

Jean-Claude Colliard: profesor, constitucionalista, juez electoral y hombre honesto

Textos seleccionados

Tomo III



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

Jean-Claude Colliard:
profesor, constitucionalista,
juez electoral y hombre honesto.
Textos seleccionados

Editorial TEPJF

Jean-Claude Colliard:
profesor, constitucionalista,
juez electoral y hombre honesto.
Textos seleccionados

Tomo III



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

México, 2016

342.7916 J888e t. III La justicia electoral mexicana en el foro internacional. El TEPJF en la Comisión de Venecia. Jean-Claude Colliard: profesor, constitucionalista, juez electoral y hombre honesto. Textos seleccionados, tomo III / Manuel González Oropeza, Dong Nguyen Huu, Janine M. Otálora Malassis y Alberto Guevara Castro, coordinación ; Julien Gabriel Charlopin, traducción ; Coordinación de Comunicación Social, edición. -- Primera edición. -- México : Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2016.

798 páginas ; 25 cm.

ISBN 978-607-708-352-8

1. Colliard, Jean-Claude, (1946-2014) -- Homenaje Póstumo. 2. Justicia Constitucional. 3. Derecho. 4. Ciencia Política. 5. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (México). 6. Comisión de Venecia. I. González Oropeza, Manuel, coordinador. II. Nguyen Huu, Dong, coordinador. III. Otálora Malassis, Janine Madeline, coordinadora. IV. Guevara Castro, Alberto, coordinador. V. Gabriel Charlopin, Julien, traductor. V. Título.

*Jean-Claude Colliard: profesor, constitucionalista,
juez electoral y hombre honesto. Textos seleccionados*
Tomo III

Primera edición 2016.

D.R. © Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
Carlota Armero núm. 5000, colonia CTM Culhuacán,
CP 04480, delegación Coyoacán, Ciudad de México.
Teléfonos 5728-2300 y 5728-2400.

www.te.gob.mx
editorial@te.gob.mx

Edición: Coordinación de Comunicación Social.
Coordinación: Manuel González Oropeza,
Dong Nguyen Huu, Janine M. Otálora Malassis
y Alberto Guevara Castro.
Traductor: Julien Gabriel Charlopin.

ISBN 978-607-708-352-8 Tomo III.
ISBN 978-607-708-303-0 Obra completa.

Impreso en México.

Directorio

Sala Superior

Magistrado Constancio Carrasco Daza

Presidente

Magistrada María del Carmen Alanis Figueroa

Magistrado Flavio Galván Rivera

Magistrado Manuel González Oropeza

Magistrado Salvador O. Nava Gomar

Magistrado Pedro Esteban Penagos López

Comité Académico y Editorial

Magistrado Constancio Carrasco Daza

Presidente

Magistrado Flavio Galván Rivera

Magistrado Manuel González Oropeza

Magistrado Salvador O. Nava Gomar

Dr. Álvaro Arreola Ayala

Dr. Eduardo Ferrer Mac-Gregor Poisot

Dr. Hugo Saúl Ramírez García

Dr. Pedro Salazar Ugarte

Dra. Elisa Speckman Guerra

Dr. Carlos Báez Silva

Lic. Ricardo Barraza Gómez

Secretarios Técnicos

Índice

Biographie	17
Biografía	19
Presentación	21
Préface	27
Prefacio	35
Note du traducteur	43
Nota del traductor	45
Primera sección	
Un professeur de sciences politiques	
Un profesor de ciencias políticas	
Sur trois nouveaux régimes parlementaires	49
<i>Sobre tres nuevos regímenes parlamentarios</i>	79
Que peut le président?	93
<i>¿Qué puede hacer el presidente?</i>	109

Le processus de nomination des candidats et l'organisation des campagnes électorales	119
<i>El proceso de nominación de los candidatos y la organización de las campañas electorales</i>	<i>143</i>
La singularité française	155
<i>La singularidad francesa</i>	<i>173</i>
La territorialisation de l'offre politique	185
<i>La territorialización de la oferta política</i>	<i>207</i>
Sur le qualificatif de «semi-présidentiel»	217
<i>Sobre el calificativo semipresidencial</i>	<i>225</i>
La diarchie, aspects juridiques et politiques	231
<i>La diarquía: aspectos jurídicos y políticos</i>	<i>245</i>
Être présidentiable	255
<i>Ser presidenciable</i>	<i>273</i>
L'attribution du pouvoir par les électeurs comme modèle commun de l'Union	283
<i>La atribución del poder por los electores como modelo común de la Unión Europea</i>	<i>293</i>

Segunda sección

Un constitutionnaliste

Un constitucionalista

Le système des partis ou la Constitution Politique de la V ^e République	303
<i>El sistema de los partidos o la Constitución Política de la Quinta República</i>	<i>327</i>

Le Conseil Constitutionnel, conseiller en matière électorale	337
<i>El Consejo Constitucional, consejero en materia electoral</i>	349
L'action de la Constitution sur les partis politiques	359
<i>La acción de la Constitución sobre los partidos políticos</i>	371
François Mitterrand et la Constitution de la V ^e République	381
<i>François Mitterrand y la Constitución de la Quinta República</i>	391
La revalorisation des parlements?	399
<i>¿La revalorización de los parlamentos?</i>	409
Un nouveau Conseil Constitutionnel?	419
<i>¿Un nuevo Consejo Constitucional?</i>	433
Quelle indépendance pour la justice ?	445
<i>¿Qué independencia para la justicia?</i>	457

Tercera sección

Un juge électoral

Un juez electoral

Financement des partis politiques et des campagnes électorales	467
<i>Financiamiento de los partidos políticos y campañas electorales</i>	481

La liberté des partis politiques	491
<i>La libertad de los partidos políticos</i>	515
Commentaires sur le financement des partis politiques	531
<i>Observaciones sobre el financiamiento de los partidos políticos</i>	537
La justice électorale en France	541
<i>Justicia electoral en Francia</i>	569
Le financement des campagnes électorales et le contrôle des comptes de campagne	595
<i>El financiamiento de las campañas electorales y el control de las cuentas de campaña</i>	611
Le contentieux électoral	623
<i>El contencioso electoral</i>	633
Les mutations de l'opération électorale : élection des représentants ou élection des gouvernants	641
<i>Las mutaciones de la operación electoral: elección de representantes o elección de gobernantes</i>	653
Article 25, alinéa 3. Le découpage électoral	661
<i>Artículo 25, apartado 3. La distritación electoral</i>	677

Cuarta sección

Un honnête homme

Un hombre honesto

Liberté, égalité, fraternité	691
<i>Libertad, igualdad, fraternidad</i>	709

Cérémonie de remise des insignes de docteur honoris causa à M. le Président Mikhaïl Serguéievitch Gorbatchev	719
<i>Ceremonia de entrega de las insignias de doctor honoris causa al Sr. presidente Mijaïl Serguéyevich Gorbachov</i>	<i>731</i>
Je te fais une lettre	743
<i>Te escribo una carta</i>	<i>751</i>
Un homme d'intuitions	757
<i>Un hombre de intuiciones</i>	<i>769</i>
Épilogue	777
<i>Epílogo</i>	<i>787</i>
Listado de siglas	797



Jean-Claude Colliard
(1946-2014)

Biographie

Naissance le 15 mars 1946 à Paris.

Études secondaires aux lycées Champollion à Grenoble et Henri IV à Paris.

Études supérieures à la Faculté de droit et à l'Institut d'études politiques de Paris.

DES de Science politique (1967), de droit public (1968). Diplôme de l'Institut d'études politiques de Paris (1967).

Docteur en droit, Agrégé de Droit Public et de Science politique (1972).

Professeur à la faculté de droit et des sciences politiques de Nantes (1973-1985). Doyen de la faculté (1980-1981).

Professeur à l'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, Département de Science politique (depuis 1985), Directeur du Département (1995-2000).

Directeur-adjoint (1981-1982), puis Directeur (1982-1988) du Cabinet du président de la République.

Directeur de cabinet du président de l'Assemblée nationale (1988-1992).

Membre de la Commission Vedel de réflexion sur la réforme du mode de scrutin (juin 1992-février 1993).

Membre du Conseil constitutionnel (1998-2007).

Membre pour la France de ma Commission de Venise du Conseil de l'Europe (suppléant 2004-2006, titulaire depuis 2006).

Président de la Fondation Santé des Étudiants de France (mars 2007).

Biographie

Président de l'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne (mai 2009-mai 2012).

Président du PRES (Pôle de Recherche et d'enseignement supérieur) HESAM (Hautes Études, Sorbonne, Arts et Métiers) depuis 2011.

Distinctions

Commandeur dans l'ordre de la légion d'honneur, janvier 2013.

Officier dans l'ordre des palmes académiques, 2012.

Docteur honoris causa de l'Université de Bucarest (Roumanie), 2010.

Docteur honoris causa de l'Université Galatasaray (Turquie), 2012.

Docteur honoris causa de l'Université du Nuevo León (Mexique), 2013.

Biografía

Jean-Claude Colliard nació el 15 de marzo de 1946 en París. Realizó los estudios superiores en la Facultad de Derecho y en el Instituto de Estudios Políticos de París. Obtuvo el diploma de estudios superiores (DES, posgrado) en Ciencia Política (1967) y en Derecho Público (1968), así como el diploma del Instituto de Estudios Políticos (1967). Se doctoró en Derecho y fungió como titular de la Agregación en Derecho Público y Ciencia Política (1972).

Cargos y representaciones

- Catedrático en la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de Nantes (1973-1985). Decano de la Facultad (1980-1981).
- Catedrático en la Universidad París 1 Panteón-Sorbona, en el Departamento de Ciencia Política (desde 1985). Director del Departamento (1995-2000).
- Director adjunto (1981-1982) y director (1982-1988) del Gabinete del Presidente de la República.
- Director del Gabinete del Presidente de la Asamblea Nacional (1988-1992).
- Miembro del Comité Vedel, encargado de reflexionar acerca de la reforma del modo de escrutinio (junio de 1992-febrero de 1993).

Biografía

- Miembro del Comité Consultivo para la Revisión de la Constitución, que presidía Georges Vedel (diciembre de 1992-febrero de 1993).
- Miembro del Consejo Constitucional (1998-2007).
- Miembro representante de Francia en la Comisión de Venecia del Consejo de Europa (suplente 2004-2006; titular desde 2006).
- Presidente de la Fundación Santé des Etudiants de France (marzo de 2007).
- Presidente de la Universidad París 1 Panteón-Sorbona (mayo de 2009-mayo de 2012).
- Presidente del PRES (Polo de Investigación y Enseñanza Superior) y HESAM (reunión de tres universidades: Ecole Pratique des Hautes Etudes, Sorbona y Ecole Nationale Supérieure d'Arts et Métiers) desde 2011.

Distinciones honoríficas

- Comandante de la Orden de la Legión de Honor.
- Caballero de la Orden de las Palmas Académicas (reconocimiento otorgado a los docentes).
- Doctor *honoris causa* por la Universidad de Bucarest (Rumania) 2010.
- Doctor *honoris causa* por la Universidad de Galatasaray (Turquía) 2012.
- Doctor *honoris causa* por la Universidad Autónoma de Nuevo León (México) 2013.

Presentación

El profesor Jean-Claude Colliard, finado en marzo de 2014, fue —de acuerdo con las palabras del ministro francés de Relaciones Exteriores— un gran servidor del Estado.

En un país como Francia, donde el Estado está en el centro del desarrollo histórico, a la vanguardia de la promoción de los derechos humanos y que es calificado como modelo de Estado de Derecho, este cumplimiento marca la aportación del profesor Colliard al conocimiento como científico, a su país como político y a los valores democráticos como promotor de la cooperación internacional.

Fue un hombre de ciencia desde los primeros pasos que dio en el mundo universitario, al convertirse rápidamente en asistente de Maurice Duverger, uno de los grandes fundadores de la ciencia política y con quien hizo su tesis de doctorado. Se puede subrayar dos aspectos importantes de sus contribuciones teóricas sin examinarlas de manera exhaustiva.

Primero, Jean-Claude Colliard analizó con profundidad, aunque sólo en el caso de Francia, el papel de los partidos políticos en el funcionamiento de la Constitución. Lo hizo siguiendo las aún discutidas leyes de Duverger respecto a la influencia del sistema electoral en la estructura de dichos partidos. Sus textos acerca de la singularidad francesa o la selección de los candidatos a las elecciones presidenciales —lamentablemente no todos son publicados aquí— analizan la situación de la política francesa, pero hacen también clarificaciones del

funcionamiento institucional del conjunto de los países democráticos, sean estos del tipo de régimen parlamentario o presidencial.

Por otro lado, además de sus estudios teóricos de la Constitución y de los efectos de esta en los partidos políticos, Colliard fue de los primeros pensadores en haber magnificado el conjunto de las actividades que conforman la administración electoral. No ha habido antes de él muchos intelectuales dedicados a esta “cocina”. Estaban más interesados en el análisis político, según la tradición de Alfred Siegfried. De hecho, la administración electoral no es solo la organización de los votos o el conteo de los resultados, es también la institución responsable del voto y de su control en términos jurídicos, la vigilancia de su integridad (asegurar que el voto refleje la voluntad auténtica de los electores), el diseño de las circunscripciones electorales (lo que en América Latina se conoce como la geografía electoral o la formación de distritos electorales) y, cada vez más, el financiamiento de los partidos políticos. Con base en el déficit del sistema jurídico francés respecto a esta cuestión, Colliard sugirió la adopción de un estatus legal para estos partidos porque el financiamiento no debe ser solo una decisión de momento, sino debe provenir de una reflexión acerca del destino de estas entidades de interés público. Los recientes acontecimientos sucedidos en Europa demuestran que los partidos políticos son actores ineludibles de la vida democrática.

Para Colliard, el universitario no es indiferente a las prácticas concretas. Es cierto que analizó las leyes electorales para exponer sus efectos prácticos acerca del funcionamiento de la democracia, tarea que desempeñaba en el marco de la Comisión de Venecia, pero se interesó también, de cerca, en las nuevas técnicas de la administración electoral, o bien, el registro central de los electores (¿de qué manera, por ejemplo, se verifica, en el caso de México, la autenticidad de las cientos de miles de firmas de los ciudadanos que apoyan a un candidato independiente?), o bien el voto electrónico, instrumento moderno, pero aún controvertido.

Se entendió cuán este universitario se interesaba en lo real y en la evolución de su tiempo, como cuando se le vio —en una de sus visitas (numerosas) a México— examinar con cuidado una urna que le enseñó el Instituto Electoral del Distrito Federal y le hizo preguntas precisas a este acerca de las fallas posibles de la máquina electoral instalada

para reflejar la autenticidad del voto del ciudadano y recaudar, al mismo tiempo y de manera instantánea, merced a su gran capacidad, los resultados. Nótese también que esta inquietud tradujo una gran sencillez e interés para aprender y entender las novedades.

Muchos coincidirán en que una de sus mayores cualidades era su sentido común a toda prueba, ya fuera en el ámbito del derecho, o fuera en las ciencias políticas o en la política en sí. Esto explica, probablemente, el hecho de que era un verdadero maestro en el sentido confuciano de la palabra. Él siempre supo combinar la elegancia de la teoría con las limitaciones de la realidad y con las lecciones de la historia.

El texto que se retoma en este volumen acerca del financiamiento de los partidos políticos es casi un modelo de lo anteriormente expuesto, porque mezcla la lógica de la historia y la racionalidad del presente en el respeto de los valores fundamentales de la democracia, los cuales siempre fueron su brújula de acción y de reflexión.

Sin duda, Jean-Claude Colliard fue un especialista en Francia y en su Constitución. Fue uno de los primeros en indicar la especificidad de un país donde el presidente es elegido por sufragio universal directo, lo que le ampara de la mayor legitimidad posible, pero que limita fuertemente sus poderes en el caso; sin embargo, la mayoría parlamentaria no emana del partido presidencial o, para ser más preciso, del partido que el presidente apoya, dado que los candidatos son teóricamente independientes. Los artículos respecto al régimen semipresidencial, o al aspecto indeciso e inestable de la Quinta República, anunciaban mucho antes de los años de mandato de François Mitterrand la inevitabilidad de la cohabitación, que luego se convirtió en una práctica común a causa de la fuerza de los partidos o por la ausencia de personajes legendarios, como el general Charles de Gaulle.

No obstante, como los sabios de su tiempo, el campo de estudio del profesor Colliard no se limita al caso francés. Sus artículos hacen referencia sistemáticamente a los países de la Unión Europea, como Alemania, Gran Bretaña, Luxemburgo o Bélgica. Es cierto que hubiera sido formidable verlo disecar el sistema de democracia semidirecta de Suiza, ya que una parte de su familia era originaria de ese país tan atractivo como complejo. Fue merced, por cierto, a esa familiaridad con las constituciones europeas que pudo reflexionar acerca de la influencia mutua de la legislación europea respecto del derecho francés y

participar también con mucho éxito en los trabajos de la Comisión de Venecia. Se sabe que él es cercano a las tesis del pluralismo ordenado de Mireille Delmas-Marty, y se puede imaginar (sólo imaginar, ya que los debates en el Consejo Constitucional del cual fue miembro de 1998 a 2007 no son públicos) las contribuciones que pudo hacer a la doctrina constitucional europea.

Fue también este interés por los estudios comparativos que lo llevó a visitar y a trabajar en muchos países de los cuatro continentes, como Turquía, Arabia Saudita, Vietnam o República Dominicana, entre otros. Pero, sin exagerar, se puede decir que tenía un especial afecto para con México. Le gustaba decir que era “la tierra prometida de las elecciones”, porque encontró en este país muchas investigaciones serias de todo lo que le interesaba, tanto de la administración electoral como de la justicia electoral especializada. Se supo, después, que de cada uno de los 14 viajes que hizo entre 1997 y 2013, preparaba informes para sus colegas universitarios y del Consejo Constitucional, lo que llevó a estos a considerarlo como el experto indiscutible de México (muchos de sus alumnos mexicanos en París I pueden testificarlo); lo anterior, a pesar de que, curiosamente, nunca escribió acerca de esta nación. Las pocas intervenciones que hizo respecto de los temas que son de interés para el país indican que tenía un entendimiento agudo de lo que estaba en juego en los debates. Las autoridades mexicanas lo saben. En efecto, se puede decir que fue uno de los pocos expertos internacionales que pudo brindar consejos para las reformas electorales y políticas de México.

Asimismo, Jean-Claude Colliard tenía tres vidas: la de un universitario, la de un servidor de la política y la de un consultor internacional en el campo electoral. La recopilación de sus principales artículos (escribió más de 70) que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación presenta ahora es, ante todo, un homenaje a un gran experto y amigo de México. Con esta obra también se espera reflejar el lado humanista de este personaje, para quien la vida era, antes que todo, una gran alegría. Una carta enviada a una colega que iba a jubilarse o el discurso pronunciado en ocasión de la recepción organizada para el presidente Mijaíl Gorbachov, quien obtuvo por la Universidad de París I el grado de doctor *honoris causa*, expresan el gran cariño que Colliard tenía para su profesión (o sus profesiones). Y también su fuerte apego

Jean-Claude Colliard: profesor, constitucionalista, juez electoral y hombre honesto

a los valores fundamentales de las sociedades. “Tuve una bella vida”, decía.

Este conjunto de artículos pretende ser un testimonio de esa belleza y una muestra —pequeña, pero sincera— del afecto y admiración que se le tiene.

*Manuel González Oropeza,
Dong Nguyen Huu
y Janine M. Otálora Malassis*

Préface

La place singulière qu’occupe Jean-Claude Colliard parmi les constitutionnalistes français apparaît dans les écrits ici rassemblés ; elle peut s’exprimer aussi bien en termes scientifiques qu’en termes biographiques. Au regard des critères académiques, il maîtrisait avec autant d’aisance le raisonnement juridique que l’analyse politique, de sorte qu’on hésitait à le classer parmi les maîtres du droit public ou les experts de la science politique, et cette double qualification se retrouve dans sa vie puisqu’il alterna, sans les confondre mais en les enrichissant réciproquement, l’activité universitaire et les responsabilités politiques. Agrégé de droit public et de science politique en 1972 (dernier concours où les deux disciplines étaient heureusement associées), il fut doyen de la faculté de droit de Nantes, puis directeur du département de science politique de l’Université Panthéon-Sorbonne, fonction qu’il quitta à la suite de l’élection de François Mitterrand à la présidence de la République ; il rejoignit alors l’Élysée et occupa de 1982 à 1988 les fonctions stratégiques de directeur du cabinet présidentiel ; il devait passer ensuite de l’exécutif au législatif pour diriger le cabinet du président de l’Assemblée nationale, Laurent Fabius, de 1988 à 1992. Cette expérience incomparable des sommets du pouvoir politique jointe à ses éminentes qualités de juriste le conduisit en quelque sorte naturellement là où confluent la théorie et la pratique et où s’arbitrent le droit et la politique, c’est-à-dire au Conseil constitutionnel : il y siégea durant neuf années (1998-2007). Parallèlement, il développa

les contacts internationaux, fut notamment docteur *honoris causa* de l'Université Nuevo León au Mexique, et se distingua par sa participation active aux travaux de la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) ; son parcours s'acheva par le retour à *l'Alma Mater*, qu'il n'avait en fait jamais quittée, avec la présidence de la prestigieuse Université Panthéon-Sorbonne.

Le rappel d'un tel parcours éclaire d'un jour original les écrits ici réunis de Jean-Claude Colliard, parce qu'il leur confère une crédibilité qui vient s'ajouter à leur rigueur scientifique : les appréciations de l'universitaire ne sont pas seulement celles d'un analyste attentif et savant, qui sait prendre ses distances par rapport à l'objet étudié, elles sont aussi nourries par l'expérience du praticien confronté aux contraintes de la réalité. Ce double regard, théorique et pratique à la fois, est leur marque distinctive, de même que le souci constant de maintenir l'incessant dialogue du droit et de la politique inspire sa démarche : l'Etat de droit est d'abord un Etat démocratique, où les normes valent ce que vaut leur application au regard de cette finalité. La pertinence du jugement n'est-elle pas la qualité ultime d'une œuvre universitaire ?

Cette œuvre a brillamment débuté par la publication en 1976 de sa thèse de doctorat qui, sous le titre *Les régimes parlementaires contemporains*,¹ renouvelle la problématique d'un modèle théorique dont la présentation traditionnelle souffrait d'une inadéquation manifeste à la réalité observable. En effet, l'ouvrage met en évidence le lien fondamental qui unit le Parlement à l'exercice de la fonction gouvernementale, citant de manière significative Walter Bagehot dès la première phrase de son introduction : « Bagehot ne voyait-il pas dans la création du Cabinet la première fonction de la Chambre des communes ? ». Les traits essentiels de la démarche de Jean-Claude Colliard s'y dessinent clairement.

Préparée sous la direction de Maurice Duverger, dont elle prolonge les travaux novateurs sur les partis politiques, cette thèse place au cœur d'une analyse comparative la notion de majorité, qui devient alors le critère de la classification des régimes parlementaires contemporains ;

¹ Jean-Claude Colliard, *Les régimes parlementaires contemporains*, Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 1976.

L'ouvrage étudie successivement sous cet angle, la formation, l'existence et la fin des gouvernements, après avoir consacré une première partie au cadre institutionnel et politique. Le Parlement y est présenté comme « le lieu de reconnaissance de la majorité et l'élément de référence par rapport auquel le gouvernement se conduit » (page 275), la différence entre les régimes résultant de la *structuration* et de la *stabilisation* de la majorité. La problématique s'articule donc autour de l'interaction des *forces* politiques et des *formes* juridiques, comme eût dit Ostrogorski, que l'on va retrouver dans les écrits qui sont ici reproduits : les institutions, en particulier celles de la Ve République, y sont analysées à travers l'impact des partis et, réciproquement, les partis à travers l'impact des institutions, avec, entre les deux, les élections, les systèmes électoraux et leur contentieux.

I. Majorité, parlement et pouvoir présidentiel

Jean-Claude Colliard a participé, avec brio et retenue, selon son tempérament, au débat institutionnel relatif à la *singularité française* (*Pouvoirs* n°85, 1997, p. 47). Une singularité consécutive aux deux élections attributives du pouvoir (élections présidentielle et législatives) ; une singularité représentative de la logique majoritaire, mieux, une singularité explicative, de la nature évolutive du régime, selon que les majorités s'harmonisent ou se contredisent, de sorte que la Ve République s'identifie, en temps normal, au chef de l'Etat, et exceptionnellement, au Premier ministre, dans le cadre de la cohabitation, laquelle n'est jamais que la préparation de la reconquête du pouvoir présidentiel, à l'exemple, de François Mitterrand en 1988 et de Jacques Chirac, en 2002. En vérité, cette indétermination du régime se révèle désormais théorique dès lors que le mandat présidentiel est limité à cinq ans (loi constitutionnelle du 2 octobre 2000), à l'unisson de celui des députés.

Sous ce rapport, la Constitution de 1958, structurée par la majorité et les partis qui la composent, s'est dédoublée pour donner lieu à une Constitution « politique » qui, tel un palimpseste, efface la Constitution « juridique », selon la terminologie de l'auteur. Au terme d'une

vigoureuse synthèse celui-ci s'en explique : *Que peut le Président ?* Sa situation constitutionnelle et politique varie en intensité, du président « à majorité conforme » (« toute la Constitution, toute la politique ») ; au président « à majorité contraire » (« rien que la Constitution, rien que la politique ») (*Pouvoirs* n°68, 1993, p. 15).

A cet égard, si, initialement Jean-Claude Colliard pouvait résumer le pouvoir présidentiel à un « correctif » apporté au régime parlementaire en tant qu'arbitre (art. 5 de la Constitution de 1958), il a cédé à la réalité de la verticalité du pouvoir², celui d'un chef d'Etat devenu, sur ces entrefaites, « un chef de parti ». « Le parti est un instrument essentiel de son pouvoir en permettant en particulier la confiscation des compétences que le texte réserve au Premier ministre et au Gouvernement » (« L'action de la Constitution sur les partis politiques »³).

Parlementariste dans l'âme, Jean-Claude Colliard sera appelé à rédiger, par exemple, en 1993, la Constitution de l'État d'Andorre. Mais, à y réfléchir, c'est la notion même de majorité, ce véritable trésor, qui a mobilisé son énergie. Le commentaire autorisé de l'article 49 de la Constitution de 1958 (ou les techniques de mise en jeu de la responsabilité gouvernementale) qui ne figure pas dans l'ouvrage, l'atteste : « Les constituants... n'avaient pas envisagé l'apparition de cette majorité. Lorsqu'elle est solide et unie, un Gouvernement peut se passer de ces procédures protectrices »⁴.

En clair, le parlementarisme rationalisé n'est jamais qu'un pis-aller, comparé au parlementarisme majoritaire, la panacée.

² Dans un message adressé au Parlement, le 8 juillet 1981, François Mitterrand déclarait que son programme constituait « la charte de l'action gouvernementale » et « la charte de l'action législative ».

³ B. Mathieu (dir), *Cinquantième anniversaire de la Constitution française*, Paris, Dalloz, 2008, p. 581.

⁴ F. Luchaire et G. Conac, *La Constitution de la République française*, Paris, Economica, 3^{ème} éd., 2009, p. 1272.

II. Réflexions sur le Conseil constitutionnel et passion pour le droit électoral

Un nouveau Conseil constitutionnel ? Par cette interrogation posée à l'occasion de l'introduction de la question prioritaire de constitutionnalité (QPC), technique particulière de contrôle de la loi par voie d'exception (loi constitutionnelle du 23 juillet 2008), Jean-Claude Colliard se livre à une réflexion éclairante sur des particularismes dudit Conseil, dans le respect du serment qu'il avait prêté lors de son entrée en fonction (*Pouvoirs* n°137, 2010, p. 155). Contestant la présence des anciens Présidents de la République, en qualité de membres de droit et à vie, il se prononce pour un aménagement de l'assistance juridique des conseillers, centralisée, pour l'heure, par le secrétaire général et ses collaborateurs regroupés au sein du secrétariat juridique. Ce dernier serait constitué de deux équipes, l'une en demande l'autre en défense, selon le principe du contradictoire ; tandis que chaque membre disposerait d'un collaborateur juridique à l'égal du droit commun des juridictions constitutionnelles. Quant à la procédure du contrôle de la loi par voie d'action, il souhaite donner à ses membres le temps de la réflexion ; lesquels délibèrent présentement sur le siège, selon une démarche spécifique, à bien des égards, au Conseil. Il reste l'essentiel, à savoir que la QPC achève le processus de juridictionnalisation de celui-ci. Par suite, l'auteur se prononce pour « la nécessaire professionnalisation de ses membres », un critère de recrutement suggéré aux autorités de nomination, de préférence à celui de *l'intuitu personae*, qui sera consacré lors du renouvellement de 2013, avec la désignation de trois « juristes de profession » selon l'expression de Kelsen.

Juge de la loi, Jean-Claude Colliard a été simultanément juge électoral, en quête de la sincérité de la consultation. Par recoupement, il apparaît que ce contentieux de pleine juridiction a suscité, au plan national et européen, le vif intérêt du juriste épris, au surplus, de mathématiques, son violon d'Ingres. À preuve, l'analyse des paradoxes mathématiques du droit électoral⁵ et celle du seuil

⁵ V. J-É Schoettl , « Droit, élections et paradoxes », Mélanges en l'honneur de Jean-Claude Colliard, Paris, Dalloz, 2014, p. 139.

des quorums présentée à la Commission de Venise du Conseil de l'Europe, dans le cadre de l'élaboration des « codes de bonne conduite » en matière électorale et des partis politiques⁶. De surcroît, il a été appelé à jouer un rôle actif dans les observations adressées par le Conseil aux pouvoirs publics à l'issue des consultations nationales⁷.

Somme toute, son goût avéré pour le droit électoral ne s'est guère démenti ultérieurement, qu'il s'agisse du découpage des circonscriptions ; du financement des campagnes ou des annulations contentieuses, comme le lecteur peut aisément le vérifier.

III . Les partis politiques sous la V^e République

Les partis politiques occupent une place centrale dans la problématique de Jean-Claude Colliard, en raison de leur impact sur le fonctionnement des institutions ; ce sont eux qui, par les caractères des majorités issues des élections, déterminent la classification des régimes parlementaires contemporains, de même qu'ils fondent la prépondérance présidentielle sous la V^e République. Il résuma sa pensée en 2008, à l'occasion du cinquantième anniversaire de la Constitution, par cette formule : « A côté de la Constitution juridique il y a, définie par le système de partis, une véritable Constitution politique, à côté des règles juridiques, le jeu des acteurs ». Mais si la Constitution politique se superpose en quelque sorte à l'application de la Constitution juridique, les dispositions de cette dernière façonne réciproquement le système de partis comme le montre également le cas de la V^e République. L'emprise immédiate du droit est cependant plus incertaine sur les partis eux-mêmes, car elle rencontre une difficulté particulière que Jean-Claude Colliard s'est attaché à préciser.

⁶ V. G. Buquicchio et P. Garrone, « Les travaux de la Commission de Venise dans le domaine électoral : un domaine d'action privilégié du Doyen Colliard », op.cit p. 435.

⁷ V. sa contribution « Le Conseil constitutionnel, conseiller en matière électoral » reproduit ci-après.

Jean-Claude Colliard: profesor, constitucionalista, juez electoral y hombre honesto

La difficulté provient de ce que, regroupant des citoyens libres, les partis doivent eux-mêmes disposer de la même liberté, ainsi que l'énonce l'article 4 de la Constitution de 1958 qui, après avoir reconnu leur existence et leur mission (ils « concourent à l'expression du suffrage »), dispose qu'ils « se forment et exercent leur activité librement ». Ce principe fondamental limite nécessairement leur encadrement juridique, car ils ne sauraient être traités comme des organes publics, en dépit du rôle qu'ils jouent dans la vie politique ; à cet égard, Jean-Claude Colliard observe qu'ils apparaissent comme des « fantômes » dans le droit électoral et dans le droit parlementaire, sans jamais faire l'objet d'un traitement spécifique, et il déplore la timidité du législateur à aborder de front la question de leur statut (à la différence, par exemple du législateur allemand avec la *Parteiengesetz*), la loi n'ayant envisagé le problème de qualification qu'indirectement, sous l'angle du financement public. Il a eu cependant l'occasion de développer sa pensée en la matière au sein de la Commission de Venise, dont la contribution aux travaux a été saluée par son président⁸.

Qu'il nous soit permis, enfin, d'ajouter à cette introduction notre témoignage sur la personnalité de Jean-Claude Colliard, dont tous ceux qui l'ont connu, collègues, étudiants ou collaborateurs dans ses diverses fonctions, ont pu apprécier la simplicité et même l'humilité, l'humanité, la fidélité en amitié, ainsi que le discret humour qui agrémentait sa conversation.

Paris, ce 25 janvier 2016.

*Pierre Avril
et Jean Gicquel*

⁸ V. *L'Etat, le Droit, le Politique - Mélanges en l'honneur de Jean-Claude Colliard*, Paris, Dalloz, 2014, p. 440.

Prefacio

En los textos aquí reunidos se refleja bien el lugar importante que ocupa Jean-Claude Colliard entre los constitucionalistas franceses, el cual se puede manifestar tanto en términos científicos como biográficos. Si hablamos ahora de los criterios académicos, dominaba con igual facilidad tanto el razonamiento jurídico como el análisis político, de tal manera que no se vacilaba al clasificarlo entre los maestros de derecho público o los expertos en ciencia política, dualidad que se refleja en su vida, ya que desempeñó alternativamente tanto actividades universitarias como responsabilidades políticas, sin mezclarlas, enriqueciendo una con otra. Fue titular de la Agregación de Derecho Público y Ciencias Políticas en 1972 (último concurso de oposición que asociaba afortunadamente estas dos materias); decano de la Facultad de Derecho de Nantes, y director del departamento de ciencia política de la Universidad Panteón-Sorbona, función a la cual renunció después de la elección de François Mitterrand a la presidencia de la República, para integrar el Palacio del Eliseo, donde ejerce de 1982 a 1988 las funciones estratégicas de director del gabinete presidencial. Se trasladó posteriormente del Poder Ejecutivo al Poder Legislativo; fue designado director del gabinete del presidente de la Asamblea Nacional, Laurent Fabius, de 1988 a 1992. Esta experiencia incomparable de los altos cargos del poder político, sumada a sus calidades eminentes de jurista, lo llevó, casi naturalmente, a donde confluyen la teoría y la práctica, en la que también se arbitra el derecho y la política,

esto es, el Consejo Constitucional, del cual fue integrante durante nueve años (1998-2007). En paralelo, desarrolló contactos internacionales, de tal suerte que fue nombrado, entre otros, doctor *honoris causa* por la Universidad Autónoma de Nuevo León en México, en tanto que se distinguió por su participación activa en los trabajos de la Comisión Europea para la Democracia a través el Derecho (Comisión de Venecia). Su trayectoria se termina con el regreso a su *alma mater*, que de hecho nunca había abandonado, y la presidencia de la prestigiosa Universidad Panteón-Sorbona.

El recorrido de una trayectoria de esta naturaleza le da una nueva perspectiva a los escritos de Jean-Claude Colliard, aquí recolectados, ya que les confiere una credibilidad que se añade a su rigor científico. Las apreciaciones del universitario no son solo las de un analista atento y sabio, que sabe mantenerse a buena distancia del objeto estudiado, sino abonan la experiencia del profesional que enfrenta las obligaciones inherentes a la realidad. Este doble enfoque, al mismo tiempo teórico y práctico, constituye su marca distintiva, de la misma manera que su constante voluntad de mantener el diálogo incesante entre el derecho y la política inspira su método de trabajo: el Estado de Derecho es, sobre todo, un Estado democrático, en el cual las normas valen lo que su aplicación respecto a esta finalidad. ¿La pertinencia del juicio no constituye la cualidad última de una obra universitaria?

Esta obra empezó de manera brillante con la publicación en 1976 de su tesis de doctorado, titulada *Les régimes parlementaires contemporains*,¹ que actualiza la problemática de un modelo teórico, cuya presentación tradicional padece del defecto de una inadecuación evidente con la realidad observable. Así pues, este libro manifiesta el vínculo fundamental que une al Parlamento con la función gubernamental. Desde la primera oración de su introducción, citando de manera significativa a Walter Bagehot —“¿Bagehot no veía la creación del Gabinete como la primera función de la Cámara de las Comunes?”—, aparecen claramente los rasgos esenciales del enfoque de Jean-Claude Colliard.

¹ Jean-Claude Colliard, *Les régimes parlementaires contemporains*, París, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 1976.

Jean-Claude Colliard: profesor, constitucionalista, juez electoral y hombre honesto

Realizada con la dirección de Maurice Duverger, que continúa los trabajos novedosos de los partidos políticos, esta tesis desarrolla, en un análisis comparativo, la noción de mayoría, que se vuelve desde entonces el criterio de clasificación de los regímenes parlamentarios contemporáneos. Así pues, este libro estudia sucesivamente, con base en este enfoque, la creación, la existencia y el ocaso de los gobiernos, después de una primera parte dedicada al marco institucional y político. Presenta también al Parlamento como “el lugar donde se reconoce la mayoría y como el elemento de referencia, en función del cual actúa el gobierno”, siendo la diferencia entre los regímenes, el resultado de la estructuración y estabilización de la mayoría. La problemática se organiza, entonces, alrededor de la interacción entre fuerzas políticas y formas jurídicas, como lo habría dicho Ostrogorski, citado en los textos aquí reproducidos. Las instituciones, particularmente las de la Quinta República, se analizan por medio del impacto de los partidos políticos y, de manera recíproca, los partidos mediante el impacto de las instituciones, con las elecciones, los sistemas electorales y sus controversias, entre los dos.

I. Mayoría, Parlamento y poder presidencial

Jean-Claude Colliard participó con talento y moderación, conforme a su carácter, en el debate institucional acerca de la singularidad francesa (*Pouvoirs* num. 85, 1997, p. 47). Una singularidad consecutiva a las dos elecciones atributivas del poder (elecciones presidenciales y legislativas); una singularidad representativa de la lógica mayoritaria, mejor; una singularidad explicativa de la naturaleza evolutiva del régimen, dependiendo de si las diferentes mayorías se armonizan o se contraponen, de tal suerte que la Quinta República se identifica, normalmente, con las facultades ejercidas por el jefe de Estado y, de manera excepcional, con las del primer ministro, durante la cohabitación, la cual solo sirve para preparar la reconquista del poder presidencial, por ejemplo, François Mitterrand en 1988 y Jacques Chirac en 2002. Sin embargo, esta indeterminación del régimen hoy en día solo es teórica,

ya que el mandato presidencial se redujo a cinco años (Ley constitucional del 2 de octubre de 2000), a fin de conformarse con la duración del mandato de los diputados.

Conforme a esta perspectiva, la Constitución de 1958, estructurada por la mayoría y los partidos que la componen, se desdobló, dando lugar a una Constitución política que, como un palimpsesto, borra la Constitución meramente jurídica, según la terminología del autor. Al final de una síntesis vigorosa, se explica esto: ¿Qué puede hacer el presidente? Su situación constitucional y política cambia en intensidad, según si se trata de un presidente con mayoría conforme (toda la Constitución, toda la política) o de un presidente con mayoría contraria (solo la Constitución, solo la política) (*Pouvoirs* núm. 68, 1993, p. 15).

Respecto del tema, si al inicio Jean-Claude Colliard podía limitar el poder presidencial a un correctivo del régimen parlamentario, como árbitro (artículo 5 de la Constitución de 1958), tuvo que conformarse con la realidad² de un poder vertical, la de un jefe de Estado que se había vuelto, mientras tanto, un jefe de partido. “El partido es un instrumento esencial de su poder ya que le permite, en particular, apropiarse las competencias que el texto reserva al Primer Ministro y al Gobierno” (“La acción de la Constitución sobre los partidos políticos”).³

En fin, aunque Jean-Claude Colliard fue profundamente parlamentarista, fue encargado, por ejemplo, en 1993, de redactar la Constitución del Estado de Andorra; es la noción misma de mayoría, este verdadero tesoro, lo que movilizó su energía. El comentario autorizado del artículo 49 de la Constitución de 1958 (o las técnicas para cuestionar la responsabilidad gubernamental), que no aparece en esta obra, lo comprueba: “Los constituyentes [...] no habían contemplado la aparición de esta mayoría. Cuando es sólida y unida, un Gobierno puede hacer, sin estos procesos protectores”.⁴

² En un mensaje pronunciado en el Parlamento, el 8 de julio de 1981, François Mitterrand declaraba que su programa constituía la carta de acción gubernamental y la carta de acción legislativa.

³ B. Mathieu (dir.), *Cinquantième anniversaire de la Constitution française*, París, Dalloz, 2008, p. 581.

⁴ F. Luchaire y G. Conac, *La Constitution de la République française*, París, Economica, 3.^a ed., 2009, p. 1272.

O sea, el parlamentarismo racionalizado es solo un mal menor, comparado con el parlamentarismo mayoritario, que es la panacea.

II. Reflexiones sobre el Consejo Constitucional y pasión por el derecho electoral

¿Un nuevo Consejo Constitucional? Por medio de esta interrogante planteada con ocasión del establecimiento de la cuestión prioritaria de constitucionalidad (QPC), técnica particular de control de la ley por vía de excepción (Ley constitucional del 23 de julio de 2008), Jean-Claude Colliard desarrolla una reflexión que aclara los particularismos del Consejo, respetando, no obstante, la protesta tomada al momento de entrar en el cargo (*Pouvoirs* núm. 137, 2010, p. 155). Así pues, en tanto que cuestiona la presencia de los expresidentes de la República, miembros perpetuos por decisión legal, se pronuncia a favor de una adaptación de la asesoría jurídica de los consejeros, que se encuentra actualmente en la responsabilidad del secretario general y sus colaboradores, reunidos en la secretaría técnica. Por lo tanto, propone constituir dos equipos, uno para la acusación y otro para la defensa, conforme al principio contradictorio; además, cada miembro tendría a disposición un colaborador jurídico, en paridad con el derecho común aplicable a las jurisdicciones constitucionales. En lo que hace al proceso de control de la ley por vía de acción, quiere dar más tiempo a sus miembros para reflexionar, ya que resuelven inmediatamente después de las deliberaciones, conforme a un proceso específico en muchos aspectos al Consejo. Falta ahora precisar lo esencial, es decir, que la QPC lleva a cabo el proceso de la jurisdiccionalización del Consejo Constitucional. Después de eso, el autor opina acerca de la necesaria profesionalización de sus miembros, que fue consagrada con la renovación de 2013 y la designación de tres “juristas de profesión”, según la expresión de Kelsen, uno de los criterios de selección propuesto a las autoridades de nominación, de preferencia *intuitu personae*.

Así como juez de la ley, Jean-Claude Colliard fue al mismo tiempo juez electoral, en busca de una consulta sincera. A lo largo de la lectura

aparece que este contencioso de plena jurisdicción suscitó, tanto en el ámbito nacional como en el europeo, el gran interés del jurista, prendado además por las matemáticas, su pasatiempo favorito, como lo comprueba el análisis de las paradojas matemáticas del derecho electoral⁵ y el del tope de los cuórum presentados en la Comisión de Venecia del Consejo de Europa, en el marco de la elaboración de los códigos de buenas prácticas en materia electoral y partidista.⁶ Asimismo, tuvo un papel activo en la redacción de las observaciones turnadas por el Consejo a los poderes públicos, una vez terminadas las consultas nacionales.⁷

Al final de todo, su gusto comprobado por el derecho electoral se confirmó ulteriormente, tanto para la redistribución y el financiamiento de las campañas como para las anulaciones contenciosas de las elecciones. El lector podrá verificarlo sencillamente.

III . Los partidos políticos en la Quinta República

Los partidos políticos ocupan un espacio central en la problemática de Jean-Claude Colliard, dado su impacto en el funcionamiento de las instituciones. En efecto, son estos los que, según las mayorías que resulten de las elecciones, determinan la clasificación de los regímenes parlamentarios contemporáneos, así como fundamentan la preponderancia presidencial en la Quinta República. Propuso como resumen de su pensamiento, en 2008, en ocasión del quincuagésimo cumpleaños de la Constitución, esta fórmula: “Al lado de la Constitución jurídica, existe, definida por el sistema de los partidos, una verdadera Constitución política; al lado de las reglas jurídicas, la actuación de los actores”. No obstante, si la Constitución política se superpone, de alguna manera, a la aplicación de la Constitución jurídica, las disposiciones

⁵ Véase J. E. Schoettl, “Droit, élections et paradoxes”, *Mélanges en l'honneur de Jean-Claude Colliard*, París, Dalloz, 2014, p. 139

⁶ Véase G. Buquicchio y P. Garrone, “Les travaux de la Commission de Venise dans le domaine électoral: un domaine d'action privilégié du Doyen Colliard”, *op. cit.*, p. 435.

⁷ Véase su contribución “Le Conseil Constitutionnel, conseiller en matière électoral”, publicada en este libro.

Jean-Claude Colliard: profesor, constitucionalista, juez electoral y hombre honesto

que establece ella plasman recíprocamente el sistema de los partidos, como lo enseña también el caso de la Quinta República. El control directo del derecho a los partidos mismos es, sin embargo, más incierto, ya que ahí se materializa una dificultad particular que Jean-Claude Colliard se esforzó por aclarar.

La dificultad proviene del hecho de que los partidos, que agrupan ciudadanos libres, deben gozar también de la misma libertad de ellos, como lo enuncia el artículo 4 de la Constitución de 1958, el cual, después de haber reconocido su existencia y misión (“concurren a la expresión del sufragio”), dispone que “se forman y ejercen su actividad libremente”. Este principio fundamental limita necesariamente su regulación jurídica, ya que no se pueden tratar como órganos públicos, a pesar del papel que tienen en la vida política. Por lo tanto, Jean-Claude Colliard observa que aparecen como fantasmas en el derecho electoral y el derecho parlamentario, ya que no son objeto de un tratamiento legal específico; asimismo, lamenta la timidez del legislador para abordar la cuestión de su estatus (a diferencia, por ejemplo, del legislador alemán con la *Parteengesetz*), ya que la ley contempla el problema de su calificación solo de manera indirecta, con la perspectiva del financiamiento público. Tuvo la oportunidad, sin embargo, de desarrollar su pensamiento en la materia, en el marco de la Comisión de Venecia, de la cual el presidente reconoció su contribución a los trabajos realizados por esta.⁸

Para terminar, que nos permitan añadir a esta introducción nuestro testimonio acerca de la personalidad de Jean-Claude Colliard, de quien todas las personas que lo conocieron, colegas, estudiantes o colaboradores, en sus diversas funciones, pudieron apreciar su sencillez y también su humildad, su humanidad, su lealtad en la amistad, así como el humor discreto que amenizaba su conversación.

París, 25 de enero de 2016.

*Pierre Avril
y Jean Gicquel*

⁸ Véase *L'Etat, le Droit, le Politique-Mélanges en l'honneur de Jean-Claude Colliard*, París, Dalloz, 2014, p. 440.

Note du traducteur

Ce livre prétend rendre accessible au public francophone et hispanophone, l'héritage intellectuel de Jean-Claude Colliard, en plus de sa connaissance précise des institutions françaises, en tant que l'un de ses plus brillants observateurs, enseignants et acteurs.

À cette fin, nous proposons une sélection de quelques-uns de ses articles publiés en français, auxquels s'ajoute un résumé le plus détaillé possible en espagnol. Au moment de réaliser ces résumés, l'auteur s'est efforcé de conserver la logique des textes rédigés en français, en écartant seulement les éléments les moins pertinents et compréhensibles pour le lecteur peu expert de la vie politique française.

Cela dit, ont été traduit entièrement les textes dont la forme empêche la réalisation de tout résumé valide, comme c'est le cas pour les lettres ou les discours, ou quand l'article est publié originellement en espagnol.

Pour faciliter aussi la lecture, il a été décidé de classer les articles en quatre parties, qui reflètent fidèlement la vie et l'homme extraordinaire que fut Jean-Claude Colliard.

Nota del traductor

Este libro pretende hacer accesible al público francófono, así como al hispanohablante, el legado intelectual de Jean-Claude Colliard y su conocimiento pormenorizado de las instituciones francesas, como uno de sus más brillantes observadores, docentes y actores.

Para este fin, se propone una selección de algunos de sus artículos publicados en francés, a los cuales se añade un resumen, lo más detallado posible, en español. Al momento de realizarlo, se hizo un esfuerzo para que en la traducción se conservara la lógica de los textos redactados en francés y se recortaron solo los elementos menos pertinentes y entendibles al lector poco conocedor de la vida política francesa.

Al final de la obra se encuentra un listado, únicamente en su versión en español, con el significado de las siglas usadas en este libro.

Dicho esto, se hizo una traducción completa de los textos, cuya forma impide la realización de un resumen válido, como en las cartas y los discursos, o cuando el artículo está publicado originalmente en español.

Para facilitar también la lectura, se decidió clasificar los artículos en cuatro secciones, que reflejan de manera fiel la vida del hombre extraordinario que fue Jean-Claude Colliard.

Primera sección

Un professeur de sciences politiques

Un profesor de ciencias políticas

Sur trois nouveaux régimes parlementaires*

La période 1974-1979 apparaîtra sans doute, avec quelque recul, comme ayant présenté pour l'Europe, sur le plan constitutionnel, un double intérêt : d'abord la marche vers l'élection au suffrage universel direct de l'Assemblée des Communautés européennes, ensuite le retour à la démocratie de trois pays qui s'en étaient éloignés depuis parfois près d'un demi-siècle, le Portugal, la Grèce et l'Espagne.

Ce second phénomène, qui nous intéresse ici, a constitué l'un des plus récents centres d'intérêt de Léo Hamon¹ et c'est ce qui nous a amené à le retenir, non pour reprendre son analyse mais pour tenter de la poursuivre en examinant comment, une fois sortis de la dictature, ces nouveaux régimes parlementaires se situent dans l'ensemble de groupe tel que nous avons essayé de le décrire et de l'ordonner². On laissera donc de côté l'intéressant problème de savoir si la simultanéité de ces évolutions relève de la simple coïncidence, d'un effet de contagion à l'instar des Révolutions françaises du XIX^e siècle ou d'une modification de l'ordre international entraînant des évolutions internes

* Texte publié dans *Itinéraires : études en l'honneur de Léo Hamon*, Paris : Economica, 1982; p. 131-152.

¹ Voir Léo Hamon ed. : *La mort des dictatures*, Economica, 1982.

² In *Les régimes parlementaires contemporains*, Presses de la FNSP, 1978.

comparables³. Néanmoins il paraît nécessaire de retracer d'abord en quelques mots les processus de retour à la démocratie en mesurant la volonté de rupture entre le nouveau régime et l'ancien, faible dans le cas de l'Espagne, plus nette en Grèce et surtout au Portugal.

En Espagne, le point de départ est la mort de Franco le 20 novembre 1975, suivie le 22 de l'accession au trône de Juan Carlos 1er ; la continuité semble l'emporter avec le maintien à la tête du gouvernement de M. Arias Navarro le 5 décembre 1975, mais déjà s'ébauchent des projets de réforme politique, poussés plus avant lorsque M. Suarez est nommé à la tête du gouvernement le 5 juillet 1976 : le projet de réforme constitutionnelle est approuvé massivement par les Cortes le 18 novembre 1976 (425 pour, 59 contre et 13 abstentions) et plus massivement encore au référendum du 15 décembre 1976 (94,2% de oui). Intervient alors la législation des partis politiques dans la perspective des élections législatives du 15 juin 1977, ces premières élections libres étant remportées par la formation gouvernementale, l'Union du Centre Démocratique ou UCD. Le nouveau cabinet, Suarez II, entame avec les nouvelles Assemblées l'établissement d'une Constitution qui sera approuvée par les deux chambres le 31 octobre 1978 (325 voix à 6 au Congrès, 226 à 5 au Sénat) et ratifiée par référendum le 6 décembre (87,8% de oui) avant d'être promulguée par le Roi le 27 décembre 1978. Le nouveau régime est définitivement mis en place avec les élections du 1er mars 1979 : il aura donc fallu un peu plus de trois ans pour mener à son terme ce processus très légaliste qui fait procéder de l'ancien un ordre constitutionnel profondément nouveau⁴.

Dans le cas de la Grèce, la rupture est plus nette puisque c'est l'effondrement de la dictature dans la confrontation militaire avec la Turquie qui amène l'appel aux civils par le président en place et la formation le 26 juillet 1974 d'un gouvernement provisoire d'union nationale autour de M. Caramanlis. Le 1er août 1974 est remise en

³ Hypothèse privilégiée par Nicos Poulanzas: *La crise des dictatures - Portugal - Grèce - Espagne*, Maspéro, 1975.

⁴ Sur ce processus constituant, voir Guy Carcassonne et Pierre Subra de Bieusses: *L'Espagne ou la démocratie retrouvée*, ENAJ, 1978, et *Pouvoirs*, n° 8, L'Espagne démocratique, dossier aux p. 5-166.

vigueur la Constitution du 1er janvier 1952 et des élections sont organisées pour le 17 novembre 1974, elles donneront une large majorité au parti du Premier Ministre, la « Nouvelle Démocratie ». La Chambre, qui est dotée de pouvoirs de révision constitutionnelle, entame cette tâche avec le gouvernement, après qu'un référendum ait fait choisir le peuple entre monarchie et République, cette dernière solution étant retenue le 8 décembre 1974 par 69,2% des suffrages exprimés. La nouvelle Constitution est adoptée par le Parlement le 7 juin 1975 (208 pour et 84 abstentions) et promulguée le 9 pour entrer en vigueur le 11 juin 1975. L'élection à la présidence de la République de l'un de ses rédacteurs, le Professeur Tsatsos, le 19 juin 1975, marque le début de son application effective qui se poursuit avec les premières élections législatives sous l'empire du nouveau texte, celles du 20 novembre 1977. Il aura donc fallu un an seulement pour rétablir la démocratie, avec deux éléments de rupture, la remise du pouvoir aux civils et l'abandon de la monarchie, mais aussi une volonté de se rattacher à un ordre juridique préexistant, celui de la Constitution de 1952, abandonnée pourtant depuis le coup d'État de 1967⁵.

Le processus le plus radical est sans aucun doute celui du Portugal, c'est d'ailleurs le seul qui soit salué du nom de Révolution, tant en raison de ses origines que de sa volonté d'associer à la transformation constitutionnelle une transformation de l'ordre économique et social. C'est donc le 25 avril 1974 la Révolution des œillets, conduite par des capitaines assez convaincus de l'inutilité des guerres coloniales pour vouloir y mettre fin, assez républicains pour prendre le pouvoir non pour eux-mêmes mais pour le remettre à des civils capables de mener à bien cette tâche. S'ouvre alors une période transitoire troublée, marquée par la décolonisation et les crises politiques, jusqu'à l'élection le 25 avril 1975 d'une Assemblée constituante, chargée de mettre en forme le pacte constitutionnel passé entre les partis et le MFA le 13 avril 1975, mais que de nouvelles crises politiques amèneront à réviser le 26 février 1976. Sans intervention référendaire, sans doute par hostilité à une procédure utilisée en 1933 par Salazar pour établir

⁵ Voir Antoine Pantélis: *Les grands problèmes de la nouvelle Constitution hellénique* ; Thèse Droit, Paris I, préface de Léo Hamon ; 1979 ; sur ce point pp. 87-153.

« l'Estado Novo », après de longs débats, la Constitution est approuvée par l'Assemblée le 2 avril 1976 (250 voix contre 15) et promulguée le même jour⁶. Elle entre en vigueur le 25 avril 1976, jour de l'élection de l'Assemblée législative et la mise en place des nouvelles institutions est achevée avec l'élection du président Eanes le 27 juin 1976 et la nomination du premier gouvernement constitutionnel, dirigé par M. Mario Soares le 16 juillet suivant. Dans ce cas donc il aura fallu un peu plus de deux ans pour rebâtir, après une rupture totale, un État de droit.

Cette chronologie sommaire fait apparaître la diversité des formules utilisées ; le juriste qui enseigne qu'il y a deux procédés démocratiques d'établissement des Constitutions, référendum et Assemblée constituante, relèvera là de subtiles variations : combinaison des deux procédés, comme dans la France de 1946, en Espagne où interviennent par deux fois le peuple et l'Assemblée, décision de l'Assemblée après arbitrage populaire sur le point fondamental, monarchie ou République dans le cas de la Grèce, enfin intervention de la seule Assemblée constituante au Portugal, la transformation qui se veut la plus démocratique étant la seule à ne pas faire appel au peuple, ce qui ramène au vieux débat sur démocratie directe et démocratie représentative.

Au total donc des processus différents pour des points d'arrivée eux aussi différents ; on ne tentera pas ici de faire une comparaison d'ensemble des trois systèmes politiques, ce qui nécessiterait de très longs développements, mais on se contentera de choisir un certain nombre d'éléments, qui paraissent être les plus importants, et dont l'examen doit permettre de répondre à la question posée sur la situation de ces trois pays à l'intérieur du groupe « régimes parlementaires ». Le premier touche à la place du chef de l'État, sur laquelle il y a de notables différences, mais aussi de réelles incertitudes, le second tentera de mettre en évidence un commun effort de rationalisation du parlementarisme, le troisième enfin sera consacré à l'examen des

⁶ Voir Emilio da Veiga Domingos: « *Le régime politique portugais après le 25 avril 1974* », mémoire DEA Science Politique, Paris I, 1978, et Éditions Rolim, Lisbonne 1980. Sur ce point notamment p. 38-50. Le texte de la Constitution, présenté par Maurice Duverger, a été publié par la Documentation Française, NED, n° 4387-4388, 2 juin 1977.

disparités du jeu politique, telles du moins qu'on peut les percevoir après ces premières années d'expérience.

I. Les interrogations sur la place du chef de l'État

Si les régimes parlementaires modernes se caractérisent volontiers par l'effacement de ce personnage, la tendance est loin d'être vérifiée dans les trois cas étudiés ; de plus la liaison que l'on établit souvent entre son mode de désignation et l'étendue de ses pouvoirs ne semble pas totalement confirmée, pour autant que l'on puisse en juger au bout de cette brève période.

La désignation du chef de l'État :

Les trois pays se répartissent entre les trois groupes existants en choisissant l'un la monarchie, l'autre un Président élu au suffrage universel et le troisième un Président élu par l'Assemblée.

L'Espagne rejoint le groupe des monarchies parlementaires, ce principe étant posé dès l'article 1^{er} de la Constitution, qui prévoit dans son article 57 l'hérédité dans la succession de Juan Carlos 1^{er}. Cela appelle peu d'observations, sinon le renforcement du groupe des monarches, déjà le plus nombreux (8 cas sur les 20 que nous avons étudiés, soit en ajoutant ces trois pays et en enlevant la IV^e République 9 sur 22 dans la situation d'aujourd'hui), par un processus rare de restauration qui va à l'encontre d'une tendance contemporaine à la disparition des monarchies, tendance dont l'Italie et la Grèce offrent les exemples pour ce qui est de l'après-guerre. L'explication est sans doute à chercher dans le fait que le Général Franco, titulaire d'une « légitimité » discutable et en tous les cas intransmissible, a compris que son successeur ne pourrait fonder la sienne que sur une autre source, et le refus du principe démocratique ne laissait d'autre choix que la légitimité traditionnelle du monarque ; l'habileté de ce dernier est probablement d'avoir très vite mesuré que cette tradition risquait fort d'être insuffisante et de d'avoir donc été étayée au plus vite par une légitimité institutionnelle et démocratique.

Le Portugal a lui rejoint le groupe des cinq pays qui pratiquent l'élection au suffrage universel du Président de la République, cette formule ayant été finalement imposée par les militaires modérés, contre l'aile marchante du MFA qui préférait l'élection par un collège restreint dans lequel il aurait eu une forte influence. Il est implicitement entendu que le Président de 1976 sera un militaire, mais il y a à l'époque assez de tendances dans l'armée portugaise pour que cette appartenance n'entraîne pas forcément une orientation politique ; cependant l'affrontement du 27 juin 1976 est inégal puisque le candidat choisi par le MFA, le général Eanes, reçoit de ce fait le soutien des trois partis politiques les plus importants, le PS, le PPD et le CDS. Il l'emporte par 61,6% des suffrages exprimés, contre 16,6% au major Otelo de Carvalho, candidat de l'extrême-gauche, 14,4% à l'amiral de Azevedo, Premier Ministre à l'assise politique assez floue, et 7,6% à M. Pato du parti communiste, seul candidat civil. L'ampleur de cette majorité et des soutiens qui l'ont rendue possible pose un problème : on ne peut en effet soutenir que se soit organisé autour de la candidature Eanes un clivage politique fondamental, que se soit rassemblée une majorité présidentielle nettement déterminée, destinée à se poursuivre au niveau parlementaire et donc à donner à l'orientation du gouvernement sa coloration. Il n'y a pas là un affrontement « à la française » mais plutôt une situation de quasi-unanimité des forces politiques principales autour d'un candidat accepté, sinon choisi, en commun. Mais ce n'est pas pour autant la neutralisation de la fonction qui est cherchée, comme cela se passe fréquemment en Islande ou en Irlande puisqu'il est certain que ce Président aura un rôle politique effectif : il faudrait plutôt chercher le modèle dans le large soutien dont bénéficie régulièrement le Président Kekkonen en Finlande, après sa première élection Présidentiel de 1956. Cependant il paraît certain que dans le cas portugais l'ampleur de sa « majorité » ne constitue pas un atout pour le Président : élu de la gauche mais aussi de la droite, il peut se voir opposer par l'une et l'autre l'argument selon lequel leur programme ne saurait être incompatible avec les options, d'ailleurs fort générales, de celui qu'elles ont soutenu ; et, comme on le verra, il lui faudra également cautionner des solutions gouvernementales de gauche et d'autres de droite. Autrement dit il n'a pas, du fait nous

semble-t-il de l'ambigüité de son élection, vocation à faire triompher telle ou telle orientation alors même que le Constitution lui donne un pouvoir effectif de direction de l'État, mais se voit plutôt confié, a priori, un mandat d'arbitrage que l'on s'attendait plutôt à trouver chez l'élu d'une Assemblée parlementaire⁷.

C'est cette dernière solution, qui reste la moins fréquente contrairement à ce que l'on croit volontiers en France, avec donc maintenant 5 cas sur 22, qu'adopte la Grèce, déjouant les prévisions de ceux qui attendaient là l'élection au suffrage universel, en raison du « gaullisme » de M. Caramanlis. Le 19 juin 1975 le Parlement élit, comme successeur au Président intérimaire Stassinopoulos, le professeur Tsatsos, membre éminent mais non dirigeant du parti gouvernemental, et proche de M. Caramanlis, par les 210 voix de la Nouvelle Démocratie, contre 65 au candidat de l'Union du Centre et 20 abstentions de la gauche. Le clivage politique est là net mais la force du parti au pouvoir est telle que son candidat est désigné dès le premier tour, en remplissant la condition de la majorité des 2/3 exigée par l'article 32 de la Constitution à ce stade.

Ces modes différents de désignation, et donc ces légitimités différentes qui s'attachent aux personnages, entraînent-ils des différences significatives dans l'étendue des pouvoirs qui leur sont confiés, c'est loin d'être certain.

Les pouvoirs du chef de l'État :

L'examen des textes constitutionnels ne permet pas de sortir entièrement de la perplexité et, même si de grandes différences apparaissent, il nous semble que des interrogations demeurent.

La situation la plus simple est celle du monarque espagnol à qui la Constitution ne confère que des pouvoirs très limités, lui organisant plutôt un rôle symbolique, comme dans la totalité des monarchies parlementaires contemporaines. Certes des compétences non

⁷ Sur cette élection et ses conséquences, voir Luis Salgado de Matos : « Le Président de la République portugaise dans le cadre du régime politique », mémoire DEA Science Politique, Paris I, 1979, notamment 2^{ème} partis l'élection d'un Président, pp. 88-131.

négligeables lui sont reconnues par les articles 62 et 63 mais l'article 64 impose une règle générale de contreseing, dont on sait qu'elle aboutit normalement à transférer l'effectivité du pouvoir au contresignataire, au détriment du signataire dont l'irresponsabilité est ici affirmée par l'article 56. Il faut souligner à cet égard que les pouvoirs essentiels pour le jeu politique, nomination du Président du gouvernement et dissolution des Cortes, loin d'être dispensés de tout contreseing à l'exemple de la Constitution française de 1958, exigent celui du Président du Congrès. Faut-il alors conclure au total effacement du monarque ou envisager, avec Pierre Subra de Bieusses que le texte de la Constitution permette en réalité au Roi l'exercice de pouvoirs effectifs⁸ ? Certes les termes de l'article 56 « Le roi arbitre et tempère le fonctionnement régulier des institutions » rappellent de fort près ceux de l'article 5 de la Constitution de 1958 « Le Président de la République assure par son arbitrage le fonctionnement régulier des pouvoirs publics », mais cela autorise-t-il à penser que l'article 50 sera aussi sollicité que l'article 5 et que l'Espagne connaîtra elle aussi son grand débat sur le sens du terme « arbitre »⁹ ? C'est faire bon marché des garanties de contreseing que l'on a signalées, mais il est vrai que celles-ci n'ont de réalité que dans la mesure où le Président du Gouvernement et le Président du Congrès sont indépendants du Roi, et c'est tout le problème des relations entre la Couronne et le parti gouvernemental qui est là posé. A notre sens, pour qu'il y ait le même glissement d'autorité en Espagne qu'en France, il faudrait que l'on retrouve au-delà des Pyrénées la volonté de subordination directe et immédiate au chef de l'État d'une majorité parlementaire, phénomène qui a caractérisé la France, de 1962 à 1974 au moins, et permis l'établissement de la « République présidentielle » ; et c'est là une inconnue.

Dans le cas de la Grèce, si les compétences traditionnelles du chef de l'État sont à première vue assez limitées, d'autres plus nouvelles apparaissent. La désignation du Premier Ministre est enserrée,

⁸ In « Ambiguïtés et contradictions dans le statut constitutionnel de la Couronne » ; pp. 109-116, *Pouvoirs*, précité.

⁹ Voir le résumé qu'en donne Léo Hamon, *Une République présidentielle ?* Bordas, 1975, tome I, pp. 192-193.

comme on le verra, dans les dispositions très précises de l'article 37 qui prédéterminent le choix du Président et les possibilités de révoquer le gouvernement (article 38) ou de dissoudre l'Assemblée (article 41) ne peuvent être utilisées qu'après avis d'un curieux Conseil de la République, composé des anciens Présidents de la République élus de façon démocratique, du Premier ministre, du Président de la Chambre, du chef du principal parti de l'opposition et des anciens Premiers ministres issus de l'Assemblée ou ayant été soutenus par elle, cette composition donnant à penser que l'influence parlementaire y sera prépondérante (article 39). Cependant si l'article 35 pose de manière générale le classique principe du contreseing, en sont dispensés des actes importants, ainsi la nomination du Premier ministre et la dissolution, par ailleurs limitées comme on l'a dit (mais non la révocation, ce qui est assez paradoxal), le recours au référendum (article 44 § 2) et le droit de veto suspensif contre une loi (article 42 § 2 et 3). Il s'agit donc là de pouvoirs réels, qui n'empêchent pas pourtant d'affirmer l'irresponsabilité politique du chef de l'État, même si l'article 49 prévoit aussi une procédure de mise en accusation relativement facile puisque recevable dès que signée par 1/3 des membres de l'Assemblée, l'adoption exigeant elles les 2/3. Tout cela dessine donc un statut assez ambigu qui permet aussi bien un Président simple régulateur qu'un Président véritable acteur politique, cette ambiguïté étant parfois présentée comme voulue par M. Caramanlis, partisan de la première solution tant qu'il reste Premier ministre, mais peut-être davantage tenté par le seconde s'il donnait suite à l'intention qui lui est souvent prêtée d'accéder à la magistrature suprême. Pour l'heure en tout cas les pouvoirs présidentiels sont utilisés avec une grande modération, ce qui a amené à parler d'une « Constitution Tsatsos », comme il y a eu une « Constitution Grévy »¹⁰.

Au Portugal enfin, le Président de la République occupe une place particulièrement enviable, dont témoigne la multiplicité des attributions qui lui sont confiées¹¹. Sans relever l'ensemble on

¹⁰ Voir Antoine Pantélis, *op. cit.*, pp. 266-268.

¹¹ Voir Luis Salgado de Matos, *op. cit.*, notamment...

signalera, comme s'écartant du droit commun des régimes parlementaires, la révocation du Premier ministre, après toutefois que le Conseil de la Révolution se soit prononcé (article 136 et 147) et, après consultation du même organe, un droit de veto législatif. De plus le chef de l'État choisit très librement le gouvernement et celui-ci est responsable devant lui ; bien entendu il peut dissoudre l'Assemblée mais il lui faut là l'avis favorable du Conseil de la Révolution.

Au total donc, et dans les textes, le chef de l'État a un rôle assez faible en Espagne, fort au Portugal et difficile à caractériser dans le cas de la Grèce, ce dernier cas posant problème puisque le Président n'y dispose d'aucune légitimité particulière. Ajoutons que, par un curieux parallèle, en Grèce comme au Portugal, le Président ne peut exercer ses pouvoirs les plus importants qu'avec l'appui d'un organe extérieur, le Conseil de la République, formé comme on l'a dit en Grèce, et le Conseil de la Révolution au Portugal, celui-ci étant composé de militaires désignés pour l'essentiel par leurs armes respectives et constituant en fait l'institutionnalisation du MFA. La légitimité présidentielle doit donc s'appuyer sur une autre, celle très particulière d'une sorte de « Conseil des Anciens » dans le premier cas, et dans le second cas celle plus originale encore d'un Conseil militaire, défini par l'article 142 comme « garant de l'application de la Constitution et de l'esprit de la Révolution Portugaise », avec donc un rôle de contrôle de constitutionnalité, mais aussi si l'on peut dire de « contrôle de révolutionnarité », ce qui risque de ne pas aller sans problèmes avec la formation d'un gouvernement modéré en janvier 1980 à Lisbonne. Pour terminer sur ce point, indiquons que la pratique ne semble pas reproduire très fidèlement cette hiérarchie institutionnelle : l'exemple de ces quelques années amène à penser qu'il faudrait, du point de vue de leur rôle effectif dans le processus politique, citer d'abord le monarque espagnol, puis le Président portugais et loin derrière le Président grec. Cela tient sans doute au caractère transitoire de la période et on peut supposer qu'en longue tendance leurs possibilités de pouvoir seront inversement proportionnelles à la force du gouvernement, ce qui amène à considérer maintenant la situation de celui-ci, notamment par rapport au Parlement.

II. La rationalisation de parlementarisme :

On regroupera ici l'examen du Gouvernement et du Parlement tant les deux institutions sont liées dans ces régimes qui reposent au principal sur une logique parlementaire, pour ce qui concerne l'entrée en fonction d'une part, la mise en jeu de la responsabilité de l'autre.

Le gouvernement et sa nomination

En ce qui concerne le problème classique de l'articulation entre les pouvoirs du chef de l'État et ceux du Parlement, à cet égard trois solutions sont évidemment possibles : nomination par le chef de l'État sans interventions du Parlement, nomination suivie d'investiture et désignation par l'Assemblée sans intervention préalable du chef de l'État. Or dans ces trois pays, contrairement à la logique qui nous avait paru se dégager dans l'examen des régimes parlementaires contemporains ⁽¹²⁾, la solution retenue est, avec il est vrai des nuances, la nomination par le chef de l'État, suivie d'une investiture.

En Grèce, l'article 37 prévoit une procédure assez compliquée qui présente comme premier intérêt le fait de poser comme principe de base qu'est « nommé Premier ministre le chef du parti qui dispose à la Chambre de la majorité absolue des sièges » ; si ce premier parti n'a pas de chef il doit en désigner un dans les cinq jours. C'est dire que le Président de la République n'a pas de possibilité de choix ; il n'en a pas davantage si aucun parti ne dispose de la majorité absolue puisqu'il doit charger le chef du plus grand parti d'une mission exploratoire, et ce n'est qu'en cas d'échec de celui-ci qu'il retrouve une certaine latitude d'action en pouvant soit charger d'une autre mission exploratoire le chef du deuxième parti, soit désigner, après avis du Conseil de la République, une personnalité « qui pourrait, selon son jugement, obtenir un vote de confiance de la Chambre ». On retrouve ainsi comme règle constitutionnelle écrite ce qui nous avait paru constituer une véritable coutume contemporaine, la priorité absolue dans l'appel

¹² *Op. cit.*, pp. 48-52.

au premier parti et à son chef, la solution subsidiaire du recours à la seconde formation et ensuite la liberté d'appréciation¹³. Quel que soit le principe du choix, le Premier ministre désigné doit, après constitution de son gouvernement, obtenir la confiance de la Chambre dans un délai de 15 jours.

L'article 99 de la Constitution espagnole institue lui aussi une procédure complexe qui n'est pas sans rappeler l'article 63 de la République Fédérale d'Allemagne. D'abord obligation est faite au Roi de consulter les « représentants », ce qui inscrit dans le droit une pratique courante, déjà consacrée par exemple par la Constitution de la IV^e République qui prévoyait dans son article 45 les « consultations d'usage » du Président de la République. Le candidat proposé par l'intermédiaire du Président du Congrès, à l'issue de ces consultations, doit présenter devant le Congrès le « programme politique du gouvernement qu'il entend former », c'est-à-dire que celui-ci ne l'est pas encore, et que la confiance demandée l'est au bénéfice d'un homme et non d'une équipe, situation comparable à celle du chancelier d'Allemagne Fédérale. Si le candidat obtient la confiance à la majorité absolue des membres du Congrès, le Roi le nomme ; jusque-là on suit exactement le schéma allemand, mais au lieu de poursuivre selon ses procédures complexes en cas d'échec, une solution de rattrapage est là prévue, puisqu'après 48 heures un nouveau vote est organisé pour lequel la majorité simple suffit. En cas de nouvel échec, le Roi fait d'autres propositions, c'est-à-dire qu'il conserve seul l'initiative au lieu qu'elle revienne au Parlement, comme c'est le cas pour le Bundestag, et ceci jusqu'à l'expiration d'un délai de deux mois au bout duquel la Chambre est automatiquement dissoute si elle n'a voulu investir personne. S'il y a investiture, le Président du gouvernement constitue son équipe dont la présentation au Parlement n'est que facultative, comme on le verra plus loin.

La solution la plus simple est indiscutablement celle du Portugal qui laisse à son Président une aussi grande latitude : il doit consulter le Conseil de la Révolution et les partis représentés à l'Assemblée mais simplement « tenir compte du résultat des élections » (article 190) ; au

¹³ *Op. cit.*, pp. 129-131 et 144-148, et notre article : « Le désignation du Premier Ministre en régime parlementaire », pp. 87-114 in *Mélanges Burdeau*, LGDJ, 1977.

lendemain des élections de 1976 comme de celles de 1979. M. Eanes a interprété cela comme impliquant l'appel au chef du plus grand parti, alors même que dans le second cas cela lui était sans doute peu agréable. Le Premier Ministre ainsi nommé constitue son gouvernement et présente dans un délai de dix jours son programme à l'Assemblée de la République qui ne peut le rejeter qu'à la majorité absolue de ses membres. Une prime est ainsi donnée au gouvernement, puisque c'est à l'opposition de faire la preuve qu'elle a la majorité, ce qui n'est pas sans rappeler l'article 49 § 2 de la Constitution de 1958 par exemple. Si aucune motion de refus n'est déposée le programme est adopté sans vote.

Dans les trois cas il y a donc initiative du chef de l'État, plus ou moins prédéterminée, mais aussi obligation d'une investiture avec une atténuation au Portugal, ce qui renforce singulièrement le groupe des quatre pays qui connaissent également cette solution et le rapproche des 13 qui se contentent de la seule intervention du chef de l'État ; on sait que sur ce point il y a débat en France, Léo Hamon se rangeant parmi les tenants du caractère non-obligatoire de l'intervention parlementaire, question sur laquelle il nous faut bien avouer notre désaccord avec lui, pour ce qui est de l'interprétation du texte au moins ¹⁴. Pour le reste on se contentera de signaler que le Gouvernement dispose naturellement de l'ensemble du pouvoir exécutif, sous réserve bien entendu de ce que l'on a signalé pour le chef de l'État, cette habilitation lui étant donnée dans des termes très généraux par l'article 82 de la Constitution grecque, « le gouvernement détermine et dirige la politique générale du pays », ou l'article 97 de la Constitution espagnole, « le gouvernement dirige la politique intérieure et extérieure, l'administration civile et militaire et la défense de l'État, il exerce la fonction exécutive et le pouvoir réglementaire ». Le texte portugais ne contient pas lui une formule générale mais préfère une énumération détaillée dans ses articles 200 à 204, énumération d'ailleurs plus formelle que matérielle et qui n'aboutit pas à restreindre considérablement la sphère d'action gouvernementale. Ces pouvoirs

¹⁴ Voir Léo Hamon, « Une République présidentielle ? ». Tome I, précité, p. 164-165, et notre « Commentaire des articles 49-50-51 », pp. 631-664, in François Luchaire et Gérard Conac, éd. : *La Constitution de la République française*, Economica, 1979.

sont bien entendu exercés sous le contrôle des Parlements et leur usage donne prise à la mise en œuvre de la responsabilité.

Le Parlement et la mise en jeu de la responsabilité

L'examen comparé des trois Parlements mériterait à lui seul de longs développements ; on ne tentera donc pas d'y procéder, que Léo Hamon nous le pardonne, lui qui a consacré tant de chroniques à la vie et au droit parlementaires, et on se contentera de signaler la tendance au monocamérisme avant d'insister donc sur la mise en jeu de la responsabilité.

Cette tendance au monocamérisme apparaît en Grèce comme au Portugal ; dans le premier cas l'article 51 de la Constitution prévoit une Chambre des Députés unique dont l'effectif doit être compris entre 200 et 300 membres, le maximum étant d'ailleurs atteint en 1974 comme en 1977 ; l'article 151 du texte portugais organise lui une unique « Assemblée de la République » composée de 240 à 250 membres, ce dernier chiffre étant atteint en 1979. En Espagne, en revanche, se trouve conservé un bicamérisme très classique puisque si le Congrès des Députés représente les populations, le Sénat est aux termes de l'article 69 la chambre de représentation territoriale des provinces et des communautés autonomes, ceci tenant évidemment au problème des nationalités qui est, comme on le sait, l'un des plus cruciaux de l'actuel État espagnol. Les deux chambres se renouvellent simultanément puisque la dissolution du Congrès entraîne celle du Sénat, solution qui n'est habituellement retenue que dans les pays de bicamérisme intégral, ce qui n'est pas le cas ici puisqu'en particulier le Sénat ne peut renverser le gouvernement.

Dans les trois pays existe un droit de dissolution, décrété par le Roi mais sur proposition du Président du Gouvernement en Espagne (article 115), par le Président de la République et ce sans contreseing, ou sur proposition du Gouvernement avec là le contreseing en Grèce (article 41 al. 1 et 2), par le Président de la République à la suite d'un avis favorable du Conseil de la Révolution ou obligatoirement après deux renversements successifs du gouvernement (article 136) au Portugal. Notons la particularité de cas portugais où l'Assemblée consécutive à

la dissolution se contente de terminer le mandat de la précédente, ce qui est le cas de l'Assemblée élue le 2 décembre 1979 et qui devra être renouvelée dès 1980.

Pour terminer sur ce point on soulignera que l'adjonction de la Grèce et du Portugal renforce le groupe des monocaméristes (10 cas sur 22 actuellement) et que les trois Parlements ont un mandat de 4 ans, ce qui est la durée la plus générale puisque celle retenue par 15 régimes parlementaires d'aujourd'hui.

Un autre trait commun peut être recherché dans des efforts parallèles de rationalisation du parlementarisme, et plus précisément dans la mise en place de procédures précises et volontiers limitées pour mettre en œuvre la responsabilité du gouvernement.

C'est ainsi qu'en Grèce l'article 84 organise une procédure de la motion de censure, qui doit être signée par un sixième au moins des députés, ne peut être déposée que dans les six mois qui suivent l'échec d'une motion précédente (sauf signature de la majorité absolue des députés), ne peut être discutée qu'après deux jours de réflexion et ne peut être votée qu'à la majorité absolue du nombre total des députés. On trouve au Portugal (article 197) des limitations de même ordre : la motion de censure doit être déposée par 1/4 des députés ou par un groupe parlementaire, elle ne sera examinée qu'après 48 h. de réflexion et si elle n'est pas approuvée ses signataires ne peuvent en présenter une autre au cours de la même session législative. Atténuation plus nette encore, une seule motion de censure ne suffit pas : il faut pour que la démission du gouvernement soit obligatoire qu'il y en ait deux votées à au moins trente jours d'intervalle, par la majorité absolue des députés effectivement en fonctions, alors que pour le rejet du programme ou la réponse négative à la question de confiance un seul vote suffit ; autrement dit lorsque c'est le Parlement qui prend l'initiative la procédure est beaucoup plus exigeante que lorsque c'est le gouvernement.

Dans ces deux cas apparaît l'influence de l'article 49 de la Constitution de 1958¹⁵ ; elle est plus nette encore en Espagne où elle se combine

¹⁵ Voir par exemple Théodore Tzonos : « Les influences étrangères en droit constitutionnel grec », Thèse, Droit, Paris I, 1979, notamment p. 348-349 où l'auteur indique que cette filiation a été explicitement revendiquée.

avec celle de l'article 67 de la Loi fondamentale de Bonn. De ce dernier l'article 113 tire bien sûr la fameuse idée de la censure constructive, la motion devant présenter un candidat à la présidence du gouvernement et son adoption entraînant automatiquement l'investiture du nouveau Premier ministre, qui doit être alors nommé par le Roi (article 114 al. 2), ce qui permet éventuellement de contourner l'exclusivité dans la désignation du Président du Gouvernement dont le monarque semblait jouir ; c'est ce caractère constructif qui explique sans doute que des motions alternatives puissent être présentées dans les deux premiers jours. A l'article 49 français le système espagnol emprunte la distinction entre question de confiance et motion de censure et les conditions restrictives de dépôt de cette dernière. Ainsi l'article 112 reprend mot pour mot l'article 49 al. 1 de la Constitution française, même prérogative du Premier ministre, même exigence de la délibération du Conseil pour que soit assurée la solidarité gouvernementale et même distinction entre programme et déclaration de politique générale qui paraît aussi imprécise dans un cas que dans l'autre. Sans doute dans le cas espagnol, comme à notre sens dans le texte français¹⁶, le terme programme renvoie-t-il à l'entrée en fonctions du gouvernement, ce serait donc une seconde investiture après celle de son chef, mais celle-ci facultative ; la double épreuve est à rapprocher du cas français de 1946 à 1954, le caractère facultatif de la pratique inaugurée sous le V^e République à partir de 1966. Même ressemblance avec la Constitution de 1958 pour la motion de censure (article 113) : exigence de la signature d'un dixième au moins des députés pour la recevabilité, interdiction de récidive par les mêmes signataires dans la même session en cas d'échec, institutions d'un délai de réflexion porté ici à cinq jours, enfin décision à la majorité absolue (alors que, comme en France, la majorité simple suffit lorsque l'initiative vient du gouvernement)¹⁷.

Cet ensemble de dispositions montre bien que dans les trois cas on a voulu éviter le grand écueil du parlementarisme. L'instabilité, et pour cela recourir aux procédés de ce que l'on appelle depuis la fin de

¹⁶ Voir notre « Commentaire des articles 49 - 50 - 51 », précité.

¹⁷ Sur ces influences voir Miguel Herrero de Minon : « Les sources étrangères de la Constitution », pp. 97-107 in *Pouvoirs*, précité.

Jean-Claude Colliard: profesor, constitucionalista, juez electoral y hombre honesto

la première guerre mondiale le parlementarisme rationalisé, solution à notre sens assez illusoire, car inefficace s'il n'existe pas de majorité, et superfétatoire s'il en existe une. Mais cela aussi les pères de ces nouveaux systèmes politiques semblent l'avoir compris, puisqu'ils ont encouragé, notamment par le système électoral et par une action extra-institutionnelle, la formation de grands partis susceptibles de former une majorité, faisant ainsi autant confiance, au moins, aux réalités du jeu politique qu'aux aménagements constitutionnels.

III. Les disparités de jeu politique :

S'il apparaît donc des différences dans les textes constitutionnels, il y en a de plus fortes encore dans la pratique : depuis l'adoption de sa Constitution la Grèce a connu deux législatures et deux gouvernements, l'Espagne une législature et un gouvernement (deux et deux si l'on prend le point de départ véritable que sont les élections du 15 juin 1977) et le Portugal deux législatures aussi mais six gouvernements. A la totale stabilité des deux premiers s'oppose donc la grande instabilité du troisième, la même où l'exécutif était en principe très renforcé par l'élection du Président au suffrage universel. C'est donc que les éléments d'ordre institutionnel ne sont pas à eux seuls suffisants et que d'autres jouent plus encore, qui sont à l'évidence d'ordre politique : c'est le système de partis orienté par le mode de scrutin qui entraîne les différences de situation en ce qui concerne la constitution des majorités et donc des gouvernements.

Système de partis et modes de scrutin

Soulignons pour commencer que, comme le veut la tendance contemporaine, les partis bénéficient d'une reconnaissance constitutionnelle : l'article 29 grec pose le principe de la liberté de création des partis pourvu qu'ils « servent le libre fonctionnement du régime démocratique », mais sans préciser le rôle qui leur est reconnu ; l'article 6 du texte espagnol va plus loin : « les partis politiques expriment le pluralisme politique, ils concourent à la

formation et à la manifestation de la volonté populaire et sont un instrument fondamental de la participation politique ». Enfin l'article 47 portugais reconnaît « le droit de constituer des associations et des partis politiques ou d'y participer, et de concourir démocratiquement par ce moyen à la formation de la volonté populaire et à l'organisation du pouvoir politique ». Dans deux cas sur trois on retrouve le terme de « concourir », retenu aussi en Italie, en République Fédérale d'Allemagne et en France, et qui marque, dernier refuge de la théorie classique, l'hésitation à reconnaître aux partis un monopole de représentation, qui existe bien dans les faits. On peut ajouter que les partis sont également reconnus indirectement par le biais du système électoral puisque la représentation proportionnelle, avec l'existence de listes qu'elle implique, est inscrite dans la Constitution en Espagne et au Portugal et qu'en Grèce l'article 54 prévoit des « députés de partis », en fonction de la force nationale de ceux-ci. Enfin partis et groupes parlementaires sont également reconnus, comme on l'a dit, par les modalités du processus de formation du gouvernement.

Mais que sont, au-delà de cet aspect juridique, ces partis ? On pouvait supposer que l'apparition de systèmes politiques nouveaux entraînerait un véritable foisonnement de l'opinion, mais en fait se sont organisés des ensembles assez simples, au niveau parlementaire tout au moins. C'est ce que l'on a tenté de mettre en évidence dans le tableau n° 1 qui présente les systèmes de partis de tous les régimes parlementaires de type européen, calculés d'après la moyenne des sièges distribués lors des deux dernières élections législatives, le classement étant effectué d'après l'indice de fractionnement imaginé par Douglas Rae, établi ici comme moyenne des indices des deux législatures et non comme indice moyen de la période, cette méthode paraissant en définitive préférable ¹⁸.

On ne s'étendra pas ici sur l'évolution que marque ce tableau par rapport à celui de la période 1945-1976, même s'il y aurait beaucoup à dire sur des simplifications ou au contraire des complications qui amènent par exemple les seuls cas de tripartisme, Belgique et

¹⁸ Voir Douglas Rae: « The political consequences of electoral laws », New Haven and London, Yale University Press, 1967, et nos « Régimes parlementaires contemporains », précité, tableau p. 77.

Luxembourg, à disparaître dans les profondeurs du multipartisme, où s'enfoncé également la France avec le très net affaiblissement de son ancien parti dominant. Remarquons cependant que le groupe dans lequel existait une tendance plus ou moins poussé au bipartisme reste strictement identique ; il s'étend dans ce tableau de la Nouvelle-Zélande à l'Australie. C'est à ce groupe que se rattachent la Grèce et l'Espagne, la première tout à fait en tête grâce à la très forte position de la Nouvelle Démocratie face à un seconde parti beaucoup plus petit, le Centre en 1974, la PASOK en 1977 ¹⁹, la seconde en queue de peloton avec un indice élevé en raison de la dispersion des petits partis hors des deux grands pôles que sont l'UCD et le PSOE. On trouve ensuite tout un ensemble de multipartismes, moins nettement découpé que dans le tableau de la période précédente, avec en tête les pays où demeure un fort parti dominant, ce phénomène, ayant tendance à se raréfier, en disparaissant par exemple en France et en Israël. C'est dans ce multipartisme sans domination que se range le Portugal avec une moyenne d'indice de 0,730 ; cette valeur est d'ailleurs plus élevée en 1979 où elle atteint 0,754 mais si l'on considérait l'Alliance Démocratique comme un seul parti, ce qui ne paraît pas opportun puisqu'elle a donné naissance à quatre groupes parlementaires, l'indice remonterait à 0,614, ce qui amènerait ce pays à hauteur des systèmes à deux partis et demi : c'est dire que l'éventuelle stabilité du gouvernement portugais dans les mois à venir est évidemment conditionnée par le maintien de l'unité de l'Alliance. On ne développera pas davantage sur ce point, qui pourrait entraîner à de longues variations, notamment sur le rôle de l'UCD et de la Nouvelle Démocratie comme partis bâtisseurs d'État, pour reprendre la terminologie de Stein Rokkan ou sur les difficiles relations des partis de la gauche portugaise ²⁰.

¹⁹ Le second ayant tendance à prendre la place du premier, comme dans l'évolution du bipartisme britannique ; voir la démonstration assez sophistiquée de Georges Tsebelis : « Analyse de correspondance : application à la géographie électorale de la Grèce (1958-1977) » ; Thèse de Docteur-ingénieur en mathématiques, Paris VI, 1979.

²⁰ On peut voir sur ce point, pour la Grèce, Stefanos Constantinides: « Les systèmes de partis politiques en Grèce depuis la fin de la deuxième guerre mondiale jusqu'à 1975 » ; thèse Science politique, Paris II, 1976, 606 p. notamment chapitre XIV les partis politiques après la dictature, p. 376-401. Pour l'Espagne et le Portugal, ouvrages précités.

Les raisons de ce fractionnement relativement faible pour des systèmes politiques nouveaux doivent être d'abord cherchées dans la loi électorale : le montre clairement le tableau n° 2 qui indique dans l'ensemble des régimes parlementaires, pour les deux dernières élections législatives intervenues et en moyenne, quelle est la prime de sur-représentation apportée par le système électoral au premier parti, c'est-à-dire très simplement la différence entre le pourcentage de voix du premier parti à ce niveau et le pourcentage de sièges qu'il obtient. C'est sans surprise que l'on voit se situer en tête la plupart des pays de bipartisme, celui-ci étant dû plus à la loi électorale qu'à la volonté des électeurs, sauf dans le cas de l'Autriche et de la RFA qui se situent elles en bas du tableau. La Grèce et l'Espagne se situent toutes deux dans le groupe des 7 pays où la prime dépasse 10 points, mais alors que dans les 5 autres ce phénomène est dû à des scrutins de type majoritaire, il touche là des pays qui pratiquent en principe la représentation proportionnelle et qui pourtant tolèrent une prime de 17 points en Grèce, de 13,4 en Espagne. Cela s'explique dans le cas de la Grèce par l'existence d'une « proportionnelle renforcée » qui par un système complexe de trois répartitions successives favorise considérablement les grands partis nationaux, et notamment le premier, cet élément n'étant d'ailleurs pas le seul à jouer ²¹. En Espagne la raison est en partie à chercher dans la barre des 3% des suffrages fixée par la loi électorale, mais aussi dans la faible amplitude des circonscriptions : le territoire étant divisé en plus de 50 unités c'est en gros sur une moyenne de 7 sièges que va se faire la répartition, c'est-à-dire qu'il y a une limite possible de non-représentation au-dessous de 12,5% des voix. On tient là une illustration parfaite de l'effet de l'amplitude des circonscriptions souligné par Douglas Rae, à quoi s'ajoutent évidemment les modalités mêmes du découpage, qui favorisent plutôt les modérés ²². Le Portugal lui-même, avec le système de Hondt, arrive de ce point de vue en tête des proportionnelles, la Grèce et l'Espagne mises à part donc, le phénomène suffisant à expliquer la domination du ps en 1976 et la victoire de l'Alliance Démocratique en 1979. Sans doute faut-il

²¹ Voir. Sotiris Vlachos : « Les appareils répressifs d'État dans le mécanisme électoral en Grèce », mémoire DES. Science Politique, Paris II, 1975.

²² Sur cette limite de non-représentation voir « Les régimes parlementaires contemporains », précité, p. 63 et sur le système espagnol la démonstration de Dieter Nohlen rapportée aux p. 58-62 de Guy Carcassonne et Pierre Subra de Bieusses op. cit.

Jean-Claude Colliard: profesor, constitucionalista, juez electoral y hombre honesto

là encore chercher la principale raison dans la faible amplitude des circonscriptions : 23 districts électoraux pour 250 sièges, soit une moyenne de 11 et une limite informulée d'environ 8%. Seule la coalition avec les grands partis permet aux petits d'être représentés, ainsi pour les réformateurs et les monarchistes en 1979.

Tableau 1
*Les systèmes de partis à l'issue
 des dernières élections parlementaires*

Partis Pays	Communistes	Soc. diss.	Socialistes	Libéraux	Agrariens	Dém. chrétiens	Conservateurs	Inclassables	Divers/isolés	Indice de fractionnement
Nouvelle-Zélande			40				59			0,485
Grèce	3		18	13			65		1	0,499
Autriche			51	6		43			1	0,547
Grande-Bretagne			46	2			49	1		0,548
R.F.A			45	8		47			2	0,569
Canada			8	47	3		42			0,583
Irlande			12			33	53			0,593
Australie			29		17		54		2	0,594
Espagne	6		34				48	2/2/2		0,648
Japon	5		23	49				11/2	6	0,692
Italie	34	6	9	2/1		43		5/2/1	4	0,694
Norvège	5	3	44	1	11	13	23		1	0,709
Suède	5	1	44	11	22		18		2	0,713
Luxembourg	6		26	24		36				0,729
Portugal	17	6	35	29		16		1/1	2	0,730
Israël	4/1		35	2/6			34	9/4/2	1	0,730
Belgique	2		28	17		38		8/7	2/1	0,734
Islande	21		20		24		34			0,738
France	16		22	25				34	1	0,765
Pays-Bas	3		32	17/3	1	32		2/1/1	3	0,785
Danemark	2	2/5	38	5	12	3	11	3/5/13	1	0,799
Finlande	19	5/3	27	4/5	19	5	20	1		0,811

Notes : 1. Les chiffres correspondent au pourcentage des sièges parlementaires, calculé sur la moyenne des deux dernières élections parlementaires (dates données dans le tableau n° 2).

2. L'indice de fractionnement est établi par la moyenne des deux indices des élections. Il ne peut donc être exactement retrouvé par les pourcentages ci-dessus.

Il faut donc souligner ce rôle fondamental du système électoral dans la recherche des majorités : c'est par lui qu'on la trouve en Grèce et moins nettement en Espagne, mais non au Portugal où l'effet est moins brutal, et c'est par là que s'introduit la différence essentielle dans la pratique.

Majorité et gouvernements

Même si la pratique est très récente, on peut faire quelques observations sur les premiers exemples enregistrés, deux cas présentant une situation très simple pendant que le Portugal en connaît une plus complexe.

La Grèce et l'Espagne ont rejoint d'emblée le modèle du gouvernement de législature. En Grèce les élections du 19 novembre 1974 donnent naissance à un cabinet Caramanlis VI, homogène majoritaire (73,3% de sièges pour la Nouvelle Démocratie), formé par le leader du premier parti, par ailleurs Premier Ministre sortant. Il dure jusqu'à la fin d'une législature écourtée par la dissolution du 20 septembre 1977, voulue par le Premier ministre qui pense le moment favorable pour perpétuer sa majorité, et effectivement les élections du 20 novembre 1977 donnent à la Nouvelle Démocratie 57,3% des sièges, ce qui aboutit à un cabinet Caramanlis VII qui présente les mêmes caractéristiques principales que le précédent. En Espagne les élections du 15 juin 1977 sont gagnées par l'UCD qui remporte 47% des sièges, il s'ensuit un gouvernement Suarez II, homogène quasi-majoritaire (avec le soutien des petits partis), formé par le leader du premier parti, lui aussi Premier Ministre sortant. La législature prend fin avec les élections du 1er mars 1979 où l'UCD obtient 48% des sièges, ce qui permet la constitution d'un gouvernement Suarez III dans les mêmes conditions que le précédent. La situation théorique de quasi-majorité est compensée en 1977 comme en 1979 par le soutien de quelques petits partis ou parlementaires indépendants qui apportent sans conditions les quelques voix nécessaires. Dans les deux pays il y a donc coïncidence avec le portrait-robot du Premier Ministre type tel que nous avons pu le tracer : issu du premier parti, il en est le leader et occupait des fonctions éminentes dans le cabinet précédent.

Jean-Claude Colliard: profesor, constitucionalista, juez electoral y hombre honesto

Tableau 2
*La sur-représentation de premier
 parti par le système électoral*

Prime Pays dates élections	Prime premier parti avant-dernières élections	Prime premier parti dernières élections	Prime moyenne pour les deux élections
GRECE 17 nov. 74 - 20 nov. 77	ND + 18,9	ND + 15,2	+ 17,05
FRANCE 4-11/03/73 - 12-19/03/78	Maj. + 19,7	Maj. + 13,0	+ 16,35
NOUVELLE-ZELANDE 29 nov. 75 - 25 nov. 78	Nat. + 15,7	Nat. + 14,9	+ 15,30
AUSTRALIE 13 déc. 75 - 10 déc. 77	Lib. + 11,5	Lib. + 15,8	+ 13,65
ESPAGNE 15 juin 77 - 1 mars 79	U.C.D. + 12,8	U.C.D. + 14,0	+ 13,40
CANADA 8 juil. 74 - 22 mai 79	Lib. + 10,5	Conserv. + 12,7	+ 11,60
GRANDE-BRETAGNE 10 oct. 74 - 3 mai 79	Trav. + 10,9	Conserv. + 9,5	+ 10,20
PORTUGAL 25 avril 76 - 2 déc. 79	Soc. + 5,7	All. dém. + 6,2	+ 5,95
NORVEGE 9-10/9/73 - 11-12/9/77	Soc. + 4,7	Soc. + 6,6	+ 5,65
JAPON 5 déc. 76 - 7 Oct. 79	Lib. dém. + 6,9	Lib. dém. + 3,9	+ 5,40
IRLANDE 28 fév. 73 - 16 juin 77	FF + 1,7	FF + 6,2	+ 3,95
ITALIE 20-21/6/76 - 3-4/6/79	DC + 2,8	DC + 3,3	+ 3,05
LUXEMBOURG 26 mai 74 - 10 juin 79	Soc. - 0,3	DC + 6,2	+ 2,95
ISRAEL 31 déc. 73 - 17 mai 77	Soc. + 2,3	Conserv. + 2,6	+ 2,70
BELGIQUE 17 avril 77 - 17 déc. 78	DC + 1,8	DC + 2,4	+ 2,10
FINLANDE 21-22/9/75 - 18-19/3/79	SD + 2,1	SD + 2,0	+ 2,05
PAYS-BAS 29 nov. 72 - 25 mai 77	Soc. + 1,3	Soc. + 1,5	+ 1,40
DANEMARK 9 janv. 75 - 23 oct. 79	SD + 0,4	SD + 1,1	+ 0,75

Sur trois nouveaux régimes parlementaires

Continuation.

Prime Pays dates élections	Prime premier parti avant-dernières élections	Prime premier parti dernières élections	Prime moyenne pour les deux élections
SUEDE 19 sept. 76 - 16 sept. 79	SD + 0,8	SD + 0,6	+ 0,70
AUTRICHE 5 oct. 75 - 6 mai 79	Soc. + 0,4	Soc. + 0,8	+ 0,60
R.F.A. 19 nov. 72 - 3 oct. 76	Soc. + 0,6	CDU + 0,2	+ 0,40
ISLANDE 25 juin 78 - 2-3 déc. 79	Conserv. + 0,7	Conserv. - 0,5	+ 0,10

Notes: 1. Ces chiffres représentent la différence en points de pourcentage entre le pourcentage des voix recueillies et celui des sièges obtenus.

2. Est pris en compte en principe le parti qui a obtenu le plus fort pourcentage de voix. Pour la France et le Portugal 1979, on a pris en compte les alliances électorales (Majorité-Alliance-Démocratique) en raison des accords électoraux intervenus.

Le Portugal offre en revanche une situation plus compliquée : il connaît à l'issue des élections de 1976 et 1979 deux gouvernements de pure logique parlementaire : Soares I (23 juillet 1976 - 8 décembre 1977) et Sa Carneiro (3 janvier 1980 -), formés par le leader de premier parti, le PS puis le PSD. Le premier est homogène minoritaire (41% des sièges) mais bénéficie de la confiance implicite de l'Assemblée, puisque sa présentation n'entraîne aucun dépôt de motion de refus et qu'il est donc accepté sans vote, le deuxième est une coalition majoritaire des grands partis de l'Alliance Démocratique, qui triomphe de deux motions de refus le 17 janvier 1980 et, voulant obtenir un vote positif, l'emporte sur une motion de confiance le 18 janvier. Mais entre ces deux cabinets on en trouve trois autres qui relèvent d'une logique bien différente²³. L'échec du gouvernement Soares I à une question de confiance, le 8 décembre 1977, entraîne la formation d'un cabinet Soares II (30 janvier 1978 - 27 juillet 1978), coalition majoritaire avec le CDS mais la fragilité de cette coalition non-connexe apparaît vite puisque le 24 juillet 1978 le CDS retire ses ministres ; M. Soares, refusant de démissionner, est révoqué par le Président le 17 juillet. Dès lors il n'y a plus de solution

²³ Sur cette succession de gouvernements voir Luis Salgado de Matos p. 138-178.

parlementaire, ce qui va amener le Président à former successivement trois cabinets d'experts : le gouvernement Nobre da Costa (29 août - 14 septembre 1978) dont le programme est refusé par le Parlement, puis le gouvernement Mota Pinto (28 novembre 1978 - 7 juin 1979) dont le programme est adopté grâce à l'abstention des socialistes et qui démissionne dès lors que le vote d'une motion de censure déposée par ce parti paraît certain, sans attendre donc que soient remplies les conditions constitutionnelles ; enfin le gouvernement Pintasilgo (30 juillet - 27 décembre 1979) pour gérer les affaires jusqu'à la dissolution, annoncée dès le 19 juillet 1979 ; son programme est approuvé par le Parlement grâce à l'abstention de la gauche et il démissionne après la proclamation officielle des résultats des élections du 2 décembre 1979.

Le Portugal aura donc connu en trois ans et demi six gouvernements dont deux seulement relèvent de la pure logique parlementaire, un troisième (Soares II) s'y rattachant encore, et trois d'experts, reposant plus sur la volonté du Président que sur celle de l'Assemblée, formule que l'on ne rencontre aujourd'hui, hors de Lisbonne, qu'à Helsinki. Sur les cinq qui ont pris fin, deux ont été renversés par le Parlement, un s'est retiré volontairement, un s'est retiré au lendemain des élections, un a été révoqué par le Président à l'issue d'une crise de coalition. Au total donc une pratique assez désordonnée en raison d'une absence de majorité que ne parvient pas à compenser l'existence d'un Président élu au suffrage universel ; il n'est pas sûr que l'apparition d'une alliance majoritaire en 1979 règle le problème, d'autant que, comme on l'a dit, l'Assemblée devra être renouvelée en 1980.

Tout ceci amène, pour conclure, à définir la place qu'occupent ces trois nouveaux régimes dans la galerie des régimes parlementaires et à résumer les problèmes que soulève cet examen rapide de leur situation.

Le cas de la Grèce est le plus simple : elle a une forte majorité, un parlementarisme stable et, si l'on peut dire, parfaitement orthodoxe, avec un Chef de l'État effacé, dans la pratique au moins, la seule question, sur le plan institutionnel, étant de savoir dans quelle mesure cette situation tient à la forte présence de M. Caramanlis, qui illustre à un niveau élevé le phénomène de personnalisation de pouvoir et ses deux caractéristiques d'incarnation et de concentration dégagées par Léo

Hamon ²⁴. L'inconnue est évidemment dans l'évolution qui pourrait se faire jour si M. Caramanlis se retirait ou plus encore s'il accédait à la Présidence de la République, ou aussi bien entendu si sa majorité venait à être annihilée par un revers électoral.

L'Espagne connaît une forme toute aussi nette de parlementarisme structuré-stabilisé, mais avec une majorité plus faible et donc davantage menacée. La principale inconnue réside là dans le fait de savoir quelle est l'exacte répartition du pouvoir entre le Chef de l'État et le Président du Gouvernement, par-delà le texte constitutionnel. Autrement dit M. Suarez est-il le véritable chef de l'UCD, susceptible à ce titre de s'opposer au Roi, ou bien un simple exécutant de la politique royale, commis par le monarque à la tête du parti gouvernemental. Nous n'avons pas d'éléments suffisants pour répondre mais il paraît clair que c'est dans la manière dont s'organiseront entre eux ces trois éléments, Roi, Premier Ministre et parti gouvernemental que se déterminera l'évolution du régime.

Le cas le plus intéressant est évidemment celui du Portugal et la question est de savoir s'il faut voir là un nouvel exemple de régime semi-présidentiel, selon la terminologie de Maurice Duverger, pour qui l'entrée dans cette catégorie est déterminée par le seul et unique critère de l'élection du Chef de l'État au suffrage universel ²⁵. Ce classement paraît a priori confirmé par l'importance des pouvoirs présidentiels, soulignée plus haut, et notamment l'existence d'une responsabilité du gouvernement devant le Président, avec pouvoir de révocation, mais paraît en revanche infirmée par les oscillations politiques qu'a connu le pays. A notre sens si la condition de l'élection du Président au suffrage universel est nécessaire pour qu'il y ait régime semi-présidentiel, elle n'est pas en elle-même suffisante et doit se combiner avec une autre tenant au système de partis : ce peut être la subordination de la majorité au Président et non au seul Premier ministre (cas de la France) ou l'inexistence d'une majorité stable et prédéterminée par les élections, ce qui permet au Président de constituer autour de sa personne et de ses options des regroupements successifs (cas de la

²⁴ Voir Léo Hamon et Albert Mabilleau éd : « La personnalisation du pouvoir », PUF, 1964, notamment le rapport d'ensemble de Léo Hamon, pp. 455-499.

²⁵ Voir « Échec au Roi », Albin Michel, 1978.

Finlande). Si l'on ne trouve aucun de ces deux éléments, l'élection de Président au suffrage universel n'entraîne en elle-même aucune conséquence institutionnelle, ce qui est bien le cas aujourd'hui en Autriche, en Islande et en Irlande : ainsi dans ce dernier cas le parti majoritaire, le Fianna Fail, a en décembre 1979 désigné un nouveau Premier Ministre, sans que le Chef de l'État puisse à aucun moment intervenir dans cet acte, pourtant fondamental.

Les cas portugais est aussi ambigu parce que le Président a été élu comme on l'a dit avec une très forte majorité et le soutien des trois principaux partis, le PS mais aussi le PSD et le CDS pouvant de ce fait être considérés comme faisant partie de la « majorité présidentielle ». Cela peut évidemment introduire à une situation de grand confort pour le Chef de l'État, celle-là même dont rêverait paraît-il M. Giscard d'Estaing pour la France, l'alternance entre un centre-droit et un centre-gauche tous deux situés dans la mouvance présidentielle ²⁶. On peut effectivement considérer qu'au Portugal la phase de centre-gauche s'est déroulée de 1976 à 1978 et qu'après quelques mois d'hésitation dont la dissolution a permis de sortir, le balancier serait venu au centre-droit. Mais un tel schéma aboutit en fait à vider la fonction présidentielle de tout contenu réel car, si ces phases ont un sens, le même homme est susceptible de présider à la réalisation de deux politiques différentes, pour ne pas dire opposées. C'est peut-être possible mais montre les limites de semi-présidentialisme, d'ailleurs introduites par Maurice Duverger dans sa « grille de transformation » ²⁷. Il nous semble en réalité que le Portugal ne peut sortir de la contradiction contenue dans le régime qu'il a choisi que par la voie française ou la voie finlandaise, la première supposant la mise en place d'un « parti du président » à l'instar de l'UDR et peut-être aujourd'hui de l'UDF ²⁸, la seconde une coalition formée par référence au seul Président et au projet politique contenu dans sa candidature, ce qui ne peut être le cas que si celui-ci est clairement déterminé, condition non remplie par l'élection présidentielle de 1976. Si l'on accepte cette hypothèse cela veut dire

²⁶ Voir sur ce point Thierry Pfister; « La problématique giscardienne de l'alternance », *Pouvoirs* n° 9, 1979, pp. 151-155.

²⁷ *Op. cit.*, p. 120.

²⁸ Voir notre article, « Le parti giscardien », *Pouvoirs*, n° 9, 1979, p. ...

que, même en tendant vers le semi-présidentialisme, le Portugal a peu de chances de sortir de la situation transitoire dans laquelle il se trouve aujourd'hui avant les élections présidentielles, prévues elles aussi pour 1980, et à condition qu'elles soient l'occasion d'un affrontement clair.

Telle est donc la situation de ces trois régimes ; on ne prétend pas au terme de cette étude trancher avec certitude des évolutions qui les attendent. L'objectif était plus modestement de montrer en quoi ils se sont d'emblée rattachés à la pratique contemporaine des régimes parlementaires, ce qui prouve la force d'attraction que conserve cette forme de gouvernement inventée au XIXe siècle, et en quoi il en retrouvent les problèmes les plus présents, étendue et forme de la majorité, ou, au Portugal, recherche d'un correctif présidentiel avec tous les risques de contradiction que cela comporte. Pour finir sur une interrogation majeure ajoutons que dans ce dernier pays la situation est encore compliquée par le fait qu'il s'agit non seulement d'une Constitution-cadre mais aussi d'une Constitution-programme, pour reprendre une terminologie classique, l'article 2 précisant bien que la République a pour but d'assurer la « transition vers le socialisme » ; comme, avec l'assistance du Conseil de la Révolution, le Président doit veiller à cette tâche, cela laisse augurer pour les années 1980 soit de sérieuses difficultés, soit de notables infléchissements.

Cet article a été achevé en janvier 1980 et les exigences de l'impression ne permettent pas sa remise à jour : aussi souhaite-t-on indiquer ici l'essentiel des événements - importants - intervenus dans les trois pays considérés jusqu'au moins d'avril 1981.

Portugal : Les élections législatives du 5 octobre 1980 sont à nouveau remportées par l'Alliance démocratique qui gagne 6 sièges (134 contre 74 au Front socialiste, 41 au Parti communiste et 1 divers : prime de sur-représentation de l'Alliance + 6,5 et indice de fractionnement 0,763). Le Premier Ministre, M. Sa Cameiro, ainsi confirmé, décide de ne pas présenter sa démission avant l'élection présidentielle du 7 décembre mais indique qu'il le ferait définitivement si M. Eanes était réélu. Celui-ci, candidat, bénéficie du soutien du ps (ce qui entraîne le retrait du secrétariat général de M. Soares) puis du retrait du pc et, après une campagne marquée par le décès accidentel du Premier ministre (4 décembre), est réélu dès le premier tour par 56,4% des voix contre 40,3% au général Soares Carneiro, candidat de l'Alliance

démocratique, le reste allant à quatre petits candidats. Le Premier Ministre par interim, M. do Amaral remet le 9 décembre la démission du cabinet et le 13 le PSD, principal parti de l'Alliance et du Parlement, choisit comme nouveau leader M. Pinto Balsemao, ministre sortant qui est désigné comme Premier Ministre le 22 décembre par le Président Eanes : il forme le 5 janvier 1981 un gouvernement composé des trois partis de l'Alliance démocratique, qui reçoit le 22 janvier la confiance de l'Assemblée par 133 voix contre 97. La contradiction portugaise s'accroît puisque cette fois le Président Eanes a été clairement élu par la gauche contre le candidat de la coalition gouvernementale.

Grèce : M. Caramanlis, dont on pensait qu'il succéderait à M. Tsatsos, est effectivement élu Président de la République, au terme du mandat de ce dernier, le 5 mai 1980, en obtenant au troisième tour la majorité requise des trois cinquièmes (183 voix pour 180 nécessaires) ; le 8 mai le groupe parlementaire de la Nouvelle Démocratie désigne pour lui succéder à sa tête le Ministre des Affaires étrangères, M. Rallis, par 88 voix contre 84 à M. Averoff, Ministre de la Défense. M. Rallis, nommé Premier ministre le 9 mai forme un gouvernement homogène qui reçoit la confiance de l'Assemblée le 24 mai 1980 par 180 voix contre 115. La question est maintenant posée de savoir si le changement de fonctions de M. Caramanlis fera évoluer la Constitution dans un sens présidentiel.

Espagne : Devant les menaces de crise au sein de son parti, l'UCD, M. Suarez démissionne le 29 janvier 1981 et le 30 l'UCD choisit M. Calvo Sotelo, vice-président du gouvernement, comme candidat à sa succession ; ce dernier, désigné par le Roi comme Premier Ministre le 10 février manque le 20, à quelques voix, la majorité absolue nécessaire dans un premier temps à son investiture (169 pour, 165 contre sur 355) ; le second débat, le 23 février, est interrompu par la tentative de putsch militaire aux Cortès qui échoue devant la fermeté du Roi. Le 25 février M. Calvo Sotelo obtient l'investiture à la majorité absolue (186 voix sur 355) et forme un gouvernement pratiquement identique au précédent (UCD homogène) qui entre en fonctions le 27 février 1981. Mais à l'évidence la démocratie espagnole reste fragile.

Sobre tres nuevos regímenes parlamentarios*

A finales de la década de 1970, tras la caída de sus respectivas dictaduras por diversas causas, España, Grecia y Portugal cambiaron de régimen político: establecieron una democracia parlamentaria, por medio de un referéndum, del voto de una asamblea constituyente o de la combinación de ambos.

Así, dados los contextos derivados de los procesos y visiones diferentes, los cambios nos deben permitir entender mejor el lugar que ocupan en el grupo de los regímenes parlamentarios, por medio del estudio de tres elementos trascendentales: el papel del jefe de Estado, el esfuerzo común de racionalización del parlamentarismo y el examen de las disparidades en el juego político.

I. Interrogantes sobre el papel del jefe de Estado: designación y poderes

Respecto del jefe de Estado, aunque su papel ha ido disminuyendo en los regímenes modernos, no se ha confirmado dicha tendencia en los tres países antes señalados. Adicionalmente, el vínculo tradicional

* Artículo publicado en *Itinéraires: études en l'honneur de Léo Hamon*, París: Économica, 1982, pp. 131-152.

existente entre el método de designación y el alcance de las atribuciones no parece confirmarse, por lo menos a lo largo de dicho periodo.

La designación del jefe de Estado

En los países señalados podemos encontrar un ejemplo de cada tipo de democracia parlamentaria: en España, la monarquía; en Portugal, la elección del presidente por medio del sufragio directo, y en Grecia, la elección del presidente por la asamblea legislativa.

Así, la Constitución española prevé la monarquía parlamentaria en su artículo 1 y la sucesión de Juan Carlos I en el artículo 57, lo que fortalece el grupo de las monarquías parlamentarias, el más grande, conformado actualmente por 9 países de 22, aunque este proceso de restauración sea contrario a la tendencia general posterior a la guerra, como lo muestran los casos de Grecia e Italia. La explicación de ello se encuentra en el hecho de que el general Franco entendió rápidamente que su sucesor debía gozar de una legitimidad diferente a la suya, discutible e intransmisible, pero, al mismo tiempo, su rechazo del principio democrático dejó como única solución la legitimidad tradicional de la monarquía, la cual debía ser reforzada por una legitimidad institucional y democrática para perdurar.

Respecto a Portugal, este se encuentra en el grupo de los 5 países que eligen a su presidente por medio del sufragio universal, fórmula impuesta por los militares moderados contra una parte del MFA, que prefería una elección por medio de un colegio restringido. Tan es así que ya estaba convenido implícitamente que el presidente de 1976 sería un militar, sin que ello implicara cierta orientación política. Sin embargo, la contienda fue desigual, ya que el 27 de junio de 1976, el general Eanes recibió el apoyo de los tres partidos más importantes y ganó con 61.6% la elección, lo que impidió reunir una mayoría presidencial clara que pudiera dar una orientación política al gobierno. Así las cosas, esto no constituyó una neutralización de la función presidencial como en Islandia o Irlanda, donde el presidente tendría un papel político efectivo, aunque debía asegurarse de la compatibilidad de sus ideas con los programas de los grupos de izquierda y de derecha, es decir, no debía hacer prevalecer una orientación política. Lo anterior, no obstante que la Constitución le atribuye los poderes efectivos

Jean-Claude Colliard: profesor, constitucionalista, juez electoral y hombre honesto

de dirigir el Estado y disponer de una función de arbitraje, lo que le corresponde más al mandato del presidente electo por una asamblea parlamentaria.

El último suceso, el menos frecuente, que ocurre en 5 de 22 casos, es el que aconteció en Grecia, contrariamente a lo esperado, en razón del gaullismo del señor Caramanlis, el líder político del país. El 19 de junio de 1975 se eligió al presidente Tsatsos, miembro del partido gubernamental, pero no el más importante, con 210 votos a favor, 65 contra y 20 abstenciones. Al haber, en consecuencia, una clara mayoría, obtuvo en la segunda vuelta una votación de más de 2/3 de los diputados, tal como lo exige el artículo 32 de la Constitución.

Con base en lo anterior, es evidente que no es claro que los diferentes modos de designación y de legitimidad implican diferencias significativas en los alcances de sus poderes. Si bien los textos constitucionales pueden ayudar a aclarar las diferencias, algunas interrogantes continúan.

Los poderes del jefe de Estado

El ejemplo más sencillo es la monarquía española, a la cual la Constitución le confiere poderes limitados y un papel simbólico. A pesar de que los artículos 62 y 63 le otorgan poderes reales, el artículo 64 impone la regla del refrendo, que transfiere la efectividad del poder a la persona que refrenda y no a quien firma, cuya responsabilidad acredita el artículo 56. Es decir, los poderes esenciales, como la nominación del presidente del gobierno y la revocación de las cortes, a diferencia de lo establecido en la Constitución francesa de 1958, que exige el refrendo del presidente del Congreso, generan así esta interrogante: ¿a pesar de que el artículo 56 señala que “el rey arbitra y tempera el funcionamiento regular de las instituciones” —texto similar al del artículo 5 de la Constitución de 1958: “el Presidente de la República asegura con su arbitraje, el funcionamiento regular de los poderes públicos”— es posible pensar que se ocupará el artículo 56 de la misma manera que el artículo 5, y que el debate acerca del sentido de “árbitro” se desarrollará? Pensar eso significa hacer poco caso a la importancia del refrendo, que cobra sentido solamente en la medida en que los presidentes del Congreso son independientes del rey, lo que nos hace cuestionar

la relación entre la Corona y el partido gubernamental. Por lo tanto, para llegar a un sistema similar al francés sería necesaria la voluntad de la subordinación directa e inmediata al jefe de Estado de la mayoría parlamentaria, como ocurrió en Francia entre 1962 y 1974, lo que dio lugar a la llamada República presidencial.

En el caso de Grecia, no obstante que las competencias tradicionales del jefe de Estado son bastante limitadas, siguen surgiendo nuevas atribuciones. La designación del primer ministro está especialmente estipulada en el artículo 37, que establece la decisión del presidente; además, las facultades para revocar al gobierno (artículo 38) o disolver la asamblea (artículo 41) se pueden ejercer después del aviso del Consejo de la República, compuesto por antiguos presidentes de la República electos democráticamente, del primer ministro, del presidente de la Cámara, del jefe del principal partido opositor y de los antiguos primeros ministros designados por la asamblea o apoyados por ella, pues la influencia parlamentaria predomina (artículo 39). No obstante, aunque el artículo 35 establece el principio del refrendo, este no resulta necesario en actos importantes como la nominación del primer ministro (al contrario de su revocación, lo que es paradójico) y la disolución de la asamblea, limitados, como lo explicamos, el uso del referéndum (artículo 44, § 2) y el derecho al veto suspensivo de una ley (artículo 42, § 2 y 3). De esta forma, son poderes reales que no impiden la afirmación de la irresponsabilidad política del jefe de Estado. No obstante lo anterior, el artículo 49 prevé también un juicio político sencillo, procedente con la firma de 1/3 de los miembros de la asamblea, y su adopción por las 2/3 partes. Su estatus es bastante ambiguo, pues le permite actuar como presidente regulador, o presidente actor político, según su voluntad, de acuerdo con el señor Caramanlis, actual primer ministro, quien aspira a ser presidente.

Por último, en Portugal, el presidente de la República dispone de muchas atribuciones; entre estas, unas se alejan del derecho común de los regímenes parlamentarios, como la revocación del primer ministro después de la opinión del Consejo de la Revolución (artículos 136 y 147), así como del derecho al veto legislativo después de su consulta. Adicionalmente, el jefe de Estado elige libremente al gobierno, responsable ante él, y puede disolver la asamblea, con la aprobación del Consejo de la Revolución.

Jean-Claude Colliard: profesor, constitucionalista, juez electoral y hombre honesto

Con base en lo anterior, es posible decir que el jefe de Estado tiene un papel reducido en España, fuerte en Portugal y ambiguo en Grecia, ya que el presidente no tiene legitimidad particular. Adicionalmente, en Grecia y Portugal no puede ejercer sus poderes más importantes sin el apoyo de un órgano exterior. Por lo tanto, la legitimidad presidencial se basa en la legitimidad de un tipo de Consejo de los Ancianos, en el primer caso, o de un Consejo Militar, en el segundo, definido en el artículo 142 como “garante de la aplicación de la Constitución y del espíritu de la Revolución portuguesa”; es decir, un papel de control constitucional o de “revolución”, lo que podría generar problemas con la constitución de un gobierno moderado, situación que ocurrió en enero de 1980. Es posible concluir que, en la práctica, el papel efectivo del jefe de Estado en el proceso político no respeta la jerarquía constitucional expuesta anteriormente en dichos países, en razón de la naturaleza transitoria del periodo que siguió la dictadura. A largo plazo, su poder será inversamente proporcional a la fuerza de sus gobiernos, lo que nos lleva a considerar sus situaciones particulares respecto del Parlamento.

II. La racionalización del parlamentarismo

Este análisis contempla el examen del gobierno y del Parlamento, dado el vínculo entre los dos en estos regímenes, basados en una lógica parlamentaria en lo que hace a la nominación del gobierno y al cuestionamiento responsabilidad del Parlamento.

El gobierno y su nominación

Respecto al problema clásico de la relación entre las competencias del jefe de Estado y las del Parlamento, existen tres modalidades de designación del primer ministro: nominación por el jefe de Estado sin intervención del Parlamento, nominación y su posterior ratificación, y designación por la asamblea sin intervención del jefe de Estado. En los tres países mencionados, contrariamente a la lógica parlamentaria, la nominación depende del jefe de Estado y, luego, de la aprobación del Parlamento.

En Grecia, el artículo 37 prevé un procedimiento complejo: “se nombra como Primer Ministro al jefe del partido que dispone de la mayoría absoluta de los escaños”, si no hay, deberá nombrar a uno en cinco días. Es decir, el presidente de la República no puede decidir tampoco cuando no haya mayoría absoluta, ya que debe designar al jefe del partido con mayor representación para constituir el gobierno. En caso de no haberlo, goza de más libertad, pues puede designar al jefe del partido que ocupa el segundo lugar o elegir a una persona que podría “según su juicio, obtener el voto de confianza de la Cámara”. Estas tres etapas, como regla constitucional escrita, parecen formar parte de una verdadera costumbre contemporánea. Al final, y no obstante el método de designación del primer ministro y de la forma de gobierno, se debe ratificar la designación en un plazo de 15 días.

El artículo 99 de la Constitución española prevé un proceso complejo y similar al establecido en el artículo 63 de la República Federal de Alemania. El rey debe consultar a los “representantes”, una práctica común consagrada, por ejemplo, en el artículo 45 de la Constitución de la Cuarta República francesa. El candidato propuesto por el presidente del Congreso debe presentar el “programa político del gobierno que pretende formar”, ya que la confianza solicitada se refiere a un hombre y no a un equipo, como lo es el canciller en Alemania Federal. Si obtiene la mayoría absoluta de los miembros del Congreso, es nombrado rey, en caso contrario, y a diferencia del sistema alemán, una nueva elección se organiza 48 horas después, durante la cual la mayoría simple es suficiente. En caso de otro fracaso, el rey hace nuevas propuestas; es decir, es quien guarda la iniciativa, y no el Parlamento, como en el caso del Bundestag, hasta la disolución de la Cámara después de un plazo de dos meses si no se designa a persona alguna. En caso de haber ratificación, el presidente del gobierno constituye su equipo y la presentación en el Parlamento es facultativa.

En el caso de Portugal, el presidente goza de mayor libertad: debe consultar al Consejo de la Revolución y a los partidos representados en la asamblea, “tomando en cuenta los resultados de la elección” (artículo 190); lo que interpretó el señor Eanes en 1976 y 1979 como designación del jefe del partido más importante. El primer ministro nombrado tiene 10 días para presentar su programa ante la Asamblea de la República; para ser rechazado debe haber mayoría absoluta, pues

la oposición es la que debe demostrar que tiene la mayoría, lo que es similar al artículo 49, § 2, de la Constitución francesa de 1958. Sin moción de rehúso, el programa se adopta sin voto.

En los tres casos, la iniciativa de la designación, más o menos limitada, la tiene el jefe de Estado, con una ratificación obligatoria, sin embargo, en Portugal es atenuada. Fuera de eso, se advierte que el gobierno goza de la totalidad del Poder Ejecutivo, con excepción de lo señalado respecto al jefe de Estado. Así, son muy generales los términos utilizados en el artículo 82 de la Constitución griega: “el gobierno determina y dirige la política general del país”, o en el artículo 97 de la Constitución española: “el gobierno dirige la política interior y exterior, la administración civil y militar y la defensa del Estado, ejerce la función ejecutiva y el poder reglamentario”. En cuanto al texto portugués, hace una enumeración detallada, en sus artículos 200 a 204. Sin embargo, los poderes se ejercen con el control de los parlamentos, lo que implica el cuestionamiento de la responsabilidad gubernamental de estos.

El Parlamento y el cuestionamiento de la responsabilidad gubernamental

Existe una tendencia al monocameralismo tanto en Grecia como en Portugal: en el primer caso, el artículo 51 de la Constitución prevé 1 Cámara con un número de 200 a 300 diputados, máximo alcanzado en 1974 y 1977; en el segundo caso, el artículo 151 señala 1 “Asamblea de la República” única, compuesta de 240 a 250 miembros, número alcanzado en 1979. En España, al contrario, se mantiene el bicameralismo con 1 Congreso de diputados representantes de los pueblos y 1 Senado que representa, según el artículo 69, los territorios de las provincias y las comunidades autónomas; dada la cuestión de las nacionalidades, uno de los problemas cruciales del Estado español actual. Respecto al último caso, ambas Cámaras se renuevan simultáneamente, lo que no es común en los países de bicameralismo integral, además, el Senado no puede derrocar al gobierno.

En los tres países existe un derecho de disolución, decretado por el rey, por propuesta del presidente del gobierno en España (artículo 115); por el presidente de la República, sin refrendo o por la propuesta

del gobierno, con refrendo, en Grecia (artículo 41, apartados 1 y 2); por el presidente de la República, con opinión favorable del Consejo de la Revolución u obligatoriamente después de dos remociones consecutivas del gobierno (artículo 136), en Portugal. En este país se advirtió un caso particular, en el cual la asamblea electa, después de una disolución, llevó a cabo el periodo de la anteriormente elegida, como la del 2 de diciembre de 1979.

Cabe mencionar que la adición de Grecia y Portugal hace crecer el grupo de países con monocameralismo (10 de 22, actualmente) y que los 3 parlamentos de estos países son electos por 4 años, periodo común, ya que ha sido adoptado en 15 de los regímenes parlamentarios.

Otro punto común es el esfuerzo de racionalización del parlamentarismo y la implementación de procedimientos precisos y limitados para cuestionar la responsabilidad del gobierno.

En Grecia, el artículo 184 establece la moción de censura, que debe ser firmada por 1/6 parte de los diputados, con un plazo de 6 meses después de un primer rehúso (excepto firma de la mayoría absoluta), que puede ser discutida solo después de dos días de reflexión y debe ser aprobada por la mayoría absoluta. En Portugal (artículo 197), esta moción debe ser presentada por 1/4 de los diputados o grupos parlamentarios, con 1 examen 48 horas después; si se rechaza, no se puede presentar otra durante la misma sesión legislativa. Esta última es una restricción mayor, pues no basta con 1 moción, se requiere el voto de 2 con un mínimo de 30 días entre ambas, por una mayoría absoluta de diputados efectivamente en función; al contrario, para su rehúso basta 1 voto, pues el proceso es más exigente con el Parlamento que con el gobierno.

En estos dos casos se advierte la influencia del artículo 49 de la Constitución francesa de 1958; influencia más relevante en España, donde se combina con el artículo 67 de la Ley Fundamental de Bonn; en el artículo 113 de esta se retoma la famosa idea de censura constructiva, la moción debe presentar un candidato a la presidencia del gobierno y su adopción implica la nominación automática de este por el rey (artículo 114 a. 2), lo que se aleja del nombramiento exclusivo del presidente de gobierno por el monarca; situación que explica por qué unas mociones alternativas se pueden presentar durante los dos primeros días. El sistema español retoma del artículo 49 francés, en su artículo 11, la

distinción entre cuestión de confianza y moción de censura, así como las condiciones restrictivas para presentar esta última. Esto es, las mismas prerrogativas para el primer ministro, igual exigencia de deliberación del gobierno para asegurar la solidaridad gubernamental y distinción semejante entre programa y declaración de política general. Es posible decir que en los casos español y francés el programa se refiere a la toma de posesión del gobierno, como una segunda ratificación posterior a la de su jefe, de manera facultativa; circunstancia que se dio en Francia entre 1946 y 1954, mientras su carácter facultativo se estableció en 1966, durante la Quinta República. La misma situación ocurrió con la Constitución de 1958, respecto a la moción de censura (artículo 113); es decir, una exigencia de la firma de 1/10 de los diputados para su procedencia, prohibición de estos a presentar otra durante la sesión en caso de rechazo, el establecimiento de un periodo de reflexión de cinco días en España, y la toma de decisión de la mayoría absoluta (se requiere solo la mayoría simple en Francia cuando se trata de una iniciativa del gobierno).

Este conjunto de disposiciones muestra que se quiso evitar el peligro del parlamentarismo, la inestabilidad, gracias al llamado parlamentarismo racionalizado; solución ilusoria, por ser ineficaz, en mi opinión, cuando no hay una mayoría y una solución superflua cuando sí existe. Así lo entendieron los padres de estos nuevos sistemas políticos, ya que propiciaron, entre otros, por medio del sistema electoral y de una acción extrainstitucional, la constitución de grandes partidos capaces de formar una mayoría, confiándose tanto en las realidades del juego político como en las adecuaciones constitucionales.

III. Las disparidades en el juego político

Las diferencias entre los textos constitucionales son más visibles en la práctica. Desde la adopción de su Constitución, Grecia tuvo 2 legislaturas y 2 gobiernos; España, 1 legislatura y 1 gobierno (2 y 2 si se consideran las elecciones del 15 de junio de 1977), y Portugal, 2 legislaturas, pero 6 gobiernos. Por lo tanto, la estabilidad de los 2 primeros se opone a la inestabilidad del tercero, en el que el Ejecutivo está en principio reforzado por la elección del presidente por medio del sufragio

universal. No solo importa el orden constitucional, sino también los aspectos políticos: es el sistema de los partidos, orientado por el modo de sufragio, que conlleva a esas diferentes situaciones respecto a la constitución de mayorías y, entonces, de los gobiernos.

Sistema de partidos y modo de sufragio

Cabe destacar, en primer lugar, en la actualidad, el reconocimiento constitucional de los partidos: el artículo griego 29 establece el principio de libertad de creación mientras “sirvan al libre funcionamiento del régimen democrático”, sin especificar su papel; el artículo 6 español va más allá: “los partidos políticos reflejan el pluralismo político, concurren a la formación y a la manifestación de la voluntad popular y son un instrumento fundamental de la participación política”, y el artículo 47 portugués reconoce el “derecho de constituir asociaciones y partidos políticos, o participar en ella y concurrir democráticamente por este medio a la formación de la voluntad popular y la organización del poder político”. Se usa en dos casos el término “concurrir”, tanto en Italia como en la República Federal de Alemania (RFA) y Francia, lo que genera cierta duda para reconocer el monopolio de los partidos en la representación. De manera indirecta, se reconocen también los partidos en el sistema electoral, por medio de la representación proporcional y sus listas de candidatos, situación descrita en la Constitución de España y Portugal, mientras el artículo 54 en Grecia prevé a los “diputados de partidos”, según su fuerza nacional. Por último, los partidos y grupos parlamentarios son reconocidos de igual forma en las modalidades del proceso de constitución del gobierno.

No obstante lo anterior, la aparición de sistemas políticos nuevos no generó diversas opiniones, sino conjuntos sencillos, como lo muestra el indicio de fraccionamiento de los partidos durante este periodo, formulado por Douglas Rae.¹

De acuerdo con su índice, Grecia y España pertenecen a los países que viven un bipartidismo. El primero, arriba de este grupo de

¹ Douglas Rae: *The political consequences of electoral laws*. New Haven y Londres, Yale University Press, 1967.

Jean-Claude Colliard: profesor, constitucionalista, juez electoral y hombre honesto

países por la posición más fuerte de Nueva Democracia delante de la PASOK, un partido más pequeño; el segundo, en los últimos lugares, dado la dispersión de los pequeños partidos, fuera de los dos grandes que son la UCD y el PSOE.

Fuera de este grupo, existe un conjunto de países que viven un multipartidismo, encabezados por los que tienen un partido dominante, siendo modelo más escaso, que desapareció, por ejemplo, en Francia e Israel. En el caso de Portugal, pertenece a ese grupo, pero con un multipartidismo sin dominación.

Las razones por las cuales este fraccionamiento de la vida política es escaso en los sistemas políticos nuevos se debe buscar en la ley electoral y en la sobrerrepresentación otorgada por ella al primer partido. No es de sorprenderse que esta sobrerrepresentación sea más fuerte en los países con bipartidismo, lo anterior debido a la ley más que a la voluntad de los electores, excepto en el caso de Austria y RFA. Ahora bien, Grecia y España se encuentran en el grupo de 7 países que rebasan una ventaja de 10 puntos en comparación con los resultados. Sin embargo, los otros 5 eligieron un modo de sufragio mayoritario. En tal virtud, el sistema de representación proporcional otorga una ventaja de 17 puntos en Grecia y de 13.4 en España.

Lo anterior tiene una explicación corta. En Grecia se debe a un sistema de representación “proporcional reforzada” que favorece a los grandes partidos nacionales. En España, al límite de 3% del sufragio establecido en la ley electoral y la amplitud reducida de las circunscripciones. Lo anterior puede observarse con 50 unidades y un promedio de 7 escaños a repartir, por lo que el límite posible de no representación está debajo de 12.5% de los votos. Ello ilustra el efecto de la amplitud de las circunscripciones, destacado por Douglas Rae, además de las modalidades de la delimitación que favorece los moderados. Ahora bien, Portugal con su sistema D’Hondt ocupa el tercer lugar respecto al índice de fraccionamiento en los países con sufragio proporcional, lo que explica la dominación del PS en 1976 y de la Alianza Democrática en 1979, también por la amplitud reducida de las circunscripciones: 23 por 250 escaños, es decir, un promedio de 11 con un límite de voto informal de 8%, por lo que solo las coaliciones permiten la representación de los pequeños partidos.

Se debe entonces subrayar el papel del sistema electoral en la búsqueda de la mayoría, lo que introduce la diferencia esencial en la práctica entre los tres países multicitados.

Mayoría y gobiernos

Grecia y España alcanzan directamente el modelo de los gobiernos de legislatura. La estabilidad gubernamental con los gobiernos Caramanlis VI y VII entre 1974 y 1977, la misma estabilidad en España, donde la UCD gana en 1977 y también 1979, y gobierna con unos partidos y legisladores independientes. Por lo tanto, el retrato del primer ministro corresponde al antes señalado; es decir, deriva del primer partido, es su líder y cumplía funciones eminentes en el gabinete anterior.

Contrario a esto, el caso de Portugal es más complejo: entre 2 gobiernos conforme a la lógica parlamentaria, en 1976 y 1979, se encontraban 4 gobiernos inestables, de los cuales los últimos fueron de expertos, a partir del momento que no existió solución parlamentaria. Así, fueron 6 gobiernos en tres años y medio: 2 conforme al sistema parlamentario y 1 (Soares II) inestable, pero con mayoría, y 3 constituidos con expertos, más fruto de la voluntad del presidente que de la asamblea. De estos 5 gobiernos derrocados, 2 fueron removidos por el Parlamento, 2 renunciaron, 1 con posterioridad a las elecciones, 1 fue revocado por el presidente después de una crisis de coalición. Lo anterior refleja una ausencia de mayoría que no compensa la existencia de 1 presidente electo por medio del sufragio universal.

Para concluir, hay que definir el lugar que cada uno de estos países ocupa en la galería de los regímenes parlamentarios, y proponer un resumen de cada situación.

El caso griego es el más sencillo: una mayoría fuerte, parlamentarismo estable, con un jefe de Estado discreto en la práctica, la única cuestión es saber en qué medida esta situación depende de la presencia del señor Caramanlis, quien refleja la personalización del poder, cuyas características establecidas por Léo Hamon² son encarnación y concentración. Se desconoce cuál es el impacto de su desaparición de la vida política, de su acceso a la presidencia o de su derrota electoral.

² Léo Hamon y Albert Mabileau ed: *La personnalisation du pouvoir*, PUF, 1964.

Jean-Claude Colliard: profesor, constitucionalista, juez electoral y hombre honesto

En el caso de España, se vive una forma, también clara, de parlamentarismo estructurado y estable, pero con una mayoría más frágil. La única cuestión tiene que ver con la exacta repartición del poder entre el jefe de Estado y el presidente del gobierno, más allá del texto constitucional. No tenemos elementos para contestar, sin embargo, acerca de la evolución del régimen, dependerá de cómo se organicen entre ellos los tres siguientes elementos: el rey, el primer ministro y el partido gubernamental.

Ahora bien, el caso de Portugal es más interesante, pues genera la pregunta ¿qué hacen parte de los países semipresidenciales, según la terminología de Maurice Duverger,³ que la elección del jefe de Estado dependa del sufragio universal? Por un lado, parece ser que, al considerar la importancia de los poderes presidenciales, así como la responsabilidad del gobierno, el presidente goza de la facultad de revocación; por otro, no cuenta con esta facultad al ver las oscilaciones políticas. Así, si la condición de la elección del presidente de esa forma es necesaria, no es suficiente, ya que debe combinarse con otra, que se encuentre relacionada con el sistema de partidos: o la subordinación de la mayoría al presidente, y no solo al primer ministro (en el caso francés), o la inexistencia de una mayoría estable y predeterminada por las elecciones, lo que permite al presidente construir a favor suyo y de sus opciones, agrupaciones sucesivas (tal es el caso finlandés). Sin estos dos elementos, la elección del presidente por medio del sufragio universal no tiene consecuencia institucional, como ocurre en Austria, Islandia e Irlanda.

La forma de elegir al presidente portugués por medio de una fuerte mayoría y el apoyo de los tres partidos principales, de hecho, integrantes de la “mayoría presidencial”, es cómoda para el jefe de Estado, situación con la cual sueña el señor Giscard d’Estaing para Francia, pues permite una alternancia entre centro-derecha y centro-izquierda en una misma corriente presidencial, situación que vivió Portugal entre 1976 y 1979. Sin embargo, este esquema vacía la función presidencial de cualquier contenido real, ya que el mismo hombre podría presidir la realización de dos políticas diferentes y hasta contrarias. Derivado

³ Échec au Roi, Albin Michel, 1978.

Sobre tres nuevos regímenes parlamentarios

de lo anterior, es posible observar los límites del semipresidencialismo, introducidos por Maurice Duverger en su “cuadro de transformación”. Las únicas soluciones para solventar la contradicción son el camino francés con un “partido del presidente”, o el camino finlandés con una coalición a favor del presidente y del proyecto que acompaña su candidatura, lo cual se debe determinar claramente y no es el caso en la elección de 1976.

Así se encuentra la situación de estos tres regímenes y no existe duda de que han evolucionado. El objetivo del presente texto fue solo enseñar cómo ellos se unieron directamente a las prácticas contemporáneas de los regímenes parlamentarios, lo que demuestra la fuerza de atracción de esta forma de gobierno inventada en el siglo XIX, y cómo enfrentan los problemas los presentes, el alcance y la mayoría, o, en Portugal, la búsqueda de un correctivo presidencial, con todos los riesgos de contradicción. Para terminar, cabe añadir una interrogante acerca de si la situación es aún más compleja en este país, ya que se trata no solo de una constitución-marco, sino de una constitución-programa, pues el artículo 2 especifica que la República debe asegurar una “transición hacia el socialismo”, lo que debe vigilar el presidente y el Consejo de la Revolución, pues eso augura para la década de 1980 serias dificultades, o inflexiones notables.

Que peut le président?*

Résumé: La capacité d'agir du président de la République est évidemment totalement différente selon qu'il dispose d'une majorité parlementaire conforme à ses vues ou rencontre une majorité contraire. Dans le premier cas, de larges ressources politiques lui permettent d'exercer à plein ses pouvoirs mais aussi d'en saisir d'autres et de déterminer toute la vie politique. Dans le second cas, même ses pouvoirs propres sont, en dehors de la politique étrangère, difficiles à utiliser, tant du moins que ses ressources politiques, dans le présent ou le futur, ne sont pas reconstituées.

« Nous aurons, dans la partie de ce cours consacrée à la V^e République, à montrer comment se fait, largement au profit du Premier ministre depuis mars dernier, le partage du pouvoir au sein de l'exécutif » (cours type de droit constitutionnel, rentrée 1993). Et pourtant toujours la même Constitution. Et pourtant, comme le chantait Jacques Dutronc pour un autre, toujours le même président...

Ne moquons pas plus avant la pérennité de nos enseignements et nos progrès dans la recherche des invariants institutionnels. Mais constatons, après bien d'autres, cette situation tout de même assez particulière où la lecture du texte constitutionnel ne suffit pas à savoir qui gouverne, qui peut quoi. Parfaite illustration de la différence entre régime et système, sur laquelle insiste à juste titre Olivier Duhamel, même si la dissemblance entre les deux situations évoquées va sans doute plus loin encore que ce qu'il note: « La vie politique peut ne pas réaliser strictement les potentialités du régime, mais les infléchir ou les contredire¹ ». Elle peut même conduire à des systèmes tellement différents qu'on peut avoir quelque hésitation à considérer qu'il s'agit toujours du même régime.

* « Que Peut le président, » in *Pouvoirs* 1994. n°68 : Qui gouverne la France ?, pp. 15-29.

¹ Oliver Duhamel, « La détermination du système par le régime », pp. 182-186, in *Les Démocraties*, Éd. du Seuil, 1993, p. 369. (citation p. 185).

Que peut le président?

On l'aura compris, il nous paraît difficile de soutenir que, cohabitation ou pas, le Président de la République a en gros le même rôle, la charge de l'essentiel, étant entendu que dans un cas il aura toute facilité pour se saisir de l'accessoire alors que dans l'autre cas il devra en disputer l'exercice. Présenter les choses ainsi reviendrait à suivre l'exemple des auteurs du début du siècle qui, pour justifier le respect du principe de la séparation des pouvoirs par la III^e République, insistaient sur le rôle éminent du chef de l'État...

S'il est vrai que, dans l'un et l'autre cas, le Président de la République a un rôle constitutionnel réel et un poids politique... variable, les deux situations nous paraissent tellement différentes que, quelle que soit la banalité de ce plan, on ne peut que distinguer, sinon opposer, la situation de président à majorité conforme et celle du président à majorité contraire.

I. Le président à majorité conforme

On traitera là de la situation « normale », ou considérée comme telle parce que la plus fréquente, de la V^e République, celle où le président, assuré d'une majorité parlementaire issue de la majorité présidentielle, peut, malgré quelques soubresauts secondaires, compter sur son appui permanent pour diriger le pays selon ses vues. Dès lors, assuré de ce soutien dans les institutions comme au-dehors, il peut agir en utilisant toute la Constitution et toute la politique.

Toute la Constitution

La réponse classique à la question non moins classique des pouvoirs du président de la V^e République consiste, par-delà quelques fioritures, à distinguer ses pouvoirs propres de ceux qu'il partage avec le gouvernement. Formellement, soit; mais à partir du moment où le président est assuré de la soumission du Premier ministre et de la docilité de la majorité parlementaire, ce partage ne dépasse pas le souci de respecter les apparences. En réalité, dans cette situation, le président a toute capacité pour diriger l'action générale mais aussi pour évoquer telle ou telle question, normalement traitée par un autre.

Diriger l'action générale, c'est bien sûr utiliser en toute liberté ces fameux pouvoirs propres que l'on vient d'évoquer, une particulière attention devant être portée à la nomination du Premier ministre puisque c'est en fonction de la personnalité de ce dernier que le reste du pouvoir pourra également être appréhendé.

Les pouvoirs propres sont évidemment ceux que l'article 19 dispense de l'obligation du contreseing puisqu'on le sait, historiquement, le contreseing, conçu pour donner un responsable à un acte dont l'auteur principal ne l'est pas, fait passer le véritable pouvoir du signataire irresponsable au contresignataire responsable. Aucune évolution de cette nature n'est à redouter pour le droit de recourir au référendum, encore qu'il y ait là une nécessité de proposition, bien formelle dès lors que le gouvernement est acquis, pour le droit de dissolution, utilisé pour fabriquer la majorité nécessaire lorsque celle-ci fait défaut (1962), doit être relégitimée (1968) ou tout simplement est à construire dans la foulée de l'élection présidentielle (1981 et 1988). A côté de ces armes considérables, le droit de message au Parlement n'a guère qu'un aspect symbolique et l'article 16, dont François Mitterrand a eu la coquetterie de proposer la suppression pure et simple en 1993, relève, tant dans son texte que dans sa pratique, de circonstances trop exceptionnelles pour mériter d'être examiné ici davantage. Mais, outre le référendum et plus encore la dissolution, l'essentiel est évidemment le pouvoir, donné par l'article 8 premier alinéa, de nomination du Premier ministre, sans aucune condition, fût-elle de simple consultation, le fait étant d'autant plus remarquable que les constitutions contemporaines tendent à formaliser cette désignation par l'intervention des partis politiques ou à tout le moins des groupes parlementaires (notamment Constitution espagnole article 99 et Constitution grecque article 37). Sous la V^e République le président n'est donc tenu que par sa propre appréciation de l'intérêt que présente le choix de tel ou tel. A cet égard la règle que nous avons cru pouvoir discerner en 1978² s'est largement confirmée depuis: le premier Premier ministre du septennat est une personnalité de premier plan qui a activement participé au succès du président élu ou réélu, ainsi M. Debré en 1959, G. Pompidou en 1966,

² Voir « Un régime hésitant et déséquilibré », in *Pouvoirs*, n° 4, 1978, pp. 119-122.

Que peut le président?

J. Chaban-Delmas en 1969, J. Chirac en 1974, P. Mauroy en 1981, M. Rocard en 1988. En revanche, le ou les suivants sont des personnalités au départ plus discrètes et qui n'ont d'autre poids politique que celui que leur donne le président, même si leur avenir est ouvert... Ainsi G. Pompidou en 1962, M. Couve de Murville en 1968, P. Messmer en 1972, R. Barre en 1976, L. Fabius en 1984, É. Cresson en 1991 et P. Bérégoovoy en 1992.

L'affaire n'est pas neutre car la personnalité du Premier ministre va faciliter ou non la tendance qu'a tout président à diriger au plus près l'action de *son* gouvernement.

Évoquer et rendre à son niveau les grands arbitrages a été une constante de la pratique présidentielle. On pourrait penser, *a priori*, que c'est difficile à faire avec le premier Premier ministre, qui a donc sa personnalité propre, et plus facile avec les suivants. Mais ce serait oublier que s'ils sont au départ effectivement dépourvus d'autorité propre, ils sont choisis d'abord en raison de la confiance que leur porte le chef de l'État. Il peut donc vouloir les laisser faire en préférant concentrer son attention sur les échéances à venir puisque approche la fin de la législature, voire du septennat, et avec elles les soucis électoraux. Au total, s'il est vrai que les mésententes sont notoires avec les Premiers ministres (Pompidou/Chaban-Delmas, Giscard d'Estaing/Chirac, Mitterrand/Rocard), la règle n'est pas absolue et on peut penser que la volonté du président d'intervenir dans les affaires du gouvernement se nourrit plutôt du sentiment qu'il a, à l'expérience, de la fidélité politique, mais aussi de la compétence technique de celui qu'il a choisi. S'il croit à l'une et à l'autre, la confiance sera grande et des entretiens fréquents suffiront à ce que soit assuré le respect tant de la ligne présidentielle que de l'article 20 dans ses apparences. Ainsi en est-il avec M. Debré, G. Pompidou jusqu'en 1967, R. Barre, L. Fabius ou P. Bérégoovoy par exemple; dans les autres cas, l'interventionnisme présidentiel peut trouver sa source dans un déficit de confiance politique (J. Chaban-Delmas, J. Chirac, M. Rocard) ou technique (P. Messmer, P. Mauroy, É. Cresson). Reconnaissons cependant que cette esquisse, qui devrait être poussée plus loin, a peut-être sa part de subjectivité.

Cet interventionnisme peut se manifester de bien des manières, depuis l'envoi de lettres vigoureuses demandant instamment au

Premier ministre de recentrer son action jusqu'à la cogestion du quotidien, par l'entremise de conseillers élyséens soudain très présents. Sur le plan institutionnel, on soulignera que le pouvoir de proposition du Premier ministre peut être pour ainsi dire confisqué: il proposera ce que le président lui demande de proposer, les apparences ne pouvant être qu'à peine sauvegardées, ainsi en matière de référendum (1972, projet de juillet 1984) ou de révision (1973, projet de mars 1993).

Cela amène à dire un mot d'un autre pouvoir de proposition, en ce qui concerne cette fois le choix des ministres; il semble bien qu'il y ait en fait très largement une décision commune, mûrie au fil de nombreux entretiens, le poids du président étant essentiel pour les titulaires des grands portefeuilles et le respect des équilibres politiques, mais la capacité du Premier ministre étant réelle pour les postes plus techniques ou la récompense de ses fidèles. Et il en va de même pour d'autres responsabilités dans l'État. De toute manière le président aura dans le gouvernement des obligés qui lui permettront d'être averti d'éventuelles dérives ou de dysfonctionnements et lui donneront ainsi matière à intervenir ou à décider en appel: il n'est pas rare en effet qu'un ministre déçu par un arbitrage, budgétaire ou autre, tente de regagner par l'Élysée ce qu'il a perdu à Matignon.

Que la fonction de Premier ministre soit ainsi encadrée explique qu'il n'ait guère de possibilité de rester à son poste si le président décide de l'en démettre et il n'y a eu aucun « triste sire », pour reprendre l'expression de Jacques Chaban-Delmas, pour s'opposer à l'exercice de cette prérogative qui, si elle n'est pas inscrite dans les textes, a été utilisée par tous les présidents de la V^e République; tout au plus le consentement n'est-il pas toujours donné de bonne grâce...³.

C'est qu'au-delà des pouvoirs que lui donne, ou lui permet, la Constitution, le président a la maîtrise du jeu politique dans son ensemble.

³ Voir les échanges de lettres publiées par Didier Maus, in *Les Grands Textes de la pratique institutionnelle de la V^e République*, La Documentation française, 1993, 336 p. (après l'article 8).

Que peut le président?

Toute la politique

Que, dans la conception de la V^e République, ce soit au président de diriger les affaires du pays, c'est l'évidence et c'est bien pour cela qu'il a été, en 1958, institué dans un statut nouveau. Ces « affaires du pays », il en a sa conception, au moins une « certaine idée », qu'il va vouloir mettre en œuvre et donc le septennat c'est, idéalement au moins, la réalisation d'un programme et, pour y parvenir, la mobilisation des ressources politiques nécessaires.

Le programme du président résulte naturellement des contraintes de son élection au suffrage universel. Si l'image du candidat n'est certes pas à négliger, et les campagnes présidentielles montrent que cet aspect-là se renforce, elle ne va pas sans la mise en avant de grandes options qui lui permettront de se faire reconnaître par les courants politiques dont il recherche le soutien. Quant à savoir si le programme est là pour conforter l'image ou si l'image est là pour soutenir le programme, on laissera ce point aux spécialistes de la communication politique.

Toujours est-il qu'une fois élu, le président a devant le pays un certain nombre d'engagements qu'il lui appartient désormais de mettre en œuvre. Ils peuvent être très généraux, comme ceux de De Gaulle en 1965, poursuivre l'œuvre de redressement entreprise, ou ceux de Georges Pompidou, qui en 1969 insiste sur les progrès matériels que chaque catégorie sociale pourrait retirer de son élection⁴. Valéry Giscard d'Estaing présentera déjà des thèmes plus précis autour des idées de sécurité et de changement⁵. Mais c'est évidemment avec l'élection de 1981 que la notion de programme prendra toute sa place et ce sont les 110 propositions, plus ou moins détaillées mais suffisamment précises pour indiquer ce que sera l'essentiel de l'action gouvernementale à venir. En 1988 la « Lettre à tous les Français » n'aura pas le même caractère de catalogue de mesures, mais contiendra tout de même des indications fortes avec un certain nombre de choix comme le « ni-ni » en matière de privatisation.

⁴ Voir Roger-Gérard Schwartzberg, *La Guerre de succession*, PUF, 1969, 292 p., notamment p. 159-193.

⁵ Voir Jacques Berne, *La Campagne présidentielle de Valéry Giscard d'Estaing en 1974*, PUF, 1981, p. 208.

En dehors de son aspect électoral, le programme va devenir la référence de la vie politique dans les années à venir et son contenu sera ainsi déterminé par le rythme que le président entend donner à sa réalisation; du moins au début, car ensuite il faudra « digérer » ce qui a été fait - la pause - et faire face à des difficultés nouvelles et imprévues. Néanmoins la capacité du président reste entière à focaliser le débat politique sur les thèmes qui lui paraissent essentiels et probablement profitables: ainsi le débat européen amené par les référendums de 1972 et 1992, encore que dans les deux cas les résultats n'aient pas été à la hauteur des attentes. Puis viendra le moment du bilan, la question un peu amère de savoir ce qui restera et la mise en avant de quelques réalisations précises ou symboliques, gérées personnellement, bref la tentation de l'œuvre...

Pour, dans ces différentes séquences, pouvoir conserver sa prégnance sur la vie politique, son contenu et son rythme, le président doit, dès après son élection, veiller à disposer des instruments qui accompagneront et conforteront son pouvoir.

Les ressources politiques du président sont constituées, outre le soutien de l'opinion publique qui, dans l'hypothèse de concordance où nous nous situons ici, n'est pas déterminant, par la majorité tant au niveau partisan qu'au niveau parlementaire.

Que le président soit la clé de voûte, non seulement des institutions mais aussi du système de partis est indiscutable, puisque c'est le soutien ou l'opposition à sa personne et à son action qui vont constituer la ligne de clivage à partir de laquelle s'organisent les coalitions. Pierre Avril a montré comment, président après président, s'est mis en place le couplage entre les majorités⁶ et Jean-Louis Quermonne a souligné que si le chef de l'État était le leader du parti dominant, il devait à ce titre l'inspirer, mais aussi savoir éventuellement lui résister⁷.

De fait, le président pour diriger la vie politique dirige d'abord le parti majoritaire et accorde un intérêt particulier au choix de celui qui en sera, en son nom, le premier responsable: ainsi Georges Pompidou,

⁶ Pierre Avril, « Les chefs de l'État et la notion de majorité présidentielle », in Oliver Duhamel et Jean-Luc Parodi éd., *La Constitution de la V^e République*, Presses de la FNSP, 1985, p. 166-179.

⁷ Jean-Louis Quermonne, « La présidence de la République et le système de partis », in *Pouvoirs*, n° 41, 1987, p. 93-113.

Que peut le président?

notamment à l'occasion des Assises de Strasbourg de l'UNR en novembre 1971, ou François Mitterrand confiant le PS à Lionel Jospin en 1981, mais échouant à le lui faire transmettre à Laurent Fabius en 1988. Dans la situation plus incertaine qui est la sienne, c'est toute la majorité que Valéry Giscard d'Estaing charge Jacques Chirac de coordonner en mai 1976, avant de s'apercevoir que cette organisation ne va peut-être pas se faire à son profit exclusif. Même souci pour ce qui est de la majorité parlementaire et le chef de l'État a toujours pris soin de placer un fidèle à la tête du groupe majoritaire, ainsi pour François Mitterrand, Pierre Joxe, André Billardon, Louis Mermaz ou Jean Auroux. Même s'il y a quelques indisciplines mineures, on se souvient de la fronde contre l'amnistie des généraux en octobre 1982⁸, le soutien à la politique présidentielle et à ses traductions gouvernementales est ainsi assuré. On voit mal en effet le président du groupe majoritaire organiser la rébellion de ses troupes comme l'Arcade du bon vieil Anatole préparait la révolte des anges... Cela obligerait le président à appeler l'intrépide au gouvernement pour le calmer ou, si la rébellion était générale, à dissoudre.

Tout ceci laisse à penser que, dans la situation de concordance des majorités, le président peut tout, ou en tout cas beaucoup: utiliser les pouvoirs que la Constitution lui donne mais aussi « persuader » le Premier ministre d'utiliser sous son contrôle étroit ceux qui lui sont dévolus; déterminer le contenu et le rythme du débat politique et accompagner tout cela de la maîtrise du parti et du groupe majoritaires. Par là même il est assuré de ne rencontrer que de faibles obstacles, en dehors de ceux qui relèvent de la complexité du tissu social, à la réalisation de ses desseins; il en va tout autrement s'il perd cet élément essentiel de son statut politique qu'est la disposition de la majorité parlementaire.

⁸ Voir Pierre Avril et Jean Gicquel, « Chronique constitutionnelle », in *Pouvoirs*, n° 25, 1983, p. 193-194.

Jean-Claude Colliard: profesor, constitucionalista, juez electoral y hombre honesto

II. Le président à majorité contraire

La situation de cohabitation ou de coexistence, attendue pendant longtemps avec curiosité, considérée qu'elle était soit irréalisable soit nécessairement fatale au régime, tend à devenir sinon banale du moins courante puisqu'à l'expérience 1986-1988 en a succédé, depuis mars 1993, une seconde. La première constatation c'est que, solidité des institutions ou sagesse des hommes, la Constitution a résisté à l'épreuve. La seconde c'est que la situation du président de la République, si elle est fondamentalement différente, n'est pas devenue nulle et que la lecture parlementaire du texte de 1958 n'entraîne pas l'aboulie. Se trouve ainsi vérifiée la vieille intuition de Duvergier de Hauranne: « Il est faux d'ailleurs que, pour établir un gouvernement parlementaire tel que nous le concevions en 1830, il soit nécessaire de “décréter d'abord l'imbécillité du chef de l'État”. Je tiens, au contraire, qu'il faut plus d'esprit pour se renfermer dans son rôle que pour en sortir⁹ ».

Le président renfermé dans son rôle c'est effectivement ce qui semble caractériser l'expérience en cours, plus encore que la précédente; autrement dit, il ne lui reste rien que la Constitution... et rien que la politique!

Rien que la Constitution

Une telle situation, aggravée du fait que le président, qu'il le veuille ou non, est considéré comme ayant perdu les élections, qu'au surplus l'élection parlementaire défavorable est plus récente que la sienne et qu'enfin les vainqueurs n'ont qu'une idée, exprimée avec plus ou moins de délicatesse, le voir quitter l'Élysée pour y installer l'un des leurs, une telle situation donc amène à abandonner beaucoup de ce qui était exercé pour ne conserver que l'indiscutable... ou un peu plus, et à passer d'une permanente capacité de décider à une éventuelle capacité d'empêcher.

⁹ Prosper Duvergier de Hauranne, *Histoire du gouvernement parlementaire en France*, Michel Lévy Frères, 10 tomes de 1857 à 1872 (citation in tome X, p. 708). On ne doutera pas que l'auteur donne au fort substantif qu'il emploie son sens latin!

Que peut le président?

Le domaine restant est analysé par l'abondante littérature déjà produite par la première expérience de cohabitation¹⁰; tous les auteurs s'accordent à souligner que, si la répartition des pouvoirs est évidemment très différente, « le trône n'est pas un fauteuil vide », pour reprendre, après Anne-Marie Cohendet, cette formule.

Ce qui reste d'abord, parce que inattaquables, ce sont les pouvoirs propres évoqués plus haut... mais, en dehors de la dissolution, peu facile à pratiquer, on y reviendra, le référendum suppose une proposition qui n'est plus évidente, le droit de message à une Assemblée hostile (utilisé en 1986 pour préciser la doctrine mais pas en 1993) n'a pas beaucoup d'effets et la saisine du Conseil constitutionnel serait en quelque sorte, par le repli sur le juridique, un aveu d'impuissance politique. Reste bien sûr la nomination du Premier ministre, mais le choix n'est-il pas déterminé par la structuration de la majorité nouvelle? François Mitterrand, qui aurait revendiqué la charge si la gauche avait gagné les élections de 1978, n'hésite pas bien longtemps en 1986 pour décider que l'appel au principal leader de la nouvelle majorité est « dans la nature des choses »; quant à 1993, si le président ne manque pas une occasion de rappeler qu'il a choisi Édouard Balladur en raison de ses qualités et de ses compétences, on ne peut s'empêcher de constater que c'était le candidat avancé par la majorité élue et par Jacques Chirac lui-même.

Pour ce qui est de la nomination des ministres, la marge de manœuvre est également bien faible: certes en 1986 il pourra écarter François Léotard de la Défense et Jean Lecanuet des Affaires étrangères mais, semble-t-il, parce que Jacques Chirac, pas vraiment fâché de ces réserves, ne fait pas grand effort pour les surmonter. Et on remarquera qu'en 1993, c'est apparemment sans difficultés qu'Édouard Balladur obtient le même François Léotard à la Défense et, en lieu et place de Jean Lecanuet disparu, Alain Juppé aux Affaires étrangères; flanquer ainsi le président de la République du secrétaire général du RPR comme principal compagnon de voyage ne manque ni de sens ni de sel.

¹⁰ En particulier: Claude-Albert Colliard, « Les pouvoirs du président de la République en cas de coexistence institutionnelle (mars 1986-mai 1988) », in *RDP*, n° 6, 1989, p. 1565-1605. — Anne-Marie Cohendet, *La Cohabitation*, puf, 1993, p. 343. — Gérard Conac et François Luchaire, *Droit constitutionnel de la cohabitation*, Économica, 1989, 335 p. — Maurice Duverger, *La Cohabitation des Français*, puf, 1987, p. 250.

Enfin pour ce qui est des autres nominations, le président, s'il n'a pas de compétence directe, peut utiliser le fait que sa signature est nécessaire pour négocier: proclamer tel ou tel intouchable (pour un temps...), exiger un reclassement (Loïk Le Floch-Prigent pour les entreprises nationalisées, Jacques Fournet pour la préfectorale) ou laisser faire, surtout lorsqu'il sent que ses réticences deviennent excessives par rapport aux préoccupations de l'opinion. Il peut enfin obtenir un partage, inégal, pour les nominations dans les grands corps (un poste de temps à autre réservé à l'Élysée) ou d'autres de moindre importance (par exemple la nomination des membres de section du Conseil économique et social, voir le décret du 23 septembre 1993 au *J.O.* du 28).

La faculté d'empêcher vient-elle suppléer à cet affaiblissement de la capacité à décider? Mais empêcher quoi et comment?

En 1988, le président avait affirmé ses prérogatives en matière de politique étrangère et de défense, que l'on peut effectivement tirer de la Constitution et de ses textes périphériques (le décret du 14 janvier 1964 sur la force de dissuasion), et de protection des libertés, thème sur lequel il était difficile de s'opposer à lui¹¹. En 1993, la liste s'augmente de la construction européenne, devenue la grande affaire du second septennat. Plus précisément, il nous semble que, dans sa brève allocution du 29 mars 1993, au lendemain du second tour, le chef de l'État marque ses domaines de compétence, la politique étrangère et la défense, et ses domaines de vigilance, la construction européenne et la cohésion sociale.

Sur les premiers, qui reposent le problème de la complémentarité ou de la concurrence des articles 5 et 15 d'une part et 20 et 21 d'autre part, la cause est vite plaidée: personne ne discutant véritablement le rôle du président en ces matières, il faudra que le gouvernement compose avec lui pour que, selon la formule pompeuse, « la France parle d'une seule voix ». Sous la première cohabitation, l'affaire fut, après quelques tentatives maladroites de Jacques Chirac, ainsi réglée. La question de la construction européenne est plus délicate, encore que l'on puisse soutenir qu'il s'agit toujours de politique étrangère: là aussi

¹¹ Voir Claude-Albert Colliard, article précité.

Que peut le président?

la communauté de vues s'impose, elle se traduit par exemple par la pratique de délégations bicéphales (mais une tête dépasse l'autre) dans les sommets. On peut toutefois penser qu'il y a là matière à de vraies difficultés, surtout le jour où le président pourra tenter d'exploiter les contradictions internes de la majorité sur le sujet. Enfin le terme très vague de « cohésion sociale », difficilement attaquant dans son principe, permet de s'attribuer un droit de regard sur l'économique et le social et de marquer les distances, par exemple sur le grand dossier des privatisations.

Et cela amène aux moyens utilisables pour empêcher qui, sur le plan juridique, ont été principalement mis en évidence par le refus de signer les ordonnances. La controverse juridique est connue¹², mais il nous semble que l'élément déterminant est dans la nature de l'ordonnance, et il n'est pas neutre que l'on ait repris ce terme monarchique à la place de celui de décret-loi, acte de l'exécutif dans le domaine du législatif: il serait étrange que dans les matières protégées par l'article 38, il puisse y avoir une décision qui ne soit pas sanctionnée par un représentant direct du peuple. En ce sens, la signature du président n'est pas la formalité notariale qu'est la promulgation de la loi votée par les représentants, mais la manifestation de la légitimité qui donne à un acte sa force juridique. Pour garder sa valeur, elle peut être refusée.

Au demeurant il s'agit moins d'une faculté d'empêcher que d'une faculté de « ne pas aider » car le gouvernement pourra toujours faire voter quelques semaines plus tard la loi nécessaire, on l'a vu en 1988. Il en va de même pour la faculté de ne pas inscrire un texte à l'ordre du jour d'une session extraordinaire, la polémique ayant été lancée par M. Giscard d'Estaing en juillet 1993¹³. Étrange raisonnement que celui qui accepte un droit de ne pas convoquer (ce qui est très discutable) mais refuse un droit de se prononcer sur le contenu; autrement dit qui peut le plus ne pourrait pas le moins! Mais là encore le refus d'inscription aboutit à ne pas aider, à retarder, sans plus.

¹² Voir Daniel Gaxie, « Jeux croisés. Droit et politique dans la polémique sur le refus de signature des ordonnances par le président de la République », in CURAPP, *Les Usages sociaux du droit*, PUF, 1989, p. 209-229.

¹³ « Un glissement constitutionnel », *Le Monde*, 8 juillet 1993.

Jean-Claude Colliard: profesor, constitucionalista, juez electoral y hombre honesto

Finalmente, la seule vraie capacité d'empêcher, sur le plan institutionnel, on l'a rencontrée jusqu'à présent seulement en matière de révision constitutionnelle: en tirant le texte dans son sens, en faisant valoir au Premier ministre qu'il était des propositions inacceptables, le président a rétabli à son profit une situation à tout le moins de codécision, on veut parler ici de la question du droit d'asile¹⁴.

Voilà pour ce qui est des armes constitutionnelles, elles ne sont pas terrifiantes et M. Giscard d'Estaing ne se trompait pas lorsqu'il affirmait à Verdun-sur-le-Doubs le 27 janvier 1978 qu'en cas de succès de la gauche il ne pourrait empêcher l'application de son programme. Mais l'essentiel n'est-il pas ailleurs, dans les armes politiques que peut conserver ou retrouver le président?

Rien que la politique

A priori, au lendemain d'élections législatives perdues, et pour l'opinion perdues par lui, le chef de l'État dispose de faibles ressources politiques d'où l'obligation de se réfugier sur le pré carré et étroit, de l'institutionnel. Mais ce qui est vrai en mars peut l'être moins en juillet, moins encore en septembre et ainsi de suite, cela dépendra beaucoup de la cote présidentielle mesurée par des sondages permanents. Et encore faut-il que ses partenaires soient convaincus de cette faiblesse, car, comme le note F. G. Bailey, « ce qui compte ce ne sont pas les ressources dont un homme dispose réellement, mais ce que les gens influents croient sur ce point¹⁵ ». On ne peut s'empêcher de penser à ce propos à l'inquiétude qu'inspirait à l'entourage de Jacques Chirac en 1986 la réputation d'extrême habileté de François Mitterrand. Réelles ou pas, les ressources dont dispose le président existent tant dans le présent que peut-être surtout dans le futur, par là s'expliquant la différence déjà perceptible des deux expériences.

Les ressources du présent sont au départ faibles, il n'est bien sûr plus question de faire appliquer un programme présidentiel qui a lui aussi été désavoué, mais destinées à grandir au fur et à mesure que le président, en

¹⁴ Voir l'article de Thierry Bréhier, *Le Monde*, 7 octobre 1993.

¹⁵ F. G. Bailey, *Les Règles du jeu politique*, trad. Française, PUF, 1971, 254 p. (citation p. 126).

Que peut le président?

accompagnant les insatisfactions nées de l'action gouvernementale, en inspirant discrètement les combats de l'opposition, arrivera à retrouver une réelle légitimité populaire.

Pour ce qui est des sujets de mécontentement, ils ne seront pas longs à apparaître et le président pourra, par le verbe ou quelque geste symbolique, montrer sa préoccupation et sa sollicitude; encore faut-il que l'opinion s'y reconnaisse et ce qui est facile avec les révoltes lycéennes l'est moins avec le droit d'asile. Mais, point après point, il pourra ainsi augmenter sa prise de distance d'avec l'action gouvernementale, en faisant connaître des « réserves », ainsi, en 1993, les premières dès le Conseil des ministres du 14 avril sur la politique sécuritaire; ce qui veut dire aussi qu'au Conseil des ministres il n'a pu qu'enregistrer la volonté du gouvernement.

Faut-il pour autant voir en lui le chef de l'opposition, comme on l'a fait parfois, de façon rapide, paradoxale et polémique. Non, car ce n'est évidemment pas à lui de porter les coups et les attaques les plus rudes. Mais il est vrai qu'il a la capacité de mettre l'accent sur ce qui ne va pas, de créer les débats sur les problèmes qu'il veut voir débattre (ainsi par le refus des ordonnances), bref d'exercer la fameuse fonction tribunitienne. Sur le plan partisan, il pourra tenter d'accroître les tensions internes de la nouvelle majorité, tant sur les sujets de fond qu'aussi sur les hommes, en expliquant successivement à l'un et à l'autre combien il le voit plus lourd d'avenir que son voisin...

Enfin, il ne faut pas négliger la relation avec son propre parti, autrefois majoritaire et qui, malgré sa défaite, a pu rester le pôle le plus important de l'opposition. De ce point de vue, si le contrôle a pu être conservé en 1988, il est perdu, ou en tout cas distendu, lorsque Michel Rocard prend la direction du ps en avril 1993 et, ce faisant, prive partiellement le président d'une de ses ressources.

Toute cette activité, qui relève plus de l'escarmouche quotidienne que du combat frontal, n'a au fond qu'un objectif: en retrouvant le soutien de l'opinion effacer la délégitimation de la bataille perdue pour gagner les suivantes.

Les ressources du futur, ce sont ces batailles à venir et, pour retrouver la situation de concordance des majorités, il n'est que deux moyens: la dissolution et la prochaine élection présidentielle.

La dissolution, et voilà qui réduit encore la liste des pouvoirs propres, est une arme très difficile à utiliser, pour des raisons de calendrier principalement: jusqu'à présent les cohabitations sont intervenues au lendemain de cinq années de concordance, donc deux ans avant le renouvellement du mandat présidentiel. Il faudrait beaucoup de maladresse à la nouvelle majorité et à son gouvernement pour reperdre dès la première année la confiance de l'opinion et, si l'on est déjà dans la seconde, autant attendre l'élection présidentielle et dissoudre dans la foulée. De fait, l'hypothèse a été vite écartée en 1986 et ne semble pas présente en 1993. La seule situation qui permettrait de dissoudre serait la crise ouverte au sein de la majorité mais, malgré le GATT et l'Europe, il est peu probable qu'elle se laisse aller à une conduite aussi suicidaire. Notons cependant que la dissolution pourrait être une arme réelle, si la cohabitation intervenait plus tôt dans le septennat, du fait d'une non-dissolution consécutive à l'élection présidentielle ou d'une dissolution manquée au lendemain de celle-ci.

Reste alors l'autre bataille, l'élection présidentielle, éventuellement anticipée par une démission, mais, à moins d'une crise grave et porteuse, les mêmes raisons de calendrier rendent l'hypothèse peu probable, ou à son échéance normale. Tout a été dit, déjà, sur la différence de situation entre le président candidat à son renouvellement qui, même si sincèrement ou tactiquement il attend pour se dévoiler, fera « comme si » et le président non candidat dont les objectifs ne peuvent être que différents.

C'est d'ailleurs la principale inconnue de la seconde cohabitation: quels sont les objectifs du président? On nous pardonnera d'éluder les conjectures, mais gageons qu'il ne s'agit pas uniquement pour lui d'être le premier chef de l'État à terminer deux mandats, en consentant pour ce faire à une pratique purement notariale de son rôle institutionnel. Cela étant, il lui faut compter avec ce handicap supplémentaire de ne plus être perçu par l'opinion comme porteur direct de l'un des avenir possibles; peut-il le compenser par l'adoubement d'un dauphin? Rien pour le moment n'indique un pas en ce sens.

On le voit donc, beaucoup de ressources dans la première situation, peu dans la seconde et moins encore en 1993 qu'en 1986. Et pourtant, comme on le disait en commençant, toujours la même Constitution. Faut-il alors s'arrêter à la théorie des deux lectures, insister sur la

Que peut le président?

permanence, le pouvoir présidentiel épuré pour garder l'essentiel, souligner la flexibilité, le caractère existentiel, l'ambivalence... les qualifications abondent.

Il nous semble qu'il faut plutôt essayer une autre métaphore et considérer la Constitution comme le tableau de bord d'une machine complexe, on dirait aujourd'hui une usine à gaz. Selon l'énergie qu'il peut y mettre, c'est-à-dire selon les ressources politiques dont il dispose, le président peut user de tout ou partie des commandes et peut-être, dans l'avenir, dépassera-t-on l'opposition tranchée qui existe aujourd'hui entre deux situations pour aboutir à tout un continuum, depuis la conformité totale jusqu'à la contrariété absolue.

Pour l'heure, à la question « que peut le président? », on ne peut répondre que par une lapalissade: tout dépend des ressources politiques dont il dispose. Est-il assuré d'un Premier ministre complice et d'une majorité solide, son autorité ne trouve d'autres limites que celles qu'il veut bien lui fixer; mais rencontre-t-il une majorité contraire et un Premier ministre opposé et voilà ses prérogatives réduites à peu de chose et, politique extérieure mise à part, ses pouvoirs bien limités. Si ce n'est le pouvoir d'attendre, ce qui, à tout prendre, n'est pas négligeable.

¿Qué puede hacer el presidente?*

En este artículo se mostrará cómo la repartición del poder en el Ejecutivo se hace a favor del primer ministro desde marzo, a pesar de que la Constitución y el presidente sean los mismos.

Sin cuestionar los elementos institucionales invariables, cabe destacar esta situación peculiar, en la cual la lectura del texto constitucional no es suficiente para saber quién gobierna, quién puede hacer qué, lo que ilustra bien la diferencia establecida entre régimen y sistema, tal como lo subraya Olivier Duhamel: “la vida política no puede realizar estrictamente las potencialidades del régimen, pero sí influir sobre ellas o contradecirlas”. Esta distinción puede llevar a sistemas tan diferentes que podemos considerar que no se trata del mismo régimen.

No se puede afirmar tampoco que el presidente de la República tenga el mismo papel, la responsabilidad de lo esencial, con o sin cohabitación.¹ Si bien es cierto que, en los dos casos, goza de un papel constitucional real, así como de peso político, las dos situaciones son tan diferentes que no se pueden distinguir, sino oponer: el presidente con mayoría conforme y el presidente con mayoría contraria.

* Publicado en *Pouvoirs*, 1994. núm. 68: Qui gouverne la France?, pp. 15-29.

¹ Nota del traductor: se habla de cohabitación cuando el presidente de la República nombra a un primer ministro de un bando diferente al suyo, después de la pérdida de su mayoría parlamentaria.

¿Qué puede hacer el presidente?

I. El presidente con mayoría conforme

Se trata de una situación normal, ya que es la más frecuente durante la Quinta República, en la que el presidente puede contar con el apoyo permanente de la mayoría parlamentaria, derivado de su propia mayoría presidencial, para conducir al país conforme a sus opciones políticas. Por lo tanto, gracias a este respaldo, puede actuar utilizando toda la Constitución y toda la política.

Toda la Constitución

En cuanto a sus poderes, se distinguen tradicionalmente los propios y los del gobierno. Sin embargo, esta distinción no va más allá de las apariencias, con un primer ministro sometido y una mayoría parlamentaria dócil. En los hechos, dirige la acción general y se involucra en temas cuya responsabilidad depende constitucionalmente de otro.

Dirigir la acción general consiste en usar los poderes propios (especialmente el de nombrar al primer ministro, cuya personalidad influye en la manera de gestionar el poder). Estos poderes propios son, desde luego, los que el artículo 19 exime de refrendo, el cual históricamente consiste en hacer responsable de un acto a otra persona antes que a su actor principal, haciéndola, por lo mismo, el verdadero titular del poder. Ningún cambio acerca del tema se espera respecto al derecho de organizar un referéndum, con la propuesta del gobierno, y tampoco respecto al derecho a disolver la asamblea, con el fin de obtener la mayoría necesaria cuando hace falta (1962), de relegitimarla (1968) o constituir la después de la elección presidencial (1981 y 1988). Además de estas armas considerables, el presidente tiene derecho a mandar mensajes al Parlamento (artículo 18), lo que no tiene tanta importancia, como el nombramiento del primer ministro, sin condición o consulta, tal como lo otorga el artículo 8, lo que va en contra de las constituciones contemporáneas que tienden a formalizarla, con intervención de los políticos o los grupos parlamentarios (como en la Constitución española, artículo 99, o en la griega, artículo 37). Se confirmó la regla que establecimos en 1978, según la cual el primer primer ministro del septenio suele ser una personalidad de importancia, que participó activamente en el éxito de la elección o reelección

del presidente; al contrario, el segundo es de menos peso político, pero con un futuro abierto.

El asunto no es neutro, ya que su personalidad facilita o no la tendencia del presidente a dirigir, lo más cerca posible, la acción gubernamental.

Evocar y decidir los grandes arbitrajes es una constante de la práctica presidencial. Se puede pensar que ello es más difícil con el primer primer ministro y más fácil con los siguientes, pero todos gozan de la confianza del presidente, quien puede decidir dejarle gobernar y enfocarse en las elecciones que se acercan. Al final, si los desacuerdos entre los primeros primer ministros y el presidente son notorios, no es una regla absoluta, y la voluntad de intervención del presidente depende mucho de la fealdad política y de la competencia técnica de la persona elegida.

Además, este intervencionismo puede manifestarse de diferentes maneras, desde el envío de cartas vigorosas al primer ministro hasta la cogestión cotidiana, por medio de consejeros presidenciales muy presentes. En el ámbito institucional, destacamos que la facultad de propuesta en materia de referéndum o de reforma constitucional del primer ministro se puede confiscar, al proponer lo que solicite el presidente, casi sin que pueda salvaguardarse la apariencia del artículo 20 constitucional, como para el referéndum de 1972 y el proyecto de 1984 o la reforma constitucional de 1973 y el proyecto de 1993.

Eso nos lleva a hablar de otra facultad de propuesta del primer ministro en cuanto a la designación de los secretarios; parece que la decisión es común, sin embargo, la voluntad del presidente es esencial en torno al nombramiento de los secretarios más importantes y el equilibrio político, en tanto que el primer ministro tiene competencia para los puestos más técnicos y para premiar a sus aliados. El funcionamiento es similar respecto a la designación de otros cargos del Estado. De todas maneras, el presidente dispone de aliados en cada secretaría para informarle de los disfuncionamientos y decidir en última instancia.

El hecho de que la función de primer ministro sea tan enmarcada explica la imposibilidad de mantenerse sin el apoyo del presidente, aunque ello no esté escrito en los textos. En efecto, más allá de sus facultades constitucionales, el presidente controla el juego político en su totalidad.

¿Qué puede hacer el presidente?

Toda la política

Según la concepción de la Quinta República, el presidente dirige los asuntos del país, para eso adquirió un nuevo estatus en 1958, pues el septenio sirve para realizar su programa y, con este fin, moviliza los recursos políticos necesarios.

El programa del presidente es el resultado de las obligaciones a las cuales se debe ajustar para ser elegido por medio del sufragio universal, a pesar de la importancia creciente de su imagen, es decir, son las opciones que le permiten obtener el apoyo de las corrientes políticas apuntadas. Dejaremos a los especialistas decidir si el programa refuerza su imagen o lo contrario.

Por lo tanto, una vez electo, el presidente debe cumplir que su programa sea general, como De Gaulle en 1965: “seguir la recuperación económica iniciada”, o Pompidou en 1965, el cual insistió en “el desarrollo material que cada categoría social podría obtener con su elección”, o más preciso, como Valéry Giscard d’Estaing y sus ideas acerca de la seguridad y el cambio. La noción de programa toma aún más importancia con las 110 propuestas de Mitterrand en 1981, y la Carta a todos los franceses, en 1988.

Más allá de su aspecto electoral, el programa se vuelve la referencia de la vida política, cuyo contenido será determinado por el ritmo de implementación de aquel, establecido por el presidente. Luego ocurre una pausa destinada a “digerir” los cambios realizados. Al mismo tiempo, el presidente conserva su capacidad de enfocar el debate político acerca de los temas que le parecen esenciales y provechosos, por ejemplo, el debate europeo vinculado con los referendos de 1972 y 1992. Después de estas etapas, viene el momento del balance y de las realizaciones precisas o simbólicas que quedarán después del mandato.

Para conservar su preponderancia en la vida política, durante estas varias secuencias, su contenido y su ritmo, el presidente debe procurar disponer de los instrumentos necesarios en su poder.

Así, sus recursos políticos son, además del apoyo de la opinión pública, no esencial en ese contexto, su mayoría, tanto en el partido como en el Parlamento.

El presidente no es solo la llave de la bóveda de las instituciones, sino también del sistema de los partidos, ya que su persona y su acción

Jean-Claude Colliard: profesor, constitucionalista, juez electoral y hombre honesto

constituyen la línea de partición entre las diferentes coaliciones. Jean-Louis Quermonne² subraya que, como líder del partido dominante, debe inspirarlo o resistirle.

De hecho, el presidente debe dirigir el partido mayoritario para controlar la vida política, por eso elige a su primer responsable, como Georges Pompidou, en 1971, para la UNR; Mitterrand, que designa a Lionel Jospin, para encabezar el PS en 1981, sin lograr hacer lo mismo con Laurent Fabius en 1988, o Jacques Chirac, en 1976, encargado por Giscard d'Estaing de coordinar la mayoría.

Asimismo, para encabezar la mayoría parlamentaria, el presidente nombra a uno de sus fieles aliados, lo que le asegura el apoyo para implementar su política, que materializa el gobierno. En caso de rebelión improbable, el presidente puede nombrar al rebelde en el gabinete o también disolver la asamblea.

Entonces, cuando existe una concordancia entre las mayorías, el presidente puede hacer todo: utilizar sus propias facultades constitucionales; convencer al primer ministro de utilizar las suyas que están en su control, y determinar el contenido y el ritmo de la vida política, al controlar el partido y el grupo parlamentario mayoritario. La situación cambia totalmente cuando pierde la mayoría parlamentaria.

II. El presidente con mayoría contraria

La situación de cohabitación o coexistencia, considerada antes como imposible o fatal para el régimen, tiende a volverse común, con dos experiencias, de 1986 a 1988 y desde 1993. Primera conclusión: en razón de la solidez de las instituciones o de la sabiduría de los hombres, la Constitución pasó la prueba. Segunda conclusión: el estatus del presidente es diferente, pero no es nulo. Citamos a Duvergier de Hauranne:

es falso además considerar que para establecer un gobierno parlamentario como lo concebíamos en 1830, sea necesario decretar la “imbecilidad del Jefe de Estado”.

² Jean-Louis Quermonne, “La présidence de la République et le système de partis”, en *Pouvoirs*, núm. 41, 1987, p. 93-113.

¿Qué puede hacer el presidente?

Pienso, al contrario, que se requiere más espíritu para limitarse a su papel que para apartarse de él.

Lo anterior, debido a que el presidente se conforma con su papel, le queda solo la Constitución y solo la política.

Solo la Constitución

Tal situación, además de la derrota electoral, el hecho de que la elección legislativa perdida es más reciente que la suya y que los triunfadores quieren su renuncia, conlleva al presidente a conservar lo indiscutible, pasando de una capacidad permanente a decidir a una capacidad a impedir.

Por lo tanto, la repartición del poder es, desde luego, diferente, pero “el trono no está vacío”. Lo que queda son los poderes propios mencionados anteriormente, sin embargo, fuera de la disolución, poco fácil, el referéndum supone una propuesta poco evidente del primer ministro, el derecho de mandar mensaje a una asamblea hostil no tiene mucho efecto, y acudir al Consejo Constitucional manifiesta, a la manera de una retirada jurídica, una debilidad política. Además, conserva la facultad de nombrar al primer ministro, pero esta decisión la determina la estructuración de la nueva mayoría. François Mitterrand, quien habría reivindicado este cargo en caso de victoria en 1978, no tarda en decidir, esta vez como presidente, que nombrar al líder principal del partido mayoritario es “en la naturaleza de las cosas”; asimismo, cuando nombra a Édouard Balladur, en 1993, por sus calidades y competencias, se destaca que es el candidato presentado por la mayoría electa y por Jacques Chirac mismo.

En cuanto a la nominación de los ministros, tiene también pocas posibilidades: un claro logro fue hacer rechazar en 1986 a François Léotard como secretario de Defensa y a Jean Lecanuet como secretario de Relaciones Exteriores, pero sin ninguna reserva por parte de Jacques Chirac. Al contrario, Édouard Balladur logra, en 1993, nombrar al mismo François Léotard en la Secretaría de Defensa y a Alain Juppé en la de las Relaciones Exteriores. Imponer al presidente, al secretario general del RPR (el partido mayoritario), en sus viajes oficiales, significa mucho.

Jean-Claude Colliard: profesor, constitucionalista, juez electoral y hombre honesto

Respecto de las otras nominaciones, el presidente, si no tiene competencia directa, puede argumentar la necesidad de su firma para poder defender el cargo de uno, el reciclaje de otro o dejar hacer cuando es necesario. También puede participar en las nominaciones institucionales.

¿Su facultad de impedir suple la pérdida de su facultad de decidir?, además, ¿qué impedir y cómo?

En 1988, el presidente afirmó sus prerrogativas en materia de política internacional y de defensa, con base en la Constitución y textos relacionados (decreto del 14 de enero de 1964 acerca de la fuerza de disuasión), así como la protección de las libertades. En 1993, se añade a esta lista la construcción europea, gran objetivo de su septenio, con la cohesión social.

El problema de la complementariedad o de competencia, entre los artículos constitucionales 5 y 15, así como 20 y 21, se plantea respecto de los primeros temas citados, aunque se reconoce el papel del presidente, junto con el gobierno. La construcción europea, al contrario, es un tema más delicado, sin embargo, las delegaciones francesas son bicéfalas y el presidente podría aprovecharse de las contradicciones existentes en la mayoría parlamentaria acerca del tema. En torno a la cohesión social, la facultad reivindicada le permite vigilar los asuntos sociales y económicos, expresando su oposición, como en el caso de las privatizaciones.

Para terminar, la última manera de “impedir” es de naturaleza jurídica; consiste en no firmar las ordenanzas, un término monárquico a propósito. Esta firma no equivale a la promulgación de una ley, es una decisión legislativa tomada por el Ejecutivo que debe ser ratificada por un representante directo del pueblo, dándole legitimidad y fuerza jurídica; por lo tanto, para proteger su valor, se puede rehusar.

Además, en este caso, no se trata de impedir, sino de no ayudar, ya que el gobierno puede hacer votar la ley más tarde. Lo mismo con la facultad presidencial de no presentar en el orden del día un texto en sesión extraordinaria.

Finalmente, la única facultad de impedir, institucionalmente, se encuentra solo en materia de revisión constitucional, como ocurrió acerca de la cuestión del derecho de asilo.

¿Qué puede hacer el presidente?

Así son las armas constitucionales; no son terribles, sin embargo, ¿lo esencial no se encuentra en el hecho de que las armas políticas del presidente se pueden conservar o recuperar?

Solo la política

Después de las elecciones perdidas, el presidente puede encontrar refugio solo en las instituciones. No obstante, lo que se perdió en marzo se puede ganar en septiembre, según la popularidad que enseñan las encuestas, además, como lo decía F. G. Bailey, lo que importa “no son los recursos reales de un hombre, sino lo que la gente influyente cree al respecto”. Pues, reales o no, los recursos del presidente existen en el presente, pero, sobre todo, en el futuro.

Los recursos del presente son débiles, pero tienen vocación para crecer con las insatisfacciones en torno a la política gubernamental, al fomentar los conflictos en la oposición presidencial y al manifestar sus “reservas”, a manera de ganar legitimidad popular.

No obstante, el presidente no debe considerarse jefe de la oposición, no le corresponde atacar, sino destacar lo que no funciona y fomentar el debate acerca de los problemas y, en resumen, cumplir con la función tribunicia.

No se debe tampoco menoscabar la relación con su partido, que podría haber guardado un papel importante en la oposición. En 1988, el presidente conserva el control del PS, al contrario de 1993, cuando Michel Rocard dirige dicho partido, quitándole a Mitterrand uno de sus recursos.

Todas estas actividades son escaramuzas cotidianas y no un combate frontal; el objetivo es obtener de nuevo el apoyo de la opinión y borrar la deslegitimización que tiene por origen la derrota anterior.

Los recursos del futuro son las batallas por venir para restablecer la concordancia de las mayorías de dos maneras: la disolución o la próxima elección presidencial.

La disolución es un arma de uso poco fácil, por el calendario electoral, ya que la cohabitación tiene lugar después de cinco años de concordancia, es decir, solo dos años antes de la elección presidencial. La única hipótesis viable sería una crisis en la mayoría parlamentaria, lo que es poco probable. Cabe subrayar que la disolución

Jean-Claude Colliard: profesor, constitucionalista, juez electoral y hombre honesto

podría ser un arma valiosa si la cohabitación surgiera más temprano en el septenio.

Queda entonces la elección presidencial, anticipada o no, por la renuncia del presidente; sin embargo, esta hipótesis, salvo en caso de crisis grave, es poco probable. Destacamos solo la postura diferente entre un presidente candidato que hace como si no lo fuera y el presidente no candidato cuyos objetivos son forzosamente diferentes.

En el caso actual del segundo periodo de cohabitación de Mitterrand, la cuestión es: ¿cuáles son sus objetivos? No lo sabemos.

Para concluir, como lo vimos bien, el presidente cuenta con muchos recursos en el primer caso y pocos en el segundo; sin embargo, es la misma Constitución la que se debe considerar como el tablero de una máquina compleja, de la cual el presidente puede usar completamente o no los comandos, según la energía, es decir, los recursos políticos, a su disposición. Tal vez en el futuro podremos ir más allá de la oposición entre las dos situaciones para establecer un *continuum* entre la conformidad completa y la contrariedad absoluta de estas dos.

Hasta ahora, a la pregunta ¿qué puede hacer el presidente?, solo se puede responder: depende de sus recursos políticos. Todo, con un primer ministro cómplice y una mayoría sólida; poco, fuera de la política internacional, con una mayoría contraria y un primer ministro opuesto; excepto esperar, lo que, al final, no es despreciable.

Le processus de nomination des candidats et l'organisation des campagnes électorales*

Ils sont, depuis 1965, quarante-quatre à être entrés dans l'arène. Pourtant, on nous permettra de prendre appui sur la typologie dégagée par Pierre Avril pour ne prendre en compte ici que les candidats qui figurent véritablement dans la compétition, qui concourent pour l'obtention du gain maximal, le pouvoir présidentiel. Autrement dit, on laissera de côté les candidatures qu'il définit comme individuelles, relevant d'une fonction de témoignage de petites organisations ou de tentatives de sortie de la marginalité. À partir de là, il est facile de distinguer les « grand candidats » des cinq élections intervenues, ceux qui retiendront notre attention : bien sûr, les cinq élus et même les dix finalistes, dans une élection qui a toujours été très disputée ; mais aussi les candidats arrivés troisièmes et qui pouvaient légitimement espérer, au début ou en milieu de campagne, figurer dans le tableau final, qu'il s'agisse de Jean Lecanuet en 1965 (illusion centriste), de Jacques Duclos en 1969 (deux points de moins seulement qu'Alain Poher), de Jacques Chaban-Delmas en 1974 (en tête de la droite en début de campagne), de Jacques Chirac en 1981 (encore qu'il lui soit difficile de penser dépasser Valéry Giscard d'Estaing) et de Raymond Barre en 1988 (là les jeux étaient plus ouverts). Et il paraît difficile

* « Le processus de nomination des candidats et l'organisation des campagnes électorales » Ch. IV, pp. 67-93 in N. Wahl et J.L. Quermonne éd : La France présidentielle - l'influence du suffrage universel sur la vie politique ; Presses de Sciences Po, 1995.

Le processus de nomination des candidats...

d'oublier les vrais candidats, dont les résultats peuvent peser sur ceux du second tour, que sont Georges Marchais en 1981 et Jean-Marie Le Pen en 1988.

Cette liste amène à retenir un critère simple, avoir dépassé 10% des suffrages exprimés au premier tour, soit dix-sept candidats qui regroupent 85 à 90 % de l'électorat, plus précisément :

- en 1965 3 candidats et 92 % des exprimés
- en 1969 3 candidats et 89,1% des exprimés
- en 1974 3 candidats et 90,9% des exprimés
- en 1981 4 candidats et 87,6% des exprimés
- en 1988 4 candidats et 84,9% des exprimés

On remarquera, au passage, que le système de candidatures, très structurant jusqu'à 1981, commence à se lézarder à cette date puisqu'il y a désormais quatre candidats pour dépasser les 10% et que bientôt 15 % des suffrages exprimés s'éparpilleront sur d'autres. D'autres sont séparés d'ailleurs par un véritable fossé puisque, à chaque élection, le premier suivant des trois ou quatre tourne entre 3 et 7 % des suffrages exprimés, au maximum. Ainsi:

- 5,2 % Tixier-Vignancour en 1965
- 5,1 % Defferre en 1969
- 3,1 % Royer en 1974
- 3,9 % Lalonde en 1981
- 6,8 % Lajoinie en 1988

Si l'on porte principalement l'observation sur les dix-sept candidats ainsi distingués, la première question est de savoir qui ils sont.

Pour être plus précis, on peut s'attacher aux positions institutionnelles détenues et on trouvera ainsi :

- trois présidents de la République : de Gaulle 1965, Giscard d'Estaing 1981, Mitterrand 1988 ;
- un président du Sénat : Poher 1969 (« contre-président » et président par intérim) ;
- un Premier ministre en exercice: Chirac 1988;

Jean-Claude Colliard: profesor, constitucionalista, juez electoral y hombre honesto

- quatre anciens Premiers ministres : Pompidou 1969, Chaban-Delmas 1974, Chirac 1981, Barre 1988 ;
- un ministre en exercice : Giscard d'Estaing 1974;
- sept candidats à position plus faible, mais tous parlementaires et la plupart anciens ministres, avec derrière eux une longue carrière, à l'exception du dernier cité, puisque leur premier mandat parlementaire date : de la Troisième République : Duclos 1969 (député en 1926) ; des débuts de la Quatrième : Mitterrand 1965, 1974 et 1981 (député en 1951), Le Pen 1988 (député en 1956) ; du milieu de la Cinquième : Marchais 1981 (député en 1973).

Ce survol rapide ¹ amène à deux conclusions qui, pour être évidentes, n'en sont pas moins utiles.

- La candidature présidentielle, quand elle à ce niveau, est le résultat d'une longue montée vers les cimes du pouvoir. Ce n'est jamais un brusque surgissement comme on croit pouvoir l'observer dans le cas des États-Unis encore que, dans ce système fédéral, ce sont souvent de fortes et anciennes positions locales (sénateur, gouverneur), peu connues à l'extérieur, qui constituent l'élément de qualification.
- Comme le montre, *a contrario*, l'exemple de Raymond Barre, le soutien d'un parti est indispensable et il faut, pour l'obtenir, soit une position institutionnelle forte qui entraîne l'adhésion, soit une maîtrise par le candidat des décisions de son parti, c'est-à-dire le contrôle de l'appareil.

C'est dire que la position de candidat est étroitement liée au rôle de l'intéressé dans le système partisan : l'élection présidentielle est le combat des chefs et, si c'est un « suppléant », il fait pâle figure (Defferre, Lajoinie). « Un parti n'existe que s'il a un candidat à l'élection présidentielle » est un des truismes les plus courants de ces dernières années ; on peut le compléter par un autre: « Un candidat à l'élection présidentielle n'existe que s'il a un parti » .

¹ Que l'on pourra compléter par Christophe Guettier, « Les candidats à l'élection présidentielle », *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, 1, 1990, pp. 49-131.

Le processus de nomination des candidats...

Cette relation parti-candidat nous paraît être le point central, que l'on retrouve aussi bien dans la candidature que dans la campagne, dans la mesure où l'on peut séparer les deux, ce qui n'est pas toujours très facile : ainsi, en 1988, où la décision de candidature ou de non-candidature de François Mitterrand est l'élément essentiel de sa campagne.

On retiendra tout de même cette distinction, généralement opératoire, candidature et campagne.

I. Candidat du parti ou parti du candidat ?

On veut dire par là que la relation parti-candidat n'est pas univoque et qu'il est trop rapide de dire, ce n'est pas faux mais c'est insuffisant, que les partis ont récupéré l'élection. Quels partis en effet ? La réalité montre qu'ils ont souvent été construits ou modifiés pour être les instruments d'une stratégie présidentielle, ce qui donne une nature assez artificielle aux procédures de désignation qu'ils peuvent organiser et qui fonctionnent plus comme moyen de légitimation que de sélection, en étant le premier acte d'un processus de rassemblement ².

Construction et captation

Même si cela est un peu forcé, on peut distinguer, au moins dans la première partie de la Cinquième République – jusqu'à 1981 -, ces deux procédés, utilisés l'un et l'autre pour mettre les partis au diapason de l'élection.

La construction de l'instrument

Les deux démarches les plus caractéristiques sont celles de François Mitterrand et de Valéry Giscard d'Estaing qui comprennent, l'un et

² Hugues Portelli, « La présidentialisation des partis », *Pouvoirs*, 14, 1980, pp. 97-106 ; Jean-Claude Colliard, « Les partis dans l'élection », *Études*, février 1981, pp. 161-175.

Jean-Claude Colliard: profesor, constitucionalista, juez electoral y hombre honesto

l'autre dès 1962, que l'élection présidentielle va dominer la vie politique et ont donc désormais un but prioritaire : se « donner les moyens » d'y être candidat, construire l'instrument nécessaire. Commence alors un duel qui, trente ans après, n'est pas terminé. Et il commence par la restauration de partis bien défraîchis.

Le cas du Parti socialiste est particulièrement frappant. En annonçant sa candidature le 9 septembre 1965, François Mitterrand déclare :

« Il appartiendra aux organisations politiques comme à chaque citoyen de se déterminer en fonction des options fondamentales qui commandent ma candidature » .

Le terrain étant bien entendu préparé, le comité directeur de la SFIO, le 15 septembre, puis le Parti radical et le Parti communiste apportent leur soutien ³. De là naîtra la FGS, liée par un accord de désistement réciproque avec le Parti communiste, fédération qui ne résistera pas aux événements de 1968, ce qui permet à la SFIO, qui a repris sa liberté d'action, de bloquer une éventuelle candidature Mitterrand en 1969. Pour ne plus dépendre de la volonté de cet appareil, il ne lui reste qu'à en prendre le contrôle, ce qui sera fait au congrès d'Épinay de juin 1971, et dès lors la revitalisation du parti va de pair avec la montée en puissance de la candidature : le 8 avril 1974, c'est à l'unanimité que le congrès extraordinaire du Parti socialiste demande à celui qui est devenu son premier secrétaire d'être son candidat.

Malgré l'échec, le parti présidentiel, rodé à cette occasion, confirme sa capacité d'attraction, ainsi les « assises du socialisme » des 12-13 octobre 1974 qui permettent l'entrée de Michel Rocard... donc d'un second candidat potentiel et le début d'un débat tumultueux ⁴ dont il est vite clair qu'il a pour enjeu le contrôle de l'appareil pour la maîtrise de la candidature de 1981. L'affrontement culmine au congrès de Metz (6-8 avril 1979), avec la victoire de François Mitterrand et la certitude pour lui de pouvoir disposer somme il l'entend d'une éventuelle candidature Rocard. Celle-ci, annoncée le 19 octobre 1980 à Conflans-Sainte-Honorine, est retirée dès l'annonce de celle de

³ Voir Roger-Gérard Schwartzberg, *La campagne présidentielle de 1965*, Paris, PUF, 1967, p. 182.

⁴ Voir Robert Scheider, *La haine tranquille*, Paris, Seuil, 1992, p. 293.

Le processus de nomination des candidats...

François Mitterrand le 8 novembre 1980, candidature qui reçoit le soutien unanime du parti, confié dès lors pour un intérim puis pour un septennat à Lionel Jospin, le premier des fidèles de l'époque, puis, en 1988, le soutien du parti ayant été évidemment acquis au président sortant, à Pierre Mauroy, le coauteur d'Épinay, Un accroc dans cette sorte de mise en viager, puisque Laurent Fabius aurait été préféré, ce sera chose faite en janvier 1992 où l'accord avec Michel Rocard permet au « candidat virtuel » de penser qu'il a par là même acquis le soutien de l'appareil nécessaire à sa candidature.

Cet accord se rompt avec la défaite aux élections législatives de 1993 : la possibilité lui en étant offerte, Michel Rocard ne résiste pas à la tentation de prendre le contrôle de l'appareil et devient premier secrétaire du PS par un vote du comité directeur le 3 avril 1993. Il semble dès lors acquis que rien ne pourra plus s'opposer à la candidature de celui qui, de « candidat virtuel », était déjà devenu « candidat naturel » du PS, et de fait il semble retrouver à son profit le cumul des dynamiques, rassemblement du camp-montée en puissance de la candidature. Le faux pas des élections européennes (12 juin 1994) remet tout en question et, à l'identique de l'année précédente, le conseil national du 19 juin, loin de se satisfaire de l'abandon par Michel Rocard de son « statut » de candidat naturel, le démet de ses fonctions pour le remplacer par Henri Emmanuelli dont la caractéristique principale – on laissera de côté la question des lignes politiques – est de ne pas être en possibilité de candidature à l'élection présidentielle.

La manœuvre de 1993 avait un objectif clair, verrouiller l'appareil autour du candidat, celle de 1994 tout autant: déblayer la route pour Jacques Delors qui ferait, selon les sondages, meilleure figure pour l'élection à venir, la question restant entière lorsque l'intéressé décide de ne pas céder à l'affectueuse pression de ses amis. 1994 apparaît ainsi comme marquant la fin d'une logique avec la séparation entre les fonctions de dirigeant du parti, répondre à l'attente des militants, et la fonction de candidat, rassembler les électeurs d'un éventail plus large ; on pourrait ainsi retrouver le schéma que connaissait la SFIO d'avant-guerre avec un leader au destin gouvernemental, Léon Blum, et un secrétaire général chargé de gérer l'appareil, Paul Faure. L'échec de Michel Rocard marque ainsi, et il n'y a pas là que malice, la fin du couplage institué par François Mitterrand, la maîtrise personnelle du parti pour assurer sa propre candidature.

Pour ce qui est des républicains indépendants puis du Parti républicain, leur histoire commence lorsque le vieux CNI vole en éclats aux législatives de 1962, après s'être prononcé pour le *non...* au référendum sur l'élection au suffrage universel direct du président de la République. Sur ses débris, Valéry Giscard d'Estaing, ministre des Finances, constitue sans grand mal un groupe parlementaire puis, lorsqu'il est écarté du gouvernement début 1966, un embryon de parti, la FNRI⁵. Elle devient, dès 1967, le partenaire indispensable de la majorité, pendant que l'image présidentielle de son leader s'affirme. Pas assez cependant pour qu'il se lance dans la bataille de 1969 et, après en avoir caressé l'idée, celui qui « n'avait pas voté *oui* » au référendum du 27 avril se rallie le 30 à la candidature de Georges Pompidou.

L'érosion du parti gaulliste sous la présidence de G. Pompidou, le remplacement du parti dominant par une majorité plus composite montrent que le rêve du rééquilibrage, réunissant les modérés et les centristes pour prendre à l'UDR le leadership du camp conservateur, commence à devenir réalité : aux législatives de 1973, l'UDR réunit 24% des suffrages contre 23% à l'ensemble, encore hypothétique, des RI, centristes et modérés favorables à la majorité. Agréger cet ensemble, mordre sur l'électorat gaulliste en profitant des divisions du mouvement (ralliement de Jacques Chirac et des « 43 »), profiter au second tour de la dynamique ainsi créée, qui suppléera à la légèreté de l'appareil, ce sera chose faite en 1974.

La rapidité de la victoire semble frapper les RI d'une « difficulté d'être » et il faudra attendre la sévère défaite des municipales de 1977 pour qu'un effort soit entrepris avec la transformation en Parti républicain (congrès de Fréjus, 20-21 avril 1977), dirigé par des fidèles, Michel Poniatowski, Jean-Pierre Soisson puis Jacques Blanc.

Mais le PR à lui tout seul n'a pas la dimension suffisante pour être le nécessaire « parti du Président » : la tâche sera confiée à un rassemblement, l'UDF, qui ne résout pas, avant l'élection présidentielle de 1981, la question de savoir s'il doit regrouper les appareils séparés ou rester une confédération. La défaite de 1981 amène le maintien de la seconde solution, et l'éloignement forcé de Valéry Giscard d'Estaing

⁵ Voir Jean-Claude Colliard, *Les Républicains indépendants et Valéry Giscard d'Estaing*, Paris, PUF, 1971, 352 p., et « Le parti giscardien », *Pouvoirs*, 9, 1979, pp. 115-129.

Le processus de nomination des candidats...

permet l'arrivée à la tête du PR (septembre 1982) de François Léotard dont il est vite clair qu'il songe à son propre destin présidentiel. Mais Valéry Giscard d'Estaing entame une longue reconquête du pouvoir et, en prenant en juin 1988 la présidence de l'UDF, s'assure, après l'échec de Raymond Barre et de Jacques Chirac le mois précédent, une solide position partisane pour les échéances à venir.

D'où de forts tiraillements lorsque au printemps 1994 l'hypothèse d'une candidature Balladur prend corps : le PR semble avoir pour préoccupation essentielle d'empêcher la candidature de son père fondateur, comme l'illustre la tentative avortée de la création d'un groupe parlementaire autonome, distinct de l'UDF, en mai-juin 1994. On voit mal dès lors comment, dans le cas d'une candidature Balladur, V. Giscard d'Estaing, privé *a priori* du soutien du CDS et du PR, pourrait compter sur un fort appui partisan. Là aussi, la logique engagée dans les années 1960-1970 semble trouver ses limites.

La captation de l'existant

Si la structure est déjà forte, avec un solide potentiel électoral, le problème du candidat est plus simple : en prendre le contrôle et s'assurer la maîtrise absolue qui lui permettra de se désigner ou, s'il lui paraît bon d'éviter l'épreuve, de désigner le candidat de son choix. Un processus plus simple qui appelle moins de développements, qu'il s'agisse du RPR ou du PCF.

Le RPR est, par construction, un « parti du président » et n'aura aucune difficulté à l'être tant que l'un des siens occupera l'Élysée, de Gaulle jusqu'à 1969, puis Georges Pompidou, immédiatement soutenu dès l'annonce officielle de sa candidature le 29 avril 1969, jusqu'à sa mort, le 2 avril 1974. Ce qui caractérise le parti à cette époque, c'est qu'il n'a pas droit à l'autonomie politique ; les secrétaires généraux sont volontiers effacés et, si leur vient une velléité d'indépendance, il suffira, pour les remplacer, de les appeler au gouvernement⁶. En 1974, perdant l'Élysée, l'UDR ne peut demeurer dans la même situation : le substitut est trouvé en faisant du Premier ministre, Jacques Chirac,

⁶ Voir Jean Charlot, *Le phénomène gaulliste*, Paris, Fayard, 1970, p. 207.

le secrétaire général du parti, pour l'amener au président élu... ou pour en faire, on s'en apercevra bientôt, l'instrument de la reconquête. Aussi quelques mois après avoir quitté le gouvernement (août 1976), il transforme sans difficulté l'UDR en RPR (décembre 1976) et le parti, n'ayant plus ni l'Élysée, ni Matignon, se dote enfin d'un président. La prise en main est totale, l'appareil reconstruit autour de jeunes fidèles (Jacques Toubon, Alain Juppé) pour être l'instrument d'une stratégie présidentielle : il surmonte sans difficulté l'échec de 1981 (mais est-ce un échec ou l'objectif secret n'est-il pas atteint !), plus difficilement celui, plus sévère, de 1988. Quelles que soient les difficultés qui commencent alors, constitution d'une tendance Pasqua-Séguin, division sur le référendum européen de 1992, le soutien affirmé à une nouvelle candidature de Jacques Chirac est le point qui fait l'unanimité et le président du parti a bien le contrôle de l'appareil.

Mais cela est-il suffisant dès lors que les sondages font apparaître que le Premier ministre, issu du même parti, peut être meilleur candidat. Le problème semble être celui de la marge de sécurité acceptable, chacun des deux camps tenant en quelque sorte l'autre : la candidature de Michel Rocard, faible dans les sondages, permettait celle de Jacques Chirac ; celle de Jacques Delors facilitait celle d'Édouard Balladur, mieux à même de le dominer, encore qu'au début de l'été 1994 l'écart entre les deux candidats potentiels du RPR semble se resserrer... et de ce fait l'hypothèse d'une double candidature se précise. Arbitrage par les sondages, par les grands barons de l'appareil comme Charles Pasqua ou par un processus institutionnel, on verra plus loin comment cette situation a relancé le débat sur les primaires.

Le PCF se trouve, lui, dans une situation différente puisque ses chances de remporter l'élection présidentielle sont nulles. La vraie question pour lui est de savoir comment passer au mieux cette épreuve, d'autant plus redoutable qu'elle revient tous les sept ans. En 1965, il ne lui est pas difficile de montrer qu'il est la force principale dans l'électorat du candidat unique de la gauche. En 1969, la division de ce qui est encore la gauche non communiste – elle présente Defferre et soutient Poher –, alliée à la bonhomie affichée de Jacques Duclos lui offre le beau score de 21,3% des exprimés. En 1974, la stratégie du Programme commun permet à nouveau de s'effacer derrière François Mitterrand devenu de candidat unique, candidat commun.

Le processus de nomination des candidats...

Mais lorsqu'il prend conscience que cette stratégie d'union profite plus à son allié qu'à lui-même, le problème de la candidature à l'élection présidentielle commence à se poser dans les mêmes termes que pour les autres partis, et, devenu secrétaire général, Georges Marchais sent bien que, pour affirmer l'identité du parti, il ne pourra éviter d'être candidat. D'où une ferme emprise sur l'appareil qui commence au 23^e congrès (9-13 mai 1979) et, après un résultat moyen en 1981 (15,4% des exprimés), se poursuit par une mise à l'écart sans faiblesse des opposants et des contestataires, même et surtout lorsqu'il s'agit des ministres dont on réclamait à toutes forces la présence au gouvernement en 1981. Verrouillage qui permet de désigner pour 1988 André Lajoinie pour de raisons qui relèvent sans doute plus d'une stratégie intérieure que du désir de retrouver à l'occasion de cette élection une forte audience populaire. Le remplacement de Georges Marchais par Robert Hue au début de 1994 ne semblait pas devoir s'interpréter comme la pré-désignation d'un candidat à l'élection présidentielle mais c'est pourtant le nouveau secrétaire national qui est désigné à l'unanimité moins quatre abstentions, par le comité national de son parti le 21 septembre 1994. Malgré une campagne d'affichage sur tout le territoire menée, pour respecter les nouvelles dispositions législatives, dans les derniers jours de l'année, rien ne permet de penser que le Parti communiste puisse envisager en 1995 autre chose qu'une candidature de témoignage et d'affirmation de son nouveau leader.

Telle est donc la situation des grands partis dans leur rapport avec la candidature présidentielle, construits ou captés pour la servir. Naturellement, au fur et à mesure que l'on avance dans l'histoire de la Cinquième République, les instruments qui n'étaient pas construits le sont et le problème devient surtout celui de la captation: après Mitterrand, Rocard, après Giscard d'Estaing, Léotard, jusqu'au « tour de chauffe » des élections européennes, les destins continuaient leurs routes parallèles, avant de prendre des chemins de traverse.

Cette domination de l'appareil par le candidat existe aussi chez les partis plus petits: ainsi le Front national, résurgence plus prospère que les autres d'un vieux courant d'extrême droite permanent dans la vie politique française, est voulu par son chef, Jean-Marie Le Pen, comme étant avant tout son instrument, notamment pour la présidentielle avec une

candidature en 1974, en 1988 et en 1995 (malgré un hiatus en 1981 pour manque de signatures). Là, le culte du chef suffira à la procédure, ailleurs il en faudra plus.

Les procédures et le rassemblement

Sous les fortes réserves exprimées ci-dessus, les partis « désignent » leur candidat. Mais dès que celui-ci a montré qu'il savait rassembler son camp dans une indispensable unanimité, il lui faut montrer qu'il en dépasse les limites, en acquérant, si faire se peut, d'autres soutiens.

Action et procédure

Si la candidature résulte d'un acte individuel, première manifestation du « caractère » que doit montrer un candidat à la présidence, elle se doit d'apparaître comme immédiatement soutenue par une adhésion collective.

L'acte individuel est essentiel. « L'affectueuse pression des amis », selon la formule républicaine et consacrée, même lorsqu'elle joue un rôle non négligeable dans le processus de candidature (ainsi l' « appel des trente » pour François Mitterrand le 20 juin 1978), ne dispense pas le candidat de se déclarer lui-même disponible, tôt (Georges Pompidou à Rome le 17 janvier 1969 alors que l'élection de juin n'est pas encore prévisible), tard (François Mitterrand le 9 septembre 1965 pour l'élection de décembre), voire même très tard (le général de Gaulle le 4 novembre 1965, François Mitterrand le 22 mars 1988, soit dans les deux cas un mois avant). Mais ce délai n'est évidemment inspiré que par tactique: il faut en réalité avoir fait depuis des années, de longues années, « comme si ».

Même le recordman de la catégorie, Valéry Giscard d'Estaing, mettra plus de dix ans pour arriver au but. Bref le candidat ne doit pas être pressé; mais être disponible et être prêt en ayant préparé, on l'a montré plus haut, l'approbation des siens et d'abord de son parti qui doit être rapide et unanime. La chose est facile pour un candidat institutionnel (en particulier le président sortant), plus difficile pour les autres: il leur faut apparaître comme le candidat naturel de leur formation. Cela suppose d'avoir marginalisé ou instrumentalisé

Le processus de nomination des candidats...

la concurrence, en ayant utilisé si nécessaire les sondages contre l'appareil ou l'appareil contre les sondages: ainsi François Mitterrand contre Michel Rocard pour 1981 et, à position inversée, Michel Rocard contre un éventuel Jacques Delors. Jusqu'à juin 1994, une vision des choses optimiste pour la gauche amenant à penser que le changement de premier secrétaire réconcilierait appareil et sondages, ce débat ne restant alors que celui du RPR.

La procédure se doit, quant à elle, d'être discrète, puisque la candidature sera d'autant plus valorisée qu'elle sera celle d'un homme au-dessus des partis. Pas question d'une longue course d'obstacles qui laisserait exsangue un candidat décrochant son investiture par 51% de ses amis contre 49% de ses compagnons.

Ainsi la division de l'UDR pèse lourd dans l'échec de Jacques Chaban-Delmas en 1974, ainsi l'affrontement, très en amont, du congrès de Metz est indispensable à la bonne désignation de François Mitterrand.

Certes, un peu de démocratie dans la désignation n'est pas à dédaigner pour autant qu'elle marque l'unanimité et le début d'un processus de rassemblement.

Finalement, en dehors des candidatures de témoignage qui peuvent être le résultat de décisions d'appareil⁷, le candidat qui veut avoir des chances de l'emporter n'a qu'une voie à choisir, celle de l'autoproclamation ratifiée: il s'avance et reçoit immédiatement le soutien (enthousiaste) de tous ceux dont il est déjà entendu qu'ils constitueront le capital de départ; ainsi George Pompidou, candidat officiellement le 29 avril 1969 et bénéficiaire du soutien de l'UDR, des RI et du PDM les 29 avril, 30 avril, et 22 mai; ainsi François Mitterrand en avril 1974 (ralliement immédiat des partis du Programme commun et du PSU).

C'est dire que le choix réel par les militants, le suffrage universel appliqué à la candidature comme il l'est à l'élection véritable, n'a que peu de chance de devenir la procédure normale de désignation: prévu par le règlement intérieur du PS (chap. 4-1), il n'a joué ni en 1981, ni en 1988 et risque bien de rester théorique.

⁷ Voit Jean-Michel Brault, Les procédures de désignation des candidats aux élections présidentielles, mémoire de DEA, Université Paris II, 1976, p. 129.

Un candidat de rassemblement

C'est le maître mot d'une bonne candidature pour accompagner les sentiments ambiants, ceux de la dévalorisation des partis et de la valorisation de l'union (« la France unie »). Il faut donc montrer, si l'équation politique de l'élection le permet, le soutien de plusieurs formations, par accord d'états-majors....ou éventuellement par ce qu'on appelle, improprement, des « primaires ».

L'accord d'états-majors fait que le candidat investi par son parti (généralement donc après s'être autoproclamé) est adopté par d'autres: ils ne le désignent pas, ils le soutiennent. Ce peut être dans le but électoral immédiat – gagner l'élection – mais aussi souvent, dans une perspective politique plus lointaine, signifier par un premier acte fort les débuts d'une stratégie de recomposition politique: 1965-Mitterrand et Lecanuet: stratégie des gauches (addition et union) et stratégie du centre (addition et recherche d'un rôle de charnière); 1974-Mitterrand (du candidat unique au candidat commun) et Giscard d'Estaing (addition des petits pour dépasser le grand du même camp).

Et ainsi de la candidature naissent des partis, des regroupements: FDDs et Centre démocrate après 1965, UDF après 1974. Ou si l'on préfère, l'élection présidentielle a un but immédiat, la conquête du pouvoir par la voie présidentielle et un but second, la conquête du pouvoir par la voie parlementaire. Bien entendu, ces calculs partisans ne seront pas à évoquer dans la campagne présidentielle, sauf s'il s'agit de rassurer sur la capacité du candidat à pouvoir rassembler une majorité parlementaire lui permettant à lui de gouverner et, par là même, au pays d'« éviter l'aventure ».

La question des primaires est posée depuis qu'à la suite de son double échec de 1981 et de 1988, la droite parlementaire est persuadée que ses mauvais résultats viennent de la dualité de candidature et des mauvais reports de voix qu'elle générerait.

Or le rapport de forces entre les deux formations n'est pas clairement établi: en faveur du RPR en termes de suffrages, en faveur de l'UDF en termes de positions locales détenues. D'où l'idée de trouver un mécanisme d'arbitrage: le choix des électeurs.

Sous la vigoureuse impulsion de Charles Pasqua, promoteur de l'idée (par exemple, Le Monde du 8 juin 1989), fondateur et président à

Le processus de nomination des candidats...

cette date d'une Association pour les primaires à la française, rédacteur d'une charte détaillée en vingt articles, l'idée a fait son chemin au point d'être adoptée dans un accord RPR-UDF du 10 avril 1991.

Choix par les électeurs, soit. Mais quels électeurs? Les citoyens et cela risque de pencher vers un candidat, les notables (environ 60 000 élus) et cela risque d'aller vers l'autre. L'accord d'avril 1991 retient subtilement la première formule pour une élection à date normale, la seconde pour une élection anticipée, d'où les crispations de l'automne 1992 lorsque, à tort, cette hypothèse semble gagner du terrain. La décision de Jacques Chirac de pousser, après mars 1993, Édouard Balladur à Matignon fait vite apparaître, ce n'était évidemment pas le but, un prétendant nouveau. Dès lors, la question des primaires se complique puisque à la traditionnelle rivalité du RPR et de l'UDF s'ajoute une rivalité interne au RPR, se qui veut dire qu'une triple candidature n'est pas exclue, surtout si les chances d'un candidat de gauche paraissent faibles. On comprend qu'une telle perspective ait amené Charles Pasqua à relancer son projet de primaires en soumettant au Premier ministre, le 27 juin 1994, une « proposition d'avant-projet de loi » pour organiser ce nouveau mode de sélection. D'après le texte publié par Le Figaro du 1^{er} juillet 1994, l'idée principale serait de prêter le concours de l'État « aux partis et groupements politiques désireux d'associer le corps électoral au choix de leur candidat », en organisant dans les bureaux de vote officiels, installés pour la circonstance, une consultation des électeurs sur le choix du candidat de la famille demanderesse; laquelle doit s'adresser au ministère de l'Intérieur pour qu'il organise l'affaire, après avoir précisé si elle souhaitait un scrutin à un tour ou deux et après avoir réglé les frais de l'opération, évalués à 35 millions de francs pour l'élection présidentielle... Même si un sondage opportunément commandé par l'Association pour les primaires à la française, soudainement dotée de quelques moyens, fait apparaître que 53% des sondés sont favorables à l'idée (enquête SOFRES dans Le Figaro du 1^{er} juillet 1994), les difficultés constitutionnelles (égalité entre les partis, notamment pour le financement), organisationnelles (ouverture à tous les électeurs sans que l'on puisse évidemment vérifier leur appartenance au camp concerné) et surtout politique (le système tombe si un postulant le refuse) paraissent considérables, sans même évoquer le

fait que, sur un plan théorique, il n'y a pas de meilleur moyen pour affirmer l'emprise des partis sur l'élection.

L'accueil fait à cette proposition est d'ailleurs pour le moins mitigé et la plupart des acteurs potentiels de 1995 se montrent pour le moins dubitatifs, les partisans de la procédure étant plutôt ceux qui font d'Édouard Balladur leur candidat, puisqu'il aurait, du fait de sa cote personnelle, de bonnes chances de sortir vainqueur de la consultation, les réticents se recrutant plutôt dans l'entourage des autres candidats potentiels. Ainsi fait juge et partie, É. Balladur semble lui-même embarrassé et peu pressé de soumettre le projet à la discussion parlementaire, même s'il s'y rallie officiellement le 7 novembre 1994. Toujours très réticent, l'état-major de RPR comprend alors qu'il vaut mieux ne pas refuser ouvertement mais s'appuyer sur les difficultés de mise en œuvre d'une telle procédure: c'est ainsi qu'est acceptée, le 23 novembre 1994, la constitution d'un groupe de travail de la majorité parlementaire sur les primaires qui ne met pas beaucoup de temps pour arriver, le 1^{er} décembre, à la conclusion que l'organisation en est impossible.

Le feuilleté étant ainsi terminé, il apparaît clairement que sa promotion relevait plus de l'affichage d'une volonté unitaire que d'une véritable réponse institutionnelle au problème de la désignation des candidats ; en 1995 encore, il paraît fort vraisemblable que la sélection sondagière, pour reprendre l'expression de Jean-Luc Parodi, et la volonté des appareils seront les éléments déterminants⁸.

Qu'il l'ait été avec ou sans procédure, le candidat ainsi déclaré, investi et soutenu, peut entrer en campagne, si ce n'est déjà fait, Comme en 1988 où la campagne d'affiches « génération Mitterrand » est la vraie campagne d'un non-candidat.

⁸ Voir, sur ce point, les travaux du colloque Les primaires en la sélection des candidats présidentiels, AFSP/CACSP, 27-29 avril 1994, sous la direction de Jean-Luc Parodi et de Claude Emeri, notamment les rapports de Jean-Luc Parodi, « La sélection sondagière », et de Florence Haegel, « La tentative d'instauration de primaires à la française ».

Le processus de nomination des candidats...

II. Campagne du candidat et campagne du parti

Cette imbrication de candidat et du parti, on la retrouve dans la campagne, même, si, pour des raisons de bon ton (le rassemblement, la candidature au-dessus des partis), l'appareil doit rester à l'arrière-plan, ne pas être visible : l'acteur sur la scène, les machinistes dans la coulisse. Et, pourtant, le soutien de parti est déterminant, dans l'organisation de la campagne comme dans son financement.

L'organisation de la campagne

Organiser une campagne, c'est mettre en place une structure qui va prendre en charge les multiples problèmes, matériels ou tactiques, qui vont apparaître : déplacements, comités de soutien, courrier, matériel de campagne, préparation des interventions, arguments et ripostes.... Bref, permettre au candidat de faire face à tout un déroulement, à tout un rituel.

L'appareil

Une campagne présidentielle se mène évidemment d'abord au niveau national avec une alternative, prendre appui sur les structures du parti ou les subordonner à une cellule *ad hoc*, ce qui sera généralement la solution retenue. Mais il y a aussi le niveau local, car en définitive les voix sont à ramasser sur le terrain et là c'est presque toujours le retour du ou des partis.

La priorité donnée à un staff personnel au niveau national peut être facilement observée. Elle est évidemment indispensable au président sortant qui ne peut faire campagne depuis l'Élysée et ne peut se rétrécir en regagnant son parti d'origine. Il est donc obligatoire pour lui de mettre en place dans un lieu neutre, aménagé pour la circonstance, une équipe de collaborateurs personnels, de toute confiance, sous l'autorité d'un directeur de campagne qui devra veiller à tout, y compris à la liaison avec le ou les partis qui le soutiennent. Ainsi en va-t-il de la rue de Marignan, sous la houlette de Philippe Sauzay, en 1981 pour Valéry Giscard d'Estaing⁹ ou de l'avenue Franco-Russe, sous l'autorité de Pierre Bérégovoy, en 1988 pour François Mitterrand.

⁹ Voir Stéphane Denis, La chute de la maison Giscard, Paris, Jean-Claude Lattès, 1981, p. 235.

La précaution est aussi utile pour qui veut apparaître au-dessus des partis, ainsi Georges Pompidou, boulevard de Latour-Maubourg (où MM. Balladur, Jobert et Juillet jouent les premiers rôles), ou Alain Poher, rue de Vaugirard, en 1969¹⁰.

Ou pour qui veut montrer par un lieu neutre qu'il ne privilégie aucun des partis qui le soutiennent, ainsi François Mitterrand à la tour Montparnasse en 1974¹¹, face à Valéry Giscard d'Estaing qui a choisi, lui, la rue de la Bienfaisance¹².

Cela dit, la règle n'est pas absolue et un candidat, lorsqu'il n'a pas à s'encombrer de ces précautions, peut aussi faire campagne depuis le siège de son parti : ainsi Jacques Duclos en 1969 ou François Mitterrand en 1981, ce dernier exemple montrant qu'il n'y a pas là un handicap rédhibitoire.

Au niveau local, le parti est la structure la plus opératoire, il y a bien sûr des comités de soutien, souvent organisés autour du mandataire prévu par les règles électorales et s'adressant en priorité à des relais d'opinion locaux, notables élus ou représentants de la société civile, de plus en plus à la mode. Mais cela fait peu de militants de terrain et ceux-là, on les trouvera dans les partis pour les tâches ingrates mais indispensables : tracts, affiches, organisation de réunions, diffusion d'argumentaires, tenue des bureaux de vote, etc.

Quant au mandataire, au président du comité de soutien, les deux fonctions étant parfois réunies, ils seront choisis avec soin, soit pour couvrir le plus d'espace politique possible, soit pour acquérir une autorité qui en feront ensuite un relais sûr dans le département, préoccupations très présentes dans les choix de François Mitterrand en 1974.

Enfin, les élus seront fermement priés de s'engager à fond « comme si c'était votre propre campagne », pour reprendre les termes d'une consigne fréquemment donnée, quel que soit le parti.

¹⁰ Voir Roger-Gérard Schwartzberg, *La guerre de succession*, Paris, PUF, 1969, p. 292.

¹¹ Voir Sylvie Colliard, *La campagne présidentielle de François Mitterrand en 1974*, Paris, PUF, 1979, p. 230.

¹² Voir Jacques Berne, *La campagne présidentielle de Valéry Giscard d'Estaing en 1974*, Paris, PUF, 198, p. 208.

Le processus de nomination des candidats...

Le rituel

On osera ce terme, après Philippe Braud¹³, car dans une France où le spectacle politique ne fait plus guère recette, la campagne présidentielle semble en être le dernier refuge. Rien n'est plus laissé au hasard, à l'improvisation. Longtemps à l'avance, hommes de communication et gourous (Michel Bongrand, Jacques Hintzy, Jacques Séguéla pour les plus connus) auront déterminé, sondages de motivation et analyse de pénétration à l'appui, cibles et segments critiques. Après quelques balbutiements, pour Jean Lecanuet en 1965, le marketing électoral s'imposera comme une préoccupation essentielle du candidat et de son état-major¹⁴. C'est ainsi que sera expliqué le succès de Valéry Giscard d'Estaing, qui y a largement recours, contre un François Mitterrand encore réticent en 1974, avant de se laisser convaincre et de passer maître dans l'utilisation de ces techniques en 1981 et plus encore en 1988.

La stratégie de campagne étant ainsi déterminée, les populations sensibles identifiées, il reste à les convaincre, par des actions de terrain qui seront répercutées pour toucher l'ensemble de la catégorie concernée, comme aussi et peut-être surtout par la campagne télévisée.

Une bonne campagne, c'est une forte présence sur le terrain, et le candidat apparaîtra volontiers rural, attaché à la « France profonde », consolateur de la veuve de Carpentras et protecteur du primeuriste de Plougastel. Mais il doit offrir aussi son cœur aux grandes villes par des meetings de masse, en veillant à l'équité géographique, sans oublier l'outre-mer dont le poids peut être déterminant. Tout cela devant produire des images fortes pour les journaux télévisés (ainsi le déplacement des meetings de la soirée vers la fin d'après-midi « pour avoir le 20 heures »), et ce d'autant mieux qu'on pourra emmener avec soi, « pour leur faciliter la tâche », des équipes de journalistes.

La campagne télévisée est souvent considérée comme fondamentale et, au fur et à mesure que se rode le processus de l'élection, elle se caractérise par un paradoxe : d'un côté une campagne officielle

¹³ Voir Philippe Braud, « Élire un Président.. ou honorer le dieux ? », *Pouvoirs*, 14, 1980, pp. 15-28.

¹⁴ Voir Michel Noir, « L'utilisation des techniques de marketing dans une campagne présidentielle », *Pouvoirs*, 14, 1980, pp. 69-80.

surréglementée, surveillée de près par la commission de contrôle de l'élection et par l'autorité de l'audiovisuel (ainsi les recours des candidats auprès de la CNCL en 1988 ¹⁵), mais que personne ne regarde plus depuis la privatisation de la majeure partie de l'audiovisuel (de 2 à 8% d'audience en 1988 selon le rapport de la commission nationale de contrôle), et de l'autre un « grand débat », beaucoup moins surveillé et laissé à la seule déontologie des journalistes et aux accords passés entre représentants des candidats, débat qui va attirer, en 1988, trente millions de téléspectateurs, avec une audience oscillant entre 45 et 49% ¹⁶...

Signalons que les temps d'antenne de la campagne officielle, deux heures par candidat, sont, en vertu du décret du 14 mars 1964, utilisés personnellement, par eux ou « à leur demande par les partis qui les soutiennent » ; retour des partis mais possibilité, il faut bien le dire, de plus en plus faiblement utilisée. Enfin l'usage des spots publicitaires, un moment autorisé par la loi sur la communication du 30 septembre 1986, a été à nouveau interdit lors de la refonte de cette loi par celle du 17 janvier 1989, à la suite d'un amendement déposé par Jacques Barrot, au nom de la nécessité de contenir les dépenses financières.

C'est au nom de cette même nécessité que la loi du 15 janvier 1990, relative au financement des activités politiques, fait disparaître un moyen de propagande qui avait pourtant marqué de façon considérable les campagnes présidentielles ; tout affichage commercial est désormais interdit dans les trois mois précédant le mois de l'élection : adieu les affiches 4 x 3 où les publicitaires rivalisaient d'invention et de poésie pour faire rêver sur leur candidat, sa fille cadette ou le clocher de son petit village ¹⁷ !

¹⁵ Voir le rapport de la commission nationale de contrôle au président de la République, p. 233-254 dans Didier Maus, Textes et documents relatifs à l'élection présidentielle des 24 avril et 8 mai 1988, Paris ; La Documentation française, 1988, 264 p. On trouvera, dans le même recueil, le rapport de la CNCL avec des annexes amusantes (pp. 194-232) et les observations du Conseil constitutionnel sur le déroulement de la campagne (pp. 255-258).

¹⁶ Sur la comparaison des campagnes télévisées en France et aux États-Unis, voir Jacques Gerstlé, Oliver Duhamel et Dennis Davis, « La couverture télévisées des campagne présidentielles. L'élection de 1988 en France et aux États-Unis », Pouvoirs, 63, 1992, pp. 53-69.

¹⁷ Voir commentaires et reproductions dans Jean-Marc et Philippe Benoit, Jean-Marc L : La politique à l'affiche : affiches électorales et publicité politique, 1965-1986, Paris, Éditions du May, 1986, p. 221.

Le processus de nomination des candidats...

Mais il est vrai que l'augmentation de coût des campagnes pose un réel problème pour ce qui est de leur financement.

Le financement

C'est le sujet mystérieux par excellence, qui donne naissance à toutes les rumeurs et à toutes les hypothèses. Il faut là considérer deux situations bien différentes, avant et après l'intervention de la loi du 11 mars 1988 (modifiée après l'élection de 1988 par les lois des 15 janvier et 10 mai 1990) : ou comment passer du brouillard à la lumière ...tamisée.

Avant 1988 : brouillard et débrouillardise.

Jusqu'aux années 1980, c'est là un sujet que l'on l'aborde pas ou pour constater.... qu'on ne sait pas grand-chose de l'« argent secret ¹⁸ » si ce n'est que l'étendue croissante des besoins ouvre le champ à toutes les hypothèses.

Des besoins mais pas de ressources. C'est ainsi que peut se résumer la problématique du candidat dont les dépenses croissent de façon exponentielle. On « murmure » que celles de candidat Pompidou auraient atteint les 30 millions de francs, somme considérée comme énorme en 1969 ; depuis, les campagnes se sont encore professionnalisées : sondages et marketing, multiplication des affiches 4 x 3, avions personnels, etc. Quant aux ressources, ni financement public ni publicité des comptes avant ou après l'élection. En tient lieu la promesse rituelle de publier les siens.... dès que les autres en auront fait autant !

Les hypothèses avancées ne reposent sur aucune certitude. On sait que la version officielle, cotisations des militants et des élus, succès des souscriptions et des quêtes à la sortie des meetings, ne couvre pas toute la réalité, d'autant que les mieux informés laissent entendre que le produit d'une souscription... couvrira les frais de la souscription. Pourtant, les associations, souvent *ad hoc*, qui signent les campagnes (comité d'action pour, association de soutien à) ont des ressources importantes et l'on évoquera pêle-mêle les caisses

¹⁸ Pour reprendre le titre d'André Campana, *L'argent secret*, Paris, Arthaud, 1976, p. 191.

du patronat, les fonds secrets, les commissions des partis, voire l'argent de l'étranger... Rien ne le prouve, rien ne prouve le contraire.

La loi de 1988 et ses suites

Le climat malsain né de la découverte-ou de la recherche- de scandales pendant la période de cohabitation conduit au réel effort de moralisation introduit par les lois de 1988, car, en raison des dispositions constitutionnelles, il faut une loi organique pour régler ce qui concerne le président de la République et les parlementaires et une loi ordinaire pour ce qui est du restant de l'activité politique. La loi organique du 11 mars 1988 sera modifiée par celle du 15 janvier 1990, les mécanismes principaux restant les mêmes¹⁹.

Le dispositif se caractérise pour ce qui est des dépenses par le principe du plafonnement, et pour ce qui est des ressources par le recours partiel au financement public.

En 1988, le plafond des dépenses autorisées est fixé à 120 millions de franc par candidat, somme augmentée de 20 millions de francs pour les finalistes du second tour et, de l'avis général, c'est là une vue assez réaliste des besoins au moins pour le premier tour puisque la loi du 10 mai 1999 portera la somme utilisable pour le second à 40 millions de francs, soit un total de 160 millions de francs ; en même temps sera instituée une avance de 3 millions de francs pour chaque candidat admis à participer à la compétition. À l'inverse le climat de l'automne 1994 amène le gouvernement à proposer une révision à la baisse des plafonds de dépenses : 90 MF pour le premier tour, somme portée à 120 MF pour les finalistes, selon le texte adopté par le Sénat puis, le 13 décembre 1994, par l'Assemblée nationale.

Quant au financement public, il prend la forme d'un remboursement dont le montant est d'un vingtième du plafond pour les candidats qui ont obtenu moins de 5% des voix, d'un quart pour ceux qui ont dépassé la barre, soit 6 millions de francs, 30 millions de francs et 35 millions pour les finalistes (40 depuis 1990). Pas de proportionnalité donc, ce

¹⁹ La littérature sur le sujet commence à être abondante. On signalera pour son caractère synthétique : Yves-Maire Doublet, La financement de la vie politique, Paris, PUF, coll. « Que sais-je ? », 1990, p. 128.

Le processus de nomination des candidats...

qui est curieux pour un remboursement : les quelques voix qui font la différence entre 4,99 et 5,01% pèsent 24 millions de francs....

En 1988, ce mode de calcul a désavantagé le candidat du PS, avantagé ceux... du PCF et du FN et été à peu près neutre pour les autres. En effet, si un principe de proportionnalité avait été retenu, ce qui n'aurait pas été illogique puisqu'il s'agit d'un remboursement, cela aurait permis aux principaux candidats de se voir retourner, à somme totale égale et ne tenant compte du seul premier tour les montants suivants : François Mitterrand : 34%, soit 56 millions de francs, au lieu de 30 millions de francs, soit + 26 ; Jacques Chirac : 20% soit 33 millions de francs, au lieu de 30 millions de francs, soit +3 ; Raymond Barre : 16,5%, soit 27 millions de francs, au lieu de 30 millions de francs, soit -3 ; Jean Marie Le Pen : 14%, soit 23 millions de francs, au lieu de 30 millions de francs, soit -7 ; André Lajoinie : 7%, soit 11 millions de francs, au lieu de 30 millions de francs, soit -19.

Curieux système que celui qui avantage ainsi les candidats les moins susceptibles, d'être élus !

L'expérience a montré les limites des possibilités de contrôle même si le système a fonctionné, en 1988, de manière *a priori* satisfaisante : les comptes de campagne-ils doivent être certifiés par un expert-comptable et adressés au Conseil constitutionnel dans les deux mois de l'élection- ont été publiés au JO du 16 juillet de 1988 (cf. annexe, p.90 et suiv.). Ils font tous apparaître des totaux très inférieurs au plafond : 99,8 millions de francs pour François Mitterrand, 96 millions de francs pour Jacques Chirac, 64 millions de francs pour Raymond Barre, etc. Donc respectivement 65 millions de francs, 61 et 34 qui relèvent du financement privé et qui s'expliquent pour l'essentiel par la rubrique « Contribution des partis politique » : 40 millions de francs pour Jacques Chirac, 37 millions de francs pour François Mitterrand, etc. Retour des partis et retour d'une certaine opacité puisque leurs comptes à eux ne sont pas contrôlés d'aussi près que ceux des candidats, même si les travaux de la commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques ont fait progresser les choses ²⁰ ; et donc retour des hypothèses... et des rumeurs qui, on le sait, n'ont pas manqué.

²⁰ Voir notamment son « Premier rapport d'activité », JO, Documents, décembre 1993, p. 95.

Ajoutons, pour en terminer avec ce réel effort de moralisation, que la loi organique du 11 mars prévoit (article 1) qu'en déposant sa candidature chaque candidat doit remettre au Conseil constitutionnel une déclaration de sa situation patrimoniale, celle du candidat élu étant publiée au *Journal Officiel* en même temps que la proclamation officielle de résultats. C'est ainsi que le patrimoine de François Mitterrand qui, en 1981, de façon volontaire, l'avait déjà fait connaître au premier président de la Cour des comptes, a été publié au JO du 12 mai 1988 sans susciter de commentaires particuliers.

Tel se présente, en l'état actuel des choses, l'acte de candidature et ce qu'il entraîne. Si l'institution présidentielle en France commence à avoir ses usages²¹, la campagne va probablement être à réinventer en raison de l'inadaptation de la réglementation actuelle et de son caractère désuet, justement souligné par le rapport de la commission nationale de contrôle, et en raison des lois nouvelles pour le financement public des activités politiques qui, il faut bien le constater, n'ont pas encore entièrement réussi – c'est une litote- à dissiper toute interrogation sur le sujet.

Ce n'est sans doute pas l'enjeu essentiel de l'élection présidentielle de 1995 mais, à côté de la nouvelle donne politique qu'elle devait consacrer, à côté des derniers combats d'une génération politique, c'est aussi un nouveau type de communication des candidats qui devrait apparaître.

²¹ Voir Bernard Lacroix et Jacques Lagroye (dir.), *Le président de la République. Usages et genèses d'une institution*, Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 1992, p. 402.

El proceso de nominación de los candidatos y la organización de las campañas electorales*

Desde 1965, 44 candidatos participaron en la elección presidencial, sin embargo, hablaremos solamente de los principales, es decir, de los que ocuparon los tres primeros lugares de una elección muy competida y tuvieron un papel relevante en ella, con un impacto en la segunda vuelta, conforme a este criterio: haber rebasado 10% de los votos expresados en la primera vuelta. Se trata de 17 candidatos que representaron, durante la elección correspondiente, de 85% a 90% del electorado. Se destaca que a partir de 1981 el sistema de selección de candidaturas empezó a fragilizarse, ya que 4 candidatos rebasaron 10% de los votos, en tanto que 15% se compartió entre varios otros; dicho esto, la brecha es muy importante entre los 3 o 4 primeros y los que siguen.

Entre estos primeros candidatos se encontraban 3 presidentes: De Gaulle (1965), Giscard d'Estaing (1981) y Mitterrand (1988); 1 presidente del Senado: Poher (1969); 1 primer ministro en ejercicio: Chirac (1988), y 4 antiguos primeros ministros: Pompidou (1969), Chaban-Delmas (1974), Chirac (1981) y Barre (1988); 1 ministro en ejercicio: Giscard d'Estaing (1974); además de 7 candidatos con una amplia experiencia parlamentaria. Por lo tanto, la candidatura presidencial es un camino a largo plazo hacia el poder supremo,

* Publicado en *Le processus de nomination des candidats et l'organisation des campagnes électorales*, IV, pp. 67-93 en *La France présidentielle-l'influence du suffrage universel sur la vie politique*, N. Wahl y J. L. Quermonne ed., Presses de Sciences Po, 1995.

El proceso de nominación de los candidatos...

y requiere el auxilio de un partido, lo que implica o una posición institucional fuerte para obtener el apoyo de sus miembros o el control del candidato de las decisiones de su partido, es decir, el control del aparato partidista.

De esta manera, la posición del candidato depende de su papel en el sistema partidista. La elección presidencial es un combate de jefes y “un partido existe solo si tiene un candidato en estas elecciones”. A este dicho añadimos: “un candidato a la elección presidencial existe solo si tiene un partido”, ya que la relación partido-candidato es central para la candidatura y la campaña, si se pueden distinguir las dos.

I. ¿Candidato del partido o partido del candidato?

Con esta frase se quiere decir que la relación partido-candidato no es uniforme, no basta con decir que los partidos acapararon la elección. De hecho, se construyeron o modificaron para ser los instrumentos de una estrategia presidencial, lo que hace artificiales los procesos de selección, que sirven sobre todo para dar legitimidad al candidato como primer acto en el proceso de unificación de los apoyos.

Construcción y apropiación

Se pueden distinguir estos dos procedimientos, por lo menos durante la primera parte de la Quinta República —hasta 1981—, cuyo fin es poner a los partidos en marcha durante la elección.

La construcción del instrumento

Los dos métodos más característicos en la materia son los seguidos por François Mitterrand y Valéry Giscard d’Estaing, que entienden desde 1962 que la elección presidencial va a ser preponderante en la vida política, por lo tanto, su objetivo prioritario será construir el instrumento necesario para ser candidato. Para ellos todo empieza con la restauración de partidos delicuescentes.

Destaca particularmente el ejemplo de la construcción del ps (Partido Socialista). Después de la desaparición, en razón de los actos de 1968, de la FGDS (Federación de la izquierda demócrata y socialista), apoyado por la SFIO, el Partido Radical, y el Partido Comunista para respaldar la candidatura de Mitterrand en 1965, la SFIO, ancestro del ps, impide una nueva candidatura de Mitterrand en 1969. Con el fin de no depender más del aparato partidista, este mismo toma el control del partido en junio de 1971. A partir de ese momento, la revitalización del nuevo ps se vincula con el apoderamiento de su candidatura: el 8 de abril de 1974, el congreso extraordinario del ps designa, por unanimidad, como candidato a Mitterrand, quien se convierte en su primer secretario.

A pesar de la derrota, se estrenó el partido presidencial, que otorgó a Mitterrand la candidatura de la elección presidencial, nuevamente, en 1981, contra Michel Rocard, y también en 1988, con el apoyo del partido y de su responsable, que él mismo nombró. Después de la derrota legislativa de 1993, Michel Rocard tomó el control del partido, y, por lo tanto, se convirtió en el candidato natural después de haber sido candidato virtual del ps para la elección presidencial de 1995, aprovechándose de la dinámica: unificación de su familia política y apoderamiento de su candidatura. Sin embargo, la derrota electoral del año siguiente llevó a la caída de Michel Rocard, quien no fue candidato, pues perdió el apoyo del partido. Desde ese momento se rompió la lógica establecida que vinculaba el control personal del partido con la candidatura, al distinguir las funciones entre dirigente del partido, que debe atender a los militantes, y candidato, que debe obtener el apoyo de un número más amplio de electores, y se regresó así al esquema de la SFIO antes de la guerra, con un líder con destino gubernamental —Léon Blum— y un secretario general encargado de administrar el aparato partidista —Paul Faure—.

La historia del Partido Republicano, anteriormente llamado los Republicanos Independientes (RI), empieza con el viejo CNI (Centro Nacional de los Independientes), el cual estalla durante las elecciones legislativas de 1962, después de haberse pronunciado contra la elección del presidente por el sufragio universal directo. Con sus restos, Valéry Giscard d'Estaing, ministro de las finanzas, constituye un grupo parlamentario y, después de su salida del gobierno en 1966, un embrión

El proceso de nominación de los candidatos...

de partido, la FNRI (Federación Nacional de los Republicanos e Independientes), que se vuelve parte indispensable de la mayoría en 1967, mientras se refuerza la imagen presidencial de su líder. La sustitución del partido dominante gaulliste UDR (Unión por la Defensa de la República) por una mayoría constituida por varios partidos hace posible, para los moderados y los centristas, ganar contra la UDR el liderazgo de los partidos conservadores, pues en las legislativas de 1973, la UDR obtiene 24% de la votación y los RI, centristas y moderados, 23 por ciento. Esta dinámica le permite a Giscard d'Estaing ganar la elección presidencial de 1974 sin un aparato partidista fuerte. Se constituye la UDF (Unión para la Democracia Francesa) para ser el partido presidencial, después de la derrota en las elecciones municipales de 1977, la cual se mantiene como una Federación después del triunfo de Mitterrand en 1981. Aunque Valéry Giscard d'Estaing logra reconquistar una posición sólida en la UDF después de 1988, no alcanza a obtener su apoyo ante la candidatura de Balladur en 1995.

La apropiación de lo existente

Cuando la estructura es fuerte y tiene un potencial electoral sólido, el problema de la persona que aspira a ser candidato es más sencillo: tener el control del partido y asegurar su dominio absoluto para su propia designación o la del candidato que le convenga; por ejemplo, la RPR (Agrupación por la República), heredera del partido gaulliste, o el PCF (Partido Comunista Francés).

El RPR es, por construcción, un “partido del presidente”, caracterizado por una ausencia de autonomía política, lo cual no tiene problema mientras uno de sus miembros sea presidente: De Gaulle (hasta 1969) y Georges Pompidou (de 1969 hasta su muerte en 1974). Después de 1974, la UDR (ancestro del RPR) se vuelve el “partido del primer ministro”, y Jacques Chirac, su secretario general y principal instrumento para la reconquista del poder. Después de su salida del gobierno, en agosto de 1976, transforma la UDR en RPR en diciembre de 1976, y le da un presidente: él, con un control total, a pesar de las derrotas de 1981 y 1988. No obstante, eso no es suficiente para imponerse cuando el primer ministro, de su propio partido, le parece a sus miembros, con base en las encuestas, un mejor candidato para la elección presi-

dencial. De ahí el problema del arbitraje para elegir un candidato entre los “grandes barones” del partido, o por medio de los sondeos o de un proceso institucional. Veremos más adelante cómo esta situación dio lugar de nuevo a un debate acerca de la designación intrapartidista.

El PCF se encuentra en otra posición, ya que su capacidad de ganar la elección es nula. El problema es cómo pasar esta prueba cada siete años. En 1965, el partido principal de la alianza de izquierda presenta un candidato único. En 1969 la división de la izquierda no comunista le permite alcanzar 21.3% de los votos, pero en 1974 la estrategia del programa común (entre todos los partidos de izquierda) sirve esencialmente a su aliado: Mitterrand. Desde entonces, el partido comunista presenta un candidato propio, sin otro objetivo que afirmar su identidad, con el control total de su secretario general.

Cabe mencionar la misma dominación del aparato partidista en partidos más pequeños, como el partido Frente Nacional, heredero de la vieja corriente de la extrema derecha francesa, construido por su jefe para servirlo, Jean-Marie Le Pen, candidato en 1974, 1988 y 1995. Además, el culto al jefe exime de todo tipo de proceso de designación.

Los procesos de designación y la unión

Excepto las reservas citadas, los partidos “designan” a sus candidatos. Sin embargo, una vez designados, estos deben unir su facción política de manera unánime e ir, también, si se puede, más allá.

Acción y proceso

Si la candidatura de la elección presidencial es el resultado de un acto individual, debe parecer inmediatamente apoyada de forma colectiva, sin importar que sea presentada temprano o tarde, ya que eso es mera táctica; de hecho, se necesita para el postulante, durante largos años, hacer “como si”. Por ejemplo, Valéry Giscard d’Estaing tuvo que esperar 10 años, ya que el candidato debe estar disponible y listo, y también buscar la aprobación de sus apoyos y de su partido rápida y unánimemente. Esto es mucho más fácil para un candidato institucional (presidente ya electo), y más difícil para el que debe parecer el candidato natural de su partido. Para alcanzar este fin se necesita marginar

El proceso de nominación de los candidatos...

o instrumentar a sus competidores, utilizando los sondeos contra el aparato del partido o el aparato del partido contra los sondeos, como Mitterrand contra Rocard en 1981, o como Rocard contra Delors en 1994.

El proceso debe llevarse a cabo discretamente, ya que la candidatura será más valorizada por ser la de un hombre por encima de los partidos. Por lo tanto, la división de la UDR tiene un papel muy importante en la derrota de Jacques Chaban-Delmas en la elección presidencial de 1974. Asimismo, la batalla que ocurre con anticipación en el Partido Socialista es indispensable para el buen nombramiento de François Mitterrand en 1981, pues la designación democrática no se debe menoscabar si refleja unanimidad y lanza el proceso de unificación de las fuerzas políticas, a la manera de una “autoproclamación ratificada”, como la de Georges Pompidou en 1969, quien obtuvo el apoyo de la UDR, de los RI y del PDM (Progreso y Democracia Moderna), o la de François Mitterrand en 1974, apoyado por todos los partidos del Programa Común y del PSU (Partido Socialista Unificado). Es decir, la designación por los militantes, por medio de un sufragio universal, tiene poca probabilidad de volverse el proceso normal; por ejemplo, a pesar de ser previsto en el reglamento interior del PS, no se aplicó en 1981 ni en 1988.

Un candidato de unidad

Esta es la regla de una buena candidatura en un contexto de desvaloración de los partidos y de valoración de la unión; por lo tanto, el candidato debe manifestar el apoyo de varios partidos por medio de acuerdos o de elecciones primarias.

El acuerdo puede tener un objetivo electoral inmediato: ganar la elección y asegurar una mayoría parlamentaria, o corresponder a una perspectiva política a largo plazo de unión política, como con Mitterrand en 1965 y 1974, y Giscard d’Estaing en 1974 —la unión de los pequeños partidos para rebasar al grande—. En efecto, una candidatura da origen a nuevos partidos de unión como el FDDS y el Centro Democrático después de 1965, o la UDF después de 1974. La elección presidencial permite entonces la conquista del poder por la vía presidencial, en primer lugar, y después por la vía parlamentaria.

La cuestión de las elecciones primarias se plantea para los dos partidos de la derecha parlamentaria después de sus dos derrotas —1981 y 1988—, ya que por ellos tiene por origen la presencia de dos candidatos, lo que genera un redireccionamiento malo de los votos en la segunda vuelta; sin embargo, la supremacía de uno no está claramente establecida: el RPR obtiene más sufragios y el UDF tiene más electos en el ámbito local. De ahí la necesidad de encontrar un mecanismo de arbitraje: que tomen la decisión los electores. En ese contexto, se desarrolló la propuesta de Charles Pasqua, la cual condujo a un acuerdo el 10 de abril de 1991. No obstante, ¿de qué electores hablamos?, los ciudadanos, lo que favorece al candidato del primer partido o los notables —60,000 electos— lo que favorece al otro. El acuerdo sutilmente establece la primera fórmula para las elecciones organizadas en la fecha normal y la segunda para las elecciones anticipadas; sin embargo, la situación se volvió más compleja en 1994, cuando a la oposición entre RPR y UDF se añadió una rivalidad interna en el RPR entre Chirac, su presidente, y Balladur, el primer ministro en cargo. Charles Pasqua propuso, para solventar esto, una ley que permitiera al Estado ayudar al partido que lo quisiera a organizar elecciones primarias, pero se plantearon varias dificultades, a pesar del apoyo de 53% de los franceses, de naturaleza constitucional en términos de igualdad entre los partidos, de organización, de libre participación de los ciudadanos —sean de izquierda o de derecha—, así como dificultades políticas si uno de los candidatos rechaza estas elecciones, sin olvidar también, en el ámbito teórico, que no hay mejor manera para reforzar el control de los partidos de la elección.

Al final se abandona esta propuesta y parece evidente que su promoción solo buscaba manifestar una voluntad de unión. Para la elección de 1995, los elementos esenciales para la designación serían de nuevo las encuestas o la voluntad de los aparatos partidistas. Una vez designado el candidato empieza su campaña, si no empezó antes, como por ejemplo en 1988 con la campaña de carteles “generación Mitterrand”, la de un “no candidato”.

El proceso de nominación de los candidatos...

II. Campaña del candidato y campaña del partido

Esta imbricación entre candidato y partido aparece de nuevo durante la campaña, aunque el actor está en el escenario y los maquinistas entre bastidores. El apoyo del partido es determinante en la organización de la campaña y para su financiamiento.

La organización de la campaña

Organizar una campaña consiste en establecer una estructura encargada de arreglar los problemas materiales o tácticos.

El aparato partidista

Una campaña presidencial se desarrolla en el ámbito nacional por medio de las estructuras del partido o de una célula *ad hoc*, lo que es más común, pero también en el ámbito local casi siempre por medio del partido o los partidos.

La prioridad es tener un equipo personal, con un director de campaña, en un lugar neutro, lo que es indispensable para el presidente en función, que no puede dirigir su campaña desde el palacio presidencial o en el marco de su partido de origen, de manera que parezca estar por encima de los partidos y no privilegie a uno más que a otro de los que lo apoyan. Esto no se necesita en otros casos.

En cuanto a la campaña en el ámbito local, se requieren la estructura operativa del partido, y especialmente sus militantes encargados de las tareas más pesadas —colocación de los carteles, organización de reuniones, difusión de argumentos, recepción de los votos en las casillas, etcétera—, de los comisionados del candidato y los presidentes de los comités de apoyo en los departamentos, para ocupar el espacio político más amplio posible o adquirir una notoriedad en el departamento, así como del apoyo de los electos locales y los miembros de la sociedad civil para convencer a los electores.

El ritual

Último refugio del espectáculo político, la campaña presidencial no permite la improvisación, que hombres de comunicación y “gurús”

Jean-Claude Colliard: profesor, constitucionalista, juez electoral y hombre honesto

determinen, por medio de sondeos de motivación y análisis de penetración, la población apuntada y los segmentos críticos. Después de 1965, la mercadotecnia electoral se vuelve una preocupación esencial, a la cual se le atribuye la victoria de Valéry Giscard d'Estaing en 1974. Una vez determinada la estrategia y las poblaciones importantes apuntadas, se necesita convencerlas por medio de acciones concretas, y sobre todo por medio de la campaña en televisión. Una buena campaña requiere presencia cerca de la gente en el campo, para defender los valores rurales de los franceses, pero también mítines masivos en todo el país, para producir imágenes impactantes destinadas al noticiero de las 8:00 en televisión.

La campaña en televisión se ha vuelto fundamental, pero se caracteriza por una paradoja: por un lado, existe una campaña oficial de la reglamentación, vigilada por la Comisión de control de la elección y la Autoridad audiovisual, que nadie ve, sobre todo desde la privatización de los medios audiovisuales —entre 2% y 8% de audiencia—, y por otro lado, un gran debate con menos control, solo sujeto a la deontología de los periodistas y a los acuerdos ratificados por los representantes de los candidatos, al cual asistieron, en 1988, 30 millones de telespectadores, o sea, una audiencia entre 45% y 49 por ciento.

Cabe mencionar que los tiempos en televisión reservados para la campaña oficial —dos horas por candidato— son, según el decreto del 14 de marzo de 1964, para su uso personal o el de los partidos que lo apoyan; pero esta posibilidad fue poco utilizada. El uso de *spots*, autorizados por la ley de comunicación del 30 de septiembre de 1986, se prohibió en la nueva ley del 17 de enero de 1989 con el fin de limitar los gastos de campaña. De manera congruente, la ley del 15 de enero de 1990, acerca del financiamiento de las actividades políticas, a pesar de su importancia en las campañas anteriores, prohíbe toda colocación comercial de carteles tres meses antes de la elección.

Dicho esto, el aumento de los gastos de campaña cuestiona realmente su financiamiento.

El financiamiento

Es el tipo de tema misterioso que da lugar a rumores e hipótesis. Sin embargo, se deben considerar dos situaciones diferentes antes y

El proceso de nominación de los candidatos...

después de la ley del 11 de marzo de 1988 (modificada por las leyes del 15 de enero y la del 10 de mayo de 1990): hasta 1980 es un tema secreto, no se sabe nada del “dinero secreto”. Existen unas necesidades que crecen de manera exponencial, pero son pocos los recursos; este es el problema. Se dice que Pompidou gastó 30 millones de francos y las campañas han sido cada vez más profesionales: sondeos, mercadotecnia, carteles, aviones personales, entre otros. En paralelo respecto a los recursos, no existe ningún financiamiento público, ni publicidad de las cuentas antes o después de la elección. Sabemos que la versión oficial habla de cotización de los militantes y de los electos. Sin embargo, el éxito de las suscripciones y de las colectas en la salida de los mítines no abarca toda la realidad, hasta unos dicen que los ingresos de la suscripción pagaron solo los gastos de esta. No obstante, los comités y asociaciones que gastan disponen de recursos importantes, se evocan fondos del patronato, fondos secretos del gobierno, comisiones destinadas a los partidos, y hasta dinero extranjero.

La ley de 1988 y sus efectos

El clima insano que tuvo por origen el descubrimiento o la búsqueda de escándalos, en este periodo de cohabitación, condujo a un esfuerzo de moralización por medio de las leyes de 1988, obligatoriamente orgánicas en lo que hace al presidente y los legisladores, y ordinarias en lo que corresponde a la vida política. Se establece, pues, el principio de tope para los gastos y el financiamiento público respecto a los recursos: 120 millones de francos más 20 para los que se califican para la segunda vuelta.

El financiamiento público consiste básicamente en reembolsar $1/20$ del tope a los candidatos que no rebasaron 5% de la votación y $1/4$ para los que rebasaron ese límite. Entonces no hay proporcionalidad, lo que es extraño, ya que el sistema favorece de esta manera a los que tienen menos posibilidad de ganar, pero rebasan 5% de votos.

Sin embargo, la experiencia enseña los límites relativos a las posibilidades de control de este financiamiento. Aunque las cuentas de campaña se deben certificar por un perito contable y turnar al Consejo Constitucional durante los dos meses que siguen de la elección, parte del financiamiento proviene de los partidos políticos, cuyas cuentas no

Jean-Claude Colliard: profesor, constitucionalista, juez electoral y hombre honesto

se controlan de manera tan precisa como las de los candidatos, a pesar de los trabajos de la Comisión Nacional de las Cuentas de Campaña y Financiamientos Políticos.

Añadamos que la ley orgánica del 11 de marzo prevé (artículo 1) que cada registro de candidatura se debe acompañar de una declaración patrimonial; al final de la elección la declaración del ganador se publica en el Journal Officiel, al mismo tiempo que los resultados.

En conclusión, a pesar de los rituales que empezaron a establecerse respecto a esta elección, por necesidad esta va a renovarse en razón de la inadaptación de la regulación actual, su carácter anticuado y las nuevas reglas de financiamiento. Esto tal vez no es el tema esencial de la elección de 1995, pero, además de la nueva realidad política y de las últimas contiendas de una generación política, es también un nuevo tipo de comunicación de los candidatos que debería aparecer.

La singularité française*

Résumé: La V^e République connaît indiscutablement depuis 1962 un mécanisme de prise de décision majoritaire. Pourtant, et les expériences maintenant multiples de cohabitation l'illustrent particulièrement, elle continue à témoigner d'une certaine exception française. Sans doute parce que ce qui est ailleurs une idée simple, la majorité, est ici plus complexe : la notion de majorité apparaît comme instrumentalisée, résultant de l'élection présidentielle et sans capacité de décision propre, comme incomplète parce que faiblement institutionnalisée et fortement concurrencée par le développement d'élections nouvelles organisées selon une logique proportionnelle. Enfin, elle reste irréductiblement duale, présidentielle et parlementaire, la réconciliation totale entre les deux élections paraissant impossible à obtenir, sauf à perdre la spécificité même du régime.

MAIS Y A-T-IL UNE SINGULARITÉ FRANÇAISE ? Si l'on en juge par la dernière attribution du pouvoir, aucunement : une majorité, que l'on commence à appeler plurielle, remporte les élections des 25 mai et 1er juin 1997 et, dès le lendemain matin, avec une automaticité toute britannique, le président de la République nomme le chef de file de cette majorité, désigné par elle-même, aux fonctions de Premier ministre. Jacques Chirac agit ainsi exactement comme Élisabeth II, un mois plus tôt, accueillant la démission de celui qui a perdu, endossant la nomination de celui qui a gagné, sans aucune prétention de jeu ou d'influence, ni sur le périmètre de la coalition gouvernementale ni sur le nom de son « leader », appelé, de par cette situation même, à former le cabinet de son choix.

Triomphe donc de la décision majoritaire, de la désignation du principal gouvernant par le peuple lui-même, grâce à l'entremise de quelques centaines de députés investis, le temps d'une soirée de

* Publié dans *Pouvoirs* 1998 n°85, (numéro sur la démocratie majoritaire), pp. 47-62.

printemps, d'une fonction implicite de grand électeur avec mandat impératif... Mais, dans le même mouvement, répudiation d'une autre décision majoritaire, *a priori* valable pour sept ans, qui faisait du vainqueur de l'élection présidentielle de mai 1995, le principal détenteur du pouvoir exécutif... Deux ans après, c'est un autre qui dirige. Et le cas de 1997 est d'autant plus frappant, le fait n'a pas été assez souligné, que pour la première fois, c'est le vaincu de l'élection présidentielle immédiatement précédente qui est appelé à gouverner, voilà qui relativise quelque peu la définition de l'élection présidentielle comme « attributive du pouvoir », pour reprendre une expression chère à Olivier Duhamel.

Mémé si ses traits sont plus accentués en 1997, la cohabitation a un air de déjà-vu : ses mécanismes ont été analysés¹ et le fait que la place et les pouvoirs du président soient fondamentalement différents dans les deux grandes combinaisons produites par la V^e République a été largement souligné². La même constitution accueille deux systèmes politiques différents, tenant à l'articulation de la ou plutôt des majorités... car nous sommes tellement heureux d'avoir découvert depuis 1962 ce concept éminemment « moderne » qu'avec le zèle des néophytes, et au mépris de l'arithmétique la plus élémentaire, nous en acceptons deux expressions. C'est qu'en fait la majorité n'est pas pour nous le mode de dévolution du pouvoir, mais l'instrument de son exercice, que par ailleurs elle n'étend pas ses effets à l'ensemble des mécanismes de décision politique, ce qui, au total, autorise la dualité que l'on vient d'évoquer. La majorité comme notion instrumentalisée, incomplète et duale, c'est là sans doute que se situe l'exception française.

I. Une notion instrumentalisée

Si l'on regarde les mécanismes de désignation des principaux pays de pure logique majoritaire, les choses sont claires : pour accéder au

¹ Notamment par Marie-Anne Cohendet, *La Cohabitation. Leçons d'une expérience*, Paris, PUF, 1993, p. 343.

² Par exemple dans notre article « Que peut le président ? », in *Pouvoirs*, no. 68, 1994, pp. 15-29.

Jean-Claude Colliard: profesor, constitucionalista, juez electoral y hombre honesto

pouvoir, il faut, l'une après l'autre, franchir deux étapes : devenir le leader de son parti, puis faire en sorte que celui-ci remporte la majorité aux élections. En France, même si cet automatisme tend à s'installer en période de cohabitation, l'affaire est plus complexe, la majorité apparaissant comme un sous-produit de l'élection présidentielle, sans capacité décisionnelle.

Sous-produit de l'élection présidentielle

Après trois expériences de cohabitation, il faut bien constater que le terme de majorité peut recouvrir deux réalités différentes, voire antagonistes : mais, que ce soit la majorité du président ou celle qui lui est opposée, toutes deux trouvent leur origine dans l'élection présidentielle la plus récente.

Pour ce qui est de la majorité présidentielle, c'est une évidence : la notion se concrétise au cours de cette élection, en deux étapes successives. Dès le premier tour, le noyau dur qu'est le parti du président, construit par le candidat pour lui servir de vecteur³, s'élargit en un premier cercle où rentrent quelques alliés privilégiés dont la fonction essentielle est de faire la preuve d'une volonté de rassemblement ou, plus prosaïquement, de dépasser un éventuel concurrent émanant du même secteur de l'opinion : ainsi le CDP de Jacques Duhamel auprès de Georges Pompidou en 1969 ou les réformateurs aux cotés de Valéry Giscard d'Estaing en 1974. Au second tour, place est faite, naturellement, aux forces ayant soutenu l'autre candidat du même camp, ainsi, et mis à part l'exception de 1969, le cas de 1974 et, plus encore, ceux de 1981 et 1988 où le phénomène touche à l'identique, les deux coalitions pour transformer le quadrille bipolaire, selon l'heureuse expression de Maurice Duverger, en simple pas de deux.

C'est ce périmètre du second tour qui va déterminer ce qui s'appellera, pour le camp gagnant, majorité présidentielle ; bien entendu, ceux qui ont participé à la victoire ont droit à des rétributions, en termes de responsabilités ministérielles, et la majorité présidentielle devient

³ Voir notre contribution « Le processus de nomination des candidats et l'organisation des campagnes électorales », in *La France présidentielle*, Nicholas Wahl et Jean-Louis Quermonne, éd., Presses de Sciences-Po, 1995, pp. 67-93.

La singularité française

majorité gouvernementale ; tout naturellement aussi, les ministres amènent avec eux leurs partis et leurs élus et ainsi se construit une majorité parlementaire. Il y a donc une transivité majoritaire, présidentielle-gouvernementale-parlementaire, qui amène une notion *a priori* momentanée à se décliner de façon permanente.

L'autre majorité, celle qui peut se construire autour du Premier ministre de cohabitation, trouve de façon symétrique son origine première dans le même événement, l'élection présidentielle immédiatement précédente : le camp vaincu reste rassemblé et, à l'exception de 1969 et de 1981 où M. Giscard d'Estaing, battu bien que sortant se trouve disqualifié, le reste autour de son champion qui, même défait est suffisamment auréolé de sa « belle campagne » pour demeurer le recours – ainsi François Mitterrand en 1974, Jacques Chirac en 1988 ou Lionel Jospin en 1995. Et les frontières n'évoluent pas, les tentatives d'ouverture, d'ailleurs rares, n'ayant jamais abouti : la seule un peu consistante voit rentrer en 1988 dans le gouvernement de Michel Rocard quelques personnalités centristes qui n'entraînent, à peu d'exceptions près, ni militants ni parlementaires, si ce n'est leur suppléant !

En fait, l'élection présidentielle ne désigne pas que le président de la République, elle désigne aussi le chef de l'opposition, d'autant que les exemples successifs de François Mitterrand et de Jacques Chirac montrent que l'on peut perdre deux élections pour gagner le troisième. Et le présidentielisme de nos institutions touche aussi l'opposition : le candidat battu trouvera suffisamment de ressources pour conserver le contrôle de son parti, juguler les rébellions (Michel Rocard au congrès de Metz en 1979, les « renovateurs » du RPR, Séguin, Noir, Carignon en 1989) et distancer, de peu il est vrai, le lieutenant dissident qu'est Edouard Balladur en 1995. Il reste ainsi maître de sa revanche, qui peut d'ailleurs être partiellement anticipée par une victoire préalable aux élections législatives forcément contenues dans le temps du mandat présidentiel qui vient d'être attribué à son détriment. Car il est admis depuis 1986 que la perte des élections parlementaires amène le président à se soumettre et non à se démettre et à composer avec une majorité nouvelle que le bonheur annoncé rend plus obéissante encore, mais à son propre maître.

Sans capacité décisionnelle

C'est un autre trait qui caractérise, me semble-t-il, notre conception de la majorité : que ce soit l'une ou l'autre, du fait des conditions de sa constitution, elle n'a pas de capacité de décision, notamment pour ce qui est de choisir son leader. Nous sommes là loin des conceptions britanniques, où la majorité, le parti majoritaire, décide : ainsi le Parti conservateur, en 1990, se sépare de Margaret Thatcher qui l'avait pourtant conduit trois fois à la victoire (une succession brusquée semblable vient de se produire, en décembre 1997, en Nouvelle-Zélande). Loin aussi de cette pratique à peu près générale qui voit le leader défait démissionner de la direction de son parti. C'est que, cause ou conséquence de la faible reconnaissance institutionnelle des partis dans notre système politique, la direction de la majorité n'est pas le fait de celle-ci.

En période de concordance, le phénomène est évident : le véritable chef de la majorité, c'est bien entendu le président de la République⁴. Mais comme, tradition républicaine oblige, il ne peut être en même temps chef de parti, il lui est de fait reconnu la possibilité de désigner celui-ci, du moins pour ce qui est de son propre parti, noyau dur de sa majorité. Cette capacité s'est à vrai dire exercée de façon différente: pendant la période de Gaulle-Pompidou, la règle est de choisir un compagnon fidèle mais sans capacité d'autonomisation politique, chargé en réalité d'administrer le parti, sous la tutelle du Premier ministre, chef, lui, de toute la majorité par délégation du président. Les choses changent sous le septennat de M. Giscard d'Estaing, qui se trouve dans la situation unique, génératrice de la crise de 1976, où son parti n'est que le second de la majorité parlementaire. S'il peut en désigner le chef, (M. Poniatowski) l'affaire est plus complexe avec le mouvement gaulliste : le président « laisse » Jacques Chirac devenir secrétaire général de l'UDR en décembre 1974, avant de découvrir que cette innovation, le Premier ministre dirigeant officiel du principal parti de la majorité, n'est pas de nature à conforter son propre pouvoir. M. Chirac reprendra d'ailleurs ce schéma en décidant que c'est à son

⁴ Voir notamment Jean-Louis Quermonne, « La présidence de la République et le système de partis », *Pouvoirs*, n° 41, 1987, pp. 93-113.

La singularité française

premier ministre, Alain Juppé, de prendre effectivement la présidence du RPR, ce qui sera fait le 15 octobre 1995.

La pratique à gauche est différente car on y cultive, curieusement, l'idée que les fonctions de membre du gouvernement et celles de dirigeant de parti doivent être séparées : il n'en demeure pas moins que c'est le successeur que François Mitterrand s'est choisi au Parti socialiste, Lionel Jospin, qui en reste le Premier secrétaire pendant tout le premier septennat. Il n'en va pas de même pour le second puisque, même brillamment réélu, le président de la République n'arrive pas à imposer à la tête de son parti celui qu'il avait choisi, Laurent Fabius, et semble s'en accommoder, alors qu'il s'agit là de la perte d'une ressource politique importante. Il soutiendra d'ailleurs la tentative de reconquête de son candidat, qui aboutira en janvier 1992, avant que les épreuves électorales de 1993 et 1994 n'entraînent une succession de Premiers secrétaires, mais, cohabitation et lassitude aidant, il se veut alors plus distancié.

En période de cohabitation, justement, celles qui se font avec un président de gauche montrent, pour ce qui était la majorité présidentielle, les deux situations contrastées que l'on vient de dire : attention portée à l'instrument de la reconquête dans le premier cas, mais, puisque ce n'est pas l'objectif de la seconde période, repli sur une philosophie de sélection darwinienne... Avec sans doute moins de philosophie, parce que, évidemment, pour lui l'objectif de reconquête demeure, c'est la situation délicate que va connaître Jacques Chirac après mars 1997 : on sait qu'il aurait souhaité qu'Alain Juppé demeurât à la tête du RPR mais, plus *nolens* que *volens*, il doit accepter que Philippe Séguin en prenne la direction. Il est vrai qu'il l'avait en quelque sorte préqualifié en l'intronisant, par une étrange manœuvre, Premier ministre de substitution dans la dernière semaine de la campagne électorale... Reste à savoir au profit de qui sera reconstruit l'instrument, même si pour l'heure les déclarations sont toutes bienveillantes.

Quant à l'autre majorité, celle qui, parlementaire, vient de sortir des urnes, sa situation est beaucoup plus simple : parce qu'il l'a menée à la victoire, son leader est indiscutable, au sein de la coalition comme au sein de son propre parti. La question qui se pose à lui est de savoir comment articuler les fonctions détenues, celles de chef de parti et celles, qui s'offrent, de Premier ministre.

On hésitera à proposer une loi générale puisque les trois réponses ont été différentes : en 1986, Jacques Chirac cumule la direction du gouvernement et celle du parti : en 1993, il confie la première à M. Balladur pour conserver précieusement la seconde ; en 1997 enfin, Lionel Jospin renoue en quelque sorte avec la figure inaugurée par François Mitterrand en 1981, en confiant le parti à celui qu'il choisit comme Premier secrétaire, délégué d'abord puis en titre, François Hollande.

Même si, dans beaucoup des cas qui viennent d'être rappelés, les instances dirigeantes ou les militants sont invités, comme il se doit, à voter (ainsi le congrès de Brest en novembre 1997), c'est donc en règle générale le titulaire d'une position institutionnelle qui choisit le dirigeant du principal parti de sa majorité, épine dorsale de celle-ci. La majorité n'est pas une mécanique de décision, elle est un instrument de domination, mais un instrument à portée partielle.

II. Une notion incomplète

Cette majorité, constituée comme on vient de le dire, va avoir un effet majeur dans le fonctionnement des institutions en assurant au gouvernement une sécurité à peu près totale dans ses relations avec le Parlement : elle le mettra à l'abri du vote d'une motion de censure, lui permettra de faire voter, au prix de concessions minimales, les lois et les budgets qu'il présente. Et pourtant, elle apparaît dans notre système comme faiblement institutionnalisée et par ailleurs concurrencée dans sa logique par l'existence d'autres niveaux d'expression électorale.

Faiblement institutionnalisée

A partir du moment où cette majorité connaît une incarnation permanente, au moins pour la durée de la législature, on pourrait s'attendre à ce qu'elle se matérialise dans une structure, dotée à tout le moins d'une fonction de coordination. Or, dans le système de la Ve République, ceci n'apparaît pas, cette notion existentielle ne se trouvant reconnue par les textes qu'en matière de propagande électorale.

Une notion existentielle, on veut dire par là que la seule constatation de son existence suffit et qu'il n'est pas nécessaire de se

poser la question de son essence et de son rôle, c'est ainsi qu'apparaît la majorité de nos institutions. Certes, dans d'autres pays qui pratiquent le parlementarisme majoritaire, il n'est pas obligatoire de rencontrer une structure de coordination des groupes coalisés, encore que la formule puisse exister, mais il semble bien que le cabinet qui rassemble les dirigeants du ou des partis concernés joue ce rôle : on y discute, on y compromet, on y décide. Il est vrai que le vote au sein du cabinet comme mécanisme de décision est devenu plutôt rare, il n'y a plus guère comme exemple que le gouvernement israélien, mais la pratique semble plus collective que la nôtre. On a bien aperçu parfois des formules de coordination extra gouvernementale entre partis de la majorité, à l'instar de ce qui avait pu exister sous la III^e République avec la célèbre « délégation des gauches », mais les exemples sont rares et peu convaincants : ainsi la création, le 2 octobre 1969, d'une « délégation permanente de la majorité », composée de représentants des trois groupes UDR, RI et PDM et chargée d'harmoniser leurs rapports. Mais l'idée fit long feu et si, de temps à autre, elle est évoquée à nouveau, on ne trouve pas d'exemple où une structuration réelle ait suivi⁵.

En fait, la fonction de coordination est assurée par le seul Premier ministre, considéré par convention comme le chef de toute la majorité, à charge pour lui d'articuler intérêts propres de son parti et ceux de ses alliés. Une évolution semble apparaître avec la pratique adoptée par Lionel Jospin de réunir tous ses ministres dans des séminaires à la périodicité régulière. Une volonté de concertation de manifeste ainsi, qui jusque là était plus mesurée. Car, finalement, il n'y a pas de définition structurelle de la majorité : ce sont les groupes qui soutiennent le gouvernement depuis sa formation, de façon explicite lorsque celui-ci s'est présenté devant l'Assemblée selon la procédure de l'article 49-1, de façon implicite s'il ne l'a pas fait, le vrai ciment étant, comme on l'a dit, l'élection présidentielle antérieure. Il est frappant par exemple que la notion n'apparaisse pas dans le règlement de l'Assemblée nationale : dans l'index de celui-ci, l'entrée « majorité » renvoie... aux majorités nécessaires pour tel ou tel vote.

⁵ Voir en particulier Jean-Marie Denquin, « Recherches sur la notion de majorité sous la Ve République », *RDP*, 1993-1994, pp. 949-1015.

C'est seulement en matière de propagande électorale que la majorité, en tant qu'entité, est reconnue comme telle, à partir de l'article 5 de la loi du 29 décembre 1966, devenu le bien connu article L167-1 du Code électoral. Le texte prévoit que, pour la campagne des élections législatives, le temps de parole réservé sur les antennes du service public de radio-télévision est « divisé en deux séries égales, l'une étant affectée aux groupes qui appartiennent à la majorité, l'autre à ceux qui ne lui appartiennent pas », le partage interne étant fait par les présidents des groupes ou, à défaut, par le bureau de l'Assemblée nationale à eux élargi.

Cette règle est d'application moins simple qu'il n'y paraît et a été l'occasion de nombreuses difficultés : ainsi, en 1986 ou 1993, où situer le PC qui n'était pas représenté au gouvernement et avait parfois voté une motion de censure (comme le 27 mai 1992) ?... Ce sera malgré tout dans la majorité, l'imprécision du couple majorité-opposition amenant à lui substituer de fait un couple gauche-droite qui repose plus sur le bon sens que sur un critère précis, en l'espèce difficile à dégager.

Remarquons d'ailleurs que ce partage entre majorité et opposition, ou prétendu tel, ne se rencontre que pour les seules élections législatives : chaque consultation nationale a son propre mode de répartition des temps de parole, ce qui peut se comprendre pour l'élection présidentielle (égalité entre tous les candidats), mais beaucoup moins pour les autres élections : ainsi, pour les élections européennes, la loi du 7 juillet 1977 prévoit une égalité différenciée entre, d'une part, les listes rattachées à un groupe parlementaire et, d'autre part, celles qui ne le sont pas ; pour le référendum, il n'y a pas, curieusement, de règle générale et c'est le gouvernement, plus curieusement encore, qui décrète les principes, la proportionnelle calculée d'après le nombre des membres des groupes de l'Assemblée nationale ayant été le critère principal lors des deux dernières consultations (décrets des 5 octobre 1988 et 6 août 1992). On le voit, dans ce désordre le principe de majorité disparaît et cela se manifeste dès que l'on sort du cadre des élections proprement nationales.

Fortement concurrencée

La plupart des pays ont ce que l'on pourrait appeler une logique électorale uniforme : attachés à un principe majoritaire (les pays anglo-

saxons) ou à un principe proportionnel (la quasi-totalité des autres, mis à part l'Italie qui expérimente le charme des scrutins mixtes), ils organisent toutes leurs consultations selon la même logique. En France, un double système électoral tend à faire apparaître un double système des partis.

Un double système électoral caractérise depuis les années 1980 notre vie politique : aux scrutins majoritaires classiques pour les élections présidentielles, législatives et cantonales se sont ajoutées deux consultations à la proportionnelle, les élections européennes et les élections régionales, sans compter la proportionnalisation partielle des municipales par la loi, d'ailleurs excellente, du 19 novembre 1982 (ainsi que celle des élections sénatoriales, mais de faible influence en raison du vote indirect).

C'est dire que la contrainte majoritaire, qui reste évidemment très forte pour les élections principales, se trouve périodiquement concurrencée par des consultations organisées selon une tout autre logique, dessinant ainsi ce que Jean-Luc Parodi appelle joliment un « accordéon électoral ⁶ ». De plus, des dates de départ différentes, des mandats de longueur inégale, bref, un ensemble complexe de variables organisent un calendrier incertain, alors qu'une élection *a priori* secondaire peut avoir une influence forte sur une échéance décisive ultérieure : qu'on pense par exemple aux retombées de l'échec de la liste Rocard aux élections européennes de 1994 sur la préparation de l'élection présidentielle de 1995.

Et ce d'autant plus que ces élections, parce que volontiers présentées comme non décisives, sont non seulement a-majoritaires mais antimajoritaires : l'électorat se disperse facilement sur des listes d'autant plus nombreuses qu'une proportionnelle à faible seuil (5%) permet à la plupart d'entre elles d'espérer. Elles furent ainsi vingt aux élections européennes de 1994, où les quatre partis à vocation gouvernementale ne recueillirent que 46, 8% des suffrages exprimés (en raison principalement des résultats de MM. Tapie et de Villiers) contre 66% aux élections législatives antérieures et 71% aux élections

⁶ Jean-Luc Parodi, « Proportionnalisation périodique, cohabitation, atomisation partisane : un triple défi pour le régime semi-présidentiel de la Cinquième République », *RFSF*, juin-août 1997, pp. 292-311.

présidentielles ultérieures (en considérant M. Balladur comme le candidat de l'UDF, ce qui est bien la réalité). Le système de partis s'en trouve sérieusement affecté.

Un double système de partis tend de ce fait à s'organiser. On sait depuis Maurice Duverger la relation forte entre mode de scrutin et système de partis, le premier agissant « comme un frein ou un accélérateur » sur le second⁷. La présence simultanée de deux logiques amène à conduire en usant en même temps du frein et de l'accélérateur, ce qui, pour poursuivre la métaphore, peut expliquer les embardées du système.

La contrainte majoritaire conduit, on le sait, aux regroupements: les petits partis disparaissent ou s'intègrent dans les grands, au minimum dans les coalitions, pour survivre. Mais si, parallèlement, d'autres élections moins contraignantes offrent des possibilités de rétribution, la volonté d'autonomie peut persister, d'autant que ces dernières ne sont pas négligeables : mandats de députés européens, 37 sur 87 soit 42% sont attribués en dehors des grands partis en 1994; de conseillers régionaux, plus de 650 sur les 1716 des régions métropolitaines soit 38,5% en dehors de ces mêmes partis en 1992⁸. Si l'on ajoute à cela la possibilité d'arbitrer entre des majorités incertaines dans de nombreuses régions et, sur le critère des élections législatives il est vrai, un financement public sans seuil minimal, on voit qu'il y a quelques bonnes raisons pour persévérer.

Et donc au total, autant les élections principales dessinent un système de partis principal, le quadrille bipolaire, autant ces autres élections maintiennent sur ses marches, un système de partis secondaires dont le Front national et les écologistes sont les principales figures. Cela nuit sérieusement à la lisibilité de l'ensemble : frustration des « petits » partis admis dans l'enceinte européenne mais pas dans l'hémicycle national (sauf à intégrer par un accord de premier tour une coalition comme les Verts et le MDC en 1997), dans la gestion régionale mais pas départementale, perplexité des électeurs devant une offre de ce fait diversifiée, etc.

⁷ L'image est soulignée dans les éditions les plus récentes de *Partis politiques*, Paris, Éd. Du Seuil, coll. « Points politique », 1976, p. 292.

⁸ Calculs personnels d'après la brochure du *Monde*, « La France dans ses régions », 1992, p. 144.

Certes, il n'est pas possible de tout uniformiser, la contrainte majoritaire reste inévitable pour l'élection présidentielle comme très probablement, harmonie communautaire oblige, la contrainte proportionnelle pour les élections européennes, mais on pourrait rapprocher davantage, en corrigeant par exemple le mode de scrutin régional, ce qui a été envisagé, puis abandonné. Car il est certain que cette concurrence des principes électoraux mine une notion de majorité, par ailleurs affectée par la multiplication des situations de cohabitation et la dualité qu'elle souligne.

III. Une notion duale

Élection présidentielle et élections législatives illustrent toutes, on l'a dit en commençant, un mécanisme de décision majoritaire. Mais si l'on a considéré pendant longtemps que la contradiction était improbable, ce qui se vérifiera pendant vingt ans, puis qu'elle était accidentelle et provisoire, on commence à pressentir que l'originalité même du modèle de la V^e République, soit la coexistence de ces deux fameuses élections attributives, peut constituer une difficulté permanente, ce qui amène à suggérer une réconciliation, à notre sens impossible, sauf à changer fondamentalement le régime.

Deux élections attributives

Que l'originalité de nos institutions se trouve dans cette addition, c'est une évidence ; en théorie, on résout maintenant assez facilement l'éventuelle, en considérant, expériences à l'appui, que c'est l'expression la plus récente de la souveraineté qui l'emporte et donne capacité à gouverner ; c'est peut-être un peu plus compliqué.

La supériorité de l'élection la plus récente est illustrée par les trois exemples de 1986, 1993 et 1997. Dans les trois cas, le président de la République a pris acte et a laissé la majorité nouvelle gouverner et, en réalité, gouverner complètement. Une constitution bis pour période de cohabitation s'est ainsi imposée qui, plus proche du texte originel, ramène dans les faits à une pratique purement parlementaire. Un chef

de l'État replié sur un rôle symbolique se trouve obligé d'accepter la mise en œuvre d'options parfois diamétralement opposées à celles sur lesquelles il s'est fait élire, ainsi François Mitterrand élu en 1981 sur un programme de nationalisations et contraint à signer une loi de privatisation après 1986.

Bien entendu, tout président de cohabitation se doit d'affirmer le rôle éminent qui est le sien et qui ne se trouve « en rien affecté par les élections législatives », selon la formule rituellement utilisée. Mais, en réalité, le président est beaucoup plus contraint qu'il ne veut le dire et la logique majoritaire joue à son détriment : on a déjà noté l'automaticité qui s'impose à lui pour ce qui est de la désignation du gouvernement, on ajoutera la même automaticité pour ce qui est de la signature formelle des actes émanant de la nouvelle majorité. Bien sûr, il ne peut refuser de promulguer la loi, la Constitution lui en fait obligation ; mais il est frappant de constater que la possibilité de demander la deuxième délibération de l'article 10-2 n'a pas été utilisée (ou pas encore...) comme non plus le droit de saisir le Conseil constitutionnel, sans doute parce que ce repli sur le juridique serait une manière de souligner l'enfermement politique. De même, sauf à retarder de quelques semaines en matière de nominations, le président a considéré qu'il était de son devoir de signer les décrets et, au total, les seuls actes sur lesquels il ait préservé une autonomie de décision sont les ordonnances, son refus ayant finalement été acté en 1986.

En définitive, tout cela tend à prouver que l'élection parlementaire est plus déterminante, non seulement parce que ultérieure mais aussi parce qu'elle donne en réalité plus de pouvoirs en permettant au gouvernement de reprendre ceux « confisqués » par le président; la démonstration n'a pas été faite, mais on voit mal comment un président plus récemment élu, mais gardant une majorité hostile pourrait gouverner. Évidemment, l'hypothèse est improbable car il reste, et c'est essentiel, un enchaînement différent d'une élection à l'autre.

L'une commande l'autre et l'inverse n'est pas vrai, tel est sans doute l'élément qui continue à nous séparer d'une pratique totalement parlementaire. Patrick Auvret a raison de souligner ⁹ que les

⁹ Patrick Auvret, « La revanche du régime parlementaire », *RDP*, septembre-octobre 1997, pp. 1231-1236.

cohabitations successives, et la dernière plus que les autres, constituent une « revanche du régime parlementaire » et que l'article 49 est plus important que l'article 6, ce qui est une autre manière de dire que l'élection parlementaire l'emporte sur l'élection présidentielle, mais on ne le suivra pas jusqu'au bout lorsqu'il soutient que « l'élection du président de la République est un leurre », car c'est oublier qu'elle lui donne l'arme considérable de la dissolution. L'exercice malencontreux de 1997 ne doit pas faire négliger l'importance du seul des réels « pouvoirs propres » du président qui soit inconditionné. Car il permet de faire fonctionner la transitivité que l'on évoquait plus haut et de faire procéder une majorité de l'autre. François Mitterrand l'avait bien compris qui dissout immédiatement en 1981 et 1988 pour trouver la majorité nécessaire à la mise en œuvre de sa politique¹⁰. En revanche, les présidents qui, dans la période récente, n'ont pas utilisé cette faculté se sont trouvés en difficulté : M. Giscard d'Estaing, qui s'aperceva vite que la majorité est plus celle du Premier ministre que la sienne propre, d'où le conflit de 1976, ou M. Chirac, premier à perdre une dissolution qui aurait sans doute été gagnée dans la foulée de l'élection présidentielle. Autrement dit, l'élection du président peut et même doit être confirmée pour assurer une détention complète du pouvoir ; si l'élection parlementaire n'a pas à être confirmée, elle ne permet pas de déboucher sur l'autre élection, sauf à organiser une cohabitation de combat, cette accélération conflictuelle n'étant plus évoquée depuis 1986, l'idée étant au contraire admise qu'à l'inverse du héros de western, ici « le premier qui tire est mort ».

Reste donc cette dualité qui nous paraît consubstantielle au régime.

L'impossible réconciliation

Niée pendant longtemps, la difficulté structurelle tenant à l'existence de ces deux élections attributives, de ces deux majorités possibles, est aujourd'hui soulignée ; d'habiles médecins proposent donc des

¹⁰ Qu'il me soit permis de saisir l'occasion de tordre le cou à une légende qui veut que j'aie plaidé auprès de lui contre cette solution en 1981... J'avais simplement relevé la difficulté de calendrier résultant d'une contradiction entre les textes, difficulté résolue par le Conseil constitutionnel dans sa décision du 11 juin 1981 *Delmas*.

remèdes qui, quelle que soit leur forme, aboutissent au même effet : placer l'élection parlementaire plus encore sous la dépendance de l'élection présidentielle.

Régime présidentiel ou quinquennat du président sont les deux solutions aujourd'hui volontiers envisagées. La première consiste à abandonner très ouvertement l'originalité institutionnelle de la V^e République pour retrouver l'allégeance à un modèle bien classique mais qui, en dehors de l'exemple – important, il est vrai – des États-Unis, n'a pas convaincu. Cela suppose une mutation d'ampleur considérable : abandonner deux mécanismes aussi essentiels que la mise en cause de la responsabilité gouvernementale et la dissolution, et accessoirement, si l'on peut dire, organiser la simultanéité totale des deux mandats présidentiel et parlementaire, sans parler de l'institution d'une vice-présidence pour éviter qu'un accident ne brise cette simultanéité.

Pour éviter une révision constitutionnelle de cette importance, nombreux sont ceux qui avancent, benoîtement si l'on ose dire, la solution plus modérée du quinquennat, au premier rang desquels une voix aussi autorisée que celle du doyen Vedel¹¹. Qu'il me permette de soutenir que cela aboutit, sans le dire, au même résultat : le quinquennat ne vaut que par la simultanéité qu'il introduit ; il est donc impératif de la conserver et, pour cela, il faut « quelques gadgets appropriés », selon sa propre expression dans son premier article cité. Si on les recherche, on trouvera au premier rang la vice-présidence, par ailleurs d'organisation politiquement compliquée à gauche comme à droite. Et il faut également renoncer, au moins en fait, à la censure et à la dissolution, d'ailleurs inutiles si la simultanéité a produit l'effet attendu d'identité, sans quoi elle n'a servi à rien, y renoncer donc, sauf à imaginer que la fin d'un pouvoir entraîne automatiquement la fin de l'autre, selon un schéma du type israélien par exemple¹². Ce n'est pas rien... et ce que l'on vient de décrire définit en fait le régime

¹¹ Voir notamment Georges Vedel, « Le régime présidentiel ? La moutarde après le diner », *Le Monde*, 31 octobre 1997, ou « Variations et cohabitation », *Pouvoirs*, n° 83, 1997, pp. 101-129 ; dans le même sens, Olivier Duhamel, « Cinq raisons pour les cinq ans », *Le Monde*, 7 mai 1997.

¹² Voir le texte de la loi organisant ces relations complexes, in *Pouvoirs* n° 72, 1995, *Israël*, pp. 125-134.

présidentiel, même si subsistent formellement quelques procédures qui lui sont étrangères, mais qui deviennent impossibles à utiliser sans ruiner l'économie même du projet.

Et dans l'un et l'autre cas, on le voit bien, la solution de la contradiction consiste à faire plus encore qu'aujourd'hui de l'élection législative un sous-produit de l'élection présidentielle, considérée elle, sans doute à juste titre, comme intangible.

Le renforcement présidentiel est donc la réponse paradoxale à la vraie question posée, celle d'un rééquilibrage des pouvoirs dont la pratique présidentialisée de la plus grande partie de la V^e République avait paru faire une nécessité première. Sur les 39 ans écoulés du régime, 34 ont été marqués par l'hypertrophie, souvent relevée, du pouvoir présidentiel... Il y a quelque étrangeté, pour répondre aux difficultés, d'ailleurs surmontées, de cinq années de pratique différente, à accroître encore, par le mécanisme de subordination électorale que l'on vient d'exposer, cette prééminence !

Cela induit la tentation, paradoxe pour paradoxe, d'esquisser ici un bref éloge de la cohabitation : après tout, puisque le mouvement constitutionnel s'inspire dans son ensemble, depuis deux siècles et plus, de la grande idée de Montesquieu, « que le pouvoir arrête le pouvoir », n'a-t-on pas trouvé là un équilibre qui y répond assez bien ? Un pouvoir efficace, car il n'est pas vrai, on l'a vu, que le président puisse empêcher son exercice quotidien, un débat presque permanent ouvert devant les citoyens entre deux lignes politiques possibles et, si « l'essentiel est en cause », un droit d'appel à l'arbitrage populaire par la dissolution. On objectera que Montesquieu a bien vieilli et qu'il faudra bien un jour en finir avec lui et, sur un plan plus pratique, les risques de désaccord « devant l'étranger » dans les domaines partagés que sont les Affaires étrangères et la Défense. A ce dernier argument on peut répondre que, pour le moment certes, les expériences menées n'ont pas confirmé ces craintes, d'autant qu'il y a sans doute sur ces sujets, y compris jusqu'à maintenant sur la construction européenne, plus d'accord qu'il n'y paraît.

Reste alors cette bizarrerie qui heurte quelque peu l'esprit, c'est vrai, du découpage éventuel d'un septennat en deux périodes, ou des différentes manières d'additionner 2 et 5 pour faire 7, pour reprendre

Jean-Claude Colliard: profesor, constitucionalista, juez electoral y hombre honesto

l'équation posée là encore par le doyen Georges Vedel ¹³. Est-ce après tout si grave, du moins quand cela est fait dans le bon sens, c'est-à-dire en commençant par une longue période de plein exercice permettant au président d'être jugé sur les résultats de la mise en œuvre des orientations sur lesquelles il a été élu ? Qu'ensuite le peuple ait deux ans pour réfléchir avant de décider s'il confirme le président (1988) ou choisit une autre voie (1995) pourquoi pas ? Si l'on trouve le délai trop long, on peut le ramener à un an, c'est l'intérêt non négligeable d'un sexennat présidentiel ou, si l'on y tient, d'un quinquennat, mais assorti alors d'un mandat législatif de quatre ans. Fantaisies... sans doute ; mais même le système américain connaît une année blanche dans la période préélectorale...

Bref, on le voit, j'ai tendance à penser que la solution actuelle est parmi les moins mauvaises et qu'en tout cas supprimer complètement le hiatus aboutit à un tout autre régime avec d'autres risques de dysfonctionnement. La contradiction née de l'élection présidentielle reste irréductible ; elle n'empêche pas que la V^e République offre en toute hypothèse, avec les inachèvements que l'on vient de montrer, un mécanisme de décision majoritaire.

¹³ Georges Vedel, « 7, 5+2, 2+5... », *Le Monde*, 23 avril 1997.

La singularidad francesa*

¿Existe verdaderamente una singularidad francesa? No, si se considera la última atribución del poder, el 1 de junio de 1997. A la manera de Isabel II en Reino Unido, después de haber recibido la renuncia del perdedor, Jacques Chirac nombró primer ministro al jefe de la nueva mayoría, sin pretender influir en la coalición gubernamental.

Se advierte entonces el triunfo de la decisión del electorado y la designación del principal gobernante por el pueblo mediante los diputados electos, que actuaron en esta ocasión como grandes electores; sin embargo, se trata también, de manera simultánea, del rechazo, solo 2 años después, de otra decisión mayoritaria, válida para 7 años, que hizo del ganador de la elección presidencial de 1995 el principal poseedor del Poder Ejecutivo. Además, por primera vez, es el candidato vencido de la elección presidencial anterior quien ahora gobierna. En conclusión, se puede cuestionar la definición según la cual la elección presidencial sería atributiva del poder.

La cohabitación y sus mecanismos ya se analizaron ampliamente: la Quinta Constitución francesa permite la existencia de dos sistemas políticos diferentes, que tienen por base la articulación entre las mayorías (presidencial, gubernamental y parlamentaria) y sus expresiones;

* Publicado en *Pouvoirs*, 1998, núm. 85 (número acerca de la democracia mayoritaria), pp. 47-62.

es decir, para nosotros la mayoría no es un modo de atribución del poder, sino un instrumento de su ejercicio, ya que sus efectos no abarcan la totalidad de los mecanismos de toma de decisión política, lo que precisamente da lugar a esta dualidad. Ahí se encuentra la excepción francesa, esto es, la mayoría como noción instrumentalizada, incompleta y dual.

I. Una noción instrumentalizada

Si se observan los mecanismos de designación en los países cuya lógica es mayoritaria, la situación es muy clara: para obtener el poder se necesita pasar por dos etapas, la de ser líder de su partido y la de hacer que este gane la mayoría en las elecciones. En Francia, aunque funciona de esta manera en periodo de cohabitación, el asunto es más complejo, ya que la mayoría parece un sucedáneo de la elección presidencial, dado que no goza de la facultad de decisión.

Un sucedáneo de la elección presidencial

Después de tres experiencias de cohabitación, se destaca que el término *mayoría* no solo abarca dos realidades diferentes, sino antagonistas; sin embargo, ya sea la mayoría del presidente o la que se opone a él, las dos se originan en la última elección presidencial.

No hay duda de eso, en cuanto a la mayoría presidencial, es el resultado concreto de dos etapas sucesivas. En primer lugar, durante la primera vuelta se realiza la unión entre el partido del presidente, construido como vector de su candidatura, y algunos aliados, con el fin de demostrar su voluntad para unirse, que será necesaria para ganar la segunda vuelta. En segundo lugar, durante la segunda vuelta se combinan las fuerzas de su espectro político (izquierda o derecha), con lo que se hace un cuadrillo bipolar (los 2 candidatos principales de izquierda y de derecha). Posteriormente, hay un “paso de 2” —el candidato de izquierda y de derecha que califican para esta segunda vuelta—, según la frase de Maurice Duverger; es decir, la elaboración de 2 coaliciones, 1 de derecha y 1 de izquierda, como sucedió en 1969, 1974, 1981 y 1988.

Jean-Claude Colliard: profesor, constitucionalista, juez electoral y hombre honesto

Al final, es el espectro político que aparece durante la segunda vuelta el que determina la mayoría presidencial; desde luego, los aliados reciben una recompensa por su apoyo, por medio de puestos gubernamentales y, por lo tanto, la mayoría presidencial se vuelve mayoría gubernamental. La designación de estos nuevos secretarios implica el apoyo de sus partidos, así como de sus electores, para constituir una mayoría parlamentaria. Se trata entonces de una mayoría transitoria, presidencial-gubernamental-parlamentaria, que hace que una noción momentánea, relacionada con las necesidades de la primera y segunda vuelta electorales, tienda a perdurar.

Asimismo, la mayoría construida para apoyar al primer ministro, en temporada de cohabitación, tiene como origen único la elección presidencial: en efecto, los partidos vencidos en dicha elección mantienen su unidad y conservan al mismo líder, a pesar de su derrota, como una alternativa creíble al presidente, como ocurrió con Mitterrand en 1974, Chirac en 1988 o Lionel Jospin en 1995; además, la frontera política entre los adversarios no cambia. En resumen, la elección presidencial designa tanto al presidente de la República como al jefe de la oposición, ya que el presidencialismo de nuestras instituciones impacta también a la oposición, de tal manera que el candidato derrotado todavía goza de varios recursos para guardar el control en su partido y poder triunfar la tercera vez que se presente a la elección presidencial, como lo hicieron Mitterrand y Chirac.

Por lo tanto, el líder de la oposición se vuelve dueño de su revancha, ya que una victoria en las elecciones legislativas, durante el mandato presidencial, es desde 1986 una prueba de sometimiento al presidente para convivir con una nueva mayoría legislativa opuesta a la suya, la cual, para que tenga éxito, la hace más obediente al líder de la oposición presidencial.

Sin facultad de decisión

Es otro rasgo de nuestra concepción de la mayoría: no tiene facultad para tomar decisiones, entre otras, la de elegir a su líder, al contrario de las concepciones británicas. Por ejemplo, el Partido Conservador, en 1990, separó a Margaret Thatcher de su cargo de primer ministro, a pesar de tres victorias electorales —acaba de ocurrir lo mismo en

Nueva Zelanda, en 1997—, como resultado, el líder despedido tiene que renunciar a la dirección del partido. Causa o consecuencia del reconocimiento constitucional débil de los partidos en nuestro sistema político, la dirección de la mayoría no depende de ella.

En época de concordancia, el verdadero jefe de la mayoría es el presidente de la República y, aunque no es el jefe oficial de su partido, núcleo de su mayoría, por tradición republicana nombra, como De Gaulle y Pompidou, a un compañero fiel —sin ninguna autonomía, ya que es puesto en la tutela del primer ministro— jefe por delegación de la mayoría.

El caso es más complejo cuando el presidente pertenece al segundo partido de la mayoría, como Giscard d'Estaing, mientras que preside el primer ministro Jacques Chirac, ya que se debilita así el poder del presidente. Dicho eso, después de su victoria en 1995, Chirac, aunque guarda el mismo esquema, nombra a Alain Juppé no solo como primer ministro, sino como jefe de su partido, el RPR.

Con los partidos de izquierda la práctica es diferente, porque la idea es que las funciones gubernamentales y las de dirigente del partido no se deben mezclar, no obstante, François Mitterrand eligió a su sucesor, Lionel Jospin, que se mantuvo durante todo su primer septenio, lo que no ocurrió durante el segundo, cuando no logró imponer a Laurent Fabius, perdiendo de esta manera un recurso político importante.

En época de cohabitación, con un presidente de izquierda, la situación de la mayoría presidencial derrotada enseña los dos casos opuestos citados: en el primero, una atención fuerte en el instrumento de la reconquista del poder, que es el partido durante la elección de 1988, y en el segundo, una selección tipo Darwin —selección natural— del jefe del partido, ya que la reelección de Mitterrand dejó de ser un objetivo (no se postuló en 1995). Ahora bien, en lo relativo a un presidente de derecha, en 1997, Chirac se encontró en esta segunda situación, la de tipo Darwin, al deber aceptar que Philippe Séguin encabezara su partido, el RPR; sin embargo, queda pendiente saber a favor de quién se está reconstruyendo este instrumento.

En cuanto a la otra mayoría, de tipo parlamentario, que surgió después de la última votación, su situación es mucho más simple: su líder es indiscutible, en su coalición y partido, solo se plantea la cuestión de la relación que existe entre sus diferentes funciones, la de jefe de

Jean-Claude Colliard: profesor, constitucionalista, juez electoral y hombre honesto

partido y la de primer ministro que se le ofrece. Con respecto al tema, no se puede proponer una ley general, al ver las tres respuestas diferentes que se dieron: en 1986, Jacques Chirac acumuló dirección del gobierno y del partido; en 1993, conservó la del partido y dejó la del gobierno a Balladur; en 1997, el primer ministro Lionel Jospin, como Mitterrand en 1981, eligió al primer secretario del ps, François Hollande.

Aunque, la dirección y los militantes deben votar, en general, el titular de una posición institucional elige al dirigente del principal partido de su mayoría, su espina dorsal; por lo tanto, la mayoría no es una mecánica de decisión, sino un instrumento de dominación, con un alcance parcial.

II. Una noción incompleta

Esta mayoría, constituida como ya se mencionó, va a tener un efecto mayor en el funcionamiento de las instituciones, dándole al gobierno una seguridad casi total en lo que hace a sus relaciones con el Parlamento: lo protege contra una moción de censura, le permite votar leyes y presupuestos, con concesiones mínimas. Sin embargo, se encuentra en nuestro sistema poco institucionalizado, además compite con otros ámbitos de expresión electoral.

Poco institucionalizado

Dado que esta mayoría goza de una encarnación permanente, por lo menos durante la totalidad de la legislatura, se podría esperar que se materialice en una estructura fija con una función de coordinación. Sin embargo, no es el caso en el sistema de la Quinta República, ya que los textos reconocen esta noción existencial solo en materia de propaganda electoral.

Lo que queremos decir con noción existencial es que basta con constatar su existencia y que no se necesita plantear la cuestión de su esencia y papel, así es la mayoría en nuestras instituciones. Si bien en otros países en los que hay un parlamentarismo mayoritario tal estructura de coordinación entre grupos alineados no es obligatoria, parece

que el gabinete que integra a los dirigentes del o de los partidos cumple esta función: discutir, comprometer y decidir. Claro, es raro que este gabinete sirva de mecanismo de toma de decisión, solo subsiste actualmente en Israel. Acerca de este tema, en Francia ya existieron varias fórmulas de coordinación extragubernamental entre partidos y mayoría durante la Tercera República, así como en 1969, con la delegación permanente de la mayoría entre los partidos UDR, RI y PDM, para armonizar sus posiciones, pero ello no desembocó en una estructura real firme.

De hecho, la función de coordinación la ejerce solo el primer ministro, que se considera por convención como el jefe de la mayoría, el cual debe articular los intereses propios de su partido con los de sus aliados. Lionel Jospin introdujo un cambio con los seminarios destinados a todos sus ministros, lo que manifiesta una voluntad de concertación. Dicho eso, no existe una definición estructural de la mayoría: son los grupos que apoyan al gobierno de manera explícita cuando se presenta ante la Asamblea Nacional, conforme al artículo 49-1, o implícita, cuando no se hace. De todas maneras, los verdaderos cimientos de la mayoría se encuentran en la elección presidencial anterior. Esta misma noción no aparece tampoco en el reglamento de la Asamblea Nacional: en el índice, *mayoría* hace referencia únicamente a la mayoría necesaria para cada voto.

Solo existe de manera explícita en materia de propaganda electoral, con base en el artículo 5 de la ley del 29 de diciembre de 1966, ahora artículo L167-1 del Código Electoral. El texto prevé, en época de campaña para elecciones legislativas, un tiempo oficial en radio y televisión pública “dividido en dos series iguales, asignadas una a los grupos de la mayoría, otra a los demás”; en cuanto a la repartición interna de cada serie, la hacen los presidentes de los grupos parlamentarios o la Mesa Directiva de la Asamblea Nacional con ellos.

Esta regla no es nada sencilla, por ejemplo, ¿dónde debía colocarse al Partido Comunista en 1986 y 1993, ya que no estaba representado en el gobierno y votó algunas mociones de censura? Por supuesto, con la mayoría de izquierda, ya que se sustituye el concepto impreciso de mayoría-oposición, con el de izquierda-derecha, en el buen sentido, más que como un criterio puntual. Cabe destacar que esta repartición del tiempo oficial en el radio y la televisión entre mayoría y oposición se

aplica solo a las elecciones legislativas, dado que cada consulta nacional tiene su propio modo de repartición de los tiempos oficiales. Se entiende muy bien para la elección presidencial (para respetar la igualdad entre los candidatos), mas no así para las otras elecciones: para las europeas, se aplica una igualdad diferenciada entre listas vinculadas con un grupo parlamentario y las demás, conforme a la ley del 7 de julio de 1977; en cuanto al referéndum, no hay regla general, decide el gobierno los principios a aplicar. Durante las dos últimas consultas se tomó en cuenta el número de diputados de cada grupo parlamentario en la Asamblea Nacional. Como se ve, el principio de mayoría en este desorden desaparece una vez que se sale del marco de las elecciones propiamente nacionales.

Sometida a mucha competencia

La mayoría de los países tiene una lógica electoral uniforme: con un principio mayoritario (los países anglosajones) o proporcional (los demás), excepto Italia con un sistema mixto. En Francia, un doble sistema electoral tiende a crear un doble sistema de partidos.

Un doble sistema electoral caracteriza nuestra vida política desde la década de 1980: al sufragio mayoritario clásico para las elecciones presidenciales, legislativas y cantonales se añadieron dos consultas proporcionales, las elecciones europeas y regionales, además de la proporcionalización parcial de las elecciones municipales establecida en la ley del 19 de noviembre de 1982 (así como en las elecciones senatoriales, lo que es menos importante, ya que se trata de un sufragio indirecto).

La obligación mayoritaria, muy fuerte en las elecciones principales, sufre de la competencia de las consultas, cuya lógica es diferente, lo que da lugar a un “acordeón electoral”, con toma de posesión en fechas diferentes y con distinta duración del cargo; es decir, un conjunto de variables complejas con un calendario incierto, mientras las elecciones secundarias pueden influir en las elecciones ulteriores. En efecto, la derrota de M. Rocard en las elecciones europeas de 1994 le impidió ser candidato presidencial en 1995.

Además, estas elecciones, presentadas como no decisivas, no solo son amayoritarias, sino antimayoritarias, ya que se repartió el voto

entre varias listas con mucha esperanza, dado el límite proporcional establecido en solo 5 por ciento. Así pues, fueron 20 para las elecciones europeas de 1994, en las cuales los partidos con vocación gubernamental recibieron solo 46.8% de la votación, contra 66% durante las elecciones legislativas pasadas y 71% en las elecciones presidenciales posteriores.

Un doble sistema de partidos tiende por consecuencia a organizarse. Desde Maurice Duverger se conoce la fuerte relación entre modo de sufragio y sistema de partido, el primero como freno o acelerador del segundo; no obstante, la existencia simultánea de dos lógicas lleva a conducir el sistema utilizando al mismo tiempo el freno y el acelerador. De ahí provienen sus bandazos.

Las necesidades de la elección mayoritaria llevan a la agrupación de los partidos: los pequeños se integran en los grandes, por lo menos en coaliciones. Pero si existe un sistema con menos limitaciones y un financiamiento público accesible, puede salvaguardarse la voluntad de autonomía de estos pequeños partidos. Así, 37 de 87 diputados europeos, esto es 42%, no pertenecían a grandes partidos en 1994; lo mismo ocurre en los más de 650 consejeros regionales de 1716, es decir, 38.5 por ciento. En 1992 se añadió a lo anterior la capacidad de arbitrar entre mayorías inciertas en varias regiones, así como un financiamiento público, con base en las elecciones legislativas, sin límite mínimo de votación.

En conclusión, las elecciones principales refuerzan un sistema de partidos principales —la cuadrilla bipolar—, mientras las otras elecciones consolidan un sistema de partidos secundarios, como el Frente Nacional y los ecologistas. Todo esto hace poco comprensible el sistema para los electores, frente a tanta variedad, y frustrante para los pequeños partidos, representados en el recinto europeo, pero no en el recinto nacional (salvo en coaliciones), así como en las asambleas regionales, pero no departamentales.

No se puede armonizar todo, pero se puede corregir el sistema, ya que esta competencia entre principios electorales socava la noción de mayoría, afectada también por las varias cohabitaciones y la dualidad misma que manifiesta.

III. Una noción dual

Tanto la elección presidencial como las elecciones legislativas se apoyan en un mecanismo de decisión mayoritario. Durante mucho tiempo se consideró la contradicción, improbable, después accidental y provisional, pero ahora se empieza a presentir que la coexistencia de estas dos elecciones atributivas puede constituir una dificultad permanente, lo que conlleva a sugerir una reconciliación, imposible, según yo, excepto si se cambia fundamentalmente el régimen.

Dos elecciones atributivas

Es evidente que la originalidad de nuestras instituciones se encuentra en la suma de estas dos elecciones; en teoría, se resuelve la contradicción eventual, al considerar que la expresión del “soberano gana y lo habilita a gobernar”; sin embargo, es un poco más complejo.

La superioridad de la elección más reciente sobre las elecciones anteriores se advierte en 1986, 1993 y 1997. En estos tres casos, el presidente dejó a la nueva mayoría gobernar por completo. Una constitución bis, más cerca del texto original, se implementa entonces con una práctica meramente parlamentaria y un jefe de Estado que tiene un papel simbólico, obligado a aceptar opciones a veces opuestas a su propio programa.

A pesar de la necesidad de reafirmar, para el presidente de cohabitación, su papel eminente, la lógica mayoritaria le es contraria; por ejemplo, le impone la nominación del gobierno y también la firma formal de las actas de esta misma mayoría; además, no puede rehusar la promulgación de una ley, conforme a lo que dice la Constitución. Dicho esto, hasta ahora no se han utilizado todas las facultades exclusivas del presidente, como pedir una segunda lectura de una ley (artículo constitucional 10-2) o su derecho a solicitar el Consejo Constitucional, ya que ello manifestaría su encerramiento político. Asimismo, firma todos los decretos del gobierno, pero mantiene su autonomía en lo que respecta a las ordenanzas, competencia reconocida en 1986.

Por lo tanto, se demuestra el papel determinante de la elección parlamentaria no solo por ser posterior, sino por dar más poder al gobierno, al recuperar las competencias confiscadas por el presidente.

De la misma manera, un presidente electo posteriormente en la Asamblea no podría gobernar con una mayoría hostil, aunque esta hipótesis es poco probable, en razón de la secuencia lógica que existe entre las dos.

Una elección manda a la otra y no lo contrario, lo que nos aleja de una práctica totalmente parlamentaria. Patrick Auvret tiene toda la razón cuando destaca que las cohabitaciones sucesivas constituyen una “revancha del régimen parlamentario” y que el artículo constitucional 49 es más importante que el artículo 6; sin embargo, no “es la elección del presidente, un señuelo”, ya que tiene la facultad de disolver la Asamblea. Su uso desafortunado en 1997 (que da inicio a la cohabitación) no debe disminuir la importancia del único poder propio incondicionado del presidente, ya que le permite operar la transitividad mencionada entre las mayorías presidenciales, gubernamentales y parlamentarias, es decir, hacer depender una mayoría de otra.

Así, François Mitterrand disolvió la Asamblea en 1981 y 1988 para obtener una mayoría parlamentaria que le permitió implementar su programa. Al contrario, no usar esta competencia generó dificultades a Giscard d’Estaing, quien se dio cuenta que la mayoría parlamentaria del primer ministro era más grande que la suya, lo que dio lugar a un conflicto con Chirac en 1976. Del mismo modo, Chirac, una vez presidente en 1995, no usó esta facultad en el momento correcto —después de su elección—, lo que le hizo perder la elección legislativa en 1997, por primera vez para un presidente después de una disolución.

En conclusión, se debe ratificar la elección del presidente para asegurarle posesión completa del poder para la organización de una elección legislativa; al contrario, la elección parlamentaria no se debe ni se puede confirmar por una elección presidencial, a menos que exista cohabitación. En situación de cohabitación, solo queda la dualidad mencionada, la cual nos parece consustancial al régimen.

La reconciliación imposible

Aunque negada durante mucho tiempo, la dificultad estructural que proviene de estas dos mayorías posibles es ahora patente; por esto, hábiles médicos proponen remedios que consisten en someter aún más la elección parlamentaria a la elección presidencial.

Régimen presidencial o quinquenio del presidente son las dos soluciones propuestas. La primera consiste en abandonar la excepción institucional de la Quinta República para adoptar un modelo clásico, que no convenció fuera de Estados Unidos de América. Este implica abandonar el cuestionamiento de la responsabilidad gubernamental por el Parlamento y la facultad de disolución del presidente, así como organizar la simultaneidad de los mandatos del presidente y del Parlamento, además de la elección de un vicepresidente, en caso de una vacante en el poder.

Con el fin de no llevar a cabo una reforma constitucional tan importante, muchos proponen un quinquenio. Eso conlleva, según yo, al mismo resultado: vale solo por la concurrencia entre las dos elecciones presidenciales y legislativas, entonces es imperativo mantenerla por medio de “trucos” adecuados: crear una vicepresidencia; abandonar la censura del gobierno y la disolución, inútiles, a menos de que los dos poderes, presidenciales y parlamentarios, sean vinculados como en el esquema israelí, en el cual la caída de uno implica la caída del otro. Al final se trata también de un régimen presidencial con unos procesos que no se pueden usar sin romper la economía del proyecto, pues la solución al problema planteado consiste en someter la elección legislativa aún más a la elección presidencial, considerada como intangible.

El reforzamiento presidencial es una respuesta paradójica al verdadero problema, que es reequilibrar los poderes legislativos y ejecutivos ante la hipertrofia del poder presidencial, durante por los menos 34 años de la Quinta República. Paradoja contra paradoja, existe la tentación de hacer el elogio de la cohabitación con base en la gran idea de Montesquieu: “que el poder detenga el poder”, ya que permite un poder eficiente, justamente porque el presidente no impide su ejercicio; un debate permanente entre dos opciones políticas frente a los ciudadanos, y si “lo esencial está en juego”, la oportunidad de solicitar el arbitraje popular por medio de la disolución. Solo quedan los posibles desacuerdos internacionales, en razón de las facultades compartidas entre el presidente y el primer ministro, con respecto a las relaciones exteriores y la defensa, aunque hasta hoy no hubo conflictos.

La última solución consiste en fraccionar el septenio en dos periodos, esto es, sumar 5 más 2 para obtener 7. Cinco años para un amplio periodo de pleno ejercicio del poder que permita a la ciudadanía

juzgar al presidente acerca de los resultados de las orientaciones implementadas. Después, que el pueblo tenga dos años para decidir si confirma al presidente (1988) o cambia de orientaciones (1995). Si parece muy largo el plazo, se puede reducir en un año y establecer un sexenio presidencial, o también un quindenio, pero con elecciones legislativas todos los cuatro años. Fantasía tal vez, pero existe este año neutralizado por las elecciones en Estados Unidos de América.

Al final, considero que la solución actual es la menos mala y derogar el hiato institucional conlleva a otro régimen, con otros riesgos de funcionamiento. De todos modos, la contradicción irreductible que tiene por origen la elección presidencial no le impide proponer un mecanismo de decisión mayoritaria.

La territorialisation de l'offre politique*

Ce n'est pas uniquement de l'éventuelle émergence de partis locaux que l'on voudrait parler ici, du moins si l'on donnait à ce terme local un sens restrictif qui amènerait à considérer que les partis « locaux » ont un simple rôle local, différent du rôle national des partis « nationaux ». Car c'est justement ce qui est en train de changer, au moins dans certains systèmes politiques où l'on peut noter dans les dix dernières années comme une complexification de l'offre électorale.

Le schéma sur lequel nous avons l'habitude de raisonner se caractérisait par un trait premier si évident qu'il n'était même plus discuté ou signalé: c'était la certitude de constater sur l'ensemble du territoire d'un pays donné la même conflictualité, la présence des mêmes acteurs, ce qui permettait de définir assez facilement pour chaque pays un système de partis dont il était ensuite aisé de montrer l'influence qu'il exerçait sur le fonctionnement des systèmes politiques dans son ensemble. Or il semble qu'apparaît dans un nombre croissant de cas une réalité plus complexe témoignant de ce que l'on peut appeler un décrochage territorial.

Jusque dans les années quatre-vingts, fonctionnait sans grande difficulté un schéma traditionnel fort séduisant: les figures de

* Publié dans *Nouveaux partis, nouveaux enjeux*, Dreyfus éd. Publications de la Sorbonne, 1999, pp. 75-97.

Stein Rokkan et Maurice Duverger dominaient la grande galerie de l'évolution des partis politiques. Il suffisait de faire appel aux clivages de l'un, façonnés par les modes de scrutin de l'autre, frein ou accélérateur, avec pour qui voulait raffiner, un supplément de polarisation à la façon de Giovanni Sartori, pour que tout fonctionne parfaitement: voilà pourquoi votre fille est muette et votre système de partis si loquace, voilà pourquoi il nous permet de comprendre le mode de fonctionnement de votre démocratie.

A ce schéma correspondaient des instruments d'analyse simples, commodes et bien rodés:

- le décompte des partis, le nombre tempéré par la dimension, avec l'heureuse invention par Jean Blondel du « demi-parti » et des recherches contemporaines plus complexes¹;
- les systèmes électoraux et leurs effets: Maurice Duverger bien sûr mais aussi Douglas Rae et ses successeurs, à la recherche de règles absolues, de seuils d'exclusion et d'inclusion²;
- la formation des coalitions gouvernementales avec les travaux de William Riker, Robert Axelrod et surtout Abram de Swaan dont le modèle de « closed minimal range coalition » que nous avons proposé de traduire par coalition MCM (minimale connexe majoritaire) fonctionne bien³.

Bien sûr, et rassurons tout de suite auteurs et lecteurs, tout cela reste fort pertinent et utilisable ; mais si l'on veut appliquer cet ensemble d'instruments au fonctionnement actuel des régimes parlementaires, on doit affronter un certain nombre de difficultés plus fortes qu'il y a vingt ans. Si l'on peut noter la forte persistance du schéma unidimensionnel, il faut aussi remarquer l'importance nouvelle de la différenciation, illustrée par plusieurs exemples, ce qui amènera à poser la question de l'éventuelle coexistence d'un système secondaire.

¹ Par exemple l'article de Brian Gaines, « *Where to count parties* », *Electoral studies*, mars 1997, pp. 49-58.

² Une bonne synthèse en est faite par Pierre Martin, *Les systèmes électoraux et les modes de scrutin* ; Montchrestien, Clefs, 2^e ed., 1997, 160p. Et pour aller plus loin sa bibliographie.

³ Abram de Swaan, *Coalition theories and Cabinet formations*, Amsterdam, Elsevier, 1973, 343 p.

I. La forte persistance du schéma unidimensionnel

On appellera schéma unidimensionnel celui qui correspond au postulat implicite exposé en commençant; les partis politiques ont vocation à conquérir totalement ou partiellement le pouvoir en faisant ratifier par le corps électoral les objectifs qu'ils se proposent de réaliser dans une future action gouvernementale menée au niveau national. De ce fait ils s'organisent autour du clivage principal qui traverse l'État à un moment donné, la démocratisation, la laïcité, la défense des travailleurs, voire les questions internationales.

Mais, en tout état de cause leur offre politique est étendue à l'ensemble du territoire national: c'est sur cet ensemble qu'ils présentent ou ont vocation à présenter des candidats, la conflictualité politique est donc la même dans l'ensemble du pays.

Bien sûr dans cette mécanique bien huilée peuvent se glisser quelques grains de sable: mais ils n'empêchent pas la machine de tourner car leurs poids est négligeable (ils n'interdisent pas à un parti ou à une coalition d'obtenir la majorité parlementaire) et de plus la catégorie, judicieuse et commode, des partis périphériques inventée par Stein Rokkan permet de leur donner une place satisfaisante dans le schéma d'ensemble.

C'est ainsi que sont faciles à intégrer:

- En RFA la CSU bavaroise, considérée comme une simple branche locale de la CDU, toujours alliée à elle au point de former avec elle un groupe parlementaire commun et donc assimilée⁴.
- Les partis nationalistes gallois et écossais qui commencent à apparaître aux Communes aux élections du 18 juin 1970 (avec 1,8% des voix et un siège) et dont l'essor relatif ne trouble pas pour l'essentiel le bel agencement du bipartisme.
- La variante alpine que constitue le parti du Sud-Tyrol en Italie qui ne pèse pas très lourd dans le système multipartisan en place jusqu'en 1992 (autour de 1 à 2 % des voix et 2 à 3 sièges sur 360...).

⁴ Ce qui est d'ailleurs pour l'essentiel exact. Voir par exemple Armel Le Divellec, *Le parlementarisme allemand*, These, Paris II, 1999, 957 p., notamment pp. 277-278.

- Les partis d'outre-mer français dont les représentants, peu nombreux, s'apparentent ou se joignent volontiers aux groupes parlementaires des partis métropolitains.

Finalement tout cela pouvait s'intégrer –ou s'oublier – assez facilement et le schéma explicatif des grands débats nationaux permettait de rendre compte de la quasi-totalité de l'univers institutionnel. Et soulignons tout de suite, au risque de ruiner notre propos, que tout ceci reste largement vrai dans un grand nombre de pays, douze des quinze de l'Union européenne par exemple, en intégrant dans ces douze trois des quatre cas ci-dessus, même si des progrès de la différenciation peuvent être notés.

Ainsi en RFA, si le front bavarois reste calme, l'apparition d'un nouveau demi-parti, le PDS des Länder de l'Est complique un peu le système: en 1990 il a fallu aménager la barre des 5 % (calculée de façon séparée à l'Est et à l'Ouest) pour lui permettre d'être représenté, mais il est parvenu à survivre une fois cette facilité supprimée à tel point qu'on pouvait se demander à l'automne 1998 s'il n'allait pas empêcher l'une des coalitions prévisibles, CDU-FDP ou SPD-Verts, d'obtenir une majorité. En définitive il n'en a rien été mais avec 5,1 % des voix et 36 sièges (5,4%) aux élections du 27 septembre 1998, le PDS, même s'il n'est une force électorale réelle que dans les Länder de l'Est, s'installe pratiquement au même niveau que les deux autres « demi-partis ».

Au Royaume-Uni, depuis les élections du 19 mai 1997 les partis « locaux » rassemblent 28 députés sur 659 (4% des sièges pour 4,6% des voix) dont 10 sièges pour les nationalistes gallois et écossais et le reste pour les différents partis irlandais.

Leur lutte n'est pas sans résultats puisqu'elle est l'un des éléments qui ont conduit à la dévolution (élections d'assemblées locales) en Écosse et au Pays de Galles. Les élections tenues le 6 mai 1999 ont donné près de 30 % des voix et des sièges (grâce à un scrutin mixte associant au traditionnel scrutin majoritaire à un tour, et pour plus de 40 % des sièges, la proportionnelle), au parti national écossais d'une part, au Plaid Cymru gallois d'autre part, sans leur permettre toutefois d'empêcher le Labour de former les deux gouvernements locaux. Néanmoins cette dimension nouvelle si elle se transposait, ne serait-ce que pour une partie, aux prochaines élections nationales pourrait

ébrécher sérieusement le bipartisme traditionnel aux Communes. A l'inverse le règlement de l'affaire irlandaise, s'il se confirme, pourrait conduire à l'alignement des partis spécifiques de l'Ulster.

Enfin dans le cas français on peut noter, même si le problème est plus complexe, une même dévolution, susceptible d'être poussée plus loin dans le premier cas déjà, en Nouvelle-Calédonie (révision constitutionnelle du 20 juillet 1998) et, bientôt, en Polynésie.

Mais, même s'il est un peu plus important qu'il y a quelques années, le phénomène reste assez secondaire: il n'en va pas de même dans trois autres pays de l'Union où il a pris plus d'ampleur, l'Espagne, l'Italie, la Belgique auxquelles on peut ajouter, si l'on porte le regard un peu plus loin, le cas du Canada.

II. L'importance nouvelle de la différenciation

Sans véritable souci de synthèse, examinons ces différents cas, en allant du plus simple au plus compliqué et en les illustrant par les résultats des dernières élections législatives.

A. L'Espagne est le premier cas à signaler. Même si ce n'est pas l'essentiel de notre propos on soulignera la rapidité avec laquelle s'est faite la transition démocratique et la construction d'un système de partis relativement simple, mettant en concurrence comme un peu partout en Europe un pôle conservateur et un pôle social-démocrate ; le terme de pôle est d'ailleurs excessif car l'Espagne connaît vite ce *nec plus ultra* qu'est le gouvernement majoritaire, un parti disposant à lui seul de la majorité absolue aux Cortes, ainsi le PSOE pour les cas les plus récents, aux élections de 1982, 1986 et 1989. Du coup paraissait secondaire le fait que cette majorité reposait parfois sur l'intégration des branches locales du parti, Parti socialiste de Catalogne ou gauche basque, mais puisque ces branches n'étaient pas en compétition avec le parti principal, qu'elles représentaient localement, la nuance était faible. Et paraissait tout aussi secondaire la présence dans chaque élection d'une dizaine de petits partis nationalistes locaux qui, à part les catalans de Convergence et Union, n'envoyaient chacun qu'un ou

deux députés aux Cortes, n'empêchant pas l'un des deux grands (le centre droit intégrant volontiers pour sa part le parti aragonais et l'union du peuple de Navarre) d'être majoritaire.

La situation change radicalement avec les élections du 6 juin 1993 et plus encore celles du 3 mars 1996. En 1993, le PSOE perd la majorité absolue tout en restant le premier parti avec 45.5 % des sièges: c'est la bienveillance du parti catalan, Convergence et Union, fort de 4,9 % des sièges qui lui permet d'être à l'abri d'une motion de censure, d'autant plus difficile à voter qu'elle est, on le sait, en Espagne constructive. Le rôle de ce parti périphérique devient donc considérable et l'est plus encore après les élections du 3 mars 1996: si le Parti Populaire de José Aznar l'emporte c'est lui aussi sans majorité absolue et la majorité parlementaire n'existe qu'à la suite d'un pacte de soutien conclu avec Convergence et Union à nouveau mais aussi avec le Parti nationaliste basque PNV et la Coalition canarienne, CC: comme le montre le tableau ci-après, une majorité existe alors. Les partis périphériques y sont devenus essentiels, le retrait de leur soutien pourrait conduire au renversement ou à la démission.

De plus, en dehors de ces trois-là, cinq autres sont représentés par 1 ou 2 députés (7 au total), phénomène qui ne serait pas fondamental mais pourrait devenir important au cas où la lutte pour la majorité serait à peine plus serrée, et qui surtout témoigne d'une intense fragmentation locale. Il n'y a pas en effet pour les différentes communautés toujours un seul parti nationaliste mais souvent plusieurs, notamment là où existe un statut spécial qui donne à la lutte pour le gouvernement local une intensité particulière. La compétition pour le gouvernement local se poursuit semble-t-il par des candidatures aux élections nationales, premiers signes d'un phénomène que l'on retrouvera et qui peut être présenté comme la remontée d'un système de partis local vers le système national.

Tableau I : les élections espagnoles du 3 mars 1996

Partis	% voix	sièges	% sièges	SR ou sr
Parti populaire PP	38,8	156	44,6	+5,8
Parti socialiste PSOE	37,5	141	40,3	+2,8
Gauche unie IU	10,6	21	6,0	-4,6

Jean-Claude Colliard: profesor, constitucionalista, juez electoral y hombre honesto

Continuation.

Partis	% voix	sièges	% sièges	SR ou sr
CIU Catalogne	4,6	16	4,6	0
PNV Basque	1,3	5	1,4	+0,1
BNG Galice	1,1	2	0,6	-0,5
cc Canaries	0,9	4	1,1	+0,2
HB Basques	0,7	2	0,6	-0,1
Autres Divers	4,5	3	0,8	-3,7
Total	100%	350	100%	0

Pour en terminer avec l'Espagne, on signalera que cette importance des partis locaux n'entraîne pas de distorsion particulière des résultats électoraux: comme le montrent les calculs de représentation ou de sous-représentation (SR et sr soit la différence entre pourcentage en voix et pourcentage en sièges) leur présence parlementaire correspond d'assez près à leur influence électorale rapportée au plan national, pendant que, pour les partis nationaux, les règles dégagées par Douglas Rae⁵ se confirment: nette sur-représentation du premier parti mais aussi de manière plus atténuée du second, sous-représentation des autres.

Le mode de scrutin espagnol (proportionnelle à petites circonscriptions) permet à un grand parti d'avoir la majorité absolue dès lors qu'il dépasse le seuil de 40% des suffrages exprimés (comme le PSOE aux élections d'octobre 1989); mais en dessous il ne peut y prétendre et c'est là que l'importance des partis locaux se fait sentir.

B. L'Italie est un second exemple déjà plus compliqué: on sait ce système politique en plein bouleversement, même s'il est sans doute abusif de parler, comme on le fait facilement, de passage à la II^e République. L'expression n'est pas justifiée si l'on parle des institutions qui n'ont en rien changé: elle l'est davantage si l'on fait référence au système de partis, profondément modifié en même temps que la loi électorale... avec toujours le problème de la poule et de l'œuf pour ce qui est des relations de causalité.

⁵ Voir son étude classique: *The political consequences of electoral laws*, New Haven and London, Yale University Press, 1967, p. 173.

On ne s'étendra pas ici sur l'intérêt du scrutin mixte utilisé pour les élections des 27-28 mars 1994 et 21 avril 1996 qui associe scrutin uninominal à un tour pour 475 sièges et représentation proportionnelle un peu atténuée pour 155 autres, cette deuxième série ayant échappé à l'abrogation en raison de l'échec du référendum du 8 avril 1999 (91% des votants se prononcent pour l'abrogation mais le quorum nécessaire de 50% des votants n'a pas été atteint... 49,6% seulement des électeurs ayant participé au scrutin). La forte proportion de sièges pourvus au scrutin majoritaire (les 3/4) fait que c'est là que se joue le résultat: et, suivant les lois classiques, ce principe majoritaire a produit une nette bipolarisation, entre le « Pôle des libertés » et la « Coalition de l'Olivier ». Dans un mode de scrutin de ce type, la bonne articulation des candidatures à l'intérieur de chaque coalition est un facteur décisif du succès et la question des partis à implantation régionale se pose lourdement: dès les élections de 1992, étaient apparues la Ligue du Nord pour l'Italie septentrionale et la Rete pour le Sud. En 1994, ils sont intégrés dans les coalitions, la Rete pour la gauche et la Ligue du Nord dans le Pôle des libertés: cette dernière en tirera un profit considérable puisqu'avec 8,4% des voix (évaluation de la partie proportionnelle) elle obtiendra 117 sièges soit 18,6% de la Chambre des députés (+10,2 points) devenant le second parti parlementaire et dépassant son partenaire Forza Italia qui avec 21% des voix n'a que 112 sièges soit 17,8% (-3,2 points).

Ce résultat est moins paradoxal qu'il n'y paraît, les voix de la Ligue étant concentrées sur les circonscriptions utiles et le partage des implantations avec les partenaires bien étudié.

Le tableau suivant, emprunté à Pierre Astié et Dominique Breillant montre la totale différence de résultats entre les élections de 1994 et celles de 1996 alors que les pourcentages de votes en faveur des principaux partis n'ont pas beaucoup évolué.

Jean-Claude Colliard: profesor, constitucionalista, juez electoral y hombre honesto

Tableau II : Les élections italiennes des 27-28 mars 1994
 d'après Pierre Astié et Dominique Breillat, « Repères étrangers ».
Pouvoirs 1994, n° 70, pp. 177

Uninominal		Proportionnel				Total sièges
Coalition	Sièges	Liste	% des voix	sièges	Par rapport aux élections de 1992, % des suffrages	
PÔLE PROGRESSISTE (GAUCHE)	164	Parti démocratique de la gauche, Refondation communiste (RC),	20,4	38	+4,3%	213
		Parti socialiste (PSI),	6,0	11	+0,4%	
		Verts (Verdi),	2,2	0	-12,1%	
		Alliance démocratique,	2,7	0		
		Gauche catholique anti-mafia	1,2	0		
PACTE POUR L'ITALIE (CENTRE)	4	Parti populaire italien (PPI ex DC)	11,1	29		46
		Pacti Segni (dissident de la DC)	4,6	13	-14%	
PÔLE DES LIBERTÉS (DROITE ET ALLIES)	302	Forza Italia (de Silvio Berlusconi),	21,1	30		366
		Ligue du Nord (d'Umberto Bossi),	8,4	11		
		Alliance nationale (MSI, néo-fascistes et autres),	13,5	23	+1,3%	
		Centre démocrate chrétien (CCD, transfuge de la DC),				
		Liste Panella	0	0		
			3,5	0		
AUTRES	5	Divers	3,5	0		5
TOTAL	475			155		630

La territorialisation de l'offre politique

Les élections italiennes du 21 avril 1996
 d'après Pierre Astié et Dominique Breillat, « Repères étrangers »,
Pouvoirs 1996, n° 78, pp. 172

Uninominal		Proportionnel				Total sièges
Coalition	Sièges	Liste	% des voix	Sièges	Par rapport aux élections de 1994, % des suffrages	
Refondation communiste (RC)	15	Refondation communiste	8,6	20	+ 2,6	35
L'Olivier (centre gauche)	246	Parti démocratique de la gauche (PDS),	21,1	+ 0,4		284
		Parti populaire (de R. Prodi)	6,8	+ 4,3		
		Renouveau (de L. Dini)	8			
Pôle des libertés et alliés (droite)	169	Forza Italia (de S. Berlusconi)	20,6	37	- 0,4	246
		Alliance nationale (de G. Fini)	15,7	28	+ 2,2	
		Centre démocrate chrétien (ccc-cdu)	5,8	12	+ 5,8	
		Liste Panella (radicaux)	1,9	0	- 1,6	
Ligue du Nord	39	Ligue du Nord	10,1	20	+ 1,7	59
		Verts (Verdi)	2,5	0	- 0,2	
Liste du Sud-Tyrol	3	Mouvement social flamme tricolore	0,9	0		
Indépendants	3	Autonomes	0,5	0		6
		Parti socialiste (PSI)	0,4	0		
		Autres ligues	0,2	0		
		Mani pulite (Segue)	0,1	0	6	
		Autres listes Verts	0,1	0		
		Parti socialiste d'AZ	0,1	0		
		Autres listes	0,3			
Total	475			155		630

Cette fois-là, c'est l'Olivier qui organise au mieux sa présence sur le terrain, intégration dans la coalition du Parti populaire et pacte de non-compétition dans des circonscriptions fragiles avec Rifondazione comunista, pendant que la Ligue du Nord quitte la coalition de droite. La sanction électorale de cette autonomie est lourde: 10,1 % des suffrages ne rapportent plus que 9.4 % des sièges, un progrès de 1,7 point aboutit à une division par moitié des sièges, la situation de concurrence à droite ainsi créée étant fatale au Pôle des libertés qui avec 44 % des voix n'obtient que 39 % des sièges, pendant que l'Olivier avec 32,2% en obtient 45 %... Même si dans la réalité, la différence est sans doute moins forte, car on ne dispose en données globales que des voix exprimées au scrutin proportionnel, alors que, répétons-le, 3/4 des sièges sont attribués au scrutin majoritaire (et l'Olivier en conquiert là 77 de plus pour 38 d'avance sur le total), il est clair que c'est la compétition entre parti local et partis nationaux, alliés la fois précédente, qui fait pour l'essentiel la différence. De la capacité des seconds à intégrer le premier, et la question est là celle du prix à payer, dépend le succès d'une éventuelle coalition.

C. La Belgique après avoir connu une situation du même genre avec la montée de partis locaux notamment en Flandre à partir des années soixante (12 et 5 sièges sur 212 pour les nationalistes flamands d'une part et les francophones d'autre part, aux élections du 23 mai 1965) va s'orienter dans les années suivantes vers une réelle division des partis nationaux (chrétiens sociaux, socialistes et libéraux) en deux partis associés mais différents, l'un pour la Flandre, l'autre pour la Wallonie, prélude à la division du territoire en communautés, évolution achevée par la constitution fédérale du 17 février 1994. On ne s'étendra pas ici sur le système très complexe des communautés ainsi mis en place, mais on soulignera la difficulté que présente désormais l'analyse d'un système de partis quelque peu rebelle à l'application de nos instruments de mesure habituels. Les trois éléments du tableau suivant qui présente de façon très simplifiée les réalités des élections du 21 mai 1995 montrent la perplexité que gagne l'observateur.

La territorialisation de l'offre politique

Tableau III : Les élections belges du 21 mai 1995

A. Résultats réels

Partis		% voix	sièges	% des sièges	rang en voix	SR ou sr
SOCIAL-CHRÉTIEN	CVP Flandre	17,1	29	19,3	1	+ 2,2
	PSC Wallonie	8,0	12	8,0	6	0
SOCIALISTES	SP Flandre	12,5	20	13,3	3	+ 0,8
	PS Wallonie	11,8	21	14,0	4	+ 2,2
LIBÉRAUX	VLD Flandre	13,1	21	14,0	2	+ 0,9
	PRL-FDF Wallonie	10,2	18	12,0	5	+ 1,8
EXTRÊME-DROITE	VB Flandre	7,8	11	7,3	7	- 0,5
	FN Wallonie	2,3	2	1,3	11	- 1
ÉCOLOGISTES	Agalev Flandre	4,4	5	3,4	9	-1
	Écolo Wallonie	4,0	6	4,0	10	- 0
VOLKSUNIE	Flandres	4,7	5	3,4	8	- 1,3
AUTRES		4,1	0		0	- 4,1
TOTAL		100%	150	100%		0

B. Résultats regroupés

Partis (ensembles)	% voix	sièges	% sièges	rang en voix	SR ou sr
Ensemble social-chrétien	25,1	41	27,3	1	+ 2,2
Ensemble socialiste	24,3	41	27,3	2	+ 3
Ensemble libéral	23,3	39	26	3	+ 2,7
Ensemble extrême-droite	10,1	13	8,7	4	- 1,4

Jean-Claude Colliard: profesor, constitucionalista, juez electoral y hombre honesto

Continuation.

Partis (ensembles)	% voix	sièges	% sièges	rang en voix	SR ou sr
Ensemble écologiste	8,4	11	7,3	5	- 1,1
Volkunie	4,7	5	3,4	6	- 1,3
Autres Divers	4,1	0	-	-	- 4,1
Total	100%	150	100%	-	0

C. Ordre d'arrivée par communauté

FLANDRE-PARTIS	RANG	SR ou sr
Chrétiens-sociaux CVP	1	+ 2,2
Libéraux VLD	2	+ 0,9
Socialistes SD	3	+ 0,8
Extrême-droite VB	4	- 0,5
Volkunie vu	5	- 1,4
Écologistes AGALEV	6	- 1,1
Divers	-	- 0,9
Total	-	0

WALLONIE PARTIS	RANG	SR ou sr
Socialistes PS	1	+ 2,2
Libéraux PRL FDF	2	+ 1,8
Chrétiens-sociaux PCS	3	0
Écologistes Ecol.	4	0
Extrême-droite FN	5	- 0,9
Divers	-	- 3,1
Total	-	0

Si l'on veut caractériser le système de partis belge dans son ensemble, quelle référence prendre en compte ? Le résultat officiel est celui illustré par le sous-tableau A: il fait apparaître cinq tendances politiques divisées en deux partis, soit dix auxquelles s'ajoutent la Volkunie et quelques divers, donc, sans compter ces derniers, onze

ayant une certaine importance : un multipartisme très poussé et un fractionnement très poussé⁶.

Mais est-ce la réalité? Entre les deux partis de chaque tendance, il n'y a pas de conflictualité, ils ne sont pas en compétition puisqu'ils ne présentent pas leurs candidats dans les mêmes territoires. Bien plus, et l'argument est fort si l'on veut bien admettre qu'une élection sert aussi, et sans doute surtout, à désigner un gouvernement, les partis de même tendance se sont trouvés, jusqu'à présent du moins, dans la même situation par rapport à la coalition gouvernementale: ou ensemble dedans ou ensemble dehors. La tentation est alors grande de les considérer comme complémentaires plutôt que comme concurrents et de soutenir que le « vrai » système de partis est celui qui est constitué par le regroupement des deux ailes, illustré par le sous-tableau B. On retrouve alors le traditionnel tripartisme belge, à peine atténué par les petits partis, extrême-droite, écologistes et Volksunie, les partis traditionnels regroupant, avec une quasi-égalité entre eux, plus de 70 % des voix et de 80 % et des sièges. Surgit alors une nouvelle difficulté: comme le montre la dernière colonne du sous-tableau, la loi de Rae sur la sur-représentation se trouve apparemment démentie, même si ce n'est que pour quelques dixièmes de point: ce n'est pas le premier parti qui est le plus sur-représenté, il n'arrive qu'en troisième position, mais le second puis le troisième. Mais ceci n'est en réalité qu'un artefact: si l'on revient, comme le fait le sous-tableau C au territoire où se fait l'élection, tout rentre parfaitement dans l'ordre : dans chaque communauté le rang d'arrivée détermine l'ordre de sur ou de sous-représentation avec une précision mécanique, à la seule exception à vrai dire négligeable, d'une légère inversion entre Volksunie et les écologistes pour ce qui est des Flandres.

Si en termes d'analyse gouvernementale le regroupement est plus cohérent avec les règles générales, en termes d'analyse électorale, c'est la séparation qui l'est davantage. Certes, on pourra, selon le phénomène auquel on s'intéresse, choisir l'une ou l'autre formule. Mais en définitive, pour qui veut introduire la Belgique dans une comparaison

⁶ L'indice de fractionnement calculé selon la méthode de Douglas RAE s'établit à 0.893 au niveau électoral et 0.876 au niveau parlementaire, record absolu pour les démocraties parlementaires contemporaines.

générale, comment qualifier son système de partis: multipartisme pur ou système à trois partis et deux demi?

D. Le Canada offre un exemple de complexification plus saisissant encore. Il est vrai qu'en matière de loi électorale, ce pays avait déjà ses lettres de noblesse, on se souvient qu'il était l'un des principaux exemples retenu par Georges Lavau pour discuter l'influence des modes de scrutin sur les systèmes de partis, telle que la proposait Maurice Duverger⁷. Si à l'époque l'exception n'était pas véritablement convaincante, elle l'est un peu plus quarante ans plus tard...

Jusqu'aux élections du 21 novembre 1988 incluses, le Canada se caractérisait par un système de partis très simple dominé par l'affrontement de deux partis candidats au pouvoir, conservateurs et libéraux, leur face-à-face n'étant troublé que par l'existence du petit NPD (Nouveau parti démocratique) atteignant dans les bonnes années 20 % des suffrages, mais très pénalisé par le scrutin uninominal majoritaire à un tour: système à deux partis et demi donc. Un sous-système local n'existe au Québec que pour les élections provinciales, le PQ ne se présentant pas aux élections fédérales; de ce fait la Belle province vote pour les libéraux jusqu'aux élections de 1980 et à partir de là (1984 et 1988) donne 80 % de ses sièges aux conservateurs (assurant ainsi leur victoire) et 20 % aux libéraux. Mais le pas est franchi aux élections du 25 octobre 1993, puisque se présente, au Québec seulement, le Bloc québécois qui emporte 54 des 74 sièges en jeu dans la province en en concédant 19 aux libéraux et seulement un aux conservateurs. Comme dans l'ensemble de la fédération le parti conservateur s'effondre en passant de 170 sièges à...2, le BQ devient le deuxième parti parlementaire et donc l'opposition officielle au gouvernement libéral. Cette performance est un peu atténuée aux élections du 2 juin 1997 qui confirment la complexification survenue depuis 1993, le BQ étant cependant dépassé comme deuxième parti par le nouveau « Reform Party ». Mais comme celles de 1993, les élections de 1997 mettent en évidence un système de partis beaucoup plus fragmenté, avec des conflictualités différentes selon les provinces comme le montre le tableau suivant.

⁷ Georges Lavau, *Partis politiques et réalités sociales, Contribution à une étude réaliste des partis politiques*, Cahiers FNSP, n° 38, 1953, p 169.

La territorialisation de l'offre politique

Tableau IV : Résultats globaux et par province
 des Élections canadiennes du 2 juin 1997

Province	VOIX EN %						SIÈGES						Caractère	
	Partis	Lib.	Réf.	BQ	NPD	Cons.	Indép.	Lib.	Réf.	BQ	NPD	Cons.	Ind.	Système
Terre-Neuve		38	3		22	37		4				3		2,5 2 →
Prince Edouard		45	1		15	38		4						2 2 →
Nouvelle-Écosse		28	10		30	31				6	5			3 2 →
Nouveau Brunswick		33	13		18	35		3			2	5		3,5 3 →
Québec		36		38	2	22		28		44		5		2,5 2 →
Ontario		49	19		11	19		101				1	1	Pdm → Pdm
Manitoba		35	24		23	18		6	3		4	1		3,5 3 →
Saskatchewan		25	36		31	8		1	8		5			3 3 →
Alberta		24	55		6	14		2	24					Pdm → Pdm
Colombie brit.		29	43		18	6		6	25		3			2,5 2 →
Territoire NO		43	12		21	17		2						Pdm → Pdm
Yukon		22	25		29	14					1			3,5 1 →
TOTAL des sièges		38	19	11	11	19	2	155	60	44	21	20	1	301
								51,5	19,9	14,6	7,0	6,7	0,3	100%
SUR-REPRÉSENTATION OU SOUS-REPRÉSENTATION								+ 13,5	+ 0,9	+ 3,6	- 4	- 12,3	- 1,7	0

La première particularité est celle du Québec avec donc l'irruption du BQ dans le Parlement fédéral: son succès prive le parti conservateur de toute forte représentation dans la province, ce qui signifie compte tenu du poids important de celle-ci dans l'ensemble canadien (77 sièges sur 301) que ce parti doit désormais conquérir une éventuelle

majorité sur les autres éléments de la fédération... soit donc 151 sièges sur les 227 restants ou les deux tiers. Ce phénomène déjà important se combine avec les autres puisque l'émergence confirmée du Reform Party, concurrent direct du parti conservateur, fait qu'il existe maintenant, selon les provinces, des situations de conflictualité spécifiques et des sous-systèmes différents, ce que l'on a essayé de caractériser, de manière très cursive, dans la dernière colonne du tableau où la première indication définit le système de partis au niveau électoral et le second le même système au niveau parlementaire.

Conséquence du scrutin uninominal majoritaire à un tour dont les effets, localement, ne sont pas entièrement démentis, il reste des situations simples : trois cas de partis dominant au profit des Libéraux en Ontario et dans les territoires du Nord-Ouest, au profit des Réformateurs en Alberta, des cas à deux partis ou deux et demi mais volontiers différents : face-à-face classique Libéral/Conservateur pour Terre-Neuve et l'Île du Prince Edouard, mais Libéral/BQ pour le Québec, Libéral/Réformateur pour la Colombie britannique. Mais aussi, peut-être en situation de transition, des tripartismes Libéral/Réformateur/NPD au Saskatchewan voire des systèmes à trois partis et demi (Nouveau Brunswick, Manitoba, Yukon).

Tout cela se combine pour former un système de partis national assez divers: cinq partis obtiennent une représentation parlementaire supérieure à 20 sièges, les phénomènes de sur et sous-représentation restent assez classiques, la bonne performance du BQ de ce point de vue s'expliquant bien entendu par la concentration de toutes les voix sur les seules circonscriptions québécoises, le caractère improductif des voix conservatrices dans la même province pesant lourd de son côté pour la sous-représentation du parti conservateur. Province par province les systèmes de partis sont relativement faciles à caractériser, voire à expliquer, le Reform Party ayant tendance à supplanter mais de façon inégale selon les cas, le Parti conservateur⁸. Mais comment caractériser le système existant actuellement au niveau fédéral: parti dominant, tripartisme, trois partis et deux demi? On n'est plus en tout

⁸ Voir Mathilde BOURGUEIL, *L'évolution du système de partis politiques au Canada depuis les années 1990*; mémoire de DEA « Institutions et politiques publiques », 1998, p. 85.

cas dans le bipartisme traditionnel, le système national étant pour l'instant (peut-être de façon provisoire) le résultat de conflictualisation territoriales différentes, ce qui conduit à l'éventuelle distinction entre système principal et système secondaire, point par lequel on voudrait, après ce tour d'horizon, terminer.

III. Système principal et système secondaire

Ces différents exemples, et notamment le dernier, nous semblent conduire à envisager désormais ce schéma: à côté d'un système de partis national peuvent exister sur certaines parties du territoire des systèmes secondaires, caractérisés par l'importance d'autres clivages et donc la mise en avant d'autres enjeux, notamment autour de revendications autonomistes voire indépendantistes. Tant que les partis qui en sont porteurs limitent leur présence aux élections locales, ou tant qu'ils restent à un niveau électoral modeste qui les confine à la marginalité dans le Parlement national, le système principal suffit à expliquer le fonctionnement du pays considéré. Mais la question se pose différemment lorsque le système secondaire fait irruption dans les élections constitutives du système principal, les élections législatives nationales, avec suffisamment de force pour modifier les résultats et devenir un élément déterminant: c'est bien ce qui se passe en Espagne avec les catalans de Convergence et Union pour ne citer que leur exemple, en Italie où l'intégration ou non de la Ligue du Nord dans la coalition de droite la fait gagner ou perdre, au Canada où, pour ne signaler que ce phénomène, la présence du Bloc québécois réduit les potentialités de majorité, tout spécialement pour le parti conservateur. Quant à la Belgique, on a montré que le système national était en réalité la combinaison de deux sous-systèmes secondaires.

Ce phénomène a évidemment des conséquences considérables pour le système politique qu'il s'agisse de son fonctionnement ou de son analyse. Sur le fonctionnement, on a déjà dit qu'il rend plus difficile l'existence d'une majorité, que ce soit celle d'un seul parti, empêché de conquérir un certain nombre de sièges, ou d'une coalition à laquelle se posera le problème de l'intégration éventuelle

d'un partenaire exigeant. Une autre conséquence est évidemment la survalorisation de l'enjeu local, autonomie ou indépendance : vécu comme essentiel pour 10 % de la population qui vote pour les partis qui en sont porteurs (c'est le niveau qu'atteignent approximativement les partis autonomistes espagnols, la Ligue du Nord italienne et le Bloc québécois), il peut devenir la question clé dans l'attribution du gouvernement à tel ou tel parti ou coalition: ainsi les partis autonomistes espagnols qui soutiennent le gouvernement Aznar pourraient arithmétiquement, en joignant leurs voix au PSOE, le renverser et le remplacer. Dans la formation d'une coalition ou proto-coalition, les tentatives de surenchère entre grands partis pour s'assurer ce soutien décisif, en concédant plus que l'autre, sont grandes et peuvent amener à ce qu'une solution voulue par 10 % mais rejetée par 90 % soit au moins partiellement retenue. On peut, il est vrai, répondre à cela qu'un parti n'est pas obligé de compromettre sur ce qu'il considère comme essentiel et par ailleurs que cet avantage, simple application de la théorie de la valeur marginale, loin de valoir pour les seuls partis autonomistes, est l'apanage de tous les petits partis susceptibles de fournir un appoint décisif.

En ce qui concerne maintenant l'analyse du système politique, le phénomène rend plus difficile l'utilisation de nos instruments traditionnels en particulier pour ce qui est de l'effet des lois électorales et de la caractérisation des systèmes de partis, préalable à la théorie des coalitions.

Pour ce qui est des modes de scrutin, on sait depuis Douglas Rae que la sur-représentation des grands partis et la sous-représentation des petits aide puissamment au défractionnement du système de partis et donc à la constitution de majorités gouvernementales et qu'en particulier celles qui sont formées d'un seul parti le doivent, pour près des deux tiers des cas, à ce phénomène⁹.

On a montré que, même si une explication cohérente est possible, la territorialisation peut rendre ces effets moins puissants et moins déterminants. Pour ce qui est de la définition du système de partis, outre

⁹ Ouvrage précité p. 74. La proportion de « majorités fabriquées » est de 63 % selon D. Rae. Sur un échantillon historiquement plus étendu, mais limité à l'Union européenne nous arrivons à 78 % (calcul sur l'ensemble des majorités parlementaires détenues par un seul parti).

la question du nombre qui n'est pas simple, on rappellera les exemples de la Belgique et du Canada, surgit la difficulté supplémentaire de savoir comment placer ces partis sur le continuum politique, généralement construit sur un axe droite/gauche ou conservatisme/changement qui ne les concerne qu'assez peu ou en tout cas de façon secondaire. L'aptitude de certains à soutenir aussi bien un gouvernement de gauche qu'un gouvernement de droite (ainsi le parti catalan) pourrait évidemment amener à les qualifier de centristes, ce qui pour des partis désignés comme périphériques dans la terminologie rokkanienne, par opposition aux partis centralistes, serait curieux mais ce nominalisme ne résoudrait rien. Ils se situent en réalité sur un autre axe et ces deux axes sont irréductibles l'un à l'autre, ce qui complique description et analyse, Il est vrai que la perplexité du chercheur ne peut suffire à condamner l'objet !

Pour finir, et au risque de la digression, on voudrait signaler que l'existence d'un double système de partis, système principal et système secondaire peut se poser également dans d'autres cas, non pas en raison de l'existence des partis locaux mais de celle d'élections différentes, notamment locales, et ce n'est donc pas si éloigné, dès lors qu'elles se tiennent selon un mode de scrutin différent. Cela pourrait devenir le cas de la Grande-Bretagne d'après la dévolution, et, comme nous l'avons déjà signalé¹⁰, il est possible de montrer quelques signes en ce sens dans la France d'aujourd'hui. En règle générale tout pays retient pour ses différents scrutins un mode uniforme lié à son histoire et à sa culture politique: l'ensemble repose sur un principe majoritaire (pays anglo-saxons par exemple jusqu'à l'exception galloise et écossaise) ou un principe proportionnel (Allemagne, Scandinavie etc.). Mais en France, depuis les années quatre-vingts, nous avons un système double:

- Scrutin majoritaire pour les élections présidentielles, législatives et cantonales ;

¹⁰ Voir notre article : « La singularité française » ; pp. 47-62 in *Pouvoirs*, 1998 n° 85 et dans le même sens ; Jean –Luc PARODI. «Proportionnalisation périodique, cohabitation, atomisation partisane : un triple défi pour le régime semi-présidentiel de la Cinquième République » ; *RFSF*, juin –aout 1997, pp. 292-311.

Jean-Claude Colliard: profesor, constitucionalista, juez electoral y hombre honesto

- Scrutin proportionnel pour les élections européennes et régionales, ceci se complétant par les élections sénatoriales (au suffrage indirect il est vrai) et municipales qui associent, de manière différente, l'un et l'autre.

Ceci n'est pas sans conséquences si l'on reste duvergériste, ce qui est le cas, et donc si l'on considère que le mode de scrutin agit comme « un frein ou accélérateur »¹¹ sur le système de partis; utiliser simultanément scrutin majoritaire et scrutin proportionnel revient à conduire avec frein et accélérateur, ce qui, sauf à être un virtuose du talon-pointe, contient quelques risques d'embarquée. Il nous semble que c'est ainsi que s'explique le maintien, voire le développement de partis qui normalement, las de leurs insuccès dans les élections tenues au scrutin majoritaire, devraient dépérir ou se fondre dans les grands partis du « quadrille bipolaire » pour reprendre une expression du même auteur: de fait, de 1962 à 1984, l'histoire de notre système de partis est celle de sa simplification croissante¹². Mais les choses changent à ce moment-là et on ne peut s'empêcher de penser que cela peut être mis en rapport avec le développement d'autres élections, tenues celles-là à la proportionnelle: élections européennes inventées à partir de 1979 mais qui prennent leur plein effet à partir de 1984 et élections régionales qui interviennent à partir de 1986. La proportionnelle à amplitude nationale pour les élections européennes, départementales pour les élections régionales, à peine limitée par la barre de 5 % des suffrages exprimés, permet à des partis, condamnés ailleurs par le scrutin majoritaire, de trouver là un certain nombre de rétributions, sièges et possibilités de faire l'appoint dans les majorités régionales, qui les encouragent à persévérer dans leur être.

On peut accepter de ne pas avoir de députés à Paris si on en a à Strasbourg, de ne pas avoir de conseillers généraux si on a des conseillers régionaux. Et ce d'autant plus que les électeurs qui considèrent volontiers

¹¹ Selon la métaphore utilisée par Maurice DUVERGER dans les plus récentes éditions des «*Partis politiques*»; voir celle de la collection Point-Politiques au Seuil, 1976, p. 292.

¹² Voir notre article, Le système de partis ou la Constitution politique de la V République », RDP, 1998, n° 5-6, pp. 1611-1624.

ces élections comme non-décisives cèdent facilement à la tentation de l'éparpillement. C'est ainsi que sont attribués hors des quatre du quadrille traditionnel 37 sur 87 mandats européens en 1994 (soit 42 %, en raison essentiellement des « dissidences » Tapie et de Villiers) et, de manière peut-être plus pérenne 38,5 % des mandats régionaux en 1992 et encore 33 % (554 sur 1671) en 1998. Ainsi confirmés ces « partis secondaires » peuvent faire irruption dans le système principal, celui des élections majoritaires, et en altérer la mécanique: c'est ainsi que le Front National, c'est à lui qu'on pense ici, avec dans une moindre mesure les écologistes, est à l'origine de l'augmentation frappante du nombre de triangulaires au deuxième tour des élections législatives, 14 en 1993 et 76 en 1997 ; on n'entrera pas ici dans le débat, moins simple qu'il n'y paraît, de savoir si le résultat global s'explique par là...

On peut certes penser qu'il s'agit là d'un phénomène transitoire et qui va d'une manière ou d'une autre rentrer dans le schéma classique: soit parce que ces partis rejoignent les coalitions, comme l'ont fait les Verts en 1997 et comme l'intention en est parfois prêtée aux partisans de Bruno Mégret, soit parce que s'organiseront sur le territoire, un peu à la manière canadienne des bipolarisations différentes. Jusqu'au début 1999 où cette probable évolution est mise en cause par l'éclatement tant du Front National que de l'Alliance, on pouvait ainsi s'attendre à voir apparaître à côté de la conflictualité principale PS/Alliance pour la majeure partie du territoire, des conflictualités spécifiques comme PS/FN en Provence-Alpes-Côte d'Azur ou Alliance/FN en Alsace. Mais la visibilité est devenue pour l'heure plus faible et il n'est pas évident que les élections européennes de juin 1999 suffisent à elles seules à éclairer le paysage...

C'est sur cette dernière note d'incertitude que l'on s'arrêtera: la territorialisation que l'on a cru pouvoir signaler dans plusieurs cas n'est peut-être que transitoire dans les systèmes de partis en mutation. Mais pour l'heure, ça et là, elle existe et complique, c'est là son moindre défaut, la tâche du comparatiste !

La territorialización de la oferta política*

No se quiere hablar aquí solo de la aparición de partidos locales en un sentido restrictivo, o sea, establecer una distinción definitiva entre partido local con un papel únicamente local y partido nacional con un papel exclusivamente nacional, ya que esto precisamente está cambiando en ciertos sistemas políticos en los que la oferta electoral, desde hace 10 años, se ha vuelto más compleja.

Antes, el esquema tradicional se caracterizaba por la certidumbre de constatar, de manera uniforme en todo el país, la presencia de los mismos conflictos y actores, a partir de que se podía definir para cada país un sistema de partidos, y demostrar su influencia en la totalidad del funcionamiento de los sistemas políticos. No obstante, parece que la realidad, en un número creciente de casos, es más compleja, debido a la aparición de una condición propia de los territorios locales.

Hasta la década de 1980 funcionó un esquema tradicional con estas características: los *clivajes* de Stein Rokkan; los modos de sufragio, freno o acelerador del sistema de partidos, de Maurice Duverger, y la polarización de Giovanni Sartori, lo que permitió entender el funcionamiento de la democracia en los diferentes países gracias a unos instrumentos de análisis sencillos, prácticos y bien hechos.

* Publicado en *Nouveaux partis, nouveaux enjeux*, Dreyfus ed., Publications de la Sorbonne, 1999, pp 75-97.

- El cómputo de los partidos, su número comparado con su dimensión, gracias a la invención de la noción de semipartido de Jean Blondel, así como investigaciones contemporáneas más complejas.
- Los sistemas electorales y sus efectos: Maurice Duverger, Douglas Rae y sus sucesores, en busca de reglas absolutas, de umbrales de exclusión e inclusión.
- La constitución de las coaliciones gubernamentales de William Riker, Robert Axelrod y, sobre todo, Abram de Swaan, cuyo modelo de *closed minimal range coalition* funciona bien.

Hoy en día, aunque estos modelos todavía son válidos, las dificultades son más fuertes que hace 20 años, ya que, aunque se mantiene el esquema unidimensional, se notan diferencias, que derivan en plantear la cuestión de su eventual coexistencia con un sistema secundario.

I. La persistencia de un esquema unidimensional

Llamamos esquema unidimensional al hecho de que los partidos políticos tengan vocación para conquistar, total o parcialmente, el poder. El electorado los hace ratificar los objetivos que se proponen realizar por medio de una acción gubernamental en el ámbito nacional, pues se organizan alrededor del clivaje existente en el territorio de cada Estado, en cuanto a la democratización, la laicidad, la defensa de los trabajadores, las cuestiones internacionales y presentan candidatos en todo el país con base en ello.

Desde luego, en este sistema hay partidos satélites, como los define Stein Rokkan, pero no cuestionan este esquema al no impedir que un partido o una coalición obtenga la mayoría parlamentaria. Por ejemplo, es el caso en Alemania, con la CSU bávara, aliada local de la CDU y miembro del mismo grupo parlamentario.

Asimismo, los partidos nacionalistas galeses y escoceses que existen desde 1970 no molestan el bipartidismo de Reino Unido, con tan solo 1.8% de la votación, como el partido del Tirol Sur en Italia con 1% a 2% de la votación en 1992, o los partidos ultramarinos franceses con pocos representantes que se unen a los partidos metropolitanos.

Finalmente, el esquema explicativo de los grandes debates nacionales abarcaba la casi totalidad del universo institucional, lo que es aún cierto en 12 de los 15 países de la Unión Europea y para 3 de los 4 países mencionados anteriormente, aunque se puede notar un cierto desarrollo en cuanto a la diferenciación de la oferta política en el ámbito local.

Por ejemplo, en RFA, a pesar de que el partido bávaro se haya quedado tranquilo, la creación de un nuevo semipartido, el PDS en los Länder del Este, hizo al sistema un poco más complejo. Se necesitó adaptar en 1990 el umbral de 5% para que pudiera ser representado, pero una vez derogada esta facilidad logró sobrevivir hasta conseguir amenazar la mayoría de las coaliciones previsibles: CDU-FDP o SPD-Verdes. Al final no fue el caso; sin embargo, aunque es una fuerza electoral solo en el este del país, alcanza casi la importancia de los otros dos semipartidos: FDP y Verdes.

En cuanto a Reino Unido, desde las elecciones del 19 de mayo de 1997, los partidos locales ocupan 4% de los escaños en la Asamblea, que se reparten los nacionalistas galeses, escoceses e irlandeses. Se puede notar que sus luchas tuvieron efectos, ya que se les otorgó la elección de asambleas locales a Escocia y Gales, durante las cuales los partidos nacionalistas obtuvieron 30% de los votos. Si se confirmara este fenómeno en el ámbito nacional, se podría afectar el bipartidismo tradicional de la Cámara de los Comunes. Al contrario, si se arreglara el asunto irlandés, esto podría derivar en una armonización entre los partidos específicos de Ulster y los partidos nacionales.

Ahora, en Francia, aunque el problema es más complejo, existe la misma “devolución” de facultades en Nueva Caledonia y también, pronto, en Polinesia. Dicho esto, este fenómeno no tiene la misma importancia, como en España, Italia y Bélgica, a los cuales se puede añadir el caso de Canadá.

II. La nueva importancia de la diferenciación

Sin ninguna preocupación de síntesis, veamos estos diferentes casos, del más sencillo al más complejo, ilustrándolos con los resultados de las últimas elecciones legislativas.

A. España vivió una transición rápida hacia la democracia con un sistema de partidos simple: un polo conservador y otro socialdemócrata, aunque el término *polo* puede considerarse exagerado, dada la existencia de gobiernos mayoritarios, o sea, la mayoría absoluta de un partido en las cortes, como el PSOE, en 1982, 1986 y 1989. Por lo tanto, era secundaria la integración de ramas locales de este partido para constituir una mayoría, en su caso el Partido Socialista de Cataluña o la izquierda vasca, así como la participación en cada elección de una decena de partidos nacionalistas locales, con uno o dos diputados en las cortes, excepto el partido Convergencia y Unión, lo que no impedía la constitución de una mayoría a favor de uno u otro de los dos grandes partidos (el centro-derecha integrado por el Partido Aragonés y la Unión del Pueblo de Navarra).

Todo cambia completamente con las elecciones del 6 de junio de 1993 y las del 3 de marzo de 1996, cuando el PSOE pierde primero la mayoría absoluta y luego la mayoría simple a favor del Partido Popular. Así pues, para constituir una mayoría los dos grandes partidos necesitan obtener el apoyo de partidos periféricos, como el Partido Catalán, Convergencia y Unión, el Partido Nacionalista Vasco y la Coalición Canariense. La consecuencia es que el papel de estos partidos periféricos se vuelve central. Asimismo, además de los tres últimos partidos citados, cabe señalar que otros cinco partidos tienen representantes en las cortes, lo que podría ser importante en caso de mayoría cerrada.

Este hecho refleja también una intensa fragmentación local, ya que no hay solo un partido nacionalista en las diferentes comunidades regionales, sobre todo donde existe un estatus especial, lo que genera una contienda intensa para ganar las elecciones gubernamentales locales y, como consecuencia de estas luchas, la participación de candidatos locales en las elecciones nacionales, o sea, como lo veremos después, una nacionalización del sistema de partido local.

Para terminar, esta presencia relevante de los partidos locales no implica una distorsión de los resultados electores, como lo enseñan los cálculos de la sobrerepresentación y subrepresentación, ya que están confirmadas las reglas establecidas por Douglas Rae: sobrerepresentación del primer partido y del segundo, y subrepresentación de los demás. El modo