officiellement candidate), ce système de parrainage revêt également des allures de prérogatives. Selon nous, le potentiel candidat devrait avoir le droit d'être parrainé.

#### *Le parrainage: droit ou obligation ?*

L'examen des « candidats à la candidature » est une des premières tâches lourdes (rendues plus fréquentes par le raccourcissement du mandat présidentiel) à assumer par le Conseil constitutionnel, qui a dû étendre la superficie de ses locaux notamment pour y faire face. Lors des élections de 1981, il avait eu à traiter manuellement plus de 16 000 présentations<sup>6</sup>. Pour tenter de remédier à cette situation, la haute instance a délibéré le 23 octobre 1987 sur le principe de l'institution d'un traitement automatisé des présentations de candidature pour l'élection présidentielle, l'arrêt y étant relatif mentionnant cet avis dans ses visas.

Dans ses observations relatives à l'élection présidentielle des 23 avril et 7 mai 1995 publiées pour la première fois au *Journal officiel* du 15 décembre de la même année (celles de 1988 l'avaient été dans le journal *Le Monde* le 28 juillet à l'initiative des services du Premier ministre), le Conseil constitutionnel soulève des incohérences contenues dans l'article 3-I, alinéa 2 de la loi du 6 novembre 1962. Une candidature à la présidence ne peut être retenue que si, parmi les signataires de sa présentation, figurent des élus d'au moins trente départements ou territoires d'outre-mer, sans que plus d'un dixième des présentateurs soient les élus

6. Cité par Bruno Genevois, « Le Conseil constitutionnel et l'élection présidentielle de 1988 », *op. cit.*, p. 26.

d'un même département ou territoire<sup>7</sup>. Or le Conseil constitutionnel objecte que l'application de cette disposition « ne peut en l'état être assurée s'agissant des membres de l'assemblée de Corse dont le mode d'élection ne permet pas d'établir de rattachement avec un département de la collectivité territoriale de Corse ». La haute instance réitère son propos lors de ses observations rendues en 2000 dans la perspective de l'élection présidentielle de 2002<sup>8</sup>.

Suivant ces observations, l'article 3-I, alinéa 3 modifié en conséquence précise que « les conseillers régionaux et les conseillers à l'assemblée de Corse sont réputés être les élus des départements entre lesquels ils sont répartis selon les modalités prévues aux articles L. 293-1 et L. 293-2 du code électoral ». De plus, furent ajoutés à la liste des catégories de citoyens habilités à présenter des candidats les « maires délégués des communes associées, maires des arrondissements de Lyon et Marseille », et « les présidents des organes délibérants des communautés urbaines, des communautés de communes et les ressortissants français membres du Parlement européen élus en France ». Pour sa part, le décret n° 2001-213 du 8 mars 2001 mentionnant le visa de l'avis du Conseil constitutionnel prend en compte l'ensemble de ses observations relatives à la mention de la qualité du présentateur, au caractère manuscrit des signatures, et à la suppression de la lourde formalité de la « certification » (art. 4).

39

L'encadrement normatif du parrainage ne laisse guère de place au doute : pour être recevable, la candidature doit être appuyée par 500 signatures d'élus, qui doivent parvenir au Conseil constitutionnel « au plus tard le sixième vendredi précédant le premier jour du scrutin à dix-huit heures » (art. 3-I, al. 2 de la loi du 6 novembre 1962). Le Conseil constitutionnel s'est prononcé à plusieurs reprises sur l'extension de la catégorie des élus pouvant présenter un candidat. La Constitution est muette sur la question du parrainage, tout comme le législateur n'emploie pas ce terme, mais celui de « présentation ».

Traiter cette question dans le cadre d'une étude sur les droits du candidat paraît donc, *a priori*, hors de propos. Mais l'état du droit soulève des interrogations déjà mises en exergue par le comité présidé par Édouard Balladur : « il est apparu au comité que le système actuel des parrainages

7. En vertu de l'article 3-I, alinéa 2 de la loi du 6 novembre 1962 modifiée par la loi organique du 18 juin 1976. La disposition initiale ne prévoyait qu'un nombre minimum de cent présentations émanant de dix départements.

8. JO du 23 juillet 2000.

avait vécu<sup>9</sup>». Il est indéniable que le passage de cent signatures à cinq cents opéré par la loi organique n° 76-528 du 18 juin 1976 a inauguré l'ère des « campagnes de démarchage, dont le moins que l'on puisse dire est qu'elles ternissent l'image de la démocratie<sup>10</sup> ». La question du filtrage des candidats est particulièrement délicate au sein d'une République qui se veut tout autant démocrate qu'efficace. Bon nombre de commentateurs ont fait du lien entre le nombre élevé de candidats en 2002 et la présence de l'extrême droite au second tour une évidence. Forte de cet argument, la question du filtrage paraît être une sorte de nécessité démocratique. Une nécessité démocratique ordonnée, disciplinée, s'appuyant sur l'affirmation selon laquelle les différents courants d'opinion seraient représentés à partir d'un certain chiffre. Curieuse argumentation arithmétique qui méprise la singularité de certaines idées que seul, par exemple, un Jean-Pierre Chevènement était susceptible de porter.

40

Bien sûr, la démocratie ne saurait être sans bornes et il n'est pas question que le Conseil constitutionnel, à l'envergure fort étoffée depuis la QPC (ce qui concrètement se traduit par une charge de travail extrêmement lourde), se borne à être la caisse enregistreuse de candidatures nombreuses et fantaisistes. Mais le candidat devrait se prévaloir d'un « droit à être soutenu » et ne pas se rabaisser à démarcher des « parrains » dont le nom fausse d'ailleurs le débat. La marge nous paraît grande entre un maire qui se porte, en son nom, officiellement « parrain » de Marine Le Pen et celui qui, de manière anonyme, la « soutient » par une simple signature, estimant que le jeu démocratique le pousse dans cette démarche. Il est inacceptable que l'opprobre soit jeté sur un élu qui soutient un candidat, dont il combat par ailleurs les idées, au motif que celui-ci est capable de recueillir plus de trois millions de voix. Sauf à considérer que la démocratie n'est pas le meilleur des régimes. Le sénateur Robert del Picchia, auteur d'une proposition de loi organique portant réforme des modalités de présentation des candidats au premier tour de l'élection présidentielle, avait envisagé l'instauration d'une amende en cas de refus de parrainage sans motif valable<sup>11</sup>. Pour tenter de rendre cette étape du parrainage plus « digne », tout en évitant les proliférations de candidatures qui pourraient nuire au scrutin, le comité Balladur avait envisagé

9. Édouard Balladur (dir.), *Une V<sup>e</sup> République plus démocratique*, Fayard-La Documentation française, 2008, p. 56.

10. *Ibid.*, p. 57.

11. Proposition de loi organique portant réforme des modalités de présentation d'un candidat au premier tour de l'élection du président de la République, Sénat, session ordinaire de 2005-2006, n° 472.



deux voies : soit permettre à un collège de cent mille élus de désigner à bulletins secrets un candidat, soit confier aux citoyens cette action de parrainage. Reconnaisant le caractère peu réalisable de cette seconde hypothèse, le comité a finalement proposé que la première soit organisée par une loi organique.

Le Conseil constitutionnel contrôle la validité des présentations, non celle de leur formulation<sup>12</sup>. Il est particulièrement vigilant, comme il l'a rappelé dans ses observations sur l'élection de 2007, sur le caractère personnel d'une présentation, rejetant toute présentation collective<sup>13</sup>, de même que sur son caractère unitaire<sup>14</sup>. En toute logique, la liste des candidats dressée par la haute instance, une fois publiée (et une fois que le décret de convocation des électeurs l'est également), est susceptible de recours devant elle. En vertu de l'article 8, alinéa 1<sup>er</sup> du décret précité du 8 mars 2001, « le droit de réclamation contre l'établissement de la liste des candidats est ouvert à toute personne ayant fait l'objet de présentation », dans un délai particulièrement bref. Le Conseil constitutionnel a estimé qu'une seule présentation suffisait à ce que le recours d'une personne soutenue soit jugé recevable<sup>15</sup>. Le candidat figurant (de manière aléatoire, le Conseil constitutionnel ayant décidé lors d'une délibération du 24 février 1981 de tirer au sort la présentation des noms) sur la liste peut alors faire campagne. Celle-ci est ouverte à compter du jour de sa publication au *Journal officiel*.

41

## LE DROIT DE FAIRE CAMPAGNE

En vertu de l'article 10 du décret du 8 mars 2001, « la campagne en vue de l'élection du président de la République est ouverte le deuxième lundi précédant le premier tour du scrutin. Elle prend fin la veille du scrutin à zéro heure ». La campagne est une compétition. À ce titre, elle suit des règles pour partie animées par une volonté égalitariste. Règles dont les acteurs eux-mêmes admettent la nécessité tout en regrettant leur rigueur. Car faire campagne en France, ce n'est pas s'exprimer n'importe quand, n'importe où, et n'importe comment. L'encadrement textuel des campagnes présidentielles touche essentiellement deux droits, inhérents à celui de faire campagne : le droit d'être soutenu, pour reprendre le mot de

12. Voir par exemple les décisions *Krivine* du 21 janvier 1981, *Gillouard et Malraux* du 31 mars 1981, *Nicolo* du 9 mars 1981 ou *Rennemann* du 19 mars 1981.

13. CC, décision *Bourquin* du 17 mai 1969.

14. CC, décisions *Sidos* du 17 mai 1969 ou *Lafont* du 21 avril 1974.

15. CC, décision *Centre d'études et de recherches expérimentales* du 17 mai 1969.

l'article L. 52-2 du code électoral, et le droit d'être entendu. Deux droits dont l'exercice fait intervenir deux nouveaux acteurs institutionnels, la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (ci-après, CNCCFP) et le Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA). Lutte contre la corruption et traitement égalitaire viennent limiter ces deux droits – objectifs certes impérieux mais qui, dans les faits, sont vécus par les candidats comme une entrave au dynamisme de la campagne. Au cours de cette période, le candidat paraît plus contraint que libre : « Après sa déclaration, le candidat change de statut. Il a accepté de s'exposer au regard de ses concitoyens et de se soumettre aux règles, explicites ou implicites, de la compétition électorale. Désormais, ses obligations l'emportent sur ses prérogatives : il devra s'expliquer, se justifier, réagir [...] »<sup>16</sup>.

42

### *Le droit (limité) d'être financé*

Un bon candidat peut-il convaincre sans financement ? Le tableau comparatif des dépenses de campagne lors des dernières élections présidentielles peut, de prime abord, paraître édifiant. Lors des deux dernières élections présidentielles, les vainqueurs étaient ceux dont les dépenses étaient les plus élevées (14 327 022 euros pour Jacques Chirac en 2002, 18 278 829 euros pour Nicolas Sarkozy en 2007). L'analyse ne saurait évidemment être sommaire, mais le pragmatisme pousse à l'évidence du lien entre qualité de la campagne et substance du financement. Les juges de la Cour suprême des États-Unis n'ont eu aucune gêne à affirmer, dans l'arrêt *Citizens United v. Federal Election Commission* rendu le 21 janvier 2010, que, sans argent, le premier amendement était dépourvu d'effectivité. La majorité de la Cour a décidé, en revenant sur les arrêts *Austin Michigan Chamber of Commerce* (totalement) et *McConnell v. FEC*<sup>17</sup> (partiellement), que les entreprises privées pouvaient désormais librement financer les campagnes électorales. La liberté d'expression prime ainsi sur l'objectif de la lutte contre la corruption : « le premier amendement garantit la liberté d'expérimenter et de créer dans l'espace de la pensée et de la parole. Les citoyens doivent être libres d'utiliser de nouvelles formes, de nouveaux forums, pour l'expression de leurs idées. Le discours civique appartient au peuple, et le gouvernement ne saurait prescrire les moyens devant être utilisés pour le mener à bien ».

16. Thierry Vedel, *Comment devient-on président de la République ? La stratégie des candidats*, Robert Laffont, 2007, p. 73.

17. Respectivement 494 US 652 (1990) et 540 US 93 (2003).

Cette nouvelle vision qui prédomine outre-Atlantique est diamétralement opposée à celle qui irrigue notre réglementation relative au financement de la vie politique, qui a clairement « pour fonction de séparer la politique de l'argent dans la conquête et l'exercice du pouvoir<sup>18</sup> ». La question du financement des campagnes électorales repose sur quatre piliers que sont l'aide de l'État, la limitation des dépenses, le plafonnement des dons et le contrôle des comptes. Depuis la loi n° 88-227 du 11 mars 1988, les lois qui se sont succédé ont aménagé lesdits piliers sans les modifier en profondeur.

L'aide de l'État se manifeste essentiellement au travers de la question du remboursement. En vertu de l'article 3 de la loi du 6 novembre 1962, les candidats ont droit à une avance de 153 000 euros versés dès la publication de la liste des candidats, puis à un remboursement qui ne peut excéder 5 % du plafond des dépenses autorisé. Taux de remboursement porté à 50 % pour les candidats qui ont obtenu plus de 5 % de suffrages exprimés lors du premier tour. Le Conseil constitutionnel a jugé qu'un candidat dont le compte de campagne aurait été rejeté ne bénéficiait pas du droit au remboursement forfaitaire et devait donc restituer l'avance faite par l'État<sup>19</sup>. Le décret n° 2007-140 du 1<sup>er</sup> janvier 2007 a fixé le plafond des dépenses à 16,166 millions d'euros pour un candidat présent au premier tour, et à 21,594 millions d'euros pour les deux candidats présents au second tour. Les recettes, qui, à l'inverse des dépenses, ne sont pas globalement plafonnées, sont d'origines diverses : elles peuvent être constituées d'apports personnels, de dons, de prêts, de lettres de change. Même s'il s'agit la plupart du temps de la forme de recette la plus importante, le Conseil constitutionnel a fait part de ses préoccupations quant à l'apport personnel dans ses observations sur l'élection présidentielle de 2002 : « On peut s'interroger sur la pertinence de la notion d'apport personnel du candidat à propos de l'élection présidentielle. En tout état de cause, la réalité de cet apport au compte de campagne peut susciter quelques doutes lorsqu'il est financé par un emprunt contracté auprès du ou des partis politiques qui soutiennent le candidat. » Préoccupation manifestée également à l'égard des prêts ou avances remboursables lors de ses observations sur l'élection présidentielle de 1995, qui a poussé le législateur à interdire ceux accordés par des personnes physiques (LO

18. Pierre Mazeaud, *Propositions de réforme de la législation sur le financement des campagnes électorales pour les élections législatives*, La Documentation française, collection des rapports officiels, 2009, p. 5.

19. Conseil constitutionnel, décision du 26 septembre 2002 relative au compte de campagne de M. Bruno Mégret.

n° 2001-100 du 5 février 2001). Quant aux dons, le principe d'interdiction de ceux provenant des personnes morales (privées ou publiques, à l'exception des partis politiques) et celui de la limitation des dons des personnes physiques perdurent malgré leur particulière sévérité.

La liberté du candidat cède devant toute une série d'obligations strictement encadrées et scrupuleusement observées. Son mandataire financier (une obligation de plus...) doit notamment déposer à la CNCCFP (compétente depuis la LO n° 2006-404 du 5 avril 2006) « un compte de campagne retraçant, selon leur origine, l'ensemble des recettes perçues et, selon leur nature, l'ensemble des dépenses engagées ou effectuées en vue de l'élection, hors celles de la campagne officielle, par lui-même ou pour son compte [...] » (art. L. 52-2 du code électoral). Les candidats peuvent exercer un recours contre les décisions de l'autorité administrative indépendante devant le Conseil constitutionnel.

44

C'est donc dans un cadre particulièrement strict que le candidat peut lever des fonds pour financer les réunions, tracts, affiches et bulletins. Recettes qui vont notamment lui permettre de multiplier les tribunes en sillonnant la France. Mais la tribune la plus efficace, celle offerte par les médias, est également encadrée. Depuis 1955, le lieu de la campagne est aussi – et surtout ? – celui de la radio, de la télévision, et aujourd'hui d'Internet. En 1965, le général de Gaulle, particulièrement à l'aise devant un micro ou une caméra, a accepté d'être mis sur un pied d'égalité avec ses concurrents. L'élection présidentielle est la seule pour laquelle est exigée une stricte égalité de traitement.

### *Le droit (égalitaire) d'être entendu*

La propagande ne saurait être sans limites, et nous sommes loin des spots publicitaires américains dénigrant des adversaires. L'arrêt de la Cour suprême cité plus haut accordant la primauté à la liberté d'expression sur la lutte contre la corruption trouve d'ailleurs son origine dans une émission télévisée. La publicité d'un documentaire intitulé *Hillary The Movie* avait été financée par l'association conservatrice Citizens United. La Federal Election Commission, portant plainte contre l'association, a souligné qu'elle ne pouvait puiser directement dans sa trésorerie les moyens de financement d'une publicité à l'encontre d'un candidat, et ce peu avant le déroulement des primaires démocrates.

En France, c'est le Conseil supérieur de l'audiovisuel qui, en vertu de l'article 15 du décret du 8 mars 2001, est compétent pour fixer, après consultation des candidats, la durée du temps d'émission télévisée et radiodiffusée. Elle ne peut être inférieure à quinze minutes par candidat

pour le premier tour et à une heure pour le second. Le CSA distingue la période préliminaire, la période intermédiaire et la campagne officielle. Au cours de la première doit s'appliquer le principe d'équité tant au temps d'antenne qu'au temps de parole; au cours de la deuxième, doit s'appliquer le principe d'équité en ce qui concerne le droit d'antenne et le principe d'égalité en ce qui concerne le temps de parole. Au cours de la troisième s'applique de manière globale le principe d'égalité<sup>20</sup>. De manière générale, il a rappelé dans une recommandation en date du 4 janvier 2011 que « les éditeurs de services de radio et de télévision respectent le principe de pluralisme [...] pendant les six semaines précédant le jour du scrutin [...] ». Respect du pluralisme qui interdit aux médias d'offrir un traitement privilégié à un candidat. La presse est en revanche libre de traiter les candidats comme elle le souhaite, dans les limites naturelles de l'interdiction de diffusion d'informations mensongères ou tronquées. Nouveau support de campagne de plus en plus privilégié, Internet pose de redoutables problèmes quant à la question du traitement égalitaire des candidats. Pour l'instant, ce sont leurs sites officiels qui peuvent être le plus aisément « contrôlés ». Lors des dernières élections, la commission nationale de contrôle de la campagne a ainsi recommandé aux candidats, dans un communiqué daté du 13 avril 2007, de geler leur activité d'internaute à compter de la clôture de la campagne électorale.

45

Une fois entendus dans des conditions strictement égalitaires, les candidats ont également le droit, et en aucun cas l'obligation, de débattre. Le débat opposant les deux derniers candidats est un moment clef de la démocratie télévisée, un événement tout autant politique que médiatique. La mémoire de la V<sup>e</sup> République conserve des phrases célèbres pour leur pertinence (« Vous n'avez pas le monopole du cœur » de Valéry Giscard d'Estaing à François Mitterrand le 10 mai 1974), leur impertinence (« Mais vous avez tout à fait raison, monsieur le Premier ministre » de François Mitterrand à Jacques Chirac le 28 avril 1988) ou leur absence (Jacques Chirac ayant refusé de débattre avec Jean-Marie Le Pen en 2002).

À l'issue du résultat du scrutin, proclamé par le Conseil constitutionnel, que reste-t-il des droits du candidat ? Le dernier, l'arme ultime

20. Recommandation n° 2006-7 du Conseil supérieur de l'audiovisuel du 7 novembre 2006 en vue de l'élection présidentielle de 2007, *JO*, 11 novembre 2006.

qui s'évanouit ensuite avec le statut de candidat : en vertu de l'article 30, alinéa 3 du décret du 8 mars 2001, « tout candidat peut également, dans le même délai de quarante-huit heures, déférer directement au Conseil constitutionnel l'ensemble des opérations électorales ». Il n'est plus question de candidats mais d'un vainqueur et d'un vaincu. Les anciens compétiteurs se séparent ; l'un est président de la République, l'autre, peut-être, le chef de file de l'opposition.

---

#### R É S U M É

---

*Être candidat à la présidence de la République induit-il des droits particuliers ? Tant la période précédant la campagne proprement dite que la campagne elle-même révèlent les nombreux obstacles que doit franchir le candidat virtuel devenu candidat officiel. Le filtrage des candidatures, l'encadrement des règles relatives au financement de la campagne et à la propagande constituent plutôt un faisceau d'obligations qui entravent le plein épanouissement d'une candidature. Le talent ne suffit pas, et les candidats à la présidence doivent exercer leurs droits à l'intérieur du cercle dessiné par les autorités normatives françaises : celui qui exclut tout ce qui pourrait nuire aux objectifs de transparence, d'équité et de lutte contre la corruption.*

PRIMAIRES  
OR NOT PRIMAIRES ?

Au moment où cet article est écrit, à la fin de mars 2011, la décision prise par le Parti socialiste d'organiser des élections primaires ouvertes dans l'électorat pour choisir son candidat à l'élection présidentielle paraît difficilement réversible hormis des circonstances exceptionnelles. Les modalités d'organisation sont fixées : le calendrier, les organismes de mise en œuvre et de contrôle, la mise en place des bureaux de vote et l'établissement des listes électorales. Pourtant, une incertitude demeure sur leur effectivité. En tout cas, le débat continue. Il est entretenu par des socialistes mêmes qui regrettent que ces primaires ne réunissent pas les autres partis de gauche, comme il était prévu initialement, qui redoutent surtout les risques que fait courir, dans l'opinion, le spectacle des divisions de la campagne des primaires. C'est l'argument mis en avant, par exemple, par Michel Vauzelle, président de la région PACA, qui tente d'obtenir leur annulation pour revenir à la désignation dans un congrès du parti. Les questions non résolues, qui plus est, ne s'arrêtent pas là. Faut-il, en effet, être encore sûr du caractère des primaires qui se tiendront : vont-elles être véritablement compétitives et les résultats ne pas s'imposer d'avance, ou seront-elles faites pour ratifier une candidature privilégiée ? Ce serait toute la différence entre des primaires de type américain, comme celles de 2008 qui ont vu l'émergence victorieuse de la candidature d'Obama, ou de type italien, qui, en 2005, ont permis à Romano Prodi de prendre la tête de la coalition dite de l'Olivier. La participation des électeurs, décisive pour assurer un succès – forte, elle porte le candidat, faible, elle peut être un handicap –, peut dépendre de cette alternative.

47

La nouveauté de l'expérience explique largement les termes de ce débat, les hésitations et les allers et retours constatés jusqu'à présent.

La possibilité de primaires ouvertes avait été envisagée à droite, en 1994, par Charles Pasqua, face à l'affrontement qui se dessinait entre Édouard Balladur et Jacques Chirac, mais elle avait été rapidement écartée, étrangère qu'elle était à un parti façonné par le gaullisme où les adhérents avaient jusqu'à cette date le droit d'approuver ; et, aujourd'hui, elle n'est plus réellement d'actualité tant que la candidature de Nicolas Sarkozy n'est pas remise en cause... À gauche, jusqu'à présent et seulement dans le Parti socialiste, les primaires n'ont été que des procédures fermées, réservées aux militants, même si en 2006 le cercle a été élargi à des adhérents nouveaux ayant payé une cotisation modeste, « les adhérents à 20 euros » qui, au nombre d'environ 80 000, n'ont pourtant pas changé la nature du phénomène. Pourquoi donc cette évolution ? Et précisément aujourd'hui ? Les promoteurs principaux du projet, la fondation Terra Nova depuis 2008, avec quelques politologues et journalistes, ont défendu le caractère adapté de cette procédure au nouvel état de notre démocratie qui appellerait un élargissement de celle-ci au-delà des modes traditionnels de représentation par les partis<sup>1</sup>. Mais la décision du Parti socialiste, l'année suivante, a obéi davantage à des logiques propres qui tenaient à sa situation interne après le congrès de Reims de novembre 2008. Il importe donc de revenir sur les raisons qui rendent compte du moment de cette première tentative d'expérimenter des élections primaires ouvertes dans notre pays. C'est une condition pour mener une discussion sur les problèmes que posent la mise en œuvre des élections primaires et l'organisation du scrutin. Leur issue décidera de leur possible généralisation ou non à d'autres forces politiques et, sans doute, des caractères que pourront prendre les partis politiques à l'avenir.

Ce n'est pas surprenant que cette possibilité d'élections primaires ait été finalement décidée par le Parti socialiste. La désignation du candidat à l'élection présidentielle par les militants a été prévue dès 1971, dans les statuts du parti au congrès d'Épinay. Cela relevait de la volonté de redonner une légitimité militante au parti, en attirant à lui une génération marquée par les formes démocratiques d'engagement politique, social, culturel exprimées en mai 1968, et dans les années qui ont suivi. Pour François Mitterrand, il s'agissait également d'adapter le nouveau Parti socialiste aux institutions de la V<sup>e</sup> République en donnant à son leader une force supplémentaire. Il paraissait alors évident que le Premier

1. *Pour une primaire à la française. Rapport de la fondation Terra Nova*, Olivier Duhamel et Olivier Ferrand, présidents du groupe de travail, Mathias Felk, rapporteur, 2008.



secrétaire serait le candidat. Mais, potentiellement, d'autres candidatures étaient possibles. Les circonstances exceptionnelles du printemps 1974, avec la mort brutale de Georges Pompidou, amenèrent la désignation de François Mitterrand seul candidat, non seulement du Parti socialiste mais de toute la gauche, par un congrès extraordinaire sur proposition du comité directeur du parti. Mais, en 1979, au congrès de Metz, se tinrent des primaires qui ne disaient pas leur nom. Dans l'affrontement entre Michel Rocard et François Mitterrand, qui avait d'abord une dimension idéologique et stratégique, la future candidature était aussi en cause. La victoire politique de François Mitterrand entraîna sa désignation en janvier 1981, cette fois-ci par un vote militant – Michel Rocard ayant renoncé à présenter une candidature alternative dans le parti (et peut-être hors du parti comme l'auraient voulu quelques-uns de ses amis). Pour l'élection présidentielle de mai 1988, une primaire déséquilibrée s'esquissa, Michel Rocard menant une discrète campagne à distance alors que la décision du président était déjà prise. Ce dernier s'impose sans difficulté après avoir cependant conclu un accord politique avec son concurrent potentiel qu'il nomma Premier ministre après sa victoire.

49

La dimension conflictuelle, présente dans les années 1970, pour la désignation du candidat à l'élection présidentielle se moulaient dans les procédures traditionnelles du parti. La confrontation a pris cependant une autre tournure dans les années 1990. Ce fut l'impossibilité pour les socialistes de dégager une majorité stable et un leader reconnu, après la grave défaite aux élections législatives du printemps 1993 et le renoncement tardif de Jacques Delors, qui se serait sinon imposé, et qui provoqua cette fois une première primaire officielle entre le Premier secrétaire, Henri Emmanuelli, qui venait de recueillir une large majorité au congrès de Liévin en novembre 1994, et Lionel Jospin, ancien Premier secrétaire de 1981 à 1988, quelque peu « marginalisé » depuis 1993. La campagne interne au parti fut brève, trois semaines à peine, et limitée, sans débats contradictoires, avec l'envoi d'une seule profession de foi par les candidats, mais menée par leurs équipes comme dans la préparation d'un congrès, mobilisant les fédérations départementales et les élus. Le net résultat en faveur de Lionel Jospin, qui obtint 66 % des votes militants, a montré qu'une majorité d'entre eux ont choisi selon des critères qui n'étaient pas strictement partisans – Henri Emmanuelli venant de remporter le congrès –, mais qui obéissaient à l'image qu'ils se faisaient du candidat le plus à même de concourir le mieux possible. Compte tenu de la brièveté de la campagne, les sondages n'ont pas joué de rôle notable, mais la situation des deux candidats dans l'opinion a eu une influence.

Pour la première fois, après l'élection, le Parti socialiste se trouva confronté à une « cohabitation » entre deux légitimités, celle du Premier secrétaire et celle du candidat à l'élection présidentielle, arrivé en tête au premier tour. Henri Emmanuelli, avec élégance, au regard du résultat prometteur de Lionel Jospin, choisit de se retirer pour laisser celui-ci réunifier le leadership du parti en redevenant Premier secrétaire. En 2002, il n'y eut pas de débat tant la candidature de Lionel Jospin, Premier ministre pendant cinq ans, ne fut pas discutée – même si un militant se présenta avant d'en être dissuadé. Cela amena cependant la direction du parti à fixer des conditions de parrainage pour les élections suivantes.

50 La primaire de l'automne 2006 a eu une tout autre ampleur. Son origine est cependant la même qu'en 1995 : une crise de leadership dans le Parti socialiste créée par le retrait brutal de Lionel Jospin de ses responsabilités politiques le soir du 21 avril 2002. François Hollande, Premier secrétaire depuis cinq années déjà, ne voulut ni ne put imposer alors sa candidature – malgré le rassemblement qu'il avait opéré au congrès du Mans en novembre 2005, après les déchirements du parti sur le projet de Traité constitutionnel européen. Plusieurs personnalités se déclarèrent alors, les premiers ayant construit leurs candidatures depuis le début du quinquennat, Dominique Strauss-Kahn et Laurent Fabius, les seconds plus tardivement, Ségolène Royal et Jack Lang – Lionel Jospin et Martine Aubry testant seulement la leur. Trois d'entre elles finalement ont concouru. Cette fois la campagne a été longue, trois mois durant ; elle fut soigneusement codifiée et contrôlée, fortement médiatisée, rythmée par les sondages, avec des meetings régionaux et des débats télévisés, vigoureusement menée, avec des centaines de réunions dans les départements animées par les représentants des candidats, des sites de campagne. Le corps électoral militant a été élargi, avec une vague d'adhésions facilitée par un abaissement de la cotisation, 80 000 adhérents environ, inscrits essentiellement pour participer à la primaire – ce qui le porta, au total, à près de 260 000 votants. La confrontation – malgré l'absence de débats en face à face – a été vive entre les trois candidats. L'existence d'un projet politique du Parti socialiste, défini en juin 2006, ne les a pas empêchés de porter un message politique propre. Le jeu s'est fait finalement dans l'opinion, les militants anciens et nouveaux n'ayant pas un comportement différent des électeurs. L'avantage initial de Ségolène Royal a été confirmé au fil des semaines. Le vote eut lieu en un seul soir, organisé dans les sections socialistes, le 16 novembre 2006, et amena une nette victoire de Ségolène Royal qui regroupa un peu plus de 60 % des suffrages militants. Cette procédure de primaires « fermées »

a indéniablement intéressé l'opinion. Elle n'a pas été la clef du succès final. Mais on ne peut pas lui en faire porter la responsabilité. Au sortir de la primaire, les études d'opinion donnaient Ségolène Royal gagnante au deuxième tour face à Nicolas Sarkozy. Les courbes ont commencé à s'inverser fin janvier quand la campagne proprement dite s'est nouée. Au tableau des avantages pour cette primaire : le fort intérêt de l'opinion et une forme de légitimation pour la candidate ; mais des inconvénients également : le caractère tardif de la confrontation, la difficulté de rassembler pleinement le Parti socialiste sont les éléments relevés dans la réflexion menée après la défaite. Le problème majeur posé par l'expérience dès 2006, toutefois, est celui du rôle du parti qui a subi plus que voulu ces primaires.

Le débat s'est poursuivi sur un mode mineur après l'élection présidentielle de 2007. La proposition d'organiser des élections primaires a été portée par des personnalités et des courants du parti, Pierre Moscovici, Arnaud Montebourg, Gérard Collomb notamment, le réseau de militants réunis autour de Ségolène Royal. Pour le congrès de Reims, six contributions nationales sur dix-neuf les évoquaient, dans l'idée qu'elles devraient être ouvertes à tous les partis de gauche. Les primaires toutefois n'ont pas directement été au cœur de l'affrontement de Reims en novembre 2008. Mais les deux coalitions qui se sont formées, autour de Martine Aubry et autour de Ségolène Royal, pour l'élection par les militants de la Première secrétaire, portaient un avis différent sur la nécessité d'organiser des élections primaires, hormis Arnaud Montebourg dans le rang de Martine Aubry. Le rassemblement soutenant la maire de Lille ne le voulait pas, gardant un mauvais souvenir de la primaire interne de 2006 ; Ségolène Royal et ses soutiens pensaient au contraire que cela pouvait être un avantage pour dépasser les clivages du parti. Les résultats serrés, et contestés de part et d'autre, ont créé un fait nouveau. Les procédures partisans paraissaient bloquées et risquaient, dans de telles conditions, de devenir un handicap pour un futur candidat mal porté par un parti trop divisé. Cette donnée, plus encore que les réflexions menées par la jeune fondation Terra Nova qui, dans son rapport de 2008, privilégiait plutôt la tenue d'une primaire ouverte en début de législature pour désigner le Premier secrétaire, qui serait alors le leader de l'opposition et aurait vocation à être le candidat à l'élection présidentielle, fut décisive pour amener une solution. Pour sortir le parti de la « guerre de tranchées » qu'il connaissait dans les mois qui suivirent le congrès de Reims, Martine Aubry, à la rentrée 2009, au moment de la tenue des Universités d'été de La Rochelle, proposa un plan de rénovation des

pratiques internes et de l'organisation partisane, dont la pierre angulaire était la tenue d'« élections primaires ouvertes et populaires », reprenant ainsi le programme de sa principale opposante, malgré les réticences de nombre de ses soutiens.

Les mois qui suivirent furent consacrés à la mise au point des propositions. Une commission, animée par Arnaud Montebourg et réunissant les représentants des différentes tendances du parti, les prépara. Un conseil national, en juin 2010, adopta les principes des élections primaires à venir. Le dépôt des candidatures fut fixé au mois de juin 2011. Les primaires proprement dites, d'une durée de six semaines, avec un deuxième tour éventuel quinze jours après le premier, se concluraient par un vote à l'automne.

52 Les règles de parrainage ont été définies de manière à ne pas constituer un obstacle pour des candidatures nouvelles, soit 5 % des parlementaires socialistes, soit 5 % des membres titulaires du conseil national, issus d'au moins dix départements et quatre régions, soit enfin 5 % des maires socialistes des villes de plus de 10 000 habitants issus d'au moins quatre régions. Les électeurs, pour participer au scrutin, devront d'abord être inscrits sur les listes électorales arrêtées en février 2011, ou justifier de l'être, ou être encore adhérent à l'un des partis participant aux primaires ou de l'une des organisations politiques de jeunesse de ces partis et ne pouvant pas être inscrits sur une liste électorale ; adhérer, ensuite, à une déclaration de principes soutenant les valeurs de gauche ; cotiser, enfin, pour 1 euro minimum. Des règles strictes sont prévues pour l'organisation de ces primaires, confiées à un comité national pluraliste, composé de représentants des partis co-organisateurs et de ceux des candidats, qui trouvera ses correspondants dans tous les départements.

La tenue des bureaux de vote avec, autant que possible, un bureau par canton, les procédures d'inscription, de dépouillement, de proclamation des résultats seront placées sous la responsabilité des commissions départementales. Une Haute Autorité a pour mission de veiller au comportement des candidats, juger des litiges éventuels durant la campagne, statuer sur la conformité des résultats définitifs. Enfin, une convention nationale se tiendra dans les semaines suivantes pour réunir les compétiteurs de la primaire afin qu'ils apportent leur soutien au candidat proclamé vainqueur. Ceux-ci, pour ce faire, seront amenés à approuver une « charte éthique » prônant la rectitude des comportements dans la campagne et le rassemblement tout de suite après<sup>2</sup>.

---

2. Pour consulter le texte de « La charte éthique des primaires », adopté en février 2011, voir <http://www.parti-socialiste.fr/articles/la-charte-ethique-des-primaires>.

Le projet d'ensemble offre donc des directions d'action claires. Mais il laisse ouvert deux types de problèmes. Le périmètre de la primaire à gauche d'abord : serait-elle essentiellement socialiste ou réunirait-elle les principaux partis de gauche, quels seraient les candidats socialistes finalement ? L'organisation matérielle, ensuite, avec les problèmes juridiques et constitutionnels que pose la tenue d'élections primaires mises en œuvre par un ou des partis s'adressant à l'ensemble de l'électorat : est-il légal de constituer un fichier d'électeurs de gauche ? Les dépenses et les recettes amenées par ces élections doivent-elles être intégrées dans les comptes de campagne ? Le vide législatif pose-t-il un problème constitutionnel ?

Il apparut rapidement que la primaire serait essentiellement celle des socialistes et, sans doute, de leur proche allié, le Parti radical de gauche – le Mouvement républicain et citoyen de Jean-Pierre Chevènement étant hésitant et réservant sa réponse. Mais ses deux principaux partenaires, Europe écologie-Les Verts et le Front de gauche, regroupant le Parti communiste et le Parti de gauche, confortés par leurs résultats aux élections cantonales de mars, veulent *a priori* présenter un candidat propre, considérant qu'un parti ne peut vraiment exister sans concourir aux élections présidentielles, pour accroître au minimum sa capacité de négociation dans une alliance politique. Le risque que représente un Front national susceptible d'être présent au second tour de l'élection est pris cependant en compte chez les écologistes. Daniel Cohn-Bendit ne tait pas sa priorité pour un accord législatif plutôt que pour une candidature à tout prix, mais il ne fait pas l'unanimité, loin de là, et de toute manière, ce débat, s'il se noue, ne pourra se faire qu'à la fin de l'année, après donc que la primaire socialiste se sera tenue. Les socialistes sont donc, pour l'heure, ramenés à une élection qui les concerne au premier chef. Le débat qu'ils ont eu sur le calendrier de cette primaire, pour savoir à quel moment entrer en campagne – soit pour la fin de l'été, soit pour la fin de l'automne – a vu de bons arguments s'échanger dans un sens comme dans l'autre : installer, pour la première hypothèse, une candidature tôt pour nouer un dialogue prolongé avec le pays, face à un président sortant déjà en campagne ; soit, pour la seconde, ne pas exposer trop longtemps le candidat, mener une campagne courte de quelques mois à l'image des choix antérieurs, notamment ceux de François Mitterrand, pour ne pas perdre en dynamique. Le bureau national du Parti socialiste a tranché fin janvier pour la seconde hypothèse, les candidatures étant recevables jusqu'au 13 juillet, le premier tour des primaires et le second éventuel se tenant les 9 et 16 octobre, la convention d'investiture, ouvrant la campagne présidentielle proprement dite, se déroulant les 5 et

6 novembre. Ce débat recouvrait, en fait, la question de la candidature de Dominique Strauss-Kahn, qui recueillait le plus grand nombre d'appréciations positives dans les études d'opinion. Ses missions de directeur général du FMI et, sans doute, sa volonté profonde lui faisaient souhaiter une entrée tardive. Le choix fait et proposé par la Première secrétaire, Martine Aubry, sans repousser les délais aussi loin que le souhaitaient les amis de Dominique Strauss-Kahn, permettait cependant la tenue d'une primaire à l'automne et ne constituait pas un handicap. Il est clair que la nature de la primaire dépendait étroitement de cette candidature. Dominique Strauss-Kahn candidat, elle se tiendrait mais prendrait alors plutôt l'allure d'une « primaire de ratification », à l'italienne en quelque sorte, un candidat principal affrontant d'autres candidats qui concourent pour affirmer leur influence mais ne peuvent pas *a priori* l'emporter. Dominique Strauss-Kahn absent, la primaire pouvait prendre un caractère « américain », les principaux candidats, Martine Aubry elle-même, François Hollande, Ségolène Royal, étant plus proches les uns des autres. C'est l'incertitude qui existera encore jusqu'à ce que le paysage soit finalement dessiné clairement au début de l'été. Elle sera levée en septembre, à la parution de cet article. Il s'agit seulement de montrer par là même que la nature de ce que sera la primaire n'était pas donnée quand les socialistes ont fait ce choix en 2010. Dans le fond, elle ne pouvait pas l'être, tellement cette procédure d'élection dépend de la qualité (et de la quantité...) des candidats possibles. Renoncer à la primaire, comme le plaident encore aujourd'hui des socialistes, ne réglerait d'ailleurs rien, car, désormais, le corps militant n'est pas plus indifférent aux sondages d'opinion que ne le sont les électeurs, et le « spectacle des divisions » dans un congrès de parti est tout aussi négatif qu'il pourrait l'être dans un électorat plus large.

L'organisation de ces primaires pose évidemment des problèmes de mise en œuvre. Le succès demande qu'un grand nombre d'électeurs se déplacent – entre un million et quatre millions selon les déclarations des socialistes qui oscillent entre ces deux chiffres extrêmes (et vraisemblables quand on considère les primaires italiennes). La mobilisation dépendra sans aucun doute beaucoup des candidats finalement présents. Mais la capacité d'accueillir les électeurs jouera son rôle. Les comités départementaux d'organisation doivent, en effet, prévoir la tenue de bureaux de vote par tranche de 5 000 électeurs – ce qui suppose qu'il y en ait entre 10 000 et 15 000 répartis sur l'ensemble du territoire. Le ministre de l'Intérieur sollicite a rappelé aux préfets, dans une circulaire, que les mairies ont « la faculté » de mettre à disposition des locaux qui servent

habituellement de bureaux de vote – ce qui autrement pourrait désorienter les électeurs. Mais, même si les frais sont à la charge du Parti socialiste, les mairies de droite ne faciliteront pas l'opération. L'engagement militant sera donc important. Et ce d'autant plus que les tâches à accomplir demandent la présence d'équipes militantes pour vérifier l'inscription sur les listes électorales, recueillir les participations financières, faire signer la Charte des valeurs de gauche, enregistrer les votes, enfin, les transmettre à l'échelon national par un système Audiotel et/ou SMS, et à l'échelon départemental, par la remise d'un procès-verbal. Ces opérations suscitent des interrogations et sont susceptibles d'être attaquées par des adversaires politiques<sup>3</sup>. Constituer des fichiers, même d'électeurs volontaires, demande de respecter strictement les textes relatifs au droit concernant l'informatique et les libertés. La CNIL, consultée, n'a pas émis d'avis négatif. Les recettes afférentes aux versements effectués par les électeurs, d'autre part, doivent-elles être considérées comme des dons faits à un parti ? Aucun texte juridique existant ne permet de dire le contraire. Mais le problème sera certainement soulevé à nouveau.

55

Les débats qui ont eu lieu dans le Parti socialiste et les choix qui en résultent sont évidemment décisifs pour l'avenir d'élections primaires ouvertes en France. Mais une autre grille de lecture existe également qui a été aussi mise en évidence par leurs promoteurs. Ce sont aujourd'hui les défaillances de la démocratie représentative qui expliquent l'actualité de la question des primaires. Plutôt que de parler de crise – comme trop souvent –, il vaut mieux d'ailleurs s'interroger sur l'évolution de la représentation. Les constats les plus régulièrement établis mettent en évidence une tendance à une participation électorale intermittente selon les enjeux. Le militantisme est loin d'avoir disparu – contrairement à ce que peuvent laisser penser les thèses paresseuses sur l'individualisation de nos sociétés qui conduirait au retrait sur la vie privée. Mais il se porte de plus en plus sur des causes spécifiques qui ne nécessitent pas d'appartenir à des organisations durables et généralistes. Les partis politiques s'en trouvent affaiblis. Cela renforce l'évolution des partis de gouvernement, par définition généralistes, vers une professionnalisation de plus en plus affirmée, organisés autour d'un leadership (qui peut être divisé...) au niveau national et au niveau local, alimentés par une « expertise » élaborée dans des *think tanks* liés aux partis, mais malgré tout extérieurs. Les liens qui se tissent avec l'électorat ont une autre nature que dans la période de l'« âge d'or » des partis où dominait

---

3. Voir le dossier du *Monde*, 2 mars 2011.

le vote d'appartenance et de fidélité à une famille politique ou à une tradition. Aujourd'hui, les citoyens se mobilisent plus par choix que par fidélité. Permettre la désignation des candidats à l'élection présidentielle (et peut-être à d'autres fonctions électives comme en Italie ou en Grèce) peut répondre à ces réalités nouvelles. Cela peut renouveler la notion de sympathisant actuellement trop étriquée. Faire son choix, en effet, pour des centaines de milliers (voire des millions) d'électeurs peut leur donner un sens de la responsabilité et la vocation de jouer également un rôle dans la campagne. C'est tout le pari des défenseurs de l'idée de primaires. Plus que le moyen de résoudre une difficulté conjoncturelle, les primaires ouvertes peuvent être une opportunité pour renouveler la démocratie. Les partis ne disparaîtront pas pour autant – ne serait-ce que par leur rôle indispensable dans l'organisation de ces élections –, mais leur nature sera différente; ils partageront ce qui était jusque-là leur privilège, choisir le ou les candidats, tout en assurant de plus en plus la professionnalisation de l'engagement partisan. Les élections primaires seraient alors un maillon important dans une évolution de notre démocratie. Cette hypothèse est évidemment à la merci d'une contre-performance possible qui freinera ou écartera ce nouveau véhicule de la démocratie. Le rendez-vous socialiste d'octobre porte donc des interrogations qui le dépassent.

---

#### R É S U M É

---

*Les élections primaires ouvertes que va organiser le Parti socialiste seront un fait nouveau dans la vie politique française. Mais leur nature exacte n'est pas encore déterminée et elles sont un objet de débat. Cela tient à ce qu'elles sont à la fois le résultat des problèmes internes du Parti socialiste et l'effet d'une conjoncture politique particulière, mais aussi le produit d'une évolution de notre démocratie et du rôle que peuvent y jouer demain les partis politiques.*



## TYPOLOGIE DES CANDIDATS

57

S'essayer à une typologie des candidats à la présidence de la République est un exercice à la fois nécessaire et ambitieux, mais délicat. Nécessaire, car si tous les citoyens âgés de 18 ans et plus, titulaires de leurs droits civils et politiques, ont la faculté de se présenter à la magistrature suprême, les contraintes politiques de la candidature en réduisent le nombre à une petite dizaine par scrutin en moyenne. Seuls quelques « privilégiés » sont en position politique de briguer les suffrages des électeurs. S'interroger sur les profils des présidentiables peut être un moyen de mieux appréhender la centralité de l'élection directe du président de la République. Les contextes politiques, économiques et sociaux diffèrent d'une période à une autre; l'effet générationnel est une donnée perturbante pour établir une sorte de nomenclature des candidats, sans compter les facteurs conjoncturels et ceux tenant à la personnalité des candidats. Délicat enfin, car toute classification suppose des critères permanents pour une comparaison pertinente et au préalable implique de s'accorder sur une définition précise du candidat à l'élection présidentielle. Or ce dernier point, qui pourrait sembler poser le moins de difficultés, n'échappe pas à différentes conceptions. S'agit-il des candidats à la candidature comme nous y invitent certains textes et pas des moindres (art. 7 de la Constitution par exemple) ou des candidats déclarés comme tels par décision du Conseil constitutionnel? Compte tenu de l'absence de données exhaustives sur la première catégorie, il est préférable de retenir la conception donnée par le Conseil constitutionnel lui-même dans deux décisions de principe du 11 avril 1981 (*Fouquet et Le Pen*).

Au cours des huit dernières campagnes présidentielles, on dénombre 81 candidatures, soit une moyenne de 10 candidats par élection. En soi, cette moyenne n'a pas grande signification sans quelques précisions et nuances. Depuis l'élection présidentielle de 1988, cette

moyenne est ainsi portée à 12 candidats exactement. Le pic est atteint en 2002 avec 16 candidats ! Pour revenir dans la moyenne cinq ans plus tard. Le premier tour s'est « proportionnalisé » et légèrement féminisé (depuis 1995, 37 % de candidates contre 16 % pour les trois élections précédentes, la première candidate étant Arlette Laguiller en 1974). Chaque famille, même la plus petite, veut être présente au premier tour, avoir accès aux moyens de propagande officielle qui placent tous les candidats sur un pied d'égalité et bénéficier d'une médiatisation inespérée. Pour ceux qui ne peuvent espérer représenter leur parti, car marginaux dans leur propre formation, le seul choix est d'en partir et de créer leur propre formation politique. Les exemples ne manquent pas. Pour ne s'attacher qu'à la période post-2007, l'ancien Premier ministre Dominique de Villepin fonde République solidaire en 2010. À gauche, 58 Jean-Luc Mélenchon fait dissidence avec le Parti socialiste pour tenter l'aventure présidentielle de 2012 sous la bannière du Parti de gauche qu'il crée en 2009. Ne pas être présent au premier tour signe l'arrêt de mort probable du mouvement politique, d'où cette chasse aux signatures des parrains. Le Parti communiste absent volontairement en 1974 l'a appris à ses dépens mais renouvelle étrangement l'expérience en 2012. Participer à la campagne électorale permet aux « petites » formations de se maintenir dans le champ politique et espérer remporter des sièges à de futures élections, voire bousculer les formations traditionnelles à l'occasion. Les dirigeants du Front national, et dans une moindre mesure les écologistes, le savent mieux que personne. La majorité des candidats n'entrent donc pas en lice pour se faire élire mais pour se montrer, pour exister pendant quelques semaines, pour prendre date. C'est pourquoi toutes les formations politiques veulent défendre leurs couleurs au premier tour et rechignent à des accords avec les grands partis. Bref, le premier tour de la présidentielle ressemble de plus en plus aux élections européennes, à un champ de bataille électorale qui a permis aux formations et groupements politiques une reprise en main du système contrairement aux intentions premières du général de Gaulle. Il a été, en quelque sorte, détourné de sa vraie nature. Le premier tour est considéré aujourd'hui par de nombreux candidats comme une tribune, et par de nombreux électeurs comme la possibilité de manifester leur protestation, de faire passer un message aux futurs finalistes et, à la limite, d'exclure – il agit comme un baromètre de l'opinion <sup>1</sup>.

---

1. Cet éclatement de l'offre politique au premier tour depuis 1974 implique une baisse continue jusqu'en 2002 des scores de premier tour des présidents élus : 44,5 % pour de Gaulle

La multiplication des candidatures qui apparaît en 1974 oblige le législateur organique dès 1976 à durcir les règles de présentation des candidats. Sans réel effet au final. De nouveau, depuis 2002, les propositions visant à renforcer les modalités de présentation des candidatures rencontrent un certain écho. Le comité Balladur, chargé d'une réflexion sur la modernisation des institutions en 2007, suggéra une proposition en ce sens, non retenue dans le projet de loi constitutionnelle qui aboutira à la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008. Pourtant, l'essai de typologie fondé pour partie sur les résultats obtenus pose avec acuité la question du maintien actuel de la présentation des candidatures. Si les têtes d'affiche et les espoirs à la magistrature suprême ne sont pas réellement concernés par l'évolution souhaitable à l'instant mentionnée, les figurants invitent à la réflexion dans le dessein d'une clarification des premières scènes du film de l'élection présidentielle.

59

#### LES FIGURANTS

Ce sont des témoins, marginaux le plus souvent. Ils présentent des particularités bien marquées. Leur candidature ne peut prétendre recueillir un quelconque pourcentage honorable de suffrages exprimés (en dessous de la barre des 5 % considérée comme significative et présentant un intérêt financier majeur – puisque ouvrant droit au remboursement des frais électoraux – et symbolique – en général un million de voix). La porte du second tour leur est évidemment fermée. Leur programme électoral, lorsqu'ils en portent un, est limité à un aspect de la politique nationale (Algérie française, ruralité, exclusivement écologique, social ou souverainiste, valeurs chrétiennes...). Pour cette raison, ces candidats sont soit des marginaux qui expriment un aspect du programme plus généraliste d'autres concurrents (candidats trotskystes jusqu'en 1995, marginalisés par le candidat communiste), soit des témoins d'une aspiration naissante mais trop récente pour espérer bien figurer au premier tour (Charles Dumont en 1974 et Brice Lalonde en 1981 pour les écologistes), lorsque tout simplement la candidature n'est pas commandée par la dissidence (Michel Debré en 1981 ou encore parmi de nombreux exemples Pierre Juquin en 1988) ou suscitée par un « grand » candidat (une tête d'affiche) afin d'émettre le camp adverse.

Ils ne peuvent en principe prétendre au moindre rôle entre les deux

---

et Pompidou en 1965 et 1969, 32,6 % pour Giscard en 1974, 25,9 % et 34,1 % pour Mitterrand en 1981 et 1988, mais seulement 20,64 % et 19,88 % pour Chirac en 1995 et 2002.

tours, sauf lorsque le second tour s'annonce particulièrement incertain. Les candidats qualifiés pour ce dernier n'y prêtent d'ailleurs le plus souvent aucune attention. Ils peuvent néanmoins influencer les résultats des « grands » candidats au premier tour en amenuisant de quelques points leur score et affaiblir le déclenchement d'une dynamique nécessaire pour l'emporter au final. Ils peuvent certes être soutenus par une formation politique créée pour la circonstance ou faire acte de candidature individuelle (J. Royer en 1974, M. Debré en 1981, C. Boutin et J. Cheminade en 2002 par exemple). Dans les deux cas, leur candidature n'est pas représentative d'un courant de pensée significatif dans l'opinion publique ou parmi les élus. Elle se construit trop autour d'un thème principal, de critique ou de rejet du système et n'englobe que très exceptionnellement tous les aspects des politiques publiques que mène l'État.

60 Faibles, voire politiquement inexistants, ces candidats qui ont parfois exercé des fonctions ministérielles et/ou un mandat parlementaire constituent pourtant la majorité des candidats à l'élection présidentielle. Leur nombre n'est pas sans soulever de nouveau la question de la réforme des modalités de présentation à la candidature, certaines personnalités concourant par la volonté délibérée de maires sensibles à l'ouverture la plus large possible du premier tour. Par ce comportement notamment mais pas seulement, le premier tour est désormais proportionnalisé. S'il offre une large possibilité de choix aux électeurs, il ne contribue guère à la lisibilité du débat public.

Depuis la première élection de 1965, ils représentent près de la moitié (42 %) des candidats qualifiés par le Conseil constitutionnel. Chaque élection a son lot de figurants, parfois récidivistes : M. Barbu en 1965, L. Ducatel et A. Krivine en 1969, A. Laguiller, M. Dumont, J. Royer, J.-M. Le Pen, É. Muller, A. Krivine, B. Renouvin, J.-Cl. Sebag, G. Héraud en 1974, B. Lalonde, A. Laguiller, M. Crépeau, M. Debré, M.-F. Garaud, H. Bouchardeau en 1981, A. Waechter, P. Juquin, A. Laguiller, P. Bousset en 1988 ; A. Laguiller et J. Cheminade en 1995, J. Saint-Josse, A. Madelin, B. Mégret, Ch. Taubira, C. Lepage, Ch. Boutin et D. Gluckstein en 2002 ; J. Bové, F. Nihous, G. Schivardi en 2007. Rares sont les candidats et les formations politiques de soutien qui arrivent à capitaliser durablement sur le moyen terme et ainsi se révéler comme des espoirs de l'élection présidentielle (les candidats écologistes), encore moins comme des têtes d'affiche offrant une vraie alternative politique (le candidat de l'extrême droite), *a fortiori* d'alternance.

À leur propos, la question de la pertinence de leur participation au scrutin présidentiel se pose sérieusement. Si l'on peut admettre que les

élections locales, voire législatives soient l'occasion pour les formations politiques de ces candidats de rechercher une représentation électorale, l'élection présidentielle ne présente-t-elle pas une spécificité qui justifie la restriction des candidats au premier tour ? Pour endiguer l'inflation de candidatures et réduire les manœuvres entreprises auprès des maires, l'ouverture du parrainage aux électeurs serait-elle une voie possible (mécanisme proposé en 1976 par Alexandre Sanguinetti qui imposait 100 000 signatures d'électeurs) ? Cette solution offrirait aux électeurs un large choix, puisque toutes les sensibilités politiques seraient en mesure de s'exprimer. Ainsi, en 2002, Charles Pasqua, Brice Lalonde, Jacques Cheminade (Mouvement, solidarité et progrès), Pierre Larrouturou (Nouvelle Donne), Corinne Lepage ou encore Antoine Waechter qui ont fait acte de candidature auraient obtenu une tribune pour défendre leurs idées et programmes. Bref, ce système reviendrait à instaurer une proportionnelle intégrale au niveau des pré-candidatures avec les résultats que l'on imagine ! Cette situation dans laquelle de très nombreux candidats seraient admis à participer à la pré-candidature à l'élection présidentielle comporte donc de sérieux inconvénients tant pour la clarté du débat politique que pour l'organisation matérielle et le contrôle des opérations électorales. Certains avanceront que la présentation d'un candidat est un acte politique grave et suffisamment sérieux pour la remettre au jugement du plus grand nombre. Est-il raisonnable et responsable, au nom de la nécessaire respiration démocratique, d'ouvrir les portes de la campagne électorale officielle à un candidat comme Pierre Rabhi qui n'a recueilli, fort heureusement, que 184 parrainages en 2002 et qui en appelait à l'« insurrection des consciences » ? La dérive constatée du système de présélection conduit donc inévitablement à s'interroger sur le bien-fondé d'autres solutions du renforcement des règles de présentation voulu par le législateur organique en 1976 pour éviter une prolifération des candidatures (de 100 à 500 signatures requises).

61

L'une consisterait à mettre sur pied un troisième tour. Le second tour serait ouvert aux quatre premiers candidats, de façon à éliminer les « petits », avec ce risque d'une faible participation au premier tour. La nécessité d'un scrutin à trois tours a été suggérée sans le dire explicitement par le comité Balladur (2007) dont les réflexions portaient sur la modernisation des institutions. En effet, dans son rapport, le comité « recommande que la loi organique prise en application de l'article 6 de la Constitution soit modifiée de telle sorte que la sélection des candidats soit le fait d'un collège de quelque cent mille élus... appelés au chef-lieu du département, à désigner, à bulletins secrets, le candidat qu'ils souhaitent

voir concourir à la présidence de la République. Cette désignation, qui interviendrait partout le même jour dans un délai suffisant avant le début de la campagne présidentielle proprement dite, serait de nature, si elle était assortie de la fixation d'un seuil en deçà duquel les candidats ne pourraient être retenus et de l'exigence de franchir la barre minimum de voix dans un nombre donné de départements, à limiter la multiplication des candidatures. Elle permettrait d'atteindre l'objectif poursuivi en vain ces dernières années : donner au premier tour de l'élection présidentielle la qualité d'un scrutin qui engage l'avenir du pays en offrant aux citoyens la possibilité d'un choix clair entre les représentants des principaux courants politiques qui concourent à l'expression du suffrage ». Cette proposition n'a pas été reprise dans le projet de loi constitutionnelle qui a abouti à la révision du 23 juillet 2008. Le chef de l'État a écarté cette piste pour la raison simple que ce système ne permettait pas de faire en sorte que le processus de désignation des candidats à l'élection présidentielle garantisse à tous les courants significatifs d'opinion d'avoir un candidat. Ce troisième tour écarté, une autre solution est envisageable. Elle serait de réduire considérablement le nombre de candidats et d'agir sur le seuil de présentation. Solution délicate et qui n'est pas d'une garantie absolue. Elle introduirait de surcroît une forte prime aux notables et est contraire à l'esprit même du suffrage universel direct. Troisième solution possible : un scrutin majoritaire à un tour. Que le meilleur gagne. Cela conduirait nécessairement à l'absorption des formations politiques marginales ou moyennement représentatives et au vote utile des électeurs. Une solution qui a ses mérites mais qui ne permet pas au président élu de rassembler la moitié du corps électoral, d'où peut-être une moindre autorité. Finalement, en se fondant sur une moyenne de dix candidats à l'élection présidentielle (voir *supra*), une voie médiane, proche des propositions du comité Balladur, consisterait sans doute à ne qualifier que les huit candidats à la candidature qui ont obtenu le plus de signatures, avec obligation pour les présentateurs de voter, comme celle qui pèse sur les grands électeurs sénatoriaux.

Quoi qu'il advienne de ces propositions, les figurants peuvent prétendre dans l'actuel système, à la faveur d'une forte contestation des partis de gouvernement ou d'un enracinement de leurs idées, grimper dans la catégorie des « espoirs ». Leur promotion est cependant fragile dès lors qu'elle repose essentiellement sur un électorat contestataire ou, pour le dire différemment, sur une non-adhésion à leurs thèses fondamentales (candidats trotskystes).

LES ESPOIRS

Comme tous les espoirs, ces candidats ne peuvent prétendre jouer les premiers rôles immédiatement. Ils témoignent de nouvelles aspirations de la société, passagères parfois. Ils symbolisent l'espoir d'une société nouvelle, assise sur des fondements différents mais pas toujours novateurs et souvent irréalistes. Ils agrègent également sur leur nom les déçus d'une politique donnée ou d'un candidat élu, les mécontentements d'une frange des électeurs, les indécis. Ils profitent à plein de la tribune que constitue le premier tour. Certains espoirs, souvent parlementaires et/ou anciens ministres, attirent sur eux la sympathie par le charisme dégagé. L'on sait que la personnalité du candidat est une variable essentielle dans le choix des électeurs. Ils peuvent compter sur cette première étape de l'élection présidentielle pour capter un électorat volatile, dont l'opinion varie au gré des circonstances et des contextes du moment. Pour cette raison, leurs résultats électoraux sont loin d'être ridicules. Mais pour cette raison aussi, leur audience est généralement fragile sur le long terme dès lors que leur combat est monothématique. Seuls les candidats qui conservent les fondamentaux de leur engagement, mais ne se laissent pas enfermer dans leurs revendications principales, arrivent à pérenniser le mouvement politique qu'ils incarnent le temps d'un rendez-vous électoral. Les candidats écologistes ont réussi ce tour de force, en dépit de résultats inégaux. Les candidats souverainistes de droite, autre que le candidat frontiste, comme de gauche représentent au contraire des espoirs éphémères. Mais leur participation à la compétition électorale du premier tour impacte profondément le déroulement du film présidentiel.

63

Sur les quatre dernières élections présidentielles, les espoirs se répartissent en deux groupes, les européenistes convaincus et les souverainistes inébranlables (auxquels il convient de rattacher les extrémistes de gauche derrière un discours très prolétarien et antilibéral). Ils concourent au nom de formations politiques qui trouvent généralement un prolongement aux élections locales, nationales et européennes pour peu que le mode de scrutin leur soit favorable (proportionnel ou partiellement proportionnel) et/ou que leur mouvement soit en capacité de passer des alliances politiques. Dans le cas contraire, ils sont marginalisés (candidats de la gauche radicale et antilibérale).

L'élection présidentielle constitue pour eux un tremplin certes pour la diffusion de leurs idées, mais surtout pour le développement de leur parti et son enracinement dans les différents scrutins nationaux et locaux. Le

poids électoral représenté lors d'une élection présidentielle leur ouvre les portes de la négociation avec les leaders des grands partis pour l'élection présidentielle suivante, si leur influence perdure. Ainsi, Jean-Pierre Chevènement, du Mouvement des citoyens, a refusé de se représenter en 2007 en contrepartie de l'obtention du soutien socialiste dans une trentaine de circonscriptions législatives, dans la perspective des élections organisées dans la foulée de l'élection présidentielle. Christiane Taubira du Parti radical de gauche, dont la candidature participa à la disqualification du candidat socialiste en 2002 du second tour, fit de même.

Les scores obtenus dépassent généralement les 5 % des suffrages exprimés mais pas nécessairement.

64 Les résultats dépendent en premier lieu du nombre de concurrents directs (même segment idéologique). Une multiplication de candidats issus d'une même famille de pensée politique émiette la répartition des voix et diminue mathématiquement le pourcentage de voix exprimées en leur faveur (candidats trotskystes en 2002 et 2007). Il est certain qu'une candidature unique de l'extrême gauche en 2012 permettrait au candidat qui en porte les couleurs de se maintenir dans la catégorie « espoirs ». Il est tout aussi certain qu'une multiplication des candidatures marginalisera certains candidats de l'extrême gauche. La décision du Parti communiste de ne pas présenter de candidat issu de ses rangs pour se rallier au candidat de Front de gauche, Jean-Luc Mélenchon, plus populaire et proche idéologiquement, peut être comprise comme une position destinée à éviter une marginalisation extrême dont les répercussions seraient inévitables lors des élections législatives organisées dans la foulée de l'élection présidentielle.

Les résultats découlent en second lieu de la maturité de l'électorat sur des questions nouvelles de société. Le cas des écologistes rend assez bien compte de ce dernier aspect. La candidature de Brice Lalonde en 1981 ne recueille que 3 %. Mais l'étape est décisive dans la reconnaissance du mouvement écologiste qui prendra son envol lors des premières élections régionales de 1986 par le truchement d'un scrutin proportionnel. Depuis, la progression, sans être constante, est réelle. Pour la première fois, le candidat écologiste franchit la barre des 5 % en 2002. Le repli sensible en 2007 n'altère pas l'enracinement des écologistes sur la scène politique, qui ont su élargir leurs propositions politiques au-delà des questions purement environnementales et s'allier au Parti socialiste. Le mouvement écologiste s'est installé dans la durée en dépit des déchirements et ruptures innombrables en son sein. La création du parti Europe Écologie-Les Verts fin 2010 qui fusionne deux formations politiques



écologistes de gauche est peut-être le signe d'une maturité propice à un accroissement de son audience dans l'électorat. Le candidat écologiste peut légitimement ambitionner à terme d'endosser le rôle de prétendant à la victoire finale à la faveur d'une recomposition des forces de gauche et d'une décomposition du Parti socialiste dont l'histoire a montré qu'elle était possible. L'élection présidentielle de 2012 constituera un vrai test, même si le résultat, comme toujours, dépend beaucoup de la personnalité investie.

Les candidats extrémistes et/ou souverainistes, autres que le représentant du Front national, pour différentes raisons, sont classables dans cette catégorie des espoirs. Ils captent les votes d'une frange importante de l'électorat qui ne se reconnaît pas aujourd'hui dans l'évolution d'une société européanisée et libérale. Le développement de l'Union européenne à partir du traité de Maastricht a déchiré les principaux partis de gouvernement (RPR, UDF, PS) et conduit de nombreux responsables à se séparer de leur formation politique d'origine dans laquelle ils ne se reconnaissaient plus. Ils témoignent d'une véritable aspiration d'une partie significative de l'électorat réfractaire à l'idée de perdre notre souveraineté politique et économique. Si certains représentants de ces mouvements n'arrivent pas à se qualifier (Charles Pasqua en 2002) ou obtiennent des résultats médiocres (Philippe de Villiers en 2007) ou inespérés (Olivier Besancenot en 2002), certains franchissent le seuil des 5 % (Arlette Laguiller en 1995 et 2002, Jean-Pierre Chevènement en 2002).

65

Leur influence électorale dépend en fait grandement de l'état de l'opinion relativement à la question de la souveraineté (couplée pour la gauche radicale à celle de la condition des travailleurs, victimes désignées du capitalisme « dévastateur et inhumain » et dont la synthèse trouve à s'exprimer à travers le « plombier polonais ») et du nombre de candidats positionnés sur ce créneau.

Les résultats réalisés par les souverainistes de gauche sont plus significatifs que ceux de droite en raison principalement d'un ancrage au sein d'une longue tradition contestatrice de la société libérale. Car, ne nous y trompons pas, derrière la radicalité de l'antilibéralisme, la gauche « noniste » et extrémiste est fondamentalement souverainiste. La mise en avant du volet souverainiste redonne à ses thèses un attrait particulier même si très conjoncturel. Figurants jusqu'en 1995, les candidats trotskystes se sont reconnus dans le non au traité de Maastricht et dans les critiques adressées à l'Union européenne dans son volet de gouvernance économique (rôle de la BCE notamment), accusée d'aggraver les dérives libérales des politiques publiques. Ils bénéficient des réflexes nationalistes

66 et souverainistes dans les solutions à apporter au redressement de la société française. Les scores d'Arlette Laguiller dépassant à deux reprises en 1995 et 2002 la barre des 5 % et celui d'Olivier Besancenot (plus de 4 % en 2002) sont exceptionnels. Le rejet du traité constitutionnel en 2005 constitue pour eux une victoire. Mais un revers aussi. Les Français ont tranché dans le vif. La question est, à leurs yeux, réglée. Les candidats de ces tendances ne représentent plus dès lors un espoir pérenne. Les élections de 2007 constituent pour eux un cruel revers mais prévisible. Les thèmes de l'antilibéralisme, de l'antimondialisation et l'anti-européanisme ne sont plus aussi porteurs. L'antilibéralisme sans connotation souverainiste ne paye pas électoralement. Or la question de la souveraineté n'est plus au centre du débat politique. Certains candidats redeviennent alors de simples figurants ou sont en passe de le redevenir à l'image des candidats trotskystes qui ne peuvent plus espérer prospérer sur l'électorat communiste réduit à une portion congrue (1,9 % des suffrages exprimés en 2007) et victime partiellement du syndrome du 21 avril 2002. Portés par une forte couverture médiatique, ils retombent ou retomberont non dans l'anonymat mais dans une relative marginalité. Ils ne sont plus en mesure de capitaliser sur un électorat indécis et protestataire qui s'est détourné le temps d'un tour des candidats investis par des formations politiques classiques (en l'occurrence le Parti communiste, voire le Parti socialiste). Ces espoirs d'un moment n'ont de chance de « survie » qu'autour d'une candidature unique.

#### LES TÊTES D'AFFICHE

Il s'agit des candidats portés par les formations politiques les plus représentatives de l'électorat et/ou les plus représentées parmi les élus nationaux et locaux ou les députés européens. Le soutien d'un parti représentatif peut-être obtenu à la suite d'une investiture directe (investiture officielle après « primaires » internes ou ouvertes) ou d'un ralliement (celui du CDS en faveur de Raymond Barre en 1988 par exemple). La plupart de ces candidats peuvent envisager leur présence au second tour, mais le gain du match final dépendra de leur capacité à rassembler au-delà de leur famille politique (exclusion du candidat du Front national à l'heure actuelle de la victoire finale), si celle-ci est un minimum structurée et rassemblée (d'où la stratégie développée par François Mitterrand au début des années 1970 après l'élimination du candidat socialiste Gaston Defferre au premier tour de 1969). L'équation personnelle de ces candidats n'est pas non plus négligeable dans le dessein d'élargissement de

leur base électorale. Pour toutes ces raisons, les têtes d'affiche obtiennent des scores supérieurs, voire très au-delà des 10 % au premier tour. Les finalistes se recrutent parmi eux et opposent généralement deux candidats issus des partis de gouvernement, à l'exception notable du candidat socialiste en 2002 éliminé au premier tour, dont les causes sont à rechercher autant dans la multiplication des candidatures de gauche (Christiane Taubira pour le PRG et Jean-Pierre Chevènement pour le Mouvement des citoyens) que dans la forte attraction de la candidature du représentant de l'extrême droite.

Au sujet de ce dernier, il est un fait : figurant en 1974, absent en 1981, le candidat du Front national est incontestablement une tête d'affiche depuis le milieu des années 1980 par l'importance des résultats obtenus aux différents scrutins européens, nationaux et désormais locaux. Jean-Marie Le Pen a franchi depuis 1988 à trois reprises la barre des 14 %, réalisant sa meilleure prestation en 2002. Avec un peu plus de 16 % des suffrages exprimés, il se qualifie pour le second tour, évinçant le candidat socialiste. Malgré cette audience remarquable pour un mouvement extrémiste sur l'échiquier politique et au-delà de la motivation des électeurs, dont le vote est excessivement qualifié de protestataire, le candidat frontiste dans le premier carré des présidentiables ne peut pourtant prétendre à l'investiture suprême en raison de son isolement politique. Il incarne une solution politique nouvelle pour des millions d'électeurs mais ne peut envisager de devenir une « tête d'affiche » gagnante sans alliances avec un parti dominant représenté au Parlement. Son positionnement politique l'empêche de peser véritablement sur le second tour lorsqu'il en est absent. Il ne peut négocier son audience pour des élections législatives, ni marchander des places gouvernementales en contrepartie de son soutien à tel ou tel candidat au second tour. Pour le dire autrement, à moins d'un changement de stratégie du Front national et d'une droitisation extrême de la principale formation politique conservatrice, le candidat de l'extrême droite est condamné à n'être qu'une tête d'affiche sans avenir politique en termes de responsabilités nationales, certes perturbant pour ses adversaires, pour son camp et ses électeurs fidèles.

Parmi les têtes d'affiche et hormis le candidat frontiste, on trouve essentiellement des personnalités qui ont exercé les plus hautes responsabilités de l'État. Évidemment le chef de l'État en titre (C. de Gaulle en 1965, V. Giscard d'Estaing en 1981, F. Mitterrand en 1988, J. Chirac en 2002), les anciens Premiers ministres (G. Pompidou, J. Chaban-Delmas, J. Chirac, L. Jospin, R. Barre, É. Balladur), les anciens ministres détenteurs d'un ministère régalien ou de première importance et responsable

68 en titre d'un parti ayant une base parlementaire solide et significative (N. Sarkozy, F. Bayrou). On y trouve également les chefs des principales formations d'opposition politique, investis ou soutenus par elles (le candidat socialiste, le candidat frontiste), sachant qu'une tête d'affiche a pu exercer plusieurs de ces fonctions éminentes (J. Chirac par exemple). Mais la détention de l'un de ces titres est insuffisante pour endosser l'étiquette de prétendant sérieux à la victoire finale, surtout lorsque la candidature est isolée ou perçue comme une candidature dissidente (M. Debré en 1981). L'exercice de la fonction de Premier ministre en titre apparaît même comme un véritable handicap, aucun n'ayant pu être élu à la présidence de la République (J. Chirac en 1988, É. Balladur en 1995, L. Jospin en 2002). Mieux vaut pour un chef de gouvernement se mettre en réserve de la République avant de se lancer à l'assaut de l'Élysée, le temps de parfaire un profil de renouveau (G. Pompidou en 1969, J. Chirac en 1995). Pour autant, la qualification pour le second tour n'est pas assurée (R. Barre en 1988). Dans tous les cas, le soutien d'une formation politique dominante s'avère essentiel et décisif. Comme l'a finalement démontré Christophe Guettier, « le groupe des présidentiables est donc limité au second tour à un petit nombre de candidats appartenant soit au cercle des "institutionnels", soit à celui des "opposants"<sup>2</sup> », confrontation qui engendre une bipolarisation de la vie politique entre la droite et la gauche (exception faite de l'élection de 2002).

Depuis 1965, par une sorte de loi non écrite, les têtes d'affiche sont élues de façon quasi égale entre ceux qui appartiennent ou non à la catégorie des persévérants. Sur les huit élections présidentielles au suffrage universel direct, trois des quatre présidents qui se sont représentés ont été élus (Ch. de Gaulle, F. Mitterrand et J. Chirac, en excluant le président par intérim en 1969, A. Poher). En isolant cette caractéristique, sur les six présidents élus qu'a connus la V<sup>e</sup> République à ce jour, trois accèdent à la magistrature suprême dès leur première tentative. Les uns ont brigué en effet l'Élysée à plusieurs reprises avant d'y parvenir. Les autres sont gagnants au premier essai. En 1965, Charles de Gaulle (1<sup>re</sup> tentative au suffrage universel direct mais réélection) ; en 1969, G. Pompidou (1<sup>re</sup> tentative) ; en 1974, V. Giscard d'Estaing (1<sup>re</sup> tentative) ; en 1981, F. Mitterrand (3<sup>e</sup> tentative) et réélection en 1988 ; en 1995, J. Chirac (3<sup>e</sup> tentative) et réélection en 2002 ; en 2007, N. Sarkozy (1<sup>re</sup> tentative).

Mais le plus intéressant est ailleurs. Les élus se recrutent majoritairement parmi les candidats de la majorité au pouvoir qui ont fait valoir

2. « Les candidats à l'élection présidentielle », *RDP*, 1990, p. 49.

leurs différences par rapport au président en fonction et exceptionnellement parmi les opposants. Seules les élections de François Mitterrand en 1981 et Jacques Chirac en 1995 ont constitué de véritables alternances. La victoire de Valéry Giscard d'Estaing est celle de la frange libérale de la droite en 1974 et le succès de Nicolas Sarkozy est celui d'un « gaulisme » rénové, éloigné dans ses sources d'inspiration et ses concepts du pompidolisme de Jacques Chirac. Souci de se démarquer certainement... Quant aux perdants, l'échec s'explique par des contextes très particuliers dont il est difficile d'identifier un dénominateur commun, chaque élection étant unique. Deux observations toutefois. Lorsque les candidats appartiennent à une même famille politique, entendue largement, leur échec s'explique par la présence du président de la République sur la liste des candidats (J. Chirac en 1981, É. Balladur en 1995). Son absence rend au contraire envisageable l'élection (V. Giscard d'Estaing en 1981, N. Sarkozy en 2007), la succession ouvrant la compétition interpartisane et intra-partisane. Lorsque les candidats sont des opposants à la majorité gouvernante, leur élection répond à une volonté de changement, d'alternance radicale (F. Mitterrand en 1981 et J. Chirac en 1995). Un sévère échec (1969, 1988, 2002) témoigne au contraire de leur incapacité à fédérer une opposition au pouvoir présidentiel.

69

Les élections présidentielles successives depuis 1965 mettent finalement en exergue deux types de candidats : Ceux qui témoignent et ceux qui aspirent à être élus. Le succès de leur candidature varie selon les objectifs initiaux. Pour les figurants, dépasser les 5 % au premier tour constitue une victoire et permet d'envisager positivement les échéances électorales futures en s'assurant des sièges dans les assemblées locales, voire nationales et européenne. Leur succès est toutefois éphémère, fragile, et le soufflé retombe rapidement sur les espoirs des présidentielles. Le dépassement des 5 % constitue pour ces derniers une confirmation de la représentativité de leurs idées et permet d'envisager une structuration de leur formation politique et des alliances législatives ou gouvernementales avec les grands partis. Pour les têtes d'affiche, la victoire ne peut-être que finale. Leur élimination du second tour est une défaite. Elle peut conduire à une marginalisation relative des forces politiques qui les ont soutenus.

*L'essai de typologie mené est nécessairement imparfait, l'équation personnelle des candidats, l'état des formations politiques en présence et le contexte du moment constituant autant de variables qui perturbent l'analyse. Mais, incontestablement, les présidentiables poursuivent des objectifs très différents, nombreux étant ceux qui tirent profit d'un mouvement de l'opinion pour espérer créer des dynamiques électives (les espoirs / minoritaires) là où d'autres se contentent de témoigner d'intérêts marginaux (les figurants / marginaux). Seuls quelques candidats (les têtes d'affiche / ambitieux) sont réellement en situation de gagner l'élection présidentielle, à tout le moins de se qualifier pour le second tour.*

70

*Annexe. Les 81 candidats à l'élection présidentielle depuis 1965*

**Premier tour**

**5 décembre 1965 (6 candidats)**

	<i>voix</i>	<i>% des inscrits</i>	<i>% des exprimés</i>
Charles de Gaulle	10 828 523	37,45	44,65
François Mitterrand (1)	7 694 003	26,61	31,72
Jean Lecanuet	3 777 119	13,06	15,57
Jean-Louis Tixier-Vignancour	1 260 208	4,36	5,20
Pierre Marcilhacy	415 018	1,44	1,71
Marcel Barbu	279 683	0,97	1,15

**Premier tour**

**1<sup>er</sup> juin 1969 (7 candidats)**

	<i>voix</i>	<i>% des inscrits</i>	<i>% des exprimés</i>
Georges Pompidou	10 051 816	34,06	44,47
Alain Poher	5 268 651	17,85	23,31
Jacques Duclos	4 808 285	16,29	21,27
Gaston Defferre	1 133 222	3,84	5,01
Michel Rocard	816 471	2,77	3,61
Louis Ducatel	286 447	0,97	1,27
Alain Krivine	239 106	0,81	1,06

**Premier tour**  
**5 mai 1974 (12 candidats)**

	<i>voix</i>	<i>% des inscrits</i>	<i>% des exprimés</i>
François Mitterrand (2)	11 044 373	36,09	43,25
Valéry Giscard d'Estaing	8 326 774	27,21	32,60
Jacques Chaban-Delmas	3 857 728	12,61	15,11
Jean Royer	810 540	2,65	3,17
Arlette Laguiller	595 247	1,95	2,33
René Dumont	337 800	1,10	1,32
Jean-Marie Le Pen	190 921	0,62	0,75
Émile Muller	176 279	0,58	0,69
Alain Krivine (2)	93 990	0,31	0,37
Bertrand Renouvin	43 722	0,14	0,17
Jean-Claude Sebag	42 007	0,14	0,16
Guy Héraud	19 255	0,06	0,08

71

**Premier tour**  
**26 avril 1981 (10 candidats)**

	<i>voix</i>	<i>% des inscrits</i>	<i>% des exprimés</i>
Valéry Giscard d'Estaing (2)	8 222 432	22,59	28,32
François Mitterrand (3)	7 505 960	20,62	25,85
Jacques Chirac	5 225 848	14,36	18,00
Georges Marchais	4 456 922	12,24	15,35
Brice Lalonde	1 126 254	3,09	3,88
Arlette Laguiller (2)	668 057	1,84	2,30
Michel Crépeau	642 847	1,77	2,21
Michel Debré	481 821	1,32	1,66
Marie-France Garaud	386 623	1,06	1,33
Huguette Bouchardeau	321 353	0,88	1,11

**Premier tour**  
**24 avril 1988 (9 candidats)**

	<i>voix</i>	<i>% des inscrits</i>	<i>% des exprimés</i>
François Mitterrand (4)	10 381 322	27,19	34,11
Jacques Chirac (2)	6 075 160	15,91	19,96
Raymond Barre	5 035 144	13,19	16,54
Jean-Marie Le Pen (2)	4 376 742	11,46	14,38
André Lajoinie	2 056 261	5,39	6,76
Antoine Waechter	1 149 897	3,01	3,78
Pierre Juquin	639 133	1,67	2,10
Arlette Laguiller (3)	606 201	1,59	1,99
Pierre Bousset	116 874	0,31	0,38

**Premier tour**  
**23 avril 1995 (9 candidats)**

	<i>voix</i>	<i>% des inscrits</i>	<i>% des exprimés</i>
Lionel Jospin	7 098 191	17,75	23,30
Jacques Chirac (3)	6 348 696	15,87	20,84
Édouard Balladur	5 658 996	14,15	18,58
Jean-Marie Le Pen (3)	4 571 138	11,43	15,00
Robert Hue	2 632 936	6,58	8,64
Arlette Laguiller (4)	1 615 653	4,04	5,30
Philippe de Villiers	1 443 235	3,61	4,74
Dominique Voynet	1 010 738	2,53	3,32
Jacques Cheminade	84 969	0,21	0,28

72

**Premier tour**  
**21 avril 2002 (16 candidats)**

	<i>voix</i>	<i>% des inscrits</i>	<i>% des exprimés</i>
Jacques Chirac (4)	5 665 855	13,75	19,88
Jean-Marie Le Pen (4)	4 804 713	11,66	16,86
Lionel Jospin (2)	4 610 113	11,19	16,18
François Bayrou	1 949 170	4,73	6,84
Arlette Laguiller (5)	1 630 045	3,96	5,72
Jean-Pierre Chevènement	1 518 528	3,69	5,33
Noël Mamère	1 495 724	3,63	5,25
Olivier Besancenot	1 210 562	2,94	4,25
Jean Saint-Josse	1 204 689	2,92	4,23
Alain Madelin	1 113 484	2,70	3,91
Robert Hue	960 480	2,33	3,37
Bruno Mégret	667 026	1,62	2,34
Christiane Taubira	660 447	1,60	2,32
Corinne Lepage	535 837	1,30	1,88
Christine Boutin	339 112	0,82	1,19
Daniel Gluckstein	132 686	0,32	0,47



**Premier tour**  
**22 avril 2007 (12 candidats)**

	<i>voix</i>	<i>% des inscrits</i>	<i>% des exprimés</i>
Nicolas Sarkozy	11 448 663	25,75	31,18
Ségolène Royal	9 500 112	21,36	25,87
François Bayrou (2)	6 820 119	15,34	18,57
Jean-Marie Le Pen (5)	3 834 530	8,62	10,44
Olivier Besancenot (2)	1 498 581	3,37	4,08
Philippe de Villiers	818 407	1,84	2,23
Marie-George Buffet	707 268	1,59	1,93
Dominique Voynet	576 666	1,30	1,57
Arlette Laguiller (6)	487 857	1,10	1,33
José Bové	483 008	1,09	1,32
Frédéric Nihous	420 645	0,95	1,15
Gérard Schivardi	123 540	0,28	0,34



## CEUX QUI N'Y VONT PAS

**I**l y a quelque paradoxe à s'interroger, dans le cadre d'un numéro de revue consacré à l'élection présidentielle sous la V<sup>e</sup> République, sur ceux qui précisément l'ont boudée, sur ces non-candidats, anti-héros d'un scrutin qu'ils ont choisi d'ignorer, non-participants volontaires à la course dont on tient la chronique. Il peut sembler singulier de s'intéresser ainsi à des événements qui n'ont pas eu lieu et à des acteurs qui n'ont pas agi. Et pourtant depuis l'origine du système, dans leur quasi-totalité, les scrutins présidentiels ont été partiellement caractérisés par l'absence d'un candidat attendu et plus ou moins brutalement escamoté. En 1965, Gaston Defferre et Pierre Mendès France dansent l'un et l'autre au bal des absents. Quatre ans plus tard, c'est François Mitterrand qui choisit de ne pas tenter sa chance. En 1974, l'entourage de Georges Pompidou souhaite ardemment la candidature du Premier ministre Pierre Messmer, mais ce dernier est, bon gré mal gré, amené à s'effacer. Les années suivantes sont marquées par l'irrésistible ascension de Michel Rocard qui se termine par la candidature... de François Mitterrand, et l'opération se répète sept ans plus tard. Pour l'échéance de 1995, le Parti socialiste attend Delors et découvre... Jospin. En 2002, en revanche, tous les candidats attendus sont là et seul le résultat est inattendu : Jean-Marie Le Pen au second tour. En 2007 enfin, le grand absent s'appelle François Hollande, Premier secrétaire du Parti socialiste que ses responsabilités d'arbitre empêchent de participer au match.

75

Au-delà même de son caractère paradoxal, l'analyse des non-candidatures, qui rappelle la démarche d'Alice au Pays des merveilles célébrant les « non-anniversaires », est inévitablement suspecte, d'un point de vue républicain s'entend, car elle oblige à s'engager hardiment, voire témérairement, sur un terrain insolite et incertain, celui des motivations psychologiques, des pulsions et des répulsions, des désirs et des craintes, du courage et de la lâcheté. C'est un fait que la République

n'aime pas la psychologie et que, plus généralement, elle se méfie des personnes. La République n'imagine le pouvoir qu'abstrait, pouvoir des idées et des programmes, et ne l'envisage que collectif. Les personnes échappent à la tradition républicaine, par le haut ou par le bas : par le haut, c'est la Liberté de Delacroix, belle femme aux seins lourds, qui quitte l'humanité pour rejoindre la mythologie. Par le bas, ce sont les présidents Fallières, Doumergue ou Lebrun, hominicules à l'insignifiance rassurante, qui symbolisent d'autant mieux la République qu'ils sont parfaitement incapables d'en incarner la grandeur. L'État républicain est, selon le mot de Georges Burdeau, « une fiction qui permet aux hommes de ne pas obéir aux hommes <sup>1</sup> » mais à un principe. Il faut être chrétien ou monarchiste, ce qui est à bien des égards synonyme, pour s'intéresser à l'incarnation du pouvoir, pour penser, tel Emmanuel Mounier, qu'il n'est de pouvoir que personnel, car le pouvoir est exercé par des personnes. François Mitterrand ne s'y était pas trompé qui avait bâti son odyssee élyséenne sur la dénonciation vertueuse du « pouvoir personnel ». Bracke-Desrousseaux, moraliste officiel de l'antique SFIO, avait sur le sujet dit l'essentiel : « La République n'a pas besoin de surhommes mais d'hommes sûrs. »

76

Étudier des non-candidats à l'élection présidentielle, c'est s'intéresser à des gens qui certes ne sont pas des surhommes, puisqu'ils ont calé devant la tentation nietzschéenne de la grande transgression, mais qui ne sont pas davantage des hommes sûrs puisque ceux dont on s'occupe ne sont évidemment pas les soixante-trois millions de Français qui ne se présenteront jamais à une élection présidentielle, mais les quelques-uns, les *unhappy few*, que tout le monde attendait et qui, pour des raisons mystérieuses et complexes, ont plus ou moins délibérément choisi de décevoir. Certaines absences sont sans doute légitimes, celle de François Mitterrand en 1969 rendue nécessaire par le rapport des forces issu de Mai 68. D'autres défections se justifient par des raisons idéologiques : les premières années de la V<sup>e</sup> République sont remplies de non-candidatures de refus du nouvel ordre institutionnel, mais l'essentiel est ailleurs, quelque part entre la tête, les reins et le cœur, dans ce mouvement qui pousse celui qui meurt d'envie d'y aller à laisser mourir son envie et à renâcler, mauvais cheval, devant l'obstacle. S'interroger sur les non-candidatures présidentielles, c'est enquêter sur le mystère de la non-incarnation, c'est préférer La Bruyère à Rousseau, l'Ancien Régime à la Révolution, dresser face au sens de l'Histoire et à la dialectique des sociétés la carte des résistances individuelles, établir la typologie de ceux

---

1. Georges Burdeau, *L'État*, Seuil, « Points », 1992.

que de Gaulle évoquant Pierre Mendès France qualifie de « chevaux qu'on n'attelle pas ». Sans prétendre à l'exhaustivité, je m'attacherai à esquisser cette typologie et à classer les auteurs de la grande dérobade en cinq catégories distinctes : les surnuméraires, les contestataires, les mandataires, les légataires et les atrabillaires.

## LES SURNUMÉRAIRES

C'est une catégorie pour mémoire. Celle qui regroupe ceux qui nous intéressent le moins, ceux qui n'envisagent pas sérieusement d'y aller et que d'ailleurs personne n'envisage vraiment comme candidats sérieux. Il y a d'abord les saltimbanques qui, tel Coluche en 1980, font trois petits tours et puis s'en vont. Il y a aussi ceux que Sabine Jansen appelle « les premiers rôles de deuxième plan<sup>2</sup> ». Sous la IV<sup>e</sup> République, il était bon pour exister de présider un groupe charnière à l'Assemblée nationale. Sous la V<sup>e</sup> République, le pouvoir ayant émigré rive droite, il est bon de faire figure de candidat potentiel à défaut de l'être vraiment. Il faut faire partie du club. Sous la IV<sup>e</sup> République, on devenait ministre, fût-ce pour une paire de jours, dans le dessein de graver sur sa carte de visite le titre d'ancien ministre. Sous la V<sup>e</sup> République, il n'y a que deux destins possibles : être candidat ou servir un candidat. D'où la tentation d'être un candidat de l'avant-campagne, afin d'être pris au sérieux par la suite. Il s'agit de rassembler ses petites idées, d'animer son petit courant, de fédérer ses rares amis pour mettre au service de l'autre un peu plus que soi-même. Naguère ces candidatures de témoignage, dont Marcel Barbu a fixé l'archétype, vous menaient, sauf accident ou manque de signatures de parrainage, jusqu'au premier tour. Aujourd'hui, les primaires socialistes, qui feront sans doute ultérieurement des émules à droite, permettent d'organiser les fausses couches avant même le premier tour : de Pierre Moscovici à Arnaud Montebourg en passant par Manuel Valls, personnalités dont le talent est supérieur à la représentativité, la précampagne socialiste retentit de variations à la Dutronc : « Soixante millions de Français... et moi, et moi, et moi. »

77

## LES CONTESTATAIRES

Avec les surnuméraires et les prudents par tactique, comme François Mitterrand en 1969, ce sont les seuls candidats possibles mais non

2. Sabine Jansen, *Pierre Cot*, Fayard, 2002.

réels dont les motivations ne sont pas psychologiques mais politiques. Ils appartiennent pour l'essentiel sinon à la préhistoire, du moins aux premières années de la V<sup>e</sup> République. Ils se recrutent parmi les adversaires du régime ou, à tout le moins, parmi ceux qui n'en ont pas intégré les nouvelles logiques. L'archétype en est fourni par Pierre Mendès France, réfractaire irréductible au principe de l'élection du président de la République au suffrage universel, qui refuse d'être candidat en 1965 et n'accepte de participer à la campagne de 1969 qu'en sa qualité de candidat au poste de Premier ministre du candidat à la présidence de la République Gaston Defferre. Le tandem se révélera au demeurant catastrophique puisque Defferre, champion de la famille socialiste, n'obtiendra qu'un peu plus de 5 % des suffrages et se brouillera quasiment avec son trop brillant second, au point de répondre à un journaliste qui lui demandait ce que serait sa première décision s'il était élu : « Je changerai de Premier ministre. »

78

Il reste que l'ancien président du Conseil de la IV<sup>e</sup> République n'est pas pleinement représentatif de la catégorie, d'une part parce que, comme on le verra, les déterminants psychologiques pèsent sans doute aussi lourd que les choix idéologiques dans son refus de candidature, d'autre part parce que, chez certains, ce même refus s'alimente à d'autres sources que le *non possumus* moralisateur de Pierre Mendès France. Il est significatif, par exemple, qu'aucun des chefs des trois grands partis de gauche, le communiste Waldeck Rochet, le socialiste Guy Mollet et le radical René Billères, n'envisage sérieusement en 1965 de briguer la magistrature suprême. Le cas du secrétaire général de la SFIO est exemplaire : Guy Mollet rêve d'une candidature Pinay et se résigne à une candidature Mitterrand. Héritier d'une tradition guesdiste, qui fait du secrétaire général du parti et non du maître de l'exécutif le titulaire du vrai pouvoir, Guy Mollet est victime du syndrome de Warwick, le « faiseur de rois » mis en scène par Shakespeare, celui qui entend choisir le monarque plutôt que d'être soi-même ce monarque. Le précédent Mollet n'est pas sans intérêt, tant perdurent à gauche la tension entre les fonctions de Premier secrétaire du Parti socialiste et de candidat à la présidence de la République et la tentation, visible chez François Hollande en 2007 et manifeste chez Martine Aubry jusqu'à l'explosion de la candidature Strauss-Kahn, de céder à leur tour, et au bénéfice d'autrui, au syndrome de Warwick.

## LES MANDATAIRES

L'espèce est constituée de ceux qu'on attend et non de ceux qui attendent, des gens que l'on sollicite et non de ceux qui sollicitent. Les personnalités dont on parle ici ont toutes les qualités pour être candidats, à l'exception d'une seule, celle d'être vraiment, intimement, irréductiblement candidats. Ils sont le plus souvent humbles, sérieux, moralement respectables, politiquement respectés, intellectuellement préparés, rompus aux affaires publiques, réfractaires à la démagogie, mais ils souffrent tous d'un irrémédiable péché originel, ce sont les autres et non pas eux-mêmes que dévore l'ambition de les voir élus. S'ils n'ont pas choisi d'être candidats *proprio motu*, c'est parce qu'il y a quelque chose de profond qui leur répugne dans ce combat singulier, narcissique, histrionaire et impudique qu'est une campagne présidentielle au suffrage universel.

79

La sollicitation vient parfois d'un grand journaliste, tel Jean-Jacques Servan-Schreiber qui lance en 1963 l'opération « Monsieur X », dessinant un portrait-robot du futur candidat qui se révèle bien vite être celui du maire de Marseille, Gaston Defferre. Même punition, même motif pour Jean Daniel, grand prêtre du *Nouvel Observateur*, qui au lendemain du retrait de la candidature Defferre lance en première page de son hebdomadaire un retentissant : « Pourquoi pas Mendès ? » Parfois ce sont les états-majors, les Warwick collectifs, qui tentent de jeter une personnalité réticente sur le devant de la scène : en 1974, Pierre Juillet et Marie-France Garaud tentent de faire échec à la candidature de Jacques Chaban-Delmas en propulsant celle du Premier ministre Pierre Messmer. La manœuvre échoue, pour une part parce que Jacques Chaban-Delmas s'y oppose et pour une part parce que Pierre Messmer, grand serviteur de l'État, estime avec humilité que, s'il a bien rempli les nombreuses et prestigieuses fonctions qui lui ont été confiées tout au long de sa vie, il n'est pas fait pour le premier rôle qu'on envisage pour lui.

L'opinion, cette figure collective que font inlassablement parler les sondages, est à ses heures un solliciteur incroyablement pressant. Tout au long de l'année 1994, Jacques Delors est au firmament des enquêtes et, jusqu'à il y a peu, c'était au tour de Dominique Strauss-Kahn de voir son balcon assailli par les mandolines des instituts. La comparaison entre les deux hommes est toutefois trompeuse : si DSK ne s'était pas porté candidat avant le 15 mai, c'était moins parce que le désir lui manquait que parce que la parole lui était interdite et, s'il n'est plus candidat depuis lors, ce n'est évidemment pas, sauf à sonder témérement son inconscient, parce qu'il ne veut plus mais parce qu'il ne peut plus être

candidat. Dans le passé, en revanche, le mécanisme de la dérobade est clair. Il tient en un constat : si désiré que l'on soit, il faut pour aboutir désirer soi-même. Aucun consensus ne dispense du combat. Aucun combat n'est gagnable sans donner ou recevoir des coups injustes et douloureux. La légitimité de l'homme d'État ne peut pas être antérieure à la campagne dont il triomphe. C'est l'acceptation de l'affrontement, la transgression de l'égalité du vivre-ensemble qui transforme le chéri des sondages en monarque légitime. Bref, le mandataire finit toujours par caler, car ni la guerre ni les risques ne peuvent être abolis par la faveur des commencements.

80 La conjoncture politique regorge heureusement de prétextes pour en sortir : Gaston Defferre évoque en 1965 l'échec de la « grande fédération », sans voir que celle-ci ne pouvait lui être donnée en préalable et ne pouvait être que l'aboutissement d'une campagne présidentielle réussie. Jacques Delors justifie sa décision négative du 11 décembre 1994 en prétendant n'avoir pas reçu de François Bayrou le signe politique que celui-ci n'avait en aucune manière les moyens de lui envoyer. C'est le drame du mandataire que de n'avoir jamais assez de mandats pour transformer la campagne présidentielle en parade nuptiale.

#### LES LÉGATAIRES

Comme toutes les monarchies, la V<sup>e</sup> République est rythmée par le mouvement des successions. Le pouvoir est au roi, l'espérance est au prince. Il est dans la nature des choses, et dans celle du complexe d'Œdipe, que le prince défie le roi, veuille lui arracher sa couronne et son sceptre vacillant. La tentation est d'autant plus forte quand le roi, comme François Mitterrand dans les années soixante-dix, n'est encore que celui de l'opposition, ou qu'il est, comme Valéry Giscard d'Estaing dans la décennie suivante, un roi déchu dont la majesté n'est plus qu'un souvenir. Pour réussir et s'imposer, le prince doit cependant transgresser, arracher au vieux monarque les insignes du règne. L'opération peut être violente et c'est la quasi-guerre civile dressant Jacques Chirac, le féal révolté, contre Valéry Giscard d'Estaing, le suzerain honni. Elle peut être discrète comme l'enterrement des pauvres chez les protestants, et c'est Lionel Jospin quittant à pas feutrés le gouvernement dans les dernières années du pouvoir mitterrandien. Elle peut être sournoise comme celle que conduit Georges Pompidou pendant l'hiver 1969 en faisant savoir à Rome et à Genève qu'il est prêt à succéder au général de Gaulle. Ce qui est clair, c'est qu'elle doit avoir lieu. Sans rupture nette et sans contestation



assumée, malheur au prince héritier. S'il veut vivre, Œdipe doit tuer le père. Pas de transgression, pas de succession : c'est le défi de ces déclarations de Genève et de Rome qui permet à Georges Pompidou de l'emporter sur Alain Poher et de succéder au chef de la France libre et, à l'inverse, Laurent Fabius n'a jamais trouvé dans sa fidélité à François Mitterrand que la force d'occuper les grands seconds rôles. Le légataire, celui qui attend tout du testament, ne réussit pas car le pouvoir présidentiel se conquiert et ne s'hérite pas. La volonté d'être reconnu par celui qu'on prétend remplacer est une garantie d'échec. La candidature de Michel Rocard, plébiscitée par l'opinion au lendemain des élections législatives de 1978, meurt au congrès de Metz un an plus tard quand l'intéressé proclame son refus d'être candidat contre François Mitterrand. Dix ans plus tard, les « rénovateurs » échouent à succéder à Valéry Giscard d'Estaing comme chef de file de la droite modérée à l'occasion des élections européennes de 1989. Au spectaculaire « Retirez-vous, monsieur le Président ! », lancé à l'ancien chef de l'État sur les écrans des grandes chaînes de télévision par Dominique Baudis et Charles Millon, l'intéressé oppose une simple fin de non-recevoir et enterre sans coup férir les espérances de toute une génération. Quelques semaines plus tard, François Mitterrand tirera ironiquement dans une confidence à Michel Barnier les leçons de cet échec : « Une occasion comme ça, ça ne se rencontre que tous les trente ans. » Bref, le pouvoir se prend, mais ne se donne pas. Là encore la sagesse de Pierre Messmer mérite d'être relevée : succédant à Jacques Chaban-Delmas en qualité de Premier ministre, il confie à son ami Olivier Guichard qu'il n'a été nommé à Matignon que parce que Georges Pompidou, durement frappé par la maladie, ne pouvait pas supporter d'avoir en face de lui un homme qui pût lui succéder. Combien de chefs d'État sont malades sur ce point : les rois n'aiment pas les dauphins.

81

## LES ATRABILAIRES

Dans *Le Livre du ça*, Groddeck décrit le symptôme de l'homme aux mains moites. Il pose en principe que cette moiteur déplaisante est une réaction inconsciente mais volontaire de l'organisme et répond au désir... d'être aimé, aimé pour ce qu'on est et non pour ce qu'on a et qu'on pourrait offrir, aimé malgré ses défauts et en dépit de ses mains moites. Dans *Le Misanthrope*, que Molière avait initialement envisagé d'intituler *L'Atrabilaire amoureux*, Alceste s'essaye lui aussi à la séduction par le vinaigre. Il se fait brutal, agressif, violent, incroyablement exigeant, dans le seul désir d'être aimé, malgré tout, de la belle Célimène.

82 L'atrabilaire séducteur est une figure de candidat à l'élection présidentielle. Sans doute ne suffit-elle pas toujours à éviter à l'intéressé d'être candidat. Raymond Barre se vaccine contre la non-candidature à l'Élysée en boudant l'idée d'être candidat au poste de Premier ministre de cohabitation. Il ira donc jusqu'au bout d'une campagne présidentielle placée tout entière sous le signe d'une rigueur annoncée par un père Fouettard allègre et déterminé. Le mépris de ses alliés du PR, ostensiblement affiché, la multiplication des provocations programmatiques à l'égard du corps électoral le prémunissent aussi sûrement contre le risque d'aller à l'Élysée que l'eût fait une absence de candidature. Le destin véritable de l'atrabilaire candidat, c'est toutefois d'aller à la rupture avec sa propre ambition, de multiplier les conditions, les préalables, les provocations et les ultimatums, d'exiger de ses soutiens une soumission sans bornes, une véritable abdication, afin d'avoir les mains totalement libres pour agir. À la limite, seul le rejet du candidat, par les partis supposés le soutenir ou par l'opinion dont il attend tout, donne à l'intéressé le sentiment d'avoir été compris et la certitude amère et rassérénante que, décidément, on a eu bien raison de ne pas y aller car on aurait été incapable d'agir.

Outre Raymond Barre, candidat suicidaire mais candidat tout de même, deux hautes figures illustrent la tentation : Pierre Mendès France et Philippe Séguin. Le premier a expliqué son refus d'être candidat en 1965 et en 1969, le second n'a jamais eu à le faire, s'étant mis, aux différentes étapes de sa carrière, dans une situation de soumission farouche ou de révolte impuissante qui excluait de l'amener au seuil même de la candidature. Le premier fut la mauvaise conscience de la gauche et de la IV<sup>e</sup> République. Le second fut la mauvaise conscience de la droite et de la V<sup>e</sup> République. L'un et l'autre ont préféré l'exil intérieur à l'ambition présidentielle.

Là toutefois s'arrête la comparaison. Seul Pierre Mendès France a été confronté directement au grand choix. Ce sont ses convictions paléo-républicaines qui l'ont en apparence retenu d'être candidat. Il serait injuste de voir dans les scrupules du vieux leader radical, élevé dans la tradition de la III<sup>e</sup> République, un simple prétexte, l'alibi commode d'une dérobade. Il reste que toute la carrière de Pierre Mendès France tend à cette décision finale, à ce refus de ce corps à corps honteux entre un homme et un peuple, un corps à corps dans lequel il ne voit que passion, démagogie, vils compromis, en lieu et place du dialogue de raison, de vérité et de courage qu'il appelle de ses vœux. L'atrabilaire Mendès France est amoureux d'un peuple imaginaire et désincarné, un peuple

de citoyens, humble, digne et courageux, sensible à la raison et porté au sacrifice, le contraire même de cette plèbe manipulée que bonapartistes et gaullistes mobilisent en tant que de besoin depuis deux siècles.

L'atrabilaire abstinent, dont Pierre Mendès France est le modèle indépassable, est l'archétype ou l'idéal-type du héros de la non-candidature. Comme Alceste, il exige tout de Célimène car il rêve de régner sans partage sur elle. Difficile de ne pas voir dans le hautain refus mendésiste de s'adresser au peuple tel qu'il est et de s'en remettre à sa volonté faillible l'orgueil de celui qui n'entend pas partager le pouvoir. Chez cet homme qui n'a pas de mots assez sévères pour stigmatiser la V<sup>e</sup> République, la monarchie restaurée, le pouvoir absolu, le règne d'un seul, il est clair que le refus de se confronter au suffrage universel traduit le désespoir d'atteindre jamais un pouvoir idéal, celui qu'aucune consultation électorale ne pourra jamais donner, un pouvoir vide de toute compromission, de toute complaisance, de toute contrainte aussi, car la contrainte est signe de limite, l'autorité doit aller sans coercition, un pouvoir qui trouverait dans la délibération collective le secret de sa perfection. Là est fondamentalement l'origine de cette non-candidature érigée en règle de vie. De Gaulle voyait l'Histoire à la manière dont Paul Valéry voyait l'œuvre d'art, comme le fruit d'une lutte incertaine entre la volonté d'un créateur et la résistance du matériau. Il avait célébré en Louvois l'homme qui avait su « faire tout le possible en laissant sa part à l'inévitable ». Pierre Mendès France n'a jamais voulu laisser sa part à l'inévitable, il n'a jamais accepté la résistance du matériau. L'élection présidentielle telle que de Gaulle l'a conçue est le lieu privilégié de ses épousailles de la passion et de la raison, du désir et du devoir, de l'idéal et des appétits, du corps, du cœur et de l'esprit. C'est un produit impur comme les sociétés que ne gouverne que partiellement la raison et comme les hommes que leur dur désir de durer conduit à la fois au meilleur et au pire. Ceux qui ne veulent pas de cette élection, et Pierre Mendès France est la figure la plus haute et la plus parfaite de ce refus, sont ceux qui ressentent au plus profond d'eux-mêmes, même si leur conscience paraît l'ignorer, que leur royaume n'est pas de ce monde.

R É S U M É

---

*L'article procède d'une démarche paradoxale : étudier des non-événements et retracer des non-candidatures. De 1965 à 2007, les élections présidentielles ont été presque toutes marquées par l'absence finale d'un ou plusieurs candidats attendus. L'auteur dresse ici une libre typologie de ces défections et distingue cinq profils majeurs de défaillants : les surnuméraires qui se contentent de déposer leurs cartes de visite, les contestataires qui refusent le système, les mandataires qui espèrent indûment que l'élection leur sera servie sur un plateau, les légataires qui cherchent à hériter mais ne veulent pas conquérir, et enfin les atrabilaires qui attendent chimériquement du mandat convoité un pouvoir idéal, total et parfait.*

## LES CANDIDATS ET L'ARGENT

Les candidats et l'argent ? Peut-on imaginer à la fois plus forte antinomie et plus indispensable relation ? Du côté de l'antinomie, il faut reconnaître que tout candidat brigue d'abord l'élection à la plus haute fonction de l'État, ou du moins, s'il se présente sans espérance réelle d'être élu, la reconnaissance publique que confère sa présence au premier tour et la notoriété politique qui en découle, pour lui-même, son parti ou ses idées. L'argent ne poursuit pas les mêmes finalités qu'une élection. Il lui est même, à bien des égards, étranger : on peut d'abord rappeler que l'achat de voix constitue l'un des plus anciens exemples d'annulation contentieuse d'élections (CE, 31 juillet 1908, *Élections de Vico*), que seules les « choses qui sont dans le commerce » peuvent faire l'objet de conventions (code civil, art. 1128) et que cette restriction trouverait à s'appliquer même pour l'élection présidentielle, par exemple à travers le refus de mise aux enchères d'une signature de présentation (CC, communiqué du 8 mars 2007). L'argent peut servir à épargner, alors qu'un tel objet est, par définition, étranger aux campagnes électorales dont le but n'est jamais patrimonial : conquérir le pouvoir n'est pas un gain quantifiable et le remboursement des dépenses est exclusif de tout enrichissement « d'une personne physique ou morale » (CC, 4 mai 1990 et 11 janvier 1995), ce qui exclut l'enrichissement du candidat lui-même. En outre, une campagne électorale n'est pas d'abord affaire d'argent : elle est d'abord affaire d'image des candidats, de programmes, d'équipes, de stratégies de communication, d'affrontement des adversaires ou de défense contre leurs attaques, etc.

Du côté de la nécessité se trouve l'idée, simpliste mais incontournable, que les moyens financiers sont indispensables pour mener à bien une campagne, puisqu'ils traduisent une inégalité de fait entre les candidats,

et que la dimension nationale de l'élection présidentielle impose une mobilisation de financements plus importante que n'importe quelle autre compétition électorale.

Depuis la mise en place d'une législation sur le financement de la vie politique, par les vagues successives du 11 mars 1988, 15 janvier 1990 et 19 janvier 1995, la réglementation des campagnes repose sur trois grands principes, correspondant à trois objectifs :

- la transparence, par le dépôt obligatoire du compte de campagne et la séparation du candidat et de son mandataire financier ;
- le remboursement des dépenses, afin qu'aucune candidature ne soit empêchée par manque de moyens, même si elle n'entretient pas de liens avec un parti politique, et la déductibilité des dons des personnes physiques : le financement des campagnes se fait, ainsi, au moins partiellement et souvent majoritairement, sur fonds publics ;
- l'égalité entre candidats par le plafonnement des dépenses, la réglementation et la prohibition de certaines sources de recettes.

86

Ces objectifs, transposés du code électoral à l'élection présidentielle par l'application de la loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962, modifiée à chaque nouvelle élection, sont clairs. Les principes de financement des campagnes sont des règles simples, la Commission nationale des comptes de campagne en surveille la mise en œuvre d'une manière précise, la jurisprudence a permis de déterminer les dépenses de campagne et d'établir les conditions d'application de la législation. Le cadre juridique qui régit les aspects financiers d'une campagne pour l'élection présidentielle est stable. Il n'a varié qu'avec la loi organique du 5 avril 2006, lorsque l'appréciation des comptes de campagne, compétence antérieurement attribuée par la loi organique n° 90-383 du 10 mai 1990 au Conseil constitutionnel – qui l'avait revendiquée dans ses observations de 1988, avant de suggérer la solution actuelle du fait de l'interférence entre les campagnes électorales présidentielle et législative (observations du 7 novembre 2002) –, a été dévolue à la Commission, sous le contrôle du Conseil. Cette solution ramène les décisions concernant les comptes de campagne pour l'élection présidentielle à une procédure de droit commun, avec une nuance : le candidat sanctionné n'encourt pas l'inéligibilité – ce qui, à l'exception de l'élu, n'aurait pas grand sens –, mais supporte seulement une incidence financière, aménagée par cette même loi organique du 5 avril 2006. Pour éviter le prononcé systématique du rejet du compte en cas d'irrégularité, qui prive le candidat de tout remboursement, ce texte, tout en maintenant cette sanction, ouvre en outre la possibilité de simplement diminuer le remboursement.

Les règles sont donc claires : elles assurent l'égalité des candidats, placés dans une position identique au départ, soumis aux mêmes obligations déclaratives, bénéficiant des mêmes possibilités de remboursement, contrôlés par les mêmes institutions.

Alors comment se fait-il que chaque campagne soit entourée, puis suivie, parfois des années après l'élection, d'un tel remue-ménage médiatique, souvent accompagné de rumeurs, de « révélations » qui prennent parfois l'allure non de jugement des comptes, mais bien de... règlement de comptes ? L'argent des candidats est-il voué à échapper au champ du droit et à rester dans celui de la suspicion ?

Pour expliquer ce décalage entre un droit qui progresse, et postule la transparence, et la manière dont « l'argent des candidats » est perçu par le citoyen, il faut d'abord constater que l'élection présidentielle ne se réduit pas au choix d'un dirigeant : elle focalise, des mois durant, toute l'attention du pays, ce qui n'est le cas d'aucune autre élection. Fortement mobilisatrice, elle conduit les partis politiques à agir et à se structurer dans le but essentiel de dégager une candidature, mais aussi une équipe, et de promouvoir un programme de gouvernement global, valant pour la durée du quinquennat. Or, la réglementation du financement des campagnes ne répond que très imparfaitement à cette logique : elle ne connaît que des individus, éventuellement mais non pas nécessairement, soutenus par un parti ou groupement politique, et prohibe l'intervention de toute autre personne morale comme source de financement (code électoral, art. L. 52-8). Elle subordonne la dépense de campagne à l'action personnelle ou à l'accord du candidat, ce qui, évidemment, ne peut matériellement pas être le cas pour la campagne présidentielle, où la présidence d'un comité de soutien suffit pour faire entrer les activités de celui-ci dans le champ des dépenses de campagne. Le cadre juridique de droit commun des campagnes coïncide donc imparfaitement avec la nature, la durée et l'ampleur de l'élection présidentielle – qui justifient que pour cette seule élection l'État prenne directement en charge les frais des bulletins, affiches destinées aux panneaux officiels et circulaires envoyées aux électeurs. Ce décalage apparaît même dès que l'on tente, au plan juridique, de déterminer qui est candidat.

87

## QUI EST CANDIDAT ?

Répondre à cette question n'est pas simple. On se heurte à plusieurs difficultés dès lors que l'on confronte les règles applicables et la réalité : déclarations publiques, stratégies des partis, campagnes médiatiques,

retiennent comme « candidats » déclarés, présumés ou espérés des personnes qui ne figureront pas sur la liste ; la volonté ou l'annonce d'une candidature ne suffisent pas.

À la différence de toute autre élection, où les seules exigences tiennent à l'éligibilité, s'agissant de l'élection présidentielle, n'est pas candidat qui veut, même si les conditions d'éligibilité de droit commun sont applicables : ainsi, l'âge requis a été ramené à 18 ans par effet de la loi organique du 14 avril 2011 (art. 127 du code électoral). La loi impose en outre la présentation par 500 élus, dont elle énumère les catégories, principalement les maires et les membres des conseils régionaux et généraux, au plus tard le sixième vendredi précédant le premier tour, sous le contrôle du Conseil constitutionnel. La recherche et la collecte des parrainages, pour être moins apparentes que la communication avec les électeurs – encore que certains fassent de cette « campagne dans la campagne » un argument de dramatisation du débat –, n'en sont pas moins indispensables, et la quête de ces signatures est une dépense de campagne, puisqu'elle est opérée « en vue de l'élection »<sup>1</sup>. Pour autant, certains exposeront cette dépense sans pouvoir être, au final, candidat. « Seules ont la qualité de candidat à l'élection présidentielle les personnes inscrites sur la liste arrêtée par le Conseil constitutionnel », affirme celui-ci (CC, 11 avril 1981, *Fouquet*). L'argent des postulants, qu'il provienne ou non d'un parti, demeurera inconnu, mais celui, dépensé aux mêmes fins, des candidats entrera dans leur compte de campagne.

La deuxième difficulté tient à l'absence de coïncidence entre la durée réelle de la campagne et sa prise en compte par le code électoral, dont l'article L. 52-4 prévoit qu'elle débute un an avant le premier jour du mois de l'élection. Qui, pour l'opinion publique, est candidat ? Celui que les couvertures des hebdomadaires ou les journaux télévisés désignent comme tel, celui qui est investi par un parti, avec ou sans primaires, celui qui déclare publiquement rechercher 500 signatures de présentation, ou, encore, le président en place, pour peu qu'il n'ait pas annoncé qu'il ne briguera pas un nouveau mandat ? Ne seront, au final, candidats que ceux qui auront rassemblé au moins le nombre minimum de

1. « Pour les candidats soutenus par un parti disposant d'un grand nombre d'élus, le recueil de ces signatures ne présente aucune difficulté. Il n'en va pas de même pour les candidats qui ne peuvent s'appuyer sur un important réseau d'élus et qui ont dû engager des frais parfois élevés dans la recherche de ces parrainages. Or, tous les frais régulièrement engagés par le candidat ou avec son accord pour recueillir les présentations nécessaires à l'officialisation de sa candidature doivent être imputés au compte de campagne », Commission nationale des comptes de campagne, rapport public 2007.



signataires, mais sont candidats potentiels ceux qui aspirent à le devenir et déclarent entamer les démarches en ce sens. Le déroulement de cette campagne préliminaire est sans incidence contentieuse (CC, 7 avril 2002, *Larrousturou* et, même date, *Cheminade*), même si l'accès équitable aux moyens d'information peut être en cause. Le Conseil supérieur de l'audiovisuel s'est donc risqué à définir, au sein d'une période préliminaire qu'il a fait débiter, pour 2007, au 1<sup>er</sup> décembre 2006, le candidat déclaré et le candidat présumé. Selon la recommandation du 7 novembre 2006, est candidat déclaré « toute personne ayant manifesté publiquement sa volonté de concourir à cette élection, même en l'assortissant de conditions et notamment en subordonnant le caractère effectif de sa candidature à l'agrément d'un parti politique ; pour être prise en compte, la déclaration de candidature doit s'accompagner d'actes de campagne significatifs attestant du sérieux de celle-ci », et candidat présumé « toute personne qui concentre autour d'elle des soutiens publics et significatifs à sa candidature ». Le cadre ainsi établi, pour peu qu'il soit confirmé en 2012, devrait permettre de mieux régler les problèmes liés à la durée de la « précampagne », qui n'a pas de statut juridique, mais qui permet aux candidats potentiels, y compris purement fantaisistes, de réclamer, par exemple, un accès aux journaux télévisés ou aux émissions politiques – qu'ils n'obtiendraient pas en temps ordinaire – ou de chercher des recettes : tout candidat potentiel est susceptible d'engager des dépenses et de pouvoir collecter des recettes, en particulier sous forme de dons déductibles, dans un délai d'un an avant l'élection. Seuls les candidats retenus entreront dans le cadre du financement et du remboursement possible : l'argent des candidats déclarés reste un mystère – sauf lorsqu'il apparaît dans les comptes d'un parti politique agréé –, celui des candidats retenus est une transparence. Mais les comptes de ces derniers devront retracer, au moins partiellement, cette campagne préliminaire, qui, pour les évincés, n'a aucune incidence.

89

La délimitation financière des campagnes s'harmonise donc mal avec la réalité de ces campagnes « de notoriété », dont le quinquennat a anticipé la durée. Composé le 14 novembre 2010, le nouveau gouvernement de François Fillon marque dans le temps le déclenchement d'une phase politique axée sur l'élection présidentielle : plus d'un an avant, le débat public est déjà totalement orienté vers celle-ci, insiste sur le positionnement de tel ou tel ancien ministre, ou candidat possible, et annonce déjà des « candidats à la candidature ». Le nombre des candidats déclarés ou présumés est donc significatif, leur besoin de financement l'est aussi, mais celui-ci ne se traduira en aucun cas au plan juridique, si leur candidature ne se

concrétise pas : la délivrance supposée tardive de reçus-dons n'a pas de conséquence dès lors que la candidature déclarée ne se transforme pas en candidature avérée (CC, 19 avril 2007, *Galland*)<sup>2</sup>.

Cette même distinction explique que les congrès d'investiture des candidats, généralement pris en charge par des formations politiques, ne sont pas des dépenses de campagne<sup>3</sup>. La seule exception, en 2002, a concerné les frais d'une réunion d'investiture ayant servi en même temps de lancement de la campagne (CC, 26 septembre 2002, *Bayrou*), donc des dépenses exposées en vue de l'élection et non de la candidature<sup>4</sup>, jurisprudence confirmée par la commission des comptes de campagne en 2007 s'agissant de M. Nihous (le congrès suit la désignation) ou de Mme Royal et M. Sarkozy (le congrès annonce la candidature, quelle qu'en soit la date), encore que celle-ci ne retienne désormais que la moitié de la dépense lorsque le congrès sert à la fois à la désignation du candidat et au lancement de la campagne.

Au final, seuls les candidats retenus dans la liste du premier tour sont soumis à la réglementation financière, mais ils le sont alors pour la totalité de leur campagne. Ils peuvent à ce stade s'appuyer sur des certitudes : ils percevront une avance forfaitaire de 153 000 euros, leurs dépenses seront largement remboursées, mais cette source de financement n'est, dans la plupart des cas, pas suffisante, et ils devront déposer un compte de campagne, quel que soit leur score.

#### LE REMBOURSEMENT EST NÉCESSAIRE, MAIS PAS SUFFISANT

Tout candidat, quelle que soit sa situation, doit déterminer une stratégie en matière de recettes, dont le montant total n'est pas plafonné. Cette stratégie s'appuie d'abord sur le montant du remboursement escompté.

Trois conditions sont mises au remboursement des dépenses du candidat : elles doivent être corrélées à l'apport personnel du candidat, c'est-à-dire concrètement pour l'essentiel aux sommes empruntées, elles correspondent à des dépenses réalisées, et le compte doit être régulier. Les « dépenses du candidat » ont donc été entendues comme celles qui ont été engagées à partir d'un apport net du candidat au financement

2. Voir Jean-Éric Schoettl, *RFDA*, 2007, p. 591.

3. On voit mal pourquoi il en irait différemment des primaires.

4. Voir Jean-Éric Schoettl, *LPA*, 25 octobre 2002, n° 214, p. 4. La ligne de partage a été précisée par la CNCCFP à l'occasion de la publication du « Mémento à l'usage du candidat et de son mandataire pour l'élection présidentielle » (*JO*, 20 avril 2011, p. 6954).

de sa propre campagne provenant de son patrimoine ou de dettes dont il est redevable. Les candidats ont donc tout intérêt à emprunter une somme finalement remboursée. En pratique, le Conseil a admis que les avances remboursables émanant des partis politiques (CC, 11 octobre 1995, *De Villiers*) comme les emprunts bancaires (CC, 11 octobre 1995, *Balladur*) puissent donner lieu à remboursement. Tout est donc fait pour faciliter le recours à l'emprunt. Certes, mais comment pressentir le montant effectif du remboursement, qui détermine celui de l'emprunt ?

La condition essentielle mise au remboursement est le caractère régulier du compte de campagne. Le candidat qui ne s'assure pas de cette régularité des aspects financiers de sa campagne, pendant qu'elle se déroule et alors que, sans nul doute, ses préoccupations essentielles sont tout autres, court un risque matériel important. Ces conditions sont remplies par la plupart des candidats : sur un total de huit candidats en 1995 et seize en 2002, seuls deux comptes ont été rejetés : celui de M. Cheminade en 1995, celui de M. Mégret en 2002. Les douze candidats de 2007 ne subissent plus nécessairement la même rigueur : les irrégularités constatées par la Commission peuvent désormais conduire à des rectifications plutôt qu'au rejet du compte.

91

Le montant maximal du remboursement est égal au vingtième du montant du plafond des dépenses, ou à la moitié de ce plafond pour ceux des candidats qui atteignent ou dépassent le seuil de 5 % des suffrages exprimés. Ce plafond, revalorisé chaque année par décret, était en 2002 de 14,79 millions d'euros au premier tour et de 19,76 millions d'euros au second tour, chiffres qui s'élèvent respectivement, en 2007, à 16,16 millions d'euros et 21,5 millions d'euros. Tout candidat était alors en situation de se voir rembourser, au maximum, 808 300 euros, dix fois plus dès lors qu'il recueillait 5 % des voix et 10 797 000 euros en cas de présence au second tour. Pour 2012, les plafonds de dépenses sont actuellement de 16 851 000 d'euros pour le premier tour et 22 509 000 d'euros pour le second, portant ces remboursements au maximum à 842 550 euros, dix fois plus lorsque le seuil de 5 % est atteint et 11 254 500 d'euros pour les deux compétiteurs du second tour. L'emprunt est donc, chronologiquement, la première source de l'argent des candidats, et pour nombre d'entre eux le moyen presque exclusif du financement. Mais ceci ne vaut pas pour tous les candidats, en particulier pour ceux qui sont présents au second tour.

La question fondamentale pour chaque candidat consiste, à ce stade, à évaluer ses chances, puisque c'est le score qui détermine le montant maximal remboursable, donc celui de l'emprunt. Le seuil de 5 % est

déterminant à cet égard. En tout cas, c'est en fonction du remboursement escompté que s'organisent les stratégies de recettes et de dépenses. Rechercher un nombre élevé de donateurs personnes physiques, c'est, au-delà de l'apport au compte de campagne, rechercher une assise large, qui peut témoigner que la candidature dépasse le seul militantisme. Existe-t-il à cet égard une typologie des candidats ? Sans être systématique, on peut par exemple constater qu'en 1995 la contribution des partis politiques représente 26,5 millions de francs pour Lionel Jospin, 7,9 millions de francs pour Robert Hue, 6,9 millions de francs pour Arlette Laguiller, 5,9 millions de francs pour Édouard Balladur, mais seulement 3,3 millions de francs pour Jacques Chirac. En 2002, les concours des partis politiques représentent 3,7 millions d'euros pour le même Jacques Chirac, pour 18 millions de dépenses, et 2,8 millions pour Lionel Jospin – pour 12,5 millions de dépenses. En 2007, Nicolas Sarkozy s'appuie très largement sur les dons (33 % des recettes) plus que sur le parti (13 %). À l'inverse, l'apport du parti est essentiel chez Arlette Laguiller (52 %) Ségolène Royal (36 %) et Marie-George Buffet (18 %) : les candidats de gauche semblent davantage faire appel au financement par le parti, mais cela n'est pas toujours le cas : 98 % de la campagne d'Olivier Besancenot était financée par apport personnel, c'est-à-dire par emprunt.

Il n'y a donc pas réellement de typologie : tout candidat cherchera naturellement des dons de personnes physiques, parce que cette recette lui ouvre un supplément possible de dépenses, au-delà du remboursement. Mais cette seule recette suffit à nombre de candidats : en 2007, tel est le cas de MM. Nihous, Le Pen ou Schivardi, qui mènent leur campagne presque exclusivement sur l'emprunt. Tel n'est en revanche pas le cas du président élu, de José Bové (29 % de dons) ou de François Bayrou. Il faut rappeler que ces dons sont plafonnés à 4 600 euros par donataire et que tout don de plus de 150 euros ne peut être versé en liquide<sup>5</sup>. L'appel au public nécessite donc une véritable logistique, dont seuls disposent les principaux candidats, ou ceux qui s'appuient sur un réseau militant actif et réparti sur tout le territoire.

## L'ARGENT NE FAIT PAS LE RÉSULTAT

L'adage selon lequel l'argent ne fait pas le bonheur même s'il y contribue peut-il s'appliquer aux candidats à l'élection présidentielle ? Certes, les candidats les mieux positionnés sont en général les plus dépensiers : en

5. Ces montants sont désormais indexés annuellement sur l'inflation (loi du 14 avril 2011).

2007, les dépenses des deux candidats du second tour s'élèvent respectivement à 20,96 millions d'euros (Nicolas Sarkozy) et 20,61 millions d'euros (Ségolène Royal), mais en 2002, 6 millions d'euros d'écart séparent les deux compétiteurs du second tour, le compte de M. Le Pen étant davantage conçu pour le premier que pour le second tour. Certes, les candidats ont tendance à dépenser autant que la loi les y autorise, et cadrent leurs dépenses en fonction du score escompté au second tour. Certes, les dépenses du candidat élu sont toujours les plus importantes, et celles du candidat qui recueille le moins de suffrages sont toujours les plus faibles, mais si l'argent de l'élection force les effets de la campagne, de tels effets n'ont rien de systématique. Le seuil des 5 % joue en la matière un rôle essentiel, plafonnant le remboursement de manière sévère au regard des dépenses, pour Robert Hue en 2002, pour Philippe de Villiers ou Arlette Laguiller en 2007, remboursant à l'inverse largement cette dernière, comme Noël Mamère, en 2002 : le candidat qui le dépasse aura tendance à gonfler ses dépenses, celui qui, à l'inverse, pensait l'atteindre et n'y parvient pas devra rééquilibrer son compte entre les deux tours en recherchant des dons ou l'apport d'un parti.

93

Rien n'est donc acquis d'avance, pour aucun candidat, et rien n'est donc mécanique entre le candidat et l'argent. En 1995, Philippe de Villiers dépense deux fois plus qu'Arlette Laguiller : 12,8 millions de francs de plus. Il recueille 17 000 voix de moins, et l'écart des remboursements est très sensible : 7,2 millions de francs pour celui-ci, 3,77 millions pour celle-ci. En 2002, M. Chevènement dépense 4,5 millions d'euros de plus que M. Mamère, 6,4 millions de plus que M. Madelin, et près de 9 millions de plus que M. Saint-Josse, pour des écarts de moins de 400 000 voix entre ces quatre candidats. Le résultat, inattendu, de ce dernier, lui confère un avantage de 240 000 voix par rapport à M. Hue, dont la campagne aura coûté presque sept fois plus cher et de plus de 90 000 voix par rapport à M. Madelin, pour un coût de campagne quatre fois supérieur chez ce dernier. M. Besancenot et Mme Lepage dépensent des sommes sensiblement identiques, 760 000 euros environ, avec près de 675 000 voix d'écart au premier tour. La campagne de Mme Boutin, avec 1,58 million d'euros de dépenses apparaît atypique au regard des 339 112 suffrages recueillis : autant de dépenses que Mme Taubira qui recueille deux fois plus de voix.

En 2007, M. Bayrou avec 9,77 millions d'euros de dépenses se situe très près de M. Le Pen, alors que près de 3 millions de voix les séparent (soit 8,13 %) et les 818 407 voix recueillies par M. de Villiers lui confèrent un résultat supérieur de plus de 110 000 voix à celui de Mme Buffet, alors que

celle-ci a dépensé 1,7 million d'euros de plus que celui-là. M. Besancenot (4,08 %) a recueilli deux fois plus de suffrages que Mme Buffet (1,93 %), alors que ses dépenses sont cinq fois moindres. M. Schivardi est le candidat le moins dépensier : 714 000 euros, et celui qui obtient le moins de voix (0,34 %), mais M. Nihous, avec 130 000 euros de dépenses supplémentaires, obtient 300 000 voix de plus. Les campagnes de ces deux candidats, comme celle d'Olivier Besancenot, ont été presque intégralement remboursées.

Les dépenses ne sont donc pas un critère du succès électoral. Reste que, l'élection passée, le candidat demeure, jusqu'au neuvième vendredi suivant le tour où l'élection est acquise (code électoral, art. L. 52-12), soumis à l'obligation de dépôt du compte, et les aspects financiers reprennent alors, définitivement, le dessus.

94

#### QUAND C E S S E - T - O N D ' Ê T R E C A N D I D A T ?

Ici encore, la réponse ne va pas de soi. Si, concrètement, n'est plus candidat celui qui est battu ou élu, c'est-à-dire pour la plupart des candidats le soir du premier tour, et pour les deux restants, le soir du second tour, au plan financier, la situation n'est pas apurée au moment où la compétition électoral est terminée. Ici encore, un décalage existe nécessairement entre l'argent du candidat et la fin de la candidature.

Novatrice est la position adoptée par le Conseil constitutionnel dans la décision de 1995 sur le compte de M. Balladur, relative aux dépenses liées aux soirées électorales, qui, dès lors que le candidat n'est plus en lice, n'ont pas à figurer dans son compte, jurisprudence réaffirmée en 2002, s'agissant des candidats éliminés (26 septembre 2002 : comptes Bayrou, Chevènement, Jospin, Madelin, Besancenot). Il en va de même de la soirée du second tour (26 septembre 2002 : compte Le Pen). On peut toutefois se demander si cette jurisprudence doit s'appliquer lorsque de telles manifestations sont des appels à soutenir un candidat restant au second tour, et à mobiliser électoral et militants à cette fin.

En dehors de cette circonstance, le candidat ne peut plus effectuer d'opérations de dépenses nouvelles, mais certaines opérations sur les recettes sont encore possibles, notamment lorsque le remboursement n'atteint pas le seuil prévu, puisque le compte ne peut être déficitaire. La sincérité qui doit présider à sa présentation impose cependant que de telles opérations soient strictement encadrées. L'un des deux seuls comptes rejetés par le Conseil constitutionnel, celui de M. Cheminade, s'est vu appliquer une jurisprudence classique selon laquelle le versement

de recettes ne peut être postérieur à la date de l'élection – c'est-à-dire à celle du second tour s'il a lieu, même si le candidat n'est plus en lice – que s'il a fait l'objet d'un engagement souscrit antérieurement. Or, des contrats de prêts avaient été, en l'espèce, souscrits après le 7 mai, portant sur plus du tiers des recettes figurant au compte.

Cet exemple, comme d'autres qui agitent les médias, suffit à montrer que l'argent des candidats ne peut être limité que par des règles strictes. Le paradoxe est que ces règles, nécessaires, ne cadrent qu'imparfaitement avec la campagne électorale.

Pour ceux qui choisissent de s'y lancer, la campagne présidentielle est nécessairement difficile. De combats idéologiques en attaques personnelles, de présentation d'un programme cohérent, donc détaillé, en slogans réducteurs, donc efficaces, d'optimisme affiché en déceptions subies, elle fait passer, pour le candidat, les préoccupations financières au second plan : pour lui l'essentiel n'est pas là. Pour autant, la recherche de recettes, la limitation des dépenses et le respect de la légalité sont des nécessités absolues, d'abord parce qu'ils conditionnent au moins partiellement le remboursement, ensuite parce que l'argent des candidats peut, à tout moment, devenir un argument politique.

95

C'est bien la démocratie qui exige, ici plus qu'ailleurs, une transparence absolue. D'abord parce que le financement des campagnes est largement payé par le contribuable – le montant des remboursements s'est élevé au total à 28,8 millions d'euros en 1995, 53,4 millions d'euros en 2002 et 44 millions d'euros en 2007 –, ensuite parce que le système français postule l'égalité de tous les candidats, ce qui impose un contrôle minutieux des comptes, enfin parce qu'à tout moment, pendant la campagne ou après celle-ci, l'argent risque de devenir un argument du combat politique au lieu d'en demeurer seulement un moyen.

R É S U M É

---

*La réglementation du financement des campagnes électorales, adaptée à l'élection présidentielle, en prévoyant un large remboursement des dépenses des candidats, le plafonnement des dépenses, le contrôle des recettes et une transparence des comptes de campagne, a pour objectif d'assurer l'égalité entre les concurrents. Mais le décalage entre ce cadre légal et la réalité des campagnes électorales demeure : les stratégies dans la recherche de financements sont un élément de la compétition électorale, et peuvent même devenir des arguments politiques.*



LA DÉSIGNATION  
PAR LES PARTIS POLITIQUES  
DES « CANDIDATS PRÉSIDENTIELS »  
EN EUROPE OCCIDENTALE

97

QUELLES EXPÉRIENCES EUROPÉENNES RETENIR ?

On n'est pas sans savoir que l'élection présidentielle au suffrage universel direct telle qu'elle est pratiquée en France est plutôt unique en son genre en Europe occidentale. S'essayer à une comparaison des modes de désignation des « candidats présidentiels » suppose donc de s'expliquer sur les cas retenus et les conditions dans lesquelles ces cas seraient comparables à la pratique française. L'objectif poursuivi se veut critique. Il s'agit d'éclairer la situation française, laquelle est marquée par la personnalisation de la vie politique. Ce qui est loin d'être propre à la France, mais l'élection au suffrage universel direct du chef de l'État renforce ce trait et ce scrutin est l'élection principale qui structure la vie politique nationale. De même, là où le chef du gouvernement est le leader de la majorité parlementaire, les élections législatives s'organisent autour des chefs des grands partis car les électeurs savent que la tête de liste deviendra le chef de l'exécutif. La mise en rapport de ces expériences est donc possible puisque, dans tous les cas, le futur chef de l'exécutif est aussi, le plus souvent, chef du parti majoritaire.

En revanche, l'hypothèse où le président de la République élu au suffrage universel direct voit son rôle neutralisé par les partis politiques qui, par convention, choisissent de présenter des personnalités de second plan (Autriche, Finlande, Irlande, Islande) ne mérite pas d'être intégrée dans cette étude. Mais ces cas soulignent l'importance des partis politiques dans

la prééminence donnée ou, au contraire, refusée à l'élection présidentielle.

Le cas portugais le confirme d'une manière efficace. Le président est élu au suffrage universel direct selon un mode de scrutin identique à celui pratiqué en France. On remarquera que le filtrage des candidatures présidentielles n'est pas comparable puisque les candidatures doivent être d'initiative citoyenne, les partis ne soutenant les candidats qu'*a posteriori* : aux termes de l'article 124 de la Constitution de 1976, les candidatures sont proposées par un minimum de 7 500 électeurs et par un maximum de 15 000. Mais, surtout, la Constitution portugaise impose un calendrier électoral qui vise à découpler les élections législatives et l'élection présidentielle et ainsi à désunir les majorités. Le découplage entre les deux scrutins est en effet renforcé par plusieurs dispositions constitutionnelles. D'abord, de manière traditionnelle en régime parlementaire, le mandat présidentiel (cinq ans) est plus long que celui de l'Assemblée (quatre ans). Ensuite, les échéances électorales présidentielle et législatives sont éloignées dans le temps : la première ne peut avoir lieu dans les quatre-vingt-dix jours avant ou après les élections pour l'Assemblée de la République (art. 125.2). De plus, les semestres blancs pendant lesquels la dissolution est prohibée contribuent aussi à éviter la simultanéité des scrutins (art. 172.1). Le choix des constituants n'a pas été démenti par les partis politiques qui ont misé sur les élections législatives forcément préalables à l'élection présidentielle. La campagne présidentielle n'est dès lors pas contaminée par des enjeux d'ordre gouvernemental. Elle ne peut pas non plus créer un effet d'entraînement tel qu'on le connaît dans le système français et donc un présidentielisme majoritaire. Par conséquent, « [...] les élections législatives préservant leur monopole sur le choix de la politique gouvernementale, les dirigeants des partis politiques sont portés à rechercher un poste gouvernemental, notamment le premier, et non la présidence<sup>1</sup> ». Il se confirme donc qu'il convient bien de s'intéresser à la désignation des candidats qui veulent devenir le *chef réel de l'exécutif*.

À ce stade de la réflexion, la singularité française mérite d'être rappelée puisque, dans l'hypothèse désormais bien connue où les élections législatives viennent contredire l'élection présidentielle, le Premier ministre est bien celui qui dirige la Nation et, dès lors, ces élections jouent le même rôle que dans le régime parlementaire britannique. Dans cette

---

1. Paulo José Canelas Rapaz, « Le président de la République portugaise : une présidence "neutre" ? », Congrès de Paris, 2008, rubrique publications numériques du site de l'AFDC ([www.afdc.fr](http://www.afdc.fr)).

hypothèse, c'est d'ailleurs le candidat battu au second tour de l'élection présidentielle qui devient Premier ministre. Cette hypothèse s'est imparfaitement vérifiée en 1986 (puisque ce n'est pas le président sortant battu en 1981, mais celui qui a su s'imposer comme l'unique leader à droite après cette présidentielle qui deviendra chef du gouvernement) et en 1993 (ce n'est pas non plus le candidat battu à la présidentielle de 1988, mais c'est lui qui a désigné en quelque sorte le futur Premier ministre en refusant d'être à nouveau à la tête du gouvernement). En revanche, ceci s'est parfaitement vérifié en 1997 puisque le candidat battu à la présidentielle de 1995 a pu construire son leadership sur cette ressource et mener ses partisans à la revanche. En évoquant en particulier le cas de Lionel Jospin qui deviendra le « candidat naturel » du ps à l'élection présidentielle de 2002 face au président sortant, on voit que le terrain d'étude se déplace en direction de la construction du leadership.

99

Les études de science politique convoquent ici de nombreuses ressources pour expliquer comment un homme ou une femme parvient à s'imposer comme le leader d'une formation politique. Les variables sont en effet nombreuses, voire trop nombreuses (car peu stables), et c'est sans doute la raison pour laquelle il n'y a pas de recherche comparative des modes d'ascension aux responsabilités de chef de parti politique<sup>2</sup>. Mais si ce terrain d'étude a été si peu investi, c'est surtout parce que, pendant longtemps, les modes de sélection des leaders sont restés des pratiques opaques et oligarchiques<sup>3</sup>. Par conséquent, les recherches visent le plus souvent à mettre en évidence la singularité des pratiques et, en ce sens, on ne peut que souligner que la France est un cas à part (du moins par rapport au Royaume-Uni et à l'Allemagne) lorsque le pouvoir exécutif est attribué à celui qui a été battu à l'élection présidentielle immédiatement précédente. L'élection, ou plus exactement la non-élection, est sans conséquence politique sur le comportement de celui qui n'a pas été en mesure de renouveler le contrat de confiance avec les électeurs. Le choix de Lionel Jospin de quitter la vie politique, en 2002, au lendemain du premier tour de l'élection présidentielle avait

---

2. En ce sens, on remarquera que dans le *Nouveau Manuel de science politique* la rubrique consacrée au leadership partisan n'évoque pas cette question : Julien Fretel, « Le leadership partisan », in Antonin Cohen, Bernard Lacroix et Philippe Riutort (dir.), *Nouveau Manuel de science politique*, La Découverte, 2009, p. 462.

3. On peut néanmoins citer un ouvrage en langue anglaise désormais assez ancien et portant sur un nombre restreint d'expériences en Europe (Allemagne, France, Royaume-Uni), les autres cas étudiés étant l'Australie, le Canada et les États-Unis : James Davis, *Leadership Selection in Six Western Democracies*, Westport, Greenwood Press, 1998.

d'ailleurs surpris plus d'un commentateur car, sans doute, peu conforme à la pratique française de la responsabilité politique. On lui aurait plutôt reproché d'avoir laissé le PS sans chef.

Si la comparaison envisagée est possible, c'est seulement en ayant à l'esprit que les conditions de la comparabilité sont plutôt faibles. On se bornera à comparer les modes de sélection en s'appuyant sur une tendance lourde que l'on peut constater aujourd'hui en Europe : les partis politiques s'essaient pour un certain nombre d'entre eux à la démocratie électorale interne en vue de répondre à la crise des fonctions idéologiques et intégratrices qui les affectent. Le principe de délégation et la cooptation ne sont donc plus aussi dominants qu'ils l'ont été, même si le rôle des grands partis dans la sélection des candidats et des leaders n'a pas disparu. Ce rôle se transforme néanmoins, « l'impératif délibératif<sup>4</sup> » semble s'imposer aux partis depuis les années 1990. Des modes de légitimation alternatifs sont à présent privilégiés, en particulier les primaires de manière à désigner les candidats têtes de liste. Quelle que soit la motivation – car on peut penser qu'il s'agit de contourner les courants minoritaires et de renforcer une conception immédiate du leadership –, la plupart des partis en Europe doivent faire face, d'une part, à une forte personnalisation de la vie politique et, d'autre part, à une attente sans cesse grandissante de citoyens qui refusent d'être catalogués et donc d'adhérer.

Notre objectif n'est pas de faire le tri entre ces motivations contradictoires, et ceci en fonction notamment de l'histoire et de la culture des partis ainsi que du contexte institutionnel et politique, mais il s'agit en s'appuyant sur quelques exemples significatifs d'examiner comment les partis politiques désignent les candidats à la charge suprême dans le cadre d'une démocratie dite désormais exécutive et majoritaire. Cette dernière appellation est la marque de la place prise par le leadership au détriment de la fonction collégiale du gouvernement dans les régimes parlementaires. Il n'est d'ailleurs pas rare que l'évolution enregistrée par ces régimes soit qualifiée de « présidentialisation du système politique et institutionnel<sup>5</sup> ». Parallèlement, si aujourd'hui le thème de la

---

4. Loïc Blondiaux, Yves Sintomer, « L'impératif délibératif », *Politix*, n° 57, 2002, p. 57. Voir aussi Rémi Lefebvre et Antoine Roger (dir.), *Les Partis politiques à l'épreuve des procédures délibératives*, Rennes, PUR, 2009.

5. Thomas Poguntke, Paul Webb (éd.), *The Presidentialization of Politics. A Comparative Study of Modern Democracies*, Oxford, Oxford University Press, 2005 ; plus spécifiquement pour le cas britannique, voir Michael Foley, *The Rise of the British Presidency*, Manchester University Press, 1993 ; ID., *The British Presidency: Tony Blair and the Politics of Public Leadership*, Manchester University Press, 2000.

participation directe des électeurs au processus de sélection connaît un tel succès, c'est sans aucun doute parce qu'il y a un problème au sein de la représentation. Autrement dit, c'est poser la question du renouvellement du personnel politique et en particulier de la rotation des responsables politiques.

#### COMMENT LES PARTIS DÉSIGNENT-ILS LES CANDIDATS À LA CHARGE SUPRÊME ?

La plupart des partis ont conservé le monopole sur la désignation des candidats. Mais d'autres ont ouvert leur procédure interne de sélection. Dans ce dernier cas, l'ouverture des procédures de vote est plus ou moins grande et peut aller jusqu'à l'organisation de primaires ouvertes aux sympathisants. Une échelle des modes de sélection en fonction du degré de démocratisation prend ainsi la forme suivante : une sélection par les parlementaires, par les instances du parti sans les adhérents, des primaires internes (ou fermées au parti) et, enfin, le degré le plus fort de démocratisation, des primaires ouvertes qui restent minoritaires dans les pratiques développées en Europe.

101

Là où le système partisan veut que le dirigeant du parti soit appelé systématiquement à devenir Premier ministre en cas de victoire aux élections législatives, deux modèles peuvent être déclinés : soit le parti défend encore *un modèle centralisé* où les instances partisans jouent un rôle majeur, soit ce modèle centralisé est revisité pour donner une place prépondérante au vote des adhérents (ou du moins égale aux autres composantes, notamment celle des parlementaires). Ainsi le SPD allemand reste jusqu'à présent attaché à la tradition représentative et délégative du mouvement ouvrier et n'a demandé qu'en 1993 à ses adhérents de choisir le nouveau président du parti. C'est loin d'être le seul parti social-démocrate en Europe à être sur cette ligne. C'est en effet un trait commun à ceux du nord de l'Europe (Scandinavie et Autriche). Le parti socialiste espagnol (PSOE) a lui aussi jusqu'à présent adopté la même ligne. José Luis Zapatero a été ainsi élu en 2000 par un congrès composé à peu près de mille délégués. Il est toutefois question, cette année, d'organiser des primaires en vue des élections au sein des communautés autonomes. Ce qui pourrait à terme contaminer la sélection des candidats nationaux.

Néanmoins, la crise de leadership que connaît le SPD après la grande coalition menée avec Angela Merkel pourrait l'inciter à organiser des primaires internes (ou fermées) comme dans de nombreux partis socialistes européens : le PS belge, le PVDA hollandais, les parti socialiste et

social-démocrate portugais, le Labour irlandais, et surtout le Labour britannique. La démocratisation du parti travailliste a été initiée au début des années 1980 et, parmi les réformes phares adoptées, il y eut celle qui visait à faire élire le leader du parti par trois collèges<sup>6</sup>. Ce *modèle centralisé démocratisé* s'est développé notamment en vue d'augmenter l'attrait de l'engagement militant et, à cette fin, les adhérents sont appelés à participer directement à la sélection du « candidat Premier ministre ». Les sympathisants sont même à présent sollicités pour orienter les choix du Labour : les groupes d'« amis » impliquent quatre millions d'électeurs qui sont ainsi associés au collège des adhérents directs à côté de celui des parlementaires et de celui des syndicats lors des congrès. Le choix du leader s'en trouve plus ouvert et donc plus incertain, comme en septembre 2010 à l'occasion du vote à la succession de Gordon Brown (lequel avait perdu les législatives de mai). Il y avait plusieurs candidats à cette succession : les frères David et Ed Miliband, Ed Balls, Andy Burnham (tous quatre anciens du cabinet Brown) et Diane Abbott, simple députée du rang. C'est Ed Miliband qui a été élu au quatrième tour de scrutin avec une faible avance sur son frère David grâce au soutien des syndicats.

102

Au Royaume-Uni, ce n'est pas le seul parti travailliste qui a évolué vers une démocratisation du choix du leader. Le parti conservateur a connu aussi une évolution même si la procédure de sélection reste interne. Après avoir confié le choix du leader conservateur aux membres du groupe parlementaire, ce choix est depuis 2001 partagé entre les parlementaires et les adhérents du parti. Les premiers départagent les candidats par votes successifs jusqu'à en retenir deux et les seconds tranchent. L'abandon de la sélection du chef de parti par les parlementaires avait été décidé dès 1976 par les libéraux. Ces évolutions qui touchent les principaux partis sont en grande partie commandées par une spécificité institutionnelle britannique. L'institutionnalisation de l'opposition joue en effet un rôle majeur dans le fonctionnement du régime parlementaire. L'opposition est partie intégrante du système parlementaire puisque le leader de l'opposition comme Premier ministre de l'alternance dirige le *shadow cabinet*. La situation inédite (ou presque, puisque déjà en 1974 aucun parti n'avait de majorité absolue aux Communes) à l'issue des législatives de mai 2010 a confirmé que les Britanniques ne sont pas habitués à avoir une période d'incertitude après les élections et encore moins à un gouvernement de

---

6. Cette réforme décidée en 1980 a été appliquée pour la première fois en 1983 et a connu depuis lors plusieurs ajustements : voir Lawrence LeDuc, « Democratizing Party Leadership Selection », *Party Politics*, 7 (3), 2001, p. 329.

coalition (avec un Premier ministre et un vice-Premier ministre, chefs de leur parti respectif, pour sceller cette alliance).

À côté de ce modèle centralisé démocratisé, le plus répandu sous différentes formes, s'est développée une version plus ouverte, voire plus compétitive, qui reste pour l'instant limitée à deux cas. Le *modèle participatif* peut être élaboré à partir des expériences, d'une part, du PASOK en Grèce et, d'autre part, du cas italien. Ce dernier est d'ailleurs le plus souvent cité en France car il constitue un modèle d'inspiration pour le Parti socialiste<sup>7</sup>. L'expérience italienne est en effet riche d'enseignements et elle s'est manifestée à plusieurs reprises dans des contextes politiques chaque fois différents. La première application des primaires ouvertes a lieu en 2005 en vue de créer une coalition unie derrière un candidat unique : plusieurs partis de gauche (Démocrates de gauche, la Marguerite, des petites formations du centre et de la gauche radicale) se sont alliés et ont demandé à leurs sympathisants de choisir le candidat tête de liste : face à de nombreux concurrents, Romano Prodi est investi à 75 % et mène ensuite l'*Unione* à la victoire législative contre la coalition sortante conduite par Silvio Berlusconi. En 2007, de nouvelles primaires sont organisées par le Parti démocratique né de la fusion entre les Démocrates de gauche et la Marguerite. Walter Veltroni investi par les électeurs à l'issue d'une primaire concurrentielle (même si l'issue de la votation était acquise à Veltroni, comme en 2005 pour Prodi, en raison du soutien des états-majors des partis) devient le chef du nouveau parti et le candidat à la fonction de chef de gouvernement. En 2009, la désignation du successeur de Veltroni se fait en deux temps : d'abord dans le cadre d'un congrès où les adhérents se sont prononcés et ensuite en faisant appel aux sympathisants, lesquels ont choisi, comme les adhérents, Pier Luigi Bersani. L'expérience italienne souligne le rôle des primaires dans la construction du leadership mais ne garantit pas la pérennité de ce leadership : Prodi a été contraint à la démission en 2008 ; confronté à des élections législatives anticipées suite à cette démission, Veltroni ne parviendra pas à conduire le nouveau parti à la victoire et, face aux critiques internes récurrentes, se retire en 2009. En revanche, l'organisation de primaires par les partis de gauche a montré leur capacité à mobiliser puisqu'elles ont déplacé de très nombreux électeurs, même si

---

7. La proposition d'organiser une primaire ouverte aux sympathisants a été soutenue par le *think tank* Terra Nova, lequel a constitué un comité d'experts parmi lesquels on compte Marc Lazar, spécialiste de l'Italie contemporaine (<http://www.tnova.fr/groupe-de-travail/projet-primaire>).

chaque votation a enregistré un recul de la mobilisation (2,5 millions en 2009, 3,5 millions en 2007 et 4,3 millions en 2005). Le scrutin était ouvert aux citoyens âgés d'au moins 18 ans ainsi qu'aux étrangers résidant en Italie depuis au moins trois ans. Il faut en effet de puissantes machines pour que les primaires puissent se dérouler sans irrégularité.

De son côté, l'expérience des primaires populaires organisées par le PASOK en 2004 a montré que les primaires peuvent contribuer à stopper le recul d'un parti entraîné alors dans sa chute par l'impopularité du gouvernement de Costas Simitis. La mobilisation massive qui eut lieu en faveur de Georges Papandréou, puis la nouvelle primaire organisée en 2007 ont permis en effet au PASOK de retrouver un leadership autour de celui-ci. Georges Papandréou a donc été désigné leader du parti à la suite de primaires ouvertes aux adhérents et aux électeurs du PASOK. Tandis qu'en 2004 il n'y avait pas eu de compétition faute de concurrents, en 2007, une véritable confrontation a opposé un Papandréou affaibli (après son échec aux élections de 2007) à son principal rival au sein du PASOK, Elefetherios Venizelos, ancien ministre de la Culture. En octobre 2009, grâce à la force d'entraînement du nouveau mode d'élection, l'actuel leader de la Nouvelle Démocratie (le parti conservateur grec), Antonis Samaras, a été également élu, bien que nettement outsider au lancement de la course, à la suite d'une primaire ouverte et très compétitive.

Trois remarques peuvent être formulées en confrontant les pratiques italienne et grecque. D'abord, même si des procédures de sélection plus ouvertes ont été introduites, les leaders peuvent se maintenir à la direction du parti en dépit de la perte des élections. L'introduction de ces modes de légitimation alternatifs vise avant tout à résoudre un problème de leadership. Il n'y a pas de corrélation systématique entre démocratisation et responsabilité. Ensuite, le système des primaires n'implique pas forcément une véritable compétition au sein du parti. Enfin, le système des primaires a tendance à s'élargir au-delà du parti qui l'a initié car ce mode de désignation donne à ceux qui y ont recours une ressource supplémentaire pour conquérir le pouvoir. Ceci ne fonctionne toutefois que dans l'hypothèse où le parti (ou coalition de partis) adverse est sans leader, mais là où il y a un sortant qui s'impose, rien ne change (on pense ici au cas italien où jusqu'à présent Silvio Berlusconi a maintenu son leadership sur les partis de droite, d'ailleurs sans avoir jamais été formellement investi en tant que tel).

Ces dernières observations mériteront d'être vérifiées en France où le processus de démocratisation le plus poussé concernant le PS ne devrait



pas rester sans effet sur l'autre grand parti. Ce qui s'est déjà avéré<sup>8</sup>. De manière plus générale, ce sont les recherches comparatives qui méritent d'être développées afin de s'interroger sur les raisons qui sont à l'origine de cette démocratisation ainsi que sur ses effets sur la vie politique et institutionnelle. Là où le processus a été initié, on n'est plus revenu en arrière.

---

8. Laurent Olivier, « Ambiguïtés de la démocratisation partisane en France (PS, RPR, UMP) », *Revue française de science politique*, 53 (5), 2003, p. 761.

---

#### R É S U M É

*Cet article s'intéresse à la désignation des candidats qui veulent devenir le chef réel de l'exécutif. Dès lors, la comparaison en Europe occidentale est envisageable en examinant comment les partis politiques sélectionnent les candidats à la charge suprême dans le cadre d'une démocratie dite désormais exécutive et majoritaire. Cette dernière appellation est la marque de la place prise par le leadership au détriment de la fonction collégiale du gouvernement dans les régimes parlementaires. Il n'est d'ailleurs pas rare que cette évolution enregistrée par ces régimes soit qualifiée de « présidentialisation du système politique et institutionnel ». Aujourd'hui, les partis politiques s'essaient pour un certain nombre d'entre eux à la démocratie électorale interne. Une échelle des modes de sélection en fonction du degré de démocratisation prend ainsi forme, dont les primaires ouvertes constituent la forme de démocratisation la plus poussée mais aussi la moins pratiquée en Europe.*



# LA CANDIDATURE À LA MAISON-BLANCHE

Aux États-Unis, toutes les dignités venant du peuple, l'élection au suffrage universel est en principe la voie naturelle pour pourvoir à toutes les fonctions publiques, qu'elles soient de nature législative, exécutive ou judiciaire. C'est une grande différence avec les États européens qui, en règle générale, ne recourent à l'élection au niveau étatique que pour désigner les membres des Parlements et, plus rarement, le chef d'État. Dans les cinquante États de l'Union américaine, ce n'est pas un, mais les trois pouvoirs de l'État qui sont désignés par voie d'élection au suffrage universel : le législatif bien sûr, l'exécutif avec l'élection du gouverneur, complétée souvent par l'élection des secrétaires qui l'entourent, le secrétaire d'État (chargé des fonctions d'un ministre de l'Intérieur), le secrétaire à la justice (*Attorney General*), le secrétaire au Trésor, le superintendant à l'éducation, et le judiciaire, tout au moins pour une première nomination, laquelle est suivie la plupart du temps de reconduction tacite en cas de « bonne conduite » (*good behaviour*) du juge. Au niveau fédéral, parmi les trois pouvoirs du gouvernement, seul le pouvoir judiciaire échappe à l'obligation d'être issu du suffrage populaire. La doctrine est unanime pour y voir une dérogation au principe républicain qui exige que le peuple se gouverne lui-même en exprimant son libre consentement à être gouverné et, donc, en choisissant lui-même par l'élection ceux qui auront le pouvoir d'exercer une contrainte sur lui.

107

Un recours aussi généralisé à l'élection pour pourvoir à pratiquement toutes les fonctions publiques génère un certain nombre de difficultés. La première est celle de l'obéissance. Comment faire obéir l'administrateur élu qui n'a de comptes à rendre qu'à son mandataire, le peuple ? Et comment faire obéir les administrés quand ils sont ceux-là mêmes qui élisent les administrateurs ? Tocqueville voyait un remède à ces

contradictions dans le recours obligatoire à « un grand usage des peines judiciaires comme moyen d'administration <sup>1</sup> ». La seconde difficulté est celle de la discipline dans le nombre de personnes pouvant se porter candidates. Quand il y a tellement de postes à pourvoir par l'élection, comment canaliser les candidatures pour que, le jour du scrutin, les électeurs ne se retrouvent pas devant une multitude de noms pour pourvoir à une multitude de postes ? Le problème s'est posé aux États-Unis dès l'aube de leur histoire et ils y ont apporté une solution générale qui peut s'énoncer comme suit : quelle que soit la nature de la fonction, législative, exécutive ou judiciaire, à laquelle il aspire, un candidat à une fonction publique élective ne peut briguer les suffrages de ses concitoyens que s'il se présente avec une « candidature régulière ». Que faut-il entendre par là et comment la notion s'applique-t-elle à l'élection présidentielle ? Tels seront les deux points envisagés dans le présent article.

108

## I. L'EXIGENCE D'UNE « CANDIDATURE RÉGULIÈRE »

Aux États-Unis, une candidature régulière est celle qui émane de la communauté ou, si l'on préfère, qui est portée par les concitoyens du candidat. Ses origines historiques sont lointaines. On en trouve des traces dans la période coloniale où lorsqu'il s'agissait de désigner les candidats à des fonctions locales électives, selon les principes du *self-government*, l'usage était déjà de consulter les électeurs sur les candidats qui avaient leurs préférences. La tradition s'est poursuivie après l'indépendance et elle s'est même approfondie avec l'établissement de la démocratie entendue au sens que Tocqueville lui donnait, l'égalité des conditions. Le résultat est que, aux États-Unis, la candidature, quoiqu'étant formellement un acte individuel, en fait ne l'est pas ; une candidature régulière est initiée par un acte collectif, c'est la décision d'un caucus au sens large, institution typiquement américaine, que le politiste Ostrogorski définissait comme une réunion de simples citoyens ou d'élus, ayant un caractère représentatif d'un ensemble plus vaste, qui se tient publiquement ou non, pour discuter d'affaires propres à la communauté et, en particulier, pour arrêter les candidatures <sup>2</sup>.

1. Alexis de Tocqueville, *De la démocratie en Amérique*, I, II, VIII [ci-après *De la démocratie*], in *Œuvres*, vol. II, Gallimard, « La Bibliothèque de la Pléiade », 1992, p. 81.

2. Moisei Ostrogorski, « The Rise and Fall of the Nominating Caucus, Legislative and Congressional », *American Historical Review*, vol. 5 (1899), p. 253-283, notamment p. 254.

Le caucus est une institution capitale pour comprendre comment se forment les candidatures dans le système politique américain. Un élu, qu'il soit président, sénateur ou représentant, est toujours le choix d'un caucus au sens large, c'est-à-dire le choix d'une communauté. S'il veut avoir des chances d'être élu, le candidat doit émaner de la base; il doit avoir un lien physique avec elle, un lien qui se traduit notamment par une obligation de résidence. Même un candidat à la présidence est tenu d'une obligation de résidence dans la mesure où sa candidature est irrecevable s'il n'a pas résidé quatorze ans aux États-Unis, en sus des conditions de nationalité et d'âge (il doit être citoyen de naissance et être âgé d'au moins 35 ans).

### *La condition de la nomination*

L'esprit du caucus, qui imprègne tout le régime des candidatures à des fonctions politiques aux États-Unis, fait qu'un candidat n'est jamais candidat à l'élection en tant que tel, il est d'abord candidat à la candidature. Dans une société d'égaux, il est malséant de se mettre en avant et prétendre vouloir diriger. Comme l'avait relevé Lord Bryce, on s'efface par respect du sentiment de l'égalité et parce que le pouvoir dissimulé suscite moins l'envie<sup>3</sup>. Quelle que soit la fonction à laquelle on prétend, il faut être « nommé » (*nominated*) comme nous disons aujourd'hui en français en usant d'un néologisme qu'il a fallu inventer tant la démarche était étrangère à la culture politique française. En France, la pratique d'une « nomination » ou d'une « présentation » obligatoirement préalable à une élection est d'un usage courant dans le domaine des prix littéraires ou artistiques, mais pas dans celui de l'accès aux fonctions politiques auxquelles tous ont accès « selon leur capacité et sans autre distinction que celle de leurs vertus et de leurs talents » (art. 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen).

109

Quand il s'agit de faire acte de candidature à une fonction politique, le droit français a toujours été d'un très grand libéralisme. Le candidat annonce qu'il est candidat et il va, il marche au-devant de la Nation. La rencontre d'un homme et de la France est la toile de fond idéalisée à laquelle s'adosse le système de notre élection présidentielle. Les signatures que le candidat doit recueillir sont là pour éviter les farfelus ou les clowns; mais elles ne « présentent » pas le candidat, à proprement parler. Il n'en va pas de même aux États-Unis; le candidat à la présidence est

3. James Bryce, *The American Commonwealth* (1888), vol. I, Reprint Liberty Fund, 1995, p. 729.

présenté, voire plébiscité, par une communauté dont le soutien atteste qu'elle le connaît et qu'il a fait ses preuves au niveau local. Une grande figure, un héros, un stratège exceptionnel ne sont pas nécessairement les candidats les mieux placés, à moins qu'ils ne soient adoués par de vieux routiers, ou que les candidatures rivales de personnalités solidement implantées au niveau local ne se retirent à leur profit, ainsi du gouverneur Thomas Dewey de New York qui s'effaça pour se rallier au général Eisenhower lors de la désignation du candidat républicain aux élections de 1952. Par contre, le notable républicain Bob Dole ne s'est pas effacé aux élections de 1996 devant Colin Powell, le vainqueur de la guerre du Golfe, et celui-ci a préféré renoncer à être candidat plutôt que de causer un chaos dans le parti républicain.

110 L'ancrage à une communauté locale est décisif, non seulement parce que les États-Unis sont un État fédéral et que le président est élu dans les États par de grands électeurs qui votent dans les États et jamais tous ensemble au niveau national en formant collège (quoique usuelle, l'expression « collège électoral » prête à confusion), mais aussi parce que la présentation par une communauté est un gage de respectabilité et de compétence du candidat. C'est pourquoi les présidents américains sont bien souvent d'anciens gouverneurs (Carter, Reagan, Clinton, Bush II). Le Sénat est réputé pour être une pépinière de futurs présidents, mais il est rare qu'un sénateur parvienne à la magistrature suprême sans s'être acquis une solide réputation locale, tel Kennedy dans le Massachusetts, ou Obama dans l'Illinois pour ses activités au service du développement des communautés défavorisées de Chicago.

Le mythe de l'individu d'exception qu'on va chercher dans sa retraite, ou de l'homme providentiel en réserve de la République qui se présente seul face à la Nation n'existe pas aux États-Unis. Certes, rien ne l'interdit, surtout depuis l'arrêt de la Cour suprême qui, en 1976, a déclaré inconstitutionnel tout plafonnement des dépenses électorales<sup>4</sup> et qui permet à un milliardaire de dépenser une fortune pour tenter de se faire élire. Aux élections de 2008, quelque 75 individus s'étaient déclarés candidats auprès de la Commission des élections fédérales (Federal Election Commission ou FEC). Mais ce genre de candidature n'a que des chances infimes d'aboutir si elle n'est pas endossée par une communauté politique locale qui se trouve être toujours structurée autour d'un parti. En dépit de la performance du candidat indépendant, Ross Perot, qui finit troisième à l'élection présidentielle de 1992 avec 19 %

4. *Buckley v. Valeo*, 424 US 1 (1976).

des suffrages populaires, l'histoire suggère que, pour l'emporter, un candidat doit avoir le soutien de l'un des deux grands partis.

### *L'endossement de la candidature par un parti*

Les partis ont pris en main l'organisation des élections dès les origines des États-Unis. Au départ, il y avait, on l'a dit, une multitude de postes à pourvoir par l'élection dans les États et chaque candidat se présentait à titre personnel. Puis l'usage s'est établi de grouper les candidats à des postes différents sur une seule liste, un seul « ticket ». Quand les candidats ont découvert qu'il était payant de figurer sur le même ticket, ils se sont alliés pour défendre leurs idées et présenter leurs programmes, et ils ont jeté les bases des partis politiques américains. Chaque « parti » s'est mis à constituer sa liste et le *party ticket* est devenu la règle pour élire les officiers publics de l'État. De leur côté, les candidats aux fonctions fédérales ne virent que des avantages à s'allier à des personnalités bien connues des électeurs qui briguaient des mandats locaux. L'établissement des tickets devint un jeu qui passionna l'opinion, et les conventions où l'on désignait les candidats commencèrent à faire partie des rites électoraux<sup>5</sup>.

111

Progressivement, le parti est devenu un élément indispensable dans l'organisation des élections. Or, un parti aux États-Unis, c'est moins un appareil qu'une communauté avec de solides implantations locales. C'est parce que les deux grands partis sont de grandes fédérations de petites communautés qu'a pu s'établir ce véritable dogme de la vie politique américaine : quel que soit son nom, qu'on l'appelle « caucus », « primaire », ou « convention », quel que soit le lieu où elle agit et décide, qu'il s'agisse du comté, de l'État ou de la Nation, la communauté est le lieu où la candidature doit prendre forme ou, pour dire les choses autrement, une candidature régulière est celle qui a été approuvée par une communauté. Il en résulte que la première des choses que le candidat à la Maison-Blanche doit faire, c'est de s'assurer qu'il a bien le soutien de communautés locales. À l'inverse du chemin qu'elles prennent en France où elles vont de Paris vers la province, des états-majors des partis vers le peuple, même lorsque le candidat annonce sa candidature de son « fief » local, les candidatures à l'élection présidentielle aux États-Unis partent du bas pour aller vers le haut, selon le chemin invariable du pouvoir outre-Atlantique. Le fait d'être, ou d'avoir été, un grand personnage à Washington ne dispense jamais de faire de la légitimité locale le point de départ de la légitimité nationale.

---

5. Je suis ici de près les lumineuses explications de Daniel Boorstin, *Histoire des Américains*, Robert Laffont, « Bouquins », 2003, p. 857- 860.

112 Aussi appuyé soit-il, le soutien des médias ne suffit pas. Ainsi, Newt Gingrich, le combatif *Speaker* de la Chambre (le président de la Chambre des représentants) sous la présidence de Bill Clinton dans les années 1990 et aujourd'hui commentateur politique écouté sur la chaîne Fox News, a récemment annoncé, non pas qu'il était candidat, mais qu'il avait constitué un comité pour explorer, dans l'Iowa et dans la Caroline du Sud, ses chances d'être nommé par le parti républicain aux élections de 2012, anticipant un voyage qui le mènera d'État en État comme tous les prétendants à la candidature jusqu'à la convention nationale du parti. Même lorsqu'il s'éloigne des canons habituels en rendant sa candidature publique sur Internet, donc en se plaçant à un niveau national, le président-candidat Obama aux élections de 2012 y reste fidèle. Ce n'est pas lui qui s'est présenté directement aux internautes le 4 avril 2012, ce sont des militants du parti démocrate qui l'ont présenté comme leur candidat à la présidence. Le candidat-président est ainsi bien présenté par sa communauté, la communauté des militants du parti démocrate.

## II. LE PARCOURS DU CANDIDAT À LA MAISON-BLANCHE

Un candidat à la Maison-Blanche doit suivre exactement le même parcours que n'importe quel autre candidat à une charge électorale fédérale. Il doit d'abord « prendre la température » selon l'expression consacrée et, dès que les dépenses engagées dépassent les 5 000 dollars, il est obligé de déclarer sa candidature auprès de la FEC. Il doit ensuite faire inscrire son nom sur les bulletins de vote dans les États.

### *La déclaration de candidature*

La première démarche du candidat consiste à « prendre la température » (*test the waters*), non pas pour savoir s'il a des chances d'être élu, mais pour explorer s'il a une chance d'être nommé dans un État pour être le candidat présenté par la délégation de l'État à la convention nationale du parti pour l'élection présidentielle. Comme il y a cinquante États, cela suppose au simple stade de l'exploration d'aller sinon dans tous, du moins dans un nombre suffisamment représentatif d'États pour découvrir si le candidat a des chances de rassembler derrière lui un nombre suffisant de communautés pour être le candidat du parti.

Parallèlement, le candidat a quinze jours pour déclarer sa candidature auprès de la FEC dès que lui-même ou son comité de soutien franchit



le seuil de 5 000 dollars pour le faire connaître, qu'il s'agisse de recettes (contributions qu'il a pu recevoir pour défendre sa cause, déductibles fiscalement pour le donateur) ou de dépenses (fonds de propagande, de voyages, de publicité, etc.). Souvent un comité exploratoire est constitué pour aider à la prise de température. Lui aussi doit se déclarer à la FEC, en lui communiquant un relevé trimestriel de toutes les recettes et dépenses engagées pour aider le candidat.

Enfin, « la lumière du soleil étant réputée être le meilleur désinfectant » selon la Cour suprême<sup>6</sup>, tout candidat à une charge électorale fédérale doit, depuis la loi *Ethics in Government Act* adoptée en 1978 à la suite du scandale du Watergate, faire une déclaration de patrimoine qui est mise à la disposition du public, sitôt sa déclaration officielle de candidature remplie. Le candidat doit révéler les éléments de sa fortune, ses salaires et tous les autres revenus perçus au cours de l'année de sa candidature et celle qui précède, ses biens mobiliers et immobiliers et les revenus qu'il en tire, les dettes qu'il a contractées, tous les emplois qu'il a occupés durant les deux dernières années, et tous les contrats qui le lient à d'anciens employeurs (plans de retraites) ou qui l'engagent en vue d'emplois futurs. On notera que ces formalités ne sont pas propres à l'élection présidentielle; tous les candidats à toutes les fonctions publiques fédérales sont soumis aux mêmes obligations, qu'ils briguent la nomination pour une candidature à la présidence ou au Congrès.

113

### *L'inscription du nom sur les bulletins de vote*

La seconde démarche du candidat consiste à obtenir l'inscription de son nom sur les bulletins de vote lors des deux élections au scrutin de liste qui marquent les étapes de la route vers la Maison-Blanche. La première élection est celle qui désigne les délégués du parti à la convention nationale du parti; la seconde est celle au cours de laquelle sont choisis les grands électeurs qui éliront le président. Les deux sont importantes, mais pas pour les mêmes raisons. L'enjeu de la première est de départager à l'intérieur d'un même parti alors que celui de la seconde est de départager entre les partis. Du point de vue de la candidature, c'est la première qui est décisive parce qu'elle désigne le candidat préféré des électeurs ou des militants et qu'elle lui donne des moyens de campagne sans commune mesure avec les autres, étant ici précisé que, faute de plafonnement des dépenses électorales, il n'y a aucune péréquation entre les candidats. Leurs moyens financiers respectifs sont radicalement différents.

6. *Buckley v. Valeo*, op. cit., p. 67.

Certes, il est possible de se présenter comme un candidat indépendant ou comme celui d'un petit parti, mais les chances de victoire sont infimes. Le dernier candidat qui ait été élu président sans s'être présenté sur un ticket républicain ou démocrate est Zachary Taylor, un Whig, en 1848. De nos jours, il est vain d'espérer arriver à la Maison-Blanche sans avoir l'un des deux grands partis derrière soi. C'est pourquoi les candidats bataillent pour obtenir la nomination du parti. Un grand parti ne se rallie pas au candidat qui a les préférences des électeurs; c'est en réalité le candidat qui doit d'abord se rallier au parti pour espérer emporter les préférences de ces derniers. C'est dire la place centrale des deux grands partis dans la désignation du candidat, à l'inverse du système français où le candidat d'un petit parti a une chance de l'emporter, comme le prouve la victoire de M. Giscard d'Estaing en 1974.

114 Pour le candidat, le problème se résume donc à ceci : comment devenir le champion du parti ? Deux voies existent, le caucus au sens strict ou la primaire. Leurs modalités ont été déjà présentées, il y a trois ans, aux lecteurs de la revue dans des termes toujours actuels auxquels nous ne pouvons que renvoyer<sup>7</sup>. En tout état de cause, quelle que soit la voie qu'il lui faut emprunter, caucus (désignation en public, par des cercles limités aux membres du parti et de manière décentralisée) ou primaire (désignation par l'élection, par bulletins secrets, à l'échelle de l'État), le candidat est toujours l' élu d'une communauté. L'usage est si solidement établi que personne ne le conteste. Les difficultés portent sur l'application pratique du principe. Le véritable problème, celui qui pèse (et a toujours pesé) sur la désignation des candidats, est celui-ci : jusqu'à quel point cette communauté peut-elle désigner son champion selon des procédés purement endogènes ?

### *Liberté d'association des partis politiques et égalité du vote entre les électeurs*

Longtemps la désignation des candidats s'est opérée par des procédés purement endogènes. Même avec l'introduction de conventions nationales élues, le champion de chaque parti était pré-désigné à coups de marchandages entre les caciques du parti dans la fumée des cigares qui remplissait les salles de réunion. Ce système de sélection par les élites disparut avec la généralisation des primaires dans les années 1970-1980. Les chefs de parti durent s'effacer devant les électeurs ; les délégués du

7. François Durpaire et Hélène Harter, « La désignation des candidats à la présidence des États-Unis », *Pouvoirs*, n° 126, *La V<sup>e</sup> République*, 2008, p. 157-164.

parti aux conventions nationales virent leurs mandats devenir impératifs et ils furent obligés de respecter le choix de la base. Mais la soif éternelle de domination a vite repris ses droits ; les partis ont adapté leurs règlements (dits *rules* et *by-laws*) auxquels le droit d'État renvoie pour déterminer le droit des candidats à voir leur nom figurer sur le bulletin de vote. Toute une variété de primaires ont vu le jour, toutes plus ou moins ouvertes, plus ou moins fermées que les autres. Des délégués supplémentaires au mandat purement représentatif, les super-délégués, furent ajoutés aux délégués élus et *pledged* (engagés) à voter sur le nom voulu par la base. L'imagination des partis s'est révélée sans bornes pour faire en sorte que l'irruption des électeurs dans le processus de sélection ne bouscule que modérément le droit à la liberté d'association garantie par le premier amendement à la Constitution. De leur côté, les États n'ont cessé de rappeler aux partis que le droit de chaque électeur à voir son vote peser du même poids que celui des autres pour désigner le titulaire d'une charge publique fédérale est implicite dans la promesse de l'égalité de protection des lois garantie par le quatorzième amendement. De la tension entre les deux exigences, celle des partis de rester libres de s'organiser à leur guise et celles des États de voir tous les électeurs participer sur un pied d'égalité à la désignation des candidats, naissent des conflits récurrents qui, comme tous les conflits aux États-Unis, trouvent leur solution devant les cours de justice.

115

En 1975, dans un arrêt de principe *Cousins v. Wigoda*<sup>8</sup>, la Cour a dit en substance qu'elle ne voulait pas se mêler des conflits entre les partis et les États sur l'organisation des caucus ou des primaires. Par la voix du juge Brennan, elle a jugé que le parti démocrate et ses adhérents jouissaient d'un droit constitutionnellement protégé à la liberté d'association politique qui les autorisait à désigner librement ses délégués à la convention nationale du parti et qui l'emportait sur l'intérêt de l'État à protéger l'intégrité du processus électoral, au motif que : « Les délégués [à la Convention] remplissent une tâche qui revêt une suprême importance pour chaque citoyen de l'Union, quel que soit son État de résidence. Leur mission vitale est de désigner les candidats du Parti aux fonctions de président et de vice-président des États-Unis. La Constitution n'impose pas aux États de jouer un rôle quelconque dans la grande tâche qui consiste à désigner les candidats à la présidence et à la vice-présidence. Si les conditions pour participer et se présenter à l'élection des délégués aux conventions nationales des partis politiques étaient laissées à la discrétion

8. *Cousins v. Wigoda*, 419 US 477 (1975).

du droit d'État, chacun des cinquante États pourrait établir les conditions requises pour l'élection de ses propres délégués sans égard pour la politique du parti, un résultat manifestement intolérable<sup>9</sup>. »

Vingt-cinq ans plus tard, elle a réitéré son refus d'interdire au parti démocrate de garder sa primaire fermée quand l'État voulait qu'il l'ouvre au motif que: « Le droit de ne pas s'associer est le corollaire du droit de s'associer. La liberté d'association serait un droit vide de contenu si les associations ne pouvaient pas empêcher qu'on contrôle leurs décisions et celles de ceux qui partagent leurs intérêts et convictions<sup>10</sup>. » Plus récemment, elle a apporté un tempérament à sa position en permettant aux candidats à un poste partisan d'indiquer une affiliation partisane sur les bulletins, même différente de celle de la liste sur laquelle ils figurent, au motif que de simples supputations sur la possibilité que, sans cette mention, l'électeur puisse être induit en erreur n'étaient pas suffisantes pour obtenir l'annulation de la loi qui l'autorise et qui a été massivement approuvée par référendum dans l'État<sup>11</sup>.

### *Conclusion*

De l'avis général, le plus important changement qui ait affecté les conditions de la candidature à la Maison-Blanche dans la seconde moitié du xx<sup>e</sup> siècle a été la généralisation des primaires. Entre 1968 et 1992, ces consultations populaires sont passées de 15 à 40 pour les démocrates, et de 15 à 39 pour les républicains. Ces réformes ont changé la dynamique du processus de nomination des candidats. Le grand moment dramatique qui se situait autrefois à la convention nationale du parti a glissé vers les États, obligeant les candidats à rechercher en priorité le soutien des électeurs avant celui des leaders du parti, les médias amplifiant et dramatisant l'événement dans chaque État. Les candidatures sont ainsi en principe de moins en moins décidées par les partis, mais au contraire par les électeurs eux-mêmes. Mais ceci n'est vrai que si les électeurs font un choix clair, non équivoque. Qu'ils hésitent et le parti reprendra ses droits parce que la décision se fera à la convention nationale. Les primaires sont en effet conçues pour les électeurs, pas pour les partis, qu'elles affaiblissent plus qu'elles ne renforcent.

9. *Ibid.*, p. 489-490 [citation extraite de l'arrêt rendu en première instance en l'espèce, 342 F. Supp. 82, 86 (ND Ill. 1972)].

10. *California Democratic Party v. Jones*, 530 US 567, 574 (2000) [citation extraite de l'arrêt de la Cour suprême, *Democratic Party of the United States v. Wisconsin ex rel. La Follette*, 450 US 107, 122 (1981)].

11. *Washington State Grange v. Washington State Republican Party*, 552 US 442 (2008).

R É S U M É

---

*À l'inverse de la candidature à l'Élysée qui est la décision d'un individu agissant de manière parfaitement indépendante et à titre personnel, une candidature à la Maison-Blanche est en principe toujours initiée dans une communauté, proposée et portée par elle. Comme toutes les candidatures dans le système politique américain, elle doit s'inscrire dans le modèle de la candidature régulière et la candidature régulière aux États-Unis provient toujours de la base.*



# C H R O N I Q U E S





## EARL WARREN, UN RÉPUBLICAIN MODÉRÉ

121

Earl Warren est souvent représenté aux États-Unis comme une icône du mouvement des années 1960, qui aurait rompu l'équilibre racial qui avait fait la stabilité du pays et orienté la Cour suprême vers la seule protection des victimes<sup>1</sup>. Des républicains ont même lancé contre lui une campagne pour obtenir son *impeachment*<sup>2</sup>. En fait, il est resté durant toute sa carrière un républicain modéré, loin de la tentation conservatrice qui travaille le parti républicain depuis la fin des années 1980.

Né en 1891 à Los Angeles et issu d'une famille pauvre, il travaille pendant ses études et devient *Bachelor of Law*<sup>3</sup> de l'UCLA en 1912 puis *Doctorate of Jurisprudence* (JD)<sup>4</sup> de la même université en 1914. Après un court moment

d'incertitude, il rejoint l'appareil judiciaire de l'État en 1919 comme *District Attorney*<sup>5</sup> adjoint du comté d'Alameda (Oakland) et y remplace son supérieur en 1925. En 1939, il est élu *District Attorney* de Californie et conserve ce poste jusqu'à son élection comme gouverneur en 1943, mandat qu'il occupe pendant près de dix ans jusqu'à sa nomination à la Cour suprême et sa désignation concomitante comme président de la Cour (*Chief Justice*). Il a donc été élu durant une trentaine d'années, réélu trois fois gouverneur, ce qui est exceptionnel.

Les biographes d'Earl Warren insistent sur l'écart qu'il y aurait entre sa carrière plutôt conservatrice de ministre de la Justice de Californie, et celle de gouverneur ou son mandat de juge, plus

---

\* Professeur d'histoire de l'Amérique du Nord à l'université de Paris-VIII Vincennes-Saint-Denis.

1. Virginia C. Armstrong, "Impeach Earl Warren": *The Warren Court's Legacy Fifty Years Later*, Part I, *Eagle Forum's Court Watch*, vol. 5, n° 2, 21 février 2003.

2. Procédure judiciaire qui consiste à mettre en accusation le président ou un élu devant le Congrès.

3. Titre attribué aux détenteurs d'un diplôme universitaire de premier cycle.

4. Titre équivalent à un doctorat en droit, se dit aussi *Juris Doctor*.

5. Procureur représentant l'État au niveau du comté.

marqués à gauche<sup>6</sup>. Or la lecture des archives californiennes relatives à l'action d'Earl Warren, comme celle de certains documents publiés de la Cour suprême laissent apparaître un profil plus nuancé, celui d'un progressiste, ce qui le rapproche aussi bien de conservateurs éclairés que d'une gauche modérée, sans le ranger parmi les « libéraux » à l'américaine<sup>7</sup>. Les progressistes se recrutaient alors dans les deux partis, avec des points de vue nullement uniformes<sup>8</sup>.

#### UN PROGRESSISTE CALIFORNIEN

122 Earl Warren s'inscrit dans la meilleure tradition progressiste de Californie : celle du républicain Hiram Johnson. Warren n'a pas repris l'isolationnisme de son prédécesseur aux fonctions de gouverneur (1911-1917) – ensuite sénateur de l'État jusqu'à sa mort en 1945 – mais a pris exemple sur ses réformes en matière de droit des femmes, de protection des enfants et de réglementation des chemins de fer. C'est dans cet esprit qu'Earl Warren est devenu, dès 1920, membre du parti républicain, puisque, dira-t-il, « [une] seule division importante existait entre les républicains : ceux qui soutenaient l'aile réformiste d'Hiram Johnson et ceux qui appartenaient à la Vieille Garde. Cette situation était propre à l'État et n'existait pas au niveau national... Je croyais au progressisme d'Hiram Johnson, qui avait brisé

le pouvoir des prédateurs en ouvrant la vie politique au niveau de l'État et à celui des gouvernements locaux pour que le gouvernement du peuple puisse s'exercer grâce à des élections libres<sup>9</sup> ».

Cette filiation revendiquée est appuyée sur une croyance protestante modérée héritée de ses ancêtres norvégiens ; elle fait d'Earl Warren un progressiste californien typique : méfiance vis-à-vis des grandes entreprises, sens de l'État, appartenance partisane sans sectarisme, appartenance aux francs-maçons et à une association ethnique blanche (*The Order of Native Sons of the Golden West*).

Ces convictions façonnent le personnage, mais sa pensée politique n'est pas restée uniforme, et la question s'est souvent posée de savoir si la Cour suprême a changé l'homme où s'il avait déjà évolué comme gouverneur.

#### *Le sens de l'État*

Sa biographie montre qu'Earl Warren a toujours été un ferme serviteur de l'administration de l'État de Californie, il n'a fait aucun aller-retour dans le secteur privé, en dépit d'offres alléchantes : « [...] Je me suis rapidement rendu compte que j'étais devenu un homme politique [...]. Je n'ai jamais été gêné d'être classé parmi les hommes politiques, mais j'en étais fier et ne l'ai caché à personne<sup>10</sup>. »

En tant que *District Attorney* d'Alameda, il s'est fait une spécialité de la lutte

6. Par exemple : Jim Newton, *Justice for all. Earl Warren and the Nation He Made*, New York, Riverbooks, 2006.

7. Earl Warren, *The Memoirs of Chief Justice Earl Warren*, Lanhan, Madison Book, 2001 (rééd.).

8. Jacques Portes, « La poussée démocratique aux États-Unis (1865-1917) », in Serge Bernstein (dir.), *La Démocratie libérale*, PUF, « Histoire générale des systèmes politiques », 1998, p. 337-373.

9. Earl Warren, *The Memoirs of Chief Justice Earl Warren*, op. cit.

10. *Ibid.*, p. 233.

contre le racket et le crime organisé et il s'est intéressé également aux conditions de vie dans les prisons. Comme gouverneur, il a tenu à être élu par des majorités bipartisanes, selon la pratique du *criss-crossing*; celle-ci est apparue en 1910 et caractérise la vie politique californienne pendant la plus grande partie du xx<sup>e</sup> siècle: elle permet à des électeurs inscrits dans un parti de voter lors des primaires organisées par l'autre parti en faveur du candidat de celui-ci. Earl Warren n'est en aucun cas le seul à en profiter, mais il a toujours insisté sur l'importance d'être soutenu au-delà de son parti, tout en restant toujours républicain. *District Attorney*, Earl Warren est un légaliste sourcilieux et un rigoriste, ce qui fait sa popularité à Alameda. De plus, il prend la direction du comité républicain de Californie. Sans aller jusqu'aux diatribes extrêmes contre Upton Sinclair, candidat en 1934 au poste de gouverneur, il le critique nettement, comme auteur d'une logorrhée communiste.

Son élection comme *Attorney* de Californie en 1935 amorce une évolution; il abandonne la présidence du parti car il se veut désormais l'élu de « tout le peuple californien », et devient en 1940 président de l'Association nationale des *District Attorneys*, association qu'il dirige sur une base bipartisanne. À partir de ces années, Earl Warren se libéralise nettement dans ses prises de position à propos des communistes, de la ségrégation raciale, du pluralisme. Cette évolution est soulignée par l'appui de l'AFL (American Federation of Labour) à sa candidature comme gouverneur et aussi par celui d'une partie des démocrates; en 1950, James Roosevelt, fils de Franklin D. Roosevelt, obtient moins de 30 % des voix face à Earl Warren (le plus mauvais résultat démocrate de l'histoire).

Toutefois, Earl Warren n'a jamais songé à rejoindre les démocrates, par tradition républicaine, mais aussi par refus de l'intervention fédérale dans les affaires de son État pendant le New Deal.

Earl Warren voulait œuvrer pour le plus grand nombre de citoyens, sans exclusive, et il a tenu à des campagnes propres, financées surtout par des contributions individuelles, sans jamais créer une machine politique permanente: à l'exception de l'appui régulier du *San Francisco Tribune* de la famille Knowland (le fils Bill sera toujours l'un de ses amis, même s'il a viré au conservatisme au moment du débat sur la « perte » de la Chine) et d'un versement ponctuel des jeans Levi Strauss.

Comme gouverneur, il a pris des mesures pour développer les parcs naturels, pour créer un réseau d'autoroutes, antérieur à celui lancé par Eisenhower. Entre 1945 et 1947, il s'est battu pour faire voter son projet d'assurance-santé. Cette loi était du même genre que celle que Harry Truman a tenté de faire passer au niveau fédéral, mais elle a échoué comme cette dernière devant l'opposition des syndicats médicaux. Des interviews, des articles de journaux, des émissions de radio feront de lui l'une des étoiles montantes du parti.

Dès juin 1944, Earl Warren prononce l'un des discours de la Convention républicaine de Chicago: « Dans ceux des États qui sont déjà républicains, vous constaterez que l'engagement public est continu, éclairé et dicté par l'intérêt général. Dans ces États vous trouverez un engagement plus fort pour la santé publique, pour la gratuité de l'enseignement, pour la prise en charge des enfants orphelins et abandonnés, pour l'accompagnement des personnes âgées, pour les victimes d'accidents industriels, pour les personnes handicapées et pour

celles qui sont frappées par des aléas économiques<sup>11</sup>. » Mais il prend alors la mesure de l'écart entre ses idées et celles d'autres membres du parti républicain.

À la fin de l'année 1945, le gouverneur de Californie écrit à Herbert Brownell, alors président du comité républicain national<sup>12</sup>:

« [...] Il me semble que nous devons avoir un programme défini pour produire les 60 millions d'emplois dont les deux candidats ont discuté durant la dernière campagne. Je crois aussi que nous devrions avoir un programme défini sur la sécurité sociale, un programme pour améliorer la santé de nos compatriotes, pour la conservation de nos ressources naturelles et un programme de lutte contre les monopoles.

« Malheureusement, nous sommes perçus par le grand public comme un parti hostile à toute intervention législative dans ces domaines. Je ne crois pas qu'il soit suffisant d'avoir une hostilité de principe aux initiatives de l'administration, quand bien même elles seraient mal inspirées »<sup>13</sup>.

Warren appartient alors à la frange progressiste de son parti, à un moment où les conservateurs relèvent la tête; en 1948, lors de la campagne présidentielle, une grande interview pour le magazine *Look*, qui fait alors connaître les jeunes ténors républicains, lui donne l'occasion de formaliser ses idées: « Le libéralisme, tel que je le comprends, est la conviction politique et le mouvement politique afférent à cette conviction, selon laquelle l'individu doit être l'objet

le plus précieux de considération dans tous les aspects du lien social. Cette conviction et ce mouvement politiques, nés de la foi en l'humanité et en la dignité de l'âme humaine, n'ont trouvé à ce jour leur expression la plus élevée que dans notre civilisation occidentale.

« Les droits civiques, le gouvernement représentatif et l'égalité des chances sont autant de composantes de la tradition libérale »<sup>14</sup>.

À partir de 1948, Earl Warren est présenté comme un « libéral ». Ce qui explique qu'il ait accepté la candidature à la vice-présidence, pour défendre ses idées dans une équipe conservatrice. Une configuration analogue se produit en 1952, alors qu'il considère Eisenhower comme moins conservateur que Taft, mais comme très éloigné de ses propres idées. Il a pensé un moment jouer le troisième homme au cours de la convention, si Taft et Eisenhower n'avaient pu se départager, mais il a refusé de soutenir les délégations de trois États du Sud qui avaient rallié frauduleusement Taft et, en les attribuant à Eisenhower, il abandonne ses rêves de nomination. Durant cet épisode, Richard Nixon, avec lequel Warren n'a jamais eu de relation chaleureuse – bien que leurs deux carrières aient été parallèles au sein du même parti en Californie –, a joué un rôle complexe lors de la convention pour que la délégation de Californie se rallie dès que possible à Eisenhower, qui l'avait choisi comme équipier. Un an plus tard, Warren fut nommé à la Cour suprême, non pas parce qu'il avait apporté la Californie

124

11. Press Release, Keynote « Address of Governor Warren, Republican National Convention, Chicago (Ill.) », 26 juin 1946, Earl Warren Papers [c'est nous qui traduisons].

12. Sur cette figure importante de la vie publique américaine de l'immédiat après-guerre, voir *infra* la note 15.

13. Warren to Brownwell, 6 novembre 1945, Earl Warren Papers [c'est nous qui traduisons].

14. *Look Magazine*, 23 décembre 1947.

à Eisenhower, mais parce qu'il avait évité l'obstruction lors de la convention. Cependant, le président Eisenhower dira plus tard que sa plus grande erreur avait été de nommer Earl Warren à la Cour suprême<sup>15</sup> – ce qui rend compte du conservatisme substantiel d'Eisenhower, surtout dans le domaine des droits civiques<sup>16</sup> –, mais Herbert Brownell, qui a proposé Warren, a consciemment et volontairement introduit le loup libéral dans la bergerie conservatrice de la Cour suprême.

### *Le cas des Japonais américains*

Le cas des Japonais ne cadre pas avec cette ouverture libérale qui s'affirme peu à peu. À la tête de la Cour, Warren a affirmé qu'il avait toujours su que la déportation des Japonais n'était pas constitutionnelle et qu'il l'avait toujours regrettée. En réalité, entre 1941 et 1953, comme *Attorney General* ou comme gouverneur, il n'a jamais manifesté le moindre doute sur sa décision.

Les débats ont été réels dès cette époque, mais Warren, comme *Attorney General* au moment de la décision de déportation, se situe en pointe pour soutenir le général de Witt, à tel point que son mémorandum jugeant les Japonais d'autant plus dangereux qu'ils n'ont rien fait de répréhensible aurait pu influencer Franklin D. Roosevelt<sup>17</sup>.

Warren a tenu, une fois gouverneur, à répondre à ses détracteurs défenseurs des droits constitutionnels des Japonais. Il le fait le 16 juillet 1943 dans une lettre à A. J. Lunberg, secrétaire du Comité sur les principes américains et le *fair play*: «[...] Je crois que les Japonais, ainsi nés et élevés, réagiraient d'autant plus vigoureusement parce que leur gouvernement constitue leur religion et que leur empereur est leur Dieu.

« Je n'ai aucun doute que de nombreux Japonais sont venus dans notre pays car ils préfèrent y vivre plutôt que de mener leur existence au Japon. Je suis également convaincu qu'il y a beaucoup de leurs enfants nés ici qui devraient avoir les mêmes sentiments loyaux que vous et moi partageons. Pour eux, il s'agit d'une tragédie et la guerre est une tragédie pour des millions de personnes. S'il existait un moyen raisonnable de déterminer la loyauté de ces personnes, je serais le premier à insister pour qu'ils bénéficient de tous les droits dont nous disposons. Malheureusement, je ne crois pas que ce soit possible de déterminer ce fait, et si c'était le cas, cela n'a pas été essayé »<sup>18</sup>.

Cette position clairement raciste ne l'empêchera pas, une fois la déportation abrogée, de faire son possible pour assurer la sécurité des Japonais. Le bilan de Warren en Californie est donc obéré par le cas des Japonais.

125

15. L'idée semble lui avoir été suggérée par son ministre de la Justice (*US Attorney General*), Herbert Brownell, qui plaidera ensuite devant la même cour et qui échouera à y être nommé par Eisenhower, compte tenu de la perspective d'un refus d'assentiment du Sénat du fait des votes négatifs des sénateurs du Sud.

16. Le président met sur le même plan les ségrégationnistes et les militants des droits civiques : des extrémistes. Il n'a signé la loi de 1957 sur les droits civiques qu'une fois qu'elle a été débarrassée de toute mesure contraignante.

17. Greg Robinson, *By Order of the President. FDR and the Internment of Japanese Americans*, Cambridge, Harvard University Press, 2001, p. 201.

18. Warren to Lundberg, 16 juin 1943, Earl Warren Papers [c'est nous qui traduisons].

### *L'anticommunisme*

Warren a toujours montré son hostilité au communisme, qu'il considère comme non américain, mais il dénonce aussi les dérives de la lutte anticommuniste. Durant la campagne de 1948, le programme de Warren est plus modéré que ceux des autres candidats des deux partis, même s'il considère que le communisme doit être combattu : « Nos activités gouvernementales devraient être dirigées contre ceux qui collaborent avec tous ceux qui, où qu'ils soient, complotent au renversement par la violence de nos institutions.

126

« En tout état de cause, nous ne devons pas laisser la peur du communisme dominer nos vies [...]. Nos compatriotes ne sont pas communistes et ne le seront jamais, aussi longtemps que nous continuerons de promouvoir le bien-être de l'homme à travers notre système. Les communistes peuvent mugir contre notre système, mais chaque Américain sait que ce pays que nous chérissons a parcouru un très long chemin simplement dans les plus récentes générations [...]; il n'y aura pas de place pour le communisme en Amérique »<sup>19</sup>.

Position claire qui semble écarter la répression des délits d'opinion. Ce qui est confirmé par ses positions ultérieures; ainsi en mai 1952, il indique que, s'il y a des communistes dans le gouvernement, ils ont été infiltrés durant l'ère démocrate, car les contrôles étaient insuffisants.

Cette position est confirmée par son refus de suivre le sénateur de Californie Jack Tenney – qui voyait du

« communisme » dans tout mouvement social à Hollywood –, par son refus du serment de non-communisme imposé aux dirigeants syndicaux par la loi Taft-Hartley de 1947 (cette disposition fut déclarée contraire à la Constitution en 1965) et par sa défiance à l'égard du maccarthysme ainsi exprimée en 1952 : « Je n'ai pas envie de donner une définition du maccarthysme, mais si vous y voyez des actes de dénonciation générale et non étayés de groupes de personnes, il me semble qu'il ne sert pas les meilleurs intérêts de notre pays<sup>20</sup>. »

Earl Warren s'isole, par là, d'une fraction importante du parti républicain, pour laquelle toute mention de « socialisme » est assimilée à du « communisme ».

Son attitude particulière tient à sa confiance dans les institutions et les valeurs américaines pour contrer le communisme; elle apparaît de décembre 1949 à juin 1950 lors du débat sur le serment d'allégeance aux institutions américaines (autrement dit un serment de non-communisme) dans le réseau de l'université de Californie, alors que, comme gouverneur de l'État, il siège au Board of Regents au sein duquel s'est notamment discutée la question du recrutement d'un professeur susceptible d'avoir des idées communistes, ainsi que la nécessité d'un serment d'allégeance spécifique. Il fit alors partie de la minorité qui s'opposa à cette mesure, car il jugea largement suffisant le serment général demandé à tous les employés de l'État de Californie, alors qu'un texte particulier entraînerait les communistes à l'accepter, sans jamais y adhérer, car ils ne sont nullement engagés par ces serments.

19. *New York Times*, 3 avril 1948 (Earl Warren Papers).

20. Earl Warren à la radio, émission *Reporter Round up*, lors de laquelle des questions rapides sont posées à la personne interviewée, 14 février 1952.

Warren reçoit, à la suite de ce vote, des lettres nombreuses et insultantes, mais il n'en a cure et ne cède pas; pas plus qu'il ne réagit aux brochures les plus délirantes d'anticommunisme et d'antisémitisme qui arrivent à son bureau.

#### LA TONALITÉ DE LA COUR WARREN

Earl Warren a été la dernière personnalité politique d'envergure nommée à la Cour suprême, avant des juristes ou des juges (la seule exception étant Arthur Goldberg nommé par John F. Kennedy et qui démissionne au bout de quelques mois).

À la Cour suprême, Warren est d'autant plus à l'aise que des présidents démocrates sont à la Maison-Blanche, leurs démarches étant étrangement parallèles. Lyndon B. Johnson et lui veulent tous deux « nationaliser » le Sud pour le sortir de l'archaïsme: l'un par la loi, l'autre par le jugement. Entente implicite capitale pour bâtir un État fédéral puissant et uniforme<sup>21</sup>.

#### *L'universalisme*

Les droits individuels sont mieux définis au niveau fédéral que local. En réservant la justiciabilité des droits constitutionnels aux juridictions fédérales, Warren a mis un terme au particularisme du Sud et affaibli durablement le fédéralisme, qui privilégiait surtout cette région. *Brown v. Board of Education of Topeka* en a été le signal dès 1954,

confirmé l'année suivante par *Brown v. Board of Education of Topeka II*.

À l'été 1958, lors des nouvelles auditions de la Cour suprême sur l'affaire de Little Rock<sup>22</sup>, à l'avocat de la direction de l'école qui, au début de son argumentation, invoqua les volontés des « gens » de Little Rock, Earl Warren demanda à l'avocat de « quels gens » exactement il parlait.

La dimension révolutionnaire de la Cour Warren se situe là et elle a d'autant plus suscité la violence des partisans du Sud que ceux-ci défendaient leurs traditions régionales: les manifestations pour l'*impeachment* d'Earl Warren ont cessé dès qu'il a quitté la Cour et ne se sont pas appliquées à ses successeurs, même quand ils « légalisent » l'avortement.

Earl Warren avait des principes et des valeurs venus de sa formation progressiste: patriotisme, intégrité, sens de la justice et défense de la famille, et d'autres acquis comme gouverneur. Il les a traduits au niveau de la Cour. Mais il n'y est parvenu que lorsque ces idées ont coïncidé avec celles des libéraux des années 1960 qui, s'ils portaient d'autres principes, voulaient eux aussi promouvoir une société plus juste. Sur ces plans, il y a parallélisme entre Warren, Kennedy et Johnson, sans qu'il y ait adéquation: le premier est convaincu que la Constitution est faite pour assurer le bien du peuple, les deux autres veulent laisser d'eux une image vertueuse.

Contrairement aux accusations portées contre lui, Earl Warren n'était pas « communiste » (même s'il a œuvré

127

21. Jacques Portes, « Earl Warren et Lyndon B. Johnson. Deux progressistes à l'heure libérale », *Matériaux pour l'histoire de notre temps*, n° 87, *Retour sur les Sixties. Les États-Unis des années 1960*, juillet-septembre 2007, p. 5-19.

22. À Little Rock (Arkansas), le gouverneur s'était opposé à l'application de la loi sur la non-discrimination raciale qui obligeait toutes les écoles américaines à recevoir des enfants noirs.

à partir de 1955 pour annuler les dernières traces du maccarthysme, avec, entre autres arrêts, *Albertson v. Subversive Activities Control Board*<sup>23</sup>, 1965), ni révolutionnaire (mais certains des jugements de la cour ont eu une portée quasi révolutionnaire), pas plus qu'il n'était un adepte de la contre-culture. Il a toujours ainsi défendu l'idée que les discours obscènes, les discours promotionnels de la consommation d'alcool ou de la pratique du jeu ne pouvaient revendiquer la protection du 1<sup>er</sup> amendement de la Constitution (*Free Speech*). Par ses égards pour les droits des suspects (*Miranda v. Arizona*<sup>24</sup>, 1966), il a mécontenté les policiers. Warren a aussi manifesté sa totale opposition à la présence de la télévision et des médias dans le travail de la justice; il s'est demandé très sérieusement si Lee Harvey Oswald, s'il avait vécu, aurait pu avoir un procès équitable en raison de la fureur médiatique qui l'avait entouré.

### La Cour Warren

Son apport personnel à la Cour n'est ni idéologique ni dogmatique, mais il s'intéresse toujours aux plus démunis dont il présente les cas de façon très claire, dans un style aussi peu juridique que possible et il tient sur les sujets importants à aboutir à l'unanimité des neuf juges. D'ailleurs, les opposants à l'arrêt *Brown v. Board of Education* ont souvent mis en avant la légèreté de l'argumentaire pour

réduire l'impact du texte. En dépit de cette clarté de langage, qui se retrouve dans tous les jugements dont il est le rédacteur, souvent commençant par de véritables saynètes qui mettent en scène les protagonistes du cas, Earl Warren respecte avec une rigueur minutieuse la loi telle qu'elle est. Par exemple en 1961, des manifestants contre la ségrégation ont enfreint la loi de leur État en pénétrant dans un établissement réservé; ils doivent être mis en examen, même si leur démarche est juste et noble et va dans le sens de la Cour suprême elle-même. De la même façon, des communistes qui réclament la liberté d'opinion enfreignent la loi Smith (elle sera bientôt invalidée) qui fait du PC une organisation mondiale prônant le renversement des institutions et non pas un parti politique ordinaire.

Ces contradictions disparaissent dès que ces lois sont modifiées ou abrogées.

Comme toutes ces devancières, la Cour Warren a réagi au contexte de son époque et a poussé assez loin la logique de ces décisions: elle se dirigeait nettement vers la condamnation de la peine capitale (qui sera suspendue de 1972 à 1976). Mais elle n'avait qu'amorcé son orientation vers le droit à l'avortement, car *Griswold v. Connecticut*<sup>25</sup> (1965), qui assurait le droit à l'information sur la contraception, ne mentionnait aucune ouverture vers cette procédure (Earl Warren était personnellement mal à l'aise vis-à-vis de ces sujets).

23. 382 US 70 (1965). La Cour suprême décida dans cet arrêt l'inconstitutionnalité au regard du premier amendement d'une règle obligeant les membres du Parti communiste américain à se déclarer auprès du Comité fédéral de lutte contre les activités subversives (*Subversive Activities Control Board, SACB*).

24. 384 US 436 (1966). La Cour suprême y consacre différents droits pour toute personne faisant l'objet d'une garde à vue policière: l'obligation pour les policiers d'informer l'intéressé de son droit de garder le silence, de son droit d'être assisté par un avocat pendant l'interrogatoire.

25. 381 US 479 (1965).



Entre 1962 et 1966, le paysage social des États-Unis connaît des transformations capitales et durables. Le président Johnson est associé à la mission d'homogénéiser les lois civiles du pays que s'est fixée la Cour suprême dirigée par Earl Warren. Toutes ont eu une portée nationale et même internationale : la Maison-Blanche est très attentive aux réactions des pays étrangers après le vote de la loi sur les droits civiques, car ce texte oblige l'URSS à modérer ses dénonciations du racisme américain. L'œuvre accomplie par le gouvernement et la Cour suprême eut d'immenses résultats, et permit en particulier de mettre fin à la ségrégation. Elle était conçue autour de l'immanence de la loi fédérale : les Africains-Américains et les autres, qui avaient été privés de ses avantages, devaient eux aussi en bénéficier. Tous les Américains doivent avoir les mêmes droits et les mêmes devoirs : Earl Warren a une vision universaliste de la citoyenneté, fondée sur des valeurs finalement élitistes. Il n'a donc pas compris la révolution des droits et l'amorce d'une affirmation identitaire, qui commençaient seulement à la fin de son mandat. Les jeunes manifestant contre la guerre du Vietnam, les femmes revendiquant leurs droits et les Noirs des villes du Nord qui réclament leur accès au pouvoir noir – quand ils n'exècrent pas les policiers et l'appareil d'État – ne se satisfont alors plus du discours égalitaire, rejeté comme hypocrite. Warren est sincèrement persuadé d'avoir raison et il reste désespéré et impuissant

face à ces revendications, comme face à celles des fondamentalistes chrétiens, qui eux placent la Bible plus haut que la loi fédérale. En l'accusant de « libéralisme », ses opposants n'ont pas totalement tort, car Earl Warren a approuvé la législation libérale. Mais il refusa obstinément cette dénomination, non pas qu'elle fût honteuse, mais parce qu'elle ne correspondait pas au fond de sa pensée ; jamais il n'a été en phase avec la révolution des mœurs qui prenait alors son essor et il a bien du mal à en accepter, au nom de la liberté d'expression, les manifestations.

Jusqu'à sa retraite, le président de la Cour suprême s'est proclamé progressiste. Il a en effet manifesté durant toute sa carrière la plupart des traits caractéristiques de ce mouvement : vision nationale, service de l'État et sens moral, réformes pour conduire au progrès selon une norme centrale, primat accordé aux règles politiques – la décision dont il était le plus « fier » (*Baker v. Carr*<sup>26</sup>) n'est pas tant celle qui a mis fin constitutionnellement à la ségrégation raciale mais celle qui, en reconnaissant aux juges la faculté de statuer sur la régularité des découpages électoraux au détriment de la *political question doctrine*, a favorisé l'égalité effective et la sincérité du suffrage politique aux États-Unis<sup>27</sup>. Les « libéraux » et les historiens (pour qui les problèmes institutionnels ne pèsent pas) s'opposent cependant à ce choix, et considèrent l'arrêt *Brown* et les suivants sur les droits civiques comme les textes

129

26. 369 US 186 (1962).

27. Dans cette mesure, l'arrêt *Powell v. McCormack* (395 US 486 [1969]) ne lui paraissait pas moins important : la Cour suprême y reconnaît au pouvoir judiciaire (fédéral) la faculté de statuer sur la régularité de mesures internes au Congrès susceptibles de faire grief à un citoyen ; en l'occurrence, il s'agissait de résolutions parlementaires et de mesures de vérification des pouvoirs tendant à empêcher de siéger une personne régulièrement élue à la Chambre des représentants mais coupable de violation caractérisée du code éthique de la Chambre.

les plus importants; sur un plan historique, ils ont raison, mais ce n'était pas l'avis d'Earl Warren attaché aux principes de sa formation initiale.

Le progressisme s'est poursuivi aux États-Unis bien plus tard que 1920 – date usuelle de son terme pour les historiens américains – et a inspiré certaines des grandes réformes des années 1930 comme des années 1960, ce qui explique à la fois les limites de leur portée et la contestation qu'elles ont

pu engendrer. Alors que le balancier politique a tourné vers le conservatisme après 1968, la Cour Warren est apparue comme survivante d'une décennie mouvementée et a été dénoncée comme initiatrice d'une marche vers le progrès refusée par beaucoup. Aussi, l'uniformisation fédérale n'a pas été achevée et elle a été même remise en question par l'administration de George W. Bush. Pourtant la carrière d'Earl Warren et la tâche importante que la cour qu'il a présidée a accomplie ont façonné les États-Unis de façon irréversible.

---

PIERRE ASTIÉ  
DOMINIQUE BREILLAT  
CÉLINE LAGEOT \*

## REPÈRES ÉTRANGERS

(1<sup>er</sup> JANVIER – 31 MARS 2011)

131

### AFGHANISTAN

26 janvier et 27 février 2011. **Vie politique.** La session inaugurale du Parlement qui devait se tenir le 20 janvier à Kaboul est reportée au 22 février car le président Karzaï exige que les députés reconnaissent un tribunal spécial créé fin décembre sur le contentieux des élections législatives. Furieux du report, les élus ont obtenu que le Parlement se réunisse le 26 janvier. Mais près de 200 candidats battus aux élections et contestant les résultats refusent de quitter le palais présidentiel pour protester contre la décision de réunir le Parlement.

### ALGÉRIE

Janvier-mars 2011. **Situation politique et sociale.** La hausse des prix entraîne des manifestations le 5 janvier à Oran, Tipaza et Alger, et le 6 janvier à Alger et Boumerdes. Les troubles redémarrent

le 7 janvier. Un jeune de 18 ans, Lebza Azzedine, est tué à M'Sila le 7 janvier. C'est le premier mort des émeutes. Il y a une vague d'immolations par le feu : 5 en un mois et demi.

Le 3 février, le président Bouteflika annonce la prochaine levée de l'état d'urgence, en place depuis février 1992. C'est chose faite lors d'un conseil des ministres le 22 février. Le Parlement entérine le 13 mars.

Le gouvernement refuse d'autoriser de nouveaux partis politiques.

Même si l'état d'urgence est levé, les manifestations restent interdites.

Le 5 mars le rendez-vous des manifestants en trois endroits échoue à nouveau.

Après les 15 élus du Front national algérien, les 19 députés du Rassemblement pour la culture et la démocratie suspendent leurs activités au Parlement en signe de protestation, le 9 mars.

Le 18 mars, le président Bouteflika promet des réformes « globales », y compris « politiques ».

---

\* UMR 6224 CECOJI, université de Poitiers.

Le 23 mars, de violentes émeutes ont lieu dans la cité Climat de France en raison de la démolition de baraques illégales faisant 22 blessés dont 21 policiers.

5 janvier 2011. **Corruption.** La commission de prévention et de lutte contre la corruption présidée par Ibrahim Bouze-boudjene et composée de 7 membres, créée par décret en novembre 2010, commence ses travaux le 5 janvier. Plusieurs scandales dont celui de la Sonatrach ont éclaté.

## ALLEMAGNE

132 Janvier-mars 2011. **Islam.** Le 29 mars, le gouvernement organise la troisième conférence sur l'islam. La première avait eu lieu en 2006. Hans-Peter Friedrich, ministre de l'Intérieur, CSU, avait déclaré le 3 mars que « l'islam ne fait pas partie de l'Allemagne », alors qu'en 2006 son prédécesseur Wolfgang Schäuble avait indiqué que l'islam faisait partie de l'Allemagne et avait insisté sur l'intégration. Avant l'ouverture de la conférence, le ministre de l'Intérieur essaie de déminer le terrain, en reprenant ses propos et en ajoutant que l'Allemagne est un pays marqué par « l'Occident chrétien » et que les 4 millions de musulmans qui y habitent, en font partie. Le malaise perdure. Pourtant sa collègue, ministre de l'Éducation et de la Recherche, Annette Schavan, prononce un vif plaidoyer en faveur de l'intégration.

2 février 2011. **Parité.** La chancelière Angela Merkel se déclare opposée aux quotas de femmes dans les directions des entreprises fixés par la loi.

Sur les 30 premières entreprises allemandes cotées en Bourse, trois ont une femme dans leur comité de direction. Ursula Von der Leyen, ministre du Travail et des Affaires sociales, souhaitait un quota de 30 %. Les libéraux et

la CSU s'y étant opposés, Angela Merkel renonce à cette disposition.

Février-mars 2011. **Bundestag.** En conséquence des élections dans les Länder, l'opposition a désormais la majorité au Bundesrat avec 71 voix contre 67. La CDU-CSU contrôle avec le FDP la Bavière, la Hesse, la Basse-Saxe, la Saxe, le Schleswig-Holstein, avec le SPD en grande coalition la Saxe-Anhalt et la Thuringe, avec le FDP et les Verts, la Sarre. Le SPD contrôle seul Hambourg, la Rhénanie-Palatinat, avec les Verts Brême, la Rhénanie du Nord-Westphalie, avec la CDU le Mecklembourg-Poméranie occidentale, avec Die Linke Berlin, le Brandebourg. Enfin, et c'est la nouveauté, les Verts contrôlent avec le SPD le Bade-Wurtemberg.

1<sup>er</sup> mars 2011. **Ministre. Plagiat.** On ne devient pas impunément docteur en Allemagne. Accusé par deux professeurs de droit de plagiat dans sa thèse soutenue à l'université de Bayreuth en 2007, le baron Karl Von und Zu Guttenberg, ministre de la Défense très *people* doit démissionner le 1<sup>er</sup> mars. Le lendemain, le ministre de l'Intérieur, Thomas de Maizière lui succède, Hans-Peter Friedrich, président du groupe parlementaire CSU, devient ministre de l'Intérieur. Ils entrent en fonction le 3 mars.

On ne peut qu'envier un pays qui respecte le plus haut grade universitaire !

14 mars 2011. **Énergie nucléaire.** Conséquence du séisme de Fukushima et crainte des prochaines élections régionales, Angela Merkel, qui avait fait adopter une loi prévoyant l'allongement de douze ans de la durée de vie de 17 centrales nucléaires, empêchant ainsi la sortie du nucléaire en 2020 décidée par le gouvernement Schröder, annonce le gel du sursis accordé. Deux centrales qui, selon le plan Schröder, devaient fermer en 2011 (Biblis A en activité depuis 1974

et Neckarwestheim en activité depuis 1976) fermeront bien cette année.

#### ARABIE SAOUDITE

11 février 2011. **Parti politique.** Neuf Saoudiens annoncent la création du premier parti de ce pays, le Parti de la Nation islamique, afin de poursuivre le mouvement des réformes.

Février-mars 2011. **Situation politique et sociale.** Après trois mois d'absence pour traitement médical au Maroc, le roi Abdallah, qui poursuit une rééducation, revient le 23 février et prend une série de mesures sociales bénéficiant aux fonctionnaires, aux étudiants et aux emprunteurs pour enrayer le mécontentement. Cependant les manifestations et le mouvement pour les réformes continuent.

Le 15 mars, le roi Abdallah s'adresse à la télévision à ses sujets et ordonne la construction de 500 000 logements et la création de 60 000 postes au sein des forces de l'ordre. Un relèvement du salaire minimum à 800 dollars est annoncé ainsi qu'une aide mensuelle aux chômeurs. Mais le roi promet aussi des fonds supplémentaires pour la police religieuse, la Moutawaa.

Le 18 mars, le roi Abdallah s'adresse à nouveau au peuple saoudien et annonce, en même temps qu'une augmentation des effectifs de sécurité, des mesures sociales, une aide mensuelle sera versée aux chômeurs et des efforts seront faits pour la santé. En outre, sera créé un comité de lutte contre la corruption directement sous l'autorité du roi.

#### ARGENTINE

28 février, 15 et 31 mars 2011. **Dictature.** Le procès pour vols de bébés de prisonnières enceintes exécutées après leur accouchement, l'un des épisodes les

plus sordides de la dictature argentine, s'ouvre à Buenos Aires. Huit militaires, dont les chefs de la junte, Jorge Videla, 86 ans, au pouvoir du 24 mars 1976 au 29 mars 1981, et Raynaldo Bignone, 83 ans, au pouvoir du 1<sup>er</sup> juillet 1982 au 10 décembre 1983, comparaissent.

Le 31 mars, le général à la retraite Eduardo Cabanillas est condamné à la réclusion à la perpétuité pour avoir dirigé un centre de tortures en 1976 dans le cadre d'un accord entre dictatures latino-américaines.

#### AUSTRALIE

Février 2011. **Aborigènes.** Le premier parti aborigène, le First Nations Political Party, est créé par Maurie Japarta Ryan, 62 ans, petit-fils de Vincent Lignari, leader d'une révolte menée à Wave Hill Station il y a quarante-quatre ans. Le parti est enregistré par la Commission électorale australienne le 6 janvier.

#### AUTRICHE

9 mars 2011. **Laïcité. Cour constitutionnelle.** Le 16 mars, la Cour constitutionnelle autrichienne juge que la présence d'une croix au mur d'une classe n'est pas contraire à la Constitution. Elle considère que cela ne « signifie pas une préférence de l'État pour une religion ou une conviction religieuse particulière ». Les juges estiment que la loi fixant les relations entre l'Église et l'État vise à favoriser la tolérance envers toutes les religions.

#### BAHREÏN

Février-mars 2011. **Situation politique.** Contagion des révoltes arabes ? Des internautes ayant appelé à une manifestation visant à la réforme du régime

politique, la police disperse le rassemblement le 14 février. Les manifestations se poursuivent le lendemain et la répression fait 2 morts. Le roi déplore ces morts et annonce la création d'une commission d'enquête. Après les obsèques d'un des jeunes chiites tués, la place de la Perle est toujours occupée le 16 février.

Suite au retrait de l'armée et de la police, les syndicats lèvent leur mot d'ordre de grève, mais la place de la Perle reste occupée.

Le pouvoir semble s'orienter vers des concessions. L'opposition demande une monarchie constitutionnelle et certains l'éviction de la dynastie sunnite des Al-Khalifa. Le roi se rend en Arabie Saoudite le 23 février pour s'entretenir avec le roi Abdallah d'Arabie Saoudite. En geste d'apaisement, 23 opposants sont graciés et libérés. Le 24 février, le pouvoir annonce accepter de tenir un « dialogue national », incluant « des personnalités de tous les milieux ». Cependant les manifestants restent pour demander des réformes. Le mouvement Haq issu d'une scission à la fois confessionnelle et plus radicale du Wifaq, principale organisation chiite est très impliqué dans le mouvement.

Le 26 février, le groupe chiite au Parlement démissionne en bloc jugeant insuffisant le remaniement ministériel et demandant une monarchie constitutionnelle. La démission de 11 députés critiques est acceptée par le Parlement le 29 mars.

Le 13 mars, le prince héritier Salman Ben Hamid Al-Khalifa accepte que le dialogue avec l'opposition porte sur « un Parlement aux pleins pouvoirs » et sur « un gouvernement qui représente la volonté du peuple ».

L'Arabie Saoudite intervient dans le conflit. Le 10 mars, elle crée un fonds de développement de 20 milliards de dollars

pour aider Bahreïn et Oman et enfin elle intervient directement en envoyant plus d'un millier de soldats le 14 mars. Il y a également 500 policiers émiratis. Le 15 mars, des milliers de manifestants protestent devant l'ambassade saoudienne à Manama malgré la proclamation le même jour de l'état d'urgence pour trois mois. Le 16 mars, les forces saoudiennes reprennent le contrôle de Manama et notamment de la place de la Perle, l'opération faisant au moins 3 morts. Au moins 6 membres de l'aile la plus radicale de l'opposition sont arrêtés.

Le Koweït se joint à l'action en envoyant une force maritime le 21 mars.

Le 18 mars, le monument symbolisant la place de la Perle est détruit par les autorités car devenu trop symbolique.

Bahreïn est gouverné par une dynastie sunnite et compte 235 000 travailleurs étrangers sur 738 000 habitants, en majorité chiites.

## BELGIQUE

Janvier-mars 2011. **Crise gouvernementale.** Le 29 mars, la Belgique bat le record peu enviable de durée d'un pays sans gouvernement, jusqu'alors détenu par l'Irak, avec 289 jours.

Le 3 janvier 2011, les sept principaux partis belges reçoivent du médiateur Johan Van de Lanotte, socialiste, une proposition de compromis. Il leur donne jusqu'au 5 pour dire si cela peut permettre une reprise du dialogue. Il propose une gestion plus autonome de l'impôt sur le revenu, une régionalisation de la politique de l'emploi et des allocations familiales, une communautarisation de la justice.

Le 5 janvier, les indépendantistes de la NV rejettent le projet de compromis. Le lendemain, Johan Van de Lanotte démissionne.

Le 11 janvier, le roi refuse la démission du conciliateur Johan Van de Lanotte, et prolonge sa mission lui demandant de revoir son texte.

Le 26 janvier, Johan Van de Lanotte, constatant son échec, démissionne. Le 21 février le roi fait une autre tentative de conciliateur avec Didier Reyners, ministre des Finances, libéral francophone. Il rend son rapport le 1<sup>er</sup> mars.

Le 2 mars, le roi confie à Wouter Beke, 36 ans, sénateur, président du parti démocrate-chrétien et Flamand, une mission pour « préparer un accord sur la réforme de l'État ».

## BÉNIN

2 mars 2011. **Cour constitutionnelle.** Présidente de la Cour constitutionnelle du Bénin de 1998 à 2008, Conceptia Liliane Denis Ouinsou décède le 2 mars 2011 à 69 ans à Porto Novo. D'origine haïtienne, agrégée de droit, elle était réputée pour son caractère incorruptible. Elle a permis à la Cour constitutionnelle béninoise d'acquiescer un très grand prestige parmi les juridictions constitutionnelles, originalité du Bénin en Afrique.

13 mars 2011. **Élection présidentielle.** L'élection prévue le 27 février a été reportée au 6 puis au 13 mars afin que la liste électorale permanente informatisée soit enfin prête. 9 candidats ont été écartés par la Cour constitutionnelle contre 3 en 2006. Les motifs peuvent apparaître parfois ambigus, les candidats devant jouir d'un « état complet de bien-être physique et mental ». Il reste 14 candidats dont le président sortant Thomas Yayi Boni, 59 ans, en fonction depuis le 6 avril 2006, éclaboussé par des scandales de corruption, qui l'emporte avec 53,1 %

contre 35,6 % à Adrien Houngbédji, 69 ans.

L'opposition dénonce des fraudes.

La Cour constitutionnelle confirme le 30 mars la victoire du président Boni Yayi

## BIRMANIE (MYANMAR)

31 janvier 2011. **Parlement. Président.** La session inaugurale du Parlement a lieu. Il ne s'était pas réuni depuis vingt ans. Le Parlement élit le 4 février le Premier ministre Thein Sein, 66 ans, à la présidence par 408 voix sur 659 contre 171 à Tin Aung Myint Oo et 75 à Sai Mauk Kham qui deviennent respectivement premier et second vice-président. C'est donc un président civil dont se dote la Birmanie. Mais il s'agit en réalité d'un officier qui a quitté l'armée pour diriger le Parti de la solidarité et du développement de l'Union et se présenter aux élections. C'est un fidèle du généralissime.

Le 30 mars la junte militaire dirigée par le généralissime Than Shwe, 78 ans, depuis le 23 avril 1992, est dissoute, ses pouvoirs étant transférés au nouveau président Thein Sein.

## BOSNIE-ET-HERZÉGOVINE

4 janvier 2011. **Gouvernement de la Republika Srpska.** La chambre haute de la Republika Srpska rejette le nouveau gouvernement dirigé par Aleksandar Dzombic, 43 ans. Mais, le 31 janvier, la Cour constitutionnelle déclare que cela ne constitue pas une interdiction de gouverner. Aleksandar Dzombic prend alors ses fonctions le 3 février, succédant à Anton Kasipovic, 55 ans, qui assurait l'intérim suite à l'élection de Milorad Dodik comme président de la République, le 15 novembre 2010.

Aleksandar Dzombic est un proche de Milorad Dodik.

25 février 2011. **Gouvernement central.** James Steinberg, secrétaire d'État adjoint américain, rencontre le 25 février les membres de la présidence tripartite bosniaque. Près de cinq mois après les élections du 3 octobre, il n'y a toujours pas de gouvernement central.

17 mars 2011. **Fédération de Bosnie-et-Herzégovine** (croato-musulmane). Le 17 mars, Zivko Budimir, 49 ans, Parti croate des droits, est élu président succédant à Borjana Kristo, 50 ans, qui était en fonction depuis le 22 février 2007, et Nermin Niksic, 51 ans, Parti social-démocrate devient Premier ministre de la Fédération de Bosnie-et-Herzégovine, succédant à Mustafa Mujezinovic, 57 ans, en fonction depuis le 25 juin 2009. Le nouveau gouvernement comprend 7 ministres du parti social-démocrate, 5 du Parti de l'action démocratique, 2 du Parti croate des droits et 2 du Parti de la prospérité par le travail.

## BRÉSIL

1<sup>er</sup> janvier 2010. **Présidente.** Dilma Rousseff entre en fonction, en tant que présidente et Michel Telmer en tant que vice-président.

Antônio Patriota devient ministre des Affaires étrangères, tandis que Nelson Jobim, ministre de la Défense, et Guido Mantega, ministre des Finances, restent en fonction.

## CANADA

11 février 2011. **Laïcité.** Le 11 février, le tribunal des droits de la personne condamne le maire, Jean Tremblay,

et la ville de Saguenay à 22 200 euros (30 000 dollars) d'amende pour avoir « porté atteinte de manière discriminatoire » à la liberté de conscience et de religion. Le tribunal le contraint aussi à supprimer la prière qui précédait les réunions du conseil municipal et à retirer les signes religieux (statue du Sacré-Cœur et crucifix).

## CENTRAFRICAINE (RÉPUBLIQUE)

23 janvier et 27 mars 2010. **Élections législatives et présidentielle.** Le président François Bozizé affronte quatre candidats, dont Ange-Félix Patassé qu'il avait renversé en mars 2003 et l'ancien Premier ministre Martin Ziguélé.

Le président sortant François Bozizé (Convergence nationale Kwa Na Kwa) l'emporte dès le premier tour avec 64,4 % des voix contre 21,4 % à Ange-Félix Patassé et 6,8 % à Martin Ziguélé (Mouvement pour la libération du peuple centrafricain). La participation a été de 54 %.

Ange-Félix Patassé devait décéder quelques jours plus tard.

## CHINE

24 janvier 2011. **Pétitions.** Le Premier ministre Wen Jiabao cause la surprise en se rendant au bureau général des lettres et visites, dans le sud de Beijing. C'est la première visite à une administration très controversée. Les dépôts de plaintes ou doléances ne sont pas habituellement sans risque pour les auteurs. On s'interroge sur cette visite.

Février 2011. **Dissidents. Pays arabes.** Les autorités chinoises refusent à la famille de Liu Xiaobo, prix Nobel de la paix, de lui rendre visite pour les fêtes du Nouvel An. Il avait pu voir sa femme



*Élections en République centrafricaine*

Inscrits	1 825 735
Votants	986 030 (54,0 %)
Nuls	66 189 (6,7 %)
Suffrages exprimés	919 841

	<i>voix</i>	%
François Bozizé		
(Convergence nationale kwa na kwa)	607 184	66,0
Ange-Félix Patassé	184 716	20,1
Martin Ziguélé (Mouvement pour la libération du peuple centrafricain)	59 370	6,5
Émile Nakombo (Rassemblement démocratique centrafricain)	42 591	4,6
Jean-Jacques Demafouth		
(Nouvelle Alliance pour le progrès)	24 980	2,8

137

juste après l'annonce du prix Nobel de la paix mais ne l'a pas revue depuis et elle est en résidence surveillée.

Avocat aveugle de 39 ans, Chen Guancheng, surveillé en permanence dans son petit village du Shandong, réussit à enregistrer une vidéo dans laquelle il formule des propos audacieux contre le régime et qui est diffusée par YouTube. Il aurait bénéficié d'une complicité montrant des désaccords politiques au sein du pouvoir.

Les autorités craignent l'effet des révolutions arabes et étouffent les manifestations de dissidents. Ainsi la police est déployée en masse le 20 février suite à des appels à manifester via Internet dans treize villes. Des arrestations ont lieu à Shanghai. La police intervient à nouveau le 27 février de façon préventive.

Des appels anonymes à manifester inquiètent les autorités.

Le 25 mars, le dissident Liu Xianbin est condamné à dix ans de prison pour « subversion » par un tribunal de Suining, dans le Sichuan. On lui reproche d'avoir

publié sur Internet des articles favorables à la démocratie. Il y a déjà passé plus de dix ans, notamment pour son rôle dans les événements de Tiananmen en 1989.

Le 29 mars, la Chine refuse de répondre à l'ONU qui demandait la libération de l'avocat Gao Zhisheng, interpellé en février 2009 et détenu au secret, le groupe de travail de la commission sur les détentions arbitraires estimant que son incarcération violait la DUDH et le Pacte de l'ONU sur les droits civils et politiques que la Chine a signé, mais jamais ratifié.

12 février 2011. **Ministre. Corruption.** La Commission centrale d'inspection disciplinaire du Parti communiste annonce que Liu Zhijun, 58 ans, artisan du projet de développement de réseau à grande vitesse, ministre des Chemins de fer, est démis de ses fonctions étant soupçonné de « sérieuses violations de la discipline ». Ce serait la conséquence de deux enquêtes concernant l'attribution de marchés. Liu Zhixiang, frère

du ministre déchu, accusé de corruption, a été lui-même condamné à mort pour corruption en 2006, la peine ayant été commuée en seize ans de prison, mais, en fait, il séjourne dans un hôpital d'où il gère ses affaires.

## ÉGYPTE

10 février 2011. **Situation politique et sociale.** Dès le 14 janvier des Égyptiens se joignent à des Tunisiens qui célébraient le départ de Ben Ali devant l'ambassade de Tunisie.

138 Le 17 janvier, Abdu Gafaar, 49 ans, petit restaurateur de Qantara, tente de s'immoler par le feu devant le Parlement parce que les services de sécurité avaient refusé de lui attribuer une part de pain subventionné pour son restaurant.

Le 18 janvier, un avocat de 50 ans tente de s'immoler par le feu devant le siège du gouvernement, tandis qu'à Alexandrie un chômeur meurt de ses blessures après avoir mis le feu à ses vêtements.

Le 10 février, Hosni Moubarak délègue ses pouvoirs au vice-président et, le lendemain, finit par démissionner, le pouvoir étant assumé par le Conseil suprême des forces armées, dirigé par le maréchal Mohamed Hussein Tantaoui, ministre de la Défense. Le 13 février l'armée annonce la dissolution du Parlement, la suspension de la Constitution, la création d'une commission pour l'amender et un référendum. Le Conseil suprême des forces armées gouvernera par décret pendant six mois jusqu'aux élections.

Hosni Moubarak et sa famille sont interdits de quitter le pays et leurs avoirs en Égypte gelés le 28 février.

Pendant les dix-huit jours de manifestations, 365 personnes ont été tuées et 5 500 blessées selon le ministère de la Santé.

Le 28 février est annoncé le calendrier électoral qui prévoit un référendum constitutionnel le 19 mars. Le 3 mars, le Premier ministre nommé par Hosni Moubarak, Ahmed Chafik, démissionne, et Essam Charaf, 59 ans, issu de la société civile et très populaire chez les jeunes, est nommé pour lui succéder.

Lors du référendum le 19 mars, le oui l'emporte à 77,2 % mais la participation n'a été que de 41 %. Le mandat présidentiel sera de quatre ans et – choix désormais classique – ne sera renouvelable qu'une seule fois. Les candidatures sont facilitées. La loi d'urgence est limitée dans le temps et devra être soumise à référendum pour son maintien au-delà de six mois. C'est au Caire que la réticence est la plus grande. Le oui n'y atteint que 59 %.

Le 29 mars, une version amendée de la loi sur les partis est promulguée facilitant la création des partis amis et interdisant toujours leur constitution sur des bases religieuses. L'armée annonce que l'élection présidentielle aura lieu « un ou deux mois » après les législatives de septembre et affirme que la charia restera la principale source de la loi.

### *Référendum en Égypte*

Inscrits	45 000 000
Votants	18 537 954 (41,2 %)
Blancs et nuls	171 190
Suffrages exprimés	18 366 764
<hr/>	
OUI	14 192 577 (77,27 %)
NON	4 174 187 (22,73 %)

## ESPAGNE

18 janvier 2011. **Parlement. Multilinguisme.** Le Sénat inaugure un droit institué en juillet, permettant d'utiliser lors des séances plénières les langues

régionales dites « co-officielles » : le catalan, le basque ; le galicien et le valencien. Le coût de la traduction sera de 350 000 euros par an. La mesure est critiquée par beaucoup. Les socialistes s'opposent à son extension aux députés considérant que seul le Sénat représente les territoires.

ESTONIE

6 mars 2011. **Élections législatives.** Le Parti de la réforme, du Premier ministre Andrus Ansip, 54 ans, en fonction depuis le 13 avril 2005, est en tête aux élections législatives avec 28,6 % des suffrages et 33 élus sur 101 devant son

allié, l'Union Pro Patria et Res Publica, de Mart Laar avec 20,5 % et 23 élus. Ensemble ils atteignent 56 sièges sur 101 au Riigikogu.

Le Parti du centre dirigé par le maire de Tallinn, Edgar Savisaar, obtient 23,3 % et 26 élus et recule, affecté par des révélations sur un financement par un homme d'affaires russe et est en deuxième position. Le Parti social-démocrate avec 17,1 % et 19 élus est quatrième, mais enregistre un très grand progrès. Les Verts et l'Union du peuple n'ont plus d'élu.

La participation a été de 63,5 %.

Pionnier en la matière, le vote par Internet a été utilisé. 24,3 % des votants y ont eu recours.

139

*Élections législatives en Estonie*

Inscrits	913 346
Votants	580 264 (63,5 %)
Nuls	5 131
Suffrages exprimés	575 133

	<i>voix</i>	<i>%</i>	<i>sièges</i>
Parti de la réforme	164 255	28,6 (+0,8)	33 (+2)
Parti du centre	134 124	23,3 (-2,8)	26 (-3)
Union Pro Patria et Res Publica	118 023	20,5 (+2,6)	23 (+4)
Parti social-démocrate	98 307	17,1 (+6,5)	19 (+9)
Verts estoniens	21 824	3,8 (-4,7)	0 (-6)
Union populaire d'Estonie	12 184	2,1 (-5,0)	0 (-6)
Autres	26 416	4,6	

ÉTATS-UNIS

5 janvier 2011. **Chambre des représentants.** John Boehner, républicain, est élu président de la Chambre des représentants, remplaçant Nancy Pelosi.

La Chambre des représentants compte 242 républicains contre 193 démocrates

et le Sénat 53 démocrates contre 47 républicains.

L'organisme de recherche Pew publie la composition religieuse de la Chambre : elle compte 56,8 % de protestants, 29,2 % de catholiques, 7,3 % de juifs, 4,3 % d'autres chrétiens. Il y a 6 athées.

Sur les 87 nouveaux élus républicains

à la Chambre, la moitié au moins l'a été avec le soutien du Tea Party.

6 janvier 2011. **Peine de mort.** Le 6 janvier, un Afro-Américain est exécuté dans l'Oklahoma à l'aide de pentobarbital, anesthésiant utilisé pour euthanasier les animaux ! En raison de la pénurie de thiopental, anesthésiant validé par la Cour suprême, l'Oklahoma a déjà exécuté ainsi un condamné le 16 décembre 2010. Le 11 janvier, Jeffrey Matthews, 38 ans, est exécuté dans le même État à l'aide de pentobarbital.

140 Mais il y a des informations plus heureuses. Le 6 janvier, la Chambre des représentants de l'Illinois approuve l'abolition de la peine de mort en première lecture. L'abolition est définitivement votée le 11 janvier. Il y a 15 condamnés dans le couloir de la mort en Illinois. Après deux mois de réflexion le gouverneur promulgue enfin la loi le 9 mars devenant le 16<sup>e</sup> État américain à abolir la peine de mort, suivant le New Jersey en 2007 et le Nouveau-Mexique en 2009. Les États-Unis n'en restent pas moins le 5<sup>e</sup> pays du nombre des exécutions après la Chine, l'Irak, l'Irak et l'Arabie Saoudite. Janvier-mars 2011. **Guantanamo.** Ancien garde du corps d'Oussama Ben Laden, Ahmed Ghailani, Tanzanien, 36 ans, premier détenu de Guantanamo jugé devant un tribunal de droit commun, est condamné le 25 janvier à la prison à perpétuité sans possibilité de libération, pour avoir commis deux attentats contre les ambassades des États-Unis au Kenya et en Tanzanie en 1998. Les attentats avaient fait 226 victimes. Il a été acquitté de 285 des 286 chefs d'accusation retenus contre lui en novembre 2010 et n'a été condamné que pour « complot pour détruire des biens américains ».

Le 7 mars, le président Obama revient sur ses engagements présidentiels. Les

tribunaux militaires qu'il avait dénoncés vont reprendre « très bientôt ». Il entérine la détention illimitée de prisonniers. Mais un nouveau système de « révision périodique » est mis en place. Ces détenus auront droit à un « représentant » personnel et à un examen tous les six mois de leur dossier. Une « révision complète » sera faite tous les trois ans.

#### GUATEMALA

21 mars 2011. **Président de la République. Conjoint.** La Constitution interdisant aux proches du président de briguer sa succession, le social-démocrate Alvaro Colom et son épouse demandent le divorce par consentement mutuel le 21 mars. Le 8 mars, son épouse, Sandra, a annoncé sa candidature à l'élection présidentielle pour le Parti de l'unité nationale de l'espoir, au pouvoir. L'opposition y voit une fraude à la Constitution.

#### HAÏTI

28 novembre et 20 mars 2010. **Élections présidentielle et législatives.** Les électeurs haïtiens étaient appelés à élire leur président, 11 sénateurs et 99 députés. Le président René Préal ne pouvait se représenter.

Une partie de l'opposition, au sein de L'Alternative, refuse de participer aux élections, accusant le conseil électoral et le président Préal de préparer une fraude.

19 candidatures sur 34 déposées sont retenues. Au premier tour, Mirlande Manigat, centre droit, juriste, 70 ans, ancienne professeure d'université, épouse de l'ancien président Leslie Manigat (renversé par un coup d'État militaire en 1988 après avoir exercé le pouvoir 120 jours), ancienne sénatrice, arrive en tête avec 31,4 %, devançant largement le candidat

officiel Jude Célestin qui obtient 22,5 %, ainsi que le chanteur Michel Martelly qui atteint 21,8 %.

L'arrivée de l'ancien dictateur Jean-Claude Duvalier, 59 ans, président de 1971 à 1986 (il avait succédé à son père François Duvalier qui avait dirigé le pays de 1957 à sa mort en 1971), le 16 janvier à Port-au-Prince, puis celle de l'ancien président Aristide, exilé depuis sept ans en Afrique du Sud, sèment le trouble.

Le Conseil électoral provisoire annonce le 3 février que le second tour opposera Mirlande Manigat, ayant obtenu officiellement 31,37 % des suffrages, au chanteur populaire Michel Martelly, dit Sweet Micky, 50 ans. Jude Célestin, candidat du pouvoir, se trouve donc écarté alors que des résultats provisoires en décembre le considéraient qualifié avec 22,48 % des voix.

Le second tour de l'élection, qui devait avoir lieu le 16 janvier, est reporté en février puis au 20 mars.

Le Conseil électoral provisoire annonce le 30 mars que 14 % des procès-verbaux constatant les résultats du second tour du 20 mars sont frauduleux. Les résultats préliminaires sont annoncés le 4 avril.

Michel Martelly l'emporte avec 67,57 % des voix, devançant largement Mirlande Manigat qui obtient 31,74 %. C'est un rejet, de la part des Haïtiens, de la classe politique traditionnelle, corrompue et autoritaire. Les Haïtiens risquent la désillusion une fois de plus quand on connaît les amitiés du nouveau président à droite parmi les partisans de l'ex-président Duvalier et les anciens militaires putschistes.

## HONGRIE

Janvier-mars 2011. **Union européenne. Presse.** La Commission européenne

menace de lancer une procédure d'infraction estimant incompatible la loi sur les médias avec la Charte des droits fondamentaux. Elle donne deux semaines à la Hongrie pour s'engager à changer cette loi.

Le 16 février le gouvernement s'engage à modifier la loi dans les quinze jours.

## IRLANDE

18 janvier et 25 février 2011. **Fianna Fail. Gouvernement.** Le Premier ministre Brian Cowen remporte le vote de confiance organisé le 18 janvier au sein de son parti suite à une rébellion dirigée par le ministre des Affaires étrangères, Micheal Martin. Il a été soutenu par le ministre des Finances Brian Lenihan, possible candidat à la tête du parti. Quatre ministres démissionnent. Cependant, le 22 janvier Brian Cowen quitte la tête du Fianna Fail. Il ne se représente pas aux élections, mettant un terme à sa carrière politique. Il est largement contesté dans l'opinion qui le rend responsable de la crise économique et financière.

Les Verts annoncent le 23 janvier leur retrait du gouvernement. Cela conduit le Premier ministre à avancer les élections au 25 février.

Pour la première fois, Gerry Adams, président du Sinn Féin, animateur de la lutte nationaliste en Irlande du Nord, est candidat, renonçant à ses mandats britanniques, notamment à Westminster, où il a toujours refusé de siéger.

Le Fine Gael arrive en tête avec 36,1 % des voix en première préférence (70, soit + 19 des 166 sièges) devant les travaillistes d'Eamon Gilmore avec 19,4 % (36, soit + 16), le Fianna Fail au pouvoir avec 17,4 % (18, soit - 60) sanctionné de façon absolue, les indépendants avec 12,6 % (15 contre 2) et le Sinn Féin avec

*Élections en Irlande*

Inscrits	3 202 442	
Votants	2 243 176	(70,0 %) (+3,0)
Nuls	22 817	(1,0 %)
Suffrages exprimés	2 220 359	

	<i>voix</i>	<i>%</i>	<i>sièges</i>
Fine Gael	801,628	36,1 (+8,8)	76 (+25)
Parti travailliste	431,796	19,4 (+9,3)	37 (+17)
Fianna Fail	387,358	17,4 (-24,2)	20 (-58)
Sans parti	279,459	12,6 (+6,8)	15 (+10)
Sinn Fein	220,661	9,9 (+3,0)	14 (+10)
Parti socialiste	26,770	1,2 (+0,6)	2 (+2)
142 People Before Profit Alliance (Alliance le peuple avant le profit)	21,551	1,0 (+1,0)	25 (+2)
Parti Vert-Comhaontas Glas	41,039	1,8 (-2,9)	0 (-6)
Autres	10,097	0,4 (-2,3)	0 (-2)

9,9 % (13, soit + 9). Les Verts, qui étaient dans la coalition sortante, sont tout aussi durement sanctionnés que leurs partenaires, puisqu'avec 1,8 % ils perdent leurs 6 députés.

C'est la pire défaite pour le Fianna Fail dans son histoire. Le Fine Gael devient pour la première fois le premier parti irlandais, approchant la majorité absolue des sièges.

La participation a été de 70,1 %.

C'est le peu charismatique Enda Kenny, 59 ans, député de Mayo, qui devient Premier ministre. Le 6 mars, un accord est conclu entre le Fine Gael et le Parti travailliste. Ils veulent négocier le plan d'aide à l'Irlande avec l'UE et le FMI. Enda Kenny est investi le 9 mars par 117 voix contre 27. Les travaillistes ont 5 des 15 ministres dont le poste de vice-Premier ministre pour Eamon Gilmore, également ministre des Affaires étrangères et du Commerce. L'ancien leader du Fine Gael, Micael Noonan est ministre des Finances et Alan Shatter, ministre de

la Défense. Un nouveau ministère confié au travailliste Brendan Howlin est créé: le ministère des Dépenses publiques et de la Réforme.

**ISRAËL**

22 mars 2011. **Ancien président.** Ancien président d'Israël, du 1<sup>er</sup> août 2000 au 1<sup>er</sup> juillet 2007, Moshe Katzav est condamné à sept ans de prison pour deux viols, des actes indécents et de harcèlement sexuel contre trois de ses employées. Il perd les privilèges accordés aux anciens présidents.

**KOSOVO**

22 février 2011. **Président de la République et gouvernement.** Le Parlement élit le 23 février Behgjet Pacolli à la présidence de la République par 62 voix contre 4. Aux deux premiers tours, il n'avait pu atteindre les 80 voix nécessaires. Magnat

du bâtiment, il est considéré comme «le Kosovar le plus riche» et voudrait devenir le Berlusconi kosovar.

Le Parlement réélit Hashim Thaçi, pourtant soupçonné dans le trafic d'organes, comme Premier ministre par 65 voix contre 1.

On peut se demander avec ces élections si la reconnaissance du Kosovo n'a pas été un peu rapide.

Le 28 mars, la Cour constitutionnelle juge que les conditions de l'élection du président ont été contraires à la Constitution. Behgjet Pacolli démissionne le 30 mars et le président du Parlement, Jakup Krasniqi, devient président par intérim.

## LIBYE

Février-mars 2011. **Situation politique et sociale.** À la suite des révoltes en Tunisie et en Égypte, les régions de l'Est libyen, autour de la ville de Benghazi, manifestent.

La police disperse un sit-in dans la nuit du 15 au 16 février à Benghazi. Celui-ci intervient suite à l'arrestation le 15 février de l'avocat Fathi Tirbil à Benghazi. Un groupe Facebook appelle à manifester le 17 février pour une «journée de la colère». Le pouvoir réplique en faisant défiler des partisans, mais aussi par une répression qui fait au moins 22 morts.

Le 25 février, la Ligue arabe suspend la participation de la Libye à ses réunions. Le même jour, le Conseil des droits de l'homme de l'ONU tient une réunion sur la Libye. Il condamne à l'unanimité de ses 47 membres les violences des forces libyennes et demande que l'Assemblée générale de l'ONU suspende la participation de la Libye à ce Conseil. Ce sera fait le 1<sup>er</sup> mars.

Le 26 février le Conseil de sécurité adopte à l'unanimité une résolution

imposant des sanctions à Kadhafi, sa famille et des proches du régime. Cette résolution pose un embargo sur les ventes d'armes et de matériel et une interdiction de voyager sur le sol des quinze États membres du Conseil de sécurité pour six personnes, dont le colonel Kadhafi. Elle décide aussi le gel des avoirs financiers à l'étranger. Le Conseil décide aussi de saisir la CPI pour crimes contre l'humanité.

Ce n'est que le lendemain que l'UE, sans courage, adopte un embargo sur les armes et décide un gel des avoirs et des interdictions de visa pour Mouammar Kadhafi et vingt-cinq de ses proches.

Le 10 mars, la France est le premier pays à reconnaître l'entité formée par l'opposition libyenne à Benghazi, comme seule autorité légitime en Libye. La décision semble avoir été prise à la suite d'un voyage de Bernard-Henri Lévy à Benghazi. Elle est annoncée alors qu'Alain Juppé, qui n'a pas été prévenu, est en entretien avec son collègue allemand Guido Westerwelle.

Le 17 mars, suite à l'action déterminée de la France et du Royaume-Uni, le Conseil de sécurité adopte une résolution (résolution 1973), présentée par la France et parrainée par le Royaume-Uni et le Liban, autorisant des frappes en Libye par 10 voix et 5 abstentions (Chine, Russie, Allemagne, Brésil et Inde). La France a été déçue de l'attitude allemande qui peut, entre autres, s'expliquer par le contexte électoral régional allemand. Divers États ont indiqué qu'ils ne prendraient pas part à une action militaire (Autriche, Slovaquie, Hongrie, Bulgarie, Portugal), la Suède et la Finlande n'ont pas pris position, Malte n'interdira pas le survol de son territoire et l'Italie opère un revirement, indiquant qu'elle participera sans réserve. La résolution assimile les attaques systématiques

contre la population civile à des crimes contre l'humanité. Elle autorise les États membres à prendre « toutes les mesures nécessaires pour protéger les civils et les zones peuplées par des civils sous la menace d'attaques... tout en excluant une force étrangère d'occupation ». Elle établit une « interdiction de tous les vols dans l'espace aérien de la Libye de manière à protéger les civils ».

Le 19 mars a lieu à Paris un sommet Union européenne-Union africaine-Ligue arabe. Le 21 mars l'UE adopte des sanctions renforcées.

144 La première phase de frappes a lieu le 19 mars.

Après un accord intervenu entre la France et les États-Unis le 23 mars, l'OTAN coordonnera l'intervention. Le 27 mars, les membres de l'Alliance atlantique concluent un accord.

Le 28 mars, le Qatar est le premier État arabe à reconnaître le Conseil national de transition. Ce même jour la Turquie propose sa médiation. Le 29 mars, une quarantaine de pays du groupe de contact sur la Libye sont réunis à Londres. À l'unanimité, ils estiment que Kadhafi doit céder le pouvoir. Le Conseil national de transition libyen est présent. Mais la Ligue arabe et l'Union africaine sont absentes.

Le 31 mars, l'OTAN prend le commandement de toutes les opérations multinationales.

## MAROC

Janvier-mars 2011. **Situation politique et sociale.** Le 9 mars, le roi s'adresse à la Nation et annonce des réformes constitutionnelles qui renforceront le rôle du Premier ministre et élargiront les droits individuels. Le Premier ministre sera issu du parti arrivé en tête aux élections législatives. Le Parlement

devra voir ses pouvoirs élargis. La composante berbère amazigh sera inscrite dans la Constitution. La régionalisation va être développée, les gouverneurs et les walis cédant leurs pouvoirs à des présidents de conseils régionaux élus au suffrage universel direct. Une commission *ad hoc* va être mise en place pour élaborer cette Constitution, confiée au grand constitutionnaliste Abdellatif Menouni, le projet devant être présenté au roi d'ici à juin puis soumis à référendum. Dans son discours, le roi a cependant pris soin de rappeler sa « sacralité » et son titre de commandeur des croyants.

## NÉPAL

3 février 2011. **Premier ministre.** Un 17<sup>e</sup> tour de scrutin pour élire un Premier ministre est annulé le 12 janvier, le dernier candidat restant, Ralm Chandra Poudel s'étant retiré. Ce 17<sup>e</sup> tour se tient le 3 février et c'est le bon ! Jhlanath Khanal, 61 ans, est élu Premier ministre avec 368 voix sur 601, contre 122 à Ram Chandra Poudel et 67 à Bijaya Kumar Gachhadar. Il entre en fonctions le 6.

Depuis le 21 juillet 2010, le Parlement essayait en vain d'élire un Premier ministre afin de remplacer Madhav Kumar, 57 ans, en fonction depuis le 25 mai 2009 et démissionnaire en mai 2010 suite à la pression des maoïstes. Le Népal n'a pas réussi à battre le record de la Belgique...

## NIGER

31 janvier et 12 mars 2011. **Élections présidentielle et législatives.** La crise politique née du refus du président Tandja de quitter le pouvoir à la fin de son second mandat trouve sa conclusion avec les élections présidentielle et législatives.



Le président Tandja avait opéré un coup de force pendant l'été 2009 qui avait été suivi d'un coup d'État légaliste le 18 février 2010.

Le Niger connaît une forme de suffrage capacitaire passif puisque les listes doivent « obligatoirement compter au moins 75 % de candidats titulaires, au moins, du brevet d'études du premier cycle (BEP) ou de son équivalent et 25 %, au plus, de ceux ne remplissant pas cette condition ». Elles doivent comporter des candidats des deux sexes afin de parvenir à 10 % de candidats de l'un ou l'autre sexe. Cela conduit le Conseil constitutionnel de transition, le 13 janvier, à annuler un certain nombre de candidatures.

Au premier tour de l'élection présidentielle, Mahamadou Issoufou, Parti du Niger pour la démocratie et le socialisme, 59 ans, opposant historique, arrive en tête avec 36,1 %, devant Seyni Oumarou du Mouvement national pour le développement de la société, ancien Premier ministre qui a 23,2 %, Hama Amadou du Mouvement démocratique du Niger pour une fédération africaine avec 19,8 % et Mahamane Ousmane de la Convention démocratique et sociale avec 8,4 %. La participation a été de 52,8 %.

Entre les deux tours, le général Salou Djibo, chef de la junte au pouvoir depuis le putsch de février 2010 contre le président Tandja, préside la signature d'un « pacte républicain » entre militaires et civils par lequel les forces « s'engagent à ne jamais remettre en cause la légalité républicaine ».

Au second tour, Mahamadou Issoufou est élu avec 58 % des voix contre 42 % à Seyni Oumarou. La participation a été de 48 %.

Aux élections législatives, le PNDS obtient 39 des 112 sièges, le MNSD 26,

le MODEN/FA 24, l'Alliance du Niger pour la démocratie et le progrès 8, le Rassemblement pour la démocratie et le progrès 7, l'Union pour la démocratie et la République 6 et le CDS 2.

C'est une transition démocratique réussie.

## NOUVELLE-ZÉLANDE

8 mars 2011. **Gouverneur général.** Le lieutenant général Jerry Mateparae, 56 ans, d'origine maorie, est nommé comme prochain gouverneur général devant prendre ses fonctions le 31 août prochain.

Il est le second Maori à occuper cette fonction, après Sir Paul Reeves du 22 novembre 1985 au 20 novembre 1990. Il succède le 31 août à Sir Anand Satyanand, 67 ans, à ce poste depuis le 23 août 2006.

## PAKISTAN

4 janvier 2011. **Pendjab. Blasphème. Islam.** Le gouverneur du Pendjab, Salman Taseer, PPP, modéré, est assassiné le 4 janvier. Le président de l'Assemblée du Pendjab, Rana Muhammad Iqbal, devient gouverneur par intérim. Le 11 janvier, Sardar Muhammad Latif Khan Khosa est nommé gouverneur et prête serment le 13.

Salman Taseer s'était déclaré en faveur d'une modification de la loi punissant le blasphème de la peine de mort.

Le 9 janvier, plus de 40 000 personnes manifestent à Karachi contre toute révision de la loi punissant le blasphème. Une manifestation aussi importante a lieu à Lahore le 30 janvier.

Le 3 février, une députée libérale renonce à faire réformer la loi prévoyant la peine de mort en cas de blasphème contre l'islam. Elle accuse le

gouvernement de vouloir apaiser les extrémistes.

Le ministre fédéral chargé des minorités religieuses, Shabaz Bhatti, dont le ministère était menacé de disparaître sous la pression des mouvements extrémistes, est finalement maintenu. Il est assassiné le 2 mars à Islamabad par des membres des talibans et d'Al-Qaïda. Son frère Paul Bhatti, chirurgien, est élu directeur de la All Pakistan Minorities Alliance que le ministre assassiné avait fondée en 2002 pour défendre les minorités. Le président Zardari le nomme le 8 mars « consultant spécial » du gouvernement pour les minorités religieuses.

146

#### PORTUGAL

23 février 2011. **Élection présidentielle.** Le président sortant Aníbal Cavaco Silva (Parti social-démocrate, droite) l'emporte avec 52,9 % des voix, progressant

de 2,4 %, contre 19,8 % à Manuel Alegre, 14,1 % à l'indépendant Fernando Nobre, fondateur de l'association humanitaire Assistance médicale internationale, chirurgien, 59 ans qui ne se réclame d'aucun parti, et 7,1 % à Francisco Lopes (Parti communiste). La participation a été seulement de 46,52 %.

Il entame son nouveau mandat le 9 mars.

#### ROYAUME-UNI

10 février 2011. **CEDH. Détenus.** Décidément la Grande-Bretagne n'est plus le modèle des droits de l'homme. Elle s'oppose même de façon choquante à la Cour européenne des droits de l'homme. Il avait déjà fallu attendre 1998 pour qu'elle intègre la convention dans son droit interne. Le 10 février, les députés adoptent par 234 voix contre 22 une motion, déposée par le conservateur David Davis et le travailliste

#### *Élection présidentielle au Portugal*

Inscrits	9637312
Votants	4492453 (46,5 %)
Blancs	192127
Nuls	85466
Suffrages exprimés	4214860

	<i>voix</i>	<i>%</i>
Aníbal António Cavaco Silva		
Parti social-démocrate (PSD)	2 231 956	52,95
Manuel Alegre de Melo Duarte		
Parti socialiste (PS)	831 838	19,74
Fernando de La Vieter Ribeiro Nobre	593 021	14,07
Francisco José de Almeida Lopes		
Parti communiste portugais (PCP)	301 017	7,14
José Manuel da Mata Vieira Coelho,		
Parti de la nouvelle démocratie (PND)	189 918	4,51
Defensor de Oliveira Moura	67 110	1,59

Jack Straw, établissant la « primauté » du pouvoir législatif national sur tout autre. Cependant la motion n'engage pas le gouvernement. La raison de ce geste de défiance et l'injonction faite au Royaume-Uni en juin 2010 d'accorder le droit de vote aux détenus, après une condamnation par la Cour de Strasbourg en 2005.

SOUDAN

9-16 janvier 2010. **Sud-Soudan. Référendum.** Plus de 80 % des électeurs ont voté. Un seuil de 60 % était nécessaire pour valider la consultation. Le oui l'emporte à une écrasante majorité. Toutes les provinces ont voté pour l'indépendance. À Juba il atteint 97,5 %. Les premiers résultats préliminaires complets donnent 98,83 % au oui. Le résultat définitif officiel est de 98,83 %. Le pays portera le nom peu heureux de Sud-Soudan. L'indépendance est fixée au 9 juillet.

Le conflit entre Nord et Sud a commencé dès 1955 juste avant l'indépendance du Soudan avec une première guerre de dix-sept ans, puis a repris en 1983 faisant 2 millions de morts. En 2002, a été conclu un cessez-le-feu entre John Garang et le président el-Béehir avant que n'intervienne un « accord de paix global » en 2005. Le référendum est l'aboutissement de cette lutte des Sud-Soudanais.

*Référendum au Soudan*

Inscrits	3 947 676
Votants	3 851 994 (97,58 %)
Blancs	6 222
Nuls	8 366
Suffrages exprimés	3 837 406
Sécession	3 792 518 (98,83 %)
Unité	44 888 (1,17 %)

SUISSE

13 février 2011. **Votation.** Une votation a lieu le 13 février sur la possession d'armes par les particuliers. La gauche voulait interdire la possession d'armes en dehors des périodes du service militaire ainsi qu'une fois le service achevé. La proposition est rejetée par 20 des 26 cantons et 56,3 % des électeurs. Seuls Genève, Zurich, le Jura, Bâle-Ville, Neuchâtel et Vaud ont voté pour.

Votants	48,8 %
OUI	1 083 161 (43,7 %)
NON	1 395 806 (56,3 %)

147

TUNISIE

Janvier 2011. **Situation politique.** Le 4 janvier, Mohamed Bouazizi, jeune diplômé chômeur qui avait tenté de s'immoler par le feu le 17 décembre à Sidi Bouzid, ce qui avait entraîné le déclenchement des premières émeutes les 19 et 20 décembre, décède des suites de ses blessures.

Les 8 et 9 janvier des révoltes dans le centre de la Tunisie à Kasserine font au moins 21 morts.

Le 14 janvier, le président Ben Ali met fin aux fonctions de l'ensemble du gouvernement et appelle à des élections anticipées. Une manifestation tourne à l'émeute à Tunis. Un peu plus tard le président s'enfuit du pays et se réfugie à Djeddah en Arabie Saoudite. Le Premier ministre Mohammed Ghannouchi, 70 ans, Premier ministre depuis 1999, se déclare lui-même président par intérim en raison de l'« incapacité temporaire » du président. Le 15 janvier, la Cour constitutionnelle déclare que Ben Ali a quitté

de façon permanente sa fonction et qu'en conséquence le président du Parlement, Fouad Mebazaa, 78 ans, membre du RCD, devient président par intérim.

Le nouveau gouvernement, formé à la hâte, ne tient pas ; les démissions se succèdent.

Le 9 février, le Sénat à l'unanimité adopte une loi autorisant le président intérimaire Foued Mebazaa à gouverner par décrets-lois.

148 Le 25 février, 100 000 personnes manifestent pour demander le départ du gouvernement de transition. C'est le plus grand rassemblement depuis la chute du président Ben Ali. Le 27 février, le Premier ministre Mohamed Ghannouchi, ministre depuis 1987 et Premier ministre pendant onze ans, démissionne, et Béji Caïd Essebsi, 84 ans, homme d'expérience, ancien compagnon d'Habib Bourguiba, retiré de la vie politique depuis 1994, lui succède. Le nouveau gouvernement de transition prend ses fonctions le 7 mars. Si 10 des 17 membres faisaient partie de la précédente équipe, aucun n'a servi Ben Ali. C'est le troisième cabinet formé depuis la fuite du président.

Le 4 mars est annoncée l'élection d'une assemblée constituante pour le 24 juillet.

Le 9 mars le Rassemblement constitutionnel démocratique, parti du président Ben Ali, est dissous par le tribunal de première instance de Tunis.

Au 23 mars, la Tunisie compte 49 partis légaux.

Selon l'ONU, fin janvier, le bilan provisoire est de 219 morts, dont 72 dans les prisons, et de 510 blessés.

Zine El-Abidine Ben Ali, aujourd'hui âgé de 74 ans, était devenu ministre de l'Intérieur le 28 avril 1986 avant de devenir Premier ministre le 2 octobre 1987 puis d'intriguer pour faire déposer

Habib Bourguiba « pour raisons médicales » et le remplacer. Dès lors il exercera ses fonctions dans un sens particulièrement autoritaire et en généralisant la corruption et l'enrichissement personnel.

Les événements conduisent à une émigration massive, les émigrés arrivant dans la petite île italienne de Lampedusa.

## YÉMEN

Janvier-février 2011. **Situation politique.** Contagion tunisienne au Yémen. Le 27 janvier, plus de 16 000 personnes dans le pays demandent le départ du président Saleh. Celui-ci essaie de temporiser et promet de quitter le pouvoir à la fin de son mandat en 2013.

De nouvelles manifestations ont lieu le 12 février et les jours suivants, à l'initiative de composantes de la société civile, mais l'opposition n'y est pas associée, étant en dialogue avec le régime.

Le 26 février, le président Saleh menace les manifestants.

Le président Saleh limoge les gouverneurs des cinq provinces où la contestation est la plus forte.

Le 10 mars, le président Saleh offre d'abandonner ses pouvoirs exécutifs avant la fin de l'année et annonce la formation d'un gouvernement fort soumis au Parlement. L'opposition rejette la proposition. Il propose un référendum en vue d'une nouvelle Constitution.

Le 17 mars, au moins 84 manifestants sont blessés lors de heurts avec des partisans du président Saleh à Sanaa et à Taëz. Une manifestation, qualifiée de « vendredi de l'avertissement », tourne au massacre faisant au moins une cinquantaine de morts à Sanaa, après la prière hebdomadaire.

Le 20 mars, le président Saleh met fin aux fonctions du cabinet du Premier ministre Ali Muhammad Mujawar. Le président Saleh doit faire face à un certain nombre de défections.

Le 21 mars, le président Saleh propose de quitter le pouvoir début 2012.

Le 23 mars, le Parlement approuve l'instauration de l'état d'urgence.



CHRONIQUE  
CONSTITUTIONNELLE FRANÇAISE

(1<sup>er</sup> JANVIER – 30 AVRIL 2011)

151

REPÈRES

6 janvier. Inauguration de la galerie Philippe Séguin à la Cour des comptes.

7 janvier. Lors de la cérémonie des vœux, le président Sarkozy dénonce, au vu des attentats perpétrés au Moyen-Orient, « un plan particulièrement pervers d'épuration religieuse ». « La République, ajoute-t-il, ne laissera jamais aucune religion lui imposer sa loi. »

Lors de la rentrée solennelle de la Cour de cassation, M. Nadal, procureur général, dénonce une « justice brocardée » lorsque « les coups sont portés par ceux qui sont précisément en charge de la faire respecter ».

8 janvier. À l'occasion du 15<sup>e</sup> anniversaire du décès de François Mitterrand, les socialistes se rendent sur sa tombe à Jarnac (Charente).

9 janvier. Dans un entretien au *Monde*, Mme Ségolène Royal affirme : « J'ai envie de succéder à François Mitterrand. »

11 janvier. À l'Assemblée nationale,

Mme Alliot-Marie déclare, à propos des émeutes en Tunisie : « Le savoir-faire, reconnu dans le monde entier, de nos forces de sécurité permet de régler des situations sécuritaires de ce type. »

16 janvier. Au congrès de Tours, Mme Marine Le Pen est élue à la présidence du Front national. Elle succède à son père.

25 janvier. En gare de Bobigny (Seine-Saint-Denis), M. Pepy évoque « ces jours de malheur où la SNCF fut contrainte de se soumettre » dans la déportation des Juifs au cours de la Seconde Guerre mondiale.

26 janvier. M. Jean-Marc Sauvé, vice-président du Conseil d'État, remet au chef de l'État le rapport de la commission consacré à la prévention des conflits d'intérêts.

31 janvier. M. Hortefeux renonce à un redéploiement de compagnies de CRS, au terme d'un mouvement de protestations inédit.

Sur Europe 1, Mme Chirac réfute les propos tenus sur l'état de santé de son

conjoint la veille dans *Le Journal du dimanche*.

Mme Carla Bruni-Sarkozy « ne se sent plus vraiment de gauche » (entretien au *Parisien*).

4 février. Une grève des audiences est décidée par les magistrats du TGI de Nantes après que le président de la République, la veille, à Orléans, eut demandé des sanctions, à propos d'un tragique fait divers mettant en cause un récidiviste à Pornic (Loire-Atlantique).

En vue d'une gouvernance économique de l'Union européenne, l'Allemagne et la France présentent au Conseil européen un projet de pacte de compétitivité.

M. Jack Lang propose dans *Le Figaro* de transformer l'hôtel de la Marine, à Paris, en « hôtel du Droit constitutionnel » accueillant le Conseil constitutionnel et le Défenseur des droits, tandis que M. Pierre Schoendoerffer se prononce pour le transfert de la présidence de la République.

10 février. Journée de mobilisation des magistrats à la suite des propos de M. Sarkozy sur les multirécidivistes en matière sexuelle.

Mme Anne Sinclair déclare au *Point* qu'elle « ne souhaite pas que son conjoint effectue un second mandat à la tête du FMI ».

13 février. Sur Radio J, M. Jacob, président du groupe UMP à l'Assemblée nationale, estime que M. Strauss-Kahn ne donne pas « l'image de la France rurale, l'image de la France des terroirs, des territoires ».

14 février. Le chef de l'État décide que l'UMP lancera un débat sur la laïcité : « Je ne veux plus de minarets, pas d'appels à la prière dans l'espace public, pas de prière dans la rue. »

20 février. M. Strauss-Kahn, présent

à la réunion du G20, affirme sur France 2 : « Je suis un homme plus libre que je ne l'ai jamais été... Je suis le directeur général du FMI et je ne suis que directeur du FMI. »

23 février. « On ne s'improvise pas diplomate », tranchent certains d'entre eux, membres du groupe Marly, dans une tribune adressée au *Monde*, au lendemain de la malheureuse gestion de la révolution tunisienne.

24 février. M. de Villepin est reçu à l'Élysée dans le cadre des consultations afférentes au G20. La veille, celui-ci avait annoncé qu'il ne renouvelerait pas son adhésion à l'UMP. M. Jospin, un autre ancien Premier ministre, avait été reçu, selon la pratique observée, le 31 janvier, ainsi que les anciens présidents de la République.

3 mars. M. Montebourg, député (s), demande la dissolution de la Fédération des Bouches-du-Rhône du ps. M. Guérini, Premier secrétaire, l'attaque en diffamation.

6 mars. Dans un sondage publié dans *Le Parisien dimanche*, Mme Le Pen arriverait en tête du premier tour de l'élection présidentielle. M. Sarkozy serait éliminé dès cet instant, selon des intentions de vote d'un second sondage, deux jours plus tard.

14 mars. Au lendemain de la catastrophe de Fukushima au Japon, le chef de l'État vante les mérites du parc nucléaire français, le deuxième au monde, au moment où MM. Cohn-Bendit et Hulot se prononcent pour la tenue d'un référendum.

15 mars. Les maires d'Asnières et de Gennevilliers (Hauts-de-Seine) décident d'instaurer un couvre-feu pour les mineurs, à partir du lendemain, face aux violences entre bandes rivales.

16 mars. Dans un entretien au *Maine libre*, M. Fillon évoque la possibilité



- d'un 21 avril à l'envers : « Le plus grand danger pour la majorité, c'est la division. »
- 21 mars. M. Guéant évoque dans le *Figaro* la « croisade » à propos de l'engagement militaire de pays occidentaux en Libye.
- 23 mars. La Cour des comptes (1<sup>re</sup> chambre) décide de transmettre à la Cour de discipline budgétaire et financière un rapport mettant en cause le président du consortium de réalisation (CDR) s'agissant du conflit opposant M. Tapie au Crédit Lyonnais.
- 24 mars. Sur Radio Classique, M. Guéant juge que « les Français ont parfois le sentiment de ne plus être chez eux » à cause de « l'immigration incontrôlée ». Il considère que les agents des services publics ne devraient pas porter des « signes religieux », tout comme leurs « usagers ».
- 28 mars. 48 députés socialistes, sur les 204 du groupe parlementaire, signent un appel en faveur de la candidature de Mme Aubry à l'élection présidentielle. Pour sa part, M. Fabius (s) se prononce sur BFM TV en faveur de la reconnaissance du vote blanc, comme suffrage exprimé et du vote obligatoire.
- 31 mars. M. François Hollande (s) se déclare candidat aux élections primaires du PS, à Tulle (Corrèze).
- 1<sup>er</sup> avril. Des députés socialistes, dont M. Jean-Marc Ayraut, président du groupe parlementaire, adressent une lettre au procureur général près la Cour de cassation en vue d'une saisine de la Cour de justice de la République à propos de l'affaire Tapie contre le Crédit Lyonnais. Ils reprochent à Mme Lagarde le choix du tribunal arbitral de préférence à la Cour d'appel. La ministre a songé à porter plainte contre les signataires avant de se raviser.
- 3 avril. M. Raffarin observe, sur Europe 1, à l'adresse du Premier ministre : « Ce n'est pas le principe de précaution qui compte à Matignon... Le principe de loyauté est le principe de Matignon. » Il s'élève contre une « hérésie : il n'y a pas d'espace dans le camp du président contre le président ».
- 5 avril. Le tribunal correctionnel de Nanterre relaxe M. Jean-Marie Le Pen du chef d'incitation à la haine raciale pour des affiches condamnant l'islamisme. L'UMP tient à Paris un débat controversé sur la laïcité, en l'absence du Premier ministre et de ministres. Mme Aubry présente le programme socialiste pour 2012.
- 7 avril. M. Borloo annonce son départ de l'UMP.
- 8 avril. L'immigration légale est mise en cause par M. Guéant dans *Le Figaro magazine*. M. Balladur plaide en faveur de la création d'une caisse d'amortissement de la dette publique sur le modèle du précédent de Poincaré, en 1926, dans *Le Figaro*.
- 13 avril. M. Nicolas Hulot déclare sa candidature à la future élection présidentielle, au moment même où le chef de l'État recevant les députés UMP affirme : « Moi, la situation, je la sens bien. »
- 14 avril. Un décret de ce jour nomme M. Cabourdin recteur de l'académie de Reims ; premier recteur non titulaire du grade de docteur, en application du décret du 30 juillet 2010.
- 15 avril. *Le Figaro* publie un article commun des présidents Obama et Sarkozy et du Premier ministre M. Calderon sur l'engagement militaire de leur pays en Libye.
- 17 avril. M. Guaino, conseiller spécial du président Sarkozy, dénonce sur Canal +, à titre personnel, « le

gouvernement des juges » à propos des arrêts de la Cour de cassation relatifs à la garde à vue, au sens de la conventionnalité, à tout bien considérer.

19 avril. La lettre de Mme Le Pen aux membres du corps préfectoral est révélée.

#### AMENDEMENT

– *Dépôt et adoption.* Au 4 avril, 64 858 amendements ont été déposés durant la XIII<sup>e</sup> législature; 10 194 d’entre eux ont été adoptés, indique le ministre chargé des relations avec le Parlement (AN, Q, 19-4).

154

– *Entonnoir.* Le § III des articles 90 et 123 de la loi d’orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure (LOPPSI II), résultant d’amendements votés en 2<sup>e</sup> lecture par l’Assemblée, ne sont pas en relation directe avec une disposition restant en discussion et ont donc été adoptés selon une procédure irrégulière, constate le Conseil constitutionnel (625 DC).

– *Retrait.* « Il n’appartient pas au Conseil constitutionnel de contrôler les motifs pour lesquels l’auteur d’un amendement décide de le retirer » (624 DC).

#### V. Conseil constitutionnel

#### ASSEMBLÉE NATIONALE

– *Bibliographie.* Chr. de Nantois, *Le Député. Une étude comparative, France, Royaume-Uni, Allemagne*, préface de G. Carcassonne, LGDJ, 2010; *Le Nouveau Règlement de l’Assemblée nationale* (actes du colloque du 1<sup>er</sup> avril 2010), AN, CRDC-Paris 1, 2011; B. Accoyer, « Le Parlement, ultime garant des droits fondamentaux », *Le Figaro*, 21-2.

– *Circonscriptions électorales.* V. *Élections législatives.*

– *Code de déontologie.* Le Bureau a adopté à l’unanimité, le 6 avril, les propositions du groupe de travail mis en place en octobre afin de prévenir les conflits d’intérêts. Il comporte un code de déontologie, l’obligation pour les députés de remplir une déclaration d’intérêts en début de mandat et tenue à jour, ainsi que l’institution d’un « déontologue » chargé de veiller au respect de ces prescriptions (BQ, 7-4).

– *Composition.* En application de l’article 25C modifié, Mme Michèle Alliot-Marie, ancien ministre d’État, a repris l’exercice de son mandat, le 27 mars (JO, 29-3) (Pyrénées-Atlantiques, 6<sup>e</sup>) (cette *Chronique*, n° 137, p. 211).

– *Continuité.* À l’opposé du Sénat, l’Assemblée nationale ne s’est pas ajournée à l’occasion de la tenue des élections cantonales, lesquelles, pour la première fois depuis 1994, n’étaient pas jumelées avec un autre scrutin. La journée mensuelle du groupe socialiste du 24 mars a été consacrée, entre autres, à l’examen de la proposition de loi relative au bouclier rural.

– *Dîner républicain.* Le président Accoyer y a convié, le 11 janvier, à l’occasion de la nouvelle année, tous ses collègues, *Le Figaro*, 11-1.

– *Marchés publics.* Un arrêté du bureau du 6 avril (n° 152 / XIII) en détermine les principes; deux arrêtés des questeurs du 13 avril (nos 11-043 et 044) en fixent les modalités (JO, 15-4).

– *Unanimité et émotion.* À l’occasion d’une question sur la musique, M. Patrick

Roy (Nord, 19<sup>e</sup>) (s) a remercié ses collègues et les membres du gouvernement, le 25 mars après avoir subi une grave opération: «Je vous aime tous. La vie est belle», en se disant fier d'appartenir à cette «belle démocratie française». L'assemblée tout entière lui a manifesté sa reconnaissance. Las, il devait décéder le 2 mai suivant. Une nouvelle manifestation d'unanimité s'est déroulée à l'Assemblée nationale, le lendemain.

V. *Code électoral. Élections législatives. Parlement. Parlementaires en mission. Séance. Sénat.*

#### AUTORITÉ CONSTITUTIONNELLE INDÉPENDANTE

– *Dénomination contestée.* De manière novatrice, semble-t-il, celle-ci est attribuée au Défenseur des droits qui «ne reçoit, dans l'exercice de ses attributions, aucune instruction» (art. 2 de la LO 2011-333 du 29 mars) (*JO*, 30-3). Cependant, à la faveur d'une requalification, le Conseil constitutionnel a tenu à préciser, le 29 mars, qu'il constitue «une autorité administrative, dont l'indépendance trouve son fondement dans la Constitution; que cette disposition n'a pas pour effet de faire figurer le Défenseur des droits au nombre des pouvoirs publics constitutionnels (2011-626 DC) (*JO*, 30-3).

V. *Conseil constitutionnel. Libertés publiques.*

#### AUTORITÉ JUDICIAIRE

– *Obligation de motiver les jugements et arrêts de condamnation.* Selon le Conseil constitutionnel (2011-113/115 QPC), une cour d'assises n'a pas à motiver son verdict, à rebours de la

CEDH (cette *Chronique*, n° 134, p. 272). Car «la Constitution ne confère pas à cette obligation un caractère général et absolu, l'absence de motivation en la forme ne peut trouver de justification qu'à la condition que soient instituées par la loi des garanties propres à exclure l'arbitraire» (cons. 11). Or l'organisation des débats devant ce qui est regardé comme la vitrine de la justice présente ces garanties d'oralité et de continuité; les magistrats et les jurés exprimant directement leur intime conviction (*JO*, 2-4).

– *Principe de la séparation des pouvoirs et droit à un recours juridictionnel effectif.* Le Conseil constitutionnel a frappé d'inconstitutionnalité, le 11 février, une loi de validation, celle du 11 décembre 1996 relative au contrat de concession du stade de France à Saint-Denis (Seine-Saint-Denis), en l'absence de l'indication du motif précis d'illégalité dont l'acte contesté devait être purgé (2010-100 QPC) (*JO*, 12-2).

V. *Libertés publiques. Question prioritaire de constitutionnalité.*

#### AUTORITÉ JURIDICTIONNELLE

– *Bibliographie.* C. Teitgen-Colly, «René Cassin, vice-président du Conseil d'État», *RDP*, 2011, p. 15.

– *Principes d'indépendance et d'impartialité des fonctions juridictionnelles (art. 16 de la Déclaration de 1789).* La composition des commissions départementales d'aide sociale (trois conseillers généraux élus par le conseil général et trois fonctionnaires de l'État désignés par le préfet) compétentes pour examiner les recours formés contre les décisions du président du conseil général ou du

préfet ne présentent pas les garanties appropriées en tant que membre de cette juridiction administrative du premier degré, a jugé le Conseil constitutionnel (25 mars, 2010-110 DC) (cette *Chronique*, n° 137, p. 212).

V. *Libertés publiques. Question prioritaire de constitutionnalité.*

## BICAMÉRISME

156 – *Bibliographie.* P. Jan, « La procédure accélérée : un bilan de deux ans de mise en œuvre », *LPA*, 18-2 ; « L'activité législative (synthèse), XII<sup>e</sup> législature : session extraordinaire, septembre 2010 ; session ordinaire, octobre-décembre 2010 », ministère chargé des relations avec le Parlement, 2011.

– *Procédure accélérée.* « Le gouvernement utilise avec modération » cette procédure, observe le ministre chargé des relations avec le Parlement : entre le 1<sup>er</sup> mars 2009 et le 31 décembre 2010, celle-ci n'a été engagée que sur 26 des 63 textes déposés au Parlement, soit un taux de 41 %, hors projets de loi de finances, propositions de loi, conventions internationales et ratification d'ordonnances (AN, Q, 22-2).

V. *Séance.*

## CODE ÉLECTORAL

– *Bibliographie.* Code électoral, *JO*, 2011.

– *Défenseur des droits.* L'article 42 de la LO 2011-333 du 29 mars (*JO*, 30-3) prescrit l'inéligibilité du Défenseur des droits pendant la durée de ses fonctions ainsi que celle du Contrôleur général des lieux de privation de liberté.

– *Loi organique du 14 avril.* La LO 2011-410 relative à l'élection des députés et des sénateurs (*JO*, 19-4) modifie les conditions d'éligibilité et le régime des inéligibilités actualisé et notamment étendu aux collaborateurs des exécutifs locaux, ainsi que celui des incompatibilités. Elle abaisse à 24 ans l'âge d'éligibilité des sénateurs (art. LO 296). Elle a été déclarée conforme par la décision 628 DC du 12 avril, avec une réserve : les inéligibilités sont d'interprétation stricte.

– *Loi portant simplification de dispositions du code électoral et relative à la transparence de la vie politique.* Promulguée le 14 avril, la loi 2011-412 étend aux élections sénatoriales la législation sur les comptes de campagne et fixe des plafonds de dépenses (art. 308-1). Elle étend également les interdictions en matière de propagande aux messages diffusés par voie électronique et module les sanctions concernant les comptes de campagne.

V. *Contentieux électoral. Droit communautaire et européen. Élection présidentielle. Transparence.*

## COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

– *Bibliographie.* « La loi de réforme des collectivités territoriales » (dossiers), *AJDA* 2011, p. 74, et *RFDA*, 2011, p. 225 ; « Réforme des collectivités territoriales : quel bilan ? » (dossiers) ; *Regards sur l'actualité*, n° 369, mars, p. 8, La Documentation française, 2011 ; F. Constant, « Mayotte : un département français comme les autres ? », *ibid.*, p. 74 ; L. Baghestani, « À propos des lois organiques et ordinaires du 7 décembre 2010 relatives au département de Mayotte », *LPA*, 12-1.

– *Accords entre l'État et les collectivités territoriales de Saint-Martin, de Saint-Barthélemy et de Polynésie française.* Après déclaration de conformité (627 DC), la LO 2011-416 du 19 avril a été promulguée (*JO*, 20-4). La matière des impositions, visée par la convention, affecte le statut desdites collectivités et ressortit, en conséquence, à la compétence du législateur organique (art. 74C) (cette *Chronique*, n° 134, p. 159).

– *Communication.* « Les outre-mer sont les lumières de la France dans le monde », selon la décision du gouvernement pour la présente année (*Le Monde*, 11-2).

– *Coopération décentralisée.* En application de la loi *Thiollière* (2007-147 du 2 février 2007), dispositions insérées dans l'article L. 1115-1 CGCT, cette coopération s'est développée, notamment en matière de francophonie. Elle représente une part modeste du budget des collectivités (0,04 % de l'ensemble des dépenses communes) (AN, Q, 8-2).

– *Dénomination des voies et des édifices publics.* Elle ressortit à la compétence du conseil municipal (art. L. 2121-29 CGCT), sous le contrôle du juge administratif, en cas d'erreur manifeste d'appréciation. « La dénomination doit être conforme à l'intérêt public local », selon le ministre de l'Intérieur. « À ce titre, l'attribution ne doit pas être ni de nature à provoquer des troubles à l'ordre public, ni à heurter la sensibilité des personnes, ni porter atteinte à l'image de la ville ou du quartier concerné » (CAA Marseille, 12 novembre 2007, *Ville de Nice*). La dénomination doit également « respecter le principe de neutralité du service public. Ainsi, l'attribution du nom d'un homme politique exerçant, lors de la délibération du conseil municipal, des

responsabilités au sein d'un parti politique d'envergure nationale, à une école maternelle porte atteinte audit principe » (TA Lille, 18 décembre 2007, *Commune de Beuvry-la-Forêt*) (AN, Q, 11-1).

– *Département de Mayotte.* Le décret 2011-330 du 25 mars porte application de la loi 2010-1487 du 7 décembre 2010 (cette *Chronique*, n° 137, p. 214). Avec l'installation de son assemblée délibérante, le 3 avril, Mayotte est devenu le 101<sup>e</sup> département et le 5<sup>e</sup> d'outre-mer (*Le Monde*, 5-4).

– *Libre administration.* Par une décision *Agglomération de Papeete* (2010-107 QPC du 17 mars), le Conseil constitutionnel a jugé que la généralité du contrôle opéré par le représentant de l'État, à toute époque, sur les actes des maires des communes de la Polynésie française, privait « de garanties suffisantes l'exercice de la libre administration » de ces dernières. Par suite, l'ordonnance du 5 octobre 2007 (art. 8 §IV) a été abrogée sur-le-champ, à l'exclusion des actes du Haut Commissaire intervenant au titre de son pouvoir de substitution (*JO*, 18-3).

– *Péripéties polynésiennes (suite).* Une motion de censure a élu, le 1<sup>er</sup> avril, M. Temaru à la présidence de la Polynésie française, en remplacement de M. Sang (cette *Chronique*, n° 134, p. 164).

– *Simplification des normes.* Une circulaire du Premier ministre du 17 février prévoit une étude d'impact circonstanciée des mesures réglementaires concernant les collectivités territoriales et leurs établissements publics. Un commissaire à la simplification, placé auprès du secrétaire général du gouvernement, a pour mission de s'assurer de la

qualité de ces évaluations préalables (*JO*, 18-2).

V. *Loi. Question prioritaire de constitutionnalité.*

#### COMITÉ D'ÉVALUATION ET DE CONTRÔLE DES POLITIQUES PUBLIQUES

158 – *Complément législatif.* La décision 281 DC du 25 juin 2009 ayant censuré plusieurs dispositions du règlement de l'Assemblée nationale (cette *Chronique*, n° 131, p. 182), la loi du 3 février (loi Accoyer) complète l'article 5 *ter* de l'ordonnance 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires. Elle étend la faculté de se faire conférer les pouvoirs d'une commission d'enquête « aux instances permanentes créées au sein de l'une des deux assemblées parlementaires pour contrôler l'action du gouvernement ou évaluer les politiques publiques dont le champ dépasse le domaine de compétence d'une seule commission permanente » (cette périphrase s'explique par le fait que le CEC créé par le règlement de l'Assemblée nationale n'a pas d'équivalent au Sénat). La loi complète, d'autre part, sur ce point le code des juridictions financières en ce qui concerne l'assistance de la Cour des comptes.

V. *Cour des comptes. Parlement. Séance.*

#### COMITÉS SECRETS

– *Publication.* En application de l'article 51, al. 3 RAN, l'Assemblée nationale a décidé, le 5 avril, la publication des comptes rendus des comités secrets de 1870-1871.

#### COMMISSIONS

– *Bibliographie.* J.-P. Camby, « La commission des finances: du contrôle à l'évaluation », *RFFP*, n° 113, 2011, p. 45; Ch. Waline, « Une commission des finances à l'heure de la LOLF et de la crise financière », *ibid.*, p. 81.

– *Contrôle financier.* À la différence des commissions d'enquête, qui ne peuvent être créées ou poursuivre leurs travaux sur des faits donnant lieu à des poursuites judiciaires, les rapporteurs spéciaux de la commission des finances ne sont pas soumis à cette restriction. C'est ainsi qu'au Sénat, Mme Nicole Bricq (s), rapporteur spécial de la mission « gestion du patrimoine immobilier de l'État », a présenté, le 16 février, une communication sur la cession de l'hippodrome de Compiègne, dont la commission d'instruction de la Cour de justice de la République a été saisie au sujet de M. Éric Woerth, ainsi que le tribunal correctionnel de Paris.

#### COMMISSION D'ENQUÊTE

– *Bibliographie.* J.-Ph. Derosier « Réflexions sur les possibilités de création d'une commission d'enquête parlementaire, l'exemple de la commission d'enquête sur les sondages de l'Élysée », *RFDC*, 2011, p. 175.

– *Complément législatif.* La loi précitée du 3 février inscrit dans l'ordonnance du 17 novembre 1958 la disposition du règlement de l'Assemblée nationale concernant les droits des personnes entendues par une commission d'enquête; la décision 281 DC avait jugé qu'elle relevait de la loi en vertu de l'article 51-2C (cette *Chronique*, n° 131, p. 183).

## CONSEIL CONSTITUTIONNEL

– *Bibliographie.* F. Hamon et C. Wiener, *La Justice constitutionnelle en France et à l'étranger*, LGDJ, 2011 ; J. Thomas, *L'Indépendance du Conseil constitutionnel*, préface de J. Gicquel, LGDJ, 2011 ; « L'autorité des décisions du Conseil constitutionnel » (dossier), *Les Nouveaux Cahiers du CC*, n° 30, 2011, et « Le CC et le droit des biens et des obligations » (dossier), *ibid.*, n° 31, 2011 ; « Conseil constitutionnel et QPC : une révolution ? », *Regards sur l'actualité*, n° 368, février, La Documentation française, 2011.

– *Chr. RDP* 2011, p. 255 ; *LPA*, 10/13-1.

– *Notes.* M. Verpeaux sous 2010-618 DC, *AJDA*, 2011, p. 99.

– *Archives.* Sous la coordination de notre collègue Xavier Philippe, les délibérations de l'année 1983 sont rendues publiques (*Les Nouveaux Cahiers*, n° 3, 2011, p. 63) dans le prolongement des *Grandes Délibérations* (2009) (cette *Chronique*, n° 130, p. 184).

– *Condition des membres.* Les fonctions de Défenseur des droits et celles de ses adjoints sont incompatibles avec la qualité de membre du Conseil (art. 3 de la LO 2011-333 du 29 mars 2011) (*JO*, 30-3). M. Steinmetz a été, à son tour, promu dans l'Ordre national de la Légion d'honneur (décret du 22 avril) (*JO*, 24-4) (cette *Chronique*, n° 137, p. 216).

– *Décisions.* V. *Tableau page suivante.*

– *Membres de droit.* Le chef de l'État a nommé, le 4 février, M. Giscard d'Estaing, à la tête de la commission sur l'affectation future de l'hôtel de la Marine, place de la Concorde, à Paris.

Il lui a adressé ultérieurement une lettre de mission (*Le Monde*, 6/7 et 16-2). L'ancien président a siégé seul, au titre de l'article 61C, en l'absence de M. Chirac. Celui-ci a, en effet, fait savoir, le 5 mars, à la veille de l'ouverture de son procès devant le tribunal correctionnel de Paris (cette *Chronique*, n° 137, p. 235) qu'il ne participerait pas aux délibérations du Conseil et ne percevrait pas son indemnité. Mais une QPC ayant été soulevée, sur-le-champ, le tribunal a décidé de la transmettre, le 8 mars, à la Cour de cassation et l'instance suspendue.

– *Président.* M. Barrot a suppléé le président Debré, qui s'était déporté, à nouveau (cette *Chronique*, n° 136, p. 177) les 4 février (2010-96 QPC) et 4 avril (2011-117 QPC). Celui-ci poursuit, par ailleurs, son œuvre littéraire en publiant chez Fayard, *Jeux de haine* (cette *Chronique*, n° 132, p. 192).

– *Procédure.* Outre le déclassement opéré de dispositions législatives égarées dans une loi organique (626 DC, 628 DC), de manière inédite, trois rapporteurs ont été désignés (art. 61) (625 DC). L'examen du traité de Maastricht (art. 54C) avait été confié à deux d'entre eux (308 DC). Par ailleurs, le dédoublement de la saisine d'une LO se confirme (cette *Chronique*, n° 130, p. 186) : les observations de plus de 60 députés et celles du gouvernement en réplique sont mentionnées dans les visas de la décision 628 DC et, de surcroît, publiées au *JO* du 19 avril. Le Conseil a procédé, au moyen d'une réserve d'interprétation à la requalification de l'institution du Défenseur des droits (626 DC). À une saisine corporative, il a opposé l'exigence constitutionnelle du bon emploi des deniers publics (624 DC).

- 13-1 2010-621 DC, RS (JO, 14-1). V. *Droit communautaire et européen. Sénat.*  
– 3 QPC, Pensions civiles et militaires de retraite (JO, 14-1). V. *Libertés publiques. Loi et QPC.*
- 20-1 2010-624 DC. Représentation devant les cours d’appel (JO, 26-1). V. *Amendement. Libertés publiques. Vote personnel et ci-dessous.*
- 21-1 2010-87 QPC. Expropriation (JO, 22-1). V. *Libertés publiques, QPC.*  
2010-88 QPC. Éléments de train de vie (JO, 22-1). V. *Libertés publiques et QPC.*
- 28-1 2010-92 QPC. Mariage homosexuel (JO, 29-1). V. *Libertés publiques et QPC.*  
– 4 QPC. Emplois à la décision du gouvernement (JO, 29-1). V. *Gouvernement. Libertés publiques.*
- 3-2 2011-223L. Délégation (JO, 5-2). V. *Pouvoir réglementaire.*
- 4-2 2010-93 QPC. Comité Harkis et Vérité (JO, 5-2). V. *Libertés publiques.*  
2010-96 QPC. Pas géométriques (JO, 5-2). V. *Libertés publiques et QPC et ci-dessous.*  
2010-97 QPC. Laval distribution (JO, 5-2). V. *Libertés publiques.*
- 11-2 2010-100 QPC. Stade de France (JO, 12-2). V. *Libertés publiques et QPC.*
- 10-3 2011-635 DC. Sécurité intérieure (LOPPSI II) (JO, 15-3). V. *Amendement et libertés publiques.*
- 17-3 2010-103 QPC. Majoration d’impôt (JO, 18-3). V. *QPC.*  
2010-107 QPC. Agglomération de Papeete (JO, 18-3). V. *Collectivités territoriales et QPC.*
- 25-3 2010-108 QPC. Réversion de pension (JO, 26-3) V. *Autorité constitutionnelle indépendante. Conseil constitutionnel. Libertés publiques.*  
2010-110 QPC. Aide sociale (JO, 26-3). V. *Libertés publiques.*
- 29-3 2011-626 DC. Défenseur des droits (JO, 30-3). V. *Libertés publiques.*
- 1<sup>er</sup>-4 2011-112 QPC. Pourvoi en cassation (JO, 2-4). V. *Autorité judiciaire.*  
2011-113/115 QPC. Cour d’assises (JO, 2-4). V. *Autorité judiciaire.*
- 8-4 2011-116 QPC. Charte de l’environnement (JO, 9-4). V. *Libertés publiques et QPC.*  
2011-117 QPC. Inéligibilités (JO, 9-4). V. *Libertés publiques et ci-dessous.*  
2011-120 QPC. Rétention administrative (JO, 9-4). V. *QPC.*
- 12-4 2011-628 DC. LO relative à l’élection des députés et sénateurs (JO, 19-4). V. *Code électoral.*  
2011-627 DC. LO relative à l’approbation d’accords entre l’État et les collectivités territoriales de Saint-Martin, de Saint-Barthélemy et de Polynésie française (JO, 20-4). V. *Collectivités territoriales.*
- 29-4 2011-124 QPC. Majoration de retard (JO, 30-4). V. *Libertés publiques.*

V. *Autorité constitutionnelle indépendante. Autorité judiciaire. Autorité juridictionnelle. Code électoral. Collectivités territoriales. Élection présidentielle. Gouvernement. Libertés publiques. Question prioritaire de constitutionnalité. Vote personnel.*

CONSEIL  
ÉCONOMIQUE, SOCIAL  
ET ENVIRONNEMENTAL

– *Organisation.* Le décret 2011-285 du 18 mars modifie celui du 6 septembre 1984 (84-822) concernant les



personnalités associées (JO, 20-3) (cette *Chronique*, n° 137, p. 218).

#### CONSEIL SUPÉRIEUR DE LA MAGISTRATURE

– *Action disciplinaire*. Le garde des Sceaux indique que, pour la période 2005-2010, 39 sanctions ont été prononcées : 9 retraits de fonction et déplacements d’office ; 7 révocations ; 6 mises à la retraite et 5 déplacements d’office, pour citer les principales (AN, Q, 1<sup>er</sup>-3).

– *Composition*. La nouvelle formation s’est réunie le 27 janvier. Les magistrats y sont minoritaires ; parmi les personnalités qualifiées relevant de la procédure de l’article 13C (avis des commissions des lois des assemblées), trois collègues ont été désignés conformément à la pratique : Jean-Pierre Machelon par le chef de l’État, Martine Lombard par le président du Sénat et Bertrand Mathieu par son homologue de l’Assemblée nationale. Un sénateur, M. Fauchon (UC) (Loir-et-Cher), ancien avocat, les a rejoints. La parité a été respectée (*Le Monde*, 29-1).

#### V. Autorité judiciaire.

#### CONSTITUTION

– *Bibliographie*. Th. S. Renoux et M. de Villiers (sous dir.), *Code constitutionnel*, 4<sup>e</sup> éd., 2011, Litec ; J.-R. Alventosa, M. Bouvier et Ph. Marini, « L’introduction de la “règle d’or” budgétaire dans la Constitution », *Constitutions*, 2011, p. 23.

V. *Question prioritaire de constitutionnalité*.

#### CONTENTIEUX ÉLECTORAL

– *Bibliographie*. J.-P. Camby, « Un bulletin de vote n’est pas un instrument de propagande électorale », sous CE, 22 septembre 2010, *Élections municipales de Corbeil-Essonnes*, LPA, 8-2.

– *Élection des députés*. La nouvelle rédaction de l’article LO 136-1 du code électoral résultant de la LO du 14 avril précitée dispose que le Conseil constitutionnel prononce l’inéligibilité de celui dont le compte de campagne a été rejeté à bon droit, mais seulement « en cas de volonté de fraude ou de manquement d’une particulière gravité aux règles relatives au financement des campagnes électorales » ; l’inéligibilité, qui peut alors aller jusqu’à trois ans, est étendue à toutes les élections. Enfin, l’article LO 136-3 prévoit l’inéligibilité du candidat qui a accompli des manœuvres frauduleuses portant atteinte à la sincérité du scrutin.

– *Financement des campagnes électorales*. La procuration donnée par le mandataire financier du candidat à un tiers, en méconnaissance de l’article L. 52-4 du code électoral, a entraîné l’inéligibilité de ce candidat aux élections régionales (CE, 1<sup>er</sup> octobre 2010 CNCCFP, RFDA, 2011, p. 210).

V. *Code électoral. Libertés publiques. Question prioritaire de constitutionnalité*.

#### COUR DE JUSTICE DE LA RÉPUBLIQUE

– *Commissions des requêtes*. Sur demande d’avis du procureur général près la Cour de cassation, celle-ci a ouvert, le 13 janvier, une enquête visant M. Éric

Woerth pour prise illégale d'intérêts dans l'affaire de la cession de l'hippodrome de Compiègne (*Le Monde*, 15-1).

– *Composition*. Au cours de la séance du 16 février, le Sénat a élu M. Détraigne (Marne) juge titulaire et M. Amoudry (Haute-Savoie) juge suppléant en remplacement de MM. Fauchon et About, dont le mandat a cessé (*JO*, 17-2).

V. *Sénat*.

#### COUR DES COMPTES

162 – *Assistance au Parlement*. La loi du 3 février (v. *Parlement*) insère dans le code des juridictions financières un article L. 132-5 précisant les conditions dans lesquelles la Cour des comptes peut être saisie, en vertu de l'article 47-2C, d'une demande d'évaluation d'une politique publique par le président de l'une ou l'autre assemblée.

V. *Séance*.

#### DÉCLARATION DU GOUVERNEMENT

– *Article 35C*. Le gouvernement a présenté devant les deux assemblées une déclaration avec débat, mais sans vote, sur l'intervention des forces armées en Libye, le 22 mars.

#### DROIT COMMUNAUTAIRE ET EUROPÉEN

– *Bibliographie*. Les 60 ans de la Convention européenne des droits de l'homme, actes du colloque de Paris, *LPA*, 22-12 2010; L. Burgogue-Larsen, «Des droits invoqués aux droits protégés», *LPA*, 14-2.

– *Parlement européen*. La LO du 14 avril précitée fixe à 18 ans l'âge d'éligibilité.

Cette disposition n'a pas le caractère organique, précise la décision 628 DC du 12 avril.

– *Règlement du Sénat*. Les articles 73 octies à 73 dicies, déclarés conformes par la décision 621 DC du 13 janvier, précisent l'application des articles 88-6C et 88-7C (principe de subsidiarité et révision simplifiée) dans des conditions analogues à celles prévues par les articles 151-9 à 151-12 RAN.

V. *Code électoral*.

#### DROIT CONSTITUTIONNEL

– *Bibliographie*. H. Portelli, *Droit constitutionnel*, 9<sup>e</sup> éd., Dalloz, 2011; M. Verpeaux, P. de Montalivet, A. Roblot-Troizier, A. Vidal-Naquet, *Droit constitutionnel. Les grandes décisions de la jurisprudence*, PUF, 2011; «L'entreprise et le droit constitutionnel», *Revue Lamy*, «Droit des affaires», supplément au n° 55, décembre 2010; B. Bertrand, «L'exigence de clarté et de sincérité du débat parlementaire. Étude sur un concept régulateur de la procédure législative sous la V<sup>e</sup> République», *RDP*, 2011, p. 431.

– *Chr. RFDA* 2010, p. 1257.

#### DROIT PARLEMENTAIRE

– *Bibliographie*. J.-P. Camby et P. Servent, *Le Travail parlementaire sous la V<sup>e</sup> République*, Montchrestien, 5<sup>e</sup> éd., 2011.

#### ÉLECTION PRÉSIDENTIELLE

– *Dépenses de campagne*. La Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques a publié

(*JO*, 20-4) un « memento à l'usage du candidat à l'élection présidentielle et de son mandataire financier » qui précise que les dépenses engagées en cas de primaires n'ont pas à figurer dans le compte du candidat investi, mais que certains frais pourront y être intégrés (brochures exposant le programme, tracts, réunions publiques).

– *Loi organique*. La LO 2011-410 du 14 avril concerne le vote des Français établis hors de France et rend applicables à l'élection présidentielle les articles du code électoral dans la rédaction de la loi 2011-412 promulguée le même jour.

#### V. Code électoral.

### ÉLECTIONS

– *Élections cantonales*. Les scrutins des 21 et 27 mars ont été caractérisés par la plus forte abstention relevée en l'espèce : 55,68 % au 1<sup>er</sup> tour, où l'on enregistra la poussée du Front national (15,06 %), le PS obtenant 24,94 %, l'UMP 16,97 % et Europe-Écologie 8,22 % (*Le Monde*, 1-4). Au total, la gauche a gagné le Jura et les Pyrénées-Atlantiques et la droite, le Val-d'Oise. Elle préside 61 conseils généraux contre 40 à celle-ci. Le FN a gagné 2 sièges à Carpentras (Vaucluse) et à Brignoles (Var).

### ÉLECTIONS LÉGISLATIVES

– *Circonscriptions électorales*. Le décret 2011-367 du 4 avril authentifie, au 1<sup>er</sup> janvier 2011, la population des Français établis hors de France pour les 11 circonscriptions concernées, soit un total de 1 504 001 inscrits au registre (art. L. 330-1 du code électoral et son tableau 1 *ter* annexé).

– *Élections de députés par les Français établis hors de France*. La loi 2011-411 du 14 avril ratifie l'ordonnance 2009-936 du 29 juillet 2009 (cette *Chronique*, n° 132, p. 194).

V. *Assemblée nationale*. *Code électoral*. *Sénat*.

### ENGAGEMENTS INTERNATIONAUX

– *Bibliographie*. A. Levade, « Première censure d'une loi autorisant l'approbation d'un traité » (CC, 614 DC), *Constitutions*, 2011, p. 61.

– *Clause de réciprocité (art. 55C)*. Au terme d'un revirement de jurisprudence, le Conseil d'État (9 juillet 2010, *Mme Chériet-Benseghir*, concl. G. Dumortier, note J.-F. Lachaume, *RFDA*, 2010, p. 1133 et 1146) contrôle désormais le respect de la condition de réciprocité.

### FINANCES PUBLIQUES

– *Bibliographie*. M. Bouvier, « La règle d'or, un concept à construire ? », *RFFP*, n° 113, p. v, 2011.

### GOUVERNEMENT

– *Bibliographie*. A. Dezallai, « Les archives du pouvoir exécutif français : illustrations d'exceptions à de grands principes du droit public », *RDP*, 2011, p. 155.

– *Composition*. Le premier remaniement du gouvernement Fillon III (cette *Chronique*, n° 137, p. 223) est intervenu par un décret du 27 février (*JO*, 1<sup>er</sup>-3), à l'aridité juridique, conséquemment aux erreurs de la politique française à l'égard de la Tunisie. Annoncé par une allocution

télevisée du chef de l'État, le dimanche, comme naguère son prédécesseur en 2005 (cette *Chronique*, n° 115, p. 220), le changement porte, de façon inédite, sur trois postes régaliens : M. Alain Juppé est nommé ministre des Affaires étrangères et européennes en remplacement de Mme Michèle Alliot-Marie, contrainte à la démission ; M. Gérard Longuet, sénateur de la Meuse et président du groupe UMP le remplace à l'hôtel de Brienne ; M. Claude Guéant, secrétaire général de la présidence de la République devient ministre de l'Intérieur, en remplacement de M. Hortefeux, fragilisé par deux condamnations (cette *Chronique*, n° 137, p. 231). À l'opposé, M. Patrick Ollier, compagnon de Mme Alliot-Marie, qui l'accompagnait lors des vacances controversées de fin d'année en Tunisie, demeure ministre (cette *Chronique*, n° 137, p. 222). M. Juppé possède désormais seul la qualité de ministre d'État, au point de conditionner son arrivée au Quai d'Orsay au départ de M. Guéant de l'Élysée. Celui-ci amorce une carrière ministérielle à l'image de prédécesseurs, Pierre Bérégovoy et Jean-Louis Bianco (cette *Chronique*, nos 47 et 59, p. 201 et 205). Il reste que Mme Lagarde, entrée dans le gouvernement Villepin, en mai 2005 (cette *Chronique*, n° 115, p. 200), détient désormais le record de longévité ministérielle, en lieu et place de Mme Alliot-Marie, nommée en mai 2002 (cette *Chronique*, n° 103, p. 186).

– *Comité interministériel*. Le Premier ministre a réuni trois comités, les 13, 15 et 16 mars, consacrés à la sécurité nucléaire au lendemain de l'incident survenu au Japon (*Le Figaro*, 14-3).

– *Coût de fonctionnement des cabinets ministériels*. À l'initiative pérenne

de M. Dosière, les dépenses d'études d'opinion et de sondages des différents cabinets sont indiquées (AN, Q, 1<sup>er</sup>, 22-2) ; relatives aux frais de déplacements aériens (AN, Q, 1<sup>er</sup>, 22-2) sans omettre les frais de représentation, de restauration et de déplacement de leurs membres (AN, Q, 1<sup>er</sup>, 12-4).

– *Emplois à la décision du gouvernement*. L'article 25 de la loi du 11 janvier 1984 relative à la fonction publique de l'État est conforme au principe d'égalité devant la loi, a estimé le Conseil constitutionnel, le 28 janvier (2010-94 QPC). Le gouvernement dispose d'« un large pouvoir d'appréciation pour la nomination aux emplois supérieurs de la fonction publique, dont les titulaires sont étroitement associés à la mise en œuvre de sa politique ». Il ne saurait, pour autant, procéder à ces nominations en méconnaissance de l'article 6 de la Déclaration de 1789 : « son choix doit être fait en prenant en considération les capacités requises pour l'exercice des attributions afférentes à l'emploi » *Quid au surplus de leurs vertus et de leurs talents* ?

– *Logement pour utilité de service (US)*. Leur attribution est exclusivement liée à l'exercice d'une fonction caractérisée par des contraintes particulières, selon les conditions posées par l'article R. 94 du code du domaine de l'État. Le logement doit présenter « un intérêt certain pour la bonne marche du service » ; l'agent étant astreint à des obligations impératives de service (AN, Q, 1<sup>er</sup>-2).

V. *Majorité. Ministres. Premier ministre. Président de la République. Question prioritaire de constitutionnalité.*

## GROUPES

– *Déjeuners présidentiels*. Devant les députés UMP, reçus à l'Élysée le 16 février, le chef de l'État a relancé le débat sur l'islam et la laïcité (*Le Figaro*, 17-2); reçus à nouveau, le 13 avril, après que M. Borloo eut annoncé qu'il quittait l'UMP, il leur a rappelé que « la stratégie qui consiste à diviser est perdante » (*Le Monde*, 15-4). Les sénateurs UMP ont été reçus le 9 mars (*Le Monde*, 10-3).

– *Sénat*. M. François Zocchetto, sénateur de la Mayenne, a été élu président de l'Union centriste, le 8 février, en remplacement de M. Nicolas About, nommé membre du Conseil supérieur de l'audiovisuel (*BQ*, 9-2), et M. Jean-Claude Gaudin, sénateur des Bouches-du-Rhône, a remplacé, le 8 mars, à la présidence du groupe UMP M. Gérard Longuet nommé ministre de la Défense et des Anciens Combattants (*BQ*, 9-3).

## HABILITATION LÉGISLATIVE

– *Condition des ordonnances*. Depuis la révision de 2008 qui impose une ratification expresse, le nombre des ordonnances a été de 2 en 2008, de 53 en 2009 et de 28 en 2010. Par ailleurs, si, en application de l'article 11 de la LO du 15 avril 2009, le gouvernement n'est pas contraint d'accompagner un projet de loi de ratification d'une ordonnance d'une étude d'impact des dispositions contenues, il est, en revanche, « dans l'obligation de le faire, selon le ministre chargé des relations avec le Parlement, dans le cas où une de ces dispositions se trouve modifiée par ledit projet de loi » (AN, Q, 18-1).

– *Ordonnances ultramarines (art. 74-1C)*. Une ordonnance 2011-322 du 24 mars porte extension et adaptation en Nouvelle-Calédonie, dans les îles Wallis

et Futuna, à Mayotte, à Saint-Pierre-et-Miquelon, à Saint-Barthélemy et à Saint-Martin relative à l'entreprise individuelle à responsabilité limitée (*JO*, 25-3).

V. *Question prioritaire de constitutionnalité*.

## IMMUNITÉS PARLEMENTAIRES

– *Inviolabilité*. M. Manuel Aeschlimann, député des Hauts-de-Seine (UMP), a été condamné par la cour d'appel de Paris, le 21 janvier, à 18 mois de prison avec sursis, 20 000 euros d'amende et un an d'inéligibilité pour favoritisme dans l'attribution de marchés publics alors qu'il était maire d'Asnières; il s'est pourvu en cassation (*BQ*, 24-1). La cour d'appel de Colmar a condamné, le 24 février, M. Claude Biwer, sénateur de la Meuse (UC) à deux mois de prison avec sursis, 10 000 euros d'amende et cinq ans d'inéligibilité pour prise illégale d'intérêts alors qu'il présidait le syndicat mixte de la vallée de l'Othain; il va se pourvoir en cassation (*BQ*, 25-2). M. Charles Pasqua, sénateur (ratt. UMP) des Hauts-de-Seine, qui avait été condamné en première instance à trois ans de prison, dont un ferme, pour trafic d'influence dans l'affaire de l'Angolagate (cette *Chronique*, n° 133, p. 172), a été relaxé par la cour d'appel de Paris, le 29 avril (*Le Figaro*, 30-4).

## LIBERTÉS PUBLIQUES

– *Bibliographie*. Aspects du droit d'asile (dossier), *RFDA*, 2011, p. 273; Fl. Chaltiel, « Le régime français de la garde à vue triplement censuré », *LPA*, 28-1.

– *Défenseur des droits (art. 71-1C)*. Après déclaration de conformité du Conseil constitutionnel (626 DC), la LO 2011-333 instituant un Défenseur

des droits a été promulguée (*JO*, 30-3). Nommé par décret en conseil des ministres, conformément à la procédure visée à l'article 13, alinéa 5 de la Constitution (cette *Chronique*, n° 136, p. 193) (art. 1<sup>er</sup>), celui-ci est chargé de défendre les droits et libertés dans le cadre des relations avec les administrations publiques et les organismes investis d'une mission de service public; de défendre et de promouvoir les droits de l'enfant; de lutter contre les discriminations et de veiller au respect de la déontologie par les personnes exerçant des activités de sécurité sur le territoire de la République (art. 4). Il est saisi par les personnes intéressées; il se saisit d'office (art. 5), indépendamment des parlementaires (art. 7). À cette fin, telle une construction pyramidale, il préside les 3 collèges qui l'assistent (art. 11 à 17). La fonction de Défenseur, ainsi que celle de ses adjoints, nommés par le Premier ministre (art. 11), est incompatible avec celles de membre du gouvernement, du Conseil constitutionnel, du CSM et du CESE, ainsi qu'avec tout mandat électif (art. 3). Le Défenseur et ses adjoints bénéficient d'une immunité pénale dans l'exercice de leurs fonctions (art. 2, al. 2). Il est frappé d'une inéligibilité permanente (art. LO 130, du code électoral). Une loi 2011-334 du 29 mars (*JO*, 30-3) tire les conséquences en abrogeant successivement la loi du 3 janvier 1973 instituant le médiateur de la République; celle du 6 mars 2000 relative au Défenseur des enfants; du 6 juin 2000 portant création de la Commission nationale de déontologie de sécurité et du 30 décembre 2004 créant la Haute Autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité. À l'opposé, le Contrôleur général des lieux de privation de liberté (loi du 30 octobre 2007) a échappé au tropisme du Défenseur des droits.

– *Dignité de la femme*. Une circulaire du 2 mars (*JO*, 3-3) détermine les conditions de mise en œuvre sur la loi du 11 octobre 2010 relative au port de la burqa (cette *Chronique*, n° 137, p. 225).

– *Droit de propriété*. Selon le Conseil constitutionnel (21 janvier, 2010-87 QPC), l'exclusion de la réparation du préjudice moral ne méconnaît pas la règle du caractère juste et préalable de l'expropriation pour cause d'utilité publique, au sens de l'article 17 de la Déclaration de 1789 (*JO*, 22-1). Sur le fondement d'arrêts de la Cour de cassation, rendus le 2 février 1965, le Conseil constitutionnel a jugé, le 4 février, que, hormis des « ventes particulières » faites antérieurement à l'édit de Saint-Germain-en-Laye de 1674 qui les a validées, « les terrains situés dans la zone des 50 pas géométriques en Guadeloupe et en Martinique n'ont pu être aliénés que par l'État ». En conséquence, « aucun droit de propriété sur ces terrains n'a pu être valablement constitué au profit de tiers » (2010-96 QPC) (*JO*, 5-2) (cette *Chronique*, n° 137, p. 226).

– *Droits de la défense*. L'équilibre entre les parties au procès pénal dans l'accès au pourvoi en cassation, tel qu'il résulte de l'article 618-1 CPP, est méconnu, selon le Conseil constitutionnel, motif pris de ce que seule la partie civile a la possibilité d'obtenir devant la Cour de cassation le remboursement des frais exposés; à l'opposé de la personne relaxée ou acquittée d'obtenir de la partie civile le remboursement de tels frais (2011-112 QPC) (*JO*, 2-4) (cette *Chronique*, n° 136, p. 183).

– *Droits de la défense et garde à vue*. Conformément à la décision du Conseil constitutionnel du 30 juillet 2010 (cette

*Chronique*, n° 137, p. 227), le Parlement a voté la loi 2011-392 du 14 avril (*JO*, 15-4): « En matière criminelle et correctionnelle aucune condamnation ne peut être prononcée contre une personne sur le seul fondement de déclarations qu'elle a faites sans avoir pu s'entretenir avec un avocat et assisté par lui » (III de l'article préliminaire du code de procédure pénale). Dès le début de la garde à vue, la personne peut, à cet effet, demander à être assisté par un avocat (nouvel art. 63-3-1). La garde à vue dont la durée ne peut excéder 24 heures (nouvel art. 63) « doit s'exécuter dans des conditions assurant la dignité de la personne » (nouvel art. 63-5). Suivant la temporalité fixée par le Conseil, la loi devait entrer en vigueur le 1<sup>er</sup> juin et au plus tard le 1<sup>er</sup> juillet 2011 (art. 26). Mais c'était sans compter sur l'opiniâtreté et la célérité de la Cour de cassation (cette *Chronique*, n° 137, p. 227). Par 4 arrêts rendus en assemblée plénière, le 15 avril, jour de promulgation de la loi, celle-ci a donné la priorité à la conventionnalité, considérant que les droits garantis par la CEDH, devant être « effectifs et concrets », étaient d'application immédiate. C'est ainsi que le droit au procès équitable, au nom de la sécurité juridique et les nécessités d'une bonne administration de la justice, a court-circuité la volonté du législateur.

– *Égalité devant la loi*. Dans le prolongement de sa décision du 23 juillet 2010 (*Pensions des harkis*) (cette *Chronique*, n° 136, p. 183), le Conseil constitutionnel a frappé d'inconstitutionnalité diverses dispositions législatives concernant ceux-ci en matière d'allocations et d'aides spécifiques en matière de logement fondés sur une différence de nationalité (4 février, 2010-93 QPC) (*JO*, 5-2). Le Conseil a censuré une différence de traitement

relative à la majoration de pension pour charges de famille entre fonctionnaires invalidés ou non (13 janvier, 2010-83 QPC) (*JO*, 14-1). À l'avenant, il a relevé une différence de traitement, en matière de reversion de pension entre les enfants de lits différents (2010-108 QPC). Mais, dans ces deux dernières hypothèses, le Conseil en a reporté les effets au 1<sup>er</sup> janvier 2012, de manière à ce que le Parlement en apprécie les suites, en application de l'article 62C modifié.

– *Égalité devant les charges publiques* (art. 61C). La loi 2011-94 du 25 janvier portant réforme de la représentation devant les cours d'appel a été promulguée au *JO* du lendemain, après que le Conseil constitutionnel, statuant sur une saisine corporative, eut censuré, pour une part importante, le montant de l'indemnité prévue initialement pour les avoués, dont le statut est supprimé (624 DC). Autant la réparation intégrale du préjudice patrimonial subi du fait de la perte du droit de présentation est conforme; autant celle du préjudice « de carrière », sans lien avec la nature des fonctions d'officier ministériel supprimées ne l'est pas, au même titre que les préjudices économiques et accessoires, pour méconnaissance de l'exigence constitutionnelle de bon emploi des deniers publics. Par suite, la générosité du législateur est à l'origine d'une rupture caractérisée de l'égalité devant les charges publiques (art. 13 de la Déclaration de 1789).

– *Égalité devant les charges publiques* (art. 61-1C). Conformément au principe énoncé (29 septembre 2010, ISF) (cette *Chronique*, n° 136, p. 183), le Conseil constitutionnel a abrogé l'article 168-2 du code général des impôts, en cas de disproportion marquée entre le train de vie et les revenus déclarés d'un contribuable,

au motif que le critère retenu en vue de mettre en œuvre l'objectif de valeur constitutionnelle de lutte contre la fraude fiscale « n'était ni objectif ni rationnel », au sens de l'article 13 de la Déclaration de 1789 (21 janvier, 2010-88 QPC) (*JO*, 22-1). Une solution identique sera prise en matière de fourniture d'électricité à une commune (4 février, 2010-97 QPC) (*JO*, 5-2).

168 – *Légalité des délits et des peines* (art. 8 de la Déclaration de 1789). Selon le Conseil constitutionnel, le législateur doit « énoncer en des termes suffisamment clairs et précis la prescription dont il sanctionne le manquement » (13 janvier, 2010-85 QPC) (*JO*, 14-1).

– *Liberté cultuelle*. Les édifices du culte catholique sont environ 45 000, estime le ministre de l'Intérieur; ceux du culte protestant sont estimés à 3 000, dont 1 200 pour les réformés luthériens et 1 800 pour les évangélistes. Au titre du culte israélite, on compte 280 synagogues; 150 pagodes bouddhistes. Quant aux mosquées et lieux de culte musulmans, ils sont au nombre de 2 368, dont 267 à Mayotte et 49 dans les départements et collectivités d'outre-mer (AN, Q, 18-1).

– *Liberté de communication*. Le décret du 24 janvier procède au renouvellement partiel du CSA : Mme Mariani-Ducray est nommée par le chef de l'État en remplacement de Mme Reiser; M. About, sénateur des Yvelines (UC), succède à Mme Denis par la volonté du président du Sénat, tandis que M. Gélinet est désigné, par son homologue de l'Assemblée nationale, en lieu et place de Mme Genevoix (*JO*, 28-1) (cette *Chronique*, n° 130, p. 197). Depuis Raymond Forni, en 1985 (cette *Chronique*, n° 36,

p. 173), c'est la seconde fois qu'un parlementaire accède à cette instance de régulation.

– *Liberté individuelle et liberté du mariage*. Le Conseil constitutionnel a validé, le 28 janvier (2010-92 QPC) (*JO*, 29-1), l'interprétation donnée par la Cour de cassation, le 13 mars 2007, des articles 75 et 144 du code civil, « que, selon la loi française, le mariage est l'union d'un homme et d'une femme ». Certes, des personnes du même sexe peuvent vivre en concubinage ou dans le cadre du pacte civil de solidarité. En revanche, elles ne peuvent se réclamer du droit de se marier au nom de celui « de mener une vie familiale normale » (10<sup>e</sup> al. du Préambule de la Constitution de 1946) (cons. 8). Au reste, « la différence de situation » entre les couples hétérosexuels et homosexuels justifie, au sens de l'article 6 de la Déclaration de 1789, « une différence de traitement quant aux règles du droit de la famille » (cons. 9).

– *Principes de nécessité, de proportionnalité et d'individualisation des peines*. En matière de recouvrement de l'impôt, une majoration fixe en cas de mauvaise foi du contribuable ou de manœuvre frauduleuse est conforme à l'article 8 de la Déclaration de 1789, selon le Conseil constitutionnel, dès lors qu'il s'agit d'une « sanction financière dont la nature est directement liée à celle de l'infraction » (17 mars, 2010-103 QPC) (*JO*, 18-3). En revanche, une majoration automatique de retard de paiement des impositions n'est pas une sanction ayant le caractère d'une punition, en ce qu'elle a pour objet la compensation du préjudice subi par l'État du fait des paiements tardifs (29 avril, 2011-124 QPC) (*JO*, 30-4); tout comme une cotisation,



au sens de l'article 8 de la Déclaration de 1789 (13 janvier, 2010-84 QPC) (*JO*, 14-1).

– *Principes de proportionnalité, d'individualisation des peines et inéligibilité.* L'absence de remboursement forfaitaire partiel des dépenses électorales aux candidats n'ayant pas respecté les règles de financement des campagnes, ou se situant en deçà du seuil de 5 % des suffrages exprimés, ne s'analyse pas en une « sanction ayant le caractère d'une punition ». Par suite, l'article 8 de la Déclaration de 1789 ne saurait être invoqué, a indiqué le Conseil constitutionnel, le 8 avril (2011-117 QPC) (*JO*, 9-4) concernant la situation de M. Jean-Paul Huchon, président du conseil régional d'Île-de-France. De même, la possibilité ouverte au juge de le déclarer inéligible, en cas de mise en cause de la régularité de son compte de campagne, ne revêt pas un caractère automatique, dès lors qu'il l'autorise à prendre en considération « les circonstances de chaque espèce » dans le prononcé (cette *Chronique*, n° 135, p. 211).

– « *Sécurité intérieure* ». La loi 2011-267 du 14 mars d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure (LOPPSI II) (cette *Chronique*, n° 106, p. 187) a été promulguée (*JO*, 15-3) après que le Conseil constitutionnel, mobilisant les ressources de trois rapporteurs pour en examiner les 142 articles, eut censuré 13 de ses dispositions (625 DC). À cet égard, fidèle à sa jurisprudence, il s'est employé à concilier les exigences de la sauvegarde de l'ordre public et celles de la défense des droits et libertés, en ne cédant pas au réflexe sécuritaire découlant du discours présidentiel de Grenoble (cette *Chronique*, n° 136, p. 192). Il suit de là,

que la censure a porté, pour s'en tenir à l'essentiel, sur la possibilité confiée à des opérateurs privés d'exploiter des systèmes de vidéo-production sur la voie publique pour le compte de personnes publiques ; cette délégation de compétence de police administrative méconnaissant l'article 12 de la Déclaration de 1789 (cons. 19) ; l'extension aux mineurs de l'application des peines planchers, en contradiction avec le *PFRLR* de la justice pénale les concernant (cons. 27), au même titre que l'autorisation accordée au procureur de la République de les faire convoquer directement devant le tribunal pour enfants sans instruction préparatoire par le juge des enfants, une mesure de couvre-feu étant, cependant, validée sans que pèse une présomption de culpabilité sur le représentant légal du mineur (cons. 39). Autre disposition emblématique visée concernant l'évacuation des campements illicites, le Conseil a rappelé que « les mesures de police administrative susceptibles d'affecter la liberté d'aller et venir, composante de la liberté personnelle (art. 2 et 4 de la Déclaration de 1789) doivent être justifiées par la nécessité de sauvegarder l'ordre public et proportionnées à cet objectif ». L'évacuation forcée des lieux à l'issue d'une mise en demeure de 48 heures ne respecte pas cette conciliation (cons. 55). Pareillement, le contrôle d'identité confié à des agents de police municipale en contradiction avec l'article 66C (cons. 60) ; la possibilité pour le juge des libertés et de la détention de tenir une audience dans un centre de rétention administrative, fermé au public (cons. 63) ; le principe de la légalité des délits et des peines (art. 8 et 9 de la Déclaration de 1789) « impose d'adopter des dispositions suffisamment précises et des formules sans équivoques », démarche qui n'a

pas été respectée s'agissant des activités d'intelligence économique (cons. 76). La loi et la grâce de l'État de droit, en somme.

V. *Amendement. Autorité constitutionnelle autonome. Collectivités territoriales. Conseil constitutionnel. Gouvernement. Parlement. Parlements.*

## LOI

170 – *Bibliographie.* Cl. Belot, *La Maladie de la norme*, S, rapport d'information n° 317, 2011; G. Éveillard, « Abrogation implicite ou inconstitutionnalité de la loi? », *RFDA*, 2011, p. 353.

– *Abrogation de dispositions législatives liberticides.* Diverses dispositions législatives ont été abrogées par le Conseil (cette *Chronique*, n° 137, p. 229) : l'article L. 28 du code des pensions civiles et militaires de retraite (2010-83 QPC); l'article 168-2 du code général des impôts (2010-88 QPC); les articles 9 de la loi du 16 juillet 1987, le 2 de la loi du 11 juin 1994, les articles 47 §1 *bis* de la loi du 30 décembre 1999, et 6 et 9 de la loi du 23 février 2005 (2010-93 DC); l'article L. 2333-5 *CGCT* (2010-97 QPC); l'article unique de la loi du 11 décembre 1996 (2010-100 QPC); l'article 8 § IV de l'ordonnance du 5 octobre 2007 (2010-107 QPC); l'article L. 43 du code des pensions civiles et militaires de retraite (2010-108 QPC); l'article L. 134-6 du code de l'action sociale et des familles (2<sup>e</sup> et 3<sup>e</sup> alinéas) et l'article 618-1 du code de procédure pénale.

– *Corpus juridique français.* À l'heure actuelle, il comprend, selon M. Lasvignes, secrétaire général du gouvernement, 2 000 lois et 26 000 décrets, chiffres imputables à l'importance du

travail de codification des textes (*Le Monde*, 5-2).

– « *Délégifération?* ». Selon le ministre de l'Éducation nationale, il s'agit d'une « opération qui consiste en la suppression en tout ou partie de textes législatifs ou articles de code rendus inutiles ou sans objet par l'édition de nouveaux textes ou du fait de l'obsolescence qui les rendent manifestement inapplicables en raison de la disparition des circonstances ayant présidé à leur adoption ». Outre la simplification du droit et une meilleure accessibilité à tous, cette démarche s'inscrit « dans une mise en cohérence la plus étroite possible des textes au sein du système législatif » (AN, Q, 12-4).

V. *Code électoral. Conseil constitutionnel. Libertés publiques. Question prioritaire de constitutionnalité.*

## LOI DE FINANCES

– *Bibliographie.* J.-P. Camby (coord.), *La Réforme du budget de l'État (LOLF)*, 3<sup>e</sup> éd., 2011, LGDJ.

## MAJORITÉ

– *Recul de l'exécutif.* La déchéance de nationalité visant les naturalisés coupables de crimes contre les détenteurs de l'autorité publique, que le président de la République avait annoncée, le 30 juillet 2010, avait été introduite en première lecture du projet de loi relatif à l'immigration; rejetée par le Sénat, elle fut rétablie en commission à l'Assemblée, mais suscita un amendement de suppression signé par 68 députés UMP et NC. Devant cette fronde, le chef de l'État se résigna à abandonner cette mesure phare du discours de Grenoble (*Le Monde*,

10-3) et l'amendement de suppression adopté, le 9 mars, avec l'accord du gouvernement.

#### V. Libertés publiques.

#### MINISTRES

– *Condition collective.* Selon M. Sarkozy, s'exprimant au conseil des ministres, le 23 mars, « un ministre n'est pas un homme politique comme les autres, il est tenu à un devoir de solidarité dans l'expression collective, surtout en période électorale. Un ministre n'a pas à avoir de position personnelle lorsqu'une ligne a été définie » (*Le Figaro*, 24-3).

– *Condition individuelle.* Le tribunal correctionnel de Paris s'est déclaré incompétent, le 7 février, à propos d'une action pour atteinte à la présomption d'innocence de M. Hennouri contre M. Hortefeux, considérant que le TA l'était (*Le Monde*, 9-2) (cette *Chronique*, n° 137, p. 231). Seul ministre, candidat aux élections cantonales, M. Mercier a été réélu dans le Rhône. Il en a conservé, le 31 mars, la présidence du conseil général, tout comme M. Leroy dans le Loir-et-Cher (*Le Monde*, 2-4). Mme Lagarde a été mise en cause à propos de l'affaire Tapie par les députés socialistes le 1<sup>er</sup> avril (*Le Monde*, 3-4) et de sa déclaration d'intérêts (*infra*).

– *Continuité de la fonction.* À propos de ses vacances tunisiennes de fin d'année, Mme Alliot-Marie a estimé successivement : « Quand je suis en vacances, je ne suis pas ministre des Affaires étrangères » sur France Info, le 5 février, avant de se rétracter, à bon droit : « Je suis évidemment ministre 365 jours par an, 24 heures sur 24 » (*Le Parisien*, 7-2).

– *Déclaration d'intérêts.* Dans l'attente du vote d'un projet de loi, au vu du rapport Sauvé relatif à la prévention des conflits d'intérêts dans la vie publique (*Le Monde*, 28-1), une circulaire du Premier ministre, en date du 16 mars, invite les membres du gouvernement et les conseillers de leur cabinet à présenter cette déclaration, « à l'exception des informations pouvant concerner la vie privée de personnes tierces ». Le document modélisé par le SGG, rempli par les intéressés, a été consultable en ligne à compter du 21 avril ([www.gouvernement.fr](http://www.gouvernement.fr)). Celui de Mme Lagarde a été mis en cause, motif pris de ce qu'elle avait investi dans une société de logiciels dirigée par le fils du président d'Oséo, banque publique des PME, relevant de la tutelle du ministre de l'Économie. La ministre a décidé de confier à un intermédiaire agréé la gestion de ses parts, le 28 avril, suivant l'exemple du Premier ministre, conformément à une circulaire de 2007 (*Le Monde*, 23 et 30-4).

– *Défraiement pour les déplacements.* Le décret 2011-141 du 3 février fixe les conditions de leur prise en charge par l'État. En l'occurrence, il s'agit, « à l'exception de tout autre, ceux réalisés au titre de leur fonction ministérielle ou dans la limite d'un déplacement par semaine pour concilier l'exercice de ces fonctions avec celui d'un mandat électif ou de se rendre dans la circonscription où ils sont temporairement remplacés conformément à l'article 25C » (art. 1<sup>er</sup>, al. 1<sup>er</sup>). Le déplacement ne peut être effectué en avion dans ces deux derniers cas que « si l'utilisation d'un autre mode de transport occasionnait un temps de déplacement excédent 2 heures, à l'aller ou au retour » (al. 2) (*JO*, 4-2).

– *Séjour strictement privé à l'étranger.* À la suite de certaines vacances inopportunes, une circulaire du Premier ministre, en date du 24 février, enjoint désormais aux ministres et secrétaires d'État d'informer le SGG de tout séjour effectué à titre strictement privé dans un pays situé en dehors de l'Union européenne: « Le séjour d'un ministre dans un pays étranger, même si c'est à titre privé, est toujours susceptible de recevoir une signification politique » (*Le Figaro*, 24-2). « Désormais, les ministres devront privilégier la France », avait estimé le chef de l'État au conseil réuni le 9 février (*Le Figaro*, 10-2). *Douce France, pays de mon enfance!*

172

– *Solidarité.* Les divergences publiques d'appréciations se sont multipliées (cette *Chronique*, n° 137, p. 232). MM. Apparu et Baroin se sont opposés à propos d'une éventuelle modification de la loi de 1905 relative au financement des mosquées (*Le Figaro*, 18/19-2). Des voix discordantes se sont exprimées s'agissant de l'attitude à tenir au second tour des élections cantonales, en présence d'un candidat du Front national. MM. Baroin, Juppé, de Raincourt et MMmes Kosciusko-Morizet et Péresse se sont réclamés de la logique du Front républicain à l'unisson, du reste, du Premier ministre (*Le Figaro*, 21-3). Mme Lagarde a pris ses distances par rapport à M. Guéant, s'agissant de la limitation de l'immigration légale (*Le Figaro*, 8-4). En dernier lieu, les ministres se sont présentés, en ordre dispersé, le 5 avril, à la convention de l'UMP consacré à la laïcité (*Le Figaro*, 6-4). Porte-parole du gouvernement, M. Baroin n'en a pas moins marqué son refus d'y participer.

V. *Gouvernement. Premier ministre. Président de la République.*

## MISSIONS D'INFORMATION

– *Article 145, al. 4 RAN.* La conférence des présidents a décidé, le 11 janvier, sur proposition du président Accoyer, qui la présidera, la création d'une mission d'information de 32 membres sur la compétitivité de l'économie française et le financement de la protection sociale. Les deux rapporteurs sont MM. Pierre Méhaignerie, président UMP de la commission des affaires sociales, et Jérôme Cahuzac, président (SRC) de la commission des finances.

## PARLEMENT

– *Bibliographie.* M. Ailincai, « Le contrôle parlementaire de l'intervention des forces armées à l'étranger. Le droit constitutionnel à l'épreuve du droit comparé », *RDP*, 2011, p. 129; A. Baudu, « L'évaluation parlementaire, problème ou solution ? », *RFFP*, n° 133, février, p. 131; L. Baghestani, « À propos de la loi tendant à renforcer les moyens du Parlement en matière de contrôle de l'action du gouvernement et d'évaluation des politiques publiques », *LPA*, 20-4.

– *Fonctionnement des assemblées parlementaires.* La loi 2011-140 du 3 février tendant à renforcer les moyens du Parlement en matière de contrôle de l'action du gouvernement et d'évaluation des politiques publiques (*JO*, 4-2) fait suite aux censures prononcées par la décision 281 DC du 25 juin 2009 sur le règlement de l'Assemblée nationale (cette *Chronique*, n° 131, p. 182). Elle complète en ce sens l'ordonnance 58-1100 du 17 novembre 1958.

V. *Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques. Commissions d'enquête. Cour des comptes.*

– *Présidents des assemblées.* Chacun d’entre eux nomme des personnalités qualifiées, dans le respect d’une « représentation équilibrée » entre les sexes, aux collègues qui assistent le Défenseur des droits (art. 13, 14 et 15 de la LO 2011-333 du 29 mars) (*JO*, 30-3). De même, sur demande d’une commission permanente de l’assemblée, le président peut transmettre à celui-ci « toute pétition dont l’assemblée a été saisie » (art. 7, al. 3), ou le consulter sur toute question relevant de son champ de compétence (art. 32, al. 3).

#### V. Libertés publiques.

##### PARLEMENTAIRES

– *Attributs.* Une réclamation peut être adressée à un parlementaire, ou à un représentant français au Parlement européen qui le transmet au Défenseur des droits « s’il estime qu’elle appelle son intervention » (art. 7, al. 1<sup>er</sup> de la LO 2011-333 du 29 mars) (*JO*, 30-3). *Proprio motu*, les députés et les sénateurs peuvent saisir ce dernier (al. 2).

– *Discipline.* Le bureau de l’Assemblée nationale a prononcé, le 23 mars, la censure avec exclusion temporaire jusqu’à l’expiration du 15<sup>e</sup> jour de séance à l’encontre de M. Maxime Gremetz, député GDR de la Somme, à la suite des violents incidents qu’il avait provoqués le 16 mars, à l’occasion de la réunion de la commission des affaires économiques sur l’accident nucléaire au Japon (*BQ*, 24-3); Cette sanction, qui emporte la privation de la moitié de l’indemnité parlementaire pendant deux mois (article 76 RAN), n’avait jamais encore été appliquée (v. notre *Droit parlementaire*, n° 186). M. Maxime Gremetz, qui

a vainement tenté de pénétrer au Palais-Bourbon, a saisi en référé le Conseil d’État qui a décliné sa compétence le 28 mars (*BQ*, 29-3); en revanche, la présidente du TGI de Paris l’a autorisé à assigner le président Accoyer pour faire annuler cette sanction (*BQ*, 15-4). M. Gremetz a été exclu du groupe GDR le 12 avril.

V. *Comité d’évaluation et de contrôle des politiques publiques. Commissions d’enquête. Cour des comptes. Libertés publiques.*

##### PARLEMENTAIRES EN MISSION

173

– *Nominations.* Selon une démarche pérenne (cette *Chronique*, n° 137, p. 232), 5 députés ont été concernés : le président de la commission des lois, M. Warsmann (Ardenne) (UMP) auprès du Premier ministre (décret du 25 janvier) (*JO*, 26-1), MM. Louis Giscard d’Estaing (Puy-de-Dôme) (UMP) auprès de la ministre de l’Économie (décret du 11 février) (*JO*, 12-2); Douillet (Yvelines) (UMP) à l’Écologie (décret du 16 février) (*JO*, 17-2) et Reynès (Bouches-du-Rhône) (UMP) à l’Agriculture (*JO*, 18-2). Quant à M. Chossy, sa mission auprès de la secrétaire d’État à la famille, en date du 5 novembre 2010 (cette *Chronique*, n° 137, p. 232) a été prolongée par le décret du 20 avril (*JO*, 21-4). Simultanément, 3 sénateurs ont été nommés : MM. Bockel, ancien ministre (Haut-Rhin) (RDSE) auprès du ministre de l’Intérieur (décret du 14 janvier) (*JO*, 15-1); Doligé (Loiret) (UMP) auprès du Premier ministre (décret du 25 janvier) (*JO*, 26-1) et Hérisson (Haute-Savoie) (UMP) à l’intérieur (*JO*, 26-1).

V. *Assemblée nationale. Sénat.*

## PARTIS POLITIQUES

– *Bibliographie*. P. Larriue, « Les partis politiques en marge du droit ? », *RDP*, 2011, p. 179; S. Marcilloux-Gummarra, « Le financement des partis politiques », *RFDC*, 2011, p. 163.

– *Directives présidentielles*. Au cours d'une réunion de l'équipe dirigeante de l'UMP à l'Élysée, le 14 février, le chef de l'État a préconisé l'organisation d'une convention sur le thème de la laïcité et de la place des religions. Il a également validé l'organigramme du parti présidentiel (*Le Figaro*, 15-2).

174

– « *Premier Cercle* ». Le président de la République a rencontré, le 25 janvier, les grands donateurs de l'UMP auxquels il a demandé d'apporter « leurs contributions pour l'élaboration du projet présidentiel » (*BQ*, 27-1).

## POUVOIR RÉGLEMENTAIRE

– *Application des lois*. Entre le 3 juillet 2007 et le 30 juin 2010, 142 lois ont été promulguées, hors lois de ratification et lois constitutionnelles : 50 sont d'application directe et 92 appellent des décrets d'application, selon le bilan semestriel dressé par le SGG. Concernant ces derniers, 1 448 dispositions ont été identifiées. Au 31 décembre 2010, 1 174 d'entre elles ont reçu application ; ce qui porte le taux d'application des lois à 81,08 %. Il était de 75,73 % au 31 décembre 2008 et de 84,18 % au 31 décembre 2009.

– *Article 37, al. 2C*. La fixation, par la loi du 4 mars 2002 relative aux droits des malades, à 3 520 heures de la durée de formation de certains spécialistes relève du domaine réglementaire, constate la décision 223 L du 3 février.

V. *Loi*.

## PREMIER MINISTRE

– *Ancien Premier ministre*. Le tribunal correctionnel de Lille a condamné, le 4 février, M. Pierre Mauroy à 20 000 euros d'amende avec sursis pour abus de confiance, concernant un emploi fictif à la communauté urbaine de Lille, en 1992 (*Le Figaro*, 5/6-2).

– *Autonomie préservée*. Dans un souci d'équilibre (cette *Chronique*, n° 136, p. 188), le Premier ministre, tout en jugeant « excessive » la réaction des magistrats, à propos de l'affaire de Pornic, n'en a pas moins abordé la question des moyens de la justice, lors de sa conférence de presse, le 7 février (*Le Figaro*, 8-2). À propos du débat sur la laïcité lancé par le chef de l'État, il en a marqué les limites, le 28 février, sur RTL : s'il « devait être centré sur l'islam » et devait « conduire à stigmatiser les musulmans, je m'y opposerais » (*Le Figaro*, 1<sup>er</sup>-3). Il devait se démarquer du mot d'ordre présidentiel en vue des élections cantonales, en marquant sa préférence pour la solution du Front républicain, le 21 mars (*Le Figaro*, 22-3).

– *Autorité*. Mme Bougrab qui, dès le 29 janvier, s'était prononcée pour le départ du président égyptien, M. Moubarak, a été rappelée, le lendemain, à la discipline gouvernementale par le Premier ministre, en présence de M. Chatel, son ministre de tutelle (*Le Monde*, 1<sup>er</sup>-2) (cette *Chronique*, n° 137, p. 233).

– *Continuité*. Pour le Premier ministre, « la stabilité du pouvoir exécutif, ça n'est peut-être pas "décoiffant", mais c'est un atout qui permet d'être concentré sur nos objectifs » (cérémonie des vœux, 10 janvier) (*Le Figaro*, 11-1).

– *Déclaration d'intérêts*. Le Premier ministre a donné l'exemple, le 20 avril (site gouvernement. fr).

– *Direction interministérielle des systèmes d'information et de communication de l'État*. Le décret 2011-193 du 21 février en porte création. Elle est placée sous l'autorité du Premier ministre et rattachée au secrétaire général du gouvernement (JO, 22-2 @1).

– *Mise en cause*. De manière exceptionnelle, M. Copé, secrétaire général de l'UMP, a dénoncé, sur Canal + le 28 mars, la « posture » du Premier ministre au lieu de « jouer collectif », notamment dans le débat relatif à la laïcité (*Le Monde*, 30-3).

– *Pouvoir de nomination*. V. Défenseur des droits.

– *Rencontres avec les élus*. Conformément à la pratique, le Premier ministre a reçu, le 10 janvier, les responsables parlementaires, pour les informer du déroulement des faits ayant abouti à la mort de deux otages au Niger (*Le Figaro*, 11-1). Il agira, de même, le 18 mars, pour une réunion d'information sur l'engagement militaire de la France en Libye (*Le Figaro*, 19-3), et le 11 avril, jour de l'arrestation à Abidjan de M. Gbagbo (*Le Figaro*, 12-4).

– *Sur la relation avec le président de la République*. « Dans l'histoire récente, vous ne trouverez pas beaucoup de couples exécutifs qui aient fonctionné aussi longtemps et aussi bien », a estimé M. Fillon dans un entretien au *Figaro*, le 5 mars.

– *Vacances égyptiennes*. Dans un communiqué de presse, le 8 février, le Premier ministre a précisé les conditions

dans lesquelles il avait séjourné, avec sa famille, à Assouan, à l'invitation des autorités égyptiennes. S'agissant d'un déplacement privé, les billets d'avion lui ont été facturés sur ses deniers personnels. En revanche, un avion de l'ETEC est demeuré stationné afin, selon « les règles de disponibilité applicables aux plus hautes autorités de l'État, de permettre un rapatriement sans délai du Premier ministre en cas d'urgence ». Le défraiement est supporté par Maignon, selon l'usage (www.gouvernement.fr).

V. *Gouvernement. Majorité. Ministres. Président de la République*.

175

PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE

– *Bibliographie*. A.-Chl. Foirry, *Contribution à l'étude de l'interprétation de la Constitution de 1958 par le président de la République*, thèse Paris-I, 2011 ; L. Baghestani, « À propos des lois du 23 juillet 2010 relatives à l'application du 5<sup>e</sup> alinéa de l'article 13C », *LPA*, 9-2 ; G. Courtois, « Nicolas Sarkozy en crise d'autorité », *Le Monde*, 29-3.

– *Airbus présidentiel*. À propos de l'acquisition de l'Airbus A330, stationné sur la base aérienne d'Évreux (Eure), le secrétaire d'État chargé des transports indique qu'« il peut parcourir 12 000 km sans escale (soit 50 % de plus que les deux anciens A319, qui ont été revendus, au demeurant), en 14 heures de vol environ. Cet appareil est doté de moyens de transmissions satellitaires modernes et sécurisés, garantissant aux plus hautes autorités de l'État la continuité de l'exercice de leurs prérogatives » (AN, Q, 8-3).

– *Ancien président*. Le tribunal correctionnel de Paris devant lequel était

renvoyé M. Jacques Chirac a déclaré recevable une QPC déposée par un de ses coprévenus, le 8 mars, et reporté la suite après la décision de la Cour de cassation (*Le Monde*, 10-3).

– *Anniversaire de l'élection*. La présidence de la République a publié une brochure intitulée : « 4 ans d'action mai 2007-mai 2011 » (*Le Monde*, 23-4) (cette *Chronique*, n° 136, p. 223).

– *Arbitrage*. Il a appartenu au chef de l'État de trancher les questions relatives à la fiscalité (suppression du bouclier fiscal, aménagement de l'ISF), le 12 avril, puis les modalités de la prime à verser à des salariés, le 20 suivant (*Le Figaro*, 13 et 21-4).

– *Chef des armées*. Le président Sarkozy a décidé une opération militaire franco-nigérienne, le 8 janvier, après l'enlèvement à Niamey de deux ressortissants français (*Le Figaro*, 9-1) (cette *Chronique*, n° 136, p. 191). En application de résolutions du Conseil de sécurité de l'ONU, l'aviation française est intervenue en Libye, à partir du 19 mars (*Le Monde*, 21-3), puis des éléments aériens et terrestres, à Abidjan, en Côte d'Ivoire, à deux reprises, les 4 et 10 avril (*Le Monde*, 6 et 12-4).

– *Chef de la diplomatie*. Le président a présenté, le 24 janvier, les objectifs de la présidence française du G8-G20 (*Le Monde*, 26-1). Il a reconnu officiellement l'opposition au régime de Tripoli, le 10 mars, et a réuni une conférence internationale en vue de mettre en œuvre la résolution de l'ONU contre le dirigeant libyen (*Le Monde*, 21-3). Il s'est reconnu, le 24 janvier, par ailleurs, une « certaine réserve lorsqu'il s'agit de commenter les événements de pays qui ont été la

France et qui ne le sont plus » (*Le Figaro*, 25-1).

– *Chef de la majorité*. En vue du second tour des élections cantonales, le chef de l'État a affirmé, le 22 mars : « Le choix, c'est s'abstenir ou voter PS. La seule chose exclue, c'est voter FN » (*Le Figaro*, 23-3).

– *Chef de parti*. M. Sarkozy a décidé de supprimer la réunion hebdomadaire de l'état-major de l'UMP du lundi (*Le Figaro*, 16/17-4).

– *Collaborateurs*. M. Claude Guéant, devenu ministre de l'Intérieur, a été remplacé au secrétariat général de la présidence par le secrétaire général adjoint, M. Xavier Musca, lui-même remplacé par M. Jean Castex (*JO*, 2-3). D'importants changements sont intervenus, parmi lesquels on relève que MM. Franck Louvrier et Olivier Biancarelli ont été nommés conseillers du président de la République (*JO*, 24-3) et que M. Hugues Moutouh, nommé conseiller pour les affaires juridiques et constitutionnelles (*JO*, 23-1), a quitté ses fonctions le 3-3 (*JO*, 9-3) et que M. Abderrahmane Dahmane, qui avait été nommé conseiller technique (*JO*, 13-1), a été démis de ses fonctions le 11 mars (*JO*, 12-3 et *Le Monde*, 13/14-3).

– *Communication*. Outre son aspect quotidien, le chef de l'État a dialogué, pour la deuxième fois, sur TF1, le 10 février, avec un panel de 9 Français (*Le Monde*, 12-2) (cette *Chronique*, n° 134, p. 178).

– *Compassion et législation*. À propos d'un fait divers tragique, à Pornic (Loire-Atlantique), le président a exigé, le 25 janvier, des « initiatives sur le suivi des délinquants sexuels » (*Le Monde*, 27-1).



– *Conférence de presse*. Pour la 3<sup>e</sup> fois (cette *Chronique*, n° 133, p. 185), M. Sarkozy a convié les journalistes, ainsi que les ambassadeurs, le 24 janvier, à propos des priorités françaises du G20 (*Le Monde*, 26-1).

– *Conseil de politique nucléaire*. Les grandes lignes de la réorganisation de la filière nucléaire ont été fixées à l'Élysée le 21 février (*BQ*, 22-2).

– *Étendue de l'irresponsabilité (suite)*. Contrairement à l'avis de classement rendu par le parquet dans l'affaire des sondages commandés par l'Élysée (cette *Chronique*, n° 137, p. 236), le juge d'instruction Serge Tournaire a estimé, le 9 mars, que l'immunité présidentielle « doit être interprétée strictement et ne saurait bénéficier de manière automatique aux tiers, collaborateurs ou non du chef de l'État » (*BQ*, 10-3).

– *Gestion du temps*. « Conformément au principe constitutionnel de séparation des pouvoirs, le président de la République n'a pas à rendre compte de son emploi du temps devant le Parlement », indique le Premier ministre, s'agissant de sa rencontre avec M. Thierry Henry (cette *Chronique*, n° 135, p. 209) (*AN*, Q, 22-2).

– *Irresponsabilité*. M. Jacques Chirac a fait savoir au juge antiterroriste Marc Trévidic, qui souhaitait l'entendre dans l'affaire de l'attentat de Karachi en 2002, qu'en vertu de l'article 67C il ne répondrait pas à une éventuelle convocation (*BQ*, 14-2).

– « *Mea culpa* ». Le chef de l'État a reconnu, le 24 janvier, lors de la conférence de presse consacrée au G20 que « la France n'avait pas pris la juste mesure » de la désespérance du peuple tunisien...

« Sans doute, nous avons sous-estimé [les] aspirations du peuple tunisien à la liberté » (*Le Monde*, 26-1).

– *Missions*. Le chef de l'État a chargé plusieurs parlementaires d'une mission: les députés Yvan Lachaud (NC) sur la délinquance des mineurs (*BQ*, 12-1), Bernard Debré (UMP) sur les moyens « d'assainir la filière du médicament » (*Le Monde*, 29-1), Éric Ciotti (UMP) sur l'efficacité de l'exécution des peines (*BQ*, 28-1) et le sénateur Éric Dolige (UMP), nommé parlementaire en mission auprès du Premier ministre, sur la simplification des normes concernant les collectivités locales (*BQ*, 27-1). Il a confié à l'ancien président Giscard d'Estaing la responsabilité de la commission chargée de l'avenir de l'Hôtel de la Marine, place de la Concorde (*BQ*, 7-2).

– *Organisation de la présidence*. Elle doit être modifiée, avec la mise en place de plusieurs « pôles de compétence » (*BQ*, 25-3).

– *Pouvoir de nomination*. V. *Gouvernement*. *Libertés publiques*.

– *Style présidentiel*. Répondant au député François Loncle qui lui demandait de prendre les dispositions nécessaires « pour permettre au président de la République de s'exprimer au niveau de dignité et de correction qu'exige sa fonction », le ministre de l'Éducation nationale a affirmé que le chef de l'État « parle clair et vrai, refusant un style amphigourique et les circonvolutions syntaxiques (*sic!*) qui perdent l'auditeur et le citoyen » (*BQ*, 6-1).

V. *Gouvernement*. *Majorité*. *Ministres*. *Partis politiques*. *Premier ministre*. *République*.

QUESTION PRIORITAIRE  
DE CONSTITUTIONNALITÉ

- *Bibliographie*. G. Carcassonne et O. Duhamel, *QPC*, Dalloz, 2011 ; « Conseil constitutionnel et QPC : une révolution ? », *Regards sur l'actualité*, n° 368, février, La Documentation française, 2011 ; J. Benetti, « Les incidences de la QPC sur le travail législatif. D'une logique de prévention à une logique de correction des inconstitutionnalités », *Constitutions*, 2011, p. 42 ; A.-M Le Pourhiet, « QPC, démocratie et séparation des pouvoirs », *ibid.*, p. 42 ; P. Mazeaud et F. Terré, « Vers un gouvernement des juges ? », *Le Figaro*, 26-11.
- *Chr. Gazette du Palais*, 12-12 2020 ; *JCP*, n° 47, 2010, p. 2192 ; *RFDC*, 2011, p. 99 ; *RFFP*, n° 113, 2011, p. 319.
- *Anniversaire*. Le président Debré a organisé une réception, le 1<sup>er</sup> mars, et dressé un bilan avantageux. Environ 2 000 QPC ont été posées depuis le 1<sup>er</sup> mars 2010. Au 27 février, le Conseil a enregistré 527 décisions : 124 décisions de renvoi (59 du Conseil d'État et 65 de la Cour de cassation) et 403 décisions de non-renvoi (163 du Conseil d'État et 240 de la Cour) ; soit une proportion d'un quart de QPC renvoyées et trois quarts non renvoyées. Au 28 février, le Conseil constitutionnel a rendu 83 décisions portant sur 102 de ces 124 affaires (sur ces 102, 47 viennent du Conseil d'État et 76 de la Cour de cassation). Le Conseil constitutionnel, au prix d'un effort soutenu, à l'égal du SGG, du reste a jugé dans un délai moyen de deux mois. Le droit pénal et le droit fiscal ont le plus suscité de QPC. Sur les 83 décisions rendues, au cours de cette période, 56 % sont de conformité, 34 % de non-conformité totale (14 décisions),

partielle (7 décisions) ou, avec réserve (9 décisions) et 10 % de non-lieux. En bref, « la QPC a été comprise et adoptée partout et par tous », selon le président Debré (<http://www.conseil-constitutionnel.fr>).

– *Compétition entre constitutionnalité et conventionnalité*. La Cour de cassation persiste dans sa préférence pour cette dernière à propos de la garde à vue. Elle n'a pas hésité, le 15 avril, à occulter la loi qui venait d'être promulguée. La conventionnalité ne saurait attendre (*v. Libertés publiques*).

– *Constitution*. Le Conseil a confirmé la valeur constitutionnelle des droits et devoirs énoncés par la Charte de l'environnement, qui s'imposent « non seulement aux pouvoirs publics et aux autorités administratives [...] mais également à l'ensemble des personnes » (8 avril, 2011-116 QPC) (*JO*, 9-4).

– *Déport et récusation des membres du Conseil constitutionnel*. À propos de la présence d'anciens parlementaires dans ses rangs, le garde des Sceaux estime que l'article 6 § 1 CEDH s'applique au contrôle de constitutionnalité *a posteriori* (art. 61-1C). Le respect du principe d'impartialité est garanti par le règlement intérieur du 4 février 2010 (art. 4), selon qu'un conseiller se déporte ou est l'objet d'une procédure de récusation. Cette dernière vaut « si les actes accomplis [...] impliquent que leur auteur a porté une appréciation sur la constitutionnalité [de la] norme », conformément à la jurisprudence de la Cour de Strasbourg (22 février 1996, *Bulut c. Autriche*) (AN, Q, 18-1). À cet égard, on ne manquera pas de relever que le président et les conseillers veillent scrupuleusement à préserver leur impartialité en

se déportant. À preuve, les entrées et sorties observées lors de la séance du 10 février (*JO*, 12-2).

– *Disposition législative.* La décision *Pas géométriques* (2010-96 QPC) qui a validé l'article L. 5112-3 du code général de la propriété des personnes publiques, mentionne dans ses visas l'édit de Saint-Germain-en-Laye de décembre 1674, du siècle de Louis XIV et une ordonnance de Charles X du 9 février 1827, entre autres (cette *Chronique*, n° 137, p. 238).

– *Interprétation jurisprudentielle.* La contestation, au titre d'une QPC, de la portée effective d'une interprétation jurisprudentielle constante (cette *Chronique*, n° 137, p. 239), ne peut être invoquée tant que la juridiction suprême de l'ordre juridictionnel concerné n'a pas statué (8 avril, 2011-120 QPC) (*JO*, 9-4). Il reste qu'en l'occurrence la primauté du Conseil constitutionnel s'affirme en ce qu'il met fin au monopole dont disposaient, à ce jour, la Cour de cassation et le Conseil d'État. Ce qui compense le fait de partager sa qualité de juge constitutionnel. Victoire amère ou victoire douce ?

– *Procédure. Quels aspects sont à citer.*  
I. Fidèle à sa démarche, le Conseil a validé des dispositions législatives sous le bénéfice d'une réserve d'interprétation (2010-88 QPC; 2010-101 QPC) (*JO*, 22-1 et 12-2) (cette *Chronique*, n° 137, p. 238).

II. En application de l'article 62, alinéa 2C, il a décidé le report de l'abrogation prononcée au 1<sup>er</sup> janvier 2012 (2010-83 QPC; 2010-108 QPC).

III. Pour la première fois, une disposition législative consécutive à une habilitation législative du gouvernement, soit une ordonnance de l'article 38C, a généré

une QPC. En l'occurrence, il s'agissait de l'ordonnance du 5 octobre 2007 à la destinée tourmentée: frappée de caducité, ressuscitée et ratifiée par la loi du 27 mai 2009 (art. 66) (2010-107) (*JO*, 18-3). Il y a lieu de rappeler que l'exigence de la ratification expresse des ordonnances, posée en 2008, n'a pas de portée rétroactive.

– *Retenue à l'égard du Parlement.* Appelé à se prononcer sur le mariage homosexuel, le Conseil constitutionnel a estimé devoir énoncer que « l'article 61-1C, à l'instar de l'article 61, ne lui confère pas un pouvoir général d'appréciation et de décision de même nature que celui du Parlement; que cet article lui donne seulement compétence pour se prononcer sur la conformité d'une disposition législative aux droits et libertés que la Constitution garantit » (2010-92 QPC, cons. 5). Par suite, il ne lui appartient pas de « substituer son appréciation à celle du législateur » (cons. 9), rappelant comme naguère (2010-39 QPC) (cette *Chronique*, n° 137, p. 240) qu'il incombe à ce dernier d'exercer sa compétence et non de se défausser sur le juge.

V. *Autorité judiciaire. Autorité juridictionnelle. Collectivités territoriales. Conseil constitutionnel. Gouvernement. Libertés publiques. Loi.*

## QUESTIONS ÉCRITES

– *Fin de non-recevoir.* À propos du meurtre des moines de Tibéhirine perpétré en 1996, le garde des Sceaux s'oppose à une demande relative à l'état d'avancement d'une information judiciaire en cours, dans le respect du principe de secret de l'instruction (art. 11 CPP) (AN, Q, 11-1). Dans le même ordre d'idées, « le ministère de la Justice et des Libertés ne dispose pas de statistiques »

concernant la possibilité offerte à un officier de police judiciaire de ne pas autoriser une garde à vue (art. 63-2 CPP), (AN, Q, 22-2). En revanche, un tableau est dressé des gardes à vue pour l'année 2009, les plus importantes étant relatives à la législation sur les produits stupéfiants et aux violences volontaires (AN, Q, 22-2).

180 – *Réponses*. Le garde des Sceaux s'est prononcé sur le décès de l'ancien ministre Robert Boulin et les procédures judiciaires ouvertes (AN, Q, 19-4). Pour sa part, le ministre des Affaires étrangères se prononce sur la situation politique au Cameroun (AN, Q, 19-4).

#### V. Assemblée nationale.

#### RÉPUBLIQUE

– *Bibliographie*. P. Albertini, *La France est-elle gouvernable ?*, L'Harmattan, 2011 ; D. Rousseau, « Une V<sup>e</sup> République toujours à la recherche de son équilibre politique », *Regards sur l'actualité*, n° 367, janvier, p. 93, La Documentation française, 2011 ; L. Malo, « Les langues régionales dans la Constitution française : à nouvelles donnes, nouvelles réponses », *RFDC*, 2011, p. 69.

– « *Les racines chrétiennes de la France* ». Le chef de l'État y a fait référence en se rendant, le 3 mars, au Puy-en-Velay (Haute-Loire) (*Le Figaro*, 4-3). Le 9 février précédent, à l'occasion du dîner du CRIF, il avait évoqué « les racines chrétiennes et juives de la France » (*Le Figaro*, 10-2).

– *Prérogative*. Le chef de l'État a décidé par un décret du 16 mars qu'un hommage de la Nation sera rendu à Aimé Césaire au Panthéon ; une inscription

à sa mémoire a été installée en ce lieu, en application du décret du 26 mai 1885.

– « *Réunion de ministres* ». V. *Chef des armées*.

– *Tradition républicaine*. M. Bernard Thibault, secrétaire général de la CGT, l'a méconnue en ne se rendant pas à la cérémonie des vœux de l'Élysée à laquelle il était convié le 6 janvier (*Le Monde*, 7-1). Les députés et sénateurs communistes et du Parti de gauche l'imitèrent le 12 suivant, de même que les présidents des groupes socialistes (*Le Monde*, 13-1). V. *Président de la République*.

– *Vœux*. Les cérémonies ont commencé, le 4 janvier, sur la base aérienne de Saint-Dizier (Haute-Marne). Elles ont été délocalisées, comme l'an dernier. Pour la première fois, le chef de l'État s'est rendu, à cet effet, auprès de nos compatriotes ultra-marins de Martinique et de Guadeloupe, les 8 et 9 janvier. Au surplus, des personnalités syndicales et politiques ont décliné, à Paris, l'invitation présidentielle, à rebours de la tradition républicaine.

V. *Gouvernement. Libertés publiques. Ministres. Premier ministre*.

#### RÉSOLUTIONS (ART. 34-I C)

– *Assemblée nationale*. Une résolution sur l'égalité entre les femmes et les hommes présentée par le président du groupe UMP, M. Christian Jacob, et le secrétaire général du parti, M. Jean-François Copé a été adoptée le 22 mars.

– *Sénat*. Deux résolutions ont été adoptées, le 25 janvier sur les parents

d'enfants franco-japonais, et le 16 février pour une journée de l'Amérique latine.

## RÉVISION DE LA CONSTITUTION

– *Bibliographie.* J.-P. Camby, P. Fraisseix, J. Gicquel (coordination), « La révision de 2008. Une nouvelle Constitution ? », *LGDJ*, 2011 ; « Comité Balladur “bilan d'étape” », 17 mai 2010, *Regards sur l'actualité*, n° 367, janvier, p. 78, La Documentation française, 2011.

## SÉANCE

– *Bibliographie.* Ph. Bachschmidt et H. Wulfman, « Novembre 2010: changement de gouvernement et ordre du jour parlementaire », *Constitutions*, 2011, p. 39.

– *Le petit hémicycle.* Deux débats de l'Assemblée nationale ont eu lieu salle Lamartine, le 1<sup>er</sup> février, sur la politique de la ville à l'initiative du Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques (CECPP), puis le 1<sup>er</sup> mars, sur le rapport de la Cour des comptes, au cours duquel le Premier président Didier Migaud a répondu aux questions des députés. C'était la troisième fois qu'un débat se déroule salle Lamartine, le premier, tenu à la demande du CECPP, avait été consacré, le 22 janvier, au principe de précaution.

V. *Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques. Cour des comptes.*

## SÉNAT

– *Bibliographie.* V. Boyer, « Le Sénat, contre-pouvoir au bloc majoritaire ? », *RFDC*, 2011, p. 3 ; Sénat (service de la séance), *La Séance plénière et l'Activité*

*du Sénat* (1<sup>er</sup> octobre 2009-30 septembre 2010).

– *Ajournement.* À l'occasion des élections cantonales, la Haute Assemblée a suspendu ses travaux en séance publique, la semaine du 14 mars, puis lors de la semaine subséquente, « semaine sénatoriale de contrôle »... en l'absence de toute inscription (*JO*, 11-3). Les députés ont siégé, en revanche (*supra*).

– *Bureau.* M. Raffarin (Vienne) (UMP) a été élu vice-président, le 29 mars (*JO*, 31-3) en remplacement de M. Gaudin (Bouches-du-Rhône) (UMP) devenu président de son groupe, le 8 mars (*JO*, 10-3).

– *Collège électoral.* Les députés élus par les Français établis hors de France sont membres de droit de l'Assemblée des Français de l'étranger (AFE) (art. 1<sup>er</sup> de la loi du 7 juin 1982, rédaction de la loi 2011-411 du 14 avril ratifiant l'ordonnance 2009-936 du 29 juillet 2009).

– *Composition.* M. Fauchon (Loir-et-Cher) (UC) a renoncé à son mandat, le 22 janvier à la suite de sa nomination au Conseil supérieur de la magistrature par le président du Sénat, son siège est devenu vacant ; à la même date, M. About (Yvelines) (UC) a été désignée par ce dernier, au Conseil supérieur de l'audiovisuel (*JO*, 26-1). M. Longuet (Meuse) (UMP), nommé membre du gouvernement, a été remplacé par son suppléant, le 28 mars (*JO*, 29-3) (cette *Chronique*, n° 137, p. 243).

– *Musée du Luxembourg.* Il a ouvert à nouveau ses portes au public le 9 février, à la suite de la convention de service public confiée à la Réunion des musées nationaux (cette *Chronique*, n° 135,

p. 230). Une exposition a été consacrée à Lucas Cranach.

#### SONDAGES

– *Bibliographie*. « Comment les sondages sont-ils fabriqués ? » (dossier), *Le Monde*, 9-3.

182 – *Proposition de loi*. Malgré l'opposition du gouvernement, le Sénat a adopté à l'unanimité, le 14 février, la proposition de loi sur les sondages visant à mieux garantir la sincérité du débat politique et électoral. Déposée par M. Hugues Portelli (UMP), elle fait suite au rapport d'information conjoint de l'auteur et de M. Jean-Pierre Sueur, qui en fut le rapporteur; cette proposition récrit complètement la loi du 19 juillet 1977 en prévoyant notamment la publication du nom du commanditaire (ou de l'acheteur) et les marges d'erreur; la commission des sondages, dont la composition est modifiée, est érigée en autorité administrative indépendante et ses pouvoirs sont renforcés. Il reste à l'inscrire à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale.

#### TRANSPARENCE

– *Sanctions*. La loi organique 2011-410 du 14 avril complète l'article LO 135-1 du code électoral en prévoyant que les déclarations incomplètes ou mensongères de patrimoine par les députés sont punies de 30 000 euros d'amende et de l'interdiction des droits civiques. Elle renforce à cet égard les pouvoirs de la Commission pour la transparence financière de la vie publique (art. LO 135-3).

La loi 2011-412 du même jour relative à la transparence financière de la vie politique comporte des dispositions analogues.

#### V. Code électoral.

#### VOTE

– *Listes électorales*. Le ministre de l'Intérieur dresse, sur une décennie (1999-2009), la composition par sexe du corps électoral (AN, Q, 11-1). À cette dernière date, la répartition était la suivante: 22 458 007 électrices et 20 299 393 électeurs, soit un total de 42 757 400 inscrits (AN, Q, 11-1).

#### VOTE BLOQUÉ

– *Rituel (suite)*. Appliqué sans relâche lors des « niches » de l'opposition, le 26 janvier (sauf pour la proposition SRC relative à l'habitat indigne outremer, adoptée à l'unanimité), 17 février et 24 mars, l'article 44, alinéa 3C l'a été aussi à deux propositions du Nouveau Centre le 14 avril.

#### VOTE PERSONNEL

– *Jurisprudence confirmée*. Aux sénateurs invoquant la méconnaissance des prescriptions de l'article 27C sur le vote personnel, la décision 624 DC du 20 janvier *Représentation devant les cours d'appel* répond en reprenant, vingt-quatre ans après, l'argumentation de la décision 225 DC du 23 janvier 1987 *Amendement Séguin* (v. notre *Droit parlementaire*, n° 199). Occasion perdue de renverser une jurisprudence contestable...

---

# SUMMARIES

BASTIEN FRANÇOIS

## **The History of Presidential Candidacies**

The history of presidential candidacies coincides with the history of the Fifth Republic: as the presidential trophy took central stage in political life, the parties were reorganized along a bipolar system, then the partisan alignments were slowly perturbed, the structuring power of the presidential election was weakened and a proportional system came to dominate the first round of the election.

183

FERDINAND MELIN-SOUCRAMIEN

## **The Screening of Potential Candidates**

Since 1962, the president of the French Republic is elected by direct popular vote. A system of screening had to be introduced in order to avoid an excessive number of candidates. It includes conditions for eligibility but, more importantly, the requirement to have the candidacy supported by 500 elected officials. The inefficiency of this screening system, in spite of several changes, leads to raising the necessity of a more thoroughgoing overhaul of the process of designation of the future Head of State.

WANDA MASTOR

## **The Rights of the Presidential Candidate**

Has a presidential candidate any specific rights? Both the period preceding the campaign and the campaign itself reveal the numerous obstacles to be overcome by the virtual candidate turned official contender. The screening of candidacies, the regulation of campaign financing and publicity constitute a set of obligations that hinder the full development of a candidacy. Talent is not enough, and the presidential candidates must exercise their rights within the framework established by the French regulatory authorities: this framework

---

excludes anything that could be detrimental to the goals of transparency, fairness, and the struggle against corruption.

ALAIN BERGOUNIOUX

### **“Primaries” or not “Primaries”**

The open primaries that the Socialist Party is about to organize represent a new factor in French politics. However, while their precise nature has not yet been established they are already a topic of dispute. This is due to the fact that they are the result both of the Socialist Party’s internal problems and of particular political circumstances, but also the outcome of the evolution of our democracy and of the role that political parties could be called to play in the future.

184 PASCAL JAN

### **A Typology of Candidates**

The following attempt to establish a typology is inevitably imperfect: the personal equation of the candidates, the state of the contending political forces and the context of the election represent variables that disrupt the analysis. Yet, undeniably, the presidential candidates pursue very different goals: many try to benefit from a movement of public opinion in the hope of creating an electoral dynamic (hopefuls/minority candidates), whereas others limit themselves to testifying in favor of marginal groups (extras/marginal candidates). Only a small group of candidates (headliners/ambitious candidates) are really in a position to win the presidential election, or at least to qualify for the second round.

JEAN-LOUIS BOURLANGES

### **Those Who Do Not Run**

This article follows a paradoxical approach: it intends to study non-events and to trace non-candidates. From 1967 to 2007, most presidential elections have been characterized by the absence, in the final run, of one or several expected candidates. The author has established a free typology of these defections and has identified five major features of the defecting candidates: the supernumeraries who limit themselves to declining their identity; the dissenters who reject the system; the representatives who unduly expect the presidency to be delivered to them; the legatees who try to inherit but do not want to conquer; lastly, the petulant who, in their wild-eyed fantasies, imagine that the coveted office represent an ideal, total and perfect form of power.



---

JEAN-PIERRE CAMBY

### **Candidates and Money**

The rules governing campaign financing have been adapted to the presidential election and include a generous reimbursement of the candidates' expenses, a limitation of total spending, an audit of donations and the transparency of campaign accounts. Their goal is to guarantee full equality between the candidates. But a discrepancy remains between this legal framework and the reality of electoral campaigns. Fundraising strategies are important elements of electoral competitions and can even become political arguments.

MARIE-CLAIRE PONTHEAU

### **The Designation of "Presidential Candidates" by Political Parties in Western Europe**

185

The article focuses on the process of designation of candidates who want to become the real head of the Executive. From this point of view it is possible to envisage a comparison at the European level by studying how political parties choose the candidates to the highest elected office within the framework of a so-called executive and majoritarian democracy. The latter qualification signals the growing importance given to individual leadership qualities rather than to the collegial function of the government in parliamentary systems. As a matter of fact, the evolution of these systems is often described as a process of "presidentialization of the political and institutional system". Nowadays, a certain number of political parties are trying to implement a system of internal electoral democracy. An assessment scale of the modes of selection based on the degree of democratization of the process is thus being established in which the open primaries represent the most advanced form of democracy, but also the least practiced in Europe.

ELISABETH ZOLLER

### **The Run for the White House**

As opposed to the candidacy to the Élysée palace, which is a decision taken by an independent individual acting in his own name, the candidacy to the White House is, in principle, always initiated within a community, and is proposed and supported by that community. As all the other candidacies within the American political system, it must follow the model of regular candidacies and, in the United States a regular candidacy always comes from the grassroots.

---

CHRONICLES

JACQUES PORTES  
**Earl Warren, a Moderate Republican**

PIERRE ASTIER, DOMINIQUE BREILLAT  
AND CÉLINE LAGEOT  
**Foreign Chronicles**  
**(January 1<sup>st</sup> – March 31<sup>st</sup>, 2011)**

PIERRE AVRIL AND JEAN GICQUEL  
**French Constitutional Chronicle**  
**(January 1<sup>st</sup> – April 30, 2011)**

VOTRE REVUE **POUVOIRS** EST DÉSORMAIS EN LIGNE !

www.revue-pouvoirs.fr, c'est :

*En accès libre*

- l'intégralité de plus de 50 numéros de 1994 à 2005
- l'ensemble des sommaires et des résumés (français et anglais) depuis 1994
- un accès intégral aux chroniques régulières
- plus de 10 000 pages (800 documents) à télécharger, imprimer et conserver
- un moteur de recherche, un index, des auteurs, etc.

*Pour les abonnés*

- l'accès à l'intégralité des numéros les plus récents dès le jour de parution

# POUVOIRS

## BULLETIN D'ABONNEMENT

Photocopiez ce formulaire d'abonnement ou recopiez-le sur papier libre et adressez-le à :

Alternatives économiques  
12, rue du Cap-Vert  
21800 QUETIGNY

Tél. : 03.80.48.10.33  
Fax : 03.80.48.10.34  
e-mail : cpettinaroli@alternatives-economiques.fr

Veuillez m'inscrire pour :

- un abonnement de 1 an  
(4 numéros papier et l'intégralité du site en libre accès)
- un réabonnement à partir du numéro : .....  
(avec l'intégralité du site en libre accès)

Tarif : 65 €

M.    Mme    Mlle

Nom : .....

Prénom : .....

Adresse : .....

Code postal : ..... Ville : .....

Pays : .....

Téléphone : ..... Fax : .....

e-mail : .....

(obligatoire si vous voulez bénéficier de l'accès intégral au site)

Tous les modes de paiement sont acceptés (y compris CB)



## **Le Seuil s'engage pour la protection de l'environnement**

Ce livre a été imprimé chez un imprimeur labellisé Imprim'Vert, marque créée en partenariat avec l'Agence de l'Eau, l'ADEME (Agence de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Énergie) et l'UNIC (Union Nationale de l'Imprimerie et de la Communication).

La marque Imprim'Vert apporte trois garanties essentielles :

- la suppression totale de l'utilisation de produits toxiques ;
- la sécurisation des stockages de produits et de déchets dangereux ;
- la collecte et le traitement des produits dangereux.



© « POUVOIRS », SEPTEMBRE 2011

ISSN 0152-0768

ISBN 978-2-02-104050-0

CPPAP 59-303

RÉALISATION : PAO ÉDITIONS DU SEUIL

IMPRESSION : NORMANDIE ROTO S.A.S. À LONRAI

DÉPÔT LÉGAL : SEPTEMBRE 2011. N° 104050 (XXXXXX)

IMPRIMÉ EN FRANCE





