

# POUVOIRS

REVUE FRANÇAISE D'ÉTUDES CONSTITUTIONNELLES ET POLITIQUES

LES PRIMAIRES

N° 154

JULIE BENETTI Les primaires et notre monarchie républicaine	5
THOMAS HOCHMANN Primaires américaines : le bon, la brute et le truand	15
YVES MÉNY Primaires : vertus (apparentes) et vices (cachés) d'une greffe américaine	27
AURÉLIE DUFFY-MEUNIER Quand et comment choisir son leader : l'exemple britannique	41
GÉRARD GRUNBERG Les primaires présidentielles ouvertes : mort ou renaissance des partis ?	55
BERNARD DOLEZ Le Parti socialiste, les primaires et la (dé)présidentialisation du régime	67
MATTHIAS FEKL Les primaires de 2014 : bilan et leçons pour la démocratie locale	81
FLORENCE HAEGEL La primaire à l'UMP : genèse et enjeux	89
ANNE LEVADE Le droit des primaires : règles, contrôle, finances, sanctions	99

RÉMI LEFEBVRE Les primaires : triomphe de la démocratie d'opinion ?	111
DOMINIQUE ROUSSEAU Les primaires : un sens et un projet démocratiques	125
PIERRE AVRIL Les primaires : un affaiblissement de la démocratie ?	133
ÉRIC THIERS Petit dictionnaire des primaires	143
<b>CHRONIQUES</b>	
BÉLIGH NABLI Fondements de la « moralisation-juridicisation » de la vie politique	151
<b>REPÈRES ÉTRANGERS</b> (1 <sup>er</sup> janvier – 31 mars 2015)	
PIERRE ASTIÉ, DOMINIQUE BREILLAT ET CÉLINE LAGEOT	163
<b>CHRONIQUE CONSTITUTIONNELLE FRANÇAISE</b> (1 <sup>er</sup> janvier – 30 avril 2015)	
PIERRE AVRIL ET JEAN GICQUEL	179
Summaries	211

---

## LES PRIMAIRES SONT ÉTUDIÉES PAR

PIERRE AVRIL, professeur émérite de droit constitutionnel à l'université Paris 2 Panthéon-Assas.

JULIE BENETTI, professeure de droit public à l'université de Reims Champagne-Ardenne. Elle a été membre en 2012 de la Commission de rénovation et de déontologie de la vie publique présidée par Lionel Jospin.

BERNARD DOLEZ, professeur de science politique à l'université Paris 1 Panthéon-Sorbonne. Ses recherches portent principalement sur les institutions politiques nationales et locales, sur les effets mécaniques et psychologiques des modes de scrutin et sur la territorialisation du vote (bernard.dolez@univ-paris1.fr).

AURÉLIE DUFFY-MEUNIER, maître de conférences en droit public à l'université Paris 2 Panthéon-Assas, membre du Centre de droit public comparé. Ses travaux de recherche portent sur le droit public français et comparé, notamment le droit public britannique.

MATTHIAS FEKL, député du Lot-et-Garonne, actuellement secrétaire d'État chargé du commerce extérieur, de la promotion du tourisme et des Français de l'étranger. Diplômé de Sciences Po Paris, ancien élève de l'École normale supérieure et de l'École nationale d'administration, il a été l'initiateur, aux côtés d'Olivier Ferrand et d'Olivier Duhamel, de l'introduction en France de la « primaire citoyenne » puis, avec Jean-Philippe Thiellay, des « primaires locales ».

4

GÉRARD GRUNBERG, chercheur associé au Centre d'études européennes de Sciences Po. Spécialiste des systèmes politiques et des partis socialistes européens, il a notamment publié, avec Alain Bergounioux, *L'Ambition et le Remords. Les socialistes français et le pouvoir* (Fayard, 2005), avec Florence Haegel, *La France vers le bipartisme ?* (Presses de Sciences Po, 2007), ainsi que *La Loi et les prophètes. Les socialistes français et les institutions politiques* (CNRS Éditions, 2013) et *Napoléon Bonaparte. Le noir génie* (CNRS Éditions, 2015) (gerard.grunberg@sciencespo.fr).

FLORENCE HAEGEL, professeure de science politique à Sciences Po, directrice de recherche au Centre d'études européennes. Elle est notamment l'auteure de *Les Droites en fusion. Transformations de l'UMP* (Presses de Sciences Po, 2012) (florence.haegel@sciencespo.fr).

THOMAS HOCHMANN, professeur de droit public à l'université de Reims Champagne-Ardenne.

RÉMI LEFEBVRE, professeur de science politique à l'université Lille 2, chercheur au Centre d'études et de recherches administratives, politiques et sociales (CERAPS). Ses travaux portent sur les partis politiques, les primaires et le métier politique. Il a notamment publié *Les Primaires socialistes. La fin du parti militant* (Raisons d'agir, 2011).

ANNE LEVADE, professeure de droit public à l'Université Paris Est-Créteil. Présidente de l'Association française de droit constitutionnel, elle a par ailleurs participé, en 2002, à la Commission de réflexion sur le statut pénal du président de la République présidée par Pierre Avril et, en 2007, au Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V<sup>e</sup> République présidé par Édouard Balladur.

YVES MÉNY, politologue, ancien président de l'Institut universitaire européen (2002-2009), président de l'École supérieure Sainte-Anne de Pise depuis 2014. Il a récemment publié « From Single Market to Social Market Economy: Is there Room for Solidarity? », in Michael Keating et David McCrone (dir.), *The Crisis of Social Democracy in Europe* (Edinburgh University Press, 2013), et « Managing the EU Crises: Another Way of Integration by Stealth? », *West European Politics*, vol. 37, n° 6, 2014.

DOMINIQUE ROUSSEAU, professeur de droit constitutionnel à l'université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, directeur de l'unité mixte de recherche de droit comparé, ancien membre du Conseil supérieur de la magistrature (2002-2006). Il a été membre en 2012 de la Commission de rénovation et de déontologie de la vie publique présidée par Lionel Jospin. Il a notamment publié *Droit du contentieux constitutionnel* (10<sup>e</sup> éd., LGDJ, 2014), *Le Consulat Sarkozy* (Odile Jacob, 2012) et *Radicaliser la démocratie. Propositions pour une refondation* (Seuil, 2015).

ÉRIC THIERS, conseiller des services de l'Assemblée nationale, chercheur associé au Centre de recherches politiques de Sciences Po (Cevipof), chargé de cours en droit de la vie politique à l'université Paris 2 Panthéon-Assas.

LES PRIMAIRES  
ET NOTRE MONARCHIE  
RÉPUBLICAINE

Le débat autour des primaires est le reflet de notre époque : une période de crise. Crise du politique, crise du système représentatif, crise de leadership. Révolu le temps où le chef s'imposait de lui-même et dont l'autorité naturelle, la « domination charismatique », suivant Max Weber, rendait secondaires les modalités de sa désignation. Même l'onction du suffrage universel ne suffit plus à exprimer « la confiance explicite de la nation »<sup>1</sup> envers celui à qui elle remet la charge suprême. La démocratie doit emprunter de nouveaux véhicules, la légitimité se conquérir à tous les niveaux.

Le développement des élections primaires organisées en vue de l'élection présidentielle porte la marque de cette évolution politique profonde (et qui n'est d'ailleurs pas spécifique à la France). Ces primaires transposent dans le cadre du processus préélectoral la logique démocratique qui préside depuis 1962 à l'élection du chef de l'État. Elles anticipent la compétition électorale par une bataille intestine au parti pour désigner le meilleur d'entre les siens. Ce double mouvement de translation du pouvoir de sélection des candidats de l'appareil du parti à la base militante, voire à ses sympathisants, et de légitimation des candidats ainsi désignés explique sans aucun doute le succès grandissant de ces élections qui étaient jusqu'à une période récente étrangères à notre culture politique.

Dans sa conception gaullienne, la V<sup>e</sup> République n'admet pas de médiation entre la nation et son chef. La logique institutionnelle veut

---

1. Charles de Gaulle, allocution du 20 septembre 1962.

que le prétendant à la magistrature suprême se présente au peuple comme n'étant d'aucun parti. Il faut attendre l'échéance présidentielle de 1995, la guerre fratricide entre Édouard Balladur et Jacques Chirac à droite, l'absence de candidat légitime au Parti socialiste (ps) après le refus de concourir de Jacques Delors, pour que la question d'élections primaires se pose réellement. L'idée avancée par le ministre de l'Intérieur d'alors, Charles Pasqua<sup>2</sup>, est écartée au RPR (Rassemblement pour la République), «étrangère qu'elle était à un parti façonné par le gaullisme<sup>3</sup>». Au ps, en revanche, suivant le principe inscrit dès 1971 dans les statuts du parti mais qui n'avait encore jamais trouvé à s'appliquer sous le leadership de François Mitterrand, le choix du candidat à l'élection présidentielle est soumis au vote des adhérents : Lionel Jospin est préféré à Henri Emmanuelli qui, prenant acte de sa défaite, démissionne aussitôt de son poste de premier secrétaire et remet les clefs du parti à celui qui en est devenu le candidat officiel en vue de l'élection présidentielle de 1995.

Cette première élection primaire livre un enseignement fondamental que n'ont pas remis en cause les expériences suivantes de 2006 et 2011 : «la primaire naît de l'absence de leadership<sup>4</sup>». Aucune candidature ne s'imposant naturellement, il faut que la légitimité du candidat procède de sa désignation par la base : Ségolène Royal en 2006, François Hollande en 2011. Le ressort de l'élection primaire ne varie pas : il emprunte à celui de l'élection présidentielle. Le corps électoral ne cesse de s'étendre et, avec lui, l'intérêt des médias pour cette compétition interne au parti. En 2006, une campagne d'adhésions au ps porte à plus de deux cent mille le nombre des votants. Ségolène Royal est désignée candidate dès le premier tour de scrutin. En 2011, un pas décisif est franchi : l'élection primaire devient «citoyenne» et s'ouvre à tous les sympathisants de gauche. Près de trois millions d'électeurs se mobilisent au second tour qui voit la désignation de François Hollande. À mi-mandat de ce dernier, la bataille pour 2017 est déjà engagée et ce sont les primaires qui détermineront les scénarios possibles de la prochaine élection présidentielle. À fronts politiques renversés, le principe en est désormais acquis à droite

2. Celui-ci n'entendait pas réserver cette procédure à son camp et avait pris l'initiative à l'été 1994 d'un avant-projet de loi visant à l'organisation de primaires ouvertes à tous les électeurs pour les partis qui en feraient la demande. Essuyant de fortes oppositions de part et d'autre de l'échiquier politique, le texte fut rapidement abandonné. Cf. Sylvie Pierre-Brossolette, «Le cactus des primaires», *L'Express*, 7 juillet 1994.

3. Alain Bergounioux, «Primaires *or not* primaires», *Pouvoirs*, n° 138, septembre 2011.

4. Olivier Duhamel et Olivier Ferrand, *Pour une primaire à la française* (rapport), Terra Nova, 2008, p. 18.

où sévit la guerre des chefs et des prétendants, tandis qu'au ps la perspective d'une candidature du président sortant rend hypothétique – mais sans l'exclure complètement – la tenue d'une nouvelle élection primaire.

Par un retournement surprenant, les primaires se sont fondues dans la V<sup>e</sup> République et tendent à s'imposer comme première étape naturelle de l'élection présidentielle qu'elles reproduisent trait pour trait, quitte à confondre équation personnelle et onction médiatique, suffrage universel et « jubilation participative »<sup>5</sup>. La crise d'autorité au sein des deux grands partis de gouvernement dont témoignent les primaires retranscrit en réalité celle de la fonction présidentielle elle-même qui avait été taillée en 1958 pour un homme providentiel. Sous ce rapport, les élections primaires ne renouvellent pas seulement le mode de désignation du président de la République, elles reflètent en même temps qu'elles tentent de l'enrayer l'affaiblissement du leadership présidentiel.

7

## PRIMAIRES ET ÉLECTION PRÉSIDENTIELLE

### *Primaires versus parrainages*

Dût-on sacrifier à une évidence, il faut rappeler que l'élection primaire est littéralement celle qui vient en premier dans une série de scrutins. Appliquée à l'élection présidentielle, la primaire anticipe la sélection officielle des candidats par une compétition initiale entre prétendants à l'investiture d'une même formation ou famille politique. Cette élection préalable du candidat admis à concourir au nom du parti ne va pas sans incidences sur le système institutionnel des parrainages qu'elle pourrait à terme concurrencer.

Dans son rapport remis au chef de l'État en novembre 2012, la Commission de rénovation et de déontologie de la vie publique, dite commission Jospin, avait préconisé de « confier aux citoyens le parrainage des candidats<sup>6</sup> » à l'élection présidentielle. Cette proposition tirait la conséquence des critiques récurrentes entourant les règles de qualification préalable à l'élection présidentielle dont la légitimité est de plus en plus discutée (cinq cents signatures d'élus, provenant d'au moins trente départements ou collectivités d'outre-mer, rendues publiques dans la limite des cinq cents présentations requises par candidat). S'il avait semblé à cette commission « le plus conforme à l'esprit de l'élection

5. *Ibid.*, p. 37.

6. Lionel Jospin, *Pour un renouveau démocratique. Rapport de la Commission de rénovation et de déontologie de la vie publique*, Paris, La Documentation française, 2012, p. 13.

présidentielle », le parrainage citoyen avait aussi sa préférence pour être « en cohérence avec la volonté actuelle d'impliquer de manière croissante les citoyens dans le fonctionnement des institutions démocratiques »<sup>7</sup>. Et le rapport de mentionner l'élection primaire ouverte de 2011 au PS comme étant emblématique de ce mouvement de fond. Dans le même temps, la commission Jospin considérait que les primaires « relèvent exclusivement du libre choix des partis et ne sauraient avoir vocation à constituer un mode institutionnel de qualification préalable<sup>8</sup> ». On ne saurait mieux souligner l'équivoque résultant de la cohabitation et, partant, de la concurrence potentielle de deux systèmes de sélection à l'élection présidentielle.

8 En l'état du droit, deux hypothèses pourraient poser une difficulté sérieuse : celle de l'échec d'un candidat désigné à l'issue d'une primaire ouverte à recueillir les cinq cents signatures requises pour être admis à concourir à l'élection présidentielle<sup>9</sup> et celle, exactement inverse, d'un candidat battu lors d'une élection primaire (ou refusant d'y participer) mais qui ne renoncerait pas à se porter officiellement candidat et obtiendrait les présentations d'élus nécessaires<sup>10</sup>. Une telle distorsion ne manquerait pas de tourner au désavantage du mode institutionnel de qualification : que pèserait le choix des élus habilités à présenter un candidat à l'élection présidentielle face à celui des citoyens sollicités dans le cadre d'une primaire ? Le parrainage citoyen n'écarterait pas tout risque de concurrence avec l'option des partis, mais au moins le système officiel de qualification serait auréolé d'une légitimité indiscutable. Il n'est pas certain en revanche qu'il dissuaderait les formations politiques d'organiser des élections primaires tant celles-ci semblent s'être imposées comme seul mode possible de sélection du candidat dans les partis privés de leader incontesté. Il faut y ajouter la couverture médiatique dont les primaires bénéficient et qui assure pour la suite de la compétition un avantage non négligeable aux formations qui en organisent.

---

7. *Ibid.*, p. 16.

8. *Ibid.*, p. 13.

9. Si l'on doit *a priori* l'exclure s'agissant du candidat qui serait investi par l'UMP (Union pour un mouvement populaire) ou le PS, une telle hypothèse pourrait se vérifier pour une personnalité auréolée d'une audience nationale significative mais issue d'un parti – émergent ou non – dont la représentativité locale serait insuffisante en vue de recueillir les parrainages nécessaires.

10. Par exemple dans l'hypothèse d'une primaire très disputée dont les résultats seraient contestés au point même de se solder par la scission du parti et la création d'une nouvelle formation politique autour du candidat battu.



*La campagne continue*

L'élection présidentielle n'avait sans doute pas besoin de ce surcroît d'intérêt que lui attirent les primaires. On sait l'attachement quasi atavique des Français à cette élection dont les enjeux sont déjà surdimensionnés en comparaison des autres pays en Europe qui la pratiquent également. La polarisation de la vie politique française autour de l'élection présidentielle ne date évidemment pas des élections primaires mais ces dernières ont encore amplifié le phénomène. Jusqu'alors, le choix des compétiteurs se réglait au sein des partis, quitte pour faire bonne mesure à adouber le candidat à l'occasion de grands-messes singeant les conventions nationales américaines. Avec l'avènement des primaires, la compétition présidentielle commence avant même qu'en soient connus ses protagonistes par un premier *round* qui doit sélectionner les compétiteurs et où, plusieurs mois avant l'échéance officielle, se joue déjà l'élection présidentielle à venir.

9

Les primaires « engagent le processus électoral [...] par anticipation<sup>11</sup> ». Point de départ véritable de la compétition, elles étirent la séquence électorale, rétrécissant d'autant le temps utile du quinquennat dans l'intervalle de deux campagnes présidentielles. Aux États-Unis, combinée à la fréquence des élections, l'institution des primaires renforce « le sentiment de “campagne permanente” au détriment d'un travail politique de fond dans la durée<sup>12</sup> ». En France, le mandat présidentiel déjà écourté de deux ans avec l'instauration en 2000 du quinquennat est parasité de plus en plus tôt par l'engagement d'une précampagne qui retient et même focalise d'autant mieux l'attention des médias et du public que s'appliquent peu ou prou les mêmes règles que celles suivies pour l'élection présidentielle elle-même.

La « charte d'organisation » de la primaire dont s'est dotée l'UMP en vue de l'élection présidentielle de 2017 est exemplaire de ce mimétisme pour lequel avait déjà opté le ps lors de l'organisation des primaires de 2006 et 2011. Les règles du jeu fixées par le parti pour la désignation de son candidat sont toutes inspirées des dispositions applicables à l'élection présidentielle: l'institution d'un seuil de parrainages nécessaires pour être admis à concourir, le règlement du calendrier des opérations électorales, la tenue d'un scrutin à deux tours, le choix d'un vote papier,

---

11. Bernard Lamizet, « Les primaires sont une fausse bonne idée », *Le Monde*, 6 septembre 2011.

12. Olivier Duhamel et Olivier Ferrand, *Pour une primaire à la française*, rapport cité, p. 35-36.

l'exigence d'un compte de campagne et l'instauration d'un plafond de dépenses, l'intervention d'une Haute Autorité, succédané du Conseil constitutionnel, chargée d'établir la liste des candidats, de proclamer les résultats et de veiller à la régularité du scrutin, en particulier au respect d'une stricte égalité entre les candidats <sup>13</sup>.

La pratique des élections primaires a été à ce point codifiée par les partis politiques qu'on en vient à douter de l'intérêt de les doter d'un cadre juridique législatif sinon, suivant les recommandations de la commission Jospin, pour préciser « les conditions dans lesquelles les partis organisateurs peuvent accéder aux listes électorales, ou encore utiliser les bâtiments publics <sup>14</sup> » comme bureaux de vote. Il serait également souhaitable que la loi tranche la question délicate de l'imputation ou non des dépenses exposées à l'occasion d'une élection primaire sur le compte de campagne du candidat investi <sup>15</sup>. En revanche, on comprend mal en quoi il faudrait que le législateur institue une faculté d'organiser des primaires que les partis politiques exercent déjà <sup>16</sup>. Si une telle initiative devait aboutir, les élections primaires accèderaient à une reconnaissance institutionnelle qui les ancrerait durablement dans la pratique et modifierait sensiblement les fondements d'une légitimité présidentielle de plus en plus contestée.

#### PRIMAIRES ET AFFAISSEMENT DU LEADERSHIP PRÉSIDENTIEL

L'institution des élections primaires marque un profond changement de paradigme politique. La V<sup>e</sup> République gaullienne s'est construite sur le mythe d'une unité nationale dont le chef de l'État placé au-dessus

---

13. « Présidentielle de 2017 : l'UMP fixe les règles du jeu de la primaire à droite », *Le Monde*, 3 avril 2015.

14. Lionel Jospin, *Pour un renouveau démocratique*, op. cit., p. 13.

15. En ce sens, cf. le quinzième rapport d'activité (2012-2013) de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (La Documentation française, 2013). Dans un avis n° 388003 du 31 octobre 2013, le Conseil d'État a considéré que les dépenses exposées par un candidat à l'occasion d'une élection primaire ne devraient être imputées sur son compte de campagne que si elles peuvent être regardées comme ayant été engagées ou effectuées en vue de l'obtention des suffrages de l'ensemble des électeurs et non des seuls adhérents du parti politique auquel appartient le candidat. Tel serait le cas des dépenses faites par un candidat à l'occasion d'une élection primaire ouverte à l'ensemble des électeurs de la circonscription de l'élection.

16. Cf. la proposition de loi 2915 déposée par le député Roger-Gérard Schwartzberg le 28 février 2006 (et au Sénat, avec le même objet, la proposition de loi 208 du 21 février 2006 présentée par Jean-Michel Baylet), dont l'article 1<sup>er</sup> disposait : « Un parti ou un groupement politique peut organiser des élections primaires en vue de désigner son candidat à l'élection présidentielle. »

des partis est seul garant. À travers l'indivisibilité du corps électoral, l'institution en 1962 de l'élection présidentielle au suffrage universel maintient intacte cette fiction de l'unité nationale en même temps qu'elle doit la perpétuer contre les vicissitudes de l'histoire : il faut que le chef de l'État « soit entièrement en mesure et complètement obligé de porter la charge suprême » en en recevant « mission de l'ensemble des citoyens »<sup>17</sup>. La V<sup>e</sup> République renoue avec la tradition bonapartiste et le précédent de 1848<sup>18</sup>. L'élection présidentielle au suffrage universel conte une histoire, celle d'une rencontre, de la communion d'un homme avec le pays dont l'évidence exclut tout entremetteur. Imagine-t-on en 1965 un autre candidat gaulliste que de Gaulle lui-même<sup>19</sup> ?

Le mythe gaullien a vécu et avec lui une certaine conception de la légitimité présidentielle. Loin, nous semble-t-il, d'être un épiphénomène conjoncturel et médiatique, le succès des élections primaires marque la fin de cette convention sur laquelle s'était fondée la V<sup>e</sup> République : la relation immédiate de la nation et de son chef. En remettant à des électeurs le soin de choisir le candidat du parti, les primaires introduisent dans la désignation du chef de l'État un corps intermédiaire de primo-électeurs dont procèdent les candidats admis à concourir et *in fine* le président lui-même. Sous ce rapport, les primaires fermées, réservées aux adhérents du parti, parasitent sans doute moins l'expression du suffrage universel que les primaires ouvertes, dites « citoyennes », dont le succès dépend d'abord du nombre d'électeurs mobilisés<sup>20</sup>.

On rétorquera que les partis politiques intercédèrent dans la désignation de leur candidat à l'élection présidentielle bien avant l'institution des primaires. Mais c'était alors son autorité dans le parti qui qualifiait *ipso facto* son chef pour l'élection présidentielle. Le parti devait supporter son candidat en même temps que s'effacer devant lui. L'opération était d'autant plus facilitée que le parti connaissait un seul chef dont il était le candidat officiel. François Mitterrand le comprend bien qui, dès

17. Charles de Gaulle, allocution citée.

18. Louis-Napoléon Bonaparte avait été élu à la présidence de la République dès le premier tour avec près de 75 % des suffrages exprimés.

19. Sauf peut-être – si de Gaulle avait renoncé à briguer un second mandat – son Premier ministre, Georges Pompidou, qu'il aurait adoubé. Cf. Jean-Jacques Chevallier, Guy Carcassonne, Olivier Duhamel, *Histoire de la V<sup>e</sup> République*, 14<sup>e</sup> éd., Paris, Dalloz, 2012, p. 106 et suiv.

20. Au point d'y faire participer des mineurs pourvu que ceux-ci atteignent l'âge de la majorité au jour du premier tour de l'élection présidentielle (chartes d'organisation des élections primaires du ps de 2011 et de la droite pour 2016) ou des étrangers sous condition d'être membres du parti (charte d'organisation de l'élection primaire du ps de 2011).

1971, lors du congrès d'Épinay, « adapte le ps à la logique présidentielle des institutions de la V<sup>e</sup> République<sup>21</sup> » et entend que le premier secrétaire du parti soit son candidat naturel à l'élection présidentielle<sup>22</sup>. Les primaires sont nées, au contraire, de l'absence de chef indiscuté obligeant à transférer à un corps électoral, plus ou moins étendu, le choix du candidat. Cette crise de leadership au sein du parti précède inévitablement celle du leadership présidentiel. À la légitimité personnelle – sinon même providentielle des débuts de la V<sup>e</sup> République – succède une entreprise de légitimation qui révèle et porte en elle-même les écueils d'une compétition présidentielle qui certes échappe aux partis mais pour être livrée à la démocratie d'opinion.

12 Cette évolution, qui est emblématique de cette incapacité « peut-être structurelle dans le monde contemporain à désigner un leader naturel<sup>23</sup> », a des effets contrastés sur le système politique de la V<sup>e</sup> République et son biais présidentialiste. Telles qu'elles se dessinent en France (à défaut d'être théorisées), les primaires accusent l'affaiblissement de l'autorité présidentielle en même temps qu'elles tentent de l'endiguer. Leur succès grandissant et probablement irréversible marque sans doute la fin d'une tradition bonapartiste dans laquelle avait puisé la V<sup>e</sup> République. Les élections primaires cassent les ressorts classiques de la légitimité présidentielle en même temps qu'elles fragilisent le futur président dont l'autorité est incertaine sur son parti comme d'ailleurs sur le gouvernement qui accueille ses anciens compétiteurs. Mais elles perpétuent aussi, sous des modalités nouvelles, l'appel au peuple, le plébiscite électoral qu'elles accordent au « besoin contemporain de personification de la politique<sup>24</sup> ». Elles renouent avec cette idée que le prétendant à la magistrature suprême ne doit pas être l'homme ou la femme d'un parti, elles s'inscrivent dans la logique même de l'élection présidentielle en donnant forme neuve à la rencontre et au dialogue avec le peuple.

Dans son rapport *Pour une primaire à la française*, la fondation Terra Nova avait distingué deux modèles de primaire: le premier, « de type présidentiel », inspiré de l'exemple américain; l'autre, « de type

---

21. Olivier Duhamel et Olivier Ferrand, *Pour une primaire à la française*, rapport cité, p. 16.

22. La règle paraissait si bien admise que, trois semaines après avoir annoncé sa candidature à l'élection présidentielle de 1981, Michel Rocard laissait la voie libre au premier secrétaire du ps en déclarant que, si François Mitterrand décidait de se porter lui-même candidat, « bien sûr » il se retirerait.

23. *Ibid.*, p. 55.

24. *Ibid.*, p. 11.

parlementaire », tiré de l'exemple britannique<sup>25</sup>. Dans le premier cas, la primaire est organisée en fin de mandature et ouverte au plus grand nombre pour désigner le candidat du parti à l'élection présidentielle. Dans le second cas, le parti se donne un chef, en début de mandature, lequel sauf accident a vocation à en devenir le candidat à la prochaine élection. La primaire est normalement disputée dans la première hypothèse, de simple ratification dans la seconde.

On retrouve à grands traits dans le modèle de type présidentiel l'option choisie par le PS en 2006 et par l'UMP pour 2016. C'est dire si les primaires obéissent en France à la logique de présidentialisation de notre système qui fait de l'élection présidentielle l'alpha et l'oméga de la vie politique. Mais à plus long terme elles fragilisent sans nul doute l'institution présidentielle livrée aux diktats de l'opinion publique et n'ayant plus prise sur le parti. L'infortune de la présidence Hollande n'a peut-être pas d'autres causes.

13

---

25. *Ibid.*, p. 74 et suiv.

---

#### R É S U M É

*Étrangères jusqu'à un passé récent à la culture politique française façonnée depuis 1958 par la relation immédiate de la nation et de son chef, les élections primaires connaissent un succès grandissant, peut-être irréversible, dont les incidences seront profondes sur le système politique de la V<sup>e</sup> République. En voie de s'installer comme première étape naturelle de l'élection présidentielle, qu'elles anticipent et reproduisent trait pour trait, elles sont aussi symptomatiques de l'affaiblissement du leadership présidentiel qu'elles reflètent et tentent en même temps d'endiguer.*



---

THOMAS HOCHMANN

PRIMAIRES AMÉRICAINES :  
LE BON, LA BRUTE ET LE TRUAND

« Dans le régime démocratique, sont citoyens actifs ceux qui s'intéressent eux-mêmes à la politique, c'est-à-dire qui sont actifs par vocation. Qu'il s'agisse des caucus américains ou des cadres français, une démocratie sera dirigée nécessairement par des groupements de citoyens actifs qui vivent de la politique, je veux dire qui en vivent moralement et intellectuellement, et parfois, mais en somme sans excès scandaleux, matériellement<sup>1</sup>. » La démocratie implique donc, expliquait Albert Thibaudet, une « hétérocratie », une domination de comités formés de « compagnons ». Autrement dit, pas de démocratie sans partis politiques<sup>2</sup>.

15

Une telle vision est néanmoins vivement contestée aux États-Unis, où règnent un attachement à la « communauté » des citoyens et une crainte du « gouvernement » et des décisions venues d'en haut<sup>3</sup>. Aussi, « nulle part ailleurs dans les démocraties occidentales, les partis ne jouissent d'une image si déplorable<sup>4</sup> ». Les pratiques répréhensibles des partis politiques contribuèrent à leur forger une réputation qui explique l'apparition progressive et chaotique des primaires, pour permettre une plus grande participation du peuple à la désignation des candidats aux élections. Les partis, néanmoins, n'ont pas dit leur dernier mot, et le débat contemporain consiste à savoir à quel point il est permis

---

1. Albert Thibaudet, *La République des professeurs* (1927), in *Réflexions sur la politique*, Paris, Robert Laffont, 2007, p. 123.

2. Cf. Hans Kelsen, *La Démocratie. Sa nature, sa valeur* (1929), Paris, Dalloz, 2004.

3. Cf. Élisabeth Zoller, « La candidature à la Maison-Blanche », *Pouvoirs*, n° 138, septembre 2011, p. 107-117.

4. Leon Epstein, *Political Parties in the American Mold*, Madison (Wis.), University of Wisconsin Press, 1986, p. 159.

aux États de forcer les partis à ouvrir davantage aux citoyens la procédure de désignation des candidats. Bref, dans l’imaginaire américain, l’organisation des primaires semble prendre la forme d’un western où s’opposent le bon (le citoyen), la brute (l’État) et le truand (le parti).

#### L’IMPLICATION PROGRESSIVE DU CITOYEN

16 En se réservant le pouvoir de choisir les candidats aux fonctions électorales, les figures dirigeantes des partis politiques (les *bosses*) se donnaient la possibilité d’influencer profondément la conduite des affaires publiques sans se présenter devant les électeurs. Le caractère démocratique du gouvernement était ainsi remis en cause. Les inévitables affaires de corruption auxquelles ce système donnait lieu ajoutèrent à l’insatisfaction, qui imposa une modification des techniques de désignation des candidats.

##### *Du citoyen-spectateur au citoyen-acteur*

Une première étape consista à confier le choix du candidat à la « base », aux membres du parti<sup>5</sup>. Ainsi apparurent, à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, les *caucuses*, ces assemblées de militants où le candidat est choisi à l’issue d’une discussion<sup>6</sup>. Cette évolution ne suffit cependant pas à satisfaire les attentes du public. Les problèmes d’organisation et les fraudes demeuraient trop nombreux. Aussi les États imposèrent-ils au début du XX<sup>e</sup> siècle la mise en place d’élections primaires permettant directement de désigner les candidats aux postes locaux ou étatiques. Initiée au Wisconsin en 1903, cette réforme se répandit comme une traînée de poudre : en 1917, seuls quatre États ne connaissent pas d’élections primaires. Aujourd’hui, cette technique est à l’œuvre dans l’ensemble des États-Unis.

Il n’en va pas tout à fait ainsi pour la désignation des candidats à la présidence des États-Unis. Premièrement, dans ce domaine particulier, la primaire ne s’est pas imposée aussi rapidement et complètement. Deuxièmement, ces scrutins ne sont pas directs : ils visent à élire les délégués qui désigneront le candidat lors de la convention nationale du parti. À l’origine, et pendant de nombreuses années, le choix du candidat

---

5. Le paragraphe qui suit se fonde sur l’ouvrage de Leon Epstein, *ibid.*, p. 160 et suiv.

6. Pour une description des *caucuses*, cf. François Durpaire et Hélène Harter, « La désignation des candidats à la présidence des États-Unis : un processus complexe », *Pouvoirs*, n° 126, septembre 2008, p. 159.



était entièrement aux mains de l'élite de chaque parti, qui s'accordait sur un nom dans de proverbiales pièces emplies de fumée de cigare (*smoke-filled rooms*). L'auteur d'une thèse soutenue à Paris en 1975 ajoute même l'alcool au tabac : « Pendant les premières décennies de l'indépendance, [...] c'est toujours dans des antichambres remplies de fumées de tabac et d'odeur de "bourbon" que la destinée des aspirants présidents de l'Union fut décidée<sup>7</sup>. »

Les membres de cette élite appartenaient tous au parlement fédéral à Washington, raison pour laquelle ce « club politique très fermé », qui désigna des candidats comme John Adams, Thomas Jefferson ou James Madison, prit le nom de Congressional Caucus<sup>8</sup>. Progressivement, cet organe fut perçu comme aristocratique, et peu conforme à l'idée de séparation des pouvoirs. Aussi, à partir des années 1830, le choix du candidat fut confié à des conventions nationales organisées par chaque parti<sup>9</sup>. Ce système perdura jusqu'au début du xx<sup>e</sup> siècle : à l'époque où les États imposent les primaires directes pour choisir les candidats aux fonctions locales, la question se pose bien entendu d'élargir ce système aux aspirants à la présidence. Cette réforme est portée par le mouvement dit progressiste, et en particulier par un fougueux politicien aux ancêtres français, Robert La Follette. Le Wisconsin, dont il est gouverneur, introduit dès 1905 l'élection directe des délégués aux conventions des partis.

17

Les primaires présidentielles ne vont néanmoins pas s'imposer aussi facilement. Lors des élections de 1912, dix États organisent des primaires, et Theodore Roosevelt remporte neuf d'entre elles. Néanmoins, la convention du Parti républicain décide de nommer William Taft, le président sortant et successeur de Roosevelt. Cet affront conduit à la création par Roosevelt du Parti progressiste, qui prône l'organisation d'une primaire nationale directe, objectif également affirmé par le président Woodrow Wilson lors de son premier discours au Congrès en 1913<sup>10</sup>.

Cette réforme ne verra cependant jamais le jour. Au contraire, après une nette progression des primaires présidentielles, liées aux succès

7. Công Xuân Phuong, *Élections primaires présidentielles aux États-Unis et leurs anomalies*, thèse de science politique, Université Paris 2, 1975, p. 19.

8. *Ibid.*, p. 3 et 19.

9. Les éléments qui suivent s'appuient sur James W. Davis, *U.S. Presidential Primaries and the Caucus-Convention System: A Sourcebook*, Westport (Conn.), Greenwood Press, 1997, p. 11 et suiv.

10. James Davis est fortement opposé au projet, qui resurgit périodiquement, d'une unique primaire nationale. Selon cet auteur, un intérêt essentiel des primaires est d'étaler dans le temps l'examen des candidats à la présidence. (*Ibid.*, p. 195 et suiv.)

électorales du Parti progressiste, cette technique de désignation connut un net recul. Entre les deux guerres mondiales, l'hostilité des cadres des partis et le coût financier conduisirent huit États à abandonner les primaires. Et, là où elles subsistaient, elles étaient plus ou moins boudées par les aspirants candidats, qui ne leur accordaient que peu d'importance. L'année 1952 marque peut-être le début de la renaissance des primaires : l'affrontement entre Dwight Eisenhower et Robert Taft (fils du précédent) pour la nomination républicaine attire beaucoup l'attention du public. Et si, dans les années suivantes, d'autres États abandonnent ce système, plusieurs candidats, tel John Kennedy, parviennent à utiliser les primaires comme un tremplin, grâce auquel ils réussissent à convaincre leur parti de leur capacité à remporter l'élection générale.

18 Mais c'est surtout la convention démocrate de 1968 qui est à l'origine de la place prépondérante des primaires dans le choix du candidat à la présidence. Tandis qu'Eugene McCarthy avait dominé les primaires, poussant même le président sortant, Lyndon Johnson, à se retirer, la convention désigna comme candidat le vice-président Hubert Humphrey, alors même que celui-ci n'avait pris part à aucune primaire. McCarthy et ses partisans crièrent au scandale, et le Parti démocrate mit en place diverses commissions pour réformer le système. La plus célèbre, la commission McGovern-Fraser, rendit son rapport en 1970, entraînant un certain nombre de réformes qui contaminèrent le Parti républicain, dès lors que les démocrates au pouvoir dans de nombreux États imposèrent par la loi certaines mesures. Ainsi, en 1980, trente-cinq États avaient adopté la primaire présidentielle. Aujourd'hui, seule une petite dizaine d'États conserve exclusivement le système du *caucus*.

#### *Du figurant au premier rôle*

L'adoption des primaires sur l'essentiel du territoire serait cependant bien peu de chose si elle ne s'accompagnait d'une autre réforme fondamentale. En 1975, Công Xuân Phương pouvait encore décrire les primaires comme « une sorte de pesage de chevaux de course sans importance ». En effet, « la préférence présidentielle exprimée par la pluralité d'électeurs n'a qu'une valeur morale, par suite les délégués sont libres de commettre des spéculations ou marchandages en bloquant la nomination des candidats favoris ayant été vainqueurs lors des primaires<sup>11</sup> ». Tant que la convention nationale du parti n'était pas liée par les résultats

---

11. Công Xuân Phương, *Élections primaires présidentielles aux États-Unis et leurs anomalies*, op. cit., p. 61 et 158.

des primaires, la désignation du candidat à l'élection présidentielle n'était nullement retirée des mains du parti. Au contraire des primaires directes en vigueur pour les fonctions locales, les primaires présidentielles n'étaient que l'expression d'une préférence populaire qui pouvait être contredite par « l'appareil ».

Le mouvement progressiste du début du xx<sup>e</sup> siècle avait réussi à introduire dans quelques États des « primaires préférentielles », dites aussi « concours de beauté » (*beauty contest*), dont les résultats liaient les délégués élus à la convention. Mais c'est uniquement dans les années 1970 que les primaires cesseront d'être essentiellement consultatives (*advisory primaries*) : désormais, leurs résultats s'imposent aux délégués (*mandatory primaries*). La convention n'est plus l'organe de décision, mais une instance géante de ratification du choix des électeurs<sup>12</sup>. Cette réforme fondamentale a été opérée par un mécanisme d'obligation des délégués. Ceux-ci sont, pour l'essentiel, munis d'un mandat impératif : ils s'engagent à voter pour un certain candidat lors de la convention (*pledged delegates*). Dès lors, l'élite du parti ne peut plus imposer sa décision aux délégués : ceux-ci ne sont plus liés au parti mais au candidat. Avec l'apparition de ce type de primaires, le parti est effectivement dépossédé du choix du candidat.

Chaque parti conserve néanmoins une large liberté quant à l'organisation du scrutin. Ainsi, le Parti démocrate a imposé dans toutes les primaires un système proportionnel, tandis que les républicains laissent le choix aux partis étatiques qui ont, pour la plupart d'entre eux, opté pour un système majoritaire (*winner-take-all*). Par ailleurs, chaque parti prévoit la présence à la convention d'un certain nombre de délégués engagés auprès d'aucun candidat (*unpledged delegates*). Chez les démocrates, il s'agit de titulaires de hautes fonctions dans le parti ou dans l'administration, qui sont membres de droit de la convention (*superdelegates*). Ces délégués, censés jouer un rôle important dans les cas, désormais rarissimes, d'une convention indécise, permettent aussi au parti de ne pas abandonner entièrement aux électeurs le choix des candidats<sup>13</sup>. Ce n'est là qu'un aspect de la résistance des partis à une trop forte démocratisation de cette décision.

12. James W. Davis, *U.S. Presidential Primaries and the Caucus-Convention System*, op. cit., p. 15, 35 et suiv.

13. Sur l'organisation des primaires et des conventions, cf. en français François Durpaire et Hélène Harter, « La désignation des candidats à la présidence des États-Unis... », art. cité ; et Julien Boudon, *Le Frein et la Balance*, Paris, Mare et Martin, 2010, p. 18 et suiv.

## LE DUEL ENTRE LES ÉTATS ET LES PARTIS

En dépit de l'instauration progressive des primaires, les partis conservent un rôle essentiel dans le choix de leur candidat. Face aux tentatives des États d'imposer certaines réglementations, la Cour suprême a insisté sur les garanties constitutionnelles dont bénéficiaient les partis. Cependant, les États disposent toujours d'une marge de manœuvre non négligeable. Le terrain de cet affrontement concerne aujourd'hui au premier chef la question du degré d'ouverture des primaires.

*Les munitions : les pouvoirs de l'État  
face aux garanties constitutionnelles du parti*

20 En 1972, le Parti démocrate devait appliquer pour la première fois les nouvelles règles adoptées suite à la convention contestée de 1968. Le parti s'opposa ainsi à la manière dont avaient été sélectionnés les délégués dans plusieurs États et refusa notamment d'accueillir à la convention les délégués qui avaient été élus dans l'Illinois, conformément aux lois de l'État mais en violation des règles fixées par le Parti démocrate. L'affaire fut portée en justice et une cour d'appel déclara que les lois de l'État primaient sur les règlements du parti. Dans le célèbre arrêt *Cousins v. Wigoda* de 1975, la Cour suprême des États-Unis trancha néanmoins dans l'autre sens : le droit de s'associer, notamment pour former un parti politique, est protégé par les premier et quatorzième amendements à la Constitution américaine. Aussi, toute restriction étatique de cette liberté doit être justifiée par un intérêt impérieux. Or la Constitution n'attribue aucun rôle aux États dans la sélection des candidats à la présidence. Ce sont les conventions nationales des partis qui servent cet « intérêt national », lequel est « supérieur à tout intérêt d'un État particulier »<sup>14</sup>. Autrement dit, en ce qui concerne l'organisation des primaires, le dernier mot revient aux partis politiques : leurs décisions semblent primer sur toute volonté contraire d'un État.

Cependant, les choses ne sont pas aussi simples. Les partis ne sont pas exactement assimilables à de simples associations privées, dès lors qu'ils remplissent une fonction publique de première importance. Leon Epstein les décrivait ainsi comme des *public utilities*, concept qui pourrait être traduit, sans trop s'embarrasser de subtilités, par « personnes chargées d'un service public ». Cette mission spécifique, expliquait-il, justifie un

---

14. *Cousins v. Wigoda*, 419 U.S. 477 (1975), p. 487 et suiv.

contrôle particulier de la part de l'État<sup>15</sup>. Ainsi, si l'État ne peut décider des modalités précises d'organisation de la primaire, il lui est tout à fait loisible d'imposer au parti de recourir à une primaire. Pour la Cour suprême, une telle compétence est trop évidente pour faire l'objet d'une discussion (*too plain for argument*)<sup>16</sup>.

En outre, l'intérêt public qui s'attache au déroulement des primaires justifie certaines interventions de l'État qui seraient inimaginables à l'égard de simples associations privées. Telle est la leçon de la célèbre affaire des « primaires blanches » (*white primary cases*). Dans une série d'arrêts rendue dans le deuxième quart du xx<sup>e</sup> siècle, la Cour suprême s'est opposée aux tentatives visant à empêcher les électeurs noirs de voter lors des élections primaires au Texas. En 1927, elle jugea qu'une loi du Texas qui interdisait aux Noirs de participer aux élections primaires du Parti démocrate était contraire au quatorzième amendement<sup>17</sup>. Le Texas adopta aussitôt une nouvelle loi qui permettait aux partis politiques de fixer librement les conditions de participation à leurs activités, sur le fondement de laquelle le Parti démocrate réserva ses primaires aux Blancs. La Cour s'opposa à cette mesure en 1932<sup>18</sup>. En 1944, dans une décision fondamentale *Smith v. Allwright*, la Cour considéra que la décision du parti d'exclure les Noirs de ses primaires violait le quinzième amendement, qui interdit la discrimination électorale<sup>19</sup>. Enfin, en 1953, l'organisation d'une pré-primaire réservée aux Blancs fut également censurée<sup>20</sup>.

21

Ces affaires montrent d'abord la variété des efforts déployés dans le Sud des États-Unis pour priver les Noirs de la possibilité de voter. Comme l'a récemment observé la juge Ruth Ginsburg, la lutte contre cette forme de discrimination ressemble à un combat face à l'Hydre de Lerne<sup>21</sup>. Mais, surtout, cette jurisprudence indique les possibilités spécifiques de réglementation de l'activité des partis. De l'avis général, la Constitution américaine n'interdit la discrimination que si elle est

15. Leon Epstein, *Political Parties in the American Mold*, *op. cit.*, p. 155 et suiv.

16. *American Party of Texas v. White*, 415 U.S. 767 (1974), p. 781. Sur le parcours de cette formule, née dans un *obiter dictum* et devenue une sorte de principe établi à force de citations par la Cour, cf. Richard Hasen, « Too Plain for Argument? The Uncertain Congressional Power to Require Parties to Choose Presidential Nominees through Direct and Equal Primaries », *Northwestern University Law Review Colloquy*, vol. 253, 2008, p. 259 et suiv.

17. *Nixon v. Herndon*, 273 U.S. 536 (1927).

18. *Nixon v. Condon*, 286 U.S. 73 (1932).

19. *Smith v. Allwright*, 321 U.S. 649 (1944).

20. *Terry v. Adams*, 345 U.S. 461 (1953).

21. *Shelby County v. Holder*, 570 U.S. \_\_\_ (2013), p. 2.

l'œuvre de personnes publiques (*state action doctrine*). Elle n'empêche nullement une association privée de choisir ses membres en fonction de la couleur de leur peau. Cependant, il en va autrement pour l'organisation des élections primaires par les partis politiques : ces entités remplissent alors, expliquaient les juges, une fonction quasi publique. Elles peuvent donc être soumises à des restrictions plus importantes.

22 Bien sûr, la situation des partis n'est pas complètement assimilable à celle de l'État. Les autorités publiques n'ont par exemple pas le droit de traiter un individu différemment en fonction de ses opinions politiques, tandis que la discrimination politique constitue l'essence même du fonctionnement d'un parti : loin d'être un comportement inconstitutionnel, la discrimination idéologique est une pratique constitutionnellement protégée pour le parti<sup>22</sup>. Ainsi, les partis contrôlent assez largement les conditions à remplir pour se présenter à des primaires. Une cour d'appel fédérale a considéré que le Parti républicain pouvait parfaitement refuser à David Duke de se présenter à ses primaires, dès lors qu'il considérait que ce promoteur de théories racistes et négationnistes était idéologiquement en dehors du parti<sup>23</sup>. Toutefois, la liberté des partis n'est pas absolue. Si l'exclusion des candidats frivoles et la préservation de l'« intégrité du scrutin » ont été reconnues comme des intérêts valables, des juridictions se sont opposées aux conditions de parrainage excessives qui semblaient avoir pour unique but de barrer la route aux candidats non souhaités par l'*establishment* du parti. John McCain a ainsi remporté plusieurs victoires judiciaires contre le Parti républicain afin de pouvoir participer aux primaires organisées en l'an 2000<sup>24</sup>.

En résumé, les partis politiques jouissent de la liberté d'association et les atteintes apportées par l'État doivent être justifiées par des intérêts suffisamment importants. Néanmoins, les partis ne peuvent pas tout, et la marge de manœuvre de l'État est plus importante qu'à l'égard d'une personne privée « ordinaire ». C'est dans ce cadre que se pose la question cruciale du degré d'ouverture des primaires.

---

22. Ellen Katz, « New Issues in Minority Representation: Resurrecting the White Primary », *University of Pennsylvania Law Review*, vol. 153, 2004, p. 355.

23. *Duke v. Cleland*, 954 F.2d 1526 (1992), p. 1531.

24. Cf. Nathaniel Persily, « Candidates v. Parties: The Constitutional Constraints on Primary Ballot Access Laws », *Georgetown Law Journal*, vol. 89, 2001, p. 2199 et suiv.

*L'enjeu : le problème de la participation aux primaires*

Si l'État peut imposer une primaire aux partis, ceux-ci demeurent libres quant à son degré d'ouverture. La primaire peut être fermée (seuls les membres du parti sont autorisés à voter), semi-fermée (ceux qui ne sont affiliés à aucun parti peuvent également y prendre part), ou bien ouverte (tous les citoyens sont admis à voter). À plusieurs occasions, la Cour suprême a souligné qu'il revenait aux partis, et à eux seuls, de décider de l'ampleur du corps électoral pour une primaire. En 1981, les juges se prononçaient sur une loi du Wisconsin, berceau du mouvement progressiste. Depuis 1905, les délégués du Wisconsin étaient tenus de voter, à la convention du parti, pour le candidat désigné lors d'une primaire ouverte à tous. Le Parti démocrate adopta néanmoins en 1976 une règle qui imposait des primaires fermées. La Cour suprême jugea, conformément au précédent *Cousins v. Wigoda*, que les choix du parti primaient sur les lois de l'État : la liberté d'association du parti « pré-suppose nécessairement la liberté d'identifier les individus qui composent l'association et de limiter l'association à eux seuls<sup>25</sup> ». Le Wisconsin ne démontrait, selon la Cour, aucun intérêt impérieux qui justifiait une restriction de la liberté d'association.

23

Les primaires ouvertes présentent en effet certains dangers pour le parti : elles diluent le vote de ses plus fidèles adhérents, et elles facilitent le *party's raiding*, c'est-à-dire, comme l'expliquait Còng Xuân Phuong, « l'infiltration des partisans du camp adverse, profitant des conditions électorales relâchées, pour fausser complètement les résultats des primaires en faisant élire un candidat médiocre, facile à abattre<sup>26</sup> ». Mais les primaires ouvertes ne sont pas dénuées d'avantages : en théorie, elles pourraient qualifier des candidats plus susceptibles de « rassembler » et donc de s'imposer lors de l'élection générale<sup>27</sup>. Aussi les républicains du Connecticut, qui ne sont guère en position de force dans leur État,

25. *Democratic Party v. Wisconsin ex rel. La Follette*, 450 U.S. 107 (1981), p. 122.

26. Còng Xuân Phuong, *Élections primaires présidentielles aux États-Unis et leurs anomalies*, op. cit., p. 77.

27. Richard Pildes voit ainsi dans les primaires ouvertes un moyen d'atténuer la polarisation de la vie politique américaine. Il demeure néanmoins prudent et souligne que la corrélation entre l'ouverture des primaires et la modération du candidat retenu n'est pas établie de manière univoque. (Richard H. Pildes, « Why the Center Does Not Hold: The Causes of Hyperpolarized Democracy in America », *California Law Review*, vol. 99, n° 2, 2011, p. 298 et suiv.) Certaines études tendent même à montrer l'inverse : les élus issus de primaires ouvertes défendraient des positions plus extrêmes. Cf. Kristin Kanthak et Jeffrey Williams, « Parties and Primaries: The First Electoral Round », in Matthew Streb (dir.), *Law and Election Politics: The Rules of the Game*, Boulder (Colo.), Lynne Rienner Publishers, 2005, p. 11.

décidèrent-ils dans les années 1980 d'ouvrir leurs primaires aux électeurs indépendants. Cette mesure contredisait la loi de l'État qui imposait des primaires fermées. Une nouvelle fois, la Cour suprême confirma qu'il revenait au parti, et non à l'État, de contrôler la procédure de sélection de ses candidats<sup>28</sup>.

24 La situation paraît donc claire : la liberté d'association des partis leur permet de décider des modalités de la participation du public à la désignation de leurs champions. Néanmoins, les tentatives d'élargir le cercle des électeurs continuent à se multiplier. En effet, la volonté d'une participation démocratique au choix des candidats ne se satisfait pas des primaires fermées. Sur tout, le « charcutage électoral » (*gerrymandering*) est d'une telle intensité aux États-Unis que de multiples circonscriptions sont d'emblée acquises à un parti. Ainsi, le véritable enjeu électoral se situe uniquement au sein de la primaire du parti auquel les sièges sont promis. Cette situation n'est pas sans rappeler celle des *white primary cases* : les Texans noirs pouvaient voter aux élections générales mais étaient privés de toute possibilité d'influencer le résultat. Dès lors que le Parti démocrate régnait sans partage sur le Texas, les primaires dont les Noirs étaient exclus désignaient non seulement le candidat, mais aussi le futur élu. Toutes proportions gardées, les républicains du Connecticut sont dans une situation similaire : tenus à l'écart de la primaire démocrate, ils ne peuvent voter que lors d'une élection générale sans aucun enjeu réel<sup>29</sup>. Or les arrêts relatifs aux primaires blanches semblent indiquer que le droit de vote est une coquille vide s'il ne permet pas de prendre part au choix effectif des représentants<sup>30</sup>.

En 2000, la Cour suprême écarta pourtant l'argument selon lequel le droit de vote incluait le droit d'accéder à une élection disputée. Les Californiens avaient imposé par référendum l'abandon des primaires fermées au profit de primaires globales (*blanket primaries*). Dans un tel système, une seule primaire ouverte est organisée, et le candidat le mieux placé de chaque parti est qualifié pour l'élection générale. Pour prononcer l'inconstitutionnalité de cette mesure, la Cour commença par rejeter l'analogie avec les *white primary cases*, en restreignant la portée de ces précédents au domaine de la discrimination raciale<sup>31</sup>. Sur tout, en se fondant sur l'arrêt *La Follette* relatif à la primaire ouverte du Wisconsin,

---

28. *Tashjian v. Republican Party of Connecticut*, 479 U.S. 208 (1986).

29. Cf. Ellen Katz, « New Issues in Minority Representation... », art. cité, p. 325 et suiv.

30. *Ibid.*, p. 342 et suiv.

31. *California Democratic Party v. Jones*, 530 U.S. 567 (2000), p. 573.



la Cour réitéra que la liberté d'association des partis incluait le droit de choisir leurs associés : la loi californienne « oblige les partis politiques à s'associer avec [...] ceux qui, au mieux, ont refusé de s'affilier avec eux et, au pire, se sont expressément associés à un parti rival<sup>32</sup> ».

En conclusion de son arrêt, la Cour signalait qu'il serait admissible d'organiser une primaire globale non partisane, dans laquelle les deux candidats arrivés en tête, indépendamment de leur affiliation partisane, seraient qualifiés pour l'élection générale. Avec un tel système, expliquait la Cour, l'atteinte à la liberté d'association disparaît, dès lors que les électeurs ne choisissent pas les candidats des partis<sup>33</sup>. Cette suggestion n'est pas passée inaperçue : en 2008, l'État de Washington adopta par référendum un tel système, dont la constitutionnalité fut aussitôt confirmée par la Cour suprême<sup>34</sup>. En 2010, la Californie opta également pour cette méthode<sup>35</sup>.

25

La primaire globale non partisane, dite aussi *top-two primary*, ou encore *Louisiana primary* car c'est dans cet État qu'elle est apparue en 1975, représente donc peut-être l'avenir des primaires aux États-Unis. Elle pourrait être exigée par les États, en particulier ceux qui pratiquent le référendum législatif d'initiative populaire<sup>36</sup>. Bien entendu, cette primaire qui qualifie les deux premiers candidats pour l'élection générale ressemble beaucoup à un premier tour. La qualité de primaire est même déniée, à juste titre, au système retenu en Louisiane, puisque le candidat n'est pas seulement nommé mais élu s'il obtient plus de la moitié des voix lors de la « primaire »<sup>37</sup>. Au moment où l'Europe est attirée par les primaires, de plus en plus d'Américains appellent donc à une évolution qui n'est pas sans rappeler un système électoral bien connu sur le Vieux Continent. Cette situation ne devrait pas surprendre : la perte de souffle du film de cow-boys à Hollywood fut concomitante de l'apparition du western spaghetti.

---

32. *Ibid.*, p. 577.

33. *Ibid.*, p. 585 et suiv.

34. *Washington State Grange v. Washington State Republican Party*, 552 U.S. 442 (2008).

35. Pour un premier bilan, cf. *California Journal of Politics and Policy*, vol. 7, n° 1, 2015.

36. Richard Pildes, « Why the Center Does Not Hold... », art. cité, p. 306.

37. Kristin Kanthak et Jeffrey Williams, « Parties and Primaries... », art. cité, p. 10.

R É S U M É

---

*Apparues au début du xx<sup>e</sup> siècle, les primaires se sont progressivement imposées aux États-Unis. Et ce n'est que depuis les années 1970 que la plupart des États ont confié aux citoyens la désignation des candidats aux élections, y compris présidentielles. Les partis s'efforcent néanmoins de conserver un contrôle important sur le choix effectué. Face aux tentatives des États d'ouvrir plus largement le cercle des électeurs, les juridictions ont souvent protégé la liberté d'association des partis. Un nouveau type de primaires qui se développe depuis peu pourrait cependant changer la donne.*

PRIMAIRES :  
VERTUS (APPARENTES)  
ET VICES (CACHÉS)  
D'UNE GREFFE AMÉRICAINE

27

L'histoire bégaye... Les primaires sont nées aux États-Unis à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle dans un contexte idéologique bien particulier : on y célèbre avec emphase la souveraineté du peuple. La Constitution, on le sait, commence – et semble ainsi donner un concentré d'elle-même – par le célèbre « *We the People...* » et s'auto-illusionne en répétant à l'envi que, l'Amérique, c'est « *the government of the people, by the people, for the people* »<sup>1</sup>. Formule heureuse ou malheureuse selon que l'on privilégie les idéaux à atteindre ou la froide analyse du réel. Car, dans les faits, les *Founding Fathers* ont réussi à insérer partout les *checks and balances* susceptibles d'éviter le danger que James Madison craignait par-dessus tout, la tyrannie de la majorité. Le peuple, oui, *ma non troppo...*

En 1890, bien entendu, le président n'est pas plus qu'aujourd'hui élu au suffrage universel direct, mais le Sénat également est à l'abri des passions populaires, à charge pour lui de freiner et de bloquer la Chambre des représentants dont on a par prudence limité le mandat à deux brèves années. Les partis sont essentiellement des cliques s'auto-entretenant au sein d'appareils restreints, souvent corrompus, affairistes et dont la fonction primordiale est de garantir l'élection des *bosses* locaux. Car, bien

---

1. Benjamin Ginsberg, *We the People: An Introduction to American Politics*, New York (N. Y.), W. W. Norton & Co, 2011 ; Thomas Goebel, *A Government by the People: Direct Democracy in America, 1890-1940*, Chapel Hill (N. C.), University of North Carolina Press, 2002.

entendu, plus que jamais *all politics is local* à l'exception de la démarcation majeure qui divise les États-Unis depuis la guerre civile et répartit les dépouilles : au Sud les fiefs démocrates, au Nord les places fortes républicaines. Il faudra attendre les années 1960 pour que cette division des bénéfiques amorce son déclin au cours d'un demi-siècle de *realignment*.

Inutile de dire qu'une frustration profonde peut à tout moment surgir compte tenu de l'abîme qui sépare l'idéal démocratique officiel d'une réalité bien plus médiocre, d'autant que les plaies de la guerre civile sont encore à vif. L'occasion de la révolte des sans-grade contre les *fat cats* est à la croisée du politique, de l'économique et du social : la période des années 1880 est caractérisée par les extraordinaires développements de ce qu'on appellera ensuite « la première globalisation ». On assiste à de véritables révolutions technologiques dans les communications et les transports, les échanges commerciaux se multiplient, le développement urbain n'a pas d'équivalent dans l'histoire. L'Europe étend ses empires coloniaux, les États-Unis conquièrent l'Ouest jusqu'au Pacifique et dament le pion à ce qui reste de la vieille puissance coloniale espagnole. C'est une période de conquérants et de *tycoons*, de magnats industriels et de géants de la finance. Des fortunes colossales s'édifient grâce à ce boom économique, grâce à la spéculation, mais aussi grâce à la collusion de l'économique et du politique. Les grandes familles patriciennes, les Carnegie, les Vanderbilt, les Mellon, les Rockefeller, les Frick, pour n'en citer que quelques-unes, accumulent des fortunes incommensurables pendant que les classes pauvres sans cesse renouvelées par l'immigration massive venue d'Europe alimentent le prolétariat urbain et industriel... Il y avait quatre cents millionnaires aux États-Unis en 1860, ils sont plus de quatre mille en 1890. Pire, les paysans et les petits commerçants sont ruinés par ce capitalisme sauvage dominé par les banques et les grands milieux d'affaires. Des expropriations-spoliations pour la construction des chemins de fer transcontinentaux et surtout la spéculation foncière et immobilière des grands investisseurs conduisent à la faillite paysans et petites entreprises<sup>2</sup>. En quelques décennies, le nombre de fermiers est divisé par deux. Les chiffres qui témoignent de la formidable transformation des États-Unis donnent le vertige : la production d'acier passe de 68 000 tonnes en 1870 à 4,2 millions de tonnes en 1890 !

De ce terreau fertile va naître le populisme, un mouvement sans équivalent dans l'histoire car rares sont à l'époque les États qui sont ou se

2. Elizabeth Sanders, *Roots of Reform: Farmers, Workers and the American State, 1877-1917*, Chicago (Ill.), The University of Chicago Press, 1999.

prétendent démocratiques et mettent le peuple au centre du pouvoir comme source de légitimité, de souveraineté et instrument de contrôle de ce même pouvoir. C'est donc au nom de la démocratie, d'une « vraie » démocratie, que se lève la bannière de la révolte. Le mouvement populiste se présente comme réformateur, modernisateur, purificateur. Il faut rendre au peuple le pouvoir accaparé par les soi-disant élites. Effectivement, le programme du People's Party rompt de manière décidée avec la vieille politique en demandant l'élimination des médiations et en restituant au peuple souverain une capacité directe d'intervention et de décision. Comme on le sait, les populistes américains échoueront dans leur tentative de prendre le pouvoir en faisant élire leurs leaders à la présidence des États-Unis et ils ne réussiront pas davantage à briser le duopole partisan des démocrates et républicains. Mais d'une certaine façon ils feront mieux : ils traceront une marque indélébile sur la définition de la démocratie à l'américaine, pénétreront profondément et durablement les deux partis au pouvoir (voir les récents développements du Tea Party Movement au sein du Parti républicain) et *last but not least* laisseront un héritage institutionnel qui structure toujours et pour longtemps encore la vie politique des États-Unis.

29

Les populistes parvinrent à faire élire les sénateurs au suffrage universel, contribuèrent à faire accepter l'idée d'une taxe sur le revenu, à recourir (dans une trentaine d'États) au référendum, à l'initiative populaire et au *recall* – pétition qui permet de remettre en cause une élection et de refaire un vote ou un référendum –, à instaurer dans de nombreuses villes des *nonpartisan elections* et à favoriser la gestion locale par des *city managers* non élus afin d'éradiquer la corruption et le népotisme<sup>3</sup>. Tout cet héritage est encore solidement en place. Il faut y ajouter une pièce de première importance : les primaires destinées à transférer la sélection des candidats aux élections de la main des « oligarques » à celles du peuple<sup>4</sup>. D'exceptionnelles à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, les primaires vont devenir l'instrument quasi exclusif de sélection des candidats pour les élections nationales mais aussi dans les États et au niveau local.

Le processus fut long, caractérisé par des flux et reflux, mais aujourd'hui non seulement les primaires sont devenues le mode dominant de sélection des candidats aux élections – à toutes les élections – mais aussi un modèle

3. Yves Mény, « Initiative populaire, référendum et *recall* dans les États américains », *Pouvoirs*, n° 7, novembre 1979.

4. Alan Ware, *The American Direct Primary: Party Institutionalization and Transformation in the North*, Cambridge, Cambridge University Press, 2002.

d'exportation adopté par de nombreux pays de façon souvent hâtive et approximative. Au cours des années 1990, on a assisté en Europe et en particulier en Italie et en France à un soudain engouement pour le processus électoral des États-Unis. Certains éléments de l'environnement rappellent le contexte américain du siècle précédent (quoique de manière moins dramatique) : l'Europe est confrontée aux effets de la « seconde globalisation » et aux changements économiques et sociaux qu'elle induit. Les bouleversements technologiques, les migrations, la contrainte qu'entraînent les échanges commerciaux avec des partenaires puissants et déterminés, la domination des grandes firmes multinationales, concourent à rendre le discours et les pratiques des partis politiques obsolètes, désuets, inadaptés. De partis parlementaires classiques ils tendent à devenir des partis désidéologisés, des machines électorales piégées par le fossé séparant les électeurs du petit groupe de militants qui, en principe, contribuent à la sélection des dirigeants. Des dirigeants par ailleurs de moins en moins en phase avec un électorat volatil, inconstant et consumériste dans ses comportements. Les partis et en particulier les partis de gauche se sont déstructurés, ont perdu leurs marques traditionnelles, se sont « américanisés » en ce sens que la sélection du leader devient plus importante que le programme lui-même. Il est symptomatique qu'en France par exemple le programme des candidats à l'élection présidentielle s'inspire du programme du parti mais prenne aussi ses distances à son égard.

L'engouement des partis européens et en particulier des partis de gauche pour les primaires est assez étrange. Comment et où naît-il ? Quelles sont les tares originelles de cette bizarre importation ? Quelles sont les conséquences de cette greffe inattendue ?

#### L'ÉMERGENCE DES PRIMAIRES EN EUROPE

Il est bien difficile de définir l'origine précise de la fatale attraction pour les primaires chez certains partis européens et plus spécifiquement à gauche. C'est en Italie et en France que démarre le débat sur l'intérêt qu'il y aurait à recourir à des élections primaires pour la sélection des candidats au milieu des années 1990.

Il y a de bonnes raisons à cela : en France, la gauche socialiste, à la fin du second mandat de François Mitterrand, n'a ni leader incontesté ni procédure adéquate pour sélectionner le candidat à la présidentielle de 1995. Lionel Jospin est vivement contesté par la gauche du parti (Henri Emmanuelli) et encore davantage par les formations à la gauche du

Parti socialiste. Mais il emporte la primaire interne au parti. Il perd les élections cependant, ayant fait bonne figure et étant le Premier ministre de la cohabitation, en 2002 il devient le candidat « naturel » du parti. Sa candidature (annoncée par fax cette fois...) suscite de multiples adversaires sur sa gauche. Trublions irresponsables pour certains mais indispensables quoi qu'il arrive pour obtenir une majorité au second tour. Sa brutale élimination au premier tour au profit de Jean-Marie Le Pen, candidat du Front national, suscitera un tel choc que les partisans d'une sélection par une primaire se voient offrir un boulevard en vue de 2007<sup>5</sup>.

En Italie, le problème est différent dans la forme mais similaire dans la substance : comment, dans un système constitutionnel qui, par réaction au fascisme, a étouffé dans l'œuf toute tentative de création d'un leadership, faire émerger des leaders ? Et ceci au moment où la droite et le centre ont enfin trouvé en 1994 l'homme providentiel, Silvio Berlusconi ?

31

Le paradoxe est que France et Italie disposaient, chacune à sa façon, de systèmes de « primaire » inavoués. En France, qu'est-ce que le scrutin majoritaire à deux tours si ce n'est une primaire simple, efficace, rapide ? En Italie, qu'est-ce que le système des « préférences » si ce n'est la possibilité pour l'électeur, dans le secret des urnes, de modifier l'ordre des éligibles concocté par le parti ? Sans en porter le nom, les mécanismes traditionnels des systèmes français et italien étaient bel et bien des modes autochtones et spécifiques de sélection des candidats. Pourquoi abandonner la tradition pour se précipiter vers des mécanismes mal maîtrisés ?

La conjonction stellaire a fait que la même année en Italie et en France les partis de gauche ont été confrontés à des situations les obligeant à trouver des solutions alternatives : en France, l'impossibilité de trouver dans le Parti socialiste une mobilisation suffisante en faveur d'un candidat incontesté poussa à ouvrir le processus en y intégrant les membres du parti. On passait d'un corps électoral de quelques centaines de membres du Congrès aux quelque cent mille militants à jour de leurs cotisations. En Italie, la modification de la loi électorale et la suppression des préférences suscitèrent de fortes perplexités en particulier dans le Sud où même les partis de gauche étaient susceptibles d'être infiltrés par les organisations mafieuses. Comment éviter que les partis locaux n'investissent des personnages suspects ? Les risques de corruption, clientélisme et autres pathologies de la politique étaient déjà grands avec le système des préférences, ils devenaient dramatiques avec l'élimination de toute

---

5. Pascal Perrineau et Colette Ysmal (dir.), *Le Vote de tous les refus. Les élections présidentielle et législatives de 2002*, Paris, Presses de Sciences Po, 2003.

intervention des électeurs contraints à voter pour des listes bloquées. Ce n'est donc pas un hasard si l'une des toutes premières réflexions sur la question provint d'un ouvrage publié sous la direction d'un juriste de l'université de Calabre, Silvio Gambino, en 1995<sup>6</sup>. Ce dernier souligne lui-même dans son introduction que le motif de la publication avait été la remarque d'un leader de la gauche méridionale observant que la nouvelle loi électorale imposait pour la constitution des listes de recourir au « marché de l'occasion » ! D'où l'initiative académique d'une réflexion autour de la question suivante : « Comment renouveler le processus de sélection des élites politiques ? » Ajoutons à cela que l'Italie, dont le passe-temps favori est l'autoflagellation, éprouve une fascination irrésistible pour ce qui se fait ou se dit hors de ses frontières et qu'une armée d'universitaires étudie les institutions et les règles étrangères – contrairement à la France – pour s'en faire les promoteurs sur le thème « l'herbe est plus verte ailleurs ». L'Italie est un vaste marché d'importation institutionnelle. Le seul défaut de cette fascination hétérophile est que, trop souvent, les règles et institutions sont analysées et promues « hors-sol », sorties de leur contexte<sup>7</sup> et souvent condamnées à l'échec, car on a en quelque sorte oublié « l'esprit des lois ».

Après l'expérience de 2005 qui aidait la coalition de l'Olivier à se sortir d'un mauvais pas (le « plébiscite » en faveur de Romano Prodi), le Parti démocrate (PD) n'a pas cessé de recourir massivement et toujours apparemment avec succès aux primaires. D'abord à usage interne pour régler la question du leadership d'une formation composite où cohabitent les anciens du Parti communiste italien (PCI) et ceux du centre gauche, les héritiers de la gauche de la Démocratie chrétienne. La participation au vote donne une idée de l'importance de la mobilisation populaire malgré le déclin des partis dans la péninsule et bien entendu fit rêver les socialistes français. Mais on observe aussi combien les nouvelles procédures destinées à favoriser l'émergence d'un leader ne constituent pas une solution miracle : en 2007, plus de 3,5 millions d'électeurs choisissent entre un ancien du PCI, Walter Veltroni (qui l'emporte avec 75 % des voix) et deux représentants des courants démocrates-chrétiens, Rosa Bindi (13 %) et Enrico Letta (11 %). En dépit

6. Silvio Gambino (dir.), *Elezioni primarie e rappresentanza politica*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 1995.

7. Le politologue Gianfranco Pasquino et le juriste Sabino Cassese notamment émirent des commentaires critiques sur cette « importation » institutionnelle (Gianfranco Pasquino, « Democrazia, partiti, primarie », *Quaderni dell'Osservatorio elettorale*, n° 55, 2006, p. 30 ; Sabino Cassese, « La debolezza delle primarie », *Corriere della Sera*, 5 septembre 2005).



de ce quasi-plébiscite, Veltroni démissionne deux ans plus tard et une nouvelle primaire est organisée. À nouveau, la compétition oppose un ex-PCI, Pier Luigi Bersani, élu avec 53 % des voix, à un centriste (Dario Franceschini, 34 %) et à un *outsider* propulsé sénateur à son retour des États-Unis (Ignazio Marino, 12,5 %). Bersani, dont le leadership est contesté, démissionne avant le terme de son mandat de quatre ans en avril 2013, faute d'avoir réussi à imposer les candidats successifs qu'il soutient pour la présidence de la République, Franco Marini d'abord, Romano Prodi ensuite. Les « francs-tireurs » de son parti, profitant du vote secret, ont saboté les accords internes du groupe le plus important du Parlement. Giorgio Napolitano doit reprendre du service pendant que le PD organise sa troisième primaire en six ans. Cette fois, la lassitude des électeurs se manifeste : ils étaient encore 3 millions en 2009, ils tombent à 2,81 millions en décembre 2013. Mais les rapports sont inversés : Matteo Renzi, le scout catholique, dame le pion aux deux représentants de la gauche du parti, ceux que Silvio Berlusconi persiste à appeler « les communistes ». À eux deux ils n'obtiennent que 32 % des voix contre près de 68 % pour l'étoile naissante d'une gauche décomplexée, pragmatique et plus soucieuse de résultats que d'idéologie. Le PD a trouvé son leader mais le vieux parti parlementaire de gauche est mort en dépit d'ultimes soubresauts. Faute de mieux, en janvier 2015, le PD unanime se rallie à la candidature voulue par Matteo Renzi pour la présidence de la République, celle de Sergio Mattarella, un juriste digne et probe, un ancien démocrate-chrétien de Sicile. La route fut longue mais elle s'arrête à Canossa...

33

#### LES TARES D'UNE IMPORTATION « SAUVAGE »

L'Europe a une vision romantique et romancée des primaires à l'américaine. La majeure partie des observateurs, qu'ils soient politiques, journalistes, voire universitaires, n'a qu'une connaissance approximative et fragmentaire de ce que sont les primaires aux États-Unis. La plupart du temps, ces dernières sont réduites à leur seule version présidentielle. Pire, on a moins encore réfléchi aux origines, aux modalités et aux implications de ce mode de sélection sur le fonctionnement des partis américains et sur les conséquences, bénéfiques ou néfastes, que leur greffe pourrait avoir sur les partis de gauche en Europe – puisque ceux-ci en ont été jusqu'ici les principaux promoteurs et utilisateurs. À titre personnel, ayant été sollicité par le PD pour discuter de cette question avec les responsables nationaux et régionaux (qui avaient déjà fait l'expérience

de la chose....), je me souviens de l'étonnement pour ne pas dire de la stupéfaction de l'auditoire face à l'exposé de deux professeurs de Harvard sur les primaires américaines : quoi, c'étaient cela, les primaires ? cette jungle de règles ? cette prolifération d'options et de possibilités ? Les dirigeants du PD avouaient qu'ils avaient importé une technologie institutionnelle ou plutôt un mot magique dont ils n'avaient pas soupçonné la diversité, la richesse mais aussi l'incroyable complexité.

L'adage selon lequel « on peut dire tout et son contraire sur les États-Unis et avoir toujours raison » s'applique particulièrement bien au phénomène des primaires. On ne reviendra pas sur l'analyse de ces règles et pratiques qui sont présentées par ailleurs<sup>8</sup>, rappelons simplement une règle fondamentale ignorée par les « importateurs » : pour le meilleur ou pour le pire, les primaires américaines sont le plus souvent régulées par les autorités publiques fédérées et non par les autorités fédérales, ce qui fait que la diversité est la règle. Pas deux États ou localités dont les normes soient identiques...

Le fait que les primaires en Europe et en particulier en France et en Italie soient fondées sur des règles « privées » bâties par les organisations partisans intéressées produit un certain nombre d'effets bizarres ou pervers. Le premier est celui du tâtonnement et de l'instabilité. Il est plus facile de changer les règles au sein du parti que de faire voter une législation s'imposant à l'ensemble des partis politiques... On est donc confronté à une succession de *trials and errors* : on essaie et les déboires éventuels suscitent des appels au changement faute d'avoir atteint les objectifs espérés<sup>9</sup>. C'est ainsi qu'en France on est passé d'une primaire fermée en 2002 à des primaires ouvertes en 2007 et 2012. En France comme en Italie, la phase de consolidation n'est pas encore survenue et la discussion sur les « bonnes règles » devient un élément additionnel de clivage et de division au sein des partis concernés (et bien entendu la discussion est biaisée par les intérêts stratégiques des factions en présence).

Par ailleurs, si dans la meilleure hypothèse les primaires à l'européenne peuvent contribuer à régler la question du leadership au sein des partis, elles se révèlent incapables de résoudre le nœud du problème : le choix du leader de la coalition. En opérant la greffe américaine, on a négligé le caractère essentiel que revêt le bipartisme d'airain outre-Atlantique.

---

8. Voir dans ce numéro l'article de Thomas Hochmann, « Primaires américaines : le bon, la brute et le truand », p. 15-26.

9. Cf. Rémi Lefebvre, *Les Primaires socialistes. La fin du parti militant*, Paris, Raisons d'agir, 2011.

Les deux partis qui s'opposent partagent une connivence totale et inébranlable sur la nécessité de maintenir leur duopole qui, bien souvent, n'est qu'un monopole déguisé d'un État à l'autre. Les législatures des États, avec la bénédiction de la Cour suprême, ont « blindé » les règles électorales de telle sorte qu'aucun accident n'est concevable. Nul tiers parti n'a encore réussi à émerger au niveau fédéral. Au contraire, en Europe, et de manière de plus en plus marquée, aucun parti ou presque n'est en mesure, seul, d'obtenir une majorité absolue. C'est vrai même dans le pays qui a inventé le bipartisme, le Royaume-Uni... Or, de ce point de vue, les primaires européennes se sont révélées bien incapables de résoudre le problème.

« Faux ! » pourrait-on rétorquer en soulignant le formidable succès – apparent – qui permit à Romano Prodi de vaincre haut la main ses adversaires au cours d'une primaire de coalition<sup>10</sup>. Les gauches réunies avaient réussi l'exploit de mobiliser 4 311 149 électeurs le 16 octobre 2005. Ce résultat fut vécu par la presse et l'électorat de gauche comme une extraordinaire réussite. Prodi, un homme « hors appareil » mais légitimé par son expérience de président de la Commission européenne, avait réussi à s'imposer contre quatre secrétaires généraux de petits partis de la coalition promise à gouverner en cas de victoire, écartant notamment Fausto Bertinotti de la gauche radicale (14,75 % des voix) et Clemente Mastella (4,6 %), leader d'un petit parti centriste présent surtout dans le Mezzogiorno. La coalition allait en effet vaincre Berlusconi en 2006 mais Prodi était dépendant de ces partis minoritaires pour sa survie. Les deux ans de gouvernement qui suivirent furent un chemin de croix qui non seulement dégoûtera pour toujours Prodi de la politique mais renforcera encore si c'est possible les désillusions des électeurs, la diffusion du populisme, et permettra le retour de Berlusconi. La primaire de 2006 ne fut guère plus que la feuille de vigne cachant l'incapacité du parti dominant à gauche, l'ex-PCI, à faire émerger en son sein un leader capable d'affronter Berlusconi avec quelque chance de succès.

Apparemment, en France, les deux primaires socialistes en vue des présidentielles de 2007 et 2012 ont produit de meilleurs résultats puisqu'elles permirent au candidat du parti d'éviter la répétition du désastre de 2002. Mais le succès relatif de Ségolène Royal et celui incontestable de François Hollande en 2012 tiennent-ils à la capacité de faire émerger le meilleur candidat possible ou au « facteur Sarkozy »,

10. Cf. sur ce point les pertinentes observations d'Emanuele Rossi et Luca Gori, « Le "primarie" in Italia: dalla prassi alle regole », *Quaderni costituzionali*, vol. 29, n° 3, 2009.

autrement dit à la polarisation accrue que suscite chaque fois le candidat de droite ?

36 Un autre élément de faiblesse lié à l'absence de règles publiques (la Toscane est l'unique exception à ce jour avec sa loi de 2005) découle de celles adoptées par les partis : les garanties fournies (transparence, secret du vote, modalités d'enregistrement des électeurs, etc.) sont moins certaines qu'en cas de vote officiel. Car les partis, même les plus honorables, ne sont pas toujours des parangons de vertu dans la gestion de leurs affaires internes... En France, l'élection du président de l'UMP en 2013 fut loin d'être incontestable et, en Italie, certaines primaires régionales du PD ont été non seulement disputées mais... discutées. La primaire passée en Campanie a donné lieu à scandale et celle prévue fin 2014 pour le choix du candidat PD à la présidence de la région a dû être reportée par trois fois en raison de la confusion extrême qui règne au sein du parti... Naples, dira-t-on... Mais, en janvier 2015, Sergio Cofferati, l'ancien leader syndical de la CGIL (la CGT italienne) a rendu sa carte de membre du PD (lui, un militant de toujours de l'ex-PCI) après avoir été battu en Ligurie par la candidate soutenue par Matteo Renzi (et aussi par Claudio Scajola, un ex-ministre de l'Intérieur de Silvio Berlusconi, génois à la réputation sulfureuse). Après des protestations de Cofferati et un examen des opérations électorales par la commission de contrôle, les résultats concernant treize sièges électoraux (et 3 928 votes sur 54 000) furent annulés. Le caractère « privé » des règles permet en effet quelques fantaisies généreuses mais propices à la fraude : droit de vote octroyé aux résidents étrangers depuis plus de trois ans en Italie, mineurs de 18 ans atteignant la majorité durant la législature, donc en fait des jeunes de 15-16 ans, etc. De même que les observateurs s'étaient étonnés, lors de certaines primaires locales et régionales, de l'intense participation des Roms ou des Albanais, l'empressement civique de la communauté chinoise de Gênes à voter apparut quelque peu suspect... Comme au bon vieux temps de la politique américaine ou méridionale, le vote peut s'acheter. Sans parler des jeux stratégiques poussant les membres des autres partis à faire de l'entrisme. Faire pencher la balance en faveur de son opposant « préféré » vaut bien une messe – c'est-à-dire payer une obole et souscrire à une charte souvent assez vague et générale pour rallier le maximum d'électeurs. À Gênes par exemple dans l'un des bureaux de la ville, au sein d'un quartier considéré comme le fief du berlusconien Scajola, sur les 1 500 suffrages exprimés, le malheureux Cofferati n'obtint que 200 voix contre 1 300 pour son adversaire Raffaella Paita, soutenue en sous-main par Scajola...

LE PRÉVISIBLE ET L'IMPRÉVU :  
LES CONSÉQUENCES POUR LA VIE POLITIQUE

L'introduction des primaires soulève une question : que fait la gauche dans cette galère ? C'est elle qui a introduit ces mécanismes et, en général, quand les partis de droite y recourent, c'est sur la lancée et à l'imitation de leurs adversaires de gauche. C'est incontestable en Italie et c'est aussi le cas au sein des partis socialistes de neuf des vingt-huit États de l'Union européenne.

Le choix des candidats par un électorat plus large qu'un congrès ou même que les simples militants est une claire illustration de la crise des partis en particulier et de la représentation en général. Qu'est-ce qu'un parti si ce n'est un instrument d'agrégation et de médiation entre électeurs et institutions représentatives ? Les partis sont nés comme une conséquence obligée du principe de représentation. Ce fut d'abord le cas dans l'Angleterre du XVIII<sup>e</sup> siècle et ce le fut ensuite, avec beaucoup de difficultés et de résistance, dans la France révolutionnaire et post-révolutionnaire. Les anti-parti de tout poil, fussent-ils monarchistes ou radicaux de la révolution, s'y opposèrent au nom de la souveraineté unique, celle du roi ou celle du peuple. La médiation, affirmaient-ils, est détestable, trait commun partagé avec les populistes d'hier et d'aujourd'hui. N'oublions pas que l'acte de naissance des primaires est une proclamation anti-parti ! Sans s'en rendre compte, les partis et plus encore les partis de gauche sont tombés à pieds joints dans le piège. Comment en est-on arrivé là ?

37

La gauche est en effet confrontée à deux problèmes fondamentaux : l'un vieux comme la gauche elle-même, celui du leadership, l'autre plus récent, celui de la représentation.

À la différence des droites, qu'elles soient françaises ou européennes, la gauche a toujours eu des états d'âme sur la question du leadership, préférant le collégial au personnel, le collectif à l'individuel. Et lorsqu'elle a été en position, intellectuellement ou politiquement, d'inscrire ces préférences dans les institutions, elle n'a pas manqué de le faire. C'est ce qu'il advint sous la III<sup>e</sup> République, en dépit d'une Constitution qui permettait le contraire, et avec la Constitution italienne de 1948. La gauche a promu ainsi des républiques acéphales, des régimes de partis vivant de la rente des mauvais souvenirs : Napoléon III d'un côté, Mussolini de l'autre. Seuls la Grande-Bretagne et les États-Unis, qui n'avaient pas connu ces cauchemars, pouvaient aborder – par des voies différentes – sans états d'âme et sans complexes la question du leadership. Tant en France

qu'en Italie, la question a resurgi brutalement avec la mise en place de la république gaullienne, la monarchie républicaine d'un côté et l'arrivée en fanfare de Berlusconi de l'autre. Ce dernier ne laissera aucun héritage institutionnel si minime soit-il mais aura réintroduit la question lancinante du leadership<sup>11</sup>, forçant la gauche italienne à chercher, comme Soubise et sa lanterne, les voies d'identification du leader introuvable<sup>12</sup>. Le Parti socialiste français pour sa part, suite à la présidence impériale de Mitterrand (après tout un *outsider* de la famille socialiste), semblait s'être converti à la nécessité du leadership mais n'avait rien mis en place pour trouver « un chef qui en soit un ».

38

Ceci dit et en dépit des résultats mitigés que l'expérience des primaires offre à l'analyse, il est probable que ce mode de sélection, tout imparfait qu'il soit, soit irréversible. C'est ce qu'enseigne l'expérience américaine, c'est ce que montrent les expériences plus limitées en France, en Italie, en Europe. Le modèle s'élargit dans un double mouvement : de gauche à droite et de la périphérie vers le centre. À moins que cela ne soit le contraire, du centre vers la périphérie.

Pourquoi pas ? *A priori*, la primaire est un système pas plus mauvais qu'un autre pour la sélection des élites. Toutefois, ce mode de faire a des effets systémiques que les acteurs les plus directement intéressés semblent avoir ignorés ou sous-estimés : la structure des partis centralisés, disciplinés, idéologisés, fonctionnant grâce à des militants engagés, est menacée par cet intrus qu'est la primaire, qui met sur un pied d'égalité le militant, le sympathisant, l'opportuniste et même le stratège du parti d'en face lorsqu'il s'agit d'une « primaire ouverte ». Loin d'apaiser les tensions internes aux partis, elle les exacerbe, les ossifie et le prix à payer l'est avant (Royal et les autres ; Sarkozy et Juppé) ou après (Hollande et les autres). Les partis n'ont pas résolu leur problème, ils l'ont déplacé : l'absurdité réside dans le fait qu'ils prétendent avoir un programme alors même qu'ils mettent en place la procédure « pousse au crime », celle qui force chaque candidat au sein des partis à se démarquer, à se différencier par la compétition. La seule alternative est le *beauty contest* qui, dans les partis programmatiques (ce que ne sont pas les partis américains), dénature et dévalue l'idée même de primaire.

L'autre cadavre dans le placard des partis est celui de la représentation :

11. Yves Mény et Yves Surel, *Par le peuple, pour le peuple. Le populisme et les démocraties*, Paris, Fayard, 2000.

12. Silvia Bolgherini et Fortunato Musella, « Le primarie in Italia: ancora e soltanto personalizzazione della politica ? », *Quaderni dell'Osservatorio elettorale*, n° 55, 2006, p. 219-239.

comme on l'a dit plus haut, les partis sont les enfants naturels de la démocratie représentative. Or aujourd'hui ils sont les premières cibles et victimes d'un double mouvement. D'une part, la désidéologisation des enjeux et surtout l'absence de cadre de pensée permettant de rendre compte du monde tel qu'il se présente à nous puis de proposer des réformes affaiblit la capacité des partis à agréger de manière forte et stable une majorité de citoyens. On vient d'en faire l'expérience dramatique et fascinante en France. Face au nouveau monde en crise, la classe politique française pour une fois unanime n'a pas trouvé mieux que le ralliement au pacte républicain – certes un mythe honorable sous bien des aspects (encore faut-il passer par pertes et profits la colonisation, la mise à l'écart des femmes de la société politique, la violation réitérée des libertés qui nous sont aujourd'hui si chères, etc.). Cependant, personne n'a été en mesure comme l'expliquait Maurice Thorez à ses ouailles en 1945 de « revaloriser les valeurs » de la République. Liberté, égalité, fraternité, laïcité, ne sont que des mots si l'on n'y met pas le contenu capable de leur redonner sens pour le XXI<sup>e</sup> siècle. Faute de cet exercice, les partis seront incapables de remplir la mission qu'ils se sont donnée et ne seront que des coalitions d'intérêts, dévalorisées en raison du hiatus entre ce qu'ils prétendent être et ce qu'ils sont devenus. Le risque pour les partis de demain en Europe est leur « américanisation » inéluctable. Alors que les partis américains n'ont pas de problèmes avec ce qu'ils sont (des machines électorales rassemblant à un moment donné des intérêts hétéroclites sous le double regard de Dieu et du business), les partis européens sont en train de se tirer dans le pied en croyant se sauver du marasme présent....

R É S U M É

---

*Les primaires sont nées aux États-Unis à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle lorsque le parti populiste (People's Party) était au faite de son influence. Pendant longtemps, elles furent considérées comme une dimension spécifique et « exotique » de la politique américaine et comme un instrument anti-parti puisque les deux partis dominants perdaient de leur mainmise sur le processus électoral. Étrangement – et sans procéder à une analyse approfondie –, les partis de gauche en Europe et singulièrement le Parti socialiste en France et le Parti démocrate en Italie ont sauté sur l'occasion. On peut expliquer ce comportement comme une tentative désespérée d'affronter le double problème du leadership et de la représentation que les appareils traditionnels des deux partis étaient incapables de résoudre. Cette greffe peut offrir des solutions à court terme mais le risque est d'accroître la transformation – en les évitant – des partis parlementaires classiques en Europe.*



QUAND ET COMMENT  
CHOISIR SON LEADER :  
L'EXEMPLE BRITANNIQUE

Au Royaume-Uni, le choix du leader présente une dimension essentiellement partisane qui s'explique par le mode de désignation du chef du gouvernement. L'enjeu de cette désignation est particulièrement important puisque le leader du parti victorieux aux élections législatives est désigné Premier ministre alors que le leader du parti arrivé en seconde position devient Premier ministre du cabinet fantôme. L'institutionnalisation de l'opposition rend donc la nomination des leaders de partis décisive aussi bien dans l'hypothèse d'une victoire que dans l'hypothèse d'une défaite aux élections législatives. La sélection des leaders des deux principaux partis a nécessairement des répercussions institutionnelles dans un système où le bipartisme domine en raison du mode d'élection au scrutin majoritaire à un tour à la Chambre des communes, malgré l'émergence ponctuelle d'un tiers parti, les libéraux, au milieu des années 1970 et aux élections de 2010. Les leaders des conservateurs ou des travaillistes, partis qui retiendront notre attention car ils ont vocation à devenir majoritaires, ont en effet été successivement chefs de la majorité ou de l'opposition après les élections générales.

Marqué, comme d'autres systèmes, par une présidentialisation et une personification du pouvoir<sup>1</sup>, le régime politique britannique est caractérisé par une certaine stabilité à la tête du gouvernement puisque

---

1. Marie-Claire Ponthoreau, « La désignation par les partis politiques des “candidats présidentiels” en Europe occidentale », *Pouvoirs*, n° 138, 2011, p. 100 ; Michael Foley, *The Rise of the British Presidency*, Manchester, Manchester University Press, 1993, et *The British Presidency: Tony Blair and the Politics of Public Leadership*, Manchester, Manchester University Press, 2000.

quatorze Premiers ministres se sont succédé depuis 1945<sup>2</sup>. La direction des partis au Royaume-Uni est, quant à elle, plus stable que le leadership quadriennal américain<sup>3</sup>. Depuis la Seconde Guerre mondiale, les partis conservateur et travailliste ont respectivement connu onze et dix leaders. Le Premier ministre Clement Attlee, leader travailliste, est resté à la tête du parti pendant vingt ans, de 1935 à 1955. De même, le Premier ministre travailliste Harold Wilson a été leader du parti pendant treize ans de 1963 à 1976. Du côté des conservateurs, une même stabilité peut être constatée. Winston Churchill a été pendant quinze ans, de 1940 à 1955, à la tête du Parti conservateur et de 1965 à 2001 se sont succédé seulement quatre dirigeants : Edward Heath, Margaret Thatcher, John Major et William Hague. Cette relative stabilité à la tête des partis, du gouvernement ou de l'opposition justifie que l'on s'interroge sur les modalités d'accès au leadership partisan, gouvernemental ou d'opposition, ainsi que sur les événements qui conduisent à changer de leader.

À l'instar d'autres partis ouest-européens et contrairement aux États-Unis<sup>4</sup> où les procédures sont plus ouvertes, les partis britanniques gardent une maîtrise directe sur la procédure de désignation de leur leader, les *leadership selections*. Les élections générales de mai 2015 ont ainsi vu s'affronter plusieurs leaders de partis qui ont été désignés à des moments différents et selon des modalités différentes. Le conservateur David Cameron a été nommé pour succéder à Michael Howard, à la suite de la défaite électorale de 2005, après avoir été en tête du second scrutin réunissant les parlementaires conservateurs et après avoir remporté le vote des membres du parti. À la suite de l'échec des travaillistes aux élections législatives de 2010, Ed Miliband a été désigné contre son frère David au quatrième et dernier tour d'un vote au scrutin alternatif des parlementaires travaillistes, des sections locales et des syndicats. Nick Clegg a, pour sa part, été élu en 2007 par les membres du parti libéral au scrutin unique transférable. Ces exemples prouvent que le choix du leader est souvent conditionné par le moment de la défaite électorale. Les modalités de choix mettent, quant à elles, en évidence un mouvement de démocratisation du processus de sélection, dans le cadre limité du parti. Le moment et les modalités de désignation démontrent

2. Harold Wilson est compté deux fois car il a accédé au pouvoir à deux reprises (1964-1970, 1974-1976).

3. Cf. Hugh Heelo, « Presidential and Prime Ministerial Selection », in Donald R. Matthews (dir.), *Perspectives on Presidential Selection*, Washington (D. C.), Brookings, 1973, p. 28.

4. Cf. Élisabeth Zoller, « La candidature à la Maison-Blanche », *Pouvoirs*, n° 138, 2011, p. 107-117.

ainsi le rôle décisif des partis dans le choix du leader au Royaume-Uni.

#### LE MOMENT DU CHOIX

Contrairement aux primaires américaines, il n'existe pas au Royaume-Uni de calendrier régulier pour choisir son leader. Si une défaite aux élections législatives apparaît comme le moment le plus opportun pour choisir un nouveau leader, il existe d'autres circonstances propices à ce choix. Dans un cas comme dans l'autre, le temps du choix du leader est rythmé par le parti.

##### *La désignation postérieure à une défaite aux élections générales*

Le principal facteur qui conduit à la désignation d'un nouveau leader au Royaume-Uni est, à l'inverse de la France, un échec électoral. La logique du système britannique veut que le dirigeant du parti ayant perdu les élections législatives, qu'il soit ou non Premier ministre, prenne ses responsabilités et démissionne pour laisser sa place à un nouveau leader qui deviendra chef de l'opposition et potentiel Premier ministre lors de nouvelles élections. L'institutionnalisation de l'opposition au Royaume-Uni explique que le choix du nouveau dirigeant du parti a le plus souvent lieu non pas à l'approche des élections suivantes, mais après une défaite électorale pour occuper la place de chef du cabinet fantôme qui deviendra éventuellement Premier ministre. Cette chronologie qui voit se succéder la désignation du leader du parti, sa désignation comme chef du *shadow cabinet* et son éventuelle nomination comme Premier ministre témoigne de la nature partisane du poste de Premier ministre.

43

Plusieurs exemples illustrent ce cas de figure. Le travailliste Hugh Gaitskell, soutenu par les députés des rangs de l'opposition et les dirigeants des syndicats, a ainsi été désigné leader du parti après la défaite électorale de 1955 pour succéder au Premier ministre Clement Attlee. Edward Heath remplaça à la suite des élections de 1964 le Premier ministre Alec Douglas-Home à la tête du Parti conservateur et fut lui-même remplacé par Margaret Thatcher en 1975 après les deux défaites électorales de 1974. Ces renouvellements en cas de défaite se sont systématisés à partir des années 1980 chez les travaillistes. Michael Foot succéda, à la tête du Parti travailliste, au Premier ministre James Callaghan après le renversement de son gouvernement par une motion de censure et une lourde défaite des travaillistes face aux conservateurs de Margaret Thatcher en 1979. Neil Kinnock prit sa suite après la

victoire conservatrice de 1983, John Smith lui succéda après l'échec électoral de 1992 et Ed Miliband fut désigné à la tête des travaillistes après la démission du Premier ministre Gordon Brown à la suite des élections de 2010. Chez les conservateurs, cette systématisation remonte aux années 2000. Après la démission du Premier ministre John Major en 1997, à la suite de la plus lourde défaite des conservateurs depuis 1832, quatre dirigeants de partis se sont succédé en raison d'échecs électoraux : William Hague (1997-2001), Iain Duncan Smith (2001-2003), Michael Howard (2003-2005) et le Premier ministre David Cameron. Cela démontre que la désignation du leader postérieure à une défaite électorale tend, en principe, à renouveler la ligne politique du parti, à l'unifier et à le fédérer autour du chef de l'opposition afin de limiter les risques de guerre intestine et de divisions entre candidats putatifs en vue de remporter les échéances électorales futures et de mettre en œuvre une politique gouvernementale. Cette configuration n'exclut pas pour autant les conflits internes au parti. Le scrutin particulièrement divisé qui donna lieu, au bout de trois tours, à la désignation de William Hague en 1997 a mis en lumière les divisions du parti sur la question européenne. Le refus de Kenneth Clarke, candidat europhile malheureux contre Hague, de participer au cabinet fantôme les révèle également.

Lorsque cet ordre des choses n'est pas suivi, le leader et son parti peuvent se trouver fragilisés. Des leaders, Premiers ministres ou chefs de l'opposition, travaillistes ont refusé de démissionner après une défaite électorale alors que leurs homologues conservateurs quittent leurs fonctions plus facilement lorsqu'ils ne se sentent plus soutenus par leur parti. Clement Attlee, qui fut le premier travailliste à occuper le poste de Premier ministre durant une législature entière (1945-1951), remporta les élections générales de 1950 à une majorité très réduite. Il se heurta à une crise au sein de son cabinet et à plusieurs démissions qui l'ont conduit à dissoudre la Chambre des communes en 1951 et à convoquer des élections anticipées afin d'obtenir une nouvelle majorité. Ces élections ont été remportées par les conservateurs de Winston Churchill, qui était resté leader en dépit de l'échec de son parti à l'élection de 1945. Attlee, comme Churchill, ne démissionna pas malgré la défaite électorale de 1951. Se maintenant au poste de leader, il dut gérer des clivages entre l'aile droite conduite par Hugh Gaitskell et l'aile gauche d'Aneurin Bevan qui déstabilisèrent le parti entre 1951 et 1955. Cet exemple prouve que l'absence de démission du leader à la suite d'une défaite électorale est propice aux conflits entre des candidats potentiels qui fragilisent le parti. Clement Attlee a finalement démissionné à la

suite de la défaite électorale de 1955 contre Anthony Eden. Il fut remplacé par Hugh Gaitskell.

En 1964, Harold Wilson, successeur de Gaitskell à la tête des travaillistes, remporta les élections contre Alec Douglas-Home. Malgré l'échec électoral des travaillistes contre Edward Heath en 1970, Wilson resta à la tête de son parti et devint leader de l'opposition jusqu'aux élections anticipées de 1974 convoquées par Heath en raison de difficultés liées au conflit nord-irlandais et à la grève des mineurs. Lorsqu'il retrouve le 10 Downing Street en février 1974, ce n'est qu'avec un Parlement minoritaire, qu'il décide de dissoudre en octobre pour retrouver une majorité qui sera finalement très courte (de trois sièges). Le renouveau électoral n'a pas eu lieu en l'absence de renouvellement du leader du parti. Wilson attendit deux ans avant de démissionner spontanément en 1976.

L'absence de changement du leader de l'opposition travailliste, Neil Kinnock, en dépit de deux défaites électorales en 1983 et 1987, a sans doute également contribué, malgré une politique de renforcement du parti en matière de campagne électorale, à la faiblesse des travaillistes face au Parti conservateur dominant de Margaret Thatcher dans les années 1980. Ces quelques contre-exemples illustrent l'intérêt d'un changement de leader à la suite d'un échec aux élections, qui participe à l'emprise du parti sur le choix du futur Premier ministre.

45

#### *La désignation conditionnée par d'autres circonstances*

Il existe d'autres cas dans lesquels le leader d'un parti doit céder sa place : des raisons de santé, des crises politiques, la perte implicite ou explicite de soutien du parti en dehors de toute circonstance électorale. Dans ces hypothèses, la chronologie : leader de parti, leader de l'opposition, chef de la majorité et Premier ministre, n'est pas toujours respectée. Il y a parfois une dissociation ponctuelle entre la position de leader du parti et celle de leader de majorité, donc de Premier ministre. À travers ces autres moments où le choix du leader est effectué se révèle également le poids très souvent déterminant du parti en la matière.

Depuis 1945<sup>5</sup>, parmi les quatorze Premiers ministres, sept sont parvenus au pouvoir en tant que leader de leur parti à la suite d'une victoire personnelle à une élection générale – Attlee, Churchill, Wilson (deux fois), Heath, Thatcher, Blair et Cameron malgré le gouvernement de coalition. Pour six autres, l'ordre des choses a été renversé, puisqu'ils ont

5. Cf., pour ces données, Jacques Leruez, *Le Système politique britannique. De Winston Churchill à Tony Blair*, 2<sup>e</sup> éd., Paris, Armand Colin, 2001, p. 120.

d'abord été nommés Premier ministre avant de se présenter devant les électeurs. Parmi eux, Eden et Douglas-Home ainsi que Harold Macmillan ont d'abord été désignés Premier ministre par la Reine à la suite de la démission de leurs prédécesseurs, avant de devenir leader conservateur. Jusque dans les années 1970, les conservateurs ont ainsi adopté une approche « gouvernementale ou primo-ministérielle<sup>6</sup> » de la désignation de leur leader. Les trois autres, James Callaghan, John Major et Gordon Brown ont d'abord dû se soumettre à leur parti avant de devenir Premier ministre. Certains d'entre eux ont obtenu leur victoire électorale *a posteriori* (Eden en 1955, peu après sa désignation, Macmillan en 1959 après avoir été désigné en 1957, Major en 1992, deux ans après sa désignation). D'autres (Douglas-Home en 1964 et Callaghan en 1979) ont essuyé un échec devant les électeurs. Le soutien du parti *a priori* joue donc un rôle important quant à la victoire aux élections générales.

Des démissions pour raisons de santé, réelles ou supposées, peuvent être à l'origine de la désignation d'un nouveau leader en dehors de tout calendrier électoral. Winston Churchill a été chef du Parti conservateur de 1940 à 1955 et Premier ministre de 1940 à 1945 et de 1951 à 1955. Il reste, malgré la défaite électorale, à la tête des conservateurs de 1945 à 1951. La désignation de son successeur résulte de sa démission pour des raisons de santé sous la pression amicale des dirigeants de son parti. Anthony Eden lui succède en 1955, d'abord en tant que Premier ministre désigné par la Reine et ensuite en tant que leader du parti jusqu'en 1957, date à laquelle il annonce sa démission lui aussi pour des raisons de santé. En réalité, pour ce dernier, ces raisons officielles masquent la perte de confiance de son parti à la suite de la crise du canal de Suez, à l'instar de ce qu'a connu son successeur, Harold Macmillan, après l'affaire Profumo<sup>7</sup>. En 1963, Douglas-Home prend la suite de Macmillan et est nommé Premier ministre par la Reine avant de perdre, en 1964, les élections contre Wilson. La succession des dirigeants conservateurs d'Eden à Heath démontre que la désignation d'un nouveau leader ne dépend pas systématiquement d'une défaite aux élections générales, mais aussi de circonstances extraparlimentaires, fondées sur des

6. Robert M. Punnett, *Selecting the Party Leader: Britain in Comparative Perspective*, New York (N. Y.), Harvester Wheatsheaf, 1992, p. 28. Avant Anthony Eden sont devenus leader du parti quelques jours après avoir été désignés Premier ministre Arthur Balfour en 1902, Stanley Baldwin en 1923, Neville Chamberlain en 1937. Seul Andrew Bonar Law a insisté pour être élu leader du parti avant d'accepter le poste de Premier ministre.

7. John Profumo était secrétaire d'État à la guerre. Il entretint une liaison avec la maîtresse d'un agent soviétique.

motifs personnels ou politiques qui entraînent la perte de confiance du parti.

Cette perte de confiance a également marqué la fin de mandat de Gordon Brown et de Margaret Thatcher. Si la réaction des conservateurs fut fatale à Thatcher, celle des travaillistes, en raison des règles strictes de contestation du leadership, ne fit que fragiliser Brown sans le renverser. La démission de Margaret Thatcher illustre remarquablement le rôle du parti dans le changement de leader et le fait que le Premier ministre est un leader de parti avant d'être un leader de majorité. En 1990, Michael Heseltine, ancien ministre de la Défense de Thatcher, défie celle-ci à la tête des conservateurs. Thatcher ne réunit pas, au premier tour, la majorité des 15 % de plus que son *challenger* pour être réélue leader. Elle se retire donc du deuxième tour et démissionne de son poste de Premier ministre alors qu'elle aurait pu contraindre les Communes à la renverser. Le Parti conservateur a d'ailleurs repoussé une motion de défiance déposée par les travaillistes. Cela prouve bien que le remplacement du Premier ministre était une question propre au parti et témoigne de la supériorité des procédures du parti sur les procédures parlementaires<sup>8</sup>. Le Premier ministre peut ainsi conserver une majorité potentielle au Parlement mais devoir démissionner car il cesse d'être soutenu par son parti et par son cabinet. Le rôle du parti sur le changement de leader est également notable lorsque ce dernier est dans l'opposition. Ainsi, Iain Duncan Smith a dû céder sa place à Michael Howard après une motion de défiance à l'intérieur du Parti conservateur. Il est alors le premier chef des *Tories* à ne pas avoir conduit son parti à une élection générale depuis Austen Chamberlain en 1922.

47

## LES MODALITÉS DE CHOIX

Le processus par lequel sont choisis les dirigeants des partis a connu une démocratisation progressive. Les modalités de désignation restent cependant « centralisées<sup>9</sup> » dans les mains du parti aussi bien chez les conservateurs que chez les travaillistes.

8. Cf. Jacques Leruez, *Le Système politique britannique*, op. cit., p. 121.

9. Marie-Claire Ponthoreau, « La désignation par les partis politiques des "candidats présidentiels" en Europe occidentale », art. cité, p. 102.

*Les leaders conservateurs*

La sélection des leaders conservateurs<sup>10</sup>, membres du parti qui a connu le plus de victoires électorales au Royaume-Uni et dans les démocraties occidentales<sup>11</sup>, s'est profondément transformée. Caractérisé par une organisation aristocratique et oligarchique, le parti désignait avant 1965 ses leaders en suivant un processus coutumier et secret, dénommé « cercle magique », au terme duquel les élites du parti, les « hommes en costume gris », consultaient de façon informelle les parlementaires pour apprécier leur soutien envers les candidats potentiels. Le candidat devait « émerger » après ce processus de consultation « informel et mystérieux<sup>12</sup> » avant d'être acclamé en tant que nouveau leader du parti.

48

Ce processus opaque a été réformé en 1965, après la difficile succession de Macmillan qui n'a vu « émerger » aucun candidat si ce n'est le controversé Douglas-Home, qui ne s'était pas officiellement déclaré candidat et qui était perçu comme l'instrument d'un complot de l'aile droite aristocratique du parti<sup>13</sup>. Le manque de légitimité du leader et la courte durée de son mandat (un an) conduisirent les conservateurs à opter pour une procédure plus transparente et démocratique qui attribue aux parlementaires conservateurs de la Chambre des communes la compétence pour désigner le chef du parti au terme d'un scrutin pouvant aller jusqu'à trois tours. Les candidats doivent, au premier tour, obtenir une majorité renforcée, soit 15 % de voix de plus que leur plus proche rival, ce qui permet au leader d'être soutenu par une base solide. À défaut de majorité renforcée, un deuxième tour, au cours duquel de nouveaux candidats peuvent se présenter, est organisé. Si aucun candidat n'obtient une majorité absolue, les deux candidats arrivés en tête sont départagés au cours d'un troisième tour selon un système de vote transférable. Un tel troisième tour n'a été organisé que pour la désignation de William Hague en 1997.

Par ailleurs, afin d'éviter les difficultés rencontrées par Edward Heath, qui n'avait pas démissionné de la tête du parti malgré deux défaites électorales en 1974, une procédure de renouvellement du leader du parti a

10. Cf. Timothy Heppell, *Choosing the Tory Leader: Conservative Party Leadership Elections from Heath to Cameron*, Londres-New York (N. Y.), Tauris, 2008; Andrew Denham et Kieron O'Hara, *Democratising Conservative Leadership Selection: From Grey Suits to Grass Roots*, Manchester, Manchester University Press, 2008.

11. Vernon Bogdanor, « The Selection of the Party Leader », in Anthony Seldon et Stuart Ball (dir.), *Conservative Century: The Conservative Party since 1900*, Oxford, Oxford University Press, 1994, p. 96.

12. Robert M. Punnett, *Selecting the Party Leader*, op. cit., p. 27.

13. Vernon Bogdanor, « The Selection of the Party Leader », chap. cité, p. 80.



été introduite en 1975. Elle permet à des candidats soutenus par deux parrainages parlementaires de défier, chaque année, le chef du parti. Cette procédure a lieu entre les troisième et sixième mois après l'élection d'un nouveau Parlement et ensuite dans la période de vingt-huit jours après l'ouverture de chaque session parlementaire. En 1998, une refonte radicale de la procédure a eu lieu après que le parti a connu sa plus lourde défaite électorale depuis 1932. Elle renforce les conditions de remise en jeu du poste de leader et élargit le collège électoral chargé de désigner ce dernier aux membres du parti. La désignation du nouveau leader ne peut avoir lieu qu'en cas de démission du leader ou d'un vote de défiance envers celui-ci provenant de 15 % des députés conservateurs. Si le leader n'obtient pas le soutien de la majorité simple des députés, il doit démissionner. En cas de vacance du poste et à condition que plus de deux candidats se présentent, des scrutins successifs sont organisés par les parlementaires jusqu'à ce qu'il ne reste que deux candidats en lice. Ceux-ci sont alors départagés par le vote des membres du parti au scrutin uninominal. Ce mode de désignation constitue un acquis démocratique sur lequel Michael Howard, qui avait envisagé de revenir à une désignation uniquement parlementaire, n'a pu revenir.

49

La démocratisation du processus de sélection conforte la légitimité des leaders et permet de désigner des personnalités, comme Margaret Thatcher ou John Major, qui n'auraient pas forcément été désignées selon l'ancien mécanisme de cooptation. Ces dirigeants sont caractérisés par leur propension à garantir l'unité du parti et par l'importance de leurs pouvoirs au sein de celui-ci<sup>14</sup>, surtout lorsqu'ils sont en position de gagner les élections, comme a pu le démontrer l'ère Thatcher. La nomination et la démission de Margaret Thatcher illustrent le rôle décisif du parti dans le cadre des nouvelles procédures. Elle a remporté la direction des conservateurs au deuxième tour contre Edward Heath et a démissionné, « cannibalisée<sup>15</sup> » par son parti, à la suite de la motion de défiance de Michael Heseltine, comme nous l'avons vu. Après ce premier tour, qui permet de vérifier que l'actuel dirigeant a la confiance du parti bien plus qu'il ne vise à désigner un nouveau leader, les parlementaires se sont tournés vers John Major et Douglas Hurd, délaissant le *challenger* qui avait eu raison de Margaret Thatcher.

14. Robert T. McKenzie, *British Political Parties: The Distribution of Power within the Conservative and Labour Parties*, 2<sup>e</sup> éd., Londres, Heinemann, 1963, p. 21 et 297.

15. James W. Davis, *Leadership Selection in Six Western Democracies*, Westport (Conn.), Greenwood Press, 1998, p. 83.

Le nouveau mode de désignation, introduit en 1998, qui laisse aux membres du parti le choix final de son leader n'a pas toujours permis de désigner des figures fortes à la tête du parti. Dans une configuration d'incertitude aux élections générales et de division du parti, les leaders conservateurs, malgré l'ouverture du mode de désignation, sont tenus pour responsables des échecs de leur parti et démissionnent plus facilement que les travaillistes sous la pression du parti en raison des modalités plus aisées de remise en jeu du poste de leader. En témoigne la succession de dirigeants entre 1990 et 2005 (Major, Hague, Duncan Smith, Howard) et même, avant eux, les démissions d'Eden, de Macmillan, de Douglas-Home et de Heath. La direction du parti par Iain Duncan Smith en 2001, qui démissionne de la tête du parti avant de l'avoir accompagné dans une campagne électorale, et celle de Michael Howard, désigné sans aucune opposition selon des modalités qui rappellent celles du « cercle magique », témoignent de la dépendance du leader conservateur envers son parti, quel que soit son mode de désignation.

#### *Les leaders travaillistes*

Jusqu'en 1981, le chef du parti était choisi par les députés travaillistes de la Chambre des communes. Cette modalité de sélection permettait de désigner des leaders modérés promouvant l'unité au sein du parti. Le leader était soumis, lorsque le parti était dans l'opposition, à une réélection annuelle par les parlementaires dès qu'un *challenger* était désigné, ce qui tendait à fragiliser sa position. Quand le parti se trouvait dans la majorité, une élection ne pouvait en revanche avoir lieu que si elle était convoquée par une majorité des membres du congrès du parti.

Après la défaite en 1979 de James Callaghan, dont le gouvernement était caractérisé par sa faiblesse durant une période de crise économique et de grèves au cours de « l'hiver du mécontentement », le Parti travailliste a réformé le mode de désignation de son dirigeant sous l'influence de l'aile gauche du parti qui critiquait la domination de la droite de l'appareil. Le processus de sélection du leader introduit en 1981 fut conditionné par la nature fédérale du parti, composé de plusieurs corps affiliés. Le leader est désormais désigné par trois collèges électoraux ayant chacun un poids différent : les syndicats et les autres corps affiliés représentent 40 % des voix, les sections locales et les parlementaires en détiennent 30 %. Cette procédure ne fut utilisée qu'en 1983 pour la première fois, lors de la désignation de Neil Kinnock à une large majorité.

Ce mécanisme a posé des problèmes en raison du vote multiple auquel il pouvait donner lieu puisque certains membres avaient la possibilité

de voter deux fois, en tant que parlementaire et membre d'un syndicat par exemple. La procédure de désignation fut également à l'origine d'un conflit ouvert au sein du parti. Le poids attribué aux syndicats et aux membres des sections locales, qui a renforcé l'aile gauche du parti, mécontenta la droite et fut à l'origine de la scission du Parti social-démocrate. Le congrès travailliste a donc adopté en 1993 une nouvelle formule pour rééquilibrer le poids des différents collègues et diminuer l'importance des syndicats en les réduisant à un tiers pour chacune des trois sections. Un scrutin uninominal fut introduit pour permettre aux membres de chaque collège de voter alors que le vote était jusque-là bloqué pour les syndicats et les sections locales, les leaders des syndicats utilisant leur vote sans consulter leurs membres. Les travaillistes décidèrent également d'encadrer les modalités de défiance envers le leader. Aujourd'hui, dans l'hypothèse d'une vacance de la présidence, le candidat qui souhaite se présenter doit être soutenu par 12,5 % des parlementaires ou, lorsqu'il s'agit d'une « déclaration de défi » (*statement of challenge*), remettant en jeu le poste d'un leader en fonction, par 20 % des parlementaires avec le soutien du vote d'une motion de défiance à la majorité des deux tiers du congrès annuel du parti décidant qu'il doit y avoir une élection. Ce taux de soutien, plus important que celui en vigueur chez les conservateurs, rend pratiquement impossible l'éviction du leader Premier ministre et réduit les candidatures, comme l'a prouvé la campagne de 1992, qui a vu seulement deux candidats, John Smith et Bryan Gould, se présenter à la direction du parti.

51

Les modalités de désignation démontrent que le Parti travailliste est « une coalition d'intérêts disparates »<sup>16</sup> qui rend souvent difficile une direction forte. Les leaders du Parti travailliste ne sont pas aussi puissants que ceux du Parti conservateur car ils doivent gérer les membres de l'aile gauche et ceux de l'aile modérée du parti. Malgré l'absence de majorité renforcée pour désigner le leader, le système actuel, qui permet une sélection par toutes les sections du parti (parlementaires, locales, celle des syndicats), renforce son autorité et sa légitimité lorsqu'il est soutenu par l'ensemble des collègues du parti. Cela a été le cas pour John Smith et Tony Blair, qui a conduit son parti à la victoire électorale à trois reprises. Par ailleurs, les règles encadrant la remise en jeu du poste de leader et les principes de solidarité et de loyauté envers le parti<sup>17</sup> empêchent les travaillistes, contrairement à celles des conservateurs, de

16. *Ibid.*, p. 91.

17. Alistair Clark, *Political Parties in the UK*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2012, p. 69.

défer facilement un dirigeant ou de remettre en cause un successeur déjà désigné, comme Gordon Brown. Ce dernier a pu devenir leader en l'absence de toute élection car il avait le soutien d'une majorité du parti et parce que aucun candidat solide soutenu par 12,5 % des parlementaires n'a pu émerger. Le fait que le leader soit désigné par défaut fragilise toutefois sa position en raison du manque de légitimité démocratique qui le caractérise, surtout lorsque les perspectives électorales sont défavorables au parti, comme cela a été le cas en 2010. Le mode de désignation des leaders travaillistes, aussi démocratique soit-il, peut également affaiblir le candidat lorsqu'il doit sa victoire à l'une des sections du collège seulement. C'est aux membres des syndicats qu'Ed Miliband a dû la sienne en 2010 alors que son frère avait réuni plus de voix parmi les parlementaires et dans les sections locales. Le leader du parti se trouve alors contraint à une quête perpétuelle de crédibilité auprès des autres membres du collège électoral<sup>18</sup>. Le pouvoir de décision donné à des entités extraparlimentaires pose la question de la remise en cause du leader par les seules composantes parlementaires du parti. Devant qui le leader travailliste est-il responsable ? Dans l'ancien système, Wilson et Callaghan avaient écarté des résolutions du congrès annuel du parti allant à l'encontre de leur positionnement politique. Que se passerait-il si le leader était remis en cause par les parlementaires et soutenu par les syndicats ou les confédérations locales ? Une telle hypothèse laisse présager une crise au sein du Parti travailliste qui pourrait probablement se résoudre par la démission du Premier ministre sans attendre la convocation du congrès du parti.

La démocratisation de la désignation des leaders au Royaume-Uni est désormais un acquis sur lequel il semble impossible de revenir. Elle s'inscrit néanmoins dans le cadre d'un « régime de partis », très différent de celui au sein duquel se déroulent les primaires américaines, et reste contrôlée bien plus par les partis et leurs adhérents que par les électeurs eux-mêmes.

---

18. Mark Garnett et Philip Lynch, *Exploring British Politics*, 3<sup>e</sup> éd., Harlow, Pearson, 2012, p. 417.

R É S U M É

---

*Au Royaume-Uni, le choix du leader est maîtrisé par les partis. Cette désignation a le plus souvent lieu après une défaite aux élections législatives, le parti décidant alors de choisir un leader chargé de garantir l'unité du parti, de devenir chef du cabinet fantôme et de remporter les prochaines élections en vue d'être chef du gouvernement. La procédure de sélection des deux principaux partis s'est quant à elle démocratisée, mais elle reste limitée au cadre partisan, démontrant ainsi que le Royaume-Uni n'est pas seulement un régime parlementaire, mais aussi un régime de partis.*



LES PRIMAIRES  
PRÉSIDENTIELLES OUVERTES :  
MORT OU RENAISSANCE  
DES PARTIS ?

55

**E**n décidant le 3 juillet 2010 l'organisation d'une élection primaire ouverte à l'ensemble de ses sympathisants pour désigner son candidat à l'élection présidentielle de 2012, le Parti socialiste a pris une décision de nature à modifier le fonctionnement de notre système politique. La réussite de l'organisation de cette primaire en 2011 ainsi que les effets politiques qu'elle a produits ont contraint l'autre grand parti de gouvernement, l'UMP, à adopter à son tour le principe d'une telle procédure pour l'élection présidentielle de 2017. Cette novation, adoptée par ces deux grands partis, a soulevé de nombreuses réactions. Pour les uns, l'instauration de cette procédure menace la nature voire l'existence même des partis politiques. Pour d'autres, au contraire, elle peut constituer une chance de renouveau sinon de renaissance. L'objet de cette contribution est de présenter et de discuter les arguments qui sont ou peuvent être apportés à l'appui de l'une et de l'autre thèse.

LES PRIMAIRES PRÉSIDENTIELLES OUVERTES :  
UN DANGER POUR LA SURVIE DES PARTIS

Les analyses produites et les opinions exprimées à l'égard des effets, positifs ou négatifs, de l'instauration des primaires présidentielles ouvertes sur les partis politiques sont nécessairement liées aux conceptions qu'ont leurs auteurs de ces partis, de leur nature, du rôle qu'ils sont censés

jouer et, plus généralement, de leur fonction et de leur action dans le système politique au sein duquel ils déploient leur activité. Il convient donc, pour discuter les jugements portés sur cette procédure, de les rapporter aux conceptions et *a priori* de ceux qui les formulent. La critique la plus radicale et la plus argumentée qui a été formulée à l'encontre des primaires l'a été au nom d'une conception particulière des partis par Rémi Lefebvre<sup>1</sup>. Précisons que son livre a été publié à la veille de la primaire socialiste d'octobre 2011. Comme son titre l'indique, l'instauration de cette primaire sonne la mort du parti ouvrier issu de la tradition de la gauche marxiste, seul modèle partisan ayant une valeur à ses yeux.

56

La primaire ouverte, selon cet auteur, contribue à détruire le parti de militants comme collectif politique possédant une réelle spécificité et une forte autonomie par rapport à la société qu'il vise à transformer : « Le parti, écrit-il, est idéalement un creuset idéologique où se forge une vision du monde que les militants cherchent à promouvoir par leur activisme. Le changement social dont est porteur le parti présuppose ainsi un travail de politisation des groupes socialement dominés. S'il cherche à développer son ancrage social, le parti se pense comme extérieur à la société dans la mesure où il est porteur d'une "vérité" idéologique à laquelle il cherche à faire adhérer les citoyens par un travail de conviction. » Le parti de militants est ainsi un « outil d'émancipation aux avant-postes de la société. Il l'éclaire, l'encadre, donne aux dominés la science de leur malheur »<sup>2</sup>.

C'est donc la perte de cette extériorité qui menace l'existence du parti comme acteur autonome. Les primaires produisent le déplacement de l'action politique vers l'au-delà du parti. Celui-ci est alors gravement menacé par l'électoratisme : il cesse d'être l'acteur de la transformation sociale en devenant un parti d'électeurs et non plus de militants. La transformation du militantisme va alors de pair avec la conversion au libéralisme.

En outre, écrit Rémi Lefebvre, « la logique de différenciation personnelle au principe des primaires amène les candidats à marquer leurs distances par rapport au projet partisan, ce qui conduit à délégitimer la fonction programmatique du parti et l'investissement politique dans les débats internes ». Désormais, la primaire renforce « le poids de la

---

1. Rémi Lefebvre, *Les Primaires socialistes. La fin du parti militant*, Paris, Raisons d'agir, 2011.

2. *Ibid.*, p. 126 et 133.



sélection sondagière en donnant plus de pouvoir à un “public” non strictement militant »<sup>3</sup>.

Rémi Lefebvre reconnaît cependant que ces primaires n’ont pas d’effet fondamentalement nouveau et décisif sur une évolution du parti de militants qui est depuis longtemps à l’œuvre. Elles ne font qu’approfondir cette évolution déjà marquée par l’instauration de la primaire socialiste fermée de 2006, lorsque furent admis à participer à la désignation du candidat les «adhérents à 20 euros». En remontant plus loin encore, c’est l’élection présidentielle au suffrage universel elle-même qui a initié, selon lui, la dynamique de destruction du parti de militants. «À une rhétorique partisane de mobilisation et de la conviction se substitue une esthétique de la séduction où domine la mise en avant du style personnel<sup>4</sup>.»

De manière paradoxale, Rémi Lefebvre va même jusqu’à affirmer que ce choix de la primaire ouverte «contribue à la clôture du champ politique sur lui-même et à la déréalisation des questions politiques aux yeux des profanes<sup>5</sup>». En effet, écrit-il, le Parti socialiste est d’autant plus réceptif au verdict des sondages qu’il est plus replié sur ses jeux et enjeux propres. Il entend par là que ce parti, ayant abandonné sa mission de transformation sociale et ayant perdu tout lien direct avec la société, et notamment avec les classes «dominées», laisse alors les sondages décider pour lui (confondant ainsi volontairement sondages et vote). C’est en ce sens qu’il faut comprendre, semble-t-il, cette idée paradoxale selon laquelle l’ouverture de la primaire à l’ensemble des sympathisants n’est que l’expression de la fermeture du parti sur lui-même.

C’est donc en réalité, à travers la critique de la primaire ouverte, l’évolution historique des partis ouvriers elle-même que Lefebvre condamne, évolution produite par la priorité donnée de manière croissante à l’activité électorale sur l’action militante. Les primaires ouvertes sont simplement dans la logique de cette évolution qu’elles confirment plus qu’elles ne la produisent. L’électoratisme, voilà l’ennemi. L’instauration de la primaire ouverte n’a donc, en réalité, rien produit de décisif dans l’évolution enregistrée. Mais quand donc a débuté cette évolution ? C’est alors que l’auteur, donnant un nouveau coup de volant violent à sa démonstration, nous ramène au point de départ : « Dans ce constat, écrit-il, point de nostalgie d’un âge d’or militant révolu qui n’a sans

3. *Ibid.*, p. 127.

4. *Ibid.*, p. 152.

5. *Ibid.*, p. 91.

doute jamais existé : le ps n'est plus ce qu'il n'a jamais été<sup>6</sup>. » Bref, la primaire ouverte aurait été une dangereuse innovation si le parti de militants avait vraiment existé. Il est difficile, du coup, d'évaluer, avec cette approche, l'impact des primaires ouvertes sur l'évolution réelle du ps.

58 Sans partir d'une préférence *a priori* pour un modèle partisan donné, il est possible cependant de recenser les éléments de changement dans le fonctionnement interne des partis induits par les primaires ouvertes et d'évaluer la menace qu'ils représentent pour les organisations qui adoptent cette procédure. Pour ce faire, il convient de distinguer à l'intérieur du parti l'appareil et l'ensemble des adhérents. Ce *distinguo* est essentiel pour ce qui concerne le Parti socialiste qui a engagé un processus de « démocratisation interne » dès 1995 lorsqu'il a instauré la primaire présidentielle fermée à l'instigation de Lionel Jospin. Dès ce moment, l'appareil a perdu une part importante de son pouvoir d'influer sur la désignation du candidat présidentiel. Lionel Jospin a été désigné par les adhérents contre Henri Emmanuelli qui était alors le premier secrétaire du parti. La primaire fermée de 2006 a confirmé cette évolution, les adhérents ayant désigné Ségolène Royal contre Dominique Strauss-Kahn et Laurent Fabius, mieux implantés dans l'appareil. François Hollande, pour sa part, alors premier secrétaire, avait renoncé à se porter candidat. La désignation de ce dernier au terme de la première primaire ouverte de 2011, contre la candidate de l'appareil, Martine Aubry, a été dans le même sens. Remarquons ainsi que, depuis François Mitterrand, aucun premier secrétaire en fonction n'a pu être le candidat du parti à l'élection présidentielle. Il est donc avéré que l'appareil du parti et d'abord sa direction ont perdu une part de leur pouvoir dès l'instauration de la primaire fermée, les adhérents choisissant le candidat qui leur semblait avoir le plus de chances de gagner l'élection présidentielle, quelle que soit sa position dans l'appareil. De ce point de vue, le passage de la primaire fermée à la primaire ouverte n'a pas modifié sensiblement la situation.

S'agissant de l'UMP, le modèle de parti est très différent de celui du ps. L'appareil a toujours été au service de personnalités jouant ou ayant joué un rôle de premier plan dans l'État. L'instauration de la primaire ouverte ne comportera donc pas un danger de même nature pour un appareil dont la finalité principale a toujours été de soutenir ou de faire élire un président de la République. Il ne perdra pas un pouvoir qu'il n'a en réalité jamais eu, ou même prétendu avoir.

---

6. *Ibid.*, p. 153.

Ainsi, de manière différente dans les deux partis, les primaires ouvertes ne sont pas susceptibles de provoquer une perte de pouvoir substantielle pour des appareils qui, avant même l'introduction de cette procédure, ne possédaient pas, ou plus, la capacité de jouer un rôle de premier plan dans la désignation du candidat à l'élection présidentielle.

S'agissant des adhérents des deux partis, il est vrai qu'ils ont perdu, avec la primaire ouverte, le pouvoir de désignation de leur candidat à l'élection présidentielle. Mais eux-mêmes ont voté en faveur de cette réforme, montrant ainsi qu'ils sont favorables au mouvement de « démocratisation interne » qui l'a générée. Ce faisant, ils ont abandonné, au moins pour partie, cette fonction collective de l'organisation consistant à produire un programme qui s'imposerait à son candidat, la pluralité des candidatures produisant nécessairement une certaine diversité des positions défendues par les différents concurrents à la primaire. Le débat interne a donc perdu de son importance au profit des interventions personnelles des candidats potentiels à l'extérieur du parti, notamment dans les grands médias. Le PS peut encore produire des textes mais les candidats à la primaire les adapteront à leur propre discours. Quant à l'UMP, elle n'a jamais prétendu contrôler la parole de ses candidats dans la campagne présidentielle.

59

Enfin, il faut souligner un élément justement pointé par Rémi Lefebvre, s'agissant au moins du Parti socialiste : l'affaiblissement du statut et du rôle du militant peut s'accompagner chez lui d'une moindre conviction de l'utilité de son action et d'une moindre satisfaction de partager avec ses camarades une certaine orthodoxie qui lui permet de distinguer aisément le bien du mal en politique. Avec les primaires ouvertes, le déplacement de l'essentiel de l'action du parti vers l'au-delà des limites partisans est de nature à affaiblir son sentiment d'appartenir à un collectif situé à l'avant-garde de la lutte pour une juste cause. Comme le regrette Lefebvre, le parti en cessant de se penser comme extérieur à la société se banalise. De ce point de vue, que l'on s'en réjouisse ou qu'on le déplore, l'instauration des primaires ouvertes contribue effectivement à une certaine dépossession des militants. Ceux qui le déplorent dénoncent le risque d'une évolution à l'américaine qui aboutirait à faire des partis de simples machines dont l'activité, épisodique, s'absorberait presque entièrement dans l'organisation des campagnes électorales.

L'opposition à la primaire ouverte peut être également formulée, plus généralement, par des partisans du régime parlementaire. Elle s'inscrit alors dans la critique d'ensemble de l'évolution de la V<sup>e</sup> République depuis la révision de 1962, critique qui vise essentiellement la personnalisation

de la vie politique, l'abaissement du Parlement et le développement du « pouvoir personnel ». Dans cette perspective, la primaire ouverte constitue un pas de plus dans l'affaiblissement progressif des partis parlementaires et de leur action, privilégiant les parcours politiques individuels au détriment de la délibération collective.

Enfin, il faut distinguer, au sein du système partisan, entre les partis qui sont capables, s'ils le décident, d'organiser une primaire ouverte et ceux qui ne le peuvent pas. Pour ces derniers, l'organisation de cette procédure par les grands partis représente un fort danger potentiel. Elle les défavorise de deux points de vue lors de l'élection présidentielle : leur moindre exposition aux médias et donc leurs moindres possibilités de mobiliser les électeurs, et aussi leur moindre institutionnalisation par rapport aux partis « à primaire » qui font, pour leur compte, de l'élection présidentielle une sorte de scrutin à quatre tours, deux tours de primaire et deux tours d'élection générale.

#### LA PRIMAIRE OUVERTE : FACTEUR DE RENFORCEMENT, SINON DE RENAISSANCE, DES PARTIS POLITIQUES

Si l'on considère que la fonction principale d'un parti dans un régime de démocratie représentative est de gagner les élections et de gouverner le pays, de nombreux arguments peuvent être apportés à l'appui de l'idée selon laquelle la procédure de la primaire présidentielle ouverte représente, dans le cadre du régime de la V<sup>e</sup> République, un atout considérable pour les partis qui l'adoptent et qu'elle constitue, sinon une source de renaissance, au moins un élément de renforcement de leurs chances de gagner une élection présidentielle.

Que l'on critique ou bien que l'on défende la personnalisation qui caractérise l'élection présidentielle, nul doute, d'abord, que l'instauration d'une primaire ouverte oblige les partis à se conformer à la logique de cette consultation. Historiquement, à gauche, les partis qui n'ont pas voulu tenir compte de cette caractéristique centrale ont payé ce refus au prix fort. La SFIO (Section française de l'Internationale ouvrière) en est morte dans les années 1960 et le Parti communiste, après son soutien dès le premier tour de l'élection présidentielle de 1974 à François Mitterrand, est entré en déclin. Le Parti socialiste, reconstruit en 1971, a pu, au contraire, en donnant la priorité à cette élection, devenir le parti dominant à gauche et remporter l'élection présidentielle de 1981. Quant au parti gaulliste, si l'on considère que les partis sont des outils indispensables au bon fonctionnement de notre système politique, la

primaire ouverte lui permet d'assumer enfin clairement son rôle dans la sélection de ses candidats et plus largement dans ce fonctionnement.

L'instauration de la primaire présidentielle ouverte, qui s'inscrit dans la logique de la personnalisation du pouvoir propre à notre régime politique, peut ainsi avantager les partis qui l'adoptent, comme l'a montré celle organisée en 2011 par le PS. Les bénéfiques que ces derniers peuvent en tirer sont de plusieurs sortes.

#### *L'obtention d'un statut particulier dans le régime de la V<sup>e</sup> République*

L'image des partis politiques dans l'opinion est très négative. Ils sont accusés à la fois de ne pas servir l'intérêt général, ne s'intéressant qu'à leurs affaires internes, et de diviser les citoyens. En décidant d'organiser une primaire présidentielle ouverte, ces partis peuvent échapper, au moins ponctuellement, à ces reproches en jouant un rôle positif et visible dans le fonctionnement du système politique. Il faut se rappeler que, lors de la primaire socialiste de 2011, les sondages ont montré un fort soutien de l'opinion à l'établissement de cette procédure. Celle-ci y a vu un gage de démocratie donné par ce parti. Les électeurs de droite ont largement critiqué à l'époque la position de l'UMP alors défavorable à son adoption. Le changement de position de ce parti par la suite a été pleinement accepté par son électorat. L'opinion publique a donc joué un rôle décisif dans les décisions prises par des partis qui, au départ, étaient plus que réservés à l'égard d'une telle initiative. L'organisation par ces partis d'une compétition publique débouchant sur la désignation par les électeurs eux-mêmes de leur candidat est apparue comme une innovation positive. Ce statut nouveau des partis « à primaire », s'il ne les assure pas de voir leurs candidats qualifiés pour le second tour de l'élection présidentielle, leur donne néanmoins ainsi un avantage, au départ, sur leurs concurrents. Jusqu'ici, et depuis 1981, seuls le PS et l'UMP (ex-RPR) ont été capables de gagner une élection présidentielle, le système partisan devenant un système de bipartisme imparfait<sup>7</sup>. La primaire ouverte conforte cette situation. Elle a contribué à l'élection de François Hollande en 2012. Elle contribuera probablement à celle du candidat de l'UMP en 2017. En effet, en donnant un fort et long écho dans l'opinion au grand parti d'opposition qui l'organise, une telle primaire favorise l'alternance à son bénéfice. Les partis « à primaire ouverte », en jouant clairement le jeu de la personnalisation de l'élection présidentielle,

61

7. Gérard Grunberg et Florence Haegel, *La France vers le bipartisme ? La présidentialisation du PS et de l'UMP*, Paris, Presses de Sciences Po, 2007.

vont, avec cette innovation institutionnelle, dans le sens des souhaits des électeurs et ne peuvent donc que bénéficier de ses effets. Enfin, ce faisant, ces partis homogénéisent le fonctionnement du système politique en adoptant des règles semblables de désignation des candidats, devenant ainsi des quasi-institutions. En effet, le ps, faisant un pas de plus vers l'acceptation, ou au moins la prise en compte, de la personnalisation de cette élection, s'adapte ainsi mieux encore à sa logique tandis que l'UMP, en finissant par admettre que, même pour cette élection qui ne devait, dans la philosophie gaullienne, rien avoir à faire avec eux, les partis politiques, en adoptant cette procédure, « partisanisent » nécessairement davantage le régime.

62 *La primaire ouverte: facteur de simplification et de rassemblement des forces politiques dans le système pluripartite français*

Dans le système partisan français traditionnellement marqué par la multiplication et l'éclatement des partis, la primaire ouverte peut favoriser, dans le sens inverse, la simplification et le rassemblement des forces politiques. Peu de partis, en effet, ont la capacité d'organiser et de réussir une primaire ouverte. Dans chaque camp, le parti « à primaire » bénéficie d'un avantage sur ses concurrents. Les autres formations politiques ont le choix entre participer à la primaire organisée par ce parti, comme ce fut le cas des radicaux de gauche en 2011, ce qui facilite la négociation avec lui en vue des élections législatives, et risquer la marginalisation électorale aux deux consultations. En 2011, certes, le ps avait accepté, malgré l'existence d'une candidature écologiste, de lui concéder un groupe parlementaire, mais une telle éventualité semble exclue pour l'avenir. Europe Écologie-Les Verts a donc intérêt, s'il a pour objectif de participer au gouvernement, d'accepter de se rattacher à la « primaire citoyenne » organisée par le Parti socialiste. Le même risque plane sur ce qui reste du Parti communiste. De son côté, le ps a tout intérêt à organiser une primaire unique de la gauche pour maximiser ses chances de figurer au second tour de l'élection présidentielle. Cependant, une telle primaire n'aura probablement pas lieu en 2016 si François Hollande se représente. À droite, l'UMP – les « Républicains » – a fait le choix d'une primaire ouverte à l'UDI (Union des démocrates et indépendants) pour assurer sa qualification pour le second tour et il est fort probable que l'UDI ou, tout au moins, le gros de cette confédération acceptera cette proposition. Le parti gaulliste doit éviter en particulier le risque de transformer le premier tour de l'élection présidentielle en primaire à droite comme ce fut le cas dans le passé – ce qui, en 1981, contribua à l'élection

de François Mitterrand. Reste le Front national, isolé à l'extrême droite, qui peut probablement aujourd'hui se passer d'une primaire en vue d'être qualifié pour le second tour de l'élection présidentielle mais qui, de par cet isolement, a peu de chances de voir son candidat élu et moins encore de conquérir une représentation parlementaire importante. Dans le système politique tel qu'il fonctionne avec les deux partis « à primaire » et le mode de scrutin majoritaire à deux tours, un candidat qui a pour objectif à la fois de gagner l'élection présidentielle puis de disposer d'une majorité parlementaire pour pouvoir gouverner doit ainsi être capable de gagner cette sorte de consultation à six tours qui comprend les deux tours de la primaire, les deux tours de l'élection présidentielle et enfin les deux tours des élections législatives. À ce jeu-là, un parti, même très important électoralement comme l'est le Front national, n'a quasiment aucune chance de l'emporter.

63

*Les conséquences de la primaire ouverte  
sur le fonctionnement interne des partis*

La primaire ouverte comporte également des avantages au niveau de leur fonctionnement interne pour les partis qui privilégient la conquête et l'exercice du pouvoir.

D'abord, elle les oblige à s'adapter plus étroitement encore à la logique de l'élection présidentielle en lui donnant la priorité sur tout autre objectif partisan. Elle permet ainsi de faire contrepoids à la tendance naturelle des appareils à se refermer sur leurs jeux et enjeux internes et à accepter, pour élaborer leurs programmes, de passer avec l'orthodoxie partisane des compromis excessifs qui constituent un handicap à la fois pour gagner cette élection puis, ensuite, pour gouverner. En laissant une certaine autonomie aux candidats à la primaire par le seul jeu de la compétition entre des personnalités ayant des visions différentes, les partis favorisent, souvent contre leurs propres préférences et réflexes, l'ouverture nécessaire de l'organisation vers les sympathisants et les électeurs. Ces derniers ne peuvent qu'apprécier la relative latitude d'action conquise à cette occasion par les candidats sur leurs partis.

Ensuite, avec cette procédure, le parti évite d'avoir à désigner lui-même son propre candidat. Elle réduit ainsi l'éclatement de conflits internes liés au choc des ambitions individuelles qui pourraient mettre en péril l'unité de l'organisation. En désignant un candidat ayant obtenu la majorité des nombreux suffrages des sympathisants et bénéficiant ainsi de l'onction démocratique, elle protège l'unité du parti.

*La primaire ouverte : instrument de contrôle,  
au moins partiel, du parti sur l'élection présidentielle*

Si les appareils des partis ne sont pas toujours en mesure d'imposer leur propre candidat lors de la primaire, le fait de l'organiser eux-mêmes leur donne néanmoins sur elle un contrôle réel. Tous les aspirants candidats à l'élection présidentielle qui se situent dans son espace politique sont obligés de s'y soumettre, bon gré mal gré. Pour avoir quelque chance d'être candidats, ils doivent avoir fait carrière dans le parti. En outre, le parti édicte les règles de procédure et il adopte la plate-forme politique avec laquelle les candidats à la candidature ne pourront pas prendre des libertés excessives. Quant aux militants, encadrant étroitement cette consultation et en en permettant l'organisation matérielle, ils en tirent une forte rétribution symbolique. Enfin, c'est le parti qui proclame les résultats de cette primaire et qui effectue le rassemblement de ses membres autour du candidat désigné. Si la primaire se déroule dans de bonnes conditions et sans contestations, il peut bénéficier de cette réussite aux yeux de l'opinion. Et le candidat désigné est bien le sien.

64

*La primaire : un atout dans la bataille de l'élection présidentielle*

Enfin, la primaire constitue un atout pour gagner l'élection présidentielle. D'abord, elle permet au candidat qui sera désigné d'avoir pu mener une longue précampagne auprès des Français, compte tenu de la très forte médiatisation de cette consultation interne. Elle lui donne les moyens de développer son programme et ses idées plus longtemps que les candidats issus de partis « sans primaire » et donc de mobiliser précocement des soutiens dans l'électorat. Sa victoire, dans cette consultation, lui confère une légitimité démocratique qui ne peut qu'accroître sa crédibilité pour l'élection présidentielle elle-même. D'autant que l'autonomie relative qu'il obtient lui permet d'influencer bien au-delà de son propre parti. Cette procédure de désignation favorise la mobilisation des militants pour la campagne présidentielle et le soutien de ses concurrents malheureux, facilitant ainsi l'unité du parti derrière sa candidature. Ajoutons que ces avantages sont particulièrement précieux pour le parti « à primaire » qui est dans l'opposition et qui peut faire ainsi jeu égal avec le candidat du parti au pouvoir.

\*

L'instauration de primaires ouvertes par les deux grands partis de gouvernement va indéniablement dans le sens du renforcement de la



personnalisation de la vie politique qui est dans la logique de l'élection présidentielle au suffrage universel, évolution que les primaires fermées avaient déjà favorisée par le passé. En accroissant encore cette dimension de personnalisation de la vie politique, les partis qui ont adopté cette procédure s'éloignent plus encore du modèle du parti militant traditionnel, voire plus largement du parti parlementaire attaché aux pratiques de la délibération collective. La dimension collective du fonctionnement des organisations partisans s'en trouve nécessairement affaiblie, les candidats à l'élection présidentielle ayant plus intérêt encore qu'auparavant à privilégier leurs interventions et actions à l'extérieur des partis et à rechercher l'attention des médias. En revanche, dans la logique de l'élection présidentielle, les partis qui adoptent une telle procédure de désignation peuvent en tirer de multiples avantages, aussi bien au niveau du fonctionnement interne de l'organisation qu'à celui de la mobilisation de soutiens dans l'électorat. Elle peut favoriser, si elle se déroule de manière satisfaisante, l'élection à la présidence de la République du candidat désigné, le parti devenant une quasi-institution dans le processus général de désignation du président de la République.

65

## R É S U M É

*L'adoption par les deux grands partis de gouvernement de la procédure de l'élection primaire ouverte pour désigner leur candidat à l'élection présidentielle se situe dans la logique de personnalisation du pouvoir qui est celle de l'élection présidentielle dans le régime de la V<sup>e</sup> République. Cette procédure, populaire, donne aux partis qui l'adoptent un statut particulier qui accroît leurs chances de conquérir le pouvoir. En revanche, elle affaiblit le modèle du parti militant et celui du parti parlementaire comme privilégiant la délibération collective par rapport aux ambitions et parcours politiques individuels.*



LE PARTI SOCIALISTE,  
LES PRIMAIRES  
ET LA (DÉ)PRÉSIDENTIALISATION  
DU RÉGIME

67

*À la mémoire de Jean-Claude Colliard*

**SCHIZOPHRÉNIE**, n. f. (allemand *Schizophrenie*, du grec *skhizein*, fendre, et *phrên*, pensée) : psychose délirante chronique caractérisée par une discordance de la pensée, de la vie émotionnelle et du rapport au monde extérieur<sup>1</sup>.

**A** lors que l'approche institutionnelle de la vie politique semblait définitivement dépassée, on assiste depuis peu à son renouveau, notamment pour comprendre comment le type de régime affecte l'exécutif et ses relations avec le parti majoritaire – ou la coalition majoritaire – et, plus largement, pour comprendre la « présidentialisation » des régimes politiques contemporains, entendue comme le renforcement du leadership de l'exécutif et de son autonomie par rapport au parti dont il est issu<sup>2</sup>. On peut schématiquement distinguer deux courants dans la littérature actuelle. Le premier part des institutions pour tenter de dégager les conséquences de chaque type de régime, à partir d'une analyse dite néo-madisonienne<sup>3</sup>. Le type de régime est, ici, la variable explicative de

---

1. Larousse.

2. Thomas Poguntke et Paul Webb, *The Presidentialization of Politics: A Comparative Study of Modern Democracies*, Oxford, Oxford University Press, 2005.

3. David J. Samuels et Matthew S. Shugart, *Presidents, Parties, and Prime Ministers: How*

l'analyse. Le second courant s'attache à mettre en évidence les facteurs de la « présidentialisation » du pouvoir, y compris dans les régimes parlementaires, que l'on enregistre depuis plusieurs décennies. Ici, la « présidentialisation » du régime est en quelque sorte la variable à expliquer.

Les deux démarches s'appuient cependant sur un même cadre d'analyse, qu'il faut rappeler brièvement. Dans les régimes parlementaires, et singulièrement dans le régime britannique, l'exécutif procède du Parlement : la majorité parlementaire est soudée au cabinet, dirigé par le leader du parti majoritaire (ou le leader du principal parti de la coalition majoritaire), même si elle peut toujours le renverser. Aux États-Unis, en revanche, le président, élu séparément, ne peut pas être renversé par le Congrès ; mais il doit composer avec un Congrès puissant et indépendant, capable de prendre l'initiative sur le plan politique. Seconde différence majeure, la notion de « gouvernement » renvoie au caractère collégial de l'exécutif en régime parlementaire, tandis que le président concentre dans ses mains le pouvoir exécutif en régime présidentiel. Dans les deux types de régimes, le leadership de l'exécutif dépend donc de deux facteurs : l'autorité qu'il exerce sur ses ministres et celle qu'il exerce sur la ou les Chambres. Mais ses ressorts diffèrent d'un régime à l'autre : dans le régime britannique, le Premier ministre est le leader incontesté du parti majoritaire (ou du principal parti de la majorité), mais il doit composer avec les figures principales du cabinet ; dans le régime américain, le président a une autorité incontestée sur les membres de son administration, mais il doit composer avec le Congrès. Quittant le terrain des institutions, on ajoutera que, aujourd'hui, le leadership partisan du Premier ministre britannique et du président américain repose sur deux mécanismes différents : une élection interne pour le premier ; une désignation par un processus dominé par des primaires pour le second.

Vus de France, les travaux de David Samuels et Matthew Shugart comme ceux de Thomas Poguntke et Paul Webb apparaissent un peu singuliers. Ils réhabilitent la notion de régime semi-présidentiel, dont la pertinence et l'intérêt sont niés ou contestés par la majorité de la doctrine française, bien que Maurice Duverger en soit l'indiscutable père – ou peut-être justement parce que Duverger en est l'indiscutable père. Dans un régime semi-présidentiel, entendu comme un régime où le président est directement élu mais où le gouvernement est politiquement responsable devant le Parlement, le président cumule les deux types de

ressources dont disposent le président américain et le Premier ministre britannique. Le président de la V<sup>e</sup> République, du moins quand il peut compter sur une majorité à l'Assemblée nationale, dispose tout à la fois d'un ascendant sur ses ministres (comme le président américain) et sur la majorité parlementaire (comme le Premier ministre britannique). Selon l'équation attribuée au doyen Vedel, « François Mitterrand = Ronald Reagan + Margaret Thatcher »<sup>4</sup>.

Pour être exacte, l'équation suppose néanmoins que le président de la République soit le leader incontesté du parti majoritaire<sup>5</sup>. De Gaulle avait imaginé que l'élection présidentielle condamnerait définitivement le régime des partis; l'élection présidentielle a au contraire conduit à les réhabiliter, nul ne pouvant être élu sans le soutien d'une puissante formation politique. Si la V<sup>e</sup> République post-gaulliste s'est autant présidentialisée, c'est aussi parce que François Mitterrand, Jacques Chirac ou Nicolas Sarkozy étaient les leaders incontestés de leur parti. D'une certaine façon, le sort de l'élection présidentielle de 1981 s'est joué... en 1979, lorsque François Mitterrand remporta le congrès de Metz: Michel Rocard, lié par le serment prononcé à la tribune du congrès, fut contraint de s'effacer à l'automne 1980 pour laisser le champ libre au premier secrétaire du Parti socialiste. Tout comme le destin de Nicolas Sarkozy s'est joué en 2004 quand le président en place ne put empêcher son élection à la tête de l'UMP pour remplacer Alain Juppé, contraint à la démission.

Dans un premier temps, on a pu croire que l'introduction de la primaire au sein du PS en 2011, en favorisant « l'américanisation » de la vie politique française<sup>6</sup>, contribuerait encore à la présidentialisation du régime. Certes, l'adoption du principe même de la primaire participe bien de la présidentialisation du PS, en ce sens qu'elle vaut reconnaissance de la « centralité de l'élection présidentielle »<sup>7</sup>. Surtout, Rémi Lefebvre écrivait en 2011: « Le candidat investi par une base électorale élargie bien au-delà du cercle militant sera, s'il est victorieux à l'élection présidentielle,

69

4. Claude Émeri, « L'ingénierie constitutionnelle de la V<sup>e</sup> République », *Revue française de science politique*, vol. 46, n° 4, 1996, p. 693.

5. David J. Samuels et Matthew S. Shugart, « La nomination et la révocation du Premier ministre en régime semi-présidentiel: l'impact de la présidentialisation des partis », *Revue internationale de politique comparée*, vol. 17, n° 1, 2010, p. 67-91.

6. Christina Bucur et Robert Elgie, « The Development of the French Executive: Endogenous Americanization », *French Politics*, vol. 10, n° 4, 2012, p. 389-402.

7. Florence Haegel et Frédéric Sawicki, « Résistible et chaotique, la présidentialisation de l'UMP et du PS », in Yves Déloye, Alexandre Dézé et Sophie Maurer (dir.), *Institutions, élections, opinion. Mélanges en l'honneur de Jean-Luc Parodi*, Paris, Presses de Sciences Po, 2014, p. 20-39.

affranchi à l'égard de son parti et donc d'autant plus enclin à s'émanciper de la loyauté partisane dans l'exercice du pouvoir<sup>8</sup>. »

Trois ans après l'élection de François Hollande, on peut toutefois se demander si les primaires ne contribuent pas au contraire à « déprésidentialiser » la V<sup>e</sup> République. Les primaires signent certes le passage définitif de la démocratie des partis à la démocratie d'opinion. En favorisant la personnalisation du scrutin, elles contribuent à démonétiser les ressources partisans des prétendants pour mieux valoriser le crédit dont ils disposent dans l'opinion publique. La primaire ouvre ainsi la voie à la désignation d'un *outsider*, y compris quand le ou la première secrétaire est candidat(e), comme ce fut le cas en 2011. Le futur président s'en trouve fragilisé : son autorité sur son propre parti est plus difficile à établir durant la campagne et, le cas échéant, après sa victoire ; celle qu'il exerce sur ses ministres, voire sur son propre staff, au lendemain de son élection, est susceptible d'être fragilisée. Loin d'accroître la présidentialisation du régime, les primaires sont, au bout du compte, un facteur de « partification » – ou de « reparlementarisation » – du régime.

70

#### LA FIN DE LA COÏNCIDENCE ENTRE LEADERSHIP PARTISAN ET CANDIDATURE PRÉSIDENTIELLE

1995, 2006, 2011. À trois reprises, le Parti socialiste a désigné son candidat à l'élection présidentielle au terme d'une compétition disputée. Mais, évidemment, la primaire de 2011 se distingue des scrutins précédents sur deux points essentiels : il s'agissait cette fois d'une « primaire citoyenne » pour reprendre la terminologie du ps, et non d'un simple scrutin interne (*direct primary vs party primary*) ; la primaire de 2011 était pensée par ses promoteurs comme une « avancée démocratique »<sup>9</sup>, alors que les scrutins de 1995 et de 2006 avaient essentiellement pour fonction de résoudre une crise de leadership due à la défection de Jacques Delors dans le premier cas et aux plaies mal cicatrisées du 21 avril 2002 dans le second cas.

Sur le plan de la technique électorale, toutefois, il est un peu artificiel d'opposer radicalement le scrutin de 2011 à ceux de 1995 et 2006. Une première rupture intervint en 2006. La campagne de 1995 fut brève

8. Rémi Lefebvre, *Les Primaires socialistes. La fin du parti militant*, Paris, Raisons d'agir, 2011.

9. Gérard Grunberg, « Malgré les critiques, la primaire est bien une avancée démocratique », *Le Monde*, 28 septembre 2011.

(quinze jours) et se déroula exclusivement devant les militants. En 2006, le calendrier s'étendit sur six semaines, et la campagne fut intensément médiatisée, avec une série de débats télévisés: la compétition, qui concernait *a priori* exclusivement les socialistes, se déroula en fait sous le regard de l'opinion. Enfin, troisième différence avec 1995, le PS enregistra au premier semestre 2006 une vague d'adhésions de circonstance, puisque près de soixante-dix mille adhésions furent comptabilisées entre mars et juin à la faveur d'une offre sur internet à 20 euros. Au total, la perspective de participer à la désignation du candidat socialiste eut pour effet de porter à 217 000 le nombre d'adhérents appelés à se prononcer le 16 novembre, contre 127 000 seulement lors du congrès du Mans un an plus tôt. Avec sa longue campagne fortement médiatisée et une première volonté d'associer les sympathisants à la désignation du candidat, 2006 annonçait en fait 2011. Cette dernière fois, moyennant une participation de 1 euro et la signature d'une charte d'adhésion aux valeurs de la gauche, le scrutin fut ouvert à tous les électeurs inscrits sur les listes électorales<sup>10</sup>. La participation dépassa les espérances des dirigeants socialistes, plus de 2,5 millions d'électeurs participant au scrutin<sup>11</sup>.

Sur le plan politique, la primaire de 2011 permit de tourner la page du congrès de Reims, marqué par l'affrontement entre Martine Aubry et Ségolène Royal. Réclamée par cette dernière et ses partisans, ainsi que par Arnaud Montebourg, la primaire s'imposa en quelque sorte à la nouvelle direction du PS, qui tenta un temps d'en édulcorer les termes. Alors qu'une grande partie des responsables socialistes espéraient, à l'image de Claude Bartolone, une « primaire de confirmation »<sup>12</sup>, la mise hors course de Dominique Strauss-Kahn en mai 2011 changea brusquement la donne. La primaire de 2011 permit, elle aussi, de trancher une querelle de leadership. Elle mit aux prises six candidats et s'acheva par la victoire au second tour de François Hollande sur Martine Aubry.

Cette brève évocation appelle trois observations.

Il faut d'abord souligner que, dans aucun des trois cas, le premier secrétaire ne fut désigné. Henri Emmanuelli fut battu par Lionel Jospin en

71

10. Alain Bergounioux, « Primaires *or not* primaires ? », *Pouvoirs*, n° 138, septembre 2011, p. 47-56.

11. Jean-Nicolas Birck et Laurent Olivier, « La territorialisation de la primaire socialiste. Transposition et usages locaux d'un dispositif de compétition partisane nationale: le cas de la Lorraine », Congrès de la Société québécoise de science politique, Ottawa, 23-25 mai 2012; Julien Audemard et David Gouard, « Les primaires citoyennes d'octobre 2011. Entre logique censitaire et influences partisans locales », *Revue française de science politique*, vol. 64, n° 5, 2014, p. 955-972.

12. *Le Monde*, 24 septembre 2010.

1995 et Martine Aubry par François Hollande en 2011. Le même François Hollande, alors premier secrétaire, fut contraint de s'effacer en 2006 au profit de Ségolène Royal. Ce simple constat nous rappelle que, lorsque le leadership du premier secrétaire – ou du président sortant – n'est pas contesté, la primaire est inutile (Mitterrand en 1981 et 1988, Jospin en 2002); mais que, dans le cas contraire, la maîtrise de l'appareil et, plus largement, les ressources partisans (maîtrise d'un courant, soutiens des « barons ») ont une importance toute relative, même s'il faut souligner que le vainqueur, deux fois sur trois, fut un ancien premier secrétaire. La remarque vaut, bien entendu, pour la « primaire citoyenne » de 2011 où les adhérents du PS ne représentaient que 5 % des participants au scrutin. Mais elle vaut aussi pour les scrutins internes de 1995 et de 2006 où les militants socialistes ont eu à cœur de désigner le candidat « qui avait le plus de chances de faire un bon score à l'élection présidentielle<sup>13</sup> ». En 2006, notamment, les sondages ont joué un rôle décisif en permettant à Ségolène Royal d'imposer sa candidature, puis d'engranger les soutiens pendant la campagne interne et enfin de convaincre les militants qu'elle était la mieux placée pour l'emporter en 2007. Les militants socialistes ont ainsi ajusté leur comportement sur les préférences des sympathisants, telles que mesurées par les instituts de sondage<sup>14</sup>.

Il faut surtout remarquer que le PS organisa sa première primaire et modifia ses statuts pour faire élire directement son premier secrétaire par les militants presque simultanément, empruntant ainsi tout à la fois au système politique américain et au système politique britannique. Pure transposition mimétique, à l'échelle partisane, de la nature hybride du régime politique de la V<sup>e</sup> République ? En tout cas, les deux phénomènes sont intimement liés. Quand Henri Emmanuelli, à la tête du PS depuis la débâcle des élections européennes de 1994, fut battu par Lionel Jospin en 1995, il s'effaça à son profit au lendemain de l'élection présidentielle. De nouveau installé rue de Solférino, Lionel Jospin fit modifier les statuts pour que le premier secrétaire soit désormais élu au suffrage universel des militants. Le retrait d'Henri Emmanuelli signifiait clairement que la primaire n'avait pas seulement pour objet de désigner un candidat à la présidentielle, mais qu'elle avait aussi des enjeux internes. Primaire

13. Gérard Grunberg, « La candidature Jospin ou la construction d'un nouveau leadership », in Pascal Perrineau et Colette Ysmal (dir.), *Le Vote de crise*, Paris, Presses de Sciences Po, 1995, p. 61-80.

14. Bernard Dolez et Annie Laurent, « Une primaire à la française : la désignation de Ségolène Royal par le Parti socialiste », *Revue française de science politique*, vol. 57, n° 2, 2007, p. 133-161.



et élection du premier secrétaire au suffrage universel se nourrissent à la même mamelle de la « rénovation ». Historiquement, elles visaient toutes les deux à affaiblir les courants et, par suite, à apaiser les tensions internes qui atteignirent leur paroxysme en 1990 lors du congrès de Rennes. Mais en adoptant le suffrage des militants pour la désignation du premier secrétaire et les primaires (internes puis « citoyenne ») pour celle de son candidat à la présidentielle, le ps installa en son cœur deux mécanismes qui, une fois reliés, allaient se transformer en une véritable mécanique infernale.

Il faut en effet relever que ces deux scrutins n'obéissent pas aux mêmes logiques. Les primaires sont gouvernées par une logique d'opinion. L'élection du premier secrétaire obéit d'abord à une logique interne. Les réformes récentes ont encore accru ce phénomène puisque, désormais, seuls les premiers signataires des deux motions arrivées en tête lors du congrès peuvent se présenter au suffrage des militants socialistes. Les deux scrutins sont non seulement susceptibles de produire des résultats différents, mais ils encouragent également leurs vainqueurs respectifs à essayer de doubler la mise. En 1995, Henri Emmanuelli fut candidat à la primaire au lendemain de la défection de Jacques Delors parce qu'il était devenu premier secrétaire après l'échec de Michel Rocard lors des européennes de 1994. Lionel Jospin redevint premier secrétaire parce qu'il avait gagné la primaire. Après avoir remporté la primaire de 2006, Ségolène Royal tenta, elle aussi, de s'emparer du ps lors du congrès de Reims deux ans plus tard. Mais elle échoua de 102 voix face à Martine Aubry, dans un scrutin fortement controversé. Martine Aubry elle-même fut candidate à la primaire de 2011, où elle échoua face à François Hollande.

73

#### LES PRIMAIRES ET LA (DÉ)PRÉSIDENTIALISATION DU RÉGIME

François Hollande fut candidat à la primaire de 2011 – et l'a emporté – *contre* la première secrétaire. Avec le recul du temps, on est tenté d'écrire *contre* son parti, ou du moins *contre* la majorité de son parti. Son autonomie par rapport au Parti socialiste en fut d'autant réduite et son leadership fragilisé.

#### *Une autorité réduite sur le ps*

La mesure de la présidentialisation des partis peut s'appuyer sur plusieurs critères mais, parmi ceux-ci, l'élaboration du programme et la

maîtrise des investitures législatives sont deux points essentiels. Or, dans les deux cas, le sujet fut traité par Martine Aubry. En avril 2011, la première secrétaire fut naturellement l'architecte du projet socialiste. Mais, après la primaire, c'est Martine Aubry qui, en tant que première secrétaire du ps, négocia avec Europe Écologie-Les Verts un « accord de mandature » et, surtout, un accord électoral en vue des élections législatives. L'interprétation que fit François Hollande de l'accord entre socialistes et écologistes fut d'ailleurs source de quelques tensions pendant la campagne électorale<sup>15</sup>. Après l'élection présidentielle, c'est Martine Aubry, encore, qui décida de maintenir la candidate socialiste au second tour des législatives contre François Bayrou, entraînant ainsi sa défaite dans la deuxième circonscription des Pyrénées-Atlantiques. Cette décision fut lourde de conséquences, puisqu'elle interdit de fait l'élargissement de la majorité au Mouvement démocrate et l'entrée de François Bayrou au gouvernement, alors que celui-ci avait appelé à voter en faveur de François Hollande au second tour de l'élection présidentielle. Les contours de la future majorité furent donc, dans une large mesure, dictés par la première secrétaire et non par le candidat – ou le président – Hollande, témoignant ainsi d'une faible autonomie de celui-ci par rapport à son propre parti.

Le fait que direction du parti et candidature à la présidentielle ne coïncident plus a également empêché François Hollande de « choisir » le futur premier secrétaire du Parti socialiste. Si le candidat avait été le patron du ps, il aurait réussi sans mal à imposer son successeur : début 1981, François Mitterrand avait installé Lionel Jospin à la tête du parti quand il avait choisi d'abandonner ses fonctions pour se consacrer à sa campagne présidentielle. Martine Aubry, bien que défaite à la primaire, s'appuya sur la légitimité du vote militant pour exercer la plénitude de ses attributions jusqu'au lendemain des élections législatives. Sa succession se joua lors du congrès de Toulouse et François Hollande ne chercha pas à y imposer son choix. Le principe d'une motion unique de la majorité du parti fut rapidement convenu entre Martine Aubry et le Premier ministre d'alors, Jean-Marc Ayrault, ce qui revenait en fait à assurer au premier signataire du texte d'être le prochain patron du ps. Les plus proches soutiens de François Hollande durant la campagne (la « bande des quatre » constituée par Stéphane Le Foll, Pierre Moscovici, Vincent Peillon et Manuel Valls) réussirent provisoirement à barrer

---

15. Cf. par exemple « Les 24 heures qui ont plongé Verts et socialistes dans la confusion », *Le Monde*, 16 novembre 2011.

la route à Jean-Christophe Cambadélis, proche de Martine Aubry, et à imposer dans un premier temps Harlem Désir. Mais, très vite, tous durent se résoudre à lui ouvrir les portes de la rue de Solférino, sans que les militants soient consultés. La position du nouveau premier secrétaire est néanmoins, par nature, inconfortable, puisqu'il doit se situer au point d'équilibre du parti – et tout spécialement de son axe majoritaire – tout en faisant preuve d'une parfaite loyauté vis-à-vis du président et du Premier ministre.

*Le leadership de l'exécutif, tout à la fois réaffirmé et fragilisé*

La primaire a également pesé sur la composition du gouvernement. François Hollande n'a pas souhaité appeler Martine Aubry à Matignon et celle-ci n'a pas souhaité entrer au gouvernement. L'ossature des gouvernements Ayrault était constituée par les principaux soutiens de François Hollande durant la primaire (outre Jean-Marc Ayrault, Michel Sapin, Pierre Moscovici, Jean-Yves Le Drian, Stéphane Le Foll...), par les personnalités qui avaient soutenu Martine Aubry (Laurent Fabius, Benoît Hamon) et, surtout, par les deux candidats de la primaire socialiste qui l'avaient rallié entre les deux tours : Arnaud Montebourg et Manuel Valls.

75

La formation du premier gouvernement Ayrault (à commencer par l'absence de Martine Aubry) témoigne ainsi d'une volonté de s'affranchir des équilibres internes du ps. Mais, pour y parvenir, François Hollande a pris le risque de s'enfermer dans les rapports de force construits lors de la primaire. Au plus fort des tensions nées de la gestion du dossier de Florange<sup>16</sup>, Arnaud Montebourg n'a cessé de se référer à ses 17 % obtenus au premier tour : « Ce n'est pas le ministre de je-ne-sais-quoi qui te parle, c'est le troisième homme de la primaire ! » dit-il au président le 1<sup>er</sup> décembre 2012, ce à quoi François Hollande lui répond : « Ce qu'on a réussi à la primaire, c'est d'avoir agrégé des sensibilités différentes. Il faut que cet alliage continue<sup>17</sup>. » En formant le gouvernement Ayrault, François Hollande a donc choisi de s'appuyer ainsi sur la « majorité » qui s'était formée dans l'entre-deux-tours de la primaire plus que sur « l'axe majoritaire » qui dirigeait le ps depuis 2008.

Cependant, la nomination de Manuel Valls à Matignon puis le départ du gouvernement d'Arnaud Montebourg (et de Benoît Hamon) ont

16. Jean-Marc Ayrault s'était alors opposé à Arnaud Montebourg, qui plaidait en faveur d'une nationalisation temporaire du site sidérurgique Arcelor Mittal de Florange. François Hollande avait arbitré en faveur de son Premier ministre.

17. Cité par Valérie Astruc et Elsa Freyssenet, *Florange, la tragédie de la gauche*, Paris, Plon, 2013.

changé la donne. Le remaniement gouvernemental témoigne d'une volonté de s'affranchir, non plus seulement des équilibres internes du ps, mais aussi de ceux de la primaire socialiste. Le tournant social-libéral du quinquennat, certes antérieur au changement de Premier ministre, est désormais clairement assumé et incarné à Matignon par Manuel Valls, épaulé par Emmanuel Macron à Bercy. D'une certaine façon, les choix politiques effectués par le Président valent réaffirmation de son leadership, tant sur la politique menée que sur les hommes qui l'incarnent.

76 Mais le remaniement ministériel a également déséquilibré politiquement le gouvernement (malgré le retour de Ségolène Royal), sans compter les répercussions indirectes sur le staff élyséen de François Hollande, avec la sortie fracassante d'Aquilino Morelle, proche d'Arnaud Montebourg. Manuel Valls est systématiquement renvoyé à son score lors de la primaire de l'automne 2011 (5,6 %). Et la politique économique et sociale de l'exécutif apparaît désormais très éloignée du « projet socialiste » pour 2012, au point d'alimenter une « fronde » au sein du ps comme du groupe socialiste à l'Assemblée nationale.

#### LES PRIMAIRES

#### OU LA « PARTICIPATION » DU RÉGIME ?

L'épisode des « frondeurs » peut – aussi – être lu comme une séquelle de la primaire de 2011. Le parallèle avec le virage économique de 1983 est éclairant. S'il tournait le dos aux promesses de 1981, le Parti socialiste était alors solidement tenu. Le couple exécutif se situait au centre de gravité du parti, Michel Rocard et Jean-Pierre Chevènement incarnant respectivement l'aile droite et l'aile gauche du ps. Le changement de politique économique du gouvernement n'avait été dénoncé que par Jean-Pierre Chevènement, qui avait alors quitté le gouvernement – avant d'y revenir l'année suivante après l'arrivée de Laurent Fabius à Matignon. François Hollande et Manuel Valls ne sont pas aujourd'hui dans la même situation. Les équilibres internes sont plus volatils, faute d'un bloc majoritaire dévoué à la personne du président de la République. Manuels Valls voit sa qualité de « chef de la majorité » contestée, tant au regard de la position qu'il occupe sur l'échiquier socialiste que de son score à la primaire.

La composante parlementaire du régime joue ici un rôle essentiel, l'exécutif devant nécessairement disposer du soutien d'une majorité pour gouverner. Dès lors, la tentation est forte, pour les frondeurs, de jouer le match retour soit à l'Assemblée nationale, au sein du groupe socialiste, soit à l'intérieur du parti à l'occasion du prochain congrès.

À l'Assemblée nationale, une dizaine de députés socialistes s'étaient abstenus en avril 2014 lors du vote de confiance qui avait suivi la formation du gouvernement Valls I. Cinq mois plus tard, trente-deux députés s'abstinrent de voter la confiance après la formation du gouvernement Valls II. Surtout, en février 2015, le Premier ministre a dû utiliser l'article 49, alinéa 3, de la Constitution contre sa propre majorité pour faire adopter le projet de loi « Macron » en première lecture à l'Assemblée nationale. Un tel usage du 49-3 est presque inédit. Si l'exécutif n'hésite pas à y avoir recours en cas de majorité relative (1988-1993) ou d'obstruction parlementaire (nationalisations, loi sur la presse, ou encore projet Savary sous le gouvernement Mauroy), il est plus rarement utilisé comme instrument de contrainte contre la majorité. Si l'on excepte le texte amnistiant les généraux factieux d'Algérie en 1982, il faut remonter au gouvernement Barre (1976-1981) pour trouver un gouvernement obligé d'utiliser l'article 49, alinéa 3, contre une partie de sa propre majorité. Le parallèle a toutefois ses limites : Raymond Barre avait dû utiliser à huit reprises le 49-3 contre le parti gaulliste, après que celui-ci eut perdu Matignon ; Manuel Valls a, lui, été obligé d'y avoir recours pour endiguer la fronde de députés de son propre parti, alors même que la discipline de groupe fait partie de la culture des socialistes depuis le congrès d'Épinay.

77

Plus étonnant encore, la gauche du parti rêvait de mettre en minorité l'exécutif lors du congrès de Poitiers, en juin 2015. Pour Laurent Baumel, « tant que les adhérents ne se seront pas prononcés dans leur congrès [...], nul ne peut d'ailleurs affirmer avec certitude que la ligne mise aujourd'hui en œuvre par le gouvernement bénéficie de leur assentiment<sup>18</sup> ». Henri Emmanuelli était encore plus explicite : « Si le congrès servait à imposer une ligne Valls, une ligne social-libérale qui n'est pas majoritaire au sein du ps, ce serait une faute politique majeure et ce serait mortifère pour la gauche. S'ils veulent nous écraser, alors, oui, il y aurait un risque d'implosion, de scission<sup>19</sup>. » Pour les frondeurs, c'est en quelque sorte le parti qui doit définir les principales orientations de la politique gouvernementale et celle-ci doit être mise en œuvre par un Premier ministre issu de la majorité du parti. Loin d'accentuer la présidentialisation du régime, la primaire a réactivé au sein du ps la « tentation du 19 novembre », soit le souhait de se défaire d'un Premier ministre à l'occasion d'un scrutin

18. Laurent Baumel, *Quand le Parlement s'éveillera*, Lormont, Le Bord de l'eau, 2015, p. 19.

19. Entretien au *Journal du dimanche*, 1<sup>er</sup> mars 2014.

interne, comme les *Tories* s'étaient débarrassés de Margaret Thatcher le 19 novembre 1990. Le risque était réel de voir le congrès de Poitiers se transformer en référendum interne sur la politique du gouvernement et sur la personne même du Premier ministre. Si le ralliement de Martine Aubry à la motion présentée par Jean-Christophe Cambadélis et soutenue par Manuel Valls a finalement permis de reconstituer un axe majoritaire au sein du PS, on ne peut que constater que le choix d'une primaire pour désigner son candidat à la présidentielle et le risque avéré de voir un *outsider* choisi ont, pendant de nombreux mois, déstabilisé le PS et porté un coup d'arrêt à la présidentialisation du régime (*partified vs presidentialization of politics*).

\*

78

Sensibles aux sirènes de la rénovation, les socialistes ont mis en chantier dans les années 1990 deux réformes d'inspiration contradictoire : l'élection directe de leur premier secrétaire et la désignation par des primaires – « fermées » puis « ouverte » – de leur candidat à la présidentielle. Le mélange des deux constitua un cocktail détonant. Surtout, avec les primaires, le PS céda à un effet de mode tout en refusant la présidentialisation qui en découle. Tout se passe comme si les responsables, les militants, voire les sympathisants socialistes, étaient désormais atteints de schizophrénie, d'une « discordance de la pensée ». Ils s'affranchissent volontiers, lors des primaires, des querelles idéologiques qui font le sel de leurs congrès et les ramènent toujours « à gauche » pour indexer leur choix sur les chances de victoire des prétendants, quitte à désigner un *outsider* qui leur paraît mieux placé pour remporter le scrutin. Mais, une fois leur candidat élu, ils n'hésitent pas à mettre ses choix en cause et son leadership en doute, rêvant au retour d'une lecture plus parlementaire du régime. Et si la schizophrénie qui gagnait le PS n'était qu'un des symptômes de la nature hybride de la V<sup>e</sup> République ?

Quoi qu'il en soit, le Parti socialiste est aujourd'hui au milieu du gué et gagnerait à mener à son terme la réflexion qu'il a entamée en se ralliant au principe même de la primaire, en choisissant soit d'en assumer toutes les conséquences, soit d'y renoncer. Le plus cocasse est que – par effet de contamination ? – l'UMP a effectué les mêmes choix et pris les mêmes risques.

Sur le plan institutionnel, la dissémination des primaires dans l'ensemble du tissu politique ne sera pas sans effets. Le quinquennat et l'inversion du calendrier électoral avaient contribué à renforcer encore

la présidentialisation du régime, entamée dès janvier 1959 et consacrée par la révision constitutionnelle de 1962. La cohabitation, en 1986, avait certes démontré que la V<sup>e</sup> République s'accommodait – provisoirement – d'une lecture parlementaire. Et si l'adoption des primaires (avec les risques de dysharmonie entre le président et le parti majoritaire qu'elles emportent) se traduisait durablement, pour la première fois depuis cinquante-cinq ans, par un coup d'arrêt à l'incessante présidentialisation du régime ? Les primaires comme meilleure antidote à l'hyperprésidentialisation de la V<sup>e</sup> République ? Voilà qui ne constituerait pas le moindre des paradoxes.

---

#### R É S U M É

*Le principe même des primaires vaut reconnaissance de la centralité de l'élection présidentielle. Mais en séparant leadership partisan et candidature présidentielle, les primaires ouvrent la voie à la désignation d'un outsider, fragilisant ainsi l'autorité du nouveau président sur son propre parti, voire son leadership sur l'exécutif. Les primaires sont ainsi un facteur de « déprésidentialisation » du régime, voire de sa « partification ».*





LES PRIMAIRES DE 2014 :  
BILAN ET LEÇONS  
POUR LA DÉMOCRATIE LOCALE

Entrée comme par effraction dans la vie politique française en 2011, la révolution des primaires démocratiques a permis au Parti socialiste de désigner un candidat victorieux à l'élection présidentielle de 2012. Près de 3 millions d'électeurs ont participé à ce scrutin inédit, marqué par une organisation irréprochable. Cette réussite a confirmé le bien-fondé de cette stratégie portée par Olivier Ferrand à la fondation Terra Nova<sup>1</sup>.

Les primaires sont un processus de désignation spécifique, récent en France, permettant à la fois de trancher la question du leadership et de la légitimité politiques, d'associer une base électorale toujours plus large (militants, adhérents, sympathisants) à ce choix stratégique et de donner un élan démocratique au candidat ainsi désigné. Un processus historique apparaît clairement avec le recul, grâce aux initiatives du PS, parti précurseur en la matière. Du vote des militants en 1995 pour la candidature de Lionel Jospin à l'élection présidentielle à la primaire ouverte de 2011, l'ouverture à une base électorale de plus en plus large au moment de désigner son candidat s'est imposée. Derrière cette procédure, c'est la capacité à mobiliser dans un contexte de crise démocratique et de défiance politique, à se renouveler et à renouveler les profils, à démocratiser les modes de fonctionnement et la vie politiques, qui est en jeu. Il y a clairement un avant et un après-primaire de 2011. Initialement contesté, ce mode de fonctionnement s'est imposé, au point

---

1. Olivier Duhamel et Olivier Ferrand, *Pour une primaire à la française*, Paris, Fondation Terra Nova, 2008. Ce rapport est issu des travaux du groupe « Projet primaire » de Terra Nova, présidé par les coauteurs et dont le rapporteur était Matthias Fekl.

de devenir désormais une référence pour de nombreuses formations politiques. Aucun parti ne peut plus ignorer la question des primaires, qu'il y ait recours ou non : cette révolution démocratique est inscrite dans le paysage politique français. Ainsi, en avril 2015, l'UMP a-t-elle annoncé qu'elle organiserait en 2016 une primaire ouverte pour désigner son candidat à l'élection présidentielle de 2017.

Ce qui est vrai à l'échelon national peut-il l'être localement, pour les élections municipales ? Avec Jean-Philippe Thiellay, vice-président de Terra Nova, nous avons proposé que les scrutins des municipales de 2014 soient l'occasion d'adapter l'expérience réussie de la primaire, dans une stratégie de « conquête »<sup>2</sup>. Le ps a choisi de conduire une expérimentation dans plusieurs communes, les 10 et 17 octobre 2013. Un bilan, certes partiel et nécessairement nuancé, peut désormais en être dressé.

82 Les expérimentations ont représenté un réel succès démocratique, mais elles n'ont pas été suffisantes pour remporter les élections : il n'y a pas de lien d'automatisme entre l'organisation de primaires et la victoire électorale. Il convient de mettre en place une démarche de fond, au long cours, afin de transformer en profondeur le fonctionnement des partis et leurs rapports aux attentes de nos concitoyens, à la vie politique locale et aux acteurs de la société civile.

#### LES PRIMAIRES : POUR QUOI FAIRE ?

L'innovation n'est pas dans l'acceptation du principe des primaires lui-même, inscrit dès 1971 dans les statuts du Parti socialiste, mais dans le lent cheminement de cette procédure longtemps perçue à tort comme la pure et simple importation d'un modèle « américain ». La primaire relève de traditions politiques diverses, aux États-Unis de longue date mais aussi en Europe – en Italie, en Grèce, au Royaume-Uni. Dans le cadre du groupe de travail « Projet primaire », nous avons conduit, sous la présidence d'Olivier Duhamel et d'Olivier Ferrand, une réflexion sur l'adéquation à notre propre tradition politique d'un principe qui ne nous est pas étranger mais dont l'application, encore hésitante, méritait d'être réfléchie.

Il faut remonter à l'après-présidentielle de 2007 pour comprendre les objectifs qui ont été assignés aux primaires « à la française » et qui ont

---

2. Jean-Philippe Thiellay et Matthias Fekl, « Des primaires de conquête, pour les municipales 2014 », TNova.fr, 30 janvier 2013. Le présent article doit beaucoup à ce rapport et au travail effectué avec Jean-Philippe Thiellay.

inspiré leur extension à la préparation des élections municipales. Le PS se caractérise alors, d'une part, par une absence de leadership incontesté, plusieurs personnalités de talent jouant un rôle de premier plan, et, d'autre part, par la difficulté à procéder à des désignations dans des conditions incontestables. Pour répondre à cette situation particulière, le choix a été fait d'organiser des primaires de désignation « ouvertes ».

Les primaires « à la française » sont donc avant tout des primaires de désignation. Contrairement à des primaires de ratification, qui sont destinées à confirmer une candidature qui apparaît largement privilégiée, comme ce fut le cas en Italie en 2005 pour le choix de Romano Prodi, élu avec 3 182 000 voix sur 4 311 000 votes (soit près de 74 %), les primaires de désignation réunissent plusieurs candidats dans une vraie compétition, dont l'issue n'est pas jouée d'avance. Elles permettent de donner leur chance à tous les candidats possibles et de faire émerger de nouveaux profils. À gauche comme à droite, le renouvellement des générations en politique et l'émergence de nouveaux talents sont indispensables à la vitalité démocratique. Dans une société malheureusement de plus en plus figée, cette question devient centrale, y compris en politique où de nouveaux profils peinent à émerger et à être reconnus. Afin de permettre ce renouvellement, il fallait abaisser le seuil des parrainages nécessaires et ne pas s'en tenir à un système trop fermé, interdisant l'apparition au premier plan de nouvelles personnalités. C'était d'ailleurs l'une des limites de la primaire socialiste de 2006 puisque chaque candidat devait alors recueillir le soutien de 15 % des membres du conseil national du parti, écartant de fait de nouveaux leaders potentiels.

83

Des primaires « ouvertes » ensuite : celle de 2011 a mobilisé largement au-delà des militants du PS et était ouverte à la participation de tous les inscrits sur les listes électorales, ainsi qu'aux mineurs de 16 ans adhérents au Parti socialiste et au Parti radical de gauche, ou à leurs formations de jeunesse, et aux étrangers dans ces mêmes conditions. Dans un contexte de crise des grands partis et de désaffection de la politique, la primaire ouverte est un moyen de recréer une dynamique de participation et d'implication, autour des débats entre les différents candidats et de l'enjeu de la désignation d'un candidat qui fédère largement à gauche pour remporter les élections ensuite. La mise en place d'un processus électoral complet, impliquant des médias nationaux et l'organisation de débats publics entre candidats, a permis de donner un écho sans précédent au choix du candidat du PS à la présidentielle. Le contexte de la fin de mandat du président sortant, Nicolas Sarkozy, a bien entendu conforté l'intérêt public pour cette désignation.

Ainsi, les primaires « à la française » constituent un instrument de légitimation du candidat désigné et de construction d'une majorité plus large à gauche.

Cette initiative a rencontré des résistances, y compris initialement au sein du PS et plus généralement dans les autres partis. Elle est venue bousculer des routines politiques, des habitudes anciennes et des positions acquises. La promotion de cette nouvelle procédure a par ailleurs suscité des craintes, compréhensibles et parfois pertinentes, de personnalisation excessive du scrutin, d'exacerbation des divisions internes, ou encore d'affaiblissement du parti<sup>3</sup>. Elles sont en partie désamorcées aujourd'hui. Les caractéristiques de la primaire de 2011 étaient adaptées à ces objectifs : ouverte aux sympathisants, proposée aux autres partis, organisant une compétition afin de sélectionner un leader capable de remporter l'élection présidentielle, susceptible de faire émerger de nouvelles personnalités, tels ont été nos principes directeurs.

En 2014, dans le cadre des élections municipales, ces objectifs restaient d'actualité, au service cette fois d'une stratégie de conquête de municipalités, soit détenues par la droite, soit en quête d'un successeur à gauche. Nous avons désigné ces deux cas de figure sous les noms de « primaire de conquête » et de « primaire de succession », étant entendu que ces élections municipales se sont déroulées dans un contexte général difficile pour la gauche au pouvoir.

Il n'y a aucun obstacle de fond à la transposition au niveau local de ces objectifs, dès lors que l'on en mesure l'opportunité politique. Par ailleurs, il fallait, pour espérer créer une réelle dynamique, organiser des primaires ouvertes à l'ensemble des partenaires de la gauche, mais aussi à des composantes éventuelles des futures majorités municipales. C'est d'ailleurs un processus qui correspond à celui que nous décrivions au sujet des élections nationales, pour lesquelles l'ouverture de la primaire s'est peu à peu imposée dès lors que la procédure vise tout autant à sélectionner le meilleur candidat en interne qu'à construire une majorité la plus large possible.

Le Parti socialiste recourt déjà à la consultation de ses militants pour la désignation de ses candidats localement. Le passage de primaires internes, telles qu'elles se pratiquent au PS, à des primaires ouvertes est une étape supplémentaire, sinon inévitable, du moins cohérente vis-à-vis de la nécessité de rassembler largement pour remporter les élections.

---

3. Rémi Lefebvre, *Les Primaires socialistes. La fin du parti militant*, Paris, Raisons d'agir, 2011.

Les résultats des élections départementales de mars 2015 montrent, de manière indiscutable, cette nécessité du rassemblement, dans le cadre d'une tripartition des forces politiques – PS, UMP, Front national. En Italie, le Parti démocrate, qui a déjà généralisé le principe des primaires aux élections locales depuis 2005, organise des primaires de coalition. Nous aurons à construire de plus en plus des majorités larges, diversifiées, or l'exercice démocratique est une condition essentielle pour y réussir.

#### UN PROTOCOLE D'EXPÉRIMENTATION PRÉCIS POUR UN EXERCICE DÉMOCRATIQUE RÉUSSI

Le succès de l'expérimentation était soumis à un ensemble de conditions, politiques et organisationnelles. Nos recommandations ont prolongé, en les précisant la plupart du temps, celles qui avaient présidé à l'organisation de la primaire de 2011. Mettre en place une primaire invite à s'intéresser aux conditions dans lesquelles, au-delà de l'opportunité politique que nous avons déjà évoquée, cet exercice a un sens. Dans le rapport « Des primaires de conquête, pour les municipales 2014 », que nous avons préparé en 2013 pour Terra Nova, il était question de définir un cadre de l'exercice démocratique.

85

Les primaires de conquête ou de succession ont constitué une première grille de sélection des communes susceptibles de conduire l'expérimentation, dès lors qu'elles le souhaitaient. À ce cadre, nous avons recommandé d'appliquer un critère de seuil démographique de manière à n'organiser dans un premier temps des expérimentations de primaires que dans des communes de plus de 100 000 habitants. Plusieurs raisons le justifient. Tout d'abord, il est indispensable de mobiliser un corps électoral suffisamment nombreux. En effet, lorsque le corps électoral est trop étroit, les risques d'« entrisme » sont réels. La signification même des résultats et le bilan des coûts engagés par rapport aux avantages procurés par la procédure n'emportent pas l'adhésion. En outre, l'organisation de primaires nécessite d'importants moyens matériels et humains.

Pour garantir le bon déroulement de ces primaires, il était nécessaire de s'assurer qu'elles seraient destinées à la désignation des têtes de liste, sur la base d'une première liste de candidats. Mais aussi qu'elles seraient placées sous la supervision de la Haute Autorité des primaires.

Chaque primaire devait donc se limiter à la désignation de la tête de liste, comme le modèle national l'avait prévu. Ce choix est motivé par l'expérience politique. En effet, la constitution de listes est le fruit de nécessaires équilibres, correspondant aux réalités des communes.

Il convient donc d'éviter de figer les listes avant même le début de la campagne municipale. Pour cette raison, il était essentiel de laisser au candidat finalement désigné la possibilité d'élaborer une liste. Et, pour candidater à la primaire, nous recommandions la mise en place d'un système de parrainage, en retenant comme condition par exemple le seuil de 2 % du corps électoral.

86 En ce qui concerne l'organisation et la supervision du scrutin, la mise en place, comme pour la primaire de 2011, de la Haute Autorité des primaires fut nécessaire. Elle a été chargée d'enregistrer les candidatures, de contrôler les opérations électorales, notamment l'établissement des listes électorales, ouvertes aux sympathisants qui ont signé une déclaration d'adhésion aux valeurs de gauche et acquitté un euro pour leur participation. La Haute Autorité des primaires a également été chargée de proclamer les résultats définitifs. Présidée par Jean-Pierre Mignard, elle était composée de quatre personnalités indépendantes et expérimentées. Cette garantie d'impartialité est indispensable pour la surveillance d'un scrutin souvent disputé, dont l'organisation doit être rigoureuse et incontestable. Par ailleurs, en réponse à des critiques relatives à la protection des données personnelles recueillies dans le cadre de ce scrutin, la Haute Autorité des primaires a été chargée de procéder à la suppression des listes principales et complémentaires éditées sous format papier et des données contenues dans le fichier central.

Les primaires pour les élections municipales de 2014 n'ont pas toujours su maîtriser les risques de l'exercice, notamment celui de campagnes personnelles virulentes qui exacerbent les divisions et aboutissent à l'effet contraire à celui recherché. Toutefois, elles ont montré que les quelques règles que nous avons formulées étaient nécessaires, à défaut d'être toujours suffisantes.

#### LA CULTURE DES PRIMAIRES, LEVIER DE RÉNOVATION DE LA VIE POLITIQUE LOCALE

Sur les huit primaires organisées pour les élections municipales de 2014, six l'ont été par le Parti socialiste dans le cadre de l'expérimentation. Les communes suivantes ont été retenues : Le Havre, Béziers, Aix-en-Provence, La Rochelle, Boulogne-Billancourt, Marseille. L'UMP a décidé d'organiser dans le même temps des élections primaires à Lyon et à Paris. Les primaires du PS ont correspondu à des enjeux locaux spécifiques : des primaires de rassemblement avec la gauche (Le Havre, Béziers); des primaires de choix entre différents candidats (Aix-en-Provence,

La Rochelle, Lyon, Marseille); des primaires de lancement de campagne (Boulogne-Billancourt, Paris).

Le bilan des primaires de 2014 en termes de conquête électorale est un échec. Les primaires du PS n'ont pas suffi à la gauche pour remporter les élections. Les deux primaires organisées par l'UMP, à Lyon et à Paris, n'ont pas non plus permis aux candidats désignés de remporter l'élection municipale. En première analyse, deux cas de figure principaux sont identifiables. D'abord, certaines primaires n'ont pas réussi à créer de dynamique; d'autres n'ont pas réussi à renverser le rapport de force politique local, bien qu'elles aient réussi à fédérer et à mobiliser autour du candidat sélectionné. Ensuite, force est de constater que les primaires ne sont pas parvenues à dépasser, lorsqu'elles existaient, des divisions internes fortes. Elles ont même dans certains cas pu être un poids pour la campagne du candidat sélectionné.

87

Mais ces éléments, qui ne sont pas rédhibitoires, ne remettent pas en cause le succès démocratique. Au final, près de 60 000 électeurs ont participé à ces huit scrutins, représentant près de 5 % des votants aux municipales dans les communes concernées. Si l'on ne tient compte que des primaires socialistes, c'est plus d'un électeur socialiste sur trois qui a participé aux primaires. À Marseille, ce sont 20 000 électeurs qui ont participé au scrutin, alors qu'ils étaient 25 000 pour la primaire présidentielle, 1 461 au Havre contre 5 000 en 2011, 1 106 à Béziers contre 1 600 en 2011. Certes, à Boulogne-Billancourt par exemple, peu d'électeurs se sont déplacés pour une primaire dans une municipalité historiquement à droite – il est compréhensible que la mobilisation soit proportionnée aux enjeux locaux. Cependant, ces chiffres témoignent globalement d'une mobilisation très significative.

Ce succès démocratique suffit-il à recommander de recourir davantage à des primaires pour les prochaines élections municipales, et plus largement les élections locales ? La réponse semble positive, dès lors que les règles qui doivent encadrer l'exercice sont respectées. Il n'a pas été suffisamment remarqué que ces premières primaires au niveau local ont été très bien organisées, grâce aux militants qui se sont mobilisés et ont su relever le défi. Cette forte implication des militants est décisive. Le succès de la primaire de 2011 est dû à leur mobilisation et à leur dévouement, ils en sont devenus des figures, tout comme les candidats. Cette expérience s'est confirmée dans les villes, où là encore leur capacité d'entraînement a été déterminante. Il a également été insuffisamment relevé qu'une telle procédure, en dépit des dysfonctionnements qui ont pu retenir l'attention médiatique, a pu contribuer à

rebattre les cartes ici ou là et faire apparaître de nouvelles personnalités politiques.

88 Du point de vue organisationnel, quelques pistes d'amélioration peuvent être d'ores et déjà signalées. Il sera nécessaire de renforcer le rôle de la Haute Autorité des primaires. Il faudra nécessairement réfléchir à ses déclinaisons locales si l'exercice est mené dans de nombreuses communes, afin d'encadrer de manière plus efficace les campagnes locales, de rassurer sur l'équité de la compétition pour des primaires apaisées. Enfin, plus généralement, le financement des campagnes de chaque candidat mériterait d'être plus étroitement surveillé afin de garantir une parfaite sincérité du scrutin. Il semble que la Haute Autorité des primaires ne dispose pas aujourd'hui des moyens nécessaires pour contrôler les dépenses des candidats, qui sont soumis à des règles d'équité comme lors de toute élection démocratique et républicaine. Par ailleurs reste la question du vote électronique, qui pose encore de nombreux problèmes, notamment de fiabilité.

Au-delà des questions d'organisation, notre mode de fonctionnement doit être adapté à cet exercice démocratique, appelé à se renouveler et à s'approfondir. C'est donc d'un point de vue politique qu'il nous faut engager une démarche dans la durée. Les futures primaires au niveau local se préparent dès à présent, dans le cadre d'une stratégie globale de refondation et de rénovation démocratiques.

---

#### R É S U M É

*Entrée comme par effraction dans la vie politique française en 2011, la révolution des primaires « à la française » a permis au Parti socialiste de désigner un candidat victorieux à l'élection présidentielle de 2012. Initialement contesté, ce mode de désignation s'est aujourd'hui imposé au point de devenir une référence pour de nombreuses formations politiques. Pensé à l'échelon national, sa déclinaison locale lors des élections municipales de mars 2015 à Paris, Lyon, Marseille, ou encore Le Havre, a également été un incontestable succès démocratique. Malgré un bilan politique nuancé, les primaires locales sont selon nous promises à un bel avenir. À condition d'être envisagées non comme un simple processus national dupliqué localement, mais comme une véritable révolution démocratique s'appuyant sur la nécessaire revitalisation de notre démocratie de proximité.*



## LA PRIMAIRE À L'UMP : GENÈSE ET ENJEUX

**A**doptée par l'Union pour un mouvement populaire en avril 2015, la primaire ouverte va transformer la compétition présidentielle à droite. Comment cette solution s'est-elle imposée au parti alors qu'elle n'a jamais convaincu son président, Nicolas Sarkozy ? L'idée d'organiser une primaire n'est pourtant pas entièrement nouvelle puisqu'elle a été déjà débattue au début des années 1990. Les conditions dans lesquelles elle est revenue sur l'agenda de la droite française, début 2013, tiennent essentiellement à des formes de mimétisme nées d'une situation de crise interne. Quels vont être les effets d'un tel dispositif sur les partis de droite ? L'adoption de la primaire va modifier la compétition présidentielle et aura des conséquences spécifiques sur la droite partisane. Elle renforcera encore la place prise par les objectifs électoraux, en particulier présidentiels, mais elle introduira surtout une forme de régulation du pluralisme et de la compétition, vraie nouveauté à l'UMP.

89

### GENÈSE

On l'oublie souvent : en France, les primaires sont d'abord nées à droite puis elles ont été laissées de côté au profit du projet de créer un grand parti fédérateur, l'UMP. Depuis la défaite présidentielle de 2012 et la crise interne dans laquelle s'est engouffrée par la suite l'UMP, les primaires présidentielles sont revenues sur l'agenda.

*Les primaires des années 1990 : les explications d'un échec*

Le 7 avril 2015, le bureau politique de l'UMP a approuvé la charte d'organisation de la « primaire de l'alternance ». Nombreux sont ceux qui ont oublié que vingt-quatre ans auparavant, en juin 1991, les instances de

l'UPF (Union pour la France), structure de coordination de l'UDF (Union pour la démocratie française) et du RPR de l'époque, avaient déjà adopté une charte des primaires qui ne fut, il est vrai, jamais appliquée. En fait, les primaires ont d'abord été une idée lancée (en novembre 1989) par Charles Pasqua après le deuxième échec consécutif de Jacques Chirac à l'élection présidentielle. Toujours sous son égide, « L'Association des primaires à la française » s'est mobilisée et un projet de loi officieux a été divulgué (en juillet 1994); enfin, deux propositions de loi ont été déposées. À partir de l'été 1994, la forme d'un accord privé, entre partis, est préférée à un éventuel texte législatif à propos duquel on craint l'avis du Conseil constitutionnel.

90 Dans les documents du RPR du début des années 1990, l'argument justifiant le recours à des primaires mettait en avant l'idée que la rénovation institutionnelle et partisane devait d'abord s'atteler à modifier ce qui constituait la « clé de voûte » du système de la V<sup>e</sup> République: le fonctionnement de l'élection présidentielle. La motion adoptée par le RPR en 1990 précise: « Dans les institutions de la V<sup>e</sup> République, c'est l'élection présidentielle qui, parmi les différents scrutins, occupe la première place. L'union de l'opposition ne pourra donc être une réalité que si des progrès sensibles sont faits dès aujourd'hui dans la préparation de cette échéance majeure. C'est pourquoi le Rassemblement pour la République estime que la mise au point d'une procédure permettant aux formations politiques de l'opposition d'apporter leur soutien à un candidat commun, désigné directement par les électeurs eux-mêmes, constitue une priorité<sup>1</sup>. » À l'époque, contrairement à la critique qui sera avancée par la droite, et singulièrement par Nicolas Sarkozy, contre la « primaire citoyenne » du Parti socialiste en 2011, ce dispositif est présenté par ses promoteurs comme le moyen de prolonger l'action institutionnelle du général de Gaulle qui, en 1962, avait voulu élargir l'assise populaire de l'institution présidentielle: « Les plus anciens se souviennent des affiches apposées sur nos murs et qui disaient: "C'est vous qui choisirez le président de la République." Notre démarche n'est pas d'une autre nature: nous disons aux électeurs de l'opposition: ce sera désormais vous qui choisirez le candidat commun de l'opposition, dès le premier tour de l'élection présidentielle<sup>2</sup>. » Contre ceux qui considèrent que les primaires sont contraires à l'orthodoxie gaullienne parce qu'elles achèvent d'entériner l'emprise partisane, d'autres avancent donc des arguments

1. Motion adoptée par le conseil national du RPR le 5 mai 1990.

2. Texte de l'intervention de Charles Pasqua au conseil national du RPR le 13 avril 1991.

contraires en soulignant qu'elles appliquent à la sélection du candidat le principe d'élargissement de la base électorale introduit par de Gaulle pour les élections présidentielles.

Tout au long de cette période s'étalant de 1988 à 1994, les débats ont porté sur trois points de litige<sup>3</sup>. Le principal thème de controverse concernait la définition de la population participant à la procédure de sélection d'un candidat commun. Le texte d'origine prévoyait un collège composé, de manière paritaire, d'élus et d'électeurs, mais cette répartition était contestée par l'UDF plus favorable, en raison de son implantation locale, à limiter la participation aux seuls élus. Le deuxième point de litige renvoyait à la désignation des arbitres, en d'autres termes des instances de contrôle des procédures et de validation du résultat. Le troisième point de discord relevait de la procédure à mettre en œuvre en cas d'élection présidentielle anticipée – la maladie de François Mitterrand rendait cette éventualité plausible –, et c'est sur cet enjeu que la rupture entre l'UDF et le RPR a eu lieu en novembre 1994.

91

À partir de 1995 et à la suite de la rivalité présidentielle entre Jacques Chirac et Édouard Balladur, l'impératif de sélection d'un candidat commun à la droite demeure, mais la solution envisagée pour atteindre cet objectif s'est déplacée. Les efforts se portent sur la création d'une structure partisane commune relevant soit d'une logique confédérative, soit d'une logique de fusion. De fait, la création en 2002 de l'UMP répondait à ce souci d'unifier la droite pour assurer la sélection d'un candidat commun aux élections présidentielles. Dix ans après, l'installation de l'UMP n'a toujours pas résolu la question alors que la montée du Front national la rend particulièrement brûlante. Le retour à la solution des primaires s'est alors imposé. Il atteste donc l'échec du grand parti fédérateur comme instrument de régulation de la compétition présidentielle.

### *La primaire de 2015 : les conditions du retour*

En réalité, cette explication est un peu trop simplifiée et l'adoption de la charte de la primaire par l'UMP résulte d'un processus plus complexe. Ici comme souvent, l'innovation institutionnelle a été alimentée par un processus d'imitation activé dans une conjoncture de crise.

Entre l'idée de Charles Pasqua débattue au début des années 1990 et l'adoption par l'UMP du dispositif de la primaire en 2015, la mobilisation initiée par le PS en 2011 a fait de la « primaire citoyenne » de la gauche un

3. Florence Haegel, *Les Droites en fusion. Transformations de l'UMP*, Paris, Presses de Sciences Po, 2012.

modèle à copier. À deux reprises, le PS a eu recours à cet instrument de sélection du candidat présidentiel, en organisant en 2006 une primaire fermée (fondée sur la participation d'adhérents dont une proportion importante d'adhérents à 20 euros), puis en 2011 une primaire ouverte (incluant les sympathisants). Sur le coup, la procédure de 2011 avait été vivement critiquée par Jean-François Copé, secrétaire général de l'UMP, et qualifiée de « machine à s'autodétruire »<sup>4</sup>, mais *a posteriori* la plupart des dirigeants de l'UMP se sont convertis à l'idée que la primaire socialiste a été un succès, qu'il faut donc la prendre comme modèle et qu'elle transforme profondément le fonctionnement de la V<sup>e</sup> République<sup>5</sup>.

92 D'ailleurs, le dispositif choisi par l'UMP emprunte largement à celui qui a été expérimenté par le PS : même adhésion pour participer à cette consultation à une charte de valeurs très générale (valeurs républicaines de la droite et du centre *vs* valeurs de la gauche et de la République), même coût d'entrée modique (2 euros *vs* 1 euro), même recours au vote physique, sans possibilité de procuration, même attention au nombre de bureaux de vote répartis sur le territoire (mise en place de dix mille bureaux dans les deux cas). Le projet UMP ne prévoyait initialement que huit mille bureaux mais le nombre a été augmenté pour satisfaire les juppéistes qui souhaitent une large mobilisation, calendrier identique, à l'automne précédant le printemps présidentiel, même si l'UMP organisera sa primaire un peu plus tard que ne l'a fait le PS (fin novembre 2016 *vs* début octobre 2011), mêmes procédures de parrainage des candidats, malgré le fait que l'UMP a fixé des règles bien plus exigeantes que le PS en termes de représentativité. Pour candidater, l'UMP exige le parrainage de vingt (le seuil a été toutefois baissé sous la pression des « petits » candidats puisqu'il était fixé au départ à vingt-cinq) députés ou sénateurs ainsi que ceux de deux mille cinq cents adhérents et de deux cent cinquante élus répartis sur au moins trente départements.

Le mimétisme organisationnel entre l'UMP et le PS existe donc. La primaire en est une illustration comme l'était la mise en place des courants auxquels Nicolas Sarkozy a toujours été hostile et qu'il compte remettre en cause dans les nouveaux statuts qu'il va mettre en place. Les travaux sur les changements institutionnels ont bien montré que l'emprunt à des modèles d'organisation disponibles émerge le plus souvent en temps de

---

4. Déclaration à Europe 1, 26 avril 2011.

5. Rémi Lefebvre, « La conversion incertaine de l'UMP aux primaires. Effets de mimétisme, logiques endogènes et incertitudes statutaires », *in* Dominique Andolfatto et Alexandra Goujon (dir.), *Partis et démocratie*, Lille, Presses universitaires du Septentrion, 2015.

crise, c'est-à-dire dans des situations incertaines où les habitudes et références habituelles sont fragilisées.

C'est bien le cas ici. Le recours à la primaire est apparu comme une solution après la crise interne provoquée par la rivalité entre François Fillon et Jean-François Copé durant l'hiver 2012. Durant cet épisode est apparu au grand jour le déchirement du parti et le fait que l'UMP n'avait plus de règles ni d'arbitres et ne constituait plus une communauté partisane capable de s'autoréguler. La force d'un parti ne se mesure pas seulement à son efficacité en tant qu'entreprise de mobilisation, elle renvoie également à la stabilité et à la légitimité de son ordre institutionnel, qui lui-même garantit la consistance de la communauté partisane. L'installation d'un climat de défiance entre équipes engagées dans la compétition interne de 2012 et donc la rupture des liens de confiance au sein de la communauté partisane se sont ainsi publiquement traduites durant quelques semaines par des accusations de fraudes, de mensonges, d'usurpation, par la remise en cause des instances arbitrales du parti, par l'échec des médiations d'Alain Juppé puis de Nicolas Sarkozy, par des menaces de recours en justice puis de scission du groupe parlementaire.

93

L'idée de mettre en place une primaire a émergé de ce chaos et surtout a été adoptée comme point central de négociation par François Fillon et Alain Juppé, qui ont réussi à l'imposer à Nicolas Sarkozy. Le fait qu'elle soit prévue dans les statuts ne garantissait, en effet, en rien sa mise en œuvre (rappelons que les courants prévus dans les statuts fondateurs de 2002 n'ont été introduits que dix ans plus tard). Pour ses partisans, seul l'établissement d'un rapport de force favorable au sein du parti, et singulièrement de son bureau politique, pouvait donc faire office de garantie. C'est bien ainsi que la primaire a été introduite à l'UMP.

## E F F E T S

Une fois adoptée, la primaire ouverte va affecter le fonctionnement de la V<sup>e</sup> République et des partis qui la constituent. Elle va aussi avoir un impact spécifique sur la droite partisane en raison de certaines de ses caractéristiques.

### *Un parti soumis en permanence aux objectifs électoraux*

La primaire met au cœur du fonctionnement partisan la question de l'élection présidentielle. Le parti se trouve alors encore plus engagé dans une forme de mobilisation permanente et se doit d'intégrer encore plus qu'auparavant les électeurs dans sa stratégie, y compris interne.

Premièrement, la primaire contribue à l'accélération du rythme politique en induisant le raccourcissement des échéances. L'adoption du quinquennat a, bien entendu, constitué ici le facteur décisif en modifiant le rythme du calendrier des campagnes présidentielles. La procédure de la primaire va dans le même sens puisqu'elle introduit une compétition pour la candidature, officiellement moins de six mois avant l'élection. De fait, la concurrence aura démarré bien avant (les candidatures seront officielles deux mois plus tôt) conduisant à une forme de dilatation de la période durant laquelle le parti sera en campagne, d'abord interne puis externe.

94 Pour un parti comme l'UMP, structuré autour d'objectifs électoraux et singulièrement de la conquête présidentielle, cette innovation va renforcer sa caractéristique d'entreprise de mobilisation électorale. Tous les partis politiques sont des entreprises de mobilisation électorale, certains plus que d'autres. L'UMP s'est beaucoup rapprochée d'un modèle mêlant professionnalisation et valorisation des objectifs électoraux. Tout un éventail de professionnels, publicitaires, sondeurs et spécialistes de l'événementiel, travaille pour le parti comme en témoignent l'ampleur des budgets et les affaires comme celle de Bygmalion<sup>6</sup>. Dans ce contexte, la bataille de la primaire est encore une nouvelle occasion de dépenser de l'argent en événement, communication, etc. C'est pourquoi la charte prévoit, dans son article 7, alinéa 3 : « Dans le respect d'une stricte égalité entre les candidats, les organes délibérants des partis et groupements politiques concourant à la primaire fixent le plafond des dépenses de campagne et peuvent décider d'allouer une somme à chacun des candidats à la primaire en vue de la désignation du candidat à la présidence de la République. »

Deuxièmement, la primaire ouverte place au cœur du dispositif les sympathisants et au cœur des choix de sélection d'un candidat présidentiel les sondages d'intention de vote. La notion de sympathisants a d'abord été un produit des sondages (ceux qui se déclarent proches d'un parti dans les enquêtes), elle est désormais aussi un produit de la primaire (ceux qui voteront dans cette procédure). Si l'on se réfère à la primaire socialiste de 2011, on devrait considérer que le rapport entre adhérents et votants à la primaire s'établit à environ un adhérent

---

6. Bygmalion est une agence de communication qui a été accusée d'avoir surfacturé des prestations de la campagne présidentielle de Nicolas Sarkozy en 2012 dans le cadre du dépassement des frais de campagne du candidat, alors que Jean-François Copé, proche des dirigeants de cette agence, était le secrétaire général de l'UMP.

pour près de quatorze votants. De fait, la distinction entre adhérents et sympathisants n'est pas si claire, tant du point de vue des frontières qui les séparent que des profils qui les caractérisent. En faisant baisser le coût des cotisations, on peut réduire l'écart entre les deux et brouiller les frontières. Les socialistes ont eu ainsi recours en 2006 à une adhésion à 20 euros, le montant de celle à l'UMP est actuellement de 30 euros mais pourrait baisser pour stimuler une mobilisation massive. Il est en effet attendu et annoncé que l'adoption de la primaire va s'accompagner, au préalable, d'une grande campagne de mobilisation favorisée par la refondation du parti: le changement de nom et de statuts, avec par exemple l'élection directe du président du comité départemental, est déjà présenté comme un utile levier de mobilisation des adhérents. Pourtant, il n'est pas certain que les profils des électeurs de la primaire diffèrent radicalement des adhérents du parti. Des enquêtes menées localement lors de la primaire socialiste de 2011 indiquent que le PS n'a pas vraiment réussi à mobiliser un corps électoral sociologiquement très différent du profil de ses adhérents. En particulier, les jeunes et les catégories populaires n'ont guère été tentés par la participation à ce dispositif<sup>7</sup>. De même, cette primaire socialiste a également montré que les militants du parti et les élus locaux demeuraient des agents essentiels de mobilisation massive des sympathisants. De fait, l'introduction d'une primaire conduit à des formes d'imbrication complexe entre militants, adhérents, sympathisants et électeurs, ces derniers étant au cœur des anticipations des premiers à travers leurs intentions de vote.

95

### *Un parti engagé dans la régulation du pluralisme*

Les primaires sont un dispositif qui institutionnalise la compétition portant sur la sélection du candidat présidentiel dans un parti ou dans un camp (la « droite et le centre »). Ce choix est donc une nouveauté pour la droite, non pas que la concurrence pour l'élection présidentielle soit un phénomène nouveau en soi, mais parce que cette concurrence est maintenant régulée, qu'elle se déroulera avant le premier tour et qu'elle sera tranchée dans le cadre partisan, c'est-à-dire en conformité avec des règles partisans.

En premier lieu, l'instauration de la primaire ancre le principe compétitif à droite. Certes, la compétition présidentielle dans le camp de la

---

7. Julien Audemard et David Gouard, « Les primaires citoyennes d'octobre 2011. Entre logique censitaire et influences partisans locales », *Revue française de science politique*, vol. 64, n° 5, 2014, p. 955-972.

droite et du centre a toujours existé et a d'ailleurs toujours été le problème à régler, mais elle se déroulait lors du premier tour. Lors de tous les premiers tours des élections présidentielles de la V<sup>e</sup> République, plusieurs candidats de la droite et/ou du centre étaient en lice. Pour régir cette compétition n'existaient que des règles normatives<sup>8</sup> objectivées dans un « code de bonne conduite », d'ailleurs régulièrement transgressé. Et les candidatures renvoyaient généralement aux frontières partisans mais rarement de manière parfaite. Lors de la présidentielle de 1988, des personnalités de l'UDF ayant pris parti pour Jacques Chirac dès le premier tour, des gaullistes ont alors fondé une association pour soutenir Raymond Barre. En 1995, la compétition est encore plus opaque dans la mesure où les deux candidats étaient originaires du RPR. En 2002, l'offre de candidature traduisait mieux que jamais les clivages partisans, mais l'analyse des soutiens fournissait un tableau bien plus complexe dans la mesure où une partie significative des parlementaires de l'UDF et de Démocratie libérale avaient décidé de soutenir dès le premier tour la candidature de Jacques Chirac.

De manière encore plus significative, l'UMP et ses prédécesseurs n'ont jamais été familiers de la forme compétitive et du pluralisme interne. Durant dix ans, une organisation par courants pourtant initialement prévue dans les statuts a été reportée sans que les « centristes » de l'UMP ne réagissent d'ailleurs publiquement. Mais, surtout, l'existence d'une compétition interne ouverte et disputée constituait l'exception plutôt que la règle. S'agissant du poste de leader du parti, la concurrence interne a été réelle en 1999 (élection de Michèle Alliot-Marie à la tête du RPR) et plus récemment en 2012 (rivalité entre François Fillon et Jean-François Copé); s'agissant de la sélection du candidat présidentiel, il n'y a jamais eu jusqu'à présent de réelle concurrence tranchée, de manière régulière, dans le cadre partisan. La grande nouveauté de l'élection du leader en 2014 à confirmer par la primaire est l'ouverture d'un véritable espace de compétition interne. Cela tranche avec les situations précédentes où la compétition était fortement asymétrique puisque seuls des sous-leaders, des seconds couteaux, entraient en lice, les vrais rivaux préférant s'abstenir. Aujourd'hui, non seulement l'engagement dans la compétition est devenu un moyen de se construire une popularité et de capitaliser des soutiens (à l'instar de Bruno Le Maire) mais les poids lourds de l'UMP décident également d'entrer dans la course de la primaire (le choix de

---

8. Frederick George Bailey, *Les Règles du jeu politique. Étude anthropologique*, Paris, PUF, 1971.



concourir d'Alain Juppé est de ce point de vue exemplaire). La primaire a donc accéléré le mouvement de transformation du parti vers un modèle ouvertement concurrentiel.

Deuxième élément de cette transformation, le travail programmatique apparaît central dans l'expression de cette compétition interne. Jusqu'à présent, il était secondaire dans la vie des partis de droite. D'ailleurs, la rivalité entre François Fillon et Jean-François Copé en 2012 n'avait pas contribué à clarifier très nettement les options stratégiques et idéologiques. Certes, Jean-François Copé avait pris des positions publiques plus droitières que François Fillon, mais la distinction n'était pas si claire que cela. Non seulement, depuis 2012, des courants, « Droite populaire », « Droite forte », « Droite sociale », « Droite moderne », se sont constitués mais la perspective d'organisation d'une primaire ouverte a stimulé la production programmatique. S'appuyant sur leurs clubs respectifs, les différents candidats, Alain Juppé, François Fillon et Xavier Bertrand, se sont impliqués dans l'élaboration d'un programme et, plus d'un an avant l'éventuelle primaire, l'ont déjà mis en scène à travers leurs blogs, des conférences de presse et des interventions télévisées. L'investissement dans le travail programmatique est désormais passé à droite dans les bagages de la primaire.

97

Le choix d'Alain Juppé de prendre le risque d'un positionnement clairement de centre droit, avec toutes ses conséquences en matière d'alliance (appel au Mouvement démocrate de François Bayrou) et de désignation de l'adversaire principal (barrage au Front national), tend à structurer et clarifier la compétition.

Troisième élément de cette transformation, la primaire institutionnalise la compétition au sens où elle en fait une concurrence régulée, encadrée par des règles et des arbitres. Sur ce point, l'UMP a renversé radicalement sa manière de fonctionner. Prenant acte de la fragilité de ses règles communes de fonctionnement et du délitement de la communauté partisane, elle s'est alors consacrée, après l'épisode de 2012, à une opération de remise en ordre institutionnel. Ainsi, la rédaction de nouveaux statuts et d'un règlement intérieur a été mise en œuvre sous l'autorité juridique d'une professeure de droit public, une attention particulière a été portée à la composition des instances de régulation et de contrôle qui intègrent désormais des personnalités qualifiées extérieures, rompant l'entre-soi partisan et l'imbrication des positions dans la compétition interne et des positions arbitrales. Trois dispositions ont été introduites : la démission du président du parti s'il est candidat, la mise en place d'une commission nationale d'organisation de la primaire

« composée de quinze membres représentant les partis et groupements politiques concourant à la primaire et, à compter de la publication de la liste officielle des candidats, d'un représentant de chacun des candidats désigné par lui », ainsi que la constitution d'une Haute Autorité qui veille à la régularité des opérations et tranche les réclamations. Cette dernière est « composée de quatre membres extérieurs aux partis et groupements politiques concourant à la primaire, choisis pour leur compétence juridique, parmi des personnalités offrant toutes garanties d'indépendance et jouissant de la plus haute considération morale ». À partir de la publication de la liste officielle des candidats, elle s'adjoint des représentants des candidats qui n'auront pas voix délibérative.

\*

98

Si l'on saisit aisément les effets qu'entraînera l'introduction de la primaire ouverte à droite, une inconnue demeure celle de la délimitation de l'espace de la compétition et donc de la communauté partisane ou du camp concernés par cette procédure. La primaire « de la droite et du centre » est celle de l'UMP, qui intègre il est vrai des centristes. Toutefois, les votants pourront venir de l'ensemble du spectre politique, des plus centristes aux plus droitiers, alors que les règles définies par l'UMP ne s'appliqueront qu'aux candidats issus de ses rangs sans que l'on sache si les partis centristes se rallieront à ce dispositif en définissant à leur tour leurs propres règles. Derrière cet enjeu se pose la question de la force de l'instrument de la primaire dans l'entreprise de réunification de la droite et du centre. Réussira-t-il à réussir ce que l'instrument partisan, autrement dit la constitution de l'UMP, a échoué depuis plus de douze ans à mettre en place ?

---

R É S U M É

---

*La mise à l'agenda de la droite d'une primaire ouverte s'inscrit dans une longue histoire mais a été réactivée, début 2013, dans une logique de mimétisme vis-à-vis du Parti socialiste née d'une situation de crise interne. Adoptée le 7 avril 2015, la charte d'organisation de la primaire va transformer le fonctionnement de la droite en renforçant sa soumission aux objectifs électoraux et en engageant, de manière très nouvelle, le parti dans un pluralisme compétitif et régulé.*

LE DROIT DES PRIMAIRES :  
RÈGLES, CONTRÔLE,  
FINANCES, SANCTIONS

99

Dût-on s'en étonner, étudier les primaires sous l'angle du droit n'est ni le plus habituel ni le plus aisé. Trois constats permettent de l'expliquer.

D'abord, peu d'études juridiques leur ont été consacrées et si, tenant compte de la pratique des dernières années, les manuels et traités de droit constitutionnel ou de droit électoral commencent à les aborder, c'est le plus souvent en insistant sur l'influence américaine dont les primaires sont réputées s'inspirer. Pourtant, la réalité est, on le sait, plus complexe et, si les États-Unis ont indiscutablement en la matière été pionniers, c'est aujourd'hui dans de nombreux États que les partis politiques ont fait le choix, de manière ponctuelle ou régulière, de mettre en œuvre un tel dispositif de sélection de leurs candidats.

Ensuite, le laconisme de la doctrine s'explique par celui des textes juridiques. On peinerait, en effet, à trouver le terme « primaires » dans un texte à portée normative ; sans qu'il y ait lieu de s'en étonner, aucune disposition organique, législative ou réglementaire en lien avec l'organisation d'une élection politique n'y fait référence, puisque les partis politiques seuls font le choix d'y recourir. On arguera peut-être que la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques, le Conseil constitutionnel ou le Conseil d'État les ont évoquées ; c'est vrai, mais chaque fois en renvoyant à l'usage que les formations politiques qui les ont pratiquées en faisaient et sans jamais définir le terme ni se prononcer sur autre chose que leurs conséquences.

En revanche, le mot a, depuis 2010, fait irruption dans les statuts des formations politiques et, spécialement, du Parti socialiste et de l'UMP.

L'un et l'autre prévoient la possibilité d'y recourir pour la désignation des candidats qu'ils soutiendront dans le cadre d'élections à caractère politique et renvoient, dans le cas particulier de l'élection présidentielle, à un dispositif spécifique.

Parce que le « droit interne » des partis politiques n'est, à tort, que rarement envisagé dans une perspective juridique, ce sont les politistes qui ont le plus abondamment observé et analysé le phénomène. À cette aune, beaucoup a été dit sur les mutations avérées ou supposées des partis et des institutions que ce dernier emporterait ; bien davantage encore, *in vivo*, sur les conditions dans lesquelles la primaire citoyenne d'octobre 2011 puis celles en vue de la désignation de candidats socialistes et UMP aux élections municipales de plusieurs grandes villes au printemps et à l'automne 2013 se sont déroulées ; et la charte de la primaire que l'UMP a élaborée, en 2013 puis, de nouveau, au début de l'année 2015, en vue de l'élection présidentielle de 2017 n'a sans doute pas fini d'être commentée. Mais, systématiquement, c'est le fait politique qui, très largement, a pris l'ascendant sur son cadre juridique, accréditant l'idée que les primaires n'auraient pas à être appréhendées sous l'angle du droit...

Enfin, que l'on y voie la manifestation de l'enjeu qu'elles recèlent, la démonstration de la rigueur de leur organisation ou, plus simplement encore, la conséquence de leur nouveauté, les primaires ne furent l'objet d'aucun véritable contentieux. En amont, le principe même de l'organisation d'une élection primaire pour désigner le candidat que la gauche soutiendrait lors de l'élection présidentielle de 2012 fut, certes, l'objet de critiques ; quand bien même, parfois, elles étaient juridiquement argumentées, celles-ci présentaient un caractère essentiellement politique et contribuèrent, paradoxalement, à ce que fussent d'emblée clarifiées certaines interrogations. On songe ici, notamment, aux débats relatifs à la préservation du secret du vote et de la confidentialité des opinions politiques, ou encore aux risques de constitution de fichiers de données personnelles ; outre qu'ils ont été essentiellement lancés par ceux-là mêmes qui, quelques années plus tard, se rallieraient à la formule, ils ont par exemple permis à la Commission nationale de l'informatique et des libertés de formuler très tôt des éléments de cadrage. Pour ce motif, le débat de principe a fait long feu. De même, en aval, aucun candidat malheureux, ni aucun électeur, ne fut tenté de porter devant l'instance de contrôle dédiée non plus que, *a fortiori*, devant le juge judiciaire la contestation de la désignation du candidat victorieux, et c'est sous l'angle exclusif des modalités et de l'étendue de l'intégration des dépenses afférentes aux primaires dans les comptes de campagne des candidats à l'élection

nationale en cause que la question a, incidemment, été abordée. Rien donc qui fut de nature à aiguïser la curiosité du juriste...

Pourtant, la place du droit dans l'organisation des primaires est tout sauf secondaire. Si l'on s'en tient aux faits, l'attention qu'y ont portée le PS puis l'UMP en atteste et la primaire organisée par le premier en 2011 ainsi que celle prévue par la seconde en 2016 en vue, respectivement, de l'élection présidentielle de 2012 et de celle de 2017 en sont l'illustration. Si, maintenant, l'on s'interroge sur les raisons, c'est la nature même des primaires qui permet de l'expliquer : procédure intrinsèquement politique par laquelle un ou, le cas échéant, plusieurs partis décident d'organiser la sélection d'un candidat en vue d'une élection, les règles juridiques qui l'encadrent doivent répondre aux exigences d'un scrutin démocratique qui présente la particularité paradoxale d'être régi par des règles de droit privé et conditionnera nécessairement la bonne tenue d'une élection politique à caractère national dont le cadre légal est précisément fixé. Pour le dire autrement, parce qu'une élection primaire ratée mettrait en péril l'élection nationale en vue de laquelle elle est organisée, le droit est réputé garantir que la première soit au-dessus de tout soupçon.

101

Les enjeux dépassant de beaucoup les clivages partisans, un « droit commun » des élections primaires semble se dessiner et c'est à la présentation de ses grandes lignes que l'on entend ici s'essayer. Traduction juridique d'un choix politique, le « droit des primaires » apparaît largement inspiré du droit électoral national et prend en considération les exigences propres à l'élection pour laquelle les primaires sont organisées.

## LA TRADUCTION JURIDIQUE D'UN CHOIX POLITIQUE

Nul ne le contestera, le choix d'organiser une primaire afin de désigner, au sein de ce que l'on appelle désormais couramment une « famille politique », le candidat à une élection est d'ordre purement politique. Ici n'est pas le lieu d'en exposer les motifs. On conviendra qu'une formation politique peut le décider pour des raisons d'ordre interne – par exemple après avoir constaté l'existence de plusieurs tendances ou l'absence d'un candidat naturel incontesté – tout autant qu'externe – l'appétence réelle ou supposée de l'opinion pour cette procédure présentée comme la plus démocratique ou une mutation du paysage politique qui incite à réduire le nombre de candidatures au premier tour de l'élection afin d'assurer la présence de son candidat au second.

Il importe, en revanche, une fois ce choix opéré, que sa mise en œuvre soit assurée dans un cadre respectueux des exigences d'un scrutin

démocratique. Ici réside à n'en pas douter le défi. Si la pratique enseigne qu'il n'est pas impossible à relever, il n'est pas inutile de faire, d'emblée, un sort à une fausse bonne idée qui, un temps, fut avancée.

En effet, lorsque, à la fin des années 2000, une forme de consensus se fit – du moins à gauche – sur la nécessité pour les partis de renouveler leurs procédures de sélection des candidats aux élections en organisant des primaires, certains s'inquiétèrent, légitimement, de l'ampleur de la tâche ainsi que de la capacité des partis à assurer ce renouvellement. De là, sursaut légaliste propre à la tradition française, germa l'idée d'imposer aux partis de recourir aux primaires et, par conséquent, d'adopter une loi qui en fixerait les modalités. Fort heureusement, la proposition fut, presque aussitôt que formulée, abandonnée, sans même vraiment susciter le débat. On admet qu'il est peu probable qu'il soit un jour relancé; l'évoquer est toutefois l'occasion d'indiquer les raisons pour lesquelles un tel dispositif aurait été frappé d'inconstitutionnalité. Le premier alinéa de l'article 4 de la Constitution de 1958 le dit expressément: « Les partis et groupements politiques concourent à l'expression du suffrage. Ils se forment et exercent leur activité librement. Ils doivent respecter les principes de la souveraineté nationale et de la démocratie. » Dès lors, outre qu'il demeure toujours possible à un candidat de se présenter sans nul rattachement à un quelconque parti, libre aux partis et groupements de déterminer le processus au terme duquel ils désigneront les candidats qui se présenteront sous leur étiquette ou qu'ils soutiendront. Historiquement, on en connut essentiellement de purement internes, longtemps opaques puis de plus en plus démocratiques. Le choix de recourir à des primaires s'inscrit à l'évidence dans un mouvement d'évolution des mœurs politiques; parce qu'il n'est pas avéré qu'il soit irréversible ni que les circonstances ne conduisent pas à d'autres mutations, ce serait porter atteinte à la liberté constitutionnelle des partis politiques que de leur imposer par la loi le recours à un dispositif qui relève de l'appréciation stratégique.

Seuls à même d'apprécier l'opportunité d'une élection primaire, les partis sont donc également les seuls à pouvoir décider des conditions dans lesquelles un tel scrutin sera organisé et, partant, relever un défi dans le cadre duquel politique et juridique se trouvent étroitement mêlés.

Les enjeux politiques sont connus; ils peuvent n'être que brièvement évoqués. D'abord, peu de doute sur le fait que les primaires n'ont de sens qu'à la condition d'être « ouvertes », c'est-à-dire de permettre à des électeurs d'y prendre part indépendamment de toute adhésion à un parti politique; l'expérience de la primaire citoyenne de 2011 l'a montré, ce

sont plusieurs millions d'électeurs qui sont visés et, assurément, la procédure que le Parti socialiste présentait en 2006 comme une « primaire » ou celle qu'Europe Écologie-Les Verts a pratiquée en vue de l'élection présidentielle de 2012 seraient aujourd'hui perçues comme – trop – strictement internes au parti. Ensuite, et en raison notamment de cet aspect numérique, les primaires doivent être programmées suffisamment en amont de l'élection visée pour garantir qu'elles soient bien organisées mais point trop tôt non plus afin de ne pas être déconnectées des enjeux qui seront ceux de ladite élection, d'autant que c'est l'électorat qui pourrait s'en trouver démobilisé. Enfin, et c'est l'enjeu majeur, les règles juridiques encadrant une primaire doivent paraître acceptables, d'une part, aux candidats potentiels mais pas nécessairement encore déclarés et, d'autre part, à l'ensemble des partis et groupements qui pourraient souhaiter y participer.

103

Faute, pour les raisons que l'on a dites, d'un cadre juridique établi par la loi, c'est au parti qui prend l'initiative de lancer le processus d'organisation d'une primaire qu'il revient de relever le défi ; pour parer toute critique, il n'a d'autre choix que d'en passer par le droit et de produire un texte qui, bien que relevant du « droit interne des partis », doit lui être aussi « extérieur » que possible.

Convenons qu'il s'agit d'un délicat exercice d'équilibrisme juridique qui consiste à traduire en règles de droit des choix strictement politiques. Il semble en résulter trois exigences. D'abord, parce qu'elles ne concerneront pas les seuls adhérents d'une formation politique et, autant que faire se peut, pas uniquement les candidats qui en sont issus, les règles relatives aux primaires ne peuvent figurer dans les statuts de celle-ci et doivent faire l'objet d'un texte distinct et spécifique auquel les statuts du parti qui en est l'initiateur renvoient afin d'assurer qu'aucun doute ne subsiste quant à sa portée ; c'est le choix retenu par le PS et l'UMP. Ensuite, afin que d'autres formations politiques puissent se rallier à un processus qu'ils n'auront pas initié autant que pour assurer à l'ensemble des candidats qu'il sera mené à bien en toute impartialité, la *charte* de la primaire doit prévoir sa mise en œuvre par un organisme indépendant des partis ; au Parti socialiste comme à l'UMP, le choix a été fait d'une Haute Autorité composée exclusivement de juristes extérieurs aux partis. Enfin, les règles d'organisation des primaires doivent être suffisamment précises pour présenter des garanties ; à cet égard, c'est l'inspiration du droit électoral applicable aux élections nationales qui est manifestement privilégiée.

## L'INSPIRATION DU DROIT ÉLECTORAL NATIONAL

On conviendra sans difficulté qu'il n'est pas dix manières d'organiser une élection. Parce que l'objet d'une primaire est d'élire le candidat en vue d'une élection, il n'y a guère lieu de s'étonner que l'organisation des primaires ait été largement calquée sur les modalités d'organisation de l'élection première en vue de laquelle elles ont été organisées : la présidentielle ; le succès de la primaire citoyenne de 2011 a conduit à ce que le modèle soit purement et simplement transposé lorsqu'il s'est agi de recourir à un dispositif similaire en vue d'autres élections.

104 Sans doute pourrait-on identifier des nuances entre les règles retenues par le Parti socialiste et l'UMP. Elles résultent en partie de ce que l'un et l'autre n'ont pas conçu leur primaire dans un contexte rigoureusement identique. Ainsi, par exemple, était-il d'emblée acté que la primaire citoyenne se déroulerait principalement entre candidats socialistes puisque le Front de gauche et Europe Écologie-Les Verts avaient très tôt indiqué ne pas vouloir y participer tandis que le Parti radical de gauche s'y rallia *in extremis* après l'avoir beaucoup critiquée. La situation de l'UMP en 2015 – et *a fortiori* en 2013 – est radicalement différente, l'UDI ayant fait savoir qu'elle se déterminerait lors de son congrès du printemps 2016 et la primaire étant présentée comme étant celle de la droite et du centre. De même, il est indiscutable que l'UMP a entendu, tout à la fois, tirer les enseignements de l'expérience socialiste et manifester ses spécificités, retenant par exemple des règles sensiblement différentes concernant les conditions de parrainage des candidats.

Parce que le propos est de mettre en évidence ce qui relève du « droit commun », on se concentrera sur les similarités qui sont autant de garanties ; faute de pouvoir prétendre à l'exhaustivité, il semble possible de les résumer en quatre séries d'exigences.

En premier lieu, des exigences tenant au corps électoral. Ouvertes, les primaires doivent permettre à tout électeur qui le désire d'y prendre part ; le corps électoral est donc en théorie le même que celui de l'élection présidentielle pour laquelle elles sont mises en place. Toutefois, la logique même d'un scrutin organisé par des formations politiques afin de désigner le candidat qu'elles soutiendront lors d'une élection nationale justifie trois exigences complémentaires. D'abord, les primaires ayant lieu plusieurs mois avant l'élection nationale visée, le corps électoral est temporellement adapté : pourront y prendre part, moyennant pré-inscription, ceux qui, non encore inscrits sur les listes électorales nationales, y figureront à la date de l'élection présidentielle puisqu'ils auront



dans l'intervalle atteint l'âge de la majorité. Ensuite, sans être *stricto sensu* partisans, les primaires sont politiquement orientées, justifiant qu'il soit demandé aux électeurs de signer un engagement moral d'adhésion aux valeurs de la famille politique organisatrice de la primaire à laquelle ils entendent participer; celui-ci prend la forme d'une phrase à laquelle l'électeur devra souscrire en entrant dans le bureau de vote avant de pouvoir voter. Enfin, *last but not least*, les primaires sont financées par les électeurs qui y participent; c'est la conséquence du caractère non institutionnel du processus en même temps qu'une manifestation supplémentaire de l'engagement que prennent les votants.

En deuxième lieu, ce sont les candidatures qui sont encadrées; une fois encore, inspiration de l'élection présidentielle et spécificité des primaires sont étroitement mêlées. Afin d'assurer le sérieux des candidatures et d'éviter leur multiplication, les candidats à une primaire doivent, comme ils le devront s'ils sont candidats à la présidentielle, recueillir des parrainages; alors que ces derniers étaient peu nombreux et strictement partisans dans le cadre de la primaire citoyenne, la primaire de la droite et du centre s'inspire pour sa part plus directement des règles applicables à l'élection présidentielle tout en faisant une place aux parrainages des adhérents des partis. Qu'importe la nuance, le principe est identique. Déterminée par le parti qui a pris l'initiative du processus, la règle ne peut être appliquée à d'autres formations qu'à la condition qu'elles y aient consenti; c'est la raison pour laquelle la possibilité leur est offerte de déterminer les conditions dans lesquelles seront, le cas échéant, désignés leurs candidats à la primaire.

105

En troisième lieu, et c'est sans surprise le point sur lequel les règles sont les plus nombreuses et les plus précises, les exigences portent sur le déroulement du scrutin; les similarités sont à cet égard flagrantes et l'inspiration de l'élection présidentielle manifeste. Une simple énumération suffit à l'attester: le scrutin se déroule au moyen de bulletins papier; le nombre de bureaux de vote minimum est fixé ainsi que les principes présidant à leur répartition géographique – sur une base démographique pour le PS et en tenant compte des résultats des candidats de la droite et du centre au premier tour de l'élection présidentielle de 2012 pour l'UMP –; le mode de scrutin est majoritaire à deux tours avec maintien au second des deux seuls candidats arrivés en tête au premier, etc. L'ensemble paraît de bon sens; c'est aussi le choix de la simplicité des règles alors que l'on sait que, d'un point de vue logistique, ici réside le plus grand nombre de difficultés.

C'est, en dernier lieu, ce qui explique que la quatrième série d'exigences

soit d'ordre organique. On l'a déjà évoqué, l'acceptabilité, par l'ensemble des candidats potentiels ainsi que par des tiers partis, du dispositif relatif aux primaires qu'une formation politique a imaginé suppose que l'organisation du processus échappe aux partis. Parce que les contraintes matérielles et logistiques d'une élection d'envergure menée à bien avec des moyens privés imposent que l'opération soit lancée avant même que l'ensemble des formations politiques potentiellement intéressées ait pris position, l'organe d'organisation et de contrôle doit présenter des garanties de compétence juridique autant que d'impartialité. Pour le dire autrement, l'indépendance des deux Hautes Autorités que le PS et l'UMP ont prévues est la condition autant que le gage du bon déroulement du scrutin. Subtil équilibre juridique, une fois encore, qui conduit à ce que, en articulation avec une structure nationale et des structures départementales d'organisation, chacune de ces instances exerce, à l'aune de la primaire, le rôle qui incombe, dans le cadre de l'élection présidentielle, au ministère de l'Intérieur et au Conseil constitutionnel. Garanties du bon déroulement du processus dans son ensemble, elles disposent, *mutatis mutandis*, de pouvoirs et de moyens identiques : établissement des bureaux de vote ; contrôle de la liste électorale ; rédaction du guide électoral ; contrôle des parrainages ; garantie d'une stricte égalité entre les candidats ; surveillance du scrutin ; examen des réclamations ; proclamation des résultats, etc.

On en conviendra sans peine : fût-il le produit du « droit interne » des partis politiques, un « droit commun » des primaires est en formation qui assure que les opérations puissent se dérouler dans les meilleures conditions. Plus encore, manifestant une volonté d'anticipation, il prend en considération le cadre légal de l'élection et, spécialement, de l'élection présidentielle.

#### LA PRISE EN CONSIDÉRATION DU CADRE LÉGAL DE L'ÉLECTION

On croit l'avoir montré, le défi de l'établissement du cadre juridique dans lequel se déroulent les primaires tient principalement au fait qu'il incombe aux partis et groupements politiques. Ce faisant, initiateurs d'une élection préalable dont l'objet est de désigner un candidat et dont l'organisation incombe à une structure indépendante, il leur revient de veiller à ce que les règles qu'ils mettent en place ne heurtent pas celles qui, légalement établies, encadrent l'organisation et le déroulement de l'élection pour laquelle il a été politiquement décidé qu'une

primaire serait organisée. Dans cette perspective et à plusieurs égards, c'est d'anticipation qu'il s'agit ; on se bornera à en donner quelques illustrations.

Premièrement, et pour aborder la question sous l'angle le plus simple, si le caractère contraignant des règles juridiques entourant l'organisation d'une primaire est le gage de leur efficacité, il importe que leur rigidité ne soit pas telle qu'elle interdirait qu'elles puissent s'adapter à une révision des dispositifs légaux relatifs à l'élection en vue de laquelle cette primaire est organisée. Dit autrement, les chartes de la primaire doivent pouvoir être révisées en tant que de besoin pour, le cas échéant, pouvoir s'adapter à une modification des lois électorales qui, on le sait, peut toujours survenir jusqu'à un an avant l'élection.

Deuxièmement, et le propos est politique autant que juridique, la rigidité de la règle juridique ne doit pas davantage risquer de faire obstacle à un choix politique que les partis souhaiteraient opérer. La comparaison entre le PS et l'UMP est, sur ce terrain, éclairante. Si les règles relatives à l'organisation des primaires figurent dans un document spécifique, le principe du recours à un tel dispositif de sélection figure *expressis verbis* dans les statuts de ces deux formations, spécialement en ce qui concerne l'élection présidentielle. Toutefois, aux termes des statuts du PS, le recours à une primaire est la règle avant chaque élection présidentielle, tandis que ceux de l'UMP l'excluent dans le cas d'un président de la République sortant issu de cette formation qui souhaiterait être candidat à un second mandat. La différence n'est pas mince qui conduit à ce que les instances du PS s'interrogent sur la possibilité de déroger aux statuts dans la perspective de l'élection présidentielle de 2017. S'il ne fait guère de doute qu'une solution sera trouvée, il y a toutefois quelque paradoxe à ce que, conçu comme devant traduire en droit un choix politique, le « droit commun » des primaires aboutisse à paralyser la liberté de choix des partis.

Troisièmement demeure une relative incertitude quant aux conditions dans lesquelles le coût des primaires devrait être intégré dans les comptes de campagne des candidats aux élections pour lesquelles elles ont été organisées. La question avait été d'emblée soulevée lors de la préparation de la primaire citoyenne et, sollicité directement par la Haute Autorité des primaires, le Conseil constitutionnel semblait alors avoir considéré que ce coût ne serait incorporé qu'à la marge. De fait, lorsqu'il fut appelé à examiner le compte de campagne de François Hollande, le Conseil confirma que les dépenses engagées à l'occasion de la primaire ne devaient être prises en compte que dans la mesure où elles seraient qualifiables de dépenses électorales au sens et dans le cadre

de l'élection présidentielle<sup>1</sup>. En faisant immédiatement application, il réforma partiellement le compte de campagne, divisant de moitié le montant qui avait été initialement déclaré à ce titre. Toutefois, on sait que le contrôle des comptes de campagne donne régulièrement lieu à discussion et que la tendance est, en la matière, à la rigueur. En témoignent l'avis par lequel le Conseil d'État avait indiqué que, dans le cadre des primaires préalables aux élections municipales, l'intégration des dépenses en résultant serait quasi systématique<sup>2</sup>, ainsi que les jugements par lesquels, ensuite, les juges administratifs y ont procédé. Les règles juridiques applicables aux primaires ne peuvent, à l'évidence, être muettes sur ce sujet, au risque de laisser s'établir une situation qui emporterait des conséquences sur le déroulement de l'élection nationale à venir. C'est dans cette logique d'anticipation que la charte de la primaire élaborée par l'UMP au début de l'année 2015 consacre des dispositions au financement de la primaire. Sans qu'il soit ici question de mettre en place un dispositif de contrôle dont on sait qu'il ne pourrait être effectivement assuré, c'est la solution de la transparence qui a été retenue, conduisant à ce qu'une attention particulière soit portée aux dépenses engagées à cette occasion et un plafond fixé d'un commun accord par les partis qui prendront part à la primaire.

Dans tous les cas, c'est bien le cadre légal de l'élection à venir qui est pris en considération afin de garantir que l'organisation d'une primaire, fût-elle juridiquement encadrée, n'emporte pas plus d'inconvénients que d'avantages au regard de l'élection en vue de laquelle elle permet qu'un candidat soit désigné.

\*

En définitive, on le voit, le rôle du droit dans la conception des primaires est à un triple égard déterminant. Gage de pacification et de sérénité du processus, dans la mesure où il garantit aux candidats, aux électeurs ainsi qu'aux partis qui n'en sont pas les initiateurs que sont remplies les conditions de leur bon déroulement, le droit fixe des règles d'organisation et établit des contrôles tout en anticipant les exigences qui seront celles de l'élection nationale en vue de laquelle les primaires

---

1. Décision du 19 décembre 2012; *JO*, 30 janvier 2013, p. 1835.

2. Avis du 31 octobre 2013 sur les modalités d'imputation dans un compte de campagne des dépenses liées aux dépenses dans le cadre de primaires ouvertes organisées par des partis politiques.

sont organisées. Où l'on voit l'originalité d'un dispositif par lequel le droit se met au service de la légitimité d'un processus dont l'objet est de désigner le candidat le plus légitime en même temps que le mieux à même de l'emporter à l'occasion d'une élection légalement organisée.

---

#### R É S U M É

*Rarement abordées sous l'angle du droit, les primaires que les partis politiques français organisent désormais en vue de la désignation des candidats qu'ils soutiendront lors d'une élection nationale ont pourtant contribué à l'émergence d'une forme de « droit commun ». Issue du droit interne des partis politiques, celle-ci présente des caractéristiques tenant à leurs modalités d'organisation et de contrôle, et suppose qu'il soit tenu compte des normes du droit électoral national, spécialement en matière de financement.*



LES PRIMAIRES : TRIOMPHE  
DE LA DÉMOCRATIE  
D'OPINION ?

111

« Les primaires vont introduire un changement massif : désormais, c'est l'opinion qui fait le parti. »

Laurent Fabius<sup>1</sup>

La notion de « démocratie d'opinion » est aussi courante que confuse. Ce concept attrape-tout sert à désigner et à donner cohérence à des évolutions aussi diverses que le règne d'une nouvelle force (l'opinion publique), l'omniprésence des sondages et leur médiatisation croissante, la personnalisation de la vie politique, ou encore l'affaiblissement des partis<sup>2</sup>. Bernard Manin a offert une des analyses les plus stimulantes de la « démocratie du public » (expression qu'il préfère à celle de démocratie d'opinion)<sup>3</sup>. La domination des partis est, selon lui, remise en cause à partir des années 1970 par le développement d'une « démocratie du public », lié au déclin des identifications partisans, l'emprise des médias, des sondages, du marketing, et la personnalisation croissante de la vie politique. Les partis ne parviennent plus à peser sur l'opinion et à structurer le débat public qui se déploie de manière centrale dans les médias. « L'âge des militants est passé », assène l'auteur. Les partis politiques ne sont plus porteurs de clivages sociaux tranchés et d'offres politiques réellement discriminantes. L'électorat ou les citoyens apparaissent

---

1. *Le Monde*, 26 août 2009.

2. Rémi Lefebvre, « Démocratie d'opinion, démocratie des partis ? », *Les Cahiers français*, n° 370, septembre-octobre 2012.

3. Bernard Manin, *Principes du gouvernement représentatif*, Paris, Calmann-Lévy, 1995.

comme un « public » qui réagit aux propositions qui lui sont faites sur la scène publique (essentiellement médiatique) et construites en fonction de leurs préférences mesurées par les sondages. Dans ce troisième âge de la démocratie représentative, succédant à la démocratie des notables et des partis, le peuple est moins représenté par les parlementaires ou par les formations partisans que par « l'opinion publique », devenue une instance tutélaire et omniprésente. Les primaires ouvertes (que Bernard Manin n'a pas intégrées dans son étude<sup>4</sup>) apparaissent en première analyse comme le dernier symptôme de cette nouvelle donne démocratique qu'il ne s'agit pas ici de discuter dans sa globalité. Ce mode de production des candidats, inédit en France jusque 2011, contribue à l'affaiblissement des partis dans un processus qu'ils contrôlaient jusque-là. L'enjeu de la désignation du candidat se déplace dans l'espace public alors qu'il était confiné dans les arènes partisans. Une nouvelle catégorie d'électeurs aux contours indéfinis au préalable (les sympathisants) est appelée à se prononcer (les Anglo-Saxons l'appellent « sélectorat »). Cette externalisation du processus semble renforcer le poids de la sélection sondagière, en donnant plus de pouvoir à un « public » non strictement militant et *a priori* moins idéologisé.

À partir du cas du Parti socialiste qui inaugure l'usage des primaires ouvertes en France à l'occasion de l'élection présidentielle de 2012, l'objet de cet article est de comprendre comment les sondages contribuent à façonner le nouveau processus de sélection du candidat. On montrera que la « démocratie d'opinion » ne produit pas d'effets univoques. Les sondages pesaient sur la sélection du candidat avant l'ouverture du processus de désignation (dans le cadre des primaires fermées). L'organisation partisane ne disparaît pas, la primaire constituant un scrutin hybride « mi-partisan mi-électoral », dans la mesure où les sympathisants sont amenés à départager des candidats *membres* du parti. Les primaires renforcent néanmoins l'imbrication du jeu partisan et du jeu médiatique et l'emprise qu'exerce le « régime d'opinion »<sup>5</sup> sur le parti.

#### LA MONTÉE DES LOGIQUES D'OPINION

Depuis 1958, les processus de désignation du candidat socialiste aux différentes élections présidentielles traduisent à la fois la montée des

4. La première édition de l'ouvrage est publiée en 1995.

5. Alain Garrigou, *L'Yvesse des sondages*, Paris, La Découverte, 2006.



logiques d'opinion et leurs limites<sup>6</sup>. Jusqu'en 2006, les ressources partisans jouent un rôle déterminant dans le processus de désignation du candidat socialiste. La maîtrise du parti et les logiques d'appareil structurent alors fortement la sélection à l'investiture présidentielle. En 1981, François Mitterrand est investi candidat alors que les sondages placent son rival Michel Rocard en meilleure position face à Valéry Giscard d'Estaing. Dans un parti où la légitimité militante a été réaffirmée depuis 1971, la représentation alors dominante est que la mobilisation électorale peut défaire les prévisions des enquêtes d'opinion. À partir des années 1980, les sondages pèsent de plus en plus sur le processus de sélection présidentielle: ils contribuent à façonner les profils d'éligibles légitimes, à consacrer certains candidats plus que d'autres, à hiérarchiser les prétendants et à structurer les anticipations, à peser sur le vote des adhérents... L'accumulation d'un capital médiatique et sondagier devient essentielle dans la construction des carrières politiques et des ambitions présidentielles. En 1995, la difficile succession de François Mitterrand et le vide laissé par la non-candidature de Jacques Delors, pourtant adoubé par les sondages, conduisent à la première primaire fermée (réservée aux adhérents) qui oppose Henri Emmanuelli, premier secrétaire en place, à Lionel Jospin. Ce dernier l'emporte en s'appuyant notamment sur la meilleure « présidentielleabilité » que lui confèrent les sondages. « L'opinion » n'a pas pour autant imposé son candidat aux socialistes (Lionel Jospin, premier secrétaire entre 1981 et 1988, dispose de ressources partisans très fortes).

113

L'élection présidentielle de 2007 marque un glissement net vers l'affirmation des logiques d'opinion. Consacrée comme la seule capable de battre Nicolas Sarkozy, Ségolène Royal s'impose dans l'opinion avant d'être investie par les adhérents qui avalisent le verdict des sondages. La primaire socialiste de 2006, toujours fermée, conduit ainsi à un résultat paradoxal: la candidate investie par les militants en 2006 n'a jamais exercé de responsabilités partisans de premier plan et a construit sa légitimité en partie contre ou à l'extérieur de l'organisation. Une partie des dirigeants et des militants ont alors l'impression d'avoir été dépossédés de leur choix d'autant que la base militante a été conjoncturellement élargie à travers la vague d'adhésions des militants dits « à 20 euros » (ceux-ci ont voté pour Ségolène Royal dans des proportions équivalentes aux adhérents plus anciens). Le PS s'émancipe ainsi significativement de sa

---

6. Rémi Lefebvre, *Les Primaires socialistes. La fin du parti militant*, Paris, Raisons d'agir, 2011.

tradition historique qui l'avait conduit à écarter Michel Rocard à la fin des années 1970. Les militants choisissent la porte-parole qui optimise le mieux leurs chances collectives de victoire et non celle qui incarne leur préférence programmatique ou idéologique. L'opinion a en quelque sorte *naturalisé* la légitimité de la candidate.

L'investiture de Ségolène Royal ne saurait pour autant être analysée comme le seul produit d'une bulle médiatico-sondagièr<sup>7</sup>. C'est parce que le PS est désormais principalement une entreprise de conquête de mandats électifs, prête à tous les ajustements tactiques, qu'un nombre croissant de ses élus et de ses membres sont si attentifs aux verdicts à court terme des sondages d'opinion et font passer au second plan les positions politiques prises par les candidats en présence. Ségolène Royal est parvenue « à faire entrer en résonance l'opinion, les cadres du parti et les adhérents<sup>8</sup> ». Le PS est d'autant plus réceptif aux verdicts des sondages que la *société des socialistes*, repliée sur ses jeux et enjeux propres, a perdu une large part de son autonomie à l'égard du jeu médiatique et que son ancrage social s'est affaibli. La personnalisation des enjeux internes est enfin le produit de la déshérence idéologique du parti. La démocratie d'opinion pèse donc bien avant l'introduction des primaires ouvertes sur la sélection du candidat. En 2009, François Hollande, revenant sur le processus de 2006, écrit : « Ségolène Royal semblait être la candidate qui pouvait battre Nicolas Sarkozy et aucun autre dans les sondages ne pouvait rivaliser. Ce qui contribue à relativiser le caractère prédictif des enquêtes d'opinion six mois avant un scrutin. Les sondages font les commentaires, lesquels créent l'engouement. Il faut être solide pour y résister. Que l'on ait leur faveur ou pas<sup>9</sup>. »

L'adoption de la primaire ouverte en 2009 scelle-t-elle l'acceptation de la démocratie sondagièr<sup>8</sup> ou traduit-elle une volonté d'en limiter l'emprise, le vote permettant aux sympathisants de se réappropri<sup>9</sup>er la désignation du candidat ? Avec cette nouvelle règle du jeu, s'agit-il d'opposer la logique électorale à celle des sondages, comme on a pu le lire dans la presse alors ? Les débats internes autour de l'adoption de la nouvelle règle ne se sont pas posés en ces termes. Des objectifs contradictoires ont présidé au choix de la primaire qui sont à la fois le produit de phénomènes structurels (le manque d'ancrage social du parti, l'étroitesse

7. Rémi Lefebvre et Frédéric Sawicki, *La Société des socialistes*, Bellecombe-en-Bauges, Le Croquant, 2006.

8. Bernard Dolez et Annie Laurent, « Une primaire à la française. La désignation de Ségolène Royal par le Parti socialiste », *Revue française de science politique*, vol. 57, n° 2, 2007.

9. François Hollande, *Droit d'inventaires*, Paris, Seuil, 2009.

de sa base militante, l'incapacité à produire un leadership) et d'une conjoncture critique (le congrès de Reims de 2008) instrumentalisée par une coalition de « réformateurs » (le think tank Terra Nova, Arnaud Montebourg). Mais la sensibilité croissante des socialistes aux enquêtes d'opinion et la perte d'autonomie du parti à l'égard des logiques médiatiques ont aussi fortement contribué à légitimer cette nouvelle procédure. En adoptant la primaire, les socialistes ont cédé aux injonctions médiatiques à la transparence et à l'ouverture. Journalistes et sondeurs sont globalement favorables à une procédure qui personnalise et dramatise la compétition politique. Les logiques d'opinion pesaient certes déjà sur la désignation du candidat lorsque la primaire était fermée mais, en ouvrant le processus de sélection présidentielle, les socialistes tendent à les renforcer.

115

#### LA PRODUCTION SONDAGIÈRE DU « FAVORI » LORS DE LA PRIMAIRE SOCIALISTE DE 2011

Lors de la primaire de 2011, ce ne sont pas les sondages mais bien les sympathisants de gauche qui tranchent cette élection au terme d'une confrontation où chaque candidat cherche à faire entendre sa différence. La campagne de la primaire a néanmoins été rythmée par le *scoring* des candidats et dominée par les commentaires sur leurs performances sondagières. À travers les sondages, journalistes et acteurs politiques revendiquent un pouvoir prophétique sur l'issue de la compétition électorale. Celui que les enquêtes d'opinion créditent des meilleures chances de l'emporter jouit par là même d'une forte légitimité.

Dominique Strauss-Kahn a largement profité de ce phénomène jusque mai 2011. Sur la foi des sondages, l'hypothétique candidature de celui qui dirige alors le Fonds monétaire international s'impose dans l'espace médiatique, produite par la presse et confortée par les commentateurs politiques de manière circulaire (en publiant un sondage favorable, un journal renforce une position mesurée alors par un nouveau sondage...). Cet effet performatif des sondages (supposés pourtant simplement prédictifs) est difficile à démontrer précisément, mais il est incontestable. Dès 2010, les journalistes travaillent à la centralité du candidat putatif tout en s'érigeant en porte-parole d'une opinion qui le réclame. En janvier de cette année-là, les trois principaux hebdomadaires français (*Le Point*, *Le Nouvel Observateur* et *L'Express*) mettent Dominique Strauss-Kahn en une la même semaine. Absent du débat, protégé par son devoir de réserve qui lui confère une extériorité au jeu politique,

116 Dominique Strauss-Kahn n'est pas en position d'être critiqué et n'appelle alors dans les médias que des considérations sur ses propriétés personnelles (compétence, « envergure » internationale, crédibilité économique...). Les strauss-kahniens cherchent à reproduire la stratégie de Ségolène Royal en 2006 : il s'agit de laisser prospérer la « main invisible » des sondages<sup>10</sup> et d'éviter une primaire longue et concurrentielle qui abîmerait leur candidat. La promotion de la candidature de Dominique Strauss-Kahn à l'intérieur du parti, fondée sur sa capacité à remporter l'élection présidentielle à venir, authentifiée par les sondages, cherche ainsi à produire un effet dissuasif sur les autres candidats. Le « pacte » passé avec Martine Aubry est fondé sur l'idée que le candidat le « mieux placé » (implicitement dans les sondages) doit se présenter. La primaire est censée ratifier leur verdict. Claude Bartolone évoque alors en ce sens le scénario d'une primaire de « ratification » et de confirmation, cette formule montrant à elle seule que sondages et primaire sont fortement articulés par les acteurs politiques.

Le même phénomène bénéficie à François Hollande à partir de juin 2011 et de la défection du directeur du Fonds monétaire international. La logique médiatico-sondagièrre conforte un nouveau « meilleur » candidat. C'est en effet sur la base des sondages que François Hollande est consacré comme le « favori » de la primaire. Sa campagne s'appuie beaucoup sur les sondages qui en font le « meilleur candidat » pour battre Nicolas Sarkozy. Sa stratégie de communication est fondée sur cet avantage comparatif, devenu une ressource centrale. Comme il le confesse à la presse, « les électeurs voudront choisir celui qui peut faire battre Sarkozy et celui qui risque le moins d'être rattrapé par Le Pen<sup>11</sup> ». Les médias mettent constamment en exergue la meilleure « présidentialité » de François Hollande. Pour ne citer qu'un exemple parmi d'autres, on lit dans *Le Monde* à quelques jours du premier tour : « À la question "Qui est le plus capable de gagner l'élection présidentielle ?", 55 % des votants potentiels répondent François Hollande, mais seulement 22 % Martine Aubry. L'ancien premier secrétaire du PS, qui ne cesse d'utiliser cet argument, semble en tirer profit : il gagne ici sept points, quand sa rivale en perd six<sup>12</sup>. » Le phénomène est tellement manifeste qu'il suscite l'autocritique des sondages : « C'est vrai qu'il y a un biais, concède Gaël Sliman de

10. *Libération*, 29 août 2010.

11. *Libération*, 15 septembre 2011.

12. « François Hollande consolide son avance sur Martine Aubry », *Le Monde*, 28 septembre 2011.

l'institut BVA. Le thermomètre ne devrait pas influencer sur le temps qu'il fait<sup>13</sup>. » Les commentaires incessants sur la « course en tête » du candidat contribuent d'autant plus à le légitimer que la gauche a perdu les trois dernières élections présidentielles et qu'une nouvelle défaite apparaît « impossible ». On peut émettre l'hypothèse que les pronostics des sondages ont exercé, dans ce contexte, des effets auto réalisateurs d'autant plus puissants sur une partie des électeurs de la primaire. Pour « battre Nicolas Sarkozy », la tentation est forte de « sécuriser » la victoire sur la base des informations produites par les sondages sur le meilleur candidat, fussent-elles de piètre qualité.

Les sondages n'exercent pas seulement leurs effets sur les commentaires journalistiques ou les décisions des électeurs. Leurs conséquences sont fortes sur la dynamique de mobilisation pendant la campagne. Les enquêtes d'opinion ont des effets démobilisateurs sur les soutiens des candidats « non favoris ». Dans le camp de Martine Aubry, ils ont à l'évidence joué sur les élus locaux qui anticipent, sur la base des enquêtes d'opinion, une défaite de leur candidate et sont incités à ne pas être trop identifiés à elle. Se mettre dans le sillage de celui dont on prévoit la victoire, sur la base des sondages, devient une stratégie naturelle dans un parti professionnalisé comme le PS où les enjeux de pouvoir ont acquis une dimension centrale. Une observation participante de la campagne de Ségolène Royal<sup>14</sup> démontre aussi les effets « démoralisants » des sondages sur la mobilisation des militants. Sur le terrain, le « retard » de Ségolène Royal dans les sondages est constamment évoqué et intériorisé par les responsables de la campagne, comme l'illustre cet entretien avec un membre du comité stratégique : « Les sondages au quotidien, ça marque. Quand on est en tête, on pense qu'on y est arrivé, on devient même arrogant parfois. Quand on est derrière, ça plombe le moral. On a beau dire qu'on ne fait pas attention aux sondages, quand on est inondé, qu'il y en a un voire deux par jour, on ne peut pas les ignorer. »

117

#### LES LIMITES MÉTHODOLOGIQUES DES SONDAGES

Trente-cinq sondages ont été spécifiquement consacrés à la primaire socialiste entre le 31 mars 2009 et le 22 septembre 2011<sup>15</sup>. En allongeant

13. *Libération*, 15 septembre 2011.

14. Léo Vitry, *À l'école des primaires. Faire campagne dans l'incertitude: la campagne de Ségolène Royal aux primaires citoyennes de 2011*, mémoire de science politique, Sciences Po Lille, 2012.

15. Chiffres de l'Observatoire des sondages.

la période de précampagne présidentielle, la primaire dope le marché des enquêtes et en intensifie le rythme et le volume de production <sup>16</sup>. On peut pourtant douter de la qualité de ces sondages, même s'ils sont rituellement présentés comme non prédictifs du résultat final (la « photographie » à l'instant *t*). La primaire constitue une première pour les sondeurs et pose à ce titre de redoutables problèmes aux instituts (corps électoral incertain, échantillons trop faibles, absence de redressement possible faute de précédent). Ces difficultés ne les empêchent pas de produire des enquêtes en multipliant les types de groupes sondés (participants « sûrs » à la primaire, sympathisants de gauche ou socialistes...). Deux types de sondages sont réalisés et invoqués dans les commentaires. Les premiers tentent de sonder le corps électoral de la primaire dont on ne sait rien ou pas grand-chose (les prévisions oscillent entre 500 000 et 5 millions de participants). Leur fiabilité est très faible compte tenu des incertitudes sur l'ampleur de la participation (un des enjeux politiques les plus saillants de la consultation) et de la méconnaissance des caractéristiques sociologiques ou territoriales des votants. Il est ainsi impossible de construire des échantillons représentatifs (de quoi ?). Le sondage CSA du 25 septembre 2011 donne la mesure de l'incertitude du périmètre électoral de la primaire : 11 % des sympathisants de gauche se disent alors prêts à aller voter et 49 % des personnes certaines d'aller voter avouent ne pas connaître les conditions à remplir pour voter. Afin d'approcher au mieux le corps électoral « réel », deux sous-échantillons sont isolés par les sondeurs : les sympathisants de gauche et, au sein de ce groupe, ceux qui se déclarent certains d'aller voter. Pour limiter les marges d'erreur sur le premier sous-échantillon, les instituts interrogent plusieurs milliers de Français et, selon les cas, travaillent sur des populations de 800 à 1 300 sympathisants de gauche. Les intentions d'aller voter sont toujours, on le sait, surdéclarées dans les sondages. Dans les scrutins classiques, les sondeurs corrigent le déclaratif, ce qu'il est impossible de faire pour la primaire, faute toujours de précédent. Par ailleurs, les échantillons utilisés par de nombreux instituts sont particulièrement faibles. OpinionWay publie ainsi le 1<sup>er</sup> septembre les résultats d'une enquête reposant sur 222 électeurs potentiels. Le second type de sondage propose plus classiquement des intentions de vote à l'élection présidentielle construites à partir de scénarios de premier et de second tours avec les différents candidats de la primaire. À partir de juin 2011, toutes les enquêtes donnent Martine Aubry et

---

16. *Le Figaro*, 9 mars 2011.

François Hollande vainqueurs au second tour avec de meilleurs scores pour le second. *Le Monde* publie plusieurs sondages à la présidentielle en testant divers candidats et configurations de candidatures. François Hollande est à chaque fois présenté comme le « meilleur » candidat par sa faculté à rassembler la gauche au premier tour et sa capacité d'attraction sur l'électorat centriste au second.

Le rôle des sondages constitue une des controverses de la campagne de la primaire. Les limites méthodologiques sont maintes fois relevées par les candidats, les journalistes ou les sondeurs eux-mêmes. Ségolène Royal, consacrée par les sondages en 2006, les dénonce en 2011 comme un « poison »<sup>17</sup> et saisit la Haute Autorité des primaires. Cette dernière conseille aux candidats de saisir « aussi souvent que nécessaire » la commission des sondages et rappelle le 8 septembre 2011 la « nécessaire prudence » avec laquelle les enquêtes doivent être interprétées. Elle préconise sans succès un « moratoire » de diffusion avant chaque tour de scrutin en appelant à la « responsabilité de chacun » (il n'existe aucun cadre juridique en la matière). Jean-Louis Bianco analysant le faible score de sa candidate, Ségolène Royal, déplore le « fonctionnement sondagier-électorale » qui incite les électeurs à « voter utile ». Dans une note interne du 28 septembre destinée à ses soutiens, l'équipe de campagne de Martine Aubry dénonce le « matraquage médiatico-sondagier », la confiscation de la primaire et les limites des sondages en s'appuyant sur les remarques de l'Observatoire des sondages : « Inutile d'écouter ou de regarder le débat, inutile de comparer les propositions, inutile de jauger les compétences et les aptitudes : l'opinion a déjà décidé à votre place [...]. Si nous avons voulu la primaire avec Martine Aubry, ce n'est pas pour qu'elle soit volée par les sondeurs et confisquée par les commentateurs. » Dans les derniers jours de la campagne, ce registre de critique devient public, François Hollande étant présenté par la maire de Lille comme le candidat du « système » politico-médiatique. Les soutiens de cette dernière ne cessent de mettre en avant le fait que leur candidate est donnée elle aussi gagnante dans tous les sondages face au président sortant. « On est deux à pouvoir battre Nicolas Sarkozy. Le vrai choix, c'est pour quoi faire. Et là-dessus, on ne pense pas exactement la même chose, Hollande et moi », fait valoir la maire de Lille<sup>18</sup>. Guillaume Bachelay est plus incisif : « François Hollande cherche à impressionner le vote des électeurs de gauche qui vont se déplacer à la

17. *Le Monde*, 4 octobre 2011.

18. *Libération*, 15 septembre 2011.

primaire grâce au poids sondagier des électeurs centristes et de droite qui n'y viendront pas<sup>19</sup>. »

#### STRATÉGISATION DU JEU POLITIQUE ET « COURSE DE CHEVAUX »

120 Dans quelle mesure les enquêtes d'opinion et la « présidentialité » différentielle des candidats, étalonnée par les sondages, ont-elles pesé sur le choix effectif des sympathisants ? Les logiques d'opinion s'exercent-elles de manière plus forte sur les adhérents ou les sympathisants ? Les premiers sont sensibles aux perspectives de victoire dans la mesure où l'élection présidentielle détermine très largement le résultat aux élections législatives. Les seconds sont réputés moins radicaux politiquement, plus modérés idéologiquement ou centristes que le noyau militant<sup>20</sup>. Les travaux sur les sondages montrent que leurs effets sont plus nets sur le jeu politique que sur les votants<sup>21</sup>. La victoire « inattendue » d'Eva Joly lors de la primaire écologiste face à Nicolas Hulot en juillet 2011, pourtant favori des sondages, invite à la prudence. Toutefois, le corps électoral mobilisé alors, proche des cercles militants, était restreint et sans doute peu sensible aux enquêtes d'opinion.

Au-delà de ces incertitudes, il reste que les sondages produisent des effets tangibles sur le jeu politique et médiatique. Dans le régime de la V<sup>e</sup> République, logiques d'opinion, « sondomanie », présidentialisation, communication politique et personnalisation font système. La primaire ouverte renforce ces divers phénomènes cumulatifs en introduisant une nouvelle séquence dans un temps présidentiel allongé que le quinquennat et l'inversion du calendrier présidentiel ont accéléré. Pour le parti entré dans l'opposition après une défaite présidentielle, la primaire commence de fait le soir du second tour (le principe de la primaire ouverte est désormais la règle pour les deux partis dominants, UMP et PS). L'ouverture du mode de désignation dilate l'intrigue sondagière et renforce la légitimité des stratégies d'appel à l'opinion et d'influence sur ceux qui contribuent à la modeler et la fabriquer

19. *Le Monde*, 24 septembre 2011.

20. Cette thématique est très présente dans la littérature anglo-saxonne sur les primaires. Cf. notamment James Adams et Samuel Merrill III, « Candidate and Party Strategies in Two-Stage Elections Beginning with a Primary », *American Political Science Review*, vol. 52, n° 2, 2008.

21. Patrick Lehingue, *Subunda. Coups de sonde dans l'océan des sondages*, Bellecombe-en-Bauges, Le Croquant, 2007.



(journalistes, commentateurs, instituts de sondage...). Les primaires contraignent ainsi les acteurs politiques à se situer de plus en plus par rapport à « l'opinion publique ». Se lancer dans la course d'une primaire, c'est d'abord être candidat à la publicité, à la consécration médiatique, et entrer dans les sondages d'opinion (d'où le soutien que les *outsiders* apportent à la nouvelle procédure, Manuel Valls ou Arnaud Montebourg au PS, Xavier Bertrand ou Bruno Le Maire à l'UMP). En renforçant la personnalisation et l'individualisation de l'offre électorale<sup>22</sup>, les primaires ne peuvent qu'intensifier la « stratégisation » du jeu politique.

La vie politique est devenue un feuilleton médiatique arbitré par les sondages où priment dans le commentaire journalistique les ambitions présidentielles, les « petites phrases » et la déconstruction des stratégies de communication. Dans le discours médiatique, le *jeu*, entendu comme la dimension concurrentielle de la compétition entre personnalités, tend à prévaloir sur les *enjeux*, c'est-à-dire la confrontation de visions du monde, d'idées, de programmes<sup>23</sup>. Cette tendance contribue à la fermeture du champ politique sur lui-même et à la déréalisation des questions politiques aux yeux des citoyens les moins politisés. Les primaires ouvertes accentuent à l'évidence ces tendances. Nouvelle dramaturgie politique, la primaire socialiste de 2011 a fait l'objet d'une médiatisation particulièrement intense et produit un effet de saturation du paysage médiatique, les candidats étant surexposés pendant sept semaines. L'analyse des temps d'antenne fournis par le Conseil supérieur de l'audiovisuel montre que le PS a bénéficié entre juillet et octobre 2011 d'un temps d'antenne en moyenne supérieur de 80 % à celui de la majorité. En septembre 2011, sur les chaînes d'information, le temps de parole des socialistes a été de l'ordre de 150 % supérieur à celui de la majorité<sup>24</sup>. Cette campagne a certes fait place à des *enjeux* de fond<sup>25</sup>, mais elle a été principalement abordée sous l'angle des « favoris », des vainqueurs

121

22. Christian Le Bart, *L'Ego-politique. Essai sur l'individualisation du champ politique*, Paris, Armand Colin, 2013.

23. Nicolas Kaciak, *Les Pages « Politique ». Histoire du journalisme politique dans la presse française (1945-2006)*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2013.

24. Cette ultramédiatisation et le bonus électoral conféré au parti organisateur ont produit un effet de sidération à l'UMP qui explique pour partie la conversion de certains de ses dirigeants au principe de la primaire ouverte. Cf. Rémi Lefebvre, « La conversion incertaine de l'UMP aux primaires. Effets de mimétisme, logiques endogènes et incertitudes statutaires », in Dominique Andolfatto et Alexandra Goujon (dir.), *Partis et démocratie*, Lille, Presses universitaires du Septentrion, 2015.

25. De Manuel Valls à Arnaud Montebourg, une certaine polyphonie idéologique a été donnée à voir.

potentiels, du candidat « le mieux placé », confortant une conception de la politique entendue comme « course de chevaux » (les sociologues anglo-saxons des médias parlent de *horse race journalism* <sup>26</sup>). Avec les primaires, la question de l'élection tend ainsi *un peu plus encore* à n'être abordée que sous l'angle du vainqueur potentiel et des vaincus, et de leurs performances respectives dans les enquêtes d'opinion <sup>27</sup>.

122 Au total, sondages et primaires participent de logiques congruentes : ils renforcent la personnalisation, la stratégisation du jeu politique, tout en tirant leur légitimité de leur contribution revendiquée à la démocratie. Les enquêtes d'opinion comme les sondages permettent d'introduire les gouvernés dans le jeu politique entre deux élections. La défense des primaires reprend d'ailleurs la rhétorique démocratique déjà ancienne des défenseurs des sondages. Alain Lancelot écrit ainsi : « Dans la plupart des pays où les élections primaires ouvertes aux électeurs n'existent pas, la sélection dépend, dans des proportions variables, de l'ambition des hommes et de la décision des dirigeants et des militants des partis. L'utilisation des sondages dans ce processus de sélection permet de réintroduire l'électeur dans une pièce où l'essentiel se joue à huis clos <sup>28</sup>. » La « démocratie d'opinion » est largement antérieure à l'introduction des primaires ouvertes. La sélection des candidats, dès les années 1980, s'exerce déjà sous forte contrainte sondagière. Si les primaires contribuent à la dévaluation du militantisme en retirant aux militants le monopole de la désignation, les partis restent certes des acteurs du processus qu'ils organisent. Les rapports de force internes au parti jouent un rôle déterminant dans la production de l'offre de candidats. Mais ce nouveau mode de désignation renforce les logiques externes. Les primaires sont censées créer les conditions d'une compétition transparente qui n'est plus tranchée par des arbitrages partisans et des manœuvres opaques mais devant l'opinion à travers une scénographie nouvelle et largement médiatisée.

26. Katherine Fink et Michael Schudson, « The Rise of Contextual Journalism, 1950s-2000s », *Journalism*, février 2013.

27. Les sondages en ce sens ne font pas l'élection mais la défont, contribuant à la redéfinir : l'élection est « ramenée à la seule désignation d'un vainqueur » (Patrick Lehingue, *Subunda*, *op. cit.*).

28. Alain Lancelot, « Sondages et démocratie », in SOFRES, *Opinion publique*, Paris, Gallimard, 1984.

R É S U M É

---

*À partir du cas du Parti socialiste qui inaugure l'usage de la primaire ouverte en France à l'occasion de l'élection présidentielle de 2012, l'objet de cet article est de comprendre comment les sondages contribuent à façonner le nouveau processus de désignation du candidat. La sélection des candidats dès les années 1980 s'exerce déjà sous forte contrainte sondagière. Mais l'ouverture du processus renforce les logiques externes et l'imbrication du jeu partisan et du jeu médiatique.*



## LES PRIMAIRES : UN SENS ET UN PROJET DÉMOCRATIQUES

Faut-il enlever aux citoyens le pouvoir d'élire le président de la République ou faut-il leur donner le pouvoir de choisir le candidat à l'élection présidentielle ? Alors que certains demandent à revenir sur la révision de 1962 et de supprimer l'élection populaire du chef de l'État, d'autres, au même moment, proposent de soumettre au suffrage des citoyens la désignation des candidats à l'élection présidentielle. Suppression de l'élection du président par le peuple *vs* primaires. Derrière l'opposition apparente de ces deux propositions, une même interrogation sur la fonction présidentielle. Depuis 1958 et contrairement à la lettre de l'article 5 de la Constitution qui en fait un arbitre, le président de la République emporte tout avec lui : le gouvernement qui met en œuvre sa politique, le Parlement qui vote ses projets de loi et quelques autres institutions encore que leur indépendance statutaire ne protège pas toujours des volontés présidentielles. Et même si gouvernement et Parlement ont été plus libres de leurs décisions en période de cohabitation, le président de la République n'en a pas moins emporté le peuple avec lui en battant « son » Premier ministre à l'échéance présidentielle – Mitterrand/Chirac en 1988 et Chirac/Jospin en 2002. 125

D'où le retour régulier dans le débat constitutionnel et politique de la question présidentielle. Tout le monde convient que l'élection du président rythme la vie politique et détermine les orientations du pays pour cinq ans, mais tout le monde n'en tire pas les mêmes conclusions. Les uns prennent acte de cette situation politique et considèrent en conséquence que les citoyens doivent être associés à la désignation des candidats ; les autres veulent remettre le président dans sa position d'arbitre et considèrent en conséquence que sa désignation par le peuple doit être supprimée. Mais, amusement de l'argumentation, les uns et les autres mettent

leur proposition respective sous le même signe, celui de la modernisation de la démocratie française ! Supprimer l'élection populaire du chef de l'État serait, en effet, placer la France en harmonie avec les grandes démocraties modernes européennes : l'Allemagne, le Royaume-Uni, l'Espagne, l'Italie, où l'exécutif s'incarne dans la personne du Premier ministre. Mais adopter les primaires serait aussi très moderne en ce qu'elles inscriraient la France dans le mouvement général qui cherche à associer toujours plus les citoyens au choix de leurs représentants.

Pour démêler la chose et interroger le sens « démocratique » des primaires, il faut peut-être d'abord faire retour sur les conditions et circonstances de leur introduction dans l'espace des propositions politiques. Trois éléments factuels méritent d'être relevés.

- 126 *Les primaires ouvertes aux citoyens sont d'abord proposées dans un contexte marqué par l'absence d'un chef imposant par ses qualités personnelles et politiques son autorité à son camp.* Le club Jean-Moulin avait brièvement évoqué l'idée à la veille de l'élection de 1965 quand, précisément, à gauche, aucun leader ne s'imposait. Puis l'idée a disparu pour réapparaître en 2005 avec une proposition de loi constitutionnelle déposée par le radical de gauche Roger-Gérard Schwartzberg et surtout en 2008 avec le rapport d'Olivier Duhamel au nom du think tank Terra Nova. Pas de primaire tant que François Mitterrand a régné sur la gauche : Michel Rocard qui avait annoncé sa candidature aux présidentielles de 1981 et de 1988 s'est retiré de la compétition dès que François Mitterrand a fait savoir qu'il serait candidat. Après le départ du chef, la concurrence s'ouvre au sein du Parti socialiste appelé à choisir entre Lionel Jospin et Henri Emmanuelli en 1995 puis, en 2007, entre Laurent Fabius, Dominique Strauss-Kahn et Ségolène Royal. Contrairement aux échecs de François Mitterrand en 1965 et surtout en 1974 qui n'avaient pas nui à son autorité, celui de Ségolène Royal ne lui permet pas de s'affirmer comme la chef légitime pour les futurs combats présidentiels. Sans que pour autant une autre personnalité s'impose. Et c'est dans ce contexte d'un Parti socialiste sans capitaine incontesté pour le conduire à la victoire présidentielle que prospère l'idée de demander aux citoyens se réclamant des valeurs de la gauche de choisir entre plusieurs responsables celui qui leur paraît le plus en situation de faire gagner son camp. De la même manière à droite, il aura fallu attendre que Nicolas Sarkozy perde son statut de chef « naturel » pour que l'UMP se rallie à l'idée de la primaire citoyenne pour choisir le prochain candidat à la présidentielle de 2017. Ni François Fillon ni Alain Juppé n'envisagent de suivre

l'exemple de Michel Rocard se retirant devant François Mitterrand. Autre temps...

*Les primaires ouvertes aux citoyens sont ensuite proposées dans un contexte marqué par une profonde méfiance à l'égard des partis politiques, accusés d'être préoccupés seulement par l'acquisition et la conservation de mandats électoraux, fermés sur eux-mêmes, coupés de la société réelle et pris dans la loi d'airain de la reproduction notabiliaire. Et il faudrait encore ajouter qu'en ce domaine comme dans d'autres les militants ont souvent moins de pouvoir que les directions locales ou nationale qui contrôlent toujours attentivement le recrutement des adhérents et les listes des votants dans les sections... De même que les primaires citoyennes doivent pallier l'absence de chef légitime par lui-même, elles sont appelées à suppléer la déliquescence des partis politiques qui n'ont plus de légitimité suffisante pour donner au candidat désigné par eux seulement la légitimité lui permettant de s'imposer dans le combat politique. À la figure archaïque et aristocratique de la République des partis, des parlementaires et des élus, les primaires citoyennes opposent ainsi, avantageusement, la figure moderne et démocratique de la République des citoyens-électeurs.*

127

*Les primaires ouvertes aux citoyens sont enfin proposées dans un contexte marqué par la progression constante du poids électoral du Front national. Tant que l'extrême droite n'était pas présente dans le champ partisan, le premier tour de l'élection présidentielle fonctionnait comme une primaire citoyenne: les électeurs de droite choisissent entre plusieurs candidats – Jacques Chaban-Delmas ou Valéry Giscard d'Estaing en 1974, Jacques Chirac ou Raymond Barre en 1988 – celui qui devra affronter au second tour le candidat que les électeurs de gauche ont choisi également entre plusieurs possibles – François Mitterrand ou Georges Marchais en 1981, Lionel Jospin, Robert Hue ou Dominique Voynet en 1995. Dans cette configuration partisane bipolaire, peu de risques qu'un des deux pôles soit absent au second tour. Les choses changent à partir des années 2000 lorsque l'extrême droite s'impose dans le paysage partisan comme la troisième force électorale, faisant jeu quasiment égal avec le Parti socialiste et la droite. D'un coup, le premier tour de la présidentielle devient celui de tous les dangers pour la gauche et la droite. La démonstration en est faite lors du fameux 21 avril 2002. La gauche a continué à faire du premier tour une primaire interne où se concurrençaient Lionel Jospin, Jean-Pierre Chevènement, Christiane Taubira,*

Noël Mamère et Robert Hue. Résultat : Jospin (16,18 %) <sup>1</sup> est éliminé par Jean-Marie Le Pen (16,86 %), qui accède ainsi, pour la première fois, au second tour de la présidentielle. Et depuis cette date, la gauche comme la droite vivent sous la crainte d'un autre 21-Avril, crainte renforcée par la montée en puissance électorale continue du Front national. Dès lors, pour éviter ce risque, la gauche et la droite cherchent à empêcher le premier tour de la présidentielle d'être celui où les électeurs de droite et de gauche choisissent leur candidat pour le second tour ; et donc ils déplacent ce choix vers des élections préalables au premier tour : les primaires. Avec un Front national entre 20 et 25 %, si la gauche arrive divisée entre plusieurs candidats au premier tour, elle sera éliminée ; et la droite court le même risque si elle ne s'unit avant ce tour. Puisque ce premier tour devient ainsi le tour décisif, il faut que la sélection entre les candidats ait été faite avant.

Ce rappel des conditions et circonstances dans lesquelles l'idée des primaires citoyennes s'est imposée n'a pas pour objet d'affaiblir sa pertinence démocratique éventuelle ; il permet seulement de mettre au jour que, comme souvent, une idée prospère quand elle répond aux intérêts stratégiques des acteurs qui la portent – ici, le souci de la droite et de la gauche d'empêcher l'extrême droite d'accéder au second tour de l'élection présidentielle et donc possiblement au pouvoir.

Au risque, totalement assumé, d'être accusé de sortir de LA neutralité scientifique – belle formule qui garantit surtout un beau confort intellectuel –, ce souci suffirait à donner aux primaires citoyennes leur sens démocratique. Accorder une vertu démocratique à la désignation du candidat de gauche par le « peuple de gauche » et du candidat de droite par le « peuple de droite » est peut-être exagéré. Garantir la France qu'elle aura toujours un président issu de la gauche ou de la droite est peut-être réduire l'offre politique. Favoriser ainsi les deux grands partis de gouvernement est peut-être conforter leur monopole sur la représentation politique. Peut-être. Mais il serait encore plus grave pour la démocratie de laisser corrompre ses principes sans combattre. Et les primaires sont, en l'état actuel des choses politiques, un instrument de la démocratie. Pour trois raisons principales.

*Les primaires ouvrent d'abord un temps long à la délibération politique.* Organisées huit mois avant le premier tour de l'élection présidentielle, les primaires contrecarrent la tendance naturelle des candidats à vouloir

1. Chevènement : 5,33 % ; Mamère : 5,25 % ; Taubira : 2,82 %.



réduire le temps d'exposition de leur projet, le temps de la confrontation démocratique, et à « plier » en quelques semaines et quelques grands meetings la campagne électorale. Huit mois avant la présidentielle, les candidats doivent présenter leur projet, débattre entre eux et démontrer leur capacité à entraîner et gouverner le pays. Et comme cette confrontation se déploie à l'intérieur d'un même camp, chaque candidat doit aller au bout de son projet; ce n'est pas en effet un débat droite/gauche mais un débat à l'intérieur de la droite et à l'intérieur de la gauche montrant et offrant ainsi aux citoyens toutes les nuances programmatiques qui peuvent exister à l'intérieur d'un même camp. À l'encontre de la simplification médiatique, les primaires rendent à la vie politique sa richesse: celle de 2016 à droite permettra aux citoyens de choisir entre la droite-Sarkozy et la droite-Juppé et invite les deux candidats, pour être désignés, à bien identifier ce qui les distingue. Entre le moment des primaires et celui du premier tour, les idées, les thématiques – l'emploi, l'éducation, la santé, l'Europe... – se diffusent et transforment la société en un grand forum politique où les citoyens ont le temps de se faire une opinion éclairée. Les primaires sont un instrument de la démocratie en ce qu'elles sont un vecteur de politisation, un instrument qui entraîne les citoyens à entendre et à parler politique. Elles sont aussi, sans doute, un facteur de personnalisation, mais elles n'en sont pas la cause. La personnalisation est un phénomène présent dans tous les systèmes politiques, parlementaire ou présidentielle, et qui touche tous les mouvements politiques comme Alexis Tsípras en fait la démonstration en Grèce et Pablo Iglesias en Espagne. Avec les primaires, la personnalisation se construit par le débat d'idées.

129

*Les primaires ouvrent ensuite un large espace à la délibération politique.* Sans les primaires ou avant elles, la discussion politique sur le choix du « meilleur » candidat se déroule dans l'espace réduit et fermé des partis politiques; avec elles, l'espace s'élargit à la société, à tous les citoyens qui ne sont plus spectateurs passifs des obscures batailles internes aux partis mais deviennent des acteurs décidant du projet et de l'homme ou de la femme qui le portera à la présidentielle. Les primaires actent le déclin général des partis plus qu'elles en sont la cause; elles peuvent même être à l'origine d'une nouvelle forme d'organisation partisane, comme autrefois la collecte des voix imposée par l'introduction du suffrage universel a été à l'origine des partis politiques actuels. Car, si les primaires transforment les citoyens en acteurs, elles ne font devenir les militants spectateurs! Ils n'ont sans doute plus la responsabilité

du choix du candidat mais ils ont toujours celle, capitale pour l'issue d'une primaire, de la diffusion des idées des candidats, de la communication avec les citoyens, de l'explication des enjeux politiques. Moins tournés sur les querelles internes de leur parti, les militants, par la logique de la primaire, sont obligés de se tourner vers l'extérieur, vers les citoyens pour les mobiliser et construire une dynamique politique.

130 *Les primaires ouvrent enfin une procédure « civique » de désignation des candidats.* Elles rompent avec la procédure « monarchique » par laquelle un homme impose et s'impose par ses qualités propres à son camp politique qui le reçoit comme son chef « naturel ». Personne ne peut imaginer Charles de Gaulle en primaire, lui qui n'a pas même voulu s'abaisser à faire campagne au premier tour de la présidentielle de 1965 et qui déclarait dans son allocution du 20 septembre 1962 « n'avoir pas attaché [en 1958] une importance particulière aux modalités qui allaient entourer [sa] désignation puisque, pour [lui], celle-ci était d'avance prononcée par la force des choses [et que] les événements de l'Histoire avaient déjà fait le nécessaire ». Et si Mitterrand ne pouvait convoquer la grande histoire, il a su en appeler à son parcours sous la V<sup>e</sup> République – mise en ballottage de De Gaulle en 1965, reconstruction du Parti socialiste en 1971, union de la gauche en 1972, candidat commun de la gauche en 1965 et 1974... – pour s'imposer comme le candidat « naturel », faire apparaître toute autre candidature comme un crime de lèse-majesté et obtenir sans combattre le retrait de Rocard en 1981 et 1988. La primaire inverse la procédure ; ce n'est plus un homme qui, du haut de son trône, impose sa personne à la base, ce sont les citoyens qui, après avoir entendu les uns et les autres, désignent celui qui leur paraît apte à monter sur le trône. L'autodésignation ou la désignation par les citoyens. Les deux systèmes comportent assurément des risques. Si les citoyens avaient dû départager en octobre 1980 Mitterrand et Rocard, qui auraient-ils choisi pour affronter Giscard ? Et s'ils avaient choisi Rocard, aurait-il gagné la présidentielle ? Les citoyens peuvent se tromper sur le « bon » candidat. « Eh bien, tant pis pour eux », pour reprendre le mot de Tocqueville argumentant le 6 octobre 1848 en faveur de l'élection du président de la République par le peuple : « S'il se trompe sur le bon candidat, ce sera lui et pas nous qui aura manqué de clairvoyance. »

Si par ses attendus – ne pas prendre le risque d’un nouveau 21-Avril, à l’endroit ou à l’envers – et par ses qualités – ouvrir à la délibération politique la procédure de désignation des candidats –, les primaires peuvent être un élément démocratique de réponse à la crise du politique, il faudrait encore, pour qu’elles remplissent leur objectif, qu’elles concernent et engagent l’ensemble des forces du camp de gauche et l’ensemble des forces du camp de droite. Si Nicolas Sarkozy gagne la primaire à droite et que François Fillon ou/et François Bayrou sont cependant candidats, si François Hollande s’impose et que Cécile Duflot et Pierre Laurent sont cependant candidats, la désignation « citoyenne » de l’un et de l’autre ne garantira pas davantage contre le dévoiement du second tour que l’autodésignation ou la désignation « militante ».

---

#### R É S U M É

*Par leur origine, les primaires ont un sens démocratique : empêcher l’extrême droite d’accéder au pouvoir. Par leurs qualités, elles portent un projet démocratique : ouvrir un temps, un espace et une procédure qui favorisent la délibération politique sur le choix des programmes et des hommes ou des femmes pour les conduire.*



LES PRIMAIRES :  
UN AFFAIBLISSEMENT  
DE LA DÉMOCRATIE ?

133

« **D**es Grecs, jadis, demandaient au sage Solon : “Quelle est la meilleure Constitution ?” Il répondait : “Dites-moi, d’abord, pour quel peuple et à quelle époque ?” » La réponse du législateur antique, qu’invoqua le général de Gaulle dans le discours de Bayeux <sup>1</sup>, ne vaut pas que pour les constitutions, elle a une portée générale, et la question des primaires comme « affaiblissement de la démocratie », sujet apparemment paradoxal qui m’est imparti, ne saurait être traitée en soi – elle appellerait une réponse intemporelle et dogmatique –, elle doit être considérée en suivant le conseil de Solon, c’est-à-dire : ici et maintenant. En d’autres termes, elle concerne les primaires de la République présidentielle telle qu’aujourd’hui l’a figée le quinquennat, parce que c’est dans ce contexte singulier qu’a été expérimenté et que tend à se banaliser ce mode de désignation des candidats à l’Élysée.

BREF RAPPEL

Le corollaire de la réponse de Solon est que les innovations institutionnelles sont nécessairement contingentes ; elles visent d’abord à obtenir un certain résultat pratique, à un moment donné – l’argumentation théorique est seconde, qui vient justifier leur adoption. Ce fut précisément le cas des primaires : elles furent imaginées aux États-Unis dans le but de combattre l’hégémonie municipale des « machines » partisans qui,

---

1. Charles de Gaulle, *Discours et messages*, t. 2, *Dans l’attente, 1946-1958*, Paris, Plon, 1970, p. 10.

en s'assurant le choix des candidats au sein des *caucuses*, soumettaient les municipalités à la domination des *bosses*, comme Moisei Ostrogorski l'a si bien décrit<sup>2</sup>. Dans ce but, on invitait les électeurs eux-mêmes à participer à la désignation des candidats, qui échappait ainsi au contrôle des appareils partisans. « Fermées » (c'est-à-dire limitées aux électeurs enregistrés comme démocrates ou républicains) ou « ouvertes » à tous les électeurs, les primaires s'étendirent ensuite à d'autres scrutins et s'imposèrent progressivement à la sélection des candidats à la Maison-Blanche (ou à d'autres fonctions électives) dans la plupart des États.

134 Les premières tentatives pour importer ce modèle en France se situent après les échecs de la droite aux élections présidentielles de 1981 et 1988 imputés à la rivalité du RPR et de l'UDF, que relança celle de Jacques Chirac et d'Édouard Balladur en 1995<sup>3</sup>. L'idée revint à gauche après l'élimination de Lionel Jospin en 2002, mais l'idéologie exclusive du Parti socialiste répugnait à dessaisir les militants de leur souveraineté dès lors que l'on associait des non-socialistes à la décision concernant le candidat du parti; la formule des « adhérents à 20 euros » fut alors retenue pour permettre aux sympathisants les plus motivés de s'engager symboliquement afin de participer au choix du candidat – qui se révéla une candidate – au scrutin de 2007 (on qualifia de « primaire » le vote direct de l'ensemble des adhérents). Loin de décourager les partisans d'une ouverture plus large, l'échec de Ségolène Royal incita à aller jusqu'au bout de la réforme entreprise, en organisant une véritable primaire à laquelle tous les électeurs qui se reconnaissaient dans les valeurs du parti étaient invités à participer en vue de l'élection présidentielle de 2012<sup>4</sup>. La victoire fut cette fois au rendez-vous.

Si la droite s'apprête à pratiquer à son tour ce type de consultation préalable pour le scrutin de 2017, celle qui désigna François Hollande les 9 et 16 octobre 2011 représente la seule expérience en grandeur réelle dont on dispose pour apprécier l'instauration des primaires en France. Elle est évidemment insuffisante pour que l'on en tire des conclusions générales, mais on peut au moins constater que ce fut un succès, d'abord parce qu'elle se déroula de manière incontestable et ensuite parce que la participation fut imposante: 2 860 157 électeurs prirent part au second

2. *La Démocratie et les partis politiques* (1912), avec notre préface, Paris, Fayard, 1993.

3. Cf. Jean-Claude Colliard, « Le processus de nomination des candidats et l'organisation des campagnes électorales », in Nicolas Wahl et Jean-Louis Quermonne (dir.), *La France présidentielle*, Paris, Presses de Sciences Po, 1995, p. 80.

4. Émeric Bréhier, « Les primaires en France: de l'incongruité à la réalité », in *L'État, le droit, le politique. Mélanges en l'honneur de Jean-Claude Colliard*, Paris, Dalloz, 2014, p. 425.

tour, le 16 octobre, et cette mobilisation donna un élan décisif à la campagne du candidat socialiste.

On serait cependant tenté d'ajouter : un succès équivoque. La raison en est qu'une telle consultation ne peut être appréciée isolément de l'ensemble auquel elle se rapporte, elle est une pièce supplémentaire ajoutée à un mécanisme global qui se révèle désormais pervers et que ce succès même vient conforter au moment où il apparaît à bout de souffle.

## CONFRONTATION

Partons des résultats enregistrés à l'issue du premier tour qui vit s'affronter le 9 octobre 2011 six candidats. François Hollande arriva en tête avec 39,17 % des 2 661 231 votants (il devait l'emporter le 16 avec 53,57 %), suivi de Martine Aubry, première secrétaire en fonction, qui en recueillit 30,42 % (43,43 % au second tour) ; les autres candidats furent éliminés : Arnaud Montebourg, en troisième position, faisait figure d'*outsider* avec le score flatteur de 17,19 %, tandis que la revnante Ségolène Royal n'en obtenait que 6,75 % et Manuel Valls 5,63 %, le président du Parti radical de gauche, Jean-Michel Baylet, fermant la marche avec 0,64 %.

135

Transportons-nous maintenant trois ans plus tard et confrontons ce palmarès avec ce qui est advenu des compétiteurs. Inutile d'épiloguer pour le moment sur la situation de François Hollande ; en revanche, les quatre suivants (on laisse de côté la candidature symbolique de Jean-Michel Baylet) révèlent un étonnant renversement de leur sort personnel et des positions politiques qu'ils représentaient : Manuel Valls est devenu Premier ministre le 31 mars 2014 et Ségolène Royal est revenue en fanfare au gouvernement le 26 août suivant, tandis qu'Arnaud Montebourg en était écarté à cette occasion ; quant à Martine Aubry, elle campe sur un Aventin critique qui fait d'elle le leader virtuel des « frondeurs » du Parti socialiste. Spectaculaire, ce renversement du palmarès de 2011 sanctionne la confrontation des préférences alors exprimées aux réalités de l'exercice du pouvoir ; l'épreuve des faits se résume dans le contraste que présente la promotion de Manuel Valls, dont le modernisme sentait alors dangereusement le fagot, avec le limogeage de Montebourg, dont les discours mirobolants avaient alors séduit les électeurs. Quels enseignements sur le mécanisme des primaires cette confrontation apporte-t-elle ?

## CONSTATATIONS

La plus évidente leçon est que ce prélude à l'élection présidentielle n'a pas contribué à clarifier le débat démocratique en précisant les enjeux sur lesquels les citoyens allaient devoir se prononcer au printemps suivant. Les problèmes que devaient affronter le futur président de la République et la majorité parlementaire élue dans la foulée n'ont pas été présentés dans leur vérité : ni la dette, ni le déficit des finances publiques, ni la compétitivité de l'économie française ne furent au cœur du débat ; ces questions n'ont été envisagées que dans leurs conséquences sociales, tel le chômage, avec des remèdes attrayants (le « contrat de génération ») dont la suite révéla le caractère dérisoire. Et ne parlons pas de la politique étrangère, domaine éminent du président de la République, si ce n'est la promesse d'un hypothétique et peu vraisemblable infléchissement des orientations de l'Union européenne.

Bref, par un accord tacite (auquel ne dérogea que Manuel Valls avec le succès que l'on a vu), la primaire a préfiguré les thèmes de la campagne qui allait s'ouvrir en entretenant l'illusion sur la véritable situation du pays. Certes, les candidats ne sont pas enclins à proposer de la sueur et des larmes aux électeurs dont ils sollicitent les suffrages, ils doivent au contraire ouvrir des perspectives capables de les mobiliser, et la vocation d'une primaire est de mobiliser d'abord les électeurs de son camp. Il faut donc exploiter les thèmes auxquels ce camp est attaché – en l'occurrence, ceux de la gauche – mais le rôle d'un leader est de les adapter aux réalités de l'exercice du pouvoir qu'il revendique. Or les contraintes de la primaire présidentielle ont poussé à l'extrême la tendance (commune aujourd'hui à toutes les élections) qui fait prévaloir la *communication* sur la *délibération*. Cette instrumentalisation s'est traduite par la substitution de « marqueurs » idéologiques à l'argumentation et des « éléments de langage » au discours articulé ; elle a imposé sa priorité à la primaire en esquivant le fond des problèmes dans ce qu'il avait de déplaisant à entendre pour les sympathisants.

Mais les problèmes sont là, et les candidats le savaient (même si l'euphorie de la campagne les incitait à en sous-estimer la gravité) ; seulement, ils ne pouvaient prendre le risque de déroger aux règles du jeu et le vainqueur devait être celui qui savait le mieux entretenir la confusion sur la suite. Anticipant le déroulement de la campagne à venir, il s'agissait pour ce dernier d'affronter le ballottage interne en récupérant les thèmes de ses compétiteurs immédiats du premier tour ; pour cela, il lui fallait contourner davantage les enjeux réels et renvoyer les choix inévitables



au moment où ils s'imposeraient effectivement, c'est-à-dire une fois qu'il serait élu président. En d'autres termes, le succès à la primaire impliquait ce que Carl Schmitt a qualifié de « compromis dilatoire » et, trois ans plus tard, le renversement du palmarès d'octobre 2011 en représente le dénouement provisoire.

## PROBLÉMATIQUES

La faveur que connaît désormais l'institution des primaires répond, comme on l'a dit en commençant, à des préoccupations pratiques (surmonter les divisions et les blocages, sélectionner plus efficacement les candidats, mobiliser son camp, etc.), mais des considérations théoriques viennent en justifier les moyens à l'aide d'arguments de principe. En l'espèce, les arguments invoqués tournent autour de l'éternel désenchantement qu'inspire le fonctionnement des institutions démocratiques, et plus spécialement du tour qu'a pris aujourd'hui la V<sup>e</sup> République. Il s'agit à la fois de l'évolution du régime, sclérosé par le quinquennat, et des attentes nouvelles de la société qu'atteste la vogue de la « démocratie participative », ce que l'on pourrait globalement réunir sous le vocable exténué mais toujours actuel de « crise de la représentation ».

137

Tout aussi banalement, on pourrait observer que l'idée de « crise » est inhérente à la représentation, puisqu'elle repose sur une antinomie fondamentale que Pascal a lumineusement exprimée (à propos de l'Église, mais qui s'applique aussi bien au corps politique) : « La multitude qui ne se réduit pas à l'unité est confusion, l'unité qui ne dépend pas de la multitude est tyrannie. »

Il ajoute : « L'unité et la multitude... Erreur à exclure l'une des deux. »<sup>5</sup> Parce qu'elle tend à les réunir en faisant naître l'unité politique de la multitude des volontés individuelles, la représentation est donc perpétuellement sous tension, et l'histoire du suffrage universel le démontre. La technique du mandat représentatif, en vertu duquel le député nommé par les électeurs d'une circonscription représente la nation tout entière, s'est imposée comme instrument de cette transmutation, mais la pratique a vite révélé la frustration que provoquait l'indépendance revendiquée à ce titre par des élus bientôt accusés de former une oligarchie *tyrannique* (pour reprendre le terme de Pascal). Les partis sont alors venus relayer sur le mode collectif l'expression des volontés électorales et structurer politiquement la représentation ; mais cette organisation est apparue

5. Cité par Paul Bénichou, *Morales du grand siècle*, Paris, Gallimard, 1948, p. 119.

à son tour oligarchique et aliénante. S'est alors posé un double problème, celui *des partis dans la démocratie* (il faut ici se reporter encore à l'analyse magistrale qu'en fit Ostrogorski à la veille de la Première Guerre mondiale) et celui de *la démocratie dans les partis*. C'est de cette seconde problématique que releva l'élection des candidats par l'ensemble des membres du parti (comme Lionel Jospin pour la présidentielle de 1995), à la place de leur sélection par des organes restreints, mais elle s'inscrivait parallèlement dans le mouvement général d'ouverture auquel ressortissent les primaires au sens strict avec lesquelles les « adhérents à 20 euros » de 2006 font transition.

138 Épisode du procès permanent fait à la représentation, les primaires se proposent de réduire empiriquement l'écart entre représentés et représentants en faisant intervenir les représentés dans la sélection des candidats des partis aux fonctions de représentants. Dès lors qu'elles permettent d'associer plus étroitement les premiers au choix final des seconds, elles peuvent être considérées comme « un approfondissement de la démocratie ».

Toutefois, leur effet est complexe dans la mesure où, tout en renforçant les prérogatives des électeurs, elles ont aussi un impact sur les partis qu'elles dessaisissent, au moins partiellement, de leur responsabilité dans la présentation des candidats. Il convient à ce propos de rappeler les fonctions des partis dont la vocation est de jouer le rôle de lien entre la société et l'État : ils sont dans la situation d'associations privées qui assurent une mission d'intérêt public en contribuant tant au déroulement du processus électoral qu'à l'élaboration de programmes politiques. C'est à ce niveau de l'analyse que surgit l'interrogation sur l'appréciation positive des primaires, car la fonction électorale et la fonction programmatique sont nécessairement liées. Or les primaires, par la place qu'elles prennent dans l'agenda politique, affectent l'exercice de ces deux fonctions dès lors que la compétition pour la désignation des candidats l'emporte sur l'élaboration d'un programme de gouvernement que l'on prétend assumer.

## PRIMAIRES PRÉSIDENTIELLES

Les primaires dont il s'agit dans la France d'aujourd'hui concernent essentiellement la désignation des candidats à l'élection présidentielle<sup>6</sup> ;

6. Les expériences locales, comme lors des municipales de Paris en 2014, sont relativement marginales pour notre propos.

leur impact sur les partis qui les pratiquent – et par ricochet sur l'ensemble de la vie publique – doit donc être mesuré à l'aune d'un scrutin qui est en quelque sorte « la mère des élections » de la V<sup>e</sup> République. Cette fonction matricielle s'imposant, les partis n'ont pas tardé à s'en assurer le contrôle exclusif<sup>7</sup>, bien qu'à l'origine elle fût conçue contre leur hégémonie.

Les leaders ont d'abord très vite compris que c'était le moment privilégié où se redistribuent les cartes, donc l'occasion pour eux de dominer leur camp, et ils sont aussi convaincus que l'Élysée est le seul couronnement digne d'une carrière politique, toutes les autres fonctions lui étant désormais subordonnées. Des ambitions personnelles, la fascination s'est naturellement transmise aux organisations partisans dont elle a orienté la stratégie d'autant plus irrésistiblement que la présence d'un candidat issu de leurs rangs s'est vite révélée la condition pour compter politiquement. Pour les partis en mesure de voir ce candidat accéder au duel final, le choix de leur champion est alors devenu le principal souci, de sorte que la sélection et la promotion de présidentiables ont relégué au second plan la fonction programmatique. Il en est résulté une instrumentalisation des grands partis, dont la vocation tend à se cristalliser sur la conquête de l'Élysée par l'un des leurs et à s'identifier au destin personnel de leurs leaders. L'apparition des primaires consacre ce processus et le légitime au nom de la démocratie; sous ce rapport, l'intervention des électeurs dans le choix des candidats apparaît comme un nouvel avatar du phénomène banal qui avait agité les esprits dans les débuts de la V<sup>e</sup> République: la personnalisation du pouvoir.

139

Ces candidats se présentent, certes, au nom de valeurs, convictions et projets qui vont alimenter les thèmes de leur campagne parce qu'ils constituent les justifications de leur ambition, mais l'extrême personnalisation du scrutin présidentiel n'a pas seulement pour effet de réduire l'importance du programme dans la motivation des électeurs, elle affecte aussi, en amont, les conditions de son élaboration, et cela pour deux raisons. En premier lieu, le mythe d'une élection présidentielle « au-dessus des partis » comme le fait qu'elle se déroule dans une circonscription unique incitent les candidats à dépasser le cadre de leur parti pour en appeler bien au-delà de son électorat habituel: leur programme ne se confond pas avec le programme de celui-ci – dont il s'ensuit naturellement une dévalorisation qui confirme le déclin de sa fonction programmatique. Or

---

7. Hugues Portelli avait observé dès 1980 « la présidentialisation des partis politiques », cf. son article éponyme in *Pouvoirs*, n° 14, p. 97.

l'institution des primaires ne peut qu'accentuer cette dévalorisation parce qu'un candidat qui attend sa nomination des membres du parti doit se référer quelque peu aux propositions qu'ils ont adoptées; en revanche, il en devient encore plus indépendant lorsqu'il s'adresse directement aux électeurs sympathisants. En théorie, cette indépendance est favorable à la fonction revendiquée de représentant suprême mais, en fait, elle asservit davantage le candidat aux contraintes de la communication. En effet, et c'est la seconde raison, l'élaboration d'un programme présidentiel obéit à des considérations qui inversent la logique selon laquelle la présentation de candidats a normalement pour vocation de faire triompher le programme du parti, alors que c'est désormais l'élection qui conditionne le contenu du programme: parce qu'il vise à séduire au moins la moitié des électeurs, celui-ci doit satisfaire en priorité aux exigences du marketing politique telles que les formulent les *spin doctors* guidés par les sondages. Or les primaires font remonter cette instrumentalisation avant même que la campagne entraîne les dérives médiatiques que l'on connaît.

Les primaires anticipent en effet le déroulement de la campagne présidentielle en déterminant les thèmes que le candidat nommé a testés sur les sympathisants dont il a obtenu les suffrages et qu'il va exploiter devant l'ensemble des électeurs. L'institution du quinquennat et l'inversion du calendrier électoral créent à cet égard une situation nouvelle qui n'est pas sans effet sur l'appréciation que l'on peut porter sur les primaires. Le fait que l'élection présidentielle a lieu quelques semaines avant celle de l'Assemblée nationale et que le mandat présidentiel coïncide désormais avec celui des députés n'a pas seulement pour conséquence de réduire la signification des élections législatives à une simple confirmation du scrutin présidentiel, il altère aussi la portée de la décision politique. Auparavant, la majorité parlementaire étant normalement élue au cours du septennat, son programme préfigurait celui du gouvernement qu'elle allait soutenir, tandis que désormais le calendrier identifie le programme de la majorité parlementaire à celui du président élu, qui devient *ipso facto* celui de la législature – et ce président devient pratiquement chef du gouvernement. Or il y a une différence substantielle entre un programme présidentiel et un programme de gouvernement, le premier est naturellement plus général et vague, même s'il comporte des promesses ponctuelles attrayantes – son but est de « faire rêver » –, le second concerne l'action à mener, les mesures à adopter compte tenu de la conjoncture – il prend davantage en considération les conditions effectives de cette action que ne saurait le faire

un programme présidentiel. En outre, toute majorité parlementaire est une majorité de coalition, même si le principal parti détient la majorité absolue, de sorte que la mise au point du programme du gouvernement implique un minimum de concertation avec les groupes associés et un accord sur les décisions concrètes qui vont être prises.

Les considérations générales qui viennent d'être exposées sont empiriquement confirmées par la confrontation du palmarès de la primaire socialiste d'octobre 2011 avec ce qui est advenu trois ans plus tard – elle en atteste les illusions et les équivoques. Les clarifications qui n'ont pas été préalablement opérées au sein du Parti socialiste dans l'exercice de sa fonction programmatique et qui ont été ajournées se sont trouvées si irrésistiblement projetées sur le plan parlementaire que le Premier ministre a dû recourir à l'*ultima ratio* qu'est le 49-3.

141

\*

Nul doute que les consultations qui vont précéder le scrutin de 2017 apporteront d'autres enseignements, mais on peut sans attendre élargir le débat en revenant à la « crise de la représentation » évoquée plus haut, car la vogue du thème de la « démocratie participative » dont relèvent les primaires doit, en effet, être rapprochée du paradoxe de la V<sup>e</sup> République. Celle-ci s'est présentée comme l'antithèse de l'anonymat irresponsable de la IV<sup>e</sup>, puisque l'élection au suffrage universel du président de la République fait participer tous les citoyens, sans intermédiaires importuns, à la décision fondamentale : prenant le relais des référendums qui jalonnèrent la phase gaullienne, elle donne au régime une allure de démocratie directe qui explique sa popularité. *Mais, en réalité, c'est un hyper-représentant que les électeurs se donnent*, qui concentre toute l'autorité et disqualifie les autres – à commencer par les députés. Les partis se trouvent à leur tour pris dans le mécanisme dont ils s'étaient assuré le contrôle : tout en faisant mine de le desserrer, les primaires lui donnent un tour d'écrou supplémentaire en réduisant l'espace de la délibération démocratique nécessairement préalable à la décision du suffrage universel.

R É S U M É

---

*Les primaires sont théoriquement un progrès démocratique mais, dans le cas de la V<sup>e</sup> République, l'expérience dont on dispose en révèle les effets pervers. Elles font prévaloir la communication sur la délibération et, s'appliquant à la désignation du candidat à l'élection présidentielle, elles contribuent à affaiblir la fonction programmatique des partis tout en amplifiant la personnalisation du pouvoir et sa concentration sous couvert de démocratisation.*

## PETIT DICTIONNAIRE DES PRIMAIRES

### **Primaire**

143

Mode de sélection d'un candidat à une élection. La primaire est techniquement une élection, l'élection à la candidature. En France, elle se déroule à bulletins secrets dans des bureaux de vote, comme ce fut le cas, par exemple, en vue de l'élection présidentielle pour sélectionner en 2011 le candidat du Parti socialiste et du Parti radical de gauche, ou par voie électronique ou par correspondance, ainsi qu'il en fut la même année pour choisir le candidat écologiste. Les mécanismes des primaires sont très divers, en particulier aux États-Unis d'un État à l'autre, selon le degré d'ouverture du corps électoral appelé à y participer (obligation ou pas de s'affilier à un parti), selon les conditions imposées pour pouvoir être candidat à la primaire (en fonction ou non de l'appartenance à une formation politique), selon le caractère partisan ou non du processus.

### *Blanket primary*

Mode de sélection pratiqué dans quelques États américains permettant à l'électeur lors de la même primaire de choisir le candidat d'un parti pour un poste, par exemple un démocrate pour celui de sénateur, et le candidat d'un autre parti pour un autre poste, un républicain pour la fonction de gouverneur.

### **Caucus**

Le *caucus* est un mode de sélection des candidats à une élection qui existe encore dans une douzaine d'États américains, comme celui de l'Iowa qui inaugure traditionnellement les primaires précédant le scrutin présidentiel. Concrètement, les *caucuses* se présentent sous la forme de rassemblements de militants où les représentants de chaque candidat

tentent de convaincre le plus grand nombre. Le vote n'a pas lieu à bulletins secrets. Celui qui l'emporte est celui qui aura amené à lui le plus grand nombre de militants<sup>1</sup>.

### *Cross-filing primary*

Ce système, en vigueur par exemple en Californie jusqu'en 1959, permet à un candidat de participer à plusieurs primaires organisées par différentes formations politiques<sup>2</sup>.

### **Primaire citoyenne**

144 La primaire organisée en 2011 pour choisir le candidat du Parti socialiste et du Parti radical de gauche à l'élection présidentielle de 2012 fut qualifiée de « citoyenne », terme à vocation plus politique que technique pour signifier clairement que le processus était ouvert. En exigeant uniquement<sup>3</sup> une participation d'un euro et l'adhésion à une charte de valeurs – « Je me reconnais dans les valeurs de la gauche et de la République, dans le projet d'une société de liberté, d'égalité, de fraternité, de laïcité, de justice et de progrès solidaire » –, l'objectif affiché était de susciter un mouvement citoyen de participation à ce scrutin. 2,7 millions de personnes répondirent à l'appel au premier tour et 2,8 millions au second.

### **Primaire contraignante ou non contraignante (*binding primary* ou *non-binding primary*)**

Aux États-Unis, les primaires sont contraignantes (*binding primary*) lorsque les délégués désignés dans le cadre de ces consultations et qui voteront lors de la convention du parti chargée de choisir le candidat à l'élection présidentielle sont liés par un mandat impératif. Dans le cas contraire, elles sont non contraignantes (*non binding primary*).

---

1. Frédéric Douzet, « Primaires américaines : les paradoxes de la démocratisation », *Politique américaine*, vol. 11, n° 2, 2008, p. 54-55.

2. Olivier Duhamel et Yves Mény (dir.), *Dictionnaire constitutionnel*, Paris, PUF, 1992, p. 822-823.

3. Il fallait en outre être inscrit sur les listes électorales avant le 31 décembre 2010. Les Français mineurs pouvaient également participer au vote s'ils devaient avoir 18 ans au moment de l'élection présidentielle ou s'ils étaient membres du Parti socialiste, du Parti radical de gauche, du Mouvement des jeunes socialistes ou des Jeunes radicaux de gauche; les étrangers pouvaient également participer à cette primaire s'ils étaient membres de ces mêmes formations politiques.



### Primaire de coalition

Synonyme de primaire élargie (*voir* ce terme), la notion de « primaire de coalition » est proposée dans l'étude consacrée par la fondation Terra Nova au bilan de la primaire socialiste de 2011 qui a permis de désigner François Hollande candidat à l'élection présidentielle. Il s'agit d'une primaire à laquelle seraient conviées plus largement les formations de gauche, et non le seul Parti socialiste<sup>4</sup>.

### Primaire de compétition ou de légitimation

Olivier Duhamel et Olivier Ferrand distinguent la primaire de compétition de la primaire de légitimation<sup>5</sup>. La première a pour objet la sélection d'un candidat alors que la seconde a pour véritable finalité de donner au candidat pressenti et qui n'est pas véritablement contesté une onction démocratique forte grâce au soutien exprimé par les citoyens ayant participé à la primaire. Ce fut le cas en Italie en octobre 2007 lorsque « 3,5 millions de citoyens se sont déplacés pour ratifier un succès connu d'avance dans le cadre d'une désignation partisane sans enjeu électoral<sup>6</sup> ».

145

### Primaire de type parlementaire

Olivier Duhamel et Olivier Ferrand qualifient de primaire de type parlementaire la sélection du leader du parti d'opposition aussitôt après l'échec aux élections ; ce dernier a alors normalement vocation à conduire sa formation durant la prochaine échéance électorale et donc à devenir par exemple, au Royaume-Uni, Premier ministre en cas de victoire<sup>7</sup>. Les auteurs distinguent ce type de primaire de la primaire présidentielle.

### Primaire élargie

Olivier Ferrand et Arnaud Montebourg ont utilisé le terme de « primaire élargie » pour qualifier un mode de sélection ouvert à plusieurs formations politiques et non limité à une seule, en l'occurrence le Parti socialiste<sup>8</sup>. Tel fut le cas de la primaire dite « citoyenne » de 2011. Il est à

4. Michel Balinski, Alain Bergounioux, Anne-Lorraine Bujon, Rida Laraki et Thierry Pech, « Primaires : et si c'était à refaire ? », TNova.fr, 25 avril 2015.

5. Olivier Duhamel et Olivier Ferrand, *Pour une primaire à la française*, Paris, Fondation Terra Nova, 2008, p. 84.

6. Il s'agissait de la primaire qui désigna Walter Veltroni leader de la coalition de gauche (Olivier Ferrand et Arnaud Montebourg, *Primaire. Comment sauver la gauche*, Paris, Seuil, 2009, p. 62).

7. Olivier Duhamel et Olivier Ferrand, *Pour une primaire à la française*, *op. cit.*, p. 81 et suiv.

8. Olivier Ferrand et Arnaud Montebourg, *Primaire*, *op. cit.*, p. 75-76.

noter qu'Olivier Duhamel et Olivier Ferrand emploient ce terme pour la primaire socialiste de 2006 qualifiée de « primaire fermée élargie » parce que ouverte aux nouveaux adhérents du Parti socialiste, qui y ont afflué pour participer à la sélection en question<sup>9</sup>.

### **Primaire fermée (*closed primary*)**

La primaire est qualifiée de fermée lorsque le corps électoral appelé à choisir le candidat à l'élection est limité aux membres d'un parti politique. Ce fut le cas lors des primaires organisées par l'UMP en 2007 – Nicolas Sarkozy étant *in fine* le seul candidat – et par le Parti socialiste en 2006 en vue de l'élection présidentielle de 2007. Néanmoins, à la suite de la proposition de Jack Lang de rendre plus facile l'adhésion au parti pour une somme de 20 euros, on constata un afflux d'adhérents au ps – 80 000  
146 selon Alain Bergounioux pour près de 260 000 votants<sup>10</sup> – dont la principale motivation était certainement de participer au scrutin permettant de départager Laurent Fabius, Dominique Strauss-Kahn et Ségolène Royal.

### **Primaire ouverte (*open primary*)**

La primaire est généralement qualifiée d'ouverte lorsque les personnes qui peuvent participer au scrutin ne sont pas tenues d'être des militants du ou des partis qui organisent la sélection ou, aux États-Unis, ne sont pas obligées de s'être affiliées au parti en question. Ce fut ainsi le cas lors de la primaire dite « citoyenne » de 2011 à l'occasion de laquelle François Hollande fut désigné pour représenter le Parti socialiste et le Parti radical de gauche. Aux États-Unis, dans les États où sont organisées des *open primaries*<sup>11</sup>, les électeurs peuvent voter à la primaire démocrate ou républicaine, quelle que soit leur affiliation<sup>12</sup>. En revanche, ils ne peuvent participer qu'à l'une d'entre elles.

### **Primaire présidentielle**

Selon Olivier Duhamel et Olivier Ferrand, cette primaire consiste à désigner le candidat du parti à l'élection présidentielle juste avant ce

---

9. Olivier Duhamel et Olivier Ferrand, *Pour une primaire à la française*, *op. cit.*, p. 53 et 69.

10. Alain Bergounioux, « Primaires or not primaires », *Pouvoirs*, n° 138, septembre 2011, p. 50.

11. Pascal Perrineau et Dominique Reynié (dir.), *Dictionnaire du vote*, Paris, PUF, 2001, p. 752-753.

12. On peut se reporter au site FairVote.org qui établit la liste des États dans lesquels sont organisées ces primaires ouvertes.

scrutin, soit à la fin du mandat en cours<sup>13</sup>. Ils la distinguent de la primaire de type parlementaire.

**Primaire semi-ouverte (*semi-closed primary*)**

Aux États-Unis, les primaires semi-ouvertes sont celles auxquelles les citoyens affiliés au parti organisateur de la sélection peuvent participer, ainsi que les indépendants qui ne sont affiliés à aucun parti. Elles se distinguent en cela des primaires fermées réservées aux affiliés au parti<sup>14</sup>. En France, la primaire écologiste organisée en juin et juillet 2011 a été qualifiée de « semi-ouverte » par Alexis Braud, membre du bureau d'Europe Écologie-Les Verts et responsable de l'organisation de cette primaire, en ce que les candidats à la candidature n'étaient pas tenus d'être des adhérents du parti – il leur fallait seulement recueillir deux cents parrainages et adhérer à une charte relative aux principes de l'écologie, ce qui fut le cas de Nicolas Hulot – et en ce que le scrutin était ouvert aux adhérents mais aussi aux personnes qualifiées de « coopérateurs », seconde catégorie de membres du parti écologiste, qui adhéraient seulement à une charte<sup>15</sup>.

147

***Unified primaries (top-two primaries ou nonpartisan blanket primaries)***

Ces primaires non partisanes permettent aux électeurs de sélectionner les deux candidats qui s'affronteront lors de l'élection, et ce sans considération de leur appartenance politique. Ce mécanisme est à l'œuvre pour les élections en Californie depuis 2012. Il est parfois qualifié de *jungle primaries*.

---

13. Olivier Duhamel et Olivier Ferrand, *Pour une primaire à la française*, op. cit., p. 74 et suiv.

14. Frédéric Douzet, « Primaires américaines... », art. cité, p. 57.

15. « Processus électoral: la présélection des candidats », Senat.fr, 16 février 2012.



# CHRONIQUES



# FONDEMENTS DE LA « MORALISATION-JURIDICISATION » DE LA VIE POLITIQUE

151

« Renouer la confiance publique »<sup>1</sup>. Le titre du rapport remis au président de la République par Jean-Louis Nadal, président de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique, fait directement écho à l'ambition affichée par François Hollande, alors candidat à l'élection présidentielle de 2012: « Moi, président, je ferai en sorte que mon comportement soit à chaque instant exemplaire<sup>2</sup>. » Il n'empêche, depuis son élection, la question de la moralité des responsables politiques demeure toujours aussi prégnante. Si l'« affaire Cahuzac » est à l'origine de l'adoption des lois organique<sup>3</sup> et ordinaire<sup>4</sup> du 11 octobre 2013 relatives

à la transparence de la vie publique, l'« affaire Thévenoud » a souligné à la fois l'efficacité et les limites du dispositif mis en place. Un constat qui a motivé la décision du chef de l'État de saisir le président de cette Haute Autorité en vue de dresser « un état des lieux de la législation française au regard notamment des règles et pratiques mises en œuvre dans les autres grandes démocraties et d'émettre des recommandations s'agissant tant des règles applicables aux responsables publics, en matière de probité et de transparence, que des moyens dont dispose la Haute Autorité<sup>5</sup> ». Le rapport remis le 7 janvier 2015 défend ainsi vingt propositions qui

\* Maître de conférences en droit public à la faculté de droit de l'Université Paris-Est Créteil.

1. Jean-Louis Nadal, *Renouer la confiance publique. Rapport au président de la République sur l'exemplarité des responsables publics*, Paris, La Documentation française, 2015.

2. Déclaration de François Hollande lors du débat télévisé de l'entre-deux-tours de l'élection présidentielle, le 4 mai 2012.

3. Loi organique 2013-906 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique, *Journal officiel*, 12 octobre 2013, p. 16824.

4. Loi 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique, *Journal officiel*, 12 octobre 2013 p. 16829.

5. Lettre de mission du 1<sup>er</sup> octobre 2014, in Jean-Louis Nadal, *Renouer la confiance publique*, *op. cit.*, p. 161.

s'articulent autour de quatre axes essentiels ainsi formulés : guider l'action des responsables publics, afin de préciser le cadre déontologique dans lequel ils exercent leurs fonctions et de prévenir les éventuels manquements ; associer et informer les citoyens, pour renforcer la transparence de l'action publique et permettre à chacun de constater la probité des responsables publics ; garantir le juste usage des moyens publics, en veillant à ce que les contrôles dont font l'objet les responsables publics soient adaptés, proportionnés et efficaces ; améliorer la sanction des manquements à l'exemplarité, en matière de respect des principes de probité, d'impartialité et de déontologie. Le chef de l'État s'est déclaré favorable à certaines de ces propositions<sup>6</sup> et les a inscrites *de facto* dans l'agenda gouvernemental et parlementaire de la fin du quinquennat. Le mouvement de « moralisation-juridicisation » entre-t-il dans un nouveau cycle ?

152

La série de lois adoptées en matière de moralisation de la vie politique en 1988, 1990, 1993, 1995 et 2013 forme un corpus contraignant pour les responsables politiques, à l'origine d'une nouvelle expression ou branche du « droit politique ». L'ensemble de ces dispositifs législatifs et réglementaires déjà en vigueur en matière de moralisation de la vie politique mérite une réflexion sur leur généalogie et leurs fondements axiologiques. La conjugaison de la « moralisation » et de la « juridicisation » de la vie politique s'inscrit dans un mouvement de consécration de la règle morale – la vertu, l'exemplarité, etc. – par

la règle de droit contraignante fondée sur le principe de transparence. Ainsi, ce sont les vecteurs de la confiance politique – sur laquelle repose la démocratie représentative – qui évoluent en profondeur : la probité présumée des responsables politiques ne suffit plus ; le respect de la transparence s'impose désormais comme un véritable principe de régulation de la vie politique.

#### LA CONFIANCE PAR LA PROBITÉ

La confiance des citoyens à l'endroit des responsables politiques est au cœur de la démocratie représentative, dont l'histoire en France entretient des liens étroits avec la République. S'exprimant à Albi le 30 juillet 1903, Jean Jaurès imaginait la République comme « un grand acte de confiance »<sup>7</sup>. L'exigence d'exemplarité des responsables politiques – qui se pose traditionnellement en termes de probité, d'impartialité ou de déontologie – participe à la qualité du rapport entretenu avec les citoyens. Leur vertu est nécessaire au rapport de confiance entre gouvernants et gouvernés. Or l'impératif d'exemplarité se heurte à la réalité du phénomène de corruption.

#### *L'exemplarité de la République*

Sorte de syncrétisme intégrant l'héritage de la Révolution française et les acquis démocratiques et sociaux des XIX<sup>e</sup> et XX<sup>e</sup> siècles, le modèle républicain<sup>8</sup> repose sur des représentations mentales, des fondements philosophiques, des références historiques, des valeurs, des ordonnancements institutionnels et

6. Discours à l'occasion des vœux aux corps constitués et aux bureaux des assemblées, le 15 janvier 2015.

7. Cité par Vincent Duclert, *Réinventer la République. Une constitution morale*, Paris, Armand Colin, 2013, p. 1.

8. Serge Berstein et Odile Rudelle (dir.), *Le Modèle républicain*, Paris, PUF, 1992.



des pratiques. Ainsi, dans l'espace politique, « les "bonnes mœurs" sont celles qui s'inscrivent dans le cadre axiologique délimité par la culture politique républicaine<sup>9</sup> ». En ce sens, l'expression de « République exemplaire » est foncièrement tautologique, tant cette forme de gouvernement est associée à « la vertu, l'honnêteté, l'honneur<sup>10</sup> ». Si les considérations éthiques ne sont pas propres à la sphère publique<sup>11</sup>, elles sont ici d'une acuité particulière. Outre l'État<sup>12</sup> et ses fonctionnaires<sup>13</sup>, l'exigence d'exemplarité concerne également les responsables politiques, catégorie non juridique, qui correspond aux fonctions exercées par le président de la République, les membres du gouvernement, les parlementaires, les députés européens et les élus locaux<sup>14</sup>.

Déjà à l'époque féodale, dans la Grande Ordonnance de réformation (1254), Louis IX entendait assurer la moralité de ses baillis et mettre fin à leurs abus<sup>15</sup>. Reste que sous l'Ancien Régime l'exercice de fonctions publiques s'est souvent confondu avec les intérêts privés. On achète les charges en espérant en tirer profit, on distribue des offices, on régale des domaines, et ce n'est que progressivement que cassette royale et budget de l'État se séparent l'une de l'autre. Le conflit d'intérêts est inconcevable. Le cardinal de Richelieu estimait « normal qu'un ministre veille sur sa fortune en même temps que sur celle de l'État »<sup>16</sup>. Il allait même plus loin en déclarant préférer un ministre corrompu à un ministre incompetent, car il arrive à un ministre corrompu de prendre de bonnes décisions<sup>17</sup>...

153

9. Jacques Chevallier, « Bonnes mœurs et morale républicaine », in Centre de recherches administratives et politiques de Picardie, *Les Bonnes Mœurs*, Paris, PUF, 1994, p. 187.

10. Rappel du président de la République exprimé le 3 avril 2013 lors de son intervention télévisée, depuis l'Élysée, au lendemain de l'aveu par le ministre des Finances, Jérôme Cahuzac, au sujet de son compte bancaire non déclaré à l'étranger.

11. La préoccupation éthique n'est pas absente des sociétés privées, y compris dans le secteur bancaire, qui se sont dotées depuis de nombreuses années d'un ensemble de règles rigoureuses encadrant les questions d'éthique et de déontologie par le biais de codes de conduite, règles de prévention et de gestion des conflits d'intérêts régulièrement mis à jour et diffusés.

12. Cf. par exemple circulaire du 2 juillet 2010 relative à l'État exemplaire – rationalisation de la gestion du parc automobile de l'État et de ses opérateurs; circulaire du 3 décembre 2008 relative à l'exemplarité de l'État au regard du développement durable dans le fonctionnement de ses services et de ses établissements publics.

13. Selon l'article L. 123-6 du code de l'éducation, le service public de l'enseignement supérieur « promeut des valeurs d'éthique, de responsabilité et d'exemplarité ».

14. La catégorie des responsables publics est plus large et « réunit au sein d'un même ensemble les personnes "chargées de fonctions publiques", à savoir les membres du gouvernement et leurs conseillers, les parlementaires, les députés européens, les élus locaux et les agents publics, fonctionnaires ou non » (Jean-Louis Nadal, *Renouer la confiance publique*, op. cit., p. 16).

15. Louis Carolus-Barre, « La Grande Ordonnance de réformation de 1254 », *Comptes rendus des séances de l'Académie des inscriptions et belles-lettres*, vol. 117, n° 1, 1973, p. 181.

16. Cité par Martin Hirsch, *Pour en finir avec les conflits d'intérêts*, Paris, Stock, 2010, p. 34.

17. Cf. Michel-Pierre Prat et Cyril Janvier, « Les conflits d'intérêts chez les élus », *Pouvoirs*, n° 147, novembre 2013, p. 53.

La philosophie des Lumières s'est construite notamment contre cette représentation des rapports public-privé. Selon Montesquieu, « il ne faut pas beaucoup de probité pour qu'un gouvernement monarchique ou un gouvernement despotique se maintiennent ou se soutiennent. La force des lois dans l'un, le bras du prince toujours levé dans l'autre, règlent ou contiennent tout. Mais, dans un État populaire, il faut un ressort de plus, qui est la VERTU<sup>18</sup> ». Dans cet extrait célèbre, la vertu est définie comme l'amour des lois et de la patrie, qui exige une prééminence de l'intérêt public sur le sien propre.

154 Montesquieu l'avait donc établi dès 1748 : la démocratie comme « espèce de gouvernement » ne peut tenir que si ceux qui en ont la charge mettent l'intérêt public au-dessus des intérêts particuliers<sup>19</sup>. Rappel saisissant, parce que Montesquieu indique en substance qu'un régime politique (la démocratie) ne peut exister que si son gouvernement respecte au fond une obligation morale : la vertu.

Certains textes révolutionnaires expriment la méfiance toute rousseauiste quant à la vertu des représentants du peuple et de ses serviteurs : l'article 15 de la Déclaration de 1789 dispose que « la société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration » ; l'article 17 de la Constitution de 1791 déclare que « la censure sur les actes des pouvoirs constitués est permise ; mais les calomnies volontaires contre la probité des fonctionnaires publics et la droiture de leurs intentions dans l'exercice de leurs fonctions pourront être poursuivies par ceux qui en sont l'objet » ; l'article 31 de la Constitution de l'an I se fait plus précis,

contraignant : « Les délits des mandataires du peuple et de ses agents ne doivent jamais rester impunis. Nul n'a le droit de se prétendre plus inviolable que les autres citoyens » ; selon le décret de la Convention du 14 mai 1793, « les représentants du peuple sont à chaque instant comptables à la Nation de l'état de leur fortune ». Enfin, la Convention révolutionnaire décréta, le 4 vendémiaire de l'an IV, que « chaque représentant du peuple sera tenu, dans le délai d'une décade et dans celui de deux décades pour ceux qui sont négociants ou marchands, de déposer la déclaration de fortune qu'il avait au commencement de la Révolution et celle qu'il possède actuellement ». La « déclaration de patrimoine » était déjà destinée à permettre à l'État d'avoir connaissance du patrimoine des personnes qui auraient pu tirer profit de leurs fonctions et s'enrichir illicitement.

L'ambition morale du projet de société des républicains renaît dans la seconde moitié du XIX<sup>e</sup> siècle. Victor Cousin, Jules Simon, Étienne Vacherot, Charles Renouvier et surtout Jules Barni placent la question de la morale (celle des droits et devoirs) au cœur de la philosophie de la République. Le républicanisme devient moralisme<sup>20</sup>. Le dévouement à la chose publique ou la « vertu civique » est un principe structurel d'un État républicain incarné par de grandes figures politiques : Victor Hugo, Jules Ferry, Léon Gambetta, Jean Jaurès...

Pour perdurer et prospérer, cette relation de confiance implique le respect constant de valeurs fondamentales : la probité, l'impartialité et la responsabilité, qu'elles soient personnelles ou institutionnelles. Une vérité inhérente à l'idéal démocratique

18. Montesquieu, *De l'esprit des lois* (1748), Paris, Gallimard, 2012, p. 115-116.

19. *Ibid.*, p. 137.

20. Cf. Vincent Duclert et Christophe Prochasson (dir.), *Dictionnaire critique de la République*, Paris, Flammarion, 2002.

confronté au phénomène de la corruption en République.

### *La corruption en République*

Aujourd'hui, la V<sup>e</sup> République est rarement associée à l'exemplarité du fondateur du régime, le général de Gaulle, dans sa gestion des rapports entre argent public-argent privé et intérêt général-intérêt personnel. Ainsi, dans la nuit du 1<sup>er</sup> au 2 juillet 2014, l'ancien président de la République Nicolas Sarkozy a été placé en garde à vue avant d'être déféré devant les juges qui lui ont signifié sa mise en examen pour « corruption active » et « trafic d'influence actif ». Le fait est sans précédent, du moins sous la V<sup>e</sup> République<sup>21</sup>. Pourtant, la corruption n'est propre ni à la République française ni au régime de cette V<sup>e</sup> République<sup>22</sup>.

Paradoxalement, l'« âge d'or » de la morale républicaine est aussi celui de la « République opportuniste » et des scandales politico-financiers qui sont le produit de comportements perçus comme en étant l'exacte antithèse. La III<sup>e</sup> République est aussi celle des grands scandales politico-financiers. Le président Jules Grévy a dû démissionner en 1887 à cause de l'affaire du « commerce » de décorations impliquant son gendre, le député Daniel Wilson. La seule qualification qui existait alors était la corruption, inapplicable en l'espèce au parlementaire. D'où la création du délit de « trafic d'influence ».

Les scandales de corruption témoignent de l'évolution de l'équilibre des pouvoirs

et des centres de décision. Sous le régime d'assemblée des III<sup>e</sup> et IV<sup>e</sup> Républiques, le phénomène a essentiellement frappé les parlementaires. Une série d'affaires – Crawford (1879), Panama (1892), Rochette (1910), Oustric (1930) ou Stavisky (1933) – a nourri la contestation de la République par les ligues d'extrême droite (tentative de putsch du 6 février 1934), puis par le mouvement poujadiste sous la IV<sup>e</sup> République. Avec l'avènement de la Constitution de 1958 et le mouvement de décentralisation enclenché par les lois de 1982, les dérives que représentent le mélange des genres et l'imbrication des intérêts publics et privés d'où sont nées les affaires politico-financières révélées par les contre-pouvoirs judiciaires et médiatiques se sont concentrées sur les exécutifs centraux et locaux.

Les scandales politico-financiers qui ont éclaté dans les années 1980 et qui continuent de rythmer la vie politique ont mis en lumière le rapport encore problématique de cette dernière à l'argent (son financement licite ou illicite, le patrimoine et l'enrichissement de ses acteurs, etc.). Si dès 1978 le président de la République, Valéry Giscard d'Estaing, avait incité le Premier ministre, Raymond Barre, à déposer un projet de loi de moralisation de la vie politique, celui-ci ne fut jamais inscrit à l'ordre du jour. Ce n'est qu'en 1987, avec la révélation de l'« affaire du Carrefour du développement »<sup>23</sup>, lors de la première expérience de « cohabitation », que le président François

21. L'ancien président Jacques Chirac a été mis en examen dans deux affaires judiciaires, mais pour des faits commis avant son entrée en fonction.

22. Yves Mény, *La Corruption de la République*, Paris, Fayard, 1992.

23. Scandale politico-financier du premier septennat de François Mitterrand qui a éclaté en 1986. Le ministre délégué chargé de la coopération et du développement ainsi que son chef de cabinet étaient impliqués dans la mise en place d'une comptabilité fictive avec des fausses factures dans le cadre de l'organisation d'un sommet international réunissant des chefs d'État.

Mitterrand invita le Premier ministre, Jacques Chirac, à déposer un projet de loi sur le financement de la vie politique. Un consensus a permis l'adoption des deux lois du 11 mars 1988, à l'origine de deux novations en droit politique : la déclaration de patrimoine et le compte de campagne. Une autre affaire est à l'origine des dernières pierres posées à l'édifice de ce « droit de la moralisation de la vie politique ».

À la suite de l'« affaire Cahuzac », le président François Hollande en a appelé à un « choc de moralisation » qui s'est traduit juridiquement par l'adoption des lois organiques et ordinaires du 11 octobre 2013 relatives à la transparence de la vie publique. Celles-ci marquent une série d'avancées significatives en la matière. Inspirés notamment des travaux et propositions des commissions dites Sauvé<sup>24</sup> et Jospin<sup>25</sup>, ces textes ont institué un ensemble de principes et de moyens de prévention contre la fraude, la corruption et les atteintes à la probité. Non seulement le « conflit d'intérêts » dispose désormais d'une définition en droit français<sup>26</sup>, mais un véritable corpus juridique contraignant – constitué d'un système d'obligations (d'abstention et de déclaration) et de contrôle – est érigé au-delà de simples principes de bonne conduite, applicable aux principaux « responsables politiques » : membres du gouvernement, parlementaires et certains élus (des exécutifs) locaux. Ainsi, outre les règles en matière

d'incompatibilité, d'inéligibilité et de répression pénale de certains agissements illicites, les « gouvernants » sont soumis au respect d'un corps de règles préventives de déclarations préalables ou postérieures à l'élection.

À l'évidence, les lois de 2013 sur la transparence de la vie publique ont constitué un saut qualitatif dans la lutte contre les atteintes à la probité publique. L'effectivité du mécanisme de contrôle incarné par l'entité spécialement créée à cet effet – la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique – s'est déjà vérifiée, au point de lui assurer le titre honorifique de « gardien de la moralisation » et d'incarner un mouvement global de « moralisation-juridicisation » dans lequel s'inscrit désormais l'« État moralisateur »<sup>27</sup>. En 2014, la Haute Autorité a reçu plus de vingt mille déclarations provenant des neuf mille personnes soumises à son contrôle ; elle a déjà contrôlé plus d'un millier de cas, dont celui de M. Thévenoud, nommé secrétaire d'État chargé du commerce extérieur au sein du gouvernement Valls II et qui sera contraint de démissionner neuf jours plus tard, le 4 septembre 2014, pour un « problème de conformité » avec l'administration fiscale. Néanmoins, ce cas d'espèce a également permis de déceler des failles dans le dispositif. Si M. Thévenoud a dû démissionner du gouvernement, rien juridiquement n'a pu l'empêcher de siéger comme député parmi la représentation

24. Jean-Marc Sauvé, Didier Migaud et Jean-Claude Magendie, *Pour une nouvelle déontologie de la vie publique. Rapport de la Commission de réflexion pour la prévention des conflits d'intérêts dans la vie publique*, Paris, La Documentation française, 2011.

25. Lionel Jospin, *Pour un renouveau démocratique. Rapport de la Commission de rénovation et de déontologie de la vie publique*, Paris, La Documentation française, 2012.

26. Jusqu'à présent, la notion de conflit d'intérêts n'apparaissait en droit français que sous l'angle de la prise illégale d'intérêts, définie par l'article 432-12 du code pénal.

27. Cf. Cédric Groulier (dir.), *L'État moralisateur. Regard interdisciplinaire sur les liens contemporains entre la morale et l'action publique*, Paris, Mare et Martin, 2014.

nationale. Une situation moralement paradoxale, dans laquelle une personne peut être considérée indigne d'exercer une fonction gouvernementale pour des faits qui ne font pas obstacle à l'exercice de son mandat parlementaire<sup>28</sup>. En outre, si l'article 5 de la loi 2013-907 du 11 octobre 2013 précise que l'indemnité de fin de fonction (9 443 euros brut pendant trois mois) ne peut être perçue par le ministre s'il a omis de déclarer tout ou partie de son patrimoine ou de ses intérêts, la démission de M. Thévenoud résulte de sa situation fiscale et non pas de ses déclarations. Le droit de percevoir cette indemnité était donc théoriquement ouvert<sup>29</sup>.

Ces failles ou vides juridiques sont à l'origine du « rapport Nadal », mais ils transparaisaient déjà des récents travaux du Service central de prévention de la corruption<sup>30</sup> – une cellule interministérielle placée auprès du ministre de la Justice –, de la Commission européenne<sup>31</sup> et du Groupe d'États contre la corruption du Conseil de l'Europe<sup>32</sup>. Si le dispositif de contrôle est appelé à évoluer et à se développer en amont ou *a priori*, la tendance structurelle est remarquable : la vertu ne se présume plus, elle se démontre grâce à la transparence. Principe de régulation de la vie politique pour une confiance à renouer.

## LA CONFIANCE PAR LA TRANSPARENCE

Selon les mots du président Hollande, « la démocratie repose sur la confiance, donc sur la transparence, afin d'éviter les conflits d'intérêts et, là encore, les confusions dans les activités [...]. Le rétablissement du lien civique est à ce prix, même s'il est exigeant<sup>33</sup> ». Conçue comme une vertu-remède contre la défiance exprimée à l'encontre des politiques, la transparence s'érige ainsi en nouvelle valeur structurante de l'ordre politique, un principe de régulation applicable aux responsables politiques.

157

### *L'expression d'une défiance à l'encontre des responsables politiques*

Le régime de la V<sup>e</sup> République est confronté à un phénomène d'érosion de la confiance politique nécessaire au lien civique constitutif de toute démocratie. La traditionnelle dichotomie gouvernants/gouvernés s'est transformée en fracture, les premiers étant accusés par les seconds d'incompétence, d'impuissance, de non-représentativité, ou encore d'immoralité. Bien ancrée dans les esprits, cette chaîne de présomptions se traduit par la progression de l'abstention

28. À noter que l'ancien ministre du Budget Jérôme Cahuzac a choisi de démissionner de son mandat de député, mais qu'il aurait pu, en toute légalité, garder sa fonction de représentant/député de la nation.

29. Toutefois, le cumul de l'indemnité parlementaire et de l'indemnité de fin de fonction n'est pas possible.

30. Service central de la prévention de la corruption, *Rapport pour l'année 2013 au Premier ministre et au garde des Sceaux, ministre de la Justice*, Paris, La Documentation française, 2014.

31. *Rapport anticorruption de l'Union européenne*, COM (2014) 38 final, Bruxelles, 3 février 2014; disponible sur [ec.europa.eu](http://ec.europa.eu)

32. *Prévention de la corruption des parlementaires, des juges et des procureurs*, rapport d'évaluation de la France adopté par le Groupe d'États contre la corruption lors de la 62<sup>e</sup> réunion plénière du Conseil de l'Europe, Strasbourg, 2-6 décembre 2013.

33. Discours pour les 55 ans de la Constitution de la V<sup>e</sup> République, le 3 octobre 2013.

et des partis politiques protestataires. Une série d'enquêtes d'opinion dressent un tableau édifiant de cette crise de confiance politique.

Les résultats du « Baromètre de la confiance politique » réalisé pour le Cevipof et publié en janvier 2015<sup>34</sup> nous offrent une image saisissante de l'état de défiance des citoyens à l'endroit des institutions et de ceux qui les incarnent. Outre l'expression d'une insatisfaction générale quant au fonctionnement de notre démocratie (73 % des Français estiment que celle-ci ne fonctionne « pas bien » et près de 40 % éprouvent d'abord de la méfiance quand ils pensent à la politique), 69 % des citoyens n'ont pas confiance dans la présidence de la République et le gouvernement, 59 % dans l'Assemblée nationale, 57 % dans le Sénat ; 77 % des personnes interrogées jugent qu'en règle générale les élu(e)s et les dirigeant(e)s politiques français(es) sont plutôt corrompu(e)s. Une précédente enquête confirme qu'une large partie des citoyens est convaincue que les hommes politiques sont corrompus<sup>35</sup>. Bien que le taux de confiance accordé aux élus locaux soit traditionnellement meilleur, les acteurs de la démocratie locale n'échappent plus à cette montée de la méfiance<sup>36</sup>.

Certes, il demeure difficile de cerner les motifs argumentatifs de la confiance et de la défiance politique<sup>37</sup>. Reste que

derrière cette crise de confiance il y a notamment le sentiment diffus suivant lequel les élites politiques bénéficient d'une impunité de fait, de règles spéciales particulièrement favorables, de passe-droits, de privilèges, qui les amèneraient *in fine* à confondre l'intérêt général et leurs propres intérêts. Une gageure dans un pays qui voue une passion à l'égalité. Du reste, on assiste à une moindre indifférence, tolérance citoyenne ou acceptabilité sociale de la corruption et des phénomènes connexes tels que les conflits d'intérêts. Même le phénomène de pantouflage des élus (alternance entre mandat électif et activité privée rémunérée, voire cumul des deux fonctions) n'échappe pas à la critique.

Dans ces circonstances, la transparence est perçue par les pouvoirs publics comme le remède idoine pour renouer la confiance et renforcer la légitimité des institutions démocratiques.

#### *L'application de la transparence à l'endroit des responsables politiques*

La protection du secret (défense, professionnel, bancaire...) par le droit recule face à la montée de l'exigence de transparence comme expression d'un désir démocratique de vérité, ou du moins d'un « droit de savoir », d'un droit à l'information. La transparence administrative – de l'accès aux documents

34. « Baromètre de la confiance politique », réalisé par OpinionWay pour le Cevipof, vague 6, décembre 2014.

35. Selon un sondage BVA publié le 15 mars 2014, 69 % des Français interrogés estiment que « les personnalités politiques sont le plus souvent corrompues ». *A contrario*, seuls 29 % des sondés pensent que les cas de corruption sont « isolés » et que la majorité de la classe dirigeante en France est « intègre ».

36. Cf. Service central de la prévention de la corruption, *Rapport pour l'année 2013...*, *op. cit.*

37. Cf. néanmoins Richard Balme, Jean-Louis Marie et Olivier Rozenberg, « Les motifs de la confiance (et de la défiance) politique : intérêt, connaissance et conviction dans les formes du raisonnement politique », *Revue internationale de politique comparée*, vol. 10, n° 3, 2003, p. 172.

administratifs à la motivation des décisions administratives – s’est progressivement imposée, y compris sous l’influence du droit européen<sup>38</sup>. Un « modèle français »<sup>39</sup> qui contraste avec le vide juridique et le silence politique rhétorique qui a longtemps caractérisé la question de la transparence dans la vie publique. Pourtant, l’idéal de transparence – c’est-à-dire de vérité et d’honnêteté – a été clairement promu par Jean-Jacques Rousseau<sup>40</sup> – pour lequel la transparence est « la vertu des belles âmes » – et par la théorie du gouvernement représentatif de Jeremy Bentham, qui charrie également l’idée suivant laquelle le représentant doit disposer de cette qualité morale consistant à respecter « la plus grande transparence et, donc, la plus grande simplicité possible<sup>41</sup> ». Par opposition à l’opacité, la transparence est définie par *Le Robert* comme « la qualité de ce qui laisse paraître la réalité tout entière », une qualité distincte de la publicité, modalité qui doit permettre aux citoyens d’exercer leur contrôle

(de la transparence comme finalité). Or la transparence et la publicité se sont progressivement confondues, un glissement qui contribue à la réflexion sur la rénovation de la gouvernance démocratique/citoyenne<sup>42</sup>.

L’exigence de transparence investit lentement mais sûrement l’ordre politico-institutionnel de la V<sup>e</sup> République. Même si elle ne bénéficie pas de valeur constitutionnelle<sup>43</sup>, la transparence est un objectif que le législateur peut légitimement poursuivre<sup>44</sup>, y compris dans la vie politique et publique<sup>45</sup>. Dans les lois de 2013, le terme de « moralisation » a du reste laissé place à celui de « transparence »... Réputée propre à garantir le retour de la confiance, la transparence participerait de la création d’un système vertueux où chacun (autorité de contrôle, citoyens, élus) contribue à prévenir les conflits d’intérêts, y compris par le contrôle des patrimoines. Conçue comme un instrument légitime et légal dans la lutte contre la corruption, la transparence peut permettre aux citoyens « de s’assurer, par [eux-mêmes], de la mise en

159

38. Ariane Vidal-Naquet, « La transparence », in Jean-Bernard Auby (dir.), *L’Influence du droit européen sur les catégories juridiques du droit public français*, Paris, Dalloz, 2010, p. 639.

39. Roseline Letteron, « Le modèle français de transparence administrative à l’épreuve du droit communautaire », *Revue française de droit administratif*, vol. 11, n° 1, 1995, p. 183 et suiv.

40. Jean-Jacques Rousseau, *Les Confessions* (1782, 1789), in *Œuvres complètes*, t. 1, Paris, Gallimard, coll. « Bibliothèque de la Pléiade », 1959, p. 3 et 5.

41. Jeremy Bentham, *Constitutional Code II* (1830), in *The Works of Jeremy Bentham*, t. 9, Édimbourg, William Tait, 1843, p. 203.

42. Cf. Élisabeth Zoller, « Transparence et démocratie : généalogie d’un succès », in Gilles J. Guglielmi et Élisabeth Zoller (dir.), *Transparence, démocratie et gouvernance citoyenne*, Paris, éditions Panthéon-Assas, 2014, p. 12.

43. Conseil constitutionnel, décision 93-335 DC, 21 janvier 1994, cons. 27.

44. Dans la décision 84-181 DC du 11 octobre 1984, l’objectif de valeur constitutionnelle de transparence financière des entreprises de presse a été déduit des dispositions de l’article 11 de la Déclaration de 1789.

45. Le Conseil avait aussi évoqué les « objectifs de transparence et de concurrence » poursuivis par la loi relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques (décision 92-316 DC, 20 janvier 1993, cons. 14 et 19).

œuvre des garanties de probité et d'intégrité de leurs élus<sup>46</sup> ». Le président Hollande a confirmé cette conception de la transparence : « Il ne s'agit pas d'exhiber, il ne s'agit pas de mettre en cause, il s'agit pour les Français d'être sûrs que ceux qui les gouvernent, ceux qu'ils ont élus, ceux qui sont responsables des deniers publics, puissent, pendant la durée des mandats qui leur ont été confiés, ne pas connaître d'enrichissement<sup>47</sup>. »

160 L'enjeu de la transparence en politique est néanmoins plus large et s'inscrit dans la perspective de l'évolution d'une démocratie plus participative. Le principe de transparence contribue en effet à expérimenter un ensemble de pratiques de surveillance, d'empêchement, de jugement, au travers duquel les citoyens exercent un droit de savoir, des pouvoirs de correction et de pression : « À côté du peuple électeur monte ainsi en puissance un peuple vigilant, un peuple veto et un peuple juge<sup>48</sup>. » Cette forme de contre-pouvoir traduit l'affirmation d'une société civile de contrôle fondée sur le principe de transparence. En cela, l'exigence de « transparence » va bien au-delà du droit d'accès des citoyens à l'information. Elle induit des obligations non seulement administratives mais également morales pour les autorités publiques et politiques : respecter des

obligations de vérité, d'honnêteté, de sincérité, voire de vertu<sup>49</sup>.

Reste que l'État de droit fixe lui-même les limites d'une telle exigence de transparence. Certes, le Conseil constitutionnel a vu un motif d'intérêt général aux limitations législatives fixées à certaines libertés fondamentales comme le droit à la vie privée en vue de renforcer les garanties de probité et d'intégrité, de prévention de lutte contre les conflits d'intérêts et de lutte contre ceux-ci. Le juge constitutionnel a néanmoins considéré que la transparence ne saurait justifier des atteintes disproportionnées au droit à la vie privée pour les élus ou leur entourage familial<sup>50</sup>. Dans un registre moins juridique que philosophique, d'aucuns contestent « la dictature de la transparence, érigée en vertu suprême de la vie politique et même de la vie en société<sup>51</sup> ». Une « République exemplaire » ne saurait reposer sur une « transparence despotique » commandée par la « tyrannie des valeurs<sup>52</sup>. La « République exemplaire » doit éviter l'écueil des dérives suspicieuses, intrusives et voyeuristes – qui ont inspiré l'expression de « démocratie paparazzi<sup>53</sup> –, et la suppression de tout secret, de tous les secrets, qu'ils soient d'intérêt public ou d'intérêt privé<sup>54</sup>. D'autant que, si c'est au nom de la transparence qu'a été

46. Conseil constitutionnel, décision 2013-676 DC, 9 octobre 2013.

47. Déclaration de François Hollande à l'issue du conseil des ministres du 10 avril 2013.

48. Pierre Rosanvallon, « Qu'est-ce qu'une société démocratique ? » (cours au Collège de France, 2009-2010), *College-de-France.fr*, p. 835.

49. Élisabeth Zoller, « Transparence et démocratie : généalogie d'un succès », chap. cité.

50. Conseil constitutionnel, décision 2013-675 DC, 9 octobre 2013, cons. 29.

51. Renaud Denoix de Saint Marc, « La moralisation de la vie politique » (communication à l'Académie des sciences morales et politiques), *ASMP.fr*, 20 janvier 2014.

52. L'expression de Carl Schmitt est une mise en garde contre l'« hypermoralisme » (« Die Tyrannei der Werte », in *Säkularisation und Utopie. Ebracher Studien. Ernst Forsthoff zum 65. Geburtstag*, Stuttgart-Berlin, Kohlhammer Verlag, 1967, p. 37).

53. Selon la formule de Claude Bartolone, président de l'Assemblée nationale.

54. Guy Carcassonne, « Le trouble de la transparence », *Pouvoirs*, n° 97, avril 2001, p. 17.



justifié un renforcement de la prévention contre les conflits d'intérêts, d'un point de vue pratique, celle-ci apparaît comme un vecteur insuffisant d'assainissement de la vie publique<sup>55</sup>. Si un régime juridique simplement répressif se borne à punir les manquements avérés à la règle, un régime préventif tend vers le soupçon et l'inquisition. Par là même, il n'est pas particulièrement apte à établir un lien de confiance<sup>56</sup>... La Terreur a du reste montré combien les valeurs de vertu ou de transparence érigées en dogmes absolus peuvent faire basculer un régime dans une suspicion généralisée, confinant davantage à une logique totalitaire que démocratique.

La moralisation de la vie politique renforce la juridicisation du politique. L'hypothèse de « la politique saisie par le droit » – posée par le doyen Favoreu<sup>57</sup> – se

vérifie ici sous une forme novatrice et contraignante. Il n'empêche, l'adoption d'un arsenal juridique en faveur de la moralisation de la vie politique ne permettra ni d'éradiquer les comportements délictueux ni de rétablir la confiance des citoyens dans les responsables politiques. La juridicisation n'est pas une solution en soi : le législateur aura toujours une loi de retard sur le comportement individuel des responsables politiques. La moralisation comme la confiance politique dépendent d'éléments essentiellement d'ordre métajuridique et exige un temps d'acculturation. Aucun dispositif de contrôle – même *a priori* – ne remplacera la culture déontologique constitutive d'une « constitution morale »<sup>58</sup> complémentaire des constitutions politique et sociale théorisées par le doyen Hauriou<sup>59</sup>.

161

---

55. Olivia Bui-Xuan, « La moralisation de la vie publique », *Droit administratif*, n° 1, janvier 2014, p. 10.

56. Renaud Denoix de Saint Marc, « La moralisation de la vie politique », communication citée.

57. Louis Favoreu, *La Politique saisie par le droit. Alternances, cohabitation et Conseil constitutionnel*, Paris, Economica, 1988.

58. Vincent Duclert, *Réinventer la République*, *op. cit.*

59. Maurice Hauriou, *Précis de droit constitutionnel*, 2<sup>e</sup> éd., Paris, Sirey, 1929, p. 611 et suiv.



---

PIERRE ASTIÉ  
DOMINIQUE BREILLAT  
CÉLINE LAGEOT \*

## REPÈRES ÉTRANGERS

(1<sup>er</sup> JANVIER-31 MARS 2015)

163

### AFGHANISTAN

12 janvier 2015. **Gouvernement.** La formation du gouvernement commun prévu par l'accord politique entre le président Ashraf Ghani et Abdullah Abdullah, chef de l'exécutif, a finalement lieu le 12 janvier. On compte trois femmes dans ce gouvernement de vingt-cinq ministres, dont, à la condition féminine, Najiba Ayubi, journaliste, militante des droits des femmes et de la liberté d'opinion, régulièrement menacée.

### ALLEMAGNE

Janvier-mars 2015. **Musulmans et Pegida.** Le 5 janvier, la manifestation Pegida (Patriotes européens contre l'islamisation de l'Occident) réunit dix-huit mille manifestants à Dresde, un record. Il y a une contre-manifestation de trois mille personnes seulement, mais

à Rostock, Berlin ou Cologne les contre-manifestants sont plus nombreux que les Pegida. Saine réaction à Dresde, le 10 janvier, où trente-cinq mille personnes anti-Pegida se rassemblent.

Les politiques et les citoyens participent les 12 et 13 janvier à des manifestations contre Pegida. Angela Merkel est présente le 13 avec la quasi-totalité des membres du gouvernement, des représentants des syndicats et des communautés religieuses.

Le mouvement Pegida annule sa manifestation prévue le 19 janvier à Dresde pour « des raisons de sécurité » après une menace de mort du groupe État islamique contre un des organisateurs.

Pegida est atteint par un scandale. Son leader, Lutz Bachmann, 41 ans, actuellement en liberté conditionnelle après deux ans de prison pour détention de cocaïne, doit démissionner après la publication d'une photo le montrant avec une petite moustache et une mèche

\* Université de Poitiers et CNRS – FRE 3500 CECOJI.

à la Hitler. Cela intervient après des déclarations dans lesquelles il traite les étrangers de « salauds » et de « bêtes ». Le mouvement connaît de ce fait de fortes divisions internes. Cinq responsables démissionnent, dont la porte-parole, Kathrin Oertel, qui était devenue la personnalité principale.

27 janvier 2015. **Liberté religieuse. Cour constitutionnelle.** Le 27 janvier, la Cour de Karlsruhe juge qu'il n'y a pas de raisons d'interdire aux enseignantes musulmanes de porter un voile à l'école, sauf s'il constitue « un danger suffisamment concret » pour la neutralité de l'État ou pour la « paix scolaire ». C'est semble-t-il un revirement, car en 2003 la Cour avait jugé que le voile pouvait être interdit... si la loi le prévoyait. En conséquence, la plupart des Länder avaient adopté des lois à cet effet. Certains avaient même discriminé (Rhénanie-du-Nord-Westphalie, Bade-Wurtemberg et Sarre) en refusant le voile mais en acceptant la croix et la kippa, la Cour jugeant le 13 mars ces dispositions non conformes à la Loi fondamentale.

31 janvier 2015. **Ancien président.** Maire-gouverneur de Berlin du 11 juin 1981 au 9 février 1984, à la tête d'une coalition CDU-FDP, puis président de la République fédérale du 1<sup>er</sup> juillet 1984 au 30 juin 1994, Richard von Weizsäcker décède le 31 janvier à Berlin, à 94 ans. Il avait été une conscience morale de l'Allemagne. Descendant d'une famille noble protestante, son père avait été directeur du cabinet de Joachim von Ribbentrop de 1938 à 1943 et condamné à sept ans de prison, Richard von Weizsäcker ayant participé à sa défense. Officier pendant la guerre, il avait été proche des conjurés du 20 juillet 1944.

Président du Conseil des Églises protestantes, membre de la CDU, député au Bundestag en 1969, il avait été maire de Berlin-Ouest en 1981 avant d'être élu le 23 mai 1984 président fédéral. Il avait frappé les esprits lorsqu'en 1985 il avait affirmé que le 8 mai 1945 avait marqué « la libération du système qui méprise la dignité humaine érigé par la tyrannie national-socialiste », alors que la droite considérait que ce jour marquait la défaite de l'Allemagne. Il avait aussi été le premier président fédéral à visiter Israël.

#### ARABIE SAOUDITE

23 janvier 2015. **Roi.** Le roi Abdallah ben Abdelaziz al-Saoud, qui aurait 90 ans, est hospitalisé le 31 décembre 2014 pour une pneumonie. Il décède le 23 janvier. Son frère, le prince héritier Salmane ben Abdelaziz al-Saoud, 79 ans, malade, vingt-sixième fils d'Abdelaziz al-Saoud, issu du clan des Soudaïri – fils de Hassa bint Ahmad al-Soudaïri, sixième épouse et épouse favorite, mère de sept des enfants du Roi –, lui succède. Celui-ci nomme son fils Mohammed ben Salmane, 35 ans, pour lui succéder comme ministre de la Défense. Moqren ben Abdelaziz, 69 ans, son demi-frère – fils de la dix-huitième épouse, yéménite, seul survivant aujourd'hui des trente-cinq fils d'Ibn Saoud –, devient futur prince héritier. Le roi Salmane désigne comme prince héritier en second le prince Mohammed ben Nayef, 55 ans, très hostile à Al-Qaïda. Le roi Abdallah est inhumé le 23 janvier dans une tombe anonyme, les obsèques ayant lieu en présence de plusieurs dirigeants du monde musulman dont le président turc Erdoğan et l'Émir du Qatar. À partir du 24 janvier, d'autres dirigeants étrangers

viennent présenter leurs condoléances, dont le président Hollande, David Cameron, le prince Charles et le ministre iranien des Affaires étrangères. Le président Obama écourte son voyage en Inde pour venir rendre hommage au souverain disparu.

Le nouveau roi affermit très rapidement son pouvoir en éliminant les proches du roi Abdallah, notamment ses deux fils, le prince Mechaal, gouverneur de la province de La Mecque, et le prince Turki, gouverneur de Riyad. Également proches d'Abdallah, le prince Khaled ben Bandar ben Abdelaziz, chef du renseignement, et le prince Bandar ben Sultan ben Abdelaziz, secrétaire général du Conseil de sécurité nationale, ambassadeur à Washington pendant vingt-deux ans jusqu'en 2005, sont également écartés. C'est le retour en force du clan des Soudaïri. Deux des fils du roi Abdallah conservent des fonctions : Abdelaziz, vice-ministre des Affaires étrangères, et Mutaib, à la tête de la garde nationale.

On s'interroge sur le règne d'un roi qui souffre de la maladie d'Alzheimer.

## ARGENTINE

14, 19 janvier, 13, 18, 26 février, 1<sup>er</sup> et 26 mars 2015. **Présidente. Terrorisme.** Alberto Nisman, procureur en charge de l'enquête sur l'attentat contre l'Association mutuelle israélite argentine (AMIA) le 18 juillet 1994 qui avait fait quatre-vingt-cinq morts et trois cents blessés, et dont l'Iran aurait été l'instigateur, accuse le 14 janvier la présidente Cristina Kirchner et d'autres membres du gouvernement péroniste d'avoir cherché à faire obstruction à la justice. Il leur reproche d'avoir « décidé, négocié et organisé l'impunité des terroristes iraniens en fuite » pour « fabriquer l'innocence de l'Iran ». Dans cette affaire,

l'ancien président péroniste Carlos Menem avait été aussi accusé de faire obstruction à l'enquête judiciaire en cherchant à impliquer l'Iran...

Le 19 janvier, le procureur est retrouvé mort dans son appartement de Buenos Aires, avec une arme de calibre 22 à ses côtés. Il devait être entendu dans la journée par le Congrès. La présidente Kirchner dit elle-même ne pas croire au suicide. Après avoir mis en cause certains de ses membres dans la mort du procureur, la Présidente décide le 26 janvier la dissolution du SI, principal service de renseignement. Le 3 février, la procureure Viviana Fein déclare que le procureur avait envisagé de demander la détention de la présidente Kirchner.

On évoque le rôle suspect du numéro trois du Secrétariat d'intelligence de l'État (Side), Jaime Stiuso.

Le 13 février, la présidente Kirchner est formellement mise en cause par le procureur Gerardo Pollicita, validant l'accusation pour entrave à la justice. Sept autres personnes dont le ministre des Affaires étrangères, Héctor Timerman, sont également mises en cause.

Le 18 février, à l'initiative de six procureurs, quatre cent mille personnes manifestent dans une « marche du silence » sans mot d'ordre politique, en hommage au procureur Alberto Nisman.

Le 26 février, le juge Daniel Rafecas rejette les accusations contre la présidente Kirchner pour entrave à la justice, accusations formulées par le procureur Nisman.

Le 1<sup>er</sup> mars, la présidente Kirchner prononce son discours sur l'état de la nation. Évoquant l'affaire Nisman, elle critique le procureur et le pouvoir judiciaire. Quelques heures après, plusieurs médias diffusent de nouvelles écoutes téléphoniques mettant en cause la Présidente et des hauts fonctionnaires.

Le 26 mars, la justice confirme qu'il n'y a pas lieu de poursuivre la présidente Kirchner, contrairement à ce que préconisait le procureur Nisman.

#### CHINE

7 janvier 2015. **Hong Kong.** Les autorités de Hong Kong lancent une seconde vague de consultations sur l'élection du futur chef de gouvernement. Mais il y a peu de chances qu'il y ait réellement des évolutions démocratiques. Si le principe du suffrage universel est accepté, un processus contraignant permettra seulement à deux ou trois candidats bien encadrés d'être présents.

166

#### CÔTE D'IVOIRE

10 mars 2015. **Gbagbo.** Le procès de quatre-vingt-trois proches de Laurent Gbagbo, dont son épouse, Simone, 65 ans, reprend à Abidjan le 6 janvier. Le 3 mars, le parquet requiert dix ans de prison contre Simone Gbagbo. Le 10 mars, elle est condamnée à vingt ans de prison, à l'unanimité, après neuf heures de délibération, pour « complot contre l'autorité de l'État, participation à un mouvement insurrectionnel et troubles à l'ordre public ». Michel Gbagbo, fils du couple présidentiel, est condamné à cinq ans de prison, Pascal Affi N'Guessan, leader du Front populaire ivoirien, à dix-huit mois de prison avec sursis.

#### CROATIE

28 décembre 2014 et 11 janvier 2015. **Élection présidentielle.** Quatre candidats s'affrontent : Ivo Josipović, Kolinda Grabar-Kitarović, Milan Kujundžić et Ivan Sinčić.

Au premier tour, le président sortant,

Ivo Josipović, 57 ans, indépendant, soutenu par le Parti social-démocrate de Croatie (SDP), est en tête avec 38,5 %, devançant de très peu la candidate de l'Union démocratique croate (HDZ), conservatrice, ancienne ministre des Affaires étrangères, Kolinda Grabar-Kitarović, 46 ans, diplomate issue d'un milieu modeste. Ivan Sinčić, 24 ans, étudiant luttant contre les expulsions de locataires dans le mouvement Živi Zid (« Mur vivant »), candidat de la société civile, surprise de l'élection, recueille 16,4 % et Milan Kujundžić, Alliance pour la Croatie – Aube croate-Parti du Peuple (HZ) –, extrême droite, 6,3 %. Le président sortant paie l'impopularité du gouvernement de Zoran Milanović. La participation a été de 47,1 %.

Au second tour, le 11 janvier 2015, Kolinda Grabar-Kitarović l'emporte avec 50,7 % des voix contre 49,3 % à Ivo Josipović. La participation a été de 59,1 %, augmentant de près de 12 points par rapport au premier tour.

La nouvelle présidente prête serment le 15 février et entre en fonction le 18. Elle redore l'image de la droite, dont le dernier chef de gouvernement a été condamné à dix ans de prison...

#### DANEMARK

7 janvier et 14 février 2015. **France. Terrorisme.** Suite à l'attentat contre *Charlie Hebdo* en France, les craintes à propos des dessins représentant Mahomet ressurgissent au Danemark. Le *Jyllands-Posten* est le seul quotidien du pays à ne pas publier de dessin de Charlie Hebdo, voulant tenir compte de la sécurité de ses collaborateurs. Ce quotidien conservateur, depuis le 30 septembre 2005 et la publication de douze caricatures sur

*Élection présidentielle en Croatie*

PREMIER TOUR

Inscrits	3 794 293	
Votants	1 787 928	(47,12 %)
Nuls	28 716	
Suffrages exprimés	1 759 212	

<i>Candidats</i>	<i>voix</i>	<i>%</i>
Kolinda Grabar-Kitarović		
Union démocratique croate (HDZ)	665 379	37,22
Ivo Josipović, sans étiquette, soutenu par le Parti social-démocrate de Croatie (SDP)	687 678	38,46
Ivan Sinčić, Živi Zid	293 570	16,42
Milan Kujundžić, Alliance pour la Croatie	112 585	6,30

SECOND TOUR

Inscrits	3 824 754	
Votants	2 258 801	(59,06 %)
Nuls	61 506	
Suffrages exprimés	2 197 295	

<i>Candidats</i>	<i>voix</i>	<i>%</i>
Kolinda Grabar-Kitarović	1 114 865	50,74
Ivo Josipović	1 082 430	49,26

167

l'islam, a été l'objet de tentatives d'attentats, notamment le 1<sup>er</sup> janvier 2010 lorsqu'un Somalien armé d'un couteau et d'une hache est entré chez le caricaturiste Kurt Westergaard, auteur du dessin représentant le prophète coiffé d'un turban en forme de bombe, qui échappa de justesse à l'agression.

Le 14 février, un homme attaque à Copenhague un centre culturel où se déroulait un débat sur la liberté d'expression, puis le lendemain la grande synagogue, faisant deux morts et cinq blessés. L'auteur, Omar el-Hussein, âgé de 22 ans, d'origine palestinienne, sorti de prison deux semaines plus tôt, est tué le 15 février vers 5 heures au cours d'une fusillade dans le quartier populaire

de Norrebro. Il aurait été influencé par l'attaque contre *Charlie Hebdo*. Le dessinateur suédois Lars Vilks qui était visé figure sur une liste de dix personnalités ciblées par Al-Qaïda.

La communauté juive danoise rejette l'appel à l'émigration lancé par Benyamin Netanyahu.

ÉGYPTE

13 janvier 2015. **Ancien président.** La condamnation d'Hosni Moubarak à trois ans de prison est annulée le 13 janvier par la Cour de cassation dans son dernier procès. Cependant, il reste détenu dans un hôpital militaire, devant être rejugé pour corruption.

Deux fils de Moubarak, Alaa et Gamal, ont été libérés.

## ESPAGNE

22 mars 2015. **Élections régionales en Andalousie.** Les élections régionales anticipées visent à clarifier la situation au sein de la coalition entre le Parti socialiste ouvrier espagnol (PSOE) mené par Susana Díaz et Gauche unie. Mais c'était aussi un test pour Podemos et Ciudadanos, qui espéraient l'emporter. Ils ne sont que troisième et quatrième derrière le PSOE, qui garde le contrôle de la plus grande communauté autonome espagnole, et le Parti populaire.

Le PSOE est en tête avec 35,9 % et 47 élus, tout en perdant 5 points mais en conservant le même nombre d'élus, devant le Parti populaire avec 27,1 % et 33 élus, Podemos avec 15 % et 15 élus, Ciudadanos avec 9,4 % et 9 élus, et Gauche unie-Les Verts-Appel pour l'Andalousie avec 7 % et 5 élus.

La participation a été de 63,9 %.

## ESTONIE

1<sup>er</sup> mars 2015. **Élections législatives.** Dans un contexte tendu du fait de la menace russe, le Parti de la réforme (ER) du Premier ministre, Taavi Rõivas, au pouvoir depuis le 26 mars 2014 mais dont le parti gouverne depuis neuf ans, bien qu'en recul, est en tête et obtient 27,7 % des voix et 30 des 101 sièges, devançant le Parti du centre (K), principal parti d'opposition, parti des russophones, avec 24,8 % et 27 élus, le Parti social-démocrate (SDE) avec 15,2 % et 15 élus, l'Union Pro Patria et Res Publica (IRL) avec 13,7 % et 14 élus, le Parti libre, nouveau venu, droite, avec 8,7 % et 8 élus, et le Parti populaire conservateur (EKRE), également

nouveau, avec 8,1 % et 7 élus. La participation a été de 64,2 % (-0,2).

Le Parti de la réforme et les sociaux-démocrates, alliés, n'ont pas la majorité absolue des sièges et devront chercher un troisième parti pour gouverner.

## ÉTATS-UNIS

Janvier-mars 2015. **Cohabitation. Veto présidentiel.** La majorité républicaine veut donner son accord au projet d'oléoduc Keystone XL contesté par les écologistes. Le Congrès autorise la construction de l'oléoduc le 11 février. Le président Obama met son veto le 24 février. C'est le troisième veto présidentiel. Mais il manque quatre voix aux républicains pour surmonter le veto au Sénat. Un autre veto est mis le 31 mars contre une résolution conjointe à propos des élections dans les syndicats.

Le 22 janvier, les républicains doivent retirer un projet de loi restrictif sur l'avortement, suite à des protestations de leurs élus.

Le 3 février, la Chambre des représentants supprime pour la cinquante-sixième fois, en vain, l'Obamacare.

Le président Obama parvient à jouer des divisions entre républicains.

Les négociations avec l'Iran sur la question nucléaire sont source de tensions graves entre le Président et les républicains. Le 9 mars, quarante-sept républicains rendent publique une lettre ouverte adressée au Président, rappelant qu'une opposition du Sénat à cet accord ferait de celui-ci un simple décret présidentiel pouvant être remis en question en cas d'alternance.

9 mars 2015. **Obamacare. Cour suprême.** La Cour suprême annule le 9 mars un jugement qui refusait à l'université catholique Notre-Dame, dans



l'Indiana, le droit de ne pas financer, au nom de la liberté religieuse, une couverture santé incluant certaines méthodes de contraception. En 2014, une décision semblable avait été rendue en faveur de la chaîne de matériels d'arts créatifs Hobby Lobby, appartenant à des évangéliques (Cour suprême, 9 mars 2015, *University of Notre Dame v. Burwell*, 14-392).

Doyenne de la Cour suprême, dont elle est la figure la plus libérale, Ruth Bader Ginsburg a 82 ans le 15 mars. La question de son âge est évoquée par certains. Mais il est vrai qu'un juge à la Cour suprême, nommé à vie, ne démissionne jamais et meurt rarement... selon l'adage – parfois démenti.

17 mars 2015. **Peine de mort.** Cecil Clayton, 74 ans, psychotique suite à l'ablation d'une partie du lobe frontal, sujet à des crises de schizophrénie, qui avait tué un policier lors d'une de ses crises en 1996, est exécuté le 17 mars dans le Missouri. Le dernier recours avait été rejeté par la Cour suprême, une heure avant l'injection létale.

En raison de l'absence de barbituriques, l'Utah va de nouveau procéder à la fusillade pour exécuter les condamnés à mort. La dernière exécution de ce type avait eu lieu en 2010 avec Ronnie Lee Gardner et avait été abandonnée pour les condamnations postérieures à 2004. Rappelons que l'Utah avait été le premier État en 1977 à exécuter après l'arrêt *Gregg v. Georgia* en 1976. C'est la fusillade qui avait été utilisée le 17 janvier 1977 pour Gary Gilmore. Une loi adoptée début mars autorise le recours à la fusillade pour exécuter un condamné à mort si les substances servant à réaliser les injections létales ne sont pas disponibles.

## GRANDE-BRETAGNE

26 mars 2015. **Monarchie et liberté de la presse.** Le 26 mars, la Cour suprême valide la requête du *Guardian* qui, depuis 2005, demande la communication de vingt-sept lettres adressées par le prince de Galles à sept ministres sur des sujets qui lui tiennent à cœur comme les médecines douces, l'agriculture biologique et l'architecture. Acceptée par un premier tribunal, elle avait fait l'objet d'une opposition du procureur général qui considérait que la publication « porterait préjudice au prince de Galles dans sa préparation au règne ». Depuis la campagne du *Guardian*, une loi a été adoptée prohibant toute publication du courrier adressé au gouvernement par la Reine ou l'un des héritiers du trône.

169

## GRÈCE

25 janvier 2015. **Élections législatives.** La Coalition de la gauche radicale (Syriza) d'Alexis Tsipras est largement en tête avec 36,34 % des voix et 149 députés (+ 78) – doublant sa représentation, notamment grâce au mode de scrutin accordant une prime au parti arrivé en tête –, devant la Nouvelle Démocratie (ND) d'Antónis Samarás, Premier ministre depuis le 20 juin 2012, avec 27,81 % et 76 élus (– 53). L'extrême droite d'Aube dorée (XA) est en troisième position avec 6,28 % et 17 élus (– 1). To Potami (« La rivière ») a 6,05 % et 17 élus, le Parti communiste (KKE) 5,47 % et 15 élus (+ 3), les Grecs indépendants (Anel), dissidents de Nouvelle Démocratie, 4,75 % et 13 élus (– 7) et le Mouvement socialiste panhellénique (Pasok) s'effondre à 4,68 % avec 13 élus (– 20). La participation a été en progression de 1,38 point avec 63,62 %.

L'alliance de Syriza avec les souverainistes de droite du Parti des Grecs indépendants, et non avec To Potami, semble détonante. Le 26 janvier, Aléxis Tsípras, 40 ans, devient Premier ministre. Le gouvernement, qui compte seize ministres dont une seule femme, est formé le lendemain avec Yánnis Dragasákis, 68 ans, comme vice-Premier ministre et ministre de l'Économie, Níkos Kotziás, 64 ans, universitaire, aux Affaires étrangères, Pános Kamménos, président des Grecs indépendants, 49 ans, à la Défense, Níkos Vouítsis, 63 ans, Syriza, à l'Intérieur et Yánis Varoufákis, 54 ans, économiste, professeur à l'Université du Texas à Austin, ancien conseiller de Georges Papan-dréou, critique absolu des plans de sauvetage, aux Finances. C'est sans doute

la figure la plus marquante de la nouvelle équipe. Le vice-Premier ministre, Yánnis Dragasákis, est chargé des négociations avec l'Union européenne.

Fin 2014, la dette grecque était de 320 milliards d'euros. Le nouveau gouvernement, qui veut négocier un allègement de dette, décide certaines mesures anti-austérité, comme mettre fin à plusieurs privatisations en cours dont celle du port du Pirée et de l'opérateur d'électricité DEI. C'est une remise en cause des accords passés avec la Troïka et les marchés réagissent négativement.

Le 8 février, dans son discours de politique générale au Parlement, Aléxis Tsípras confirme une partie de ses promesses électorales. Il obtient la confiance du Parlement le 11 février par 162 voix contre 137.

### Élections législatives en Grèce

Inscrits	9949684
Votants	6330356 (63,62%)
Nuls	114654
Blancs	34830
Suffrages exprimés	6180872

<i>Partis</i>	<i>voix</i>	<i>%</i>	<i>sièges</i>
Coalition de la gauche radicale (Syriza)	2245978	36,34 (+ 9,45)	149 (+ 78)
Nouvelle Démocratie (ND)	1718694	27,81 (- 1,85)	76 (- 53)
Aube dorée (XA)	388387	6,28 (- 0,64)	17 (- 1)
To Potami	373924	6,05	17 (+ 17)
Parti communiste de Grèce (ΚΚΕ)	338188	5,47 (+ 0,97)	15 (+ 3)
Grecs indépendants (Anel)	293683	4,75 (- 2,76)	13 (- 7)
Mouvement socialiste panhellénique (Pasok)	289469	4,68 (- 7,60)	13 (- 20)
Mouvement des socialistes démocrates (Kidiso)	152557	2,47	
Union des centristes (EK)	110923	1,79 (+ 1,50)	
Teleia	109500	1,77	

Alerte populaire orthodoxe (Laos)	63669	1,03	(- 0,55)	
Front de la gauche anticapitaliste (Antarsya)	39497	0,64	(+ 0,32)	
Gauche démocrate (Dimar) et Verts (Prasinoi)	29820	0,48	(- 5,76)	0 (- 17)
Parti communiste marxiste-léniniste Union nationale de la réforme démocratique (EDEM)	7999	0,13	(+ 0,01)	
Libération démocratique du peuple grec (El.La.DA)	7615	0,12		
Parti révolutionnaire des travailleurs (EEK)	4740	0,08		
Organisation communiste internationaliste de Grèce (OKDE)	2363	0,04		
Candidats individuels (Anex./Memonomenoi Ypopsifioi)	1854	0,03		
Mouvement national de résistance (KEAN)	1301	0,02		
Front solidaire orthodoxe radical (ROMA)	618	0,01	(+ 0,01)	
Mouvement blanc grec pour une idéologie actuelle (ELKSI)	16			
Non à la gauche, Non à la droite, Non au Pasok, Non à ND, Non à la guerre... (PAEKE)	76			
	1			

171

18 février 2015. **Président de la République.** Le Parlement élit Prokópis Pavlópoulos, 64 ans, Nouvelle Démocratie, conservateur, ancien ministre de l'Intérieur, juriste, soutenu par Syriza, les Grecs indépendants et la Nouvelle démocratie, à la présidence de la République par 233 voix (33 de plus que la majorité des deux tiers nécessaire) contre 30 à Níkos Alivizatos, juriste constitutionnaliste, proposé par To Potami et le Pasok, et 32 abstentions. La règle qui veut que la présidence soit assurée par le parti de l'opposition arrivé deuxième aux législatives a été respectée. Il prend ses fonctions le 13 mars.

#### IRAN

10 mars 2015. **Assemblée des experts.** C'est un ultraconservateur, l'ayatollah Mohammad Yazdi, 83 ans, qui est élu à la tête de l'Assemblée des experts, instance chargée de nommer le Guide suprême, le 10 mars, par 47 voix contre 24 à l'ex-président modéré de 1989 à 1997, Akbar Hachémi Rafsandjani, 80 ans. C'est un signe inquiétant.

#### ISRAËL

17 mars 2014. **Élections législatives.** Le seuil électoral a été haussé de 2 à 3,25 % en vue de réduire le multipartisme.

À l'issue de la primaire du Likoud,

Benjamin Netanyahu est plébiscité pour mener son parti aux élections par 80 % des quatre-vingt-dix-sept mille membres.

La gauche et le centre s'unissent au sein de l'Union centriste avec les travaillistes et la centriste Tzipi Livni. Ils font une bonne percée dans les sondages.

Quatre partis arabes, Ta'al-Raam, Balad, le Mouvement islamique et Hadash (ce dernier étant une formation mixte judéo-arabe), menacés par le relèvement du seuil électoral, s'unissent au sein d'une « liste unifiée ». Ces partis sont ainsi assurés d'une représentation parlementaire alors qu'ils auraient disparu compte tenu du nouveau seuil.

172

La campagne est marquée par une décision choquante de Benjamin Netanyahu. Il limoge trois membres du jury du prix Israël, car l'un a soutenu les soldats refusant de combattre dans les territoires occupés et les deux autres sont hostiles à la poursuite de la colonisation en Cisjordanie. Suite à cette décision, la plupart des membres du jury ont démissionné et les principaux candidats se sont retirés. Le camouflet est patent pour le Premier ministre, d'autant plus que le procureur général d'Israël lui ordonne par écrit de réintégrer les trois jurés limogés.

Un rapport du contrôleur général des comptes très gênant pour Benjamin Netanyahu et son épouse est publié le 17 février, montrant des dépenses excessives dans la gestion de ses résidences publiques et privées avec notamment un trafic de consignes de bouteilles vides... L'attitude de Sara Netanyahu est un handicap pour son mari.

Déjouant les sondages, le Likoud est en tête avec 23,4 % des voix et 30 des 120 sièges, devant l'Union sioniste menée par le travailliste Yitzhak Herzog avec 18,7 % et 24 élus, la liste commune

des partis arabes israéliens avec 10,5 % et 14 élus, Yesh Atid, centriste, avec 8,8 % et 11 élus, contre 19 précédemment, Koulanou (« Nous tous »), centriste, avec 7,5 % et 10 élus, Bayit Yehudi (« Foyer juif »), nationaliste religieux, avec 6,7 % et 8 élus, perdant quatre sièges, Shass, ultra-orthodoxe, avec 5,7 % et 7 élus, Israel Beitenou d'Avigdor Lieberman avec 5,1 % et 6 élus, perdant la moitié de ses élus, Judaïsme unifié de la Torah, ultra-orthodoxe, avec 5 % et 6 élus, Meretz, gauche laïque, avec 3,9 % et 4 élus et Yachad avec 3 %, qui du fait du relèvement du seuil n'a aucun élu.

#### ITALIE

14 et 29-31 janvier 2015. **Président de la République.** Le président Giorgio Napolitano, 89 ans, en fonction depuis le 15 mai 2006, réélu le 20 avril 2013, démissionne et le président du Sénat, Pietro Grasso, 70 ans, Parti démocrate, assure l'intérim. Giorgio Napolitano avait toujours affirmé qu'il n'irait pas au bout de son mandat.

Le président de la République est élu par un collège électoral comprenant les 630 députés, 315 sénateurs, 6 sénateurs à vie et 58 représentants des vingt régions italiennes, soit 1009 grands électeurs. La majorité des deux tiers des suffrages exprimés est exigée aux trois premiers tours, puis la majorité absolue après le quatrième. Le scrutin a lieu le 29 janvier.

Au premier tour, Ferdinando Imposimato, 79 ans, président honoraire adjoint de la Cour de cassation, Parti démocrate de la gauche, obtient 120 voix, Vittorio Feltri, 71 ans, journaliste, réformateurs libéraux, 49, Luciana Castellina, 85 ans, communistes unitaires, 37, Emma Bonino, 67 ans, ancienne ministre, ancienne commissaire européenne, radicaux italiens, 25, Stefano Rodotà,

81 ans, professeur de droit, Parti démocrate de la gauche, 23, Gabriele Albertini, 64 ans, ancien maire de Milan, Forza Italia, 14, Claudio Sabelli Fioretti 11, dix-huit autres candidats recueillant 81 voix ensemble et 48 voix sont dispersées. Il y a 538 bulletins blancs et 33 nuls. La majorité exigée de 673 voix n'étant pas atteinte, un deuxième tour a lieu le 30 janvier. Imposimato obtient 123 voix, Feltri 51, Castellina 34, Bonino 23, Rodotà 22 et Sabelli Fioretti 14, 68 voix allant à dix-huit autres personnes et 61 voix sont dispersées. Il y a 531 bulletins blancs et 26 nuls. Le même jour a lieu un troisième tour avec 126 voix à Imposimato, 56 à Feltri, 33 à Castellina, 23 à Bonino, 22 à Rodotà, 21 à Lucio Barani et 11 à Giuseppe Pagano, 67 voix allant à vingt et une autres personnes et 70 voix étant dispersées. Il y a 513 bulletins blancs et 27 nuls.

Matteo Renzi, le président du Conseil, souhaite la victoire de Sergio Mattarella, nouveau candidat, 73 ans, ancien ministre démocrate-chrétien, membre de la Cour constitutionnelle. C'est en effet celui-ci qui est élu le 31 janvier dès le quatrième tour avec 665 voix, soit près des deux tiers des suffrages, contre 127 à Imposimato, 46 à Feltri et 17 à Rodotà. Emma Bonino, Antonio Martino, Giorgio Napolitano et Romano Prodi recueillent chacun 2 voix, 14 voix étant dispersées. Il y a eu 105 bulletins blancs et 13 nuls. Mattarella a réuni la grande majorité des parlementaires sur son nom. Il obtient 150 voix de plus que la majorité absolue nécessaire à partir du quatrième tour. Silvio Berlusconi, qui avait appelé ses fidèles à voter blanc, enregistre un échec cuisant.

Palermitain, frère de Piersanti Mattarella, gouverneur de la Sicile, assassiné par Cosa Nostra, ce qui décida de son engagement en politique, catholique

pratiquant de centre gauche, Sergio Mattarella a été l'un des fondateurs du Parti populaire, issu de la Démocratie chrétienne. Député en 1983, il est ministre en 1987, mais démissionnera, en désaccord avec Giulio Andreotti sur une loi sur l'audiovisuel trop favorable à Berlusconi. Il sera aussi ministre de la Défense dans le gouvernement de Massimo D'Alema, étant à l'origine de la suppression du service militaire en 2001. On lui doit également une loi électorale, Mattarellum, visant à garantir la stabilité politique et remplacée par une loi inefficace en 2005. Celle-ci devrait se voir substituer une nouvelle loi, l'Italicum.

Sergio Mattarella entre en fonction le 3 février. Son premier geste est une visite aux Fosses ardéatines, lieu du massacre de trois cent trente-cinq civils italiens par les nazis en 1944.

27 janvier 2015. **Loi électorale.** La nouvelle loi électorale dite Italicum est approuvée par le Sénat le 27 janvier par 184 voix contre 66 et 2 abstentions.

Le projet prévoit une prime de majorité au parti arrivé en tête dans chaque circonscription, s'il réunit 40 % des voix. Si aucun parti n'atteint ce seuil, un second tour oppose les deux listes arrivées en tête. Le seuil de représentation est fixé à 3 %. Le vote par correspondance, suite aux protestations des étudiants Erasmus, sera possible dans certains cas.

14 février 2015. **Révision constitutionnelle.** Après une rude bataille, Matteo Renzi réussit à faire adopter le 14 février, en deuxième lecture, quarante articles modifiant la Constitution. Le 10 mars, le projet de loi constitutionnelle devant conduire à une plus grande stabilité gouvernementale, mettre fin au « bicamérisme parfait », réduire le nombre des parlementaires, supprimer

le Conseil national pour l'économie et du travail, réviser le titre sur les provinces, régions et communes, est adopté par 357 voix contre 125 et 7 abstentions à la Chambre des députés.

## NIGERIA

28-29 mars 2015. **Élection présidentielle.** Goodluck Jonathan, 56 ans, Parti démocratique populaire, président depuis le 6 mai 2010 suite au décès d'Umaru Yar'Adua et élu en 2011 se représente aux cinquèmes élections présidentielle et législatives depuis 1999 et la fin des dictatures militaires.

174

Pour l'emporter, un candidat doit obtenir, outre la majorité des suffrages exprimés, 25 % des voix dans les deux tiers des trente-six États et la capitale fédérale Abuja.

Le président Jonathan échappe à un attentat le 2 février lors d'un meeting dans le Nord-Est du pays, zone contrôlée par le groupe islamiste Boko Haram. Les exactions de la secte marquent bien évidemment ce scrutin.

Le 7 février, la Commission électorale décide de reporter l'élection présidentielle au 28 mars et les élections gubernatoriales au 11 avril.

Lors du scrutin tenu le 28 et prolongé le 29 mars en raison de dysfonctionnements techniques, Muhammadu Buhari, All Progressives Congress, musulman du Nord, l'emporte avec 54 % des suffrages contre 45 % au président sortant, chrétien du Sud. Pour la première fois, l'opposition était unie face au Parti démocratique populaire qui jusqu'alors avait toujours remporté les élections.

Goodluck Jonathan accepte sa défaite, demandant à ses partisans d'accepter le résultat des urnes, alors que l'on pouvait craindre un bain de sang, comme lors des précédentes élections. Il s'agit là de

la première alternance démocratique au Nigeria.

Outre le président de la République fédérale ont été élus 109 sénateurs et 360 députés. Aux élections législatives, All Progressives Congress du nouveau président emporte 196 sièges contre 133 au Parti démocratique populaire, 5 à la Grande Alliance progressiste et 1 au Parti travailliste. All Progressives Congress l'emporte aussi aux élections sénatoriales avec 60 élus contre 48 au Parti démocratique populaire.

Ce scrutin malgré tout a connu son lot de violences.

## PAKISTAN

6 janvier 2015. **Talibans.** Le Parlement approuve le 6 janvier un amendement constitutionnel validant la mise en place de tribunaux militaires exceptionnels. Cet amendement s'inscrit dans l'action du gouvernement qui veut un « plan d'action nationale » contre le terrorisme. Il prévoit des tribunaux militaires antiterroristes pour désengorger les tribunaux civils et accélérer les procès. Il annonce aussi une réforme des *madrasas*, écoles coraniques.

17-19 mars 2015. **Peine de mort.** Le 17 mars, dix condamnés à mort sont pendus. De 2008 à décembre 2014, un moratoire avait été en vigueur. Dix-huit exécutions capitales ont eu lieu depuis la levée du moratoire en décembre, après la tuerie contre une école de Peshawar le 16 décembre. Les autorités prévoient l'exécution de pas moins de cinq cents personnes.

Le 19 mars, Shafqat Hussain, 30 ans, échappe *in extremis* à la pendaison grâce à un sursis présidentiel. Il avait été condamné à mort en 2004 pour le meurtre d'un garçon de 7 ans, après des

aveux extorqués sous la torture alors qu'il n'avait que 14 ans lors des faits. Beaucoup d'organisations non gouvernementales dont Amnesty International s'étaient mobilisées en sa faveur.

SUISSE

8 mars 2015. **Votations.** La taxe sur l'énergie proposée par le Parti vert libéral recueille 92 % de non. C'est le plus mauvais résultat pour une initiative populaire depuis plus de cinquante ans. Tous les cantons ont voté non.

Une autre proposition visant à exonérer de l'impôt les allocations familiales, émanant du Parti démocrate-chrétien (c'était sa première proposition depuis plus de quatre-vingts ans) est rejetée par 75,4 % des voix et tous les cantons.

SYRIE

26 janvier-15 mars 2015. **Guerre civile.** Le 26 janvier, le médiateur des Nations unies, Staffan de Mistura, de retour d'une visite à Damas, déclare que « le président Assad fait partie de la solution », provoquant la colère de l'opposition syrienne.

Les 24 et 25 février, quatre parlementaires français (un député PS, un député UMP, un sénateur UMP et un sénateur UDI) sont en Syrie à titre privé et rencontrent Bachar al-Assad, suscitant la critique du gouvernement français. Le président Hollande réaffirme son opposition au président Assad et reçoit le 5 mars Khaled Khodja, chef de la Coalition nationale syrienne, opposition modérée.

Le 15 mars, le secrétaire d'État américain, John Kerry, reconnaît qu'il faudra négocier avec Bachar al-Assad. Cependant, le Département d'État dément le lendemain vouloir négocier avec le président syrien.

TUNISIE

5 janvier et 1<sup>er</sup> février 2015. **Premier ministre. Démocratie.** Habib Essid, 65 ans, indépendant, ministre de l'Intérieur après la chute de Ben Ali du 28 mars au 24 décembre 2011, est proposé comme Premier ministre.

Le 23 janvier, il nomme un gouvernement incluant Tàieb Baccouche, 71 ans, Nidaâ Tounes, aux Affaires étrangères, Farhat Horchani, 62 ans, indépendant, à la Défense, Mohamed Najem Ghar-salli, magistrat, 52 ans, indépendant, à l'Intérieur et Lassaâd Zarrouk, 51 ans, technicien, aux Finances. La féministe Khadija Chérif est ministre de la Femme. Aucun membre d'Ennahdha ne figure dans le gouvernement. Le seul allié est l'Union patriotique libre, formation populiste de Slim Riahi. Ce parti et Nidaâ Tounes ne réunissent que 105 députés, il en faut quatre de plus pour atteindre la majorité absolue.

Le 1<sup>er</sup> février, le gouvernement est remanié avec Slim Chaker, Nidaâ Tounes, aux Finances tandis que Khadija Chérif est éliminée, son portefeuille allant à Samira Merai, 52 ans, Afek Tounes. Désormais, Ennahdha est présent avec le ministère de l'Emploi, confié à Zied Ladhari, un modéré, et trois secrétariats d'État. Avec Nidaâ Tounes, parti du président Essebsi, le gouvernement est également formé de membres de l'Union patriotique libre, parti d'un riche homme d'affaires, et d'Afek Tounes, libéral.

Le 5 février, le gouvernement est approuvé par 166 des 217 députés et prend ses fonctions le 6 février.

TURQUIE

10 février 2015. **Justice.** Haşim Kılıç, 65 ans, président de la Cour consti-

tutionnelle depuis le 22 octobre 2007, annonce le 10 février qu'il quitte ses fonctions un mois avant le terme de son mandat, de façon symbolique, afin de protester contre une justice de plus en plus aux ordres du pouvoir politique. Il était en conflit avec le président Erdoğan depuis un an. Son départ intervient en même temps que celui du président de la Cour de cassation, atteint par la limite d'âge. Or Recep Tayyip Erdoğan a réussi à faire nommer son candidat, Zühtü Arslan, à la tête de la Cour constitutionnelle, et le nouveau président de la Cour de cassation, İsmail Rüştü Cirit, est favorable au Président.

#### UKRAINE

21 janvier-mars 2015. **Guerre civile.** Le 21 janvier, les ministres des Affaires étrangères russe et ukrainien se réunissent à Berlin. Un accord est conclu pour le respect du cessez-le-feu. Des discussions en vue d'un cessez-le-feu qui se tiennent à Minsk le 31 janvier échouent.

Le 5 février, lors de sa conférence de presse, le président Hollande évoque le risque d'une « guerre totale » et prend l'initiative d'aller à Kiev dans la soirée avec la chancelière Merkel et à Moscou le lendemain. Suite à ces rencontres et après une conférence téléphonique le 8 février, un sommet se tient à Minsk.

Alors que les violences redoublent dans l'Est, ce sommet, qui débute le 11 février, réunit le président Poutine, la chancelière Merkel, le président Hollande et le président Porochenko. Après seize heures de négociations, un accord intervient le 12 février pour un cessez-le-feu le 14 février à minuit. L'accord prévoit également une zone démilitarisée et la décentralisation de l'Ukraine.

La paix semble cependant bien

précaire. Des combats ont lieu autour de Debaltsevo qui est abandonnée le 18 février au profit des séparatistes. La veille, le Conseil de sécurité des Nations unies avait demandé, en vain, l'arrêt des combats. Le 19 février, le président Hollande et la chancelière Merkel s'entretiennent avec les présidents ukrainien et russe sur les ruptures du cessez-le-feu. Le 24 février, les ministres des Affaires étrangères allemand, français, russe et ukrainien se retrouvent à Paris pour mettre en œuvre le cessez-le-feu.

Le journal indépendant *Novaïa Gazeta* publie le 25 février un document de février 2014 transmis à Vladimir Poutine et exposant le plan contre l'Ukraine. Dans un entretien pour *Rossiya 1*, Poutine admet avoir préparé l'intervention russe pour aider le président Ianoukovitch et il révèle sa stratégie préparée pour annexer la Crimée.

Le 18 mars, le Parlement ukrainien adopte deux projets de loi accordant davantage d'autonomie aux régions de l'Est. Celles-ci auront un « statut spécial » leur permettant de former leur propre milice et de donner un statut plus favorable à la langue russe. Ce statut exige l'organisation d'élections locales, ce que dénoncent les séparatistes.

#### UNION EUROPÉENNE

Janvier-février 2015. **Zone euro.** La Lituanie devient le dix-neuvième État membre de la zone euro sur les vingt-huit que compte l'Union européenne. Seuls sont à l'écart la Bulgarie, la Croatie, le Danemark, la Hongrie, la Pologne, la République tchèque, la Roumanie, le Royaume-Uni et la Suède. Le 3 février, la Lituanie devient le dix-neuvième membre du Mécanisme européen de stabilité.



26 janvier 2015. **Comité des régions.** Le Conseil, sur proposition des États, nomme les 353 membres du Comité des régions chargé de représenter les collectivités territoriales de l'Union européenne. Les membres doivent être titulaires d'un mandat électoral.

## YÉMEN

19 janvier 2015. **Guerre civile.** Le pays est en proie depuis 2011 à un mouvement de contestation de grande ampleur. S'inspirant des précédents tunisien et égyptien, les manifestants réclament la démocratie, la fin de la corruption et de la mainmise du Congrès général du peuple – le parti au pouvoir –, de meilleures conditions de vie et le départ du président Ali Abdallah Saleh, en fonction depuis vingt-deux ans. Les protestations ont par la suite dégénéré en révolte après l'insurrection de combattants tribaux.

Le nouveau président élu en 2012, Abd Rabo Mansour Hadi, ne parvient pas à mettre en place les recommandations du dialogue national établi après la révolution populaire de 2011 et la chute d'Ali Abdallah Saleh. Le 21 septembre 2014, le mouvement chiïte houthiste Ansarullah, venu de l'extrême nord du pays, est entré à Sanaa; il s'oppose au projet de constitution qui prévoit un Yémen fédéral à six régions, ce qui priverait les houthistes d'un accès à la mer.

Le 19 janvier, un cessez-le-feu est acté entre miliciens chiïtes et gardes du palais présidentiel. Le 20 janvier, des miliciens chiïtes prennent d'assaut le complexe présidentiel pour renverser le président Hadi. Le 22 janvier, ce dernier conclut un accord avec les miliciens houthistes. Il propose la démission du gouvernement. Puis il démissionne à son tour. Le Parlement rejette sa démission.

Le 6 février, les rebelles contrôlant la capitale émettent une déclaration constitutionnelle annonçant qu'un comité révolutionnaire sous la direction de Mohammed Ali al-Houthi agira comme gouvernement intérimaire et ils créent un conseil présidentiel de cinq membres. Le 6 février est annoncée la dissolution du Parlement.

Le 21 février, le président déposé Hadi s'échappe à Aden, où il affirme reprendre ses fonctions de président, retirant ainsi sa démission de janvier.

Le 19 mars, le président Hadi est évacué d'Aden après le survol à deux reprises par un avion de combat du palais où il est réfugié. Le 25 mars, il passe en Arabie saoudite.

Le 26 mars, une intervention militaire de pays musulmans sunnites menée par l'Arabie saoudite et soutenue par les États-Unis est menée contre les houthistes. Le Yémen est en fait un champ d'affrontement entre Arabie saoudite et Iran, celui-ci soutenant les houthistes.



CHRONIQUE  
CONSTITUTIONNELLE  
FRANÇAISE

(1<sup>er</sup> JANVIER-30 AVRIL 2015)

179

REPÈRES

4 janvier. Mme Duflot s'oppose, à nouveau, au chef de l'État : « Mettre en échec la loi Macron est un devoir », après avoir précisé que cette loi est « un grand bond en arrière écologique » (entretien au *Journal du dimanche*).

6 janvier. M. Lepaon remet son mandat de secrétaire général de la CGT.

7 janvier. Attentat terroriste à Paris (XI<sup>e</sup> arrondissement) contre les journalistes de *Charlie Hebdo*, au siège du journal satirique.

9 janvier. Attentat terroriste à Paris contre l'Hyper Cacher de la porte de Vincennes.

14 janvier. « Tout est pardonné. Je suis Charlie », titre le journal *Charlie Hebdo*, tiré à sept millions d'exemplaires, le plus grand tirage de la presse française.

19 janvier. La cote de popularité du président de la République ainsi que celle du Premier ministre sont à la hausse (38 % et 59 % respectivement)

à l'issue de la semaine tragique (sondage IPSOS pour *Le Point*).

20 janvier. À l'occasion de ses vœux à la presse, M. Valls évoque « l'apartheid territorial, social, ethnique, [qui] s'est imposé à notre pays ».

22 janvier. M. Valls se prononce pour « une politique de peuplement » afin de lutter contre « la ghettoïsation, la ségrégation » (conférence de presse sur l'école).

23 janvier. M. Hollande se rend, pour la première fois, au Forum économique mondial de Davos.

29 janvier. Le Sénat rejette la proposition de loi constitutionnelle de M. Mézard (RDSE) rétablissant le septennat présidentiel.

30 janvier. Mme Le Pen arriverait en tête du premier tour de la future élection présidentielle, mais serait battue au ballottage (sondage CSA pour RTL).

3 février. Devant le groupe UMP de l'Assemblée nationale, M. Sarkozy affirme que la victoire du Front national en 2017 « n'est plus une hypothèse ».

- M. Philippe Martinez est élu secrétaire général de la CGT en remplacement de M. Thierry Lepaon.
- 16 février. M. Le Drian signe, au Caire, avec son homologue égyptien, la première vente de l'avion de chasse Rafale.
- 17 février. Le président Hollande et les présidents des assemblées parlementaires se rendent à Sarre-Union (Bas-Rhin). Ils condamnent la profanation de tombes dans le cimetière juif.
- La cour d'appel de Paris annule la procédure d'arbitrage relative à l'affaire Tapie.
- Selon le baromètre TNS-Sofres pour *Le Monde*, le FN séduit de plus en plus à droite. Un sympathisant UMP sur deux souhaite des alliances locales avec le FN.
- 19 février. M. Sarkozy se livre à une attaque frontale contre son successeur à Chalon-sur-Saône (Saône-et-Loire): « Il ment ».
- 22 février. Une minorité de Français (22 %) souhaite une candidature de M. Sarkozy à la prochaine élection présidentielle (sondage BVA pour Orange et i-Télé).
- La popularité de MM. Hollande et Valls chute: 24 % et 46 % respectivement (sondage IFOP pour le *Journal du dimanche*).
- 25 février. M. Cazeneuve se prononce pour une réorganisation du culte musulman.
- Deux députés, MM. Bapt (s) et Myard (UMP), et deux sénateurs, MM. Vial (UMP) et Zocchetto (UDI-UC), sont reçus à Damas par le Président syrien, en rupture avec la ligne diplomatique de la France.
- 2 mars. « La seule réalité électorale, selon M. Sarkozy, c'est le FNPS » (déclaration au *Figaro*).
- 3 mars. La Cour de cassation rejette le pourvoi en cassation formé par les époux Tibéri dans l'affaire des faux électeurs du V<sup>e</sup> arrondissement de Paris.
- 8 mars. À l'occasion de la journée mondiale de la femme, il apparaît que Mmes Lagarde, Le Pen et Royal sont les femmes politiques préférées des Français (sondage IFOP pour le *Journal du dimanche*).
- M. Valls craint, sur i-Télé, qu'à l'occasion des élections départementales « la France se fracasse contre le Front national ». « Je revendique la stigmatisation » de celui-ci, proclame-t-il. Démarche qu'il devait réitérer avec vivacité à l'Assemblée nationale, le surlendemain, en réponse à une question de Mme Marion Maréchal-Le Pen: « Vous n'êtes ni la République ni la France. »
- 15 mars. Les représentants du monde médical manifestent à Paris contre le projet de loi de Mme Touraine, instaurant notamment le tiers payant.
- 18 mars. M. Dieudonné est condamné par le tribunal correctionnel de Paris pour apologie d'actes de terrorisme. « Je me sens Charlie Coulibaly », avait-il déclaré sur Facebook.
- 19 mars. L'ancien ministre M. Montebourg est nommé vice-président d'une chaîne d'ameublement.
- 29 mars. Mme Bernadette Chirac est élue suppléante dans le canton de Brive-Centre (Corrèze). Elle était conseillère générale depuis 1979.
- 1<sup>er</sup> avril. Le statut de témoin assisté est accordé à M. Sarkozy dans l'affaire des pénalités consécutive au rejet de son compte de campagne de l'élection présidentielle de 2012.
- 2 avril. M. Jean-Marie Le Pen récidive, sur BFMTV, à propos des chambres à gaz de la Seconde Guerre mondiale.

7 avril. La présidence de la République décide la déclassification des archives relatives à l'engagement français au Rwanda, en 1994.

Le bureau politique de l'UMP adopte la procédure de l'élection primaire ouverte en vue de la future élection présidentielle.

Jean Germain, sénateur (s) d'Indre-et-Loire, se suicide au moment de l'ouverture du procès des mariages chinois, en sa qualité d'ancien maire de Tours.

8 avril. « Je n'ai jamais considéré Pétain comme un traître », déclare M. Le Pen au journal *Rivarol*.

9 avril. Mme Le Pen récuse l'appréciation de son père publiée la veille et s'oppose à ce qu'il soit tête de liste, en décembre prochain, dans la région Provence-Alpes-Côte d'Azur (entretien au *Monde*). Il devait y renoncer, ultérieurement, au profit de sa petite-fille, Marion Maréchal-Le Pen.

11 avril. Mme Aubry rejoint la motion de M. Cambadélis, premier secrétaire du PS, en vue du congrès de Poitiers.

14 avril. La Cour de cassation confirme l'annulation de la mise en examen de Mme Aubry dans l'affaire de l'amiante.

23 avril. Le CSA élit Mme Delphine Ernotte à la tête de France Télévisions en remplacement de M. Rémy Pflimlin.

27 avril. Le nombre de chômeurs continue de croître. Il atteint le chiffre de 3,5 millions.

#### AMENDEMENT

– *Amendements du gouvernement*. « Trop de projets [...] n'ont pas été suffisamment pensés et préparés en amont »,

a observé le président de l'Assemblée nationale, M. Bartolone, sur son blog, en rappelant que le gouvernement a fait adopter 1767 amendements entre juin 2012 et septembre 2014 (*BQ*, 9-2).

– *En lecture définitive*. V. *Bicamérisme*.

#### V. Ordre du jour.

#### ASSEMBLÉE NATIONALE

– *Bibliographie*. J.-É. Gicquel, « La modification du règlement de l'Assemblée nationale du 28 novembre 2014 », *JCP*, 2015, p. 137; *Règlement de l'Assemblée nationale*, janvier 2015. 181

– *Actes réglementaires*. Un arrêté du bureau (n° 84/XIV), daté du 18 février, dispose que les actes réglementaires de l'Assemblée, dont ce dernier décide la publication, font l'objet d'une insertion au *Journal officiel* (*JO*, 24-2).

– *Administration*. Par arrêté du bureau (n° 86/XIV) du 4 mars, le règlement de la caisse de retraite du personnel a été publié (*JO*, 11-3).

– *Composition*. M. Barbier (s) a été élu, le 8 février, au scrutin de ballottage dans la 4<sup>e</sup> circonscription du Doubs (*JO*, 10-2). Il succède à M. Moscovici (s) démissionnaire (cette *Chronique*, n° 153, p. 156). Mme Fioraso (s), ancienne ministre, a repris, le 5 avril, l'exercice de son mandat (Isère, 1<sup>re</sup>) (*JO*, 8-4).

– *Indemnité représentative de frais de mandat* (*IRFM*). Le bureau s'est prononcé, le 18 février, pour l'interdiction de l'utilisation de ladite indemnité en vue de l'acquisition de biens immobiliers (*Le Monde*, 20-2).

– *Président*. Répondant au président de la République, qui avait déploré la lenteur du travail parlementaire dans sa conférence de presse du 5 février (*Le Monde*, 7-2), le président Bartolone en est convenu sur son blog, ajoutant qu'il n'est pas non plus « acceptable d'avoir des lois si bavardes, si confuses [...], d'autant plus que, plus la loi est bavarde, plus son examen est long et son entrée en vigueur tardive » (BQ, 9-2). V. *Amendement*. *Ordre du jour*.

182 – *Réserve parlementaire*. D'un montant de 80 millions d'euros, l'enveloppe pour 2014 a été publiée, le 12 février. Pour 54 %, elle concerne des travaux aux communes, et les 46 % restants iront aux associations. La réserve, qui revêt un caractère clientéliste, « n'est pas compatible avec l'objectif de bon emploi des deniers publics », selon la Cour des comptes (*Le Monde*, 14-2).

V. *Code électoral*. *Conseil constitutionnel*. *Loi*. *Mission d'information*. *Parlementaires en mission*. *Président de la République*. *Responsabilité du gouvernement*. *Séance*.

#### AUTORITÉ JUDICIAIRE

V. *Conseil supérieur de la magistrature*. *Droits et libertés*.

#### BICAMÉRISME

– *Bibliographie*. J.-Ph. Derosier, « Le bicamérisme: un défi et un enjeu démocratiques », *LPA*, 4-3.

– *Article 45, alinéa 3 de la Constitution: institution contre institution*. La décision 709 DC du 15 janvier sur la loi relative au découpage des régions tranche l'interprétation divergente de

l'article 45, alinéa 3 C, par l'Assemblée et le Sénat (v. notre *Droit parlementaire*, 5<sup>e</sup> éd., Paris, LGDJ, 2014, n° 305). Les amendements que l'Assemblée peut reprendre en lecture définitive sont aussi bien ceux que le Sénat a adoptés *en commission* et qui n'ont pas été supprimés en séance que ceux qu'il a adoptés *en séance* lors de la nouvelle lecture, alors que ces derniers étaient seuls jugés recevables par l'Assemblée. Toutefois, le Conseil a esquivé la censure en invoquant la règle du préalable, les décisions d'irrecevabilité de l'Assemblée n'ayant pas été contestées en séance.

– *Commissions mixtes paritaires*. Sur les sept CMP réunies jusqu'à la suspension des travaux, le 18 avril, trois n'ont pas abouti (convention fiscale avec Andorre, transition énergétique et université des Antilles).

– *Controverse institutionnelle*. Le président de l'Assemblée nationale ayant déclaré, le 29 janvier sur RMC, qu'il était favorable à la suppression de la Haute Assemblée « en tant que Sénat tel qu'on le connaît aujourd'hui » et à sa fusion avec le Conseil économique, social et environnemental (*Le Monde*, 29-1), le président Larcher a annoncé le jour même qu'il ne pouvait poursuivre avec lui la mission conjointe confiée par le président Hollande aux présidents des deux assemblées sur « l'engagement républicain ». Auparavant, les représentants des six groupes, dont M. Jean-Pierre Sueur pour les socialistes, étaient intervenus, lors de rappels au règlement (exceptionnellement autorisés pendant une séance de questions au gouvernement), pour protester contre les propos du président Bartolone.

V. *Conseil constitutionnel*.

CODE ÉLECTORAL

– *Authentification de la population des Français établis hors de France*. Conformément à l'article L. 330-1 et son tableau n° 1 *ter* annexé, le décret 2015-167 du 13 février dresse, au 1<sup>er</sup> janvier, le nombre d'inscrits des onze circonscriptions, soit un total de 1 680 594 (JO, 15-2).

V. *Assemblée nationale*.

COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

– *Bibliographie*. « L'an I des métropoles » (dossier), *RFPP*, n° 129, 2015; O. Gohin, « Le changement en droit de collectivités territoriales », *Revue de droit d'Assas*, n° 10, 2015, p. 241.

– *Note*. J. Lessi et L. Dutheillet de Lamothe, sous CE, 5 novembre 2014, « Ceccaldi et commune de Ners » (découpage électoral), *AJDA*, 2014, p. 2419.

– *Conseillers communautaires*. La loi d'origine parlementaire 2015-264 du 9 mars autorise l'accord local de répartition des sièges desdits conseillers, après déclaration de conformité du Conseil constitutionnel (711 DC) (JO, 10-3), faisant suite à sa décision 405 QPC, « Commune de Salbris » (cette *Chronique*, n° 151, p. 169). Les organes délibérants d'un EPCI doivent être élus sur des « bases essentiellement démographiques », a-t-il été rappelé en la circonstance. En outre, la répartition des sièges doit respecter « un principe général de proportionnalité par rapport à la population de chaque collectivité territoriale ». Toutefois, il peut être tenu compte, « dans une mesure limitée, d'autres considérations générales »

(cons. 5) (nouvelle rédaction de l'article L. 5211-6-1 du CGCT). Cette analyse a été étendue dans les métropoles et les communautés urbaines à l'exception de la métropole d'Aix-Marseille-Provence.

– *Délimitation des régions*. Après déclaration de conformité (2014-709 DC), la loi 2015-29 du 16 janvier réduit de vingt-deux à treize le nombre des régions métropolitaines. Par fusion, sept régions sont créées, à savoir : Alsace, Champagne-Ardenne et Lorraine; Aquitaine, Limousin et Poitou-Charentes; Auvergne et Rhône-Alpes; Bourgogne et Franche-Comté; Languedoc-Roussillon et Midi-Pyrénées; Nord-Pas-de-Calais et Picardie; et Normandie, aux côtés de six régions maintenues (nouvelle rédaction de l'article L. 4111-1 du CGCT). La région Centre prend le nom de Centre-Val de Loire; Strasbourg est le chef-lieu de sa région (art. 2 de la loi précitée) par dérogation à la compétence réglementaire.

– *Égalité devant le suffrage (art. 3 C)*.  
V. *Droits et libertés*.

– *Libre administration (art. 72 C)*. Le Conseil constitutionnel a indiqué (2014-709 DC, cons. 4) (JO, 17-1) que la consultation des collectivités territoriales, préalable au dépôt d'un projet ou à l'adoption d'une loi modifiant leurs délimitations territoriales, n'est pas exigée, à l'unisson de la consultation des électeurs (2013-687 DC, loi Métropoles, cette *Chronique*, n° 150, p. 138).

– *Répartition des compétences entre l'État et la Polynésie française (art. 74 et 74-1 C)*. Aux termes d'une décision du 8 janvier (2014-8 LOM) (JO, 11-1), le Conseil constitutionnel a procédé au déclassement d'une disposition de

la loi du 20 décembre 2007 relative à la simplification du droit, ainsi qu'une autre figurant dans la loi du 4 août 2014 pour l'égalité réelle entre les femmes et les hommes, en application du principe d'interprétation des clauses de compétences (cette *Chronique*, n° 153, p. 157).

– *Statut des élus locaux*. La loi 2015-366 du 31 mars vise à faciliter l'exercice de leur mandat, dans le respect des principes déontologiques consacrés par une « charte de l'élu local » (nouvel article L. 1111-1-1 du CGCT). Une charte remise lors de la première réunion de la collectivité territoriale. Le droit individuel à la formation, chaque année, est reconnu (nouvel article L. 2123-12-1).

V. *Conseil constitutionnel. Nouvelle-Calédonie. Question prioritaire de constitutionnalité*.

## COMMISSIONS

– *Article 13, alinéa 5, de la Constitution*. La commission des lois de l'Assemblée nationale a exercé pour la première fois son pouvoir de veto en rejetant, à la majorité des trois cinquièmes, la nomination au Conseil supérieur de la magistrature, proposée par le président de l'Assemblée, de M. Fabrice Hourquebie, notre collègue, professeur de droit public à l'université de Bordeaux, par 16 voix contre 9.

– *Commission spéciale*. À l'instar de l'Assemblée, le Sénat a créé, le 10 décembre, une commission spéciale pour l'examen de la loi Macron, présidée par M. Capo-Cancelli (UDI-UC); les trois rapporteurs thématiques appartiennent tous à l'UMP.

## COMMISSIONS D'ENQUÊTE

– *Sénat*. Créée à l'initiative du groupe communiste, la commission d'enquête sur la réalité du détournement du crédit d'impôt recherche de son objet et de ses incidences sur la situation de l'emploi et de la recherche dans notre pays (cette *Chronique*, n° 153, p. 159) a désigné son bureau le 15 janvier: le président est M. Francis Delattre (UMP) et la rapporteure Mme Brigitte Gonthier-Maurin (CRC).

La conférence des présidents a pris acte, le 22 janvier, de la création, à la demande du groupe UMP, d'une commission d'enquête sur le fonctionnement du service public de l'éducation, sur la perte de repères républicains que révèle la vie dans les établissements scolaires et sur les difficultés rencontrées par les enseignants dans l'exercice de leur profession. Mme Françoise Laborde (RDSE) a été élue présidente et M. Jacques Gersperrin (UMP) rapporteur. Il en est allé de même, le 11 février, de la commission d'enquête sur le coût économique et financier de la pollution de l'air, demandée par le groupe écologiste; M. Jean-François Husson (ratt. adm. UMP) en est le président et Mme Leila Aïchi (écologiste), rapporteure.

## CONSEIL CONSTITUTIONNEL

– *Bibliographie*. H. Roussillon et P. Esplugas-Labatut, *Le Conseil constitutionnel*, 8<sup>e</sup> éd., Paris, Dalloz, 2015; Cl. Bazy-Malaurie, « Constitution et confiance légitime », *RFPP*, n° 130, 2015, p. 33; A.-Ch. Bezzina, « Le Conseil constitutionnel, quasi-législateur fiscal », *RFPP*, n° 129, 2015, p. 185; M. Charité, « Les commentaires autorisés du Conseil constitutionnel », *RDP*, 2015, p. 451; V. Réveillère,



« Couvrez ces valeurs que je ne saurais voir. La discussion des valeurs au Conseil constitutionnel », *ibid.*, p. 465; G. Drago, « Le changement en contentieux constitutionnel », *Revue de droit d'Assas*, n° 10, 2015, p. 216; J. Prévost-Gella, « L'instrumentalisation de la spécificité du droit de l'Union européenne par le Conseil constitutionnel », *RFDA*, 2015, p. 137; A. Vidal-Naquet, « L'état de la jurisprudence du Conseil constitutionnel sur l'incompétence négative », *Les Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 46, 2015, p. 7.

– *Chr. RDP*, 2015, p. 227; *LPA*, 9 à 13-3; *RFDC*, 2015, p. 177; *Les Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 46, 2015, p. 105, et n° 47, 2015, p. 187.

– *Administration*. En vue du prochain renouvellement de ses membres, dont son président, et des élections couplées de 2017, le Conseil s'est mis en ordre de marche. Selon la tradition, M. Laurent Vallée, maître des requêtes au Conseil d'État, a été nommé, à compter du 2 avril, secrétaire général (décret du 16 mars) (*JO*, 17-3) en remplacement de M. Marc Guillaume, en fonction depuis 2007 (cette *Chronique*, n° 123, p. 183). M. Adrien Gaffier, administrateur de l'Assemblée nationale, membre du

secrétariat juridique, en est devenu le chef, en février. Il succède à M. Jean-François de Montgolfier, en poste depuis juillet 2011, qui rejoint le Conseil d'État, en qualité de maître des requêtes (cette *Chronique*, n° 140, p. 133).

– *Chefs de compétences*. Outre un revirement de jurisprudence (2014-453/454 QPC), l'occasion était trop belle pour ne pas être saisie. Pour la première fois, au titre du contentieux électoral (art. 59 C), le Conseil a rectifié le décompte des voix, en procédant à l'inversion des résultats de la proclamation... à une voix près (12 février, « S, Vaucluse ») (*JO*, 14-2). Précédemment, il n'avait pas franchi le pas, *en dépit de la gravité des manœuvres frauduleuses* (3 février 1999, « AN, Bouches-du-Rhône ») (cette *Chronique*, n° 90, p. 189). Par ailleurs, le Conseil a rappelé (cette *Chronique*, n° 153, p. 159) que son contrôle en matière de lois du pays de Nouvelle-Calédonie doit s'exercer « non seulement au regard de la Constitution mais également au regard des orientations définies par l'accord de Nouméa et des dispositions organiques prises pour leur application » (2014-5 LP) (*JO*, 1<sup>er</sup>-3).

– *Décisions*.

185

- 
- 8-1 2014-8 LOM, Droits des citoyens (*JO*, 11-1). V. *Collectivités territoriales*.
- 16-1 2014-709 DC, Loi relative à la délimitation des régions (*JO*, 17-1). V. *Bicamérisme. Collectivités territoriales et ci-dessous*.  
2014-436 QPC, Droit de mutation (*JO*, 17-1). V. *Droits et libertés. Loi. Question prioritaire de constitutionnalité*.  
2014-438 QPC, Saisine d'office d'une juridiction (*JO*, 18-1). V. *Droits et libertés*.
- 20-1 2014-437 QPC, Lutte contre les paradis fiscaux (*JO*, 23-1). V. *Droits et libertés*.
- 23-1 2014-439 QPC, Déchéance de la nationalité française (*JO*, 25-1). V. *Droits et libertés. Question prioritaire de constitutionnalité et ci-dessous*.  
AN, Polynésie française, 1<sup>re</sup> (*JO*, 25-1) (deux espèces). V. *Contentieux électoral*.  
AN, Aube, 3<sup>e</sup> (*JO*, 25-1). V. *Contentieux électoral*.

- S, Yonne (JO, 25-1). V. *Contentieux électoral*.
- S, Rhône (JO, 25-1). V. *Contentieux électoral*.
- S, Hérault (JO, 25-1). V. *Contentieux électoral*.
- 29-1 2014-444 QPC, Associations déclarées (JO, 31-1). V. *Droits et libertés*.
- 2014-445 QPC, Taxes intérieures de consommation (JO, 31-1). V. *Question prioritaire de constitutionnalité*.
- 2014-446 QPC, Détention provisoire (JO, 31-1). V. *Droits et libertés*. *Question prioritaire de constitutionnalité*.
- 2015-252 L., Délégation (JO, 31-1). V. *Pouvoir réglementaire*.
- 6-2 2014-447 QPC, Caution solidaire (JO, 8-2). V. *Droits et libertés*. *Question prioritaire de constitutionnalité*.
- 2014-448 QPC, Viol et agression sexuelle (JO, 8-2). V. *Droits et libertés*.
- 2014-449 QPC, Transfert d'assurances (JO, 8-2). V. *Droits et libertés*. *Loi*.
- S, Polynésie française (JO, 8-2). V. *Contentieux électoral*.
- S, Saint-Martin (JO, 8-2). V. *Contentieux électoral*.
- 186 12-2 S, Vaucluse (JO, 14-2). V. *Contentieux électoral et ci-dessus*.
- 2015-710 DC, Loi relative à la modernisation et à la simplification du droit (JO, 17-2). V. *Habilitation législative*. *Ministres*.
- 13-2 2014-451 QPC, Indemnité d'expropriation (JO, 15-2). V. *Droits et libertés*. *Question prioritaire de constitutionnalité*.
- S, Français établis hors de France (JO, 15-2). V. *Contentieux électoral*.
- 2015-253 L., Délégation (JO, 15-2). V. *Pouvoir réglementaire*.
- 27-2 2014-5 LP, Loi du pays de Nouvelle-Calédonie (JO, 1<sup>er</sup>-3). V. *Nouvelle-Calédonie*.
- 2014-450 QPC, Sanction militaire des arrêts (JO, 1<sup>er</sup>-3). V. *Droits et libertés*. *Gouvernement*. *Question prioritaire de constitutionnalité*.
- 2014-452 QPC, Mandat d'arrêt (JO, 1<sup>er</sup>-3). V. *Droits et libertés*.
- 5-3 2015-711 DC, Loi relative à la répartition des sièges de conseiller communautaire (JO, 10-3). V. *Collectivités territoriales et ci-dessous*.
- 6-3 2014-455 QPC, Astreinte (JO, 8-3). V. *Droits et libertés*.
- 2014-456 QPC, Contribution exceptionnelle sur l'impôt sur les sociétés (JO, 8-3). V. *Droits et libertés*. *Question prioritaire de constitutionnalité*.
- 18-3 2014-453/454 et 2015-462 QPC, Délit d'initié (JO, 20-3). V. *Droits et libertés*. *Loi*. *Question prioritaire de constitutionnalité*.
- 20-3 2014-457 QPC, Conseil national de l'ordre des pharmaciens (JO, 22-3). V. *Droits et libertés*. *Loi*. *Question prioritaire de constitutionnalité et ci-dessus*.
- 2015-458 QPC, Obligation de vaccination (JO, 22-3). V. *Droits et libertés*. *Question prioritaire de constitutionnalité*.
- 26-3 2015-459 QPC, Greffiers des tribunaux de commerce (JO, 29-3). V. *Droits et libertés*. *Question prioritaire de constitutionnalité*.
- 2015-460 QPC, Travailleurs frontaliers (JO, 29-3). V. *Droits et libertés*. *Question prioritaire de constitutionnalité*.
- 9-4 2015-245 L., Délégation (JO, 11-4). V. *Pouvoir réglementaire*.
- 2015-463 QPC, Transport de fonds (JO, 11-4). V. *Droits et libertés et ci-dessous*.
- 2015-464 QPC, Droit de visite (JO, 11-4). V. *Droits et libertés et ci-dessous*.
- 21-4 2015-255 L., Délégation (JO, 23-4). V. *Pouvoir réglementaire*.

- 22-4 AN, Doubs, 4<sup>e</sup> (JO, 24-4). V. *Contentieux électoral*.  
 S, Territoire de Belfort (JO, 24-4). V. *Contentieux électoral*.  
 S, Polynésie française (deux espèces) (JO, 24-4). V. *Contentieux électoral*.  
 S, Guyane (JO, 24-4). Inéligibilité, art. LO 136-1 du code électoral.  
 S, Aisne (JO, 24-4). Inéligibilité, art. LO 136-1 du code électoral.  
 2015-461 QPC, Infractions militaires (JO, 26-4). V. *Droits et libertés*.  
 2015-465 QPC, Conférence des présidents d'université (JO, 26-4). V. *Droits et libertés*.  
*Question prioritaire de constitutionnalité*.

– *Membre de droit*. À son habitude, le président Giscard d'Estaing a participé au contrôle de la loi par voie d'action (2014-709 et 711 DC). Mais cette dernière se présentait, de manière exceptionnelle, comme la suite donnée à la QPC « Commune de Salbris » (cette *Chronique*, n° 151, p. 169). Indice d'une évolution ?

– *Président*. M. Jean-Louis Debré a devancé la demande de récusation présentée (2014-439 QPC), en se déportant. Ministre de l'Intérieur, il avait été, en effet, partie prenante à la loi du 22 juillet 1996 tendant à renforcer la répression du terrorisme – loi contestée, en l'occurrence. M. Lionel Jospin, nouveau doyen d'âge, a présidé la délibération (JO, 23-1) (cette *Chronique*, n° 150, p. 141), tout comme le 9 avril (463 QPC et 464 QPC) (JO, 11-4). Sans préjuger de l'avenir, le doyen d'âge sera, semble-t-il, amené à se déporter, à son tour, en sa qualité d'ancien Premier ministre, détenteur, à ce titre, du pouvoir d'initiative de la loi (art. 39 C). Par ailleurs, M. Debré a publié un nouvel ouvrage : *Le Monde selon Chirac* (Paris, Tallandier, 2015) (cette *Chronique*, n° 146, p. 181).

– *Procédure*. Dans le cadre du contrôle *a priori* de la loi, les observations des présidents des assemblées ont été accueillies, au point de se révéler décisives (2014-709 DC, « Délimitation des

régions ») (JO, 17-1) (cette *Chronique*, n° 139, p. 144). De plus, saisi sur la base de l'article 61 C, il n'appartient pas au Conseil d'examiner la loi par rapport aux stipulations d'un traité (art. 55 C) (cons. 4).

– *Violation du serment*. M. Dumas, président honoraire du Conseil, a méconnu le serment qu'il avait prêté, en révélant dans son ouvrage *Politiquement incorrect* (Paris, Cherche-Midi, 2015) des aspects du délibéré relatif à l'élection présidentielle de 1995. « J'ai sauvé la République en validant l'élection de Jacques Chirac », a-t-il estimé, à tort au demeurant, dans un entretien au *Figaro*, le 28 janvier. Car, à la différence d'une élection parlementaire, le dépassement du plafond des dépenses n'entraîne pas l'inéligibilité, en l'espèce.

V. *Bicamérisme*. *Collectivités territoriales*. *Droits et libertés*. *Loi*. *Habilitation législative*. *Nouvelle-Calédonie*. *Pouvoir réglementaire*. *Question prioritaire de constitutionnalité*.

#### CONSEIL DES MINISTRES

– *Conseil extraordinaire*. Le formalisme inhérent à la procédure de l'article 49, alinéa 3 C, a été à l'origine de la réunion impromptue d'un conseil, le 17 février (*Le Monde*, 19-2). Le conseil hebdomadaire, ordinaire, s'est tenu le lendemain.

– *Conseil franco-allemand*. Le dix-septième conseil s’est tenu le 31 mars, à Berlin, en l’absence du Premier ministre, lequel rencontrait le groupe socialiste à l’Assemblée au lendemain de la défaite électorale subie aux élections départementales (*Le Monde*, 1<sup>er</sup>-4).

V. *Ministres. Premier ministre. Président de la République. Responsabilité du gouvernement*.

#### CONSEIL SUPÉRIEUR DE LA MAGISTRATURE

188 – *Composition*. La liste de ses membres a été publiée successivement au *Journal officiel* du 25 janvier puis à celui du 19 février. En qualité de membres communs, deux collègues ont été désignés: Mme Soraya Amrani Mekki (privatiste) et M. Guillaume Tusseau (publiciste) (cette *Chronique*, n° 138, p. 161), après le refus opposé par la commission des lois de l’Assemblée nationale à la candidature de notre collègue M. Fabrice Hourquebie (*JO*, 13-2).

V. *Autorité judiciaire. Commissions. République*.

#### CONSTITUTION

– *Bibliographie*. O. Pluen, *Constitution de la V<sup>e</sup> République. De sa rédaction initiale à sa version aujourd’hui en vigueur*, Paris, LGDJ, 2015.

#### CONTENTIEUX ÉLECTORAL

– *Annulation*. L’élection au Sénat, le 28 septembre dernier, de Mme Tiri et de M. Dubois (UDI-UC) en Polynésie française a été annulée, le 6 février, en raison de la pression exercée sur les électeurs par une manifestation d’environ quatre

cents personnes à proximité des bureaux de vote, conduite par M. Gaston Flosse, président du parti des candidats élus.

– *Assemblée nationale*. Le Conseil constitutionnel a rendu trois décisions, le 23 janvier, sur les élections partielles de l’Aube et de la Polynésie, dont deux de rejet et un non-lieu à prononcer l’inéligibilité (la formalité omise ayant été réparée).

Le Conseil a rejeté, sans instruction contradictoire préalable, la requête d’un candidat dont la dénomination de l’étiquette politique avait été modifiée, n’ayant recueilli que 26 voix, soit 0,1 % des suffrages exprimés (22 avril, « AN, Doubs, 4<sup>e</sup> ») (*JO*, 24-4).

– *Contestation et question prioritaire de constitutionnalité*. Quatre décisions de rejet ont été rendues sur les élections sénatoriales de l’Hérault, du Rhône et de l’Yonne, le 23 janvier, et de Belfort, le 22 avril. S’agissant de l’Yonne, une QPC était jointe à la requête, contestant la régularité de l’article LO 135 du code électoral, qui interdit au suppléant d’un parlementaire nommé au gouvernement d’être candidat contre lui à l’élection suivante: la candidature du requérant avait été refusée à ce titre. Bien que l’article LO 135 ait été précédemment déclaré conforme, le Conseil constitutionnel a accepté de le réexaminer en raison du changement de circonstances de droit résultant de la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 (remplacement *temporaire* d’un parlementaire nommé au gouvernement). Rappelant que le Conseil ne dispose pas d’un pouvoir d’appréciation de même nature que le législateur, la décision se borne à déclarer que celui-ci a opéré « une conciliation qui n’est pas manifestement disproportionnée » entre l’incompatibilité et ses

effets après la cessation des fonctions gouvernementales.

– *Réformation.* Pour la première fois, le Conseil constitutionnel a fait usage, le 12 février, du pouvoir que lui attribue l'article 41 de l'ordonnance du 7 novembre 1958 de déclarer élu un candidat autre que celui qui l'avait été au terme d'une élection contestée devant lui, en l'occurrence Mme Geneviève Jean (s), troisième sur la liste socialiste aux élections sénatoriales dans le Vaucluse; ladite liste ayant obtenu, pour l'attribution de ce siège, la même moyenne de 196 voix que celle de M. Alain Dufaut, sénateur (UMP) sortant, elle avait été proclamée élue conformément à l'article R 169 du code électoral, qui dispose qu'en cas d'égalité de moyennes le siège va à la liste qui a obtenu le plus de suffrages. Mais un bulletin pour la liste de M. Dufaut avait été considéré à tort comme nul, de sorte que les suffrages recueillis s'élèvent à 197: M. Dufaut a été proclamé élu à la place de Mme Jean.

– *Sénat.* Par une décision «S, Territoire de Belfort» du 22 avril (JO, 24-4), le Conseil a repoussé une requête mettant en cause l'inéligibilité du candidat élu, ainsi que la mise à disposition de moyens par une personne morale (art. L 52-8 du code électoral). L'obligation d'un compte de campagne, désormais étendue aux candidats aux élections sénatoriales, a été sanctionnée, en cas d'absence de dépôt, par une inéligibilité (art. LO 136-1 du code électoral) (22 avril, «S. Polynésie française») (JO, 24-4).

#### COUR DE JUSTICE DE LA RÉPUBLIQUE

– *Composition.* Présidée par Mme Ract-Madoux, la liste de ses membres, au 26 janvier, après l'élection des juges

titulaires et suppléants du Sénat, est publiée au *Journal officiel* du 6 février.

#### V. Ministres. Premier ministre.

#### DÉCLARATION DU GOUVERNEMENT

– *Article 50-1 C?* Le programme de stabilité budgétaire 2016-2018 ne fera pas l'objet d'une déclaration ni d'un vote, à la différence de l'an dernier (cette *Chronique*, n° 146, p. 183), mais sera seulement présenté en commission, en raison des vacances parlementaires, a expliqué le ministre des Finances, le 7 avril, à l'Assemblée.

– *Engagement des forces armées en Irak.* En application de l'article 35, alinéa 3 C, le gouvernement a fait une déclaration suivie d'un débat et d'un vote quasi unanime sur l'autorisation de la prolongation de l'intervention des forces armées, le 13 janvier, à l'Assemblée nationale et au Sénat (*Le Monde*, 15-1) (cette *Chronique*, n° 152, p. 186).

#### V. Gouvernement. Premier ministre. Président de la République.

#### DROIT CONSTITUTIONNEL

– *Bibliographie.* Ph. Blachère, *Droit constitutionnel*, 3<sup>e</sup> éd., Paris, Hachette, 2015; H. Portelli, *Droit constitutionnel*, 11<sup>e</sup> éd., Paris, Dalloz, 2015; «L'incompétence en droit constitutionnel» (dossier), *Les Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 46, 2015.

#### DROIT PARLEMENTAIRE

– *Bibliographie.* H. Saudrais, «Aux sources de la loi, les archives parlementaires (XIX<sup>e</sup>-XX<sup>e</sup> siècles)», *RFDC*, 2015, p. 165.

## DROITS ET LIBERTÉS

- *Bibliographie.* « Démocratie et terrorisme » (dossier), *RDP*, 2015, p. 301 ; O. Bui-Xuan, « La représentation équilibrée entre hommes et femmes, une catégorie juridique équivoque », *ibid.*, p. 431 ; E. Decaux, « Les droits de l'homme entre droit naturel et évolution créatrice », *Revue de droit d'Assas*, n° 10, 2015, p. 195 ; Ph. Ségur, « Le terrorisme et les libertés sur l'internet », *AJDA*, 2015, p. 160 ; D. Turpin, « Sexe et politique », in Ch.-A. Dubreuil (dir.), *Sexe et droit*, LGDJ, 2014, p. 31 ; F. Vadillo, « Liberté individuelle vs liberté personnelle : l'article 66 C ou la progressive reconnaissance d'un *habeas corpus* à la française », *LPA*, 22-4.
- *Notes.* L.-M. Le Rouzic, sous cc, 2014-432 QPC (condition militaire), *AJDA*, 2015, p. 204.
- *Droit à un recours juridictionnel effectif (art. 16 de la Déclaration de 1789).* Le droit des personnes à exercer un recours « comprend celui d'obtenir l'exécution des décisions juridictionnelles » (2014-455 QPC, cons. 3) (*JO*, 8-3). Ce principe est applicable en matière d'astreinte à l'égard du débiteur, fût-ce l'État ou une personne morale de droit public. Concernant une privation de liberté, ce droit impose, selon le Conseil constitutionnel, que « le juge judiciaire soit tenu de statuer dans les plus brefs délais ; qu'il appartient aux autorités judiciaires, sous le contrôle de la Cour de cassation, de veiller au respect de cette exigence » (446 QPC, cons. 8) (*JO*, 31-1) (cette *Chronique*, n° 150, p. 145). En matière de procédure pénale, il est possible au législateur de prévoir des règles différentes, selon une démarche classique, à la condition

que ces différences ne procèdent pas de « discriminations injustifiées » et que des « garanties égales », au titre des droits de la défense, soient assurées aux justiciables. Telle est la condition d'une partie lésée par une infraction commise par un militaire, compte tenu des spécificités du contexte (461 QPC) (*JO*, 26-4). Cette jurisprudence est applicable à l'exercice du mandat d'arrêt à l'encontre d'une personne résidant sur le territoire national ou en dehors de ce dernier (452 QPC) (*JO*, 1<sup>er</sup>-3).

– *Droit de la communication.* En application de la loi du 17 janvier 1989 modifiée (cette *Chronique*, n° 149, p. 215), par décret présidentiel, en date du 25 janvier, ont été nommés membres du CSA : M. Curien, sur désignation du président du Sénat, en remplacement de Mme Kelly, et Mme Sonnac, sur désignation de son homologue de l'Assemblée nationale, en remplacement de M. Gabla (*JO*, 28-1). Le CSA a notifié, le 12 février, trente-six mises en garde et mises en demeure aux médias audiovisuels sur la couverture des attentats de janvier (*Le Monde*, 14-2).

– *Droit de propriété (art. 2 et 17 de la Déclaration de 1789).* Le Conseil constitutionnel a frappé d'inconstitutionnalité les articles L. 612-2 et L. 612-33 du code monétaire et financier. Le transfert d'office, en tout ou partie, du portefeuille des contrats d'assurance, sur décision de l'Autorité de contrôle prudentiel (autorité administrative indépendante), d'une personne titulaire d'un agrément est à l'origine d'une privation de propriété (2014-449 QPC) (*JO*, 8-2). En matière d'expropriation pour cause d'utilité publique, le versement de l'indemnité doit être effectué au jour de la dépossession. Par suite, l'exproprié

doit pouvoir obtenir la réparation du préjudice résultant de l'absence de perception de l'intégralité de cette indemnité lors de la prise de possession (451 QPC) (*JO*, 15-2).

– *Droit des militaires : des citoyens spéciaux ?* Le principe de « nécessaire libre disposition de la force armée » (v. *Gouvernement*) implique, selon le Conseil constitutionnel, que « l'exercice par les militaires de certains droits et libertés reconnus aux citoyens soit interdit ou restreint » (2014-450 QPC, cons. 6) (*JO*, 1<sup>er</sup>-3). De fait, « les militaires peuvent être appelés à servir en tout temps et en tout lieu » (art. L. 4121-5 du code de la défense). À propos de la sanction disciplinaire de la mise aux arrêts, le Conseil a rejeté l'argument avancé de l'incompétence négative du législateur (art. 34 C), eu égard aux modalités retenues (art. L. 311-13 du code de justice militaire) et aux « obligations particulières attachées à l'état militaire » (cette *Chronique*, n° 153, p. 166).

– *Égale admissibilité de tous aux emplois publics* (art. 6 de la *Déclaration de 1789*). À l'égal du droit de présentation des notaires de présenter leur successeur au garde des Sceaux, en lieu et place du roi (loi du 28 avril 1816) (cette *Chronique*, n° 153, p. 164), les greffiers des tribunaux de commerce exercent une profession réglementée et non un emploi public. En conséquence, l'argument avancé s'avère inopérant (2015-459 QPC) (*JO*, 29-3).

– *Égalité des candidats devant le suffrage* (art. 3 C). Le Conseil constitutionnel a censuré une disposition de la loi relative à la délimitation des régions (2014-709 DC, cons. 34) qui instaurait contre les candidats aux élections départementales, membres du Parlement, une

différence de traitement relatif à l'utilisation de l'indemnité représentative de frais de mandat (IRFM) (art. 52-8 du code électoral). Au surplus, ce principe « ne s'applique qu'aux élections à des mandats et fonctions politiques » et aucunement à la désignation des membres du conseil académique des universités (2015-465 QPC, cons. 5) (*JO*, 26-4).

– *Égalité des sexes* (art. 1<sup>er</sup> C et art. 6 de la *Déclaration de 1789*). En application de la loi du 17 mai 2013, la représentation féminine dans les conseils départementaux a bondi de 13 à 50 % à l'issue du scrutin des 22 et 29 mars. En revanche, le privilège de masculinité demeure en ce qui concerne les présidences : seules dix femmes, contre cinq précédemment, ont été élues. Mais l'élection de Mme Martine Vassal (UMP-UDI) dans les Bouches-du-Rhône a valeur de symbole. En outre, la désignation des membres du conseil académique appelés à siéger au sein de sa formation restreinte lorsqu'elle examine des questions individuelles relatives aux enseignants-chercheurs, autres que les professeurs d'université, est conforme au principe d'égalité (2015-465 QPC, cons. 10 et 11) (*JO*, 26-4).

– *Égalité devant la loi* (art. 6 de la *Déclaration de 1789*). Ce principe, selon le Conseil constitutionnel, « n'impose pas d'uniformiser les régimes juridiques », en l'espèce ceux de la caution simple et de la caution solidaire, prévus par le code civil (2014-447 QPC) (*JO*, 8-2). De manière pérenne, le législateur, en se fondant sur un motif d'intérêt général, peut écarter l'égalité de traitement (2015-463 QPC) (*JO*, 11-4).

– *Égalité devant la loi et les charges publiques* (art. 6 et 13 de la *Déclaration de*

1789). Le Conseil constitutionnel, fidèle à sa jurisprudence (cette *Chronique*, n° 153, p. 164), a censuré le troisième alinéa de l'article 760 du code général des impôts qui instituait des modalités de fixation de l'assiette de l'impôt sans rapport avec les facultés contributives des contribuables (2014-436 QPC) (*JO*, 17-1). Par ailleurs, selon une formulation rituelle, il est loisible au législateur de régler de façon différente des situations différentes et de déroger à l'égalité pour des raisons d'intérêt général, dès lors que la différence de traitement est en rapport direct avec l'objet de la loi qui l'établit.

192

En l'espèce, la lutte contre les paradis fiscaux ressortit à un but d'intérêt général; en outre, le niveau d'imposition retenu ne revêt pas un caractère confiscatoire, au sens de l'article 13 susmentionné (437 QPC, cons. 8, 9 et 10) (*JO*, 23-1).

La fiscalité afférente à la société mère d'un groupe ne revêt ni un caractère confiscatoire ni une charge excessive au regard des facultés contributives (456 QPC) (*JO*, 8-3). De même, la généralisation de l'affiliation au régime général d'assurance maladie pour les résidents français travaillant en Suisse est en rapport avec l'objectif poursuivi par le législateur. Le grief articulé doit être rejeté (2015-460 QPC, cons. 20 et 21) (*JO*, 29-3).

– *Égalité devant la loi, nécessité et proportionnalité des peines* (art. 6 et 8 de la *Déclaration de 1789*). Dans une décision 2014-439 QPC, le Conseil constitutionnel a validé la déchéance de la nationalité française (art. 25-1 du code civil) d'une personne ayant une double nationalité, en raison de la commission d'un crime ou d'un délit constituant un acte de terrorisme. En pareille occurrence, la dérogation au principe d'égalité est pleinement justifiée par rapport à

la personne disposant de la nationalité française à sa naissance (*JO*, 25-1). Quant aux caractéristiques des peines, le Conseil réitère qu'à la différence du législateur, en charge de l'intérêt général, il lui incombe seulement « de s'assurer de l'absence de disproportion manifeste entre l'infraction et la peine encourue » (cons. 18).

Selon la formule classique, le législateur a « l'obligation de fixer lui-même le champ d'application de la loi pénale et de définir les crimes et délits en termes suffisamment clairs et précis pour exclure l'arbitraire » (448 QPC, cons. 5). Le fait que la contrainte soit un élément constitutif du crime de viol ou du délit d'agression sexuelle ne peut être regardé comme instituant une sanction pénale. L'article 8 susvisé n'est donc pas concerné (cons. 9).

– *Égalité devant la loi pénale et principe de nécessité des délits et des peines* (art. 6 et 8 de la *Déclaration de 1789*): *consécration du principe non bis in idem en matière boursière*. Le Conseil constitutionnel a censuré, le 18 mars, des dispositions du code monétaire et financier qui prévoyaient une double poursuite administrative et judiciaire du manquement d'initié et du délit d'initié, notions connexes, dans l'affaire EADS, respectivement par l'Autorité des marchés financiers et l'autorité judiciaire, en méconnaissance du principe de nécessité énoncé à l'article 8 de la *Déclaration* (2014-453/454 et 2015-462 QPC, cons. 28) (*JO*, 20-3). À ce jour, le cumul était possible (cette *Chronique*, n° 153, p. 166). Ce faisant, le *dialogue sans paroles* (O. Dutheillet de Lamotte) entre le Conseil et la Cour de Strasbourg s'est enrichi. Par un arrêt « Grande Stevens » du 4 mars 2014 (*Le Monde*, 20-3), celle-ci avait



frappé d'inconventionnalité le régime italien de la double répression des abus de marché. À la suite de ce revirement de jurisprudence opéré par le Conseil, les mêmes faits commis par une même personne ne peuvent plus faire l'objet, en la matière, de poursuites différentes. En revanche, dans les autres domaines, une sanction disciplinaire peut entraîner une poursuite pénale.

– *Liberté d'aller et venir.* Une ordonnance 2015-124 du 5 février porte extension en Nouvelle-Calédonie, Polynésie française et dans les îles Wallis-et-Futuna des dispositions de la loi du 13 novembre 2014 renforçant les dispositions relatives à la lutte contre le terrorisme. Sont concernés les étrangers, assignés à résidence, faisant l'objet d'une mesure d'éloignement (JO, 6-2). Un décret 2015-131 du 7 février détermine l'autorité administrative compétente pour prononcer l'assignation à résidence d'un étranger expulsé ou interdit de territoire, en France métropolitaine ou dans une collectivité ultramarine (JO, 8-2).

– *Liberté d'association.* Concernant la capacité des associations de recevoir des libéralités, le Conseil constitutionnel estime que ni le principe fondamental reconnu par les lois de la République (PFLR), selon lequel « les associations se constituent librement et peuvent être rendues publiques sous la seule réserve du dépôt d'une déclaration préalable », ni aucune autre exigence constitutionnelle n'imposent que toutes les associations déclarées jouissent d'une telle capacité (2014-444 QPC, cons. 7) (JO, 31-1).

– *Liberté d'expression (art. 10 CEDH).* Par un arrêt, daté du 23 avril, la Cour

de Strasbourg a condamné la France pour méconnaissance de la liberté d'expression des avocats sur recours de M<sup>e</sup> Morice dans l'affaire Borel. Le même jour, une seconde condamnation est intervenue (« François c. France ») pour placement injustifié d'un avocat en garde à vue (*Le Monde*, 2-5).

– *Liberté individuelle (art. 2 de la Déclaration de 1789).* Dans une décision 2015-464 QPC (JO, 11-4), le Conseil rappelle, à propos du droit de visite (art. L. 461-1 du code de l'urbanisme), que ce principe « implique le droit au respect de la vie privée et, en particulier, de l'inviolabilité du domicile ». Le caractère spécifique et limité de ce droit de visite n'est pas de nature à porter atteinte à l'inviolabilité du domicile.

– *Principe d'indépendance des professeurs de l'enseignement supérieur.* Selon le Conseil, ce PFLR implique que ceux-ci « soient associés au choix de leurs pairs » (2015-465 QPC, cons. 7) (JO, 26-4).

– *Principe d'indépendance et d'impartialité des juridictions (art. 16 de la Déclaration de 1789).* Le Conseil constitutionnel a rappelé qu'une juridiction ne saurait disposer, en principe, de la faculté d'introduire spontanément une instance aboutissant à une décision revêtue de l'autorité de chose jugée. Cependant, la saisine d'office est exceptionnellement ouverte dès lors qu'elle est fondée sur un motif d'intérêt général et qu'elle offre des garanties en vue d'assurer le respect du principe d'impartialité (2014-438 QPC, cons. 4) (JO, 18-1). Ce principe d'interprétation est applicable en cas de conversion d'une procédure de sauvegarde en une procédure de redressement judiciaire d'une entreprise (cons. 9).

La présence de fonctionnaires, représentant les ministres chargés respectivement de la santé et de l'outre-mer, au Conseil national de l'ordre des pharmaciens statuant en matière disciplinaire, avec voix consultative, méconnaît lesdits principes « indissociables de l'exercice des fonctions juridictionnelles » (457 QPC) (*JO*, 22-3), suivant une jurisprudence classique (cette *Chronique*, n° 140, p. 128).

194

– *Protection de la femme*. Le décret 2015-148 du 10 février porte publication de la convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique, signée à Istanbul, le 11 mai 2011 (*JO*, 12-2).

– *Protection de la santé (al. 11 du Préambule de la Constitution de 1946)*. L'obligation de vaccination est conforme à la Constitution (2015-458 QPC) (*JO*, 22-3). Il n'appartient pas au Conseil de remettre en cause, au regard de l'état des connaissances scientifiques, les dispositions prises par le législateur (cons. 10).

– *Traitements inhumains et dégradants (art. 3 CEDH)*. La Cour de Strasbourg a condamné la France, sur recours de M. Helhal, le 19 février, pour soins insuffisants apportés à ce handicapé physique (*Le Monde*, 21-2).

V. *Collectivités territoriales. Conseil constitutionnel. Loi. Question prioritaire de constitutionnalité*.

#### ÉLECTIONS DÉPARTEMENTALES

– *Élections inédites*. À la suite de la loi du 17 mai 2013 (cette *Chronique*, n° 147, p. 171), les conseils départementaux (ex-généraux) sont intégralement

renouvelés; chaque canton, dont le nombre est réduit de 4035 à 2054, élit un binôme formé d'une femme et d'un homme (à la différence du mariage pour tous...) au scrutin à deux tours, l'accès au ballottage étant limité aux deux candidats arrivés en tête ou ayant obtenu 12,5 % des inscrits.

– *Résultats*. Les élections ont eu lieu les 22 et 29 mars en métropole (sauf Paris et Lyon, ainsi qu'en Guyane et Martinique). Au premier tour, où l'abstention a été moins élevée qu'au renouvellement de 2011 – 49,8 % au lieu de 55,8 % (cette *Chronique*, n° 138, p. 163) –, une nouvelle configuration à trois se dessine, où le Front national confirme la progression enregistrée lors des élections européennes, avec 25,24 % des suffrages exprimés (contre 15 % en 2011), l'UMP et l'UDI arrivent en tête avec 28,75 % et la majorité gouvernementale PS et PRG ferme la marche avec 21,78 %, tandis que le Front de gauche et le PCF totalisent 6,04 % et EELV 2,03 % (chiffres du ministère de l'Intérieur, qui ont été contestés en raison de la diversité des binômes).

Le second tour, qui a compté 277 triangulaires, a vu la victoire de l'alliance UMP-UDI tandis que la gauche perd 25 départements, dont des citadelles socialistes telles que le Nord et les Bouches-du-Rhône ou des fiefs comme la Corrèze, l'Essonne, les Deux-Sèvres ou la Seine-Maritime, et en gagne un, la Lozère; le PCF (qui ne conserve plus que le Val-de-Marne) perd l'Allier. Le Front national, s'il poursuit son implantation, ne parvient à emporter aucun département; il n'obtient que 62 élus (12 dans le Pas-de-Calais, 8 dans l'Aisne et 6 dans l'Hérault, le Vaucluse et le Var, entre autres) dans 14 d'entre eux. Enfin, les trois membres du gouvernement ont

été réélu, MM. Vallini (Isère) et Kanner (Nord), et Mme Neuville (Pyrénées-Orientales), ainsi que 51 députés et 38 sénateurs.

Les présidents des conseils départementaux, élus le 2 avril, se répartissent ainsi : 45 UMP, 13 UDI, 1 MoDem, 8 DVD, 26 PS, 2 PRG, 1 PCF et 2 DVG. Dix femmes ont été élues.

*V. Droit et libertés.*

ÉLECTIONS LÉGISLATIVES

– *Élection partielle.* M. Barbier (s) a été élu, au scrutin de ballottage, le 8 février, dans le Doubs (4<sup>e</sup>). Le ps conserve le siège détenu par M. Moscovici, face à la candidate du Front national, qui recueille 49 % des suffrages. Après douze défaites consécutives (cette *Chronique*, n° 153, p. 167), c'est le premier succès du parti gouvernemental.

*V. Assemblée nationale.*

ÉLECTIONS SÉNATORIALES

– *Élection partielle.* M. Cigolotti (UDI-UC) a remporté l'élection en Haute-Loire, le 25 janvier, dans la continuité politique (cette *Chronique*, n° 153, p. 183).

*V. Contentieux électoral. Sénat.*

GOUVERNEMENT

– *Composition.* Pour raisons de santé, Mme Fioraso, secrétaire d'État chargée de l'enseignement supérieur, a mis fin à ses fonctions (décret du 5 mars) (*JO*, 6-3). Avec le retrait de la délégation de compétences, la ministre de l'Éducation nationale en reprend l'exercice. La parité au sein du gouvernement est rompue. C'est le troisième remaniement

du gouvernement Valls II (cette *Chronique*, n° 153, p. 167).

– *Comité interministériel délocalisé.* Le comité de la ruralité s'est tenu à Laon (Aisne), le 13 mars, en présence du Premier ministre et de onze ministres et secrétaires d'État (*Le Monde*, 14-3).

– « *Nécessaire libre disposition de la force armée* » (art. 5, 15, 20, 21 et 35 C). Le Conseil constitutionnel a réitéré ce principe (2014-450 QPC, cons. 6) (*JO*, 1<sup>er</sup>-3) en visant, cette fois-ci, la relation avec le Parlement (cette *Chronique*, n° 153, p. 167). *V. Droits et libertés.*

195

– *Photographie officielle.* En présence du chef de l'État, les membres du gouvernement Valls II ont été photographiés, le 5 janvier, dans la salle des fêtes du palais de l'Élysée (*Le Figaro*, 6-1) (cette *Chronique*, n° 152, p. 191). La saison ne se prêtait guère, en effet, à la traditionnelle cérémonie sur le perron.

– *Réunion exceptionnelle.* Le président de la République a réuni les membres du gouvernement Valls II, le 11 janvier, avant la « marche républicaine » de l'après-midi. De manière spectaculaire et exceptionnelle, ceux-ci ont applaudi le chef de l'État (cette *Chronique*, n° 114, p. 175).

– *Secrétaire général du gouvernement.* M. Marc Guillaume, secrétaire général du Conseil constitutionnel depuis juin 2007 (cette *Chronique*, n° 123, p. 183), a été nommé secrétaire général du gouvernement, par un décret du 5 mars (*JO*, 6-3), à compter du 2 avril. Depuis la Libération, c'est le neuvième titulaire de cette éminente fonction. Il succède à M. Serge Lasvignes, en poste depuis septembre 2006 (cette *Chronique*, n° 120, p. 181). Ce dernier devient le président

du Centre national d'art et de culture Georges-Pompidou (décret du 5 mars) (*JO*, 6-3).

– *Séminaire*. Le Premier ministre a réuni un séminaire consacré aux investissements, le 7 avril (*Le Monde*, 9-4). Il en a présenté les résultats.

– *Services déconcentrés de l'État*. Un coordinateur national de la réforme desdits services, placé auprès du secrétaire général du gouvernement, a été créé par le décret 2015-55 du 26 janvier (*JO*, 27-1). Il est chargé de coordonner les mesures prises pour adapter les services de l'État, à la suite de l'adoption de la nouvelle carte des régions (rectorats, entre autres).

196

V. *Conseil des ministres. Élections départementales. Ministres. Premier ministre. Président de la République. Responsabilité du gouvernement. Séance.*

#### GROUPES

– *Bibliographie*. P. Monge, *Les Minorités parlementaires sous la V<sup>e</sup> République*, préface J.-L. Bel, avant-propos R. Ghevoontian et S. de Caqueray, Paris, Dalloz, 2015; J. Benetti, « La constitution des groupes de l'Assemblée nationale. Réserve implicite du Conseil constitutionnel » (2014-702 DC), *Constitutions*, 2014, p. 468.

– *Condamnation*. Le conseil des prud'hommes de Paris a condamné le groupe de la Gauche démocrate et républicaine (GDR) de l'Assemblée nationale, le 18 décembre, à payer 35 000 euros de dommages et intérêts à son attachée de presse, licenciée sans cause sérieuse (*Le Monde*, 25/26-1).

V. *Assemblée nationale. Sénat.*

#### HABILITATION LÉGISLATIVE

– *Bibliographie*. Ph. Bachschmidt, sous cc, 31 juillet 2014, 700 DC, *Constitutions*, 2015, p. 462.

– *Application*. La loi 2015-177 du 16 février relative à la modernisation et à la simplification du droit habilite le gouvernement à intervenir à quatre reprises et, de manière spectaculaire, en ce qui concerne le titre III du code civil consacré aux contrats (art. 8). L'importance de cette habilitation a été contestée devant le Conseil constitutionnel. Mais le degré de précision l'a justifiée (2015-710 DC, cons. 4), selon la jurisprudence classique (cette *Chronique*, n° 153, p. 163). Au surplus, le juge a rappelé que, à l'occasion de la ratification des ordonnances, le Parlement est fondé à modifier rétroactivement une règle « à la condition de poursuivre un but d'intérêt général suffisant et de respecter tant la décision de justice ayant force de chose jugée que le principe de non-rétroactivité des peines et des sanctions ». De sorte que le législateur ne peut porter aux contrats légalement conclus une atteinte « qui ne soit justifiée par un motif d'intérêt général suffisant » (cons. 6).

– *Champ d'application*. La banalisation des ordonnances se poursuit (cette *Chronique*, n° 153, p. 168). On relève, pêle-mêle, celles relatives aux règles budgétaires financières, fiscales et comptables de la métropole d'Aix-Marseille-Provence (2015-50 du 23 janvier) (*JO*, 24-1); à la commission du contentieux du stationnement payant (2015-45 du 23 janvier) (*JO*, 24-1); à la sécurisation de l'emploi (2015-82 du 29 janvier) (*JO*, 30-1); ou à l'assignation à résidence des étrangers (2015-124 du 5 février) (*JO*, 6-2), entre autres.

V. *Conseil constitutionnel. Loi. Pouvoir réglementaire.*

## HAUTE COUR

– *Bibliographie.* L. Baghestani, « À propos de la loi organique du 24 novembre 2014 portant application de l'article 68 C », *LPA*, 24-4.

## IMMUNITÉS PARLEMENTAIRES

– *Inviolabilité.* M. François Grosdidier, sénateur (UMP) de Moselle, a été condamné par le tribunal de Metz, le 12 février, à 6 000 euros d'amende pour détournement de fonds publics (utilisation d'un véhicule de fonction) (*BQ*, 13-2).

– *Levées de l'immunité.* Constatant que « l'intéressé lui-même a demandé, pour sa défense, sa levée d'immunité parlementaire », le bureau de l'Assemblée nationale a autorisé, le 21 janvier, l'audition de M. Philippe Briand sous le régime de la garde à vue (*JO*, 22-1). Mis en cause dans l'affaire Bygmalion, M. Philippe Briand, député (UMP) d'Indre-et-Loire, était le trésorier de la campagne présidentielle de M. Nicolas Sarkozy en 2012.

C'est à l'unanimité que le bureau de l'Assemblée a autorisé, le 18 mars (*JO*, 19-3), l'application à M. Patrick Balkany des mesures de contrôle judiciaire prévues à l'article 138 du code pénal (interdiction de quitter le territoire métropolitain, remise du passeport, interdiction d'entrer en contact avec les autres protagonistes du dossier). Député (UMP) des Hauts-de-Seine, M. Balkany est poursuivi pour corruption passive et blanchiment de fraude fiscale.

Le bureau du Sénat, « considérant que les mesures de garde à vue et, dans

l'hypothèse d'une mise en examen, de placement sous contrôle judiciaire » de M. Aymeri de Montesquiou, sénateur (UDI-UC) du Gers (cette *Chronique*, n° 153, p. 169), « apparaissent suffisamment précises et motivées », les a autorisées le 18 mars (*JO*, 19-3). Cette décision a été prise à main levée, seul le sens du vote a été indiqué (cette *Chronique*, n° 150, p. 154).

Dans les mêmes termes, le bureau du Sénat a autorisé, le 15 avril (*JO*, 16-4), la levée de l'immunité de M. Yvon Collin, sénateur (RDSE) de Tarn-et-Garonne, qui l'avait d'ailleurs demandée.

– *Perquisition.* Le bureau de M. Jean-François Copé, député (UMP) de Seine-et-Marne, a été perquisitionné à l'Assemblée nationale, le 22 janvier, ainsi que son domicile, son bureau d'avocat et la mairie de Meaux, dans le cadre de l'affaire Bygmalion (*BQ*, 23-1).

## V. Assemblée nationale. Sénat.

## INCOMPATIBILITÉS PARLEMENTAIRES

– *Bibliographie.* J.-P. Camby, « Incompatibilités politiques », in D. de Béchillon (dir.), *Répertoire de contentieux administratif*, Paris, Dalloz, 2014, n° 34.

## LOI

– *Bibliographie.* P. Albertini, *La Crise de la loi. Déclin ou mutation ?*, Paris, LexisNexis, 2015; L.-A. Bouvier, « Les avis du Conseil d'État sur les projets de loi, légitimité d'une fonction juridique à portée politique », *LPA*, 5-3; B.-L. Combrade, « La simplification de la loi passera par l'étude d'impact », *Constitutions*, 2014, p. 460; J.-L. Debré, « Mieux légiférer » (discours au colloque de l'Assemblée nationale du

28 novembre 2014), Conseil-constitutionnel.fr; P. Gonod, « La publication des avis du Conseil d'État », *AJDA*, 2015, p. 369.

198 – *Abrogation de dispositions législatives liberticides*. Quatre d'entre elles ont été concernées : l'article 706, alinéa 3, du code général des impôts (2014-436 QPC) (*JO*, 17-1); des mots mentionnés au B.I. de l'article L. 612-2 et au 8° du § I de l'article L. 612-33 du code monétaire et financier (2014-449 QPC) (*JO*, 8-2); l'article L. 465-1 du code monétaire et financier, la dernière phrase de l'article L. 466-1 du même code, le § II de l'article L. 621-15 dudit code, ainsi que les articles L. 621-15-1, L. 621-16-1 et L. 621-16 (2014-453/454 et 2015-462 QPC) (*JO*, 20-3); et l'article L. 4231-4 du code de la santé publique (2°, 3° et alinéa 13) (2014-457 QPC) (*JO*, 22-3) (cette *Chronique*, n° 153, p. 170).

– *Conformité de la loi relative à la modernisation et à la simplification du droit*. Après déclaration de conformité du Conseil constitutionnel (2015-710 DC), la loi 2015-177 du 16 février a été promulguée (*JO*, 17-2). Outre la reconnaissance des animaux, « êtres vivants doués de sensibilité » (nouvel article 515-14 du code civil), sont concernés, à titre essentiel, le droit des contrats ou des obligations conventionnelles (titre III du code civil), le Tribunal des conflits et la procédure pénale.

– *Découpage des régions*. La décision 2014-709 DC du 15 janvier n'a censuré (et d'office) qu'une seule disposition de la loi relative à la délimitation des régions; en reportant au 17 septembre 2014 la date d'application de l'article 52-8-1 du code électoral pour les

élections départementales de mars 2015, cette disposition est jugée contraire à l'égalité entre les candidats. Introduit par ladite loi, promulguée le 16 janvier, l'article 52-8-1 interdit l'usage électoral des indemnités et avantages pour frais de mandat des députés et sénateurs (cette *Chronique*, n° 146, p. 182). Les autres griefs ont été écartés : la consultation des collectivités territoriales n'est pas obligatoire et le respect des stipulations de la Charte européenne de l'autonomie locale ne ressortit pas au contrôle de conformité de l'article 61 C; la répartition des sièges entre les sections départementales n'est pas contraire à l'égalité devant le suffrage.

– « *Mieux légiférer* ». Au titre de « l'exemplarité républicaine » souhaitée par le chef de l'État, au cours de la cérémonie des vœux aux corps constitués, le 20 janvier, « des lois bien écrites et rapidement mises en œuvre » ont été évoquées. « Mieux légiférer, c'est aussi mieux préparer les projets de loi. » À ce propos, M. Hollande a décidé « de rompre avec une tradition séculaire » en rendant public l'avis émis par le Conseil d'État (*Les Annonces de la Seine*, 29-1). Le projet de loi sur le renseignement est le premier à bénéficier de cette expertise (*Le Monde*, 21-4).

V. *Bicamérisme. Collectivités territoriales. Habilitation législative. Ministres. Pouvoir réglementaire. Président de la République. Question prioritaire de constitutionnalité*.

#### LOI DE FINANCES

– *Bibliographie*. La règle d'or des finances publiques (colloque Lille 2)», *Gestion & finances publiques*, n° 1-2, 2015.

## MAJORITÉ

– *Amendement Taubira*. L'amendement de la garde des Sceaux écartant les services pénitentiaires de la liste des services pouvant avoir accès aux techniques de recueil de renseignement a été rejeté par 68 voix contre 38, le 14 avril. Combattu par le président de la commission des lois de l'Assemblée nationale, M. Urvoas (mais formellement soutenu par le ministre de l'Intérieur), cet amendement à la loi relative au renseignement a été repoussé par 18 SRC, 47 UMP et 3 UDI, tandis qu'il était approuvé par 30 SRC (principalement les « frondeurs »), 6 écologistes, 1 RRD et 1 GDR (*Le Monde*, 17-4).

– *Discipline*. Au terme de trois semaines de débats difficiles, une cinquantaine de députés socialistes s'apprêtaient, le 17 février, à s'abstenir, voire à voter contre la loi pour la croissance (loi Macron) dont l'adoption devenait incertaine. En conséquence, le Premier ministre appliqua l'article 49, alinéa 3 C (*V. Responsabilité du gouvernement*).

– *Renvoi en commission*. À deux reprises, le 29 janvier, le président du groupe SRC a fait voter le renvoi en commission des propositions de loi (sur le respect du choix de fin de vie et sur les sociétés mères) déposées par les écologistes; en revanche, leur motion de renvoi en commission de la proposition de loi UMP visant à renforcer l'accès aux installations nucléaires a été repoussée, le 5 février, et la proposition adoptée.

## MINISTRES

– *Bibliographie*. J.-P. Camby, « Incompatibilités politiques », in D. de Béchillon (dir.), *Répertoire de contentieux*

*administratif*, Paris, Dalloz, 2014, n° 32.

– *Condition du garde des Sceaux, ministre de la justice*. La loi du 16 février 2015 relative à la modernisation et à la simplification du droit met fin à un vestige de justice retenue. En cas de partage au sein du Tribunal des conflits, le Garde cesse de le vider (art. 6), hypothèse qui s'est présentée une quinzaine de fois depuis 1872.

– *Solidarité*. Mme Royal a désavoué son secrétaire d'État aux transports, M. Vidalies, le 4 janvier, en ce qui concerne la hausse des tarifs ferroviaires (*Le Monde*, 6-1). Commentant les résultats des élections départementales, Mme Taubira a estimé que « la gauche a commis une faute en adoptant les mots de la droite ». Elle a précisé cependant : « Le jour où je ne suis pas solidaire du gouvernement, je m'en vais » (entretien à *L'Obs*, 2-4) (cette *Chronique*, n° 152, p. 180).

V. *Conseil des ministres. Premier ministre. Président de la République. Responsabilité du gouvernement*.

## MISSION D'INFORMATION

– *Avenir institutionnel de la Nouvelle-Calédonie*. Dans sa séance du 11 février, la mission a nommé président M. Busserreau (UMP) et rapporteur M. Urvoas (s) (*JO*, 12-2) (cette *Chronique*, n° 153, p. 173).

V. *Assemblée nationale*.

## NOUVELLE-CALÉDONIE

– *Conformité de la loi du pays créant des centimes additionnels sur la taxe*

sur les jeux au profit des provinces. La décision 2015-5 LP du 27 février s'est prononcée pour la validité de ladite loi du pays, sur recours des présidents des assemblées des provinces Nord et des îles Loyauté (art. 104 de la loi organique du 19 mars 1999) (*JO*, 1<sup>er</sup>-3) (cette *Chronique*, n° 153, p. 170). L'absence de consultation du comité des finances locales (art. 48) n'entache pas la régularité de la procédure, dès lors que son objet exclusif (la création de centimes additionnels au profit des provinces) ne concerne pas les relations financières entre la Nouvelle-Calédonie, les provinces et les communes de Nouvelle-Calédonie. Au surplus, la proposition, à l'origine de la loi, a été soumise pour avis au Conseil d'État (art. 100). Sur le fond, le législateur local était fondé à autoriser les provinces à percevoir de nouvelles recettes fiscales (art. 22). Le Conseil a rejeté l'argument d'un détournement de procédure au profit de la province Sud.

#### V. Conseil constitutionnel.

#### ORDRE DU JOUR

– *Loi Macron*. Commencé le 26 janvier en procédure accélérée, l'examen du projet de loi pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques devait se terminer le 6 février, le temps législatif programmé prévoyant cinquante heures pour les groupes; mais les réponses détaillées du gouvernement, outre les interventions du rapporteur général et des sept rapporteurs thématiques, ont prolongé la discussion jusqu'au dimanche 15 à 5 h 55 du matin. Au total, après 196 heures de débats, 495 amendements adoptés en commission, 558 en séance, le texte, qui comportait initialement 106 articles,

en comptait 203 après la commission et finalement 240. V. *Séance*.

– *Procédure accélérée*. Le président Bartolone a déploré sur son blog le recours excessif à la procédure accélérée, qui a été demandée cent quinze fois entre 2012 et 2014. Interrogé à ce propos lors de questions sur l'amélioration des relations de travail entre le gouvernement et le Parlement, le 11 février, le secrétaire d'État aux relations avec le Parlement, M. Jean-Marie Le Guen, a observé que, depuis la révision du 23 juillet 2008, cette procédure, substituée à l'urgence, n'a pas seulement pour effet de permettre la réunion d'une commission mixte paritaire après une lecture, mais déroge également aux délais prévus entre le dépôt et l'examen d'un texte.

#### PARLEMENT

– *Bibliographie*. G. Bergougnous, « L'incompétence négative vue du Parlement », *Les Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 46, 2015, p. 41; D. Chamussy, « Le Parlement et la question prioritaire de constitutionnalité », *Les Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 47, 2015, p. 45.

V. *Bicamérisme*. *Conseil constitutionnel*. *Président de la République*.

#### PARLEMENTAIRES EN MISSION

– *Inflation et banalisation*. Les attentions gouvernementales se sont multipliées à l'égard des parlementaires, toute révérence gardée. Une quinzaine de députés et un sénateur ont été missionnés. La perspective du congrès du ps, à Poitiers, n'est pas étrangère, semble-t-il, à cette sollicitude, sans



préjudice de l'unité de la majorité (cette *Chronique*, n° 153, p. 174).

V. *Assemblée nationale. Premier ministre. Sénat.*

#### PARTIS POLITIQUES

– *Comptes.* La Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques a publié les comptes des partis pour 2013 (*JO*, 31-12-14). Sur les 408 partis tenus de les déposer, 56 étaient éligibles à l'aide publique, les autres ayant un mandataire financier; au total, 322 ont déposé des comptes certifiés exploitables.

– *Financement public.* Le décret du 23 janvier (*JO*, 25-1) fixe le montant de l'aide publique aux partis et groupements politiques pour 2015 à la somme de 63 100 722,89 euros, au lieu de 63 099 073 en 2014 (cette *Chronique*, n° 150, p. 160). La première tranche est répartie entre treize partis ayant présentés des candidats dans au moins cinquante circonscriptions et vingt-huit partis d'outre-mer; la seconde tranche, entre vingt-quatre partis représentés au Parlement (trois députés et trois sénateurs ne sont rattachés à aucun parti).

#### POUVOIR RÉGLEMENTAIRE

– *Délégation.* Le Conseil constitutionnel a procédé au déclassement de l'article L. 710-1 du code de commerce (252 L) (*JO*, 31-1); d'une disposition de l'article L. 758-1 du code de l'éducation (253 L) (*JO*, 15-2); des articles L. 341-3 et L. 341-9 du code forestier (254 L) (*JO*, 11-4). Par ailleurs, la dénomination d'un établissement public, celle de l'assemblée des chambres de commerce et d'industrie, ressortit au pouvoir

réglementaire (art. L. 710-1 du code de commerce) (*JO*, 23-4) (cette *Chronique*, n° 153, p. 175).

V. *Loi.*

#### PREMIER MINISTRE

– *Allégeance.* Depuis Pékin, le 30 janvier, M. Valls a affirmé: « Je ne peux pas être sur un autre chemin que François Hollande. » Après avoir vanté la gestion « fusionnelle » avec celui-ci, il a ajouté: « Je ne confonds jamais le rôle des uns et des autres: le président de la République a été élu au suffrage universel, c'est lui et lui seul qui dispose de cette légitimité, le Premier ministre, lui, a été nommé. [...] Les Français n'attendent pas de moi que je me prépare à telle ou telle échéance, ils attendent de moi que j'assume pleinement ma fonction. » (*Le Monde*, 1<sup>er</sup>/2-2) (cette *Chronique*, n° 153, p. 176).

– *Autorité: « Je l'incarne ».* Lors d'un déplacement à Montesquiou-des-Albères (Pyrénées-Orientales), le 20 février, M. Valls a réaffirmé sa détermination réformatrice « sans faille ». Et de trancher: « La France a besoin d'autorité. Je l'incarne » (*Le Figaro*, 21/22-2), en recourant à l'article 49, alinéa 3C, ultérieurement.

Le Premier ministre n'a pas hésité à censurer, le 6 mars, Mme Boistard, secrétaire d'État chargée des droits des femmes, qui s'était déclarée favorable, dans un entretien au *Figaro*, au port du voile à l'université. De même, il a centralisé, à nouveau, la communication gouvernementale, qu'il s'agisse, par exemple, du plan de mobilisation générale contre le terrorisme, le 21 janvier, ou de celui de lutte contre la pauvreté, le 3 mars, ou du projet de loi sur le renseignement, le

18 mars, à l'issue du conseil des ministres, avant de le présenter à l'Assemblée nationale, le 13 avril (cette *Chronique*, n° 153, p. 175).

Comme l'an passé, M. Valls a animé la campagne des élections départementales, en mars, dénonçant « l'endormissement généralisé » face au FN, le 5 mars (*Le Monde*, 7-3).

– *Le discours d'union nationale du 13 janvier*. Salué par des *standing ovation*, M. Valls a affirmé, à l'Assemblée nationale: « Oui, la France est en guerre contre le terrorisme, le djihadisme et l'islamisme radical. La France n'est pas en guerre contre une religion. [...] Avec détermination, avec sang-froid, la République va apporter la plus forte des réponses au terrorisme, la fermeté implacable dans le respect de ce que nous sommes, un État de droit » (*Le Monde*, 15-1).

– *Relations avec le Président*. V. *Président de la République*.

– *Rôle*. Selon M. Valls, « quand le président de la République me nomme, il veut aussi un Premier ministre fort, qui existe et qui apporte quelque chose » (déclaration de Pékin) (*Le Monde*, 1<sup>er</sup>/2-2).

V. *Conseil des ministres*. *Gouvernement*. *Ministres*. *Président de la République*. *Responsabilité gouvernementale*. *Séance*.

#### PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE

– *Bibliographie*. F. Bazin, *Les Ombres d'un président*, Paris, Plon, 2015; L. Baghestani, « À propos de la loi organique du 24 novembre 2014 portant application de l'article 68 de

la Constitution », *LPA*, 24-4; P. Jan, « La réelle mais fragile prééminence présidentielle sous la V<sup>e</sup> République », *LPA*, 5-2; F. Savonitto, « Un président enfin responsable politiquement. Enfin presque... », *Constitutions*, 2015, p. 450.

– *Apéritif*. Quatorze députés socialistes « frondeurs » ont été reçus, le 11 mars, par le président Hollande; l'entretien, autour de la table du conseil des ministres, a duré plus de deux heures (*Le Monde*, 13-3).

– *Chef des armées, et chef de guerre*. M. Hollande a pris les mesures appropriées au lendemain des attentats terroristes perpétrés à Paris, les 7 et 9 janvier, en réunissant un conseil de défense permanent; en donnant l'ordre aux forces de l'ordre (GIGN, BRI), le 9 janvier, d'intervenir et en déployant l'armée en vue de la protection des sites sensibles (*Le Monde*, 18/19-1). À la télévision, le 9 janvier, il a lancé un mot d'ordre de mobilisation à ses compatriotes (*Le Monde*, 9, 11/12 et 13-1).

Ultérieurement, le Président a réuni un conseil de défense, les 21 janvier et 25 février, pour évaluer le dispositif de protection du territoire en raison d'une menace « élevée ». Un autre conseil s'est tenu, le 29 avril. De manière inédite, les décisions prises en faveur de l'allocation de moyens supplémentaires aux forces armées ont fait l'objet d'une intervention télévisée: « La sécurité, la protection, l'indépendance, sont des principes qui ne se négocient pas. [...] J'ai pris cette décision comme chef des armées. [...] J'ai fait ce choix parce que c'est celui de la France, de sa protection et de sa sécurité » (*Le Monde*, 30-4).

Par ailleurs, les forces aériennes françaises engagées en Irak disposent de l'appui du porte-avions *Charles-*

*de-Gaulle* déployé dans le Golfe, le 23 février, par décision présidentielle (*Le Monde*, 25-2). M. Hollande a annoncé, en dernier lieu, à Istres, le 19 février, la modernisation des composantes océaniques et aéroportées de l'arme nucléaire (*Le Figaro*, 20-2) (cette *Chronique*, n° 153, p. 177).

– *Collaborateurs*. Il est mis fin aux fonctions de M. Philippe Léglise-Costa, conseiller pour les affaires européennes, et de Mme Sylvie Hubac, directrice de cabinet à la présidence de la République, que remplace M. Thierry Lataste, Mme Constance Rivière étant nommée directrice adjointe (*JO*, 4-1) et M. Christophe Pierrel chef adjoint (*JO*, 6-1). M. Rodolphe Gintz est nommé conseiller finances publiques (*JO*, 16-4). Il est mis fin aux fonctions de M. Hervé Naerhuysen, conseiller politiques fiscales et sectorielles (*JO*, 28-4).

– *Conférence de presse*. « L'esprit de janvier 2015, c'est l'unité de la République », a déclaré le chef de l'État, le 5 février, dans sa cinquième conférence de presse (cette *Chronique*, n° 152, p. 203), où il a rappelé que « la laïcité n'est pas négociable. La France a été attaquée dans ce qu'elle avait de plus sacré : la liberté d'expression, la République et l'égalité humaine » (*Les Annonces de la Seine*, 5-2). Il a ajouté, par ailleurs, que, « si les écologistes veulent participer à cette politique, ils sont les bienvenus ».

– *Déclaration de deuil national*. Par un décret du 7 janvier, le président Hollande a décidé que le jeudi 8 janvier serait un jour de deuil national en hommage aux victimes de l'attentat commis la veille, à Paris, contre les journalistes de *Charlie Hebdo* (*JO*, 8-1). Les drapeaux ont été mis en berne, ensuite,

sur les bâtiments et les édifices publics jusqu'au dimanche 11, en hommage aux victimes de la prise d'otages de l'Hyper Cacher de la porte de Vincennes.

– *Écologiste*. Le président a confirmé son engagement (cette *Chronique*, n° 153, p. 178) en se rendant à Manille (Philippines), le 26 février, accompagné de l'actrice Marion Cotillard (*Le Monde*, 28-2).

– *Engagement contre le FN*. En vue des élections départementales, M. Hollande a estimé, s'agissant des électeurs frontaliers : « La seule attitude à avoir, c'est d'aller les chercher, les arracher même, pour leur parler et les convaincre » (entretien au *Parisien*, 4-3).

– *Garant de l'unité nationale*. Le chef de l'État a reçu, au lendemain de l'attentat terroriste contre les journalistes de *Charlie Hebdo*, le 8 janvier, M. Sarkozy, après s'être entretenu par téléphone avec MM. Giscard d'Estaing et Chirac, puis les présidents des assemblées et des groupes parlementaires. Le lendemain, la consultation a été étendue aux présidents de partis non représentés au Parlement : MM. Bayrou et Dupont-Aignan, et Mme Le Pen (*Le Monde*, 10 et 11/12-1). La gravité de la crise a été à l'origine de cette démarche centralisée, à l'opposé d'une répartition des tâches avec le Premier ministre.

Le président de la République a réuni, à l'Élysée, les représentants des cultes juif et musulman, le 24 février, après le refus de ces derniers de participer, la veille, au dîner annuel du Conseil représentatif des institutions juives de France (*Le Monde*, 26-2).

– *Maintien du cap et du Premier ministre*. À la veille du scrutin départemental,

M. Hollande a déclaré, le 12 mars, à *Challenges*: « Il n'y aura pas de changement ni de ligne ni de Premier ministre en cas de défaite. [...] Pourquoi changerais-je de ligne politique alors qu'elle [...] commence à porter ses fruits ? » La rupture par rapport à la défaite aux municipales de l'an dernier est opérée (cette *Chronique*, n° 150, p. 163).

– *Néologisme présidentiel*. Au cours de sa conférence de presse, le 5 février, le chef de l'État a estimé qu'aucun Français ne devait se sentir « ségrégé » (*Le Figaro*, 6-2).

– *PCF = FN ?* « Mme Le Pen parle comme un tract du Parti communiste des années 1970 », a déclaré le président Hollande à Canal + dans l'émission « Supplément », le 19 avril, provoquant les protestations du secrétaire général dudit parti (*Le Monde*, 22-4).

– *Posture régaliennne*. « J'ai forcément changé », a observé le Président, après les épreuves de janvier, qui ont « aussi changé notre pays » (conférence de presse du 5 février).

– « *Président de gauche* ». M. Hollande se veut tel, dans sa lutte contre le chômage (conférence de presse du 5 février) (*Le Figaro*, 6-2) (cette *Chronique*, n° 150, p. 164).

– *Relations avec le Premier ministre*. Réaffirmant dans sa conférence de presse « l'harmonie et la bonne organisation qui règne actuellement au sein du couple exécutif », le président Hollande a loué, le 5 février, « un partage des tâches où chacun doit être à sa place, en cohérence et en confiance, c'est le cas » (*Le Monde*, 7-2) (cette *Chronique*, n° 153, p. 178).

– *Réunion*. Le chef de l'État a tenu, le 13 avril, une réunion de mobilisation pour l'emploi avec le Premier ministre, les ministres concernés, le directeur de Pôle emploi et des préfets de région (*BQ*, 14-4).

– *Rituel*. Le Président a présenté ses vœux, le 17 janvier, à ses compatriotes corréziens (*Le Monde*, 19-1) (cette *Chronique*, n° 150, p. 164).

– *Saisine du Conseil constitutionnel*. Le président Hollande a annoncé, le 5 avril, sur Canal +, son intention de saisir le Conseil constitutionnel de la loi sur le renseignement. Ce serait la première fois que le chef de l'État fait application de l'article 61, alinéa 2 C.

– *Santé*. À sa demande, le président de la République a subi un examen médical qui s'est révélé « normal » (*BQ*, 4-3) (cette *Chronique*, n° 150, p. 164).

– *Vœux*. Suivant la pratique, les cérémonies se sont échelonnées tout au long du mois de janvier (*Le Monde*, 3-1). Cependant, le Président a innové, en les préfaçant, dès le lundi 5 janvier, sur France Inter, à 7 heures.

V. *Conseil des ministres. Gouvernement. Loi. Ministres. Premier ministre. Responsabilité du gouvernement. République.*

#### QUESTION PRIORITAIRE DE CONSTITUTIONNALITÉ

– *Bibliographie*. « Cinquième anniversaire de la question prioritaire de constitutionnalité » (discours de J.-L. Debré et D. Spielmann), Conseil-constitutionnel. fr, 2-3 ; « Cinq ans de question prioritaire de constitutionnalité » (dossier), *Les*

*Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 47, 2015; D. Chamussy, « Le Parlement et la question prioritaire de constitutionnalité », *ibid.*, p. 45; J. Arrighi de Casanova, « Quel avenir pour la jurisprudence Kimberly Clark ? », *Les Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 46, 2015, p. 29; Th. Larrouturou, « La question prioritaire de constitutionnalité est-elle une voie de recours à épuiser avant de saisir la Cour européenne des droits de l'homme ? », *RDP*, 2015, p. 111; F. Sureau, « Éloge de la question », *JCP*, 9-3, p. 457.

– *Chr. LPA*, 23-3; *RFPP*, n° 130, 2015, p. 235.

– *Bilan*. Au 31 décembre 2014, le Conseil constitutionnel a rendu 381 décisions, après un pic de 110 décisions en 2011; le nombre a diminué à 67 en 2014. Le renvoi par le Conseil d'État et la Cour de cassation, en 2014, est, à égalité, de 19,5 %. Les décisions du Conseil se répartissent comme suit : 54,3 % de décisions de conformité, 11,7 % de conformité sous réserve; 19 % de non-conformité totale, 8,6 % de non-conformité partielle; 4,9 % de non-lieu à statuer; et 1,1 % de décisions relatives à la procédure (v. Chr. Maugué, « La QPC : 5 ans déjà, et toujours aucune prescription en vue », *Les Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 47, 2015, p. 13).

– « *Disposition législative* ». Divers aspects sont à relever.

**I.** Le principe des nationalisations énoncé par l'alinéa 9 du Préambule de la Constitution de 1946 ne peut être invoqué au soutien d'une question prioritaire de constitutionnalité (2015-459 QPC) (*JO*, 26-3).

**II.** Le second alinéa de l'article 1<sup>er</sup> C, selon lequel « la loi favorise l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et aux responsabilités professionnelles et sociales », n'institue pas un droit ou une liberté, au sens de l'article 61-1 C. Une QPC ne peut donc être soutenue à son appui (465 QPC) (*JO*, 26-4).

**III.** Une QPC doit être appréciée comme portant sur les dispositions applicables au litige soulevé, dans ses versions successives applicables pendant une période (2014-445 et 456 QPC) (*JO*, 31-1 et 8-3).

**IV.** Le Conseil a confirmé, une nouvelle fois, que l'incompétence négative du législateur ne vaut que si elle affecte par elle-même un droit ou une liberté que la Constitution garantit (450 QPC) (*JO*, 1<sup>er</sup>-3).

**V.** *Ratione temporis*, une loi de la Restauration du 28 avril 1816 modifiée sur les finances a fait l'objet d'un recours (2015-459 QPC) (*JO*, 29-3).

– *Procédure*. Sans préjudice d'une demande de récusation d'un membre (2014-439 QPC) (v. *Conseil constitutionnel*) et du contentieux électoral (v. *supra*), on s'attachera à quelques éléments.

**I.** Seule une intervention de personnes justifiant un « intérêt spécial » (art. 6 du règlement intérieur) est recevable, a rappelé le Conseil (2014-453 QPC) (*JO*, 20-3), à l'instar de collègues (2015-465 QPC) (*JO*, 26-4). Ce dernier interprète étroitement l'arrêt de renvoi (2014-450 QPC) (*JO*, 1<sup>er</sup>-3).

**II.** Une déclaration de conformité a résulté d'une double réserve

d'interprétation (2015-460 QPC, cons. 15 et 23) (*JO*, 29-3).

III. Le Conseil a rejeté la demande de transmission d'une question préjudicielle à la Cour de justice de l'Union européenne, examen qui ressortit à la compétence des juridictions administratives et judiciaires (2014-439 QPC, cons. 7) (*JO*, 25-1). Mais il s'autorise *proprio motu* à y recourir (2013-314 QPC, « Mandat d'arrêt européen ») (cette *Chronique*, n° 146, p. 181).

206 IV. L'abrogation différée d'une inconstitutionnalité (art. 62 C) a été prononcée au 1<sup>er</sup> janvier 2016 (2014-457 QPC) (*JO*, 22-3) s'agissant de l'ordre des pharmaciens et au 1<sup>er</sup> septembre suivant (453 QPC) (*JO*, 20-3) en matière de délit d'initié.

V. Le Conseil s'est prononcé sur la recevabilité de la QPC relative à la déchéance de la nationalité française (439 QPC) (*JO*, 25-1), dès lors que précédemment il l'avait examinée, sans la déclarer pour autant conforme à la Constitution dans le dispositif de la décision (96-377 DC, *Rec.*, p. 87). Le changement de circonstances autorise, par ailleurs, un réexamen (2015-460 QPC) (*JO*, 29-3).  
V. *Contentieux électoral*.

VI. Il n'y a pas lieu à statuer, a jugé le Conseil sur renvoi d'une QPC par le Conseil d'État, dès lors qu'en l'absence de disposition réglementaire une disposition législative n'est pas entrée en vigueur (460 QPC, cons. 7) (*JO*, 29-3).

– *Retenue à l'égard du législateur*. Selon une interprétation rituelle, en l'absence d'un pouvoir d'appréciation et de décision identique, il n'appartient

pas au Conseil de lui « indiquer les modifications qui doivent être retenues pour qu'il soit remédié à l'inconstitutionnalité constatée » (2014-453/454 et 2015-462 QPC, cons. 35) (*JO*, 20-3). De la même façon, il n'a pas à rechercher si les objectifs que le législateur s'est assignés auraient pu être atteints par d'autres voies, à partir de l'instant où les modalités retenues « ne sont pas manifestement inappropriées à l'objectif visé » (2014-456 et 2015-458 QPC) (*JO*, 8, 22-3).

Attentionné, le Conseil a estimé que, lorsque le législateur s'efforce de réduire les disparités de traitement en matière de protection sociale, il n'est pas tenu « de remédier concomitamment à l'ensemble des disparités existantes » (460 QPC) (*JO*, 26-3) ni d'« uniformiser les régions juridiques » (447 QPC) (*JO*, 8-2).

– *Suivi*. Le législateur a tiré les conséquences de la décision de censure (2014-405 QPC, « Commune de Salbris ») (cette *Chronique*, n° 151, p. 169), après rejet d'une contestation (2015-711 DC).

V. *Collectivités territoriales. Conseil constitutionnel. Contentieux électoral. Droits et libertés*.

## RÉPUBLIQUE

– *Bibliographie*. « Démocratie et terrorisme » (dossier), *RDP*, 2015, p. 301.

– « *Appartenance républicaine* ». À la demande du chef de l'État, les présidents des assemblées parlementaires ont rendu, le 15 avril, leur rapport respectif sur le renforcement de l'appartenance républicaine (*Le Monde*, 16-4). M. Bartolone se prononce pour le

vote obligatoire tandis que M. Larcher insiste sur le nécessaire contrôle des flux migratoires, notamment.

– « *Exemplarité républicaine* ». Dans ses vœux aux corps constitués, le 20 janvier, M. Hollande s'est prononcé en faveur de plusieurs propositions : « Il devra être procédé à des vérifications avant toutes les nominations des plus importantes; [...] les nouvelles règles déontologiques seront étendues à tous les acteurs publics, fonctionnaires comme magistrats; de nouveaux pouvoirs [seront donnés] au Conseil supérieur de la magistrature pour la nomination des magistrats du parquet » (*Les Annonces de la Seine*, 29-1).

– *Laïcité*. « La laïcité n'est pas négociable car elle nous permet de vivre ensemble. [...] La laïcité, c'est des valeurs et des règles de droit qui consistent à protéger ce qui nous est commun, mais aussi ce qui nous est singulier », a proclamé M. Hollande, lors de sa conférence de presse du 5 février. « La laïcité, c'est une garantie pour la France contre les intolérances qui viendraient de l'intérieur et contre les influences qui viendraient de l'extérieur », a-t-il poursuivi (*Les Annonces de la Seine*, 5-2). Le chef de l'État a souhaité que le 9 décembre, jour de la laïcité, en souvenir de la loi de 1905, soit célébré dans les établissements et qu'une « réserve citoyenne d'appui » soit créée (vœux au monde éducatif) (*Les Annonces de la Seine*, 29-1). Pourquoi ne pas créer une fête de la Constitution, à la réflexion ?

– « *Marche républicaine* ». À l'initiative du chef de l'État, des marches ont eu lieu le 10 janvier, à Nice et à Toulouse, notamment, et à Paris, le lendemain, en réaction aux attentats terroristes. Sur le

boulevard Voltaire de la capitale, une quarantaine de chefs d'État et de gouvernements ont entouré, de manière inédite, M. Hollande, ainsi que des représentants de formations politiques, à l'exception du Front national, présent à Beaucaire (Gard) (*Le Monde*, 12/13-1). Seul François Mitterrand avait participé à une manifestation, en 1990, après la profanation du cimetière juif de Carpentras (cette *Chronique*, n° 55 p. 221

– « *Unité de la République* ». « L'esprit du 11 janvier, selon le chef de l'État, c'est l'unité de la République. [...] Cet esprit-là, je dois le prolonger avec le gouvernement car il élève nos responsabilités pour que la République soit plus forte et soit plus juste » (conférence de presse du 5 février). Ces responsabilités s'énoncent comme suit : « Être à la hauteur de la menace [...], c'est aussi de faire vivre la cohésion nationale [...], c'est de promouvoir l'école de la République [...], c'est l'égalité entre les territoires, c'est l'engagement civique » (*Les Annonces de la Seine*, 5-2).

V. *Bicamérisme. Loi. Parlement. Premier ministre. Président de la République.*

## RÉSOLUTIONS

– *Article 88-4 C*. Sur proposition de la commission des lois constitutionnelles est devenue résolution du Sénat l'expression des parlements nationaux lors du renouvellement de la Commission européenne, le 9 janvier (*JO*, 10-1).

V. *Sénat.*

RESPONSABILITÉ  
DU GOUVERNEMENT

– *Bibliographie*. P. Avril et J. Gicquel, « Mémento sur le 49-3 », *LPA*, 13-3.

– *Article 49, alinéa 3 C*. Au moment du vote solennel du projet de loi sur la croissance, le 17 février, le Premier ministre a annoncé que le conseil des ministres venait de l'autoriser à engager la responsabilité du gouvernement sur ce texte. Le projet a donc été considéré comme adopté le 19, après le rejet de la motion de censure déposée par l'UMP et l'UDI, qui n'a recueilli que 234 voix (il en fallait 289), dont 6 GDR, 1 écologiste et 6 non-inscrits. La dernière application de l'article 49-3 remonte au 9 février 2006, par Dominique de Villepin (cette *Chronique*, n° 118, p. 209).

V. *Conseil des ministres. Majorité. Premier ministre.*

## SÉANCE

– *Bibliographie*. G. Sutter, « Le renouvellement de la division du travail entre commission permanente et séance plénière », in J.-Ph. Derosier et M. Doray (dir.), *La Délibération après la révision constitutionnelle de 2008*, Paris, Mare et Martin, 2014, p. 5.

– *Invitation au ministre*. Mme Sandrine Mazetier, qui présidait la troisième séance du 30 janvier, a invité M. Emmanuel Macron « à être plus économe de son temps de parole, même si ses réponses sont très précises et intéressantes [...]. Si nous poursuivons à ce rythme, nous risquons fort de ne pas pouvoir tenir les délais ». V. *Ordre du jour*.

– « *La Marseillaise* ». À l'issue de l'hommage rendu par le président Bartolone aux victimes des attentats, le 13 janvier, les députés ont observé une minute de silence et chanté, avec les membres du gouvernement, l'hymne national, pour la première fois, semble-t-il, depuis le 11 novembre 1918. Une scène identique se reproduira au Sénat, peu de temps après (*Le Monde*, 15-1).

– *Priorité*. En raison du retour à l'Assemblée de Mme Geneviève Fioraso, le mandat de son remplaçant, M. Olivier Véran (SRC), expirait le dimanche 5 avril, pendant l'examen du projet sur la modernisation du service de santé, dont il était le rapporteur. Pour lui permettre de participer à la discussion de l'article 9 concernant les « salles de shoot », la présidente de la commission des affaires sociales, Mme Michèle Delaunay (SRC), invoqua le nouvel article 95 RAN (cette *Chronique*, n° 153, p. 182) pour qu'il soit examiné en priorité, le 3 avril, mais elle dut retirer sa demande devant les protestations provoquées par ce bouleversement de la discussion en cours.

– *Séance d'union nationale du 13 janvier*. En hommage aux dix-sept victimes des attentats terroristes, le Premier ministre a été ovationné, à l'Assemblée nationale, ainsi que le ministre de l'Intérieur.

V. *Assemblée nationale. Premier ministre. Président de la République. Sénat.*

## SÉNAT

– *Chaîne parlementaire*. Le bureau a repoussé, le 28 janvier, la proposition de l'Assemblée nationale de fusionner les deux chaînes LCP et Public Sénat (*Le Figaro*, 31-1). V. *Bicamérisme*.



– *Composition*. M. Marini (UMP) (Oise) a démissionné de son mandat, le 7 janvier (*JO*, 9-1). M. Cigolotti (UDI-UC) (Haute-Loire) a été élu, le 25 janvier (cette *Chronique*, n° 153, p. 183) (*JO*, 27-1). M. Dufaut (UMP) (Vaucluse) a été proclamé élu par le Conseil constitutionnel, le 12 février, en lieu et place de Mme Jean (s) (*JO*, 14-2). Le Conseil a prononcé l’annulation de l’élection de Mme Tiri et de M. Dubois (UDI-UC), sénateurs de Polynésie française, le 6 février (*JO*, 8-2). Élu président du conseil départemental du Nord, M. Lecerf (UMP) a démissionné de son mandat, le 21 avril (*JO*, 22-4).

– « *Hors les murs* ». Les membres de la commission des lois et celle du développement durable ont siégé et consulté à Bordeaux, le 12 janvier (cette *Chronique*, n° 153, p. 183).

– *Président*. M. Larcher s’est adonné à la diplomatie parlementaire en se rendant à Moscou, pour évoquer la situation en Ukraine, le 26 février (*Le Monde*, 28-2).

– *Proposition de résolution*. Pour faire suite aux préconisations du groupe de travail animé par MM. Karoutchi (UMP) (Hauts-de-Seine) et Richard (s) (Val-d’Oise), le président Larcher a déposé, en mars, devant la commission des lois, une proposition en vue de « réformer les méthodes de travail du Sénat » (cette *Chronique*, n° 153, p. 183).

V. *Bicamérisme. Conseil constitutionnel. Contentieux électoral. Parlementaires en mission. Président de la République. Résolutions. Séance.*

TRANSPARENCE DE LA VIE PUBLIQUE 209

– *Bibliographie*. B. Mathieu et M. Verpeaux (dir.), *Transparence et vie publique*, Paris, Dalloz, 2015 ; J.-L. Nadal, *Rénover la confiance publique. Rapport au président de la République sur l’exemplarité des responsables publics*, Paris, La Documentation française, 2015.

V. *Assemblée nationale. Ministres. Sénat.*



---

# SUMMARIES

JULIE BENETTI

## **Primaries and our Republican Monarchy**

Until recently, primaries were alien to the French political culture characterized, since 1958, by a direct relationship between the nation and its chief. They are now experiencing a growing and perhaps irreversible success with profound effects on the political system of the Fifth Republic. As they are becoming accepted as the first natural stage of the presidential election, which they anticipate and replicate step by step, they are also a symptom of the weakening of the presidential leadership that they at once reflect and try to contain.

211

THOMAS HOCHMANN

## **American Primaries: The Good, the Bad and the Ugly**

Primaries first appeared in the early 20<sup>th</sup> century and became gradually accepted. It was only in the 1970s that most of the states entrusted their citizens with the designation of electoral candidates, including for the presidential election. However, political parties still try to maintain an important control over their choice. Confronted with attempts by the states to increase the number of voters, the courts have usually protected the right of association of political parties. A new type of primaries that has emerged recently may, however, change the situation.

YVES MÉNY

## **Primaries: (Apparent) Virtues and (Hidden) Vices of an American Transplant**

Primaries were born in America at the apex of the People's Party's influence at the turn of the 20<sup>th</sup> century. For a long time, they were considered as a rather curious and exotic peculiarity of American politics and as an anti-party instrument since the two dominant parties were losing their grip on the electoral process. Strangely enough, and without too much in-depth analysis, the left parties in Europe and in particular the French Socialist Party and the Italian Democratic Party

have jumped on the primary band-wagon. This can be explained as a desperate attempt to address the twin issues of leadership and representativeness that the traditional party apparatuses were unable to solve in a satisfactory fashion. This transplant might bring short-term solutions but the risk is to further transform and hollow out the traditional parliamentary parties in Europe.

AURÉLIE DUFFY-MEUNIER

**When and How to Choose a Leader: The British Example**

212 In the United Kingdom, political parties control the choice of their leader. Such an appointment usually occurs after a defeat in the general election when the party decides to choose a new leader better able to guarantee its unity, to become the head of the shadow cabinet and to win the next general election in order to be head of government. The selection process within the two major parties has been democratized, yet it remains limited to the party members, indicating that the United Kingdom is not only a parliamentary regime, but also a party system.

GÉRARD GRUNBERG

**Open Presidential Primaries: Death or Revival of Political Parties?**

The adoption by the two major French parties of the primary procedure in order to designate their candidate for the presidential election is in line with the personalization of power typical of the presidency within the framework of the Fifth Republic. This popular procedure gives the parties that adopt it a particular status which enhances their chance to win. On the other hand, it weakens the model of the activist party and the parliamentary party which favors collective discussion over individual political ambitions and careers.

BERNARD DOLEZ

**The French Socialist Party, the Primaries,  
and the “(De) Presidentialization” of the Regime**

The very principle of primaries confirms the centrality of the presidential election. However, by separating the party leadership from the presidential candidacy, the primaries open the way for the designation of an outsider thereby weakening the authority of the new president over his own party, and even his executive leadership. Primaries are therefore a factor of “depresidentialization” of the regime, and may even lead to a party system.

MATTHIAS FEKL

### **The 2014 Primaries: Balance Sheet and Lessons for Local Democracy**

Introduced by stealth in French politics in 2011, the revolution of French-style primaries allowed the Socialist Party to designate a winning candidate for the 2012 presidential election. Though initially contested, this mode of designation has become generally accepted and is now a reference for many political parties. First introduced at the national level, its transfer at the local level for the March 2015 municipal elections in Paris, Lyon, Marseille or Le Havre has also been an undeniable democratic success. Despite a nuanced political balance sheet, local primaries seem destined for a bright future, at one condition: they should not be envisaged as a local duplication of a national procedure, but as a genuine democratic revolution based on the necessary revitalization of our local democracy.

213

FLORENCE HAEGEL

### **The UMP Primary: Origin and Stakes**

The adoption by the French right of an open primary has been a long process, but it was reactivated in early 2013 as the party, facing an internal crisis, decided to copy the Socialist Party. Adopted on April 7<sup>th</sup> 2015, the primary organization charter is going to transform the operating mode of the right-wing party by reinforcing its submission to electoral goals and by engaging it – in a very innovative fashion – in a regulated and competitive pluralist process.

ANNE LEVADE

### **Primary Law: Rules, Supervision, Finances, Sanctions**

Rarely analyzed from a legal perspective, the primaries now organized by French political parties to designate their candidates for a national election have nevertheless contributed to the emergence of a form of “common law”. Inspired by the internal rules of political parties, it deals with their organization and supervision, and assumes that the norms of national electoral law apply, in particular regarding finances.

RÉMI LEFEBVRE

### **Primaries: The Triumph of Opinion-Based Democracy?**

Based on a case study of the Socialist Party which introduced the usage of open primaries in France for the 2012 presidential election, the goal of

this article is to understand how opinion polls contribute to shaping the new process of designation of the candidate. Since the 1980s, opinion polls already strongly conditioned the selection of candidates. But the adoption of open primaries has reinforced external pressures and the intertwining of party and media competition.

DOMINIQUE ROUSSEAU

**Primaries: The Democratic Meaning of a Democratic Project**

By their origin, primaries have a democratic meaning: to prevent the far-right from taking power. By their specificities, they are the bearer of a democratic project: i.e. to open, for a while, a space and a procedure which favor political discussion over the choice of the programs and of the men or women who will implement them.

214

PIERRE AVRIL

**Primaries: A Weakening of Democracy?**

In theory, primaries are a democratic procedure but, in the framework of the Fifth Republic, the experience has so far revealed some of their pernicious effects. They promote communication over political debate and, in the case of the designation of presidential candidates, they contribute to weakening the policy-making role of parties while increasing the personalization and concentration of power under the guise of democratization.

ÉRIC THIERS

**A Short Dictionary of Primaries**

**CHRONICLES**

BÉLIGH NABLI

**The Bases of the “Moralization-Judicialization” of Politics**

PIERRE ASTIÉ, DOMINIQUE BREILLAT  
AND CÉLINE LAGEOT

**Foreign Chronicles**

(January 1<sup>st</sup> – March 31<sup>th</sup>, 2015)

PIERRE AVRIL AND JEAN GICQUEL

**French Constitutional Chronicle**

(January 1<sup>st</sup> – April 30<sup>th</sup>, 2015)

VOTRE REVUE **POUVOIRS** EST DÉSORMAIS EN LIGNE !

[www.revue-pouvoirs.fr](http://www.revue-pouvoirs.fr), c'est :

*En accès libre*

- l'intégralité des numéros de 1977 à 2011
- l'ensemble des sommaires et des résumés (français et anglais) depuis 1977
- un accès intégral aux chroniques régulières
- plus de 2 000 articles et 140 numéros 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](mailto: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)

Tarifs : 83 € (France) – 90 € (étranger)

M.     Mme

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)

© « POUVOIRS », SEPTEMBRE 2015  
ISSN 0152-0768  
ISBN 978-2-02-123092-5  
CPPAP 59-303

RÉALISATION : PAO ÉDITIONS DU SEUIL  
IMPRESSION : BRODARD ET TAUPIN À LA FLÈCHE  
DÉPÔT LÉGAL : SEPTEMBRE 2015. N° 123092 (00000)  
IMPRIMÉ EN FRANCE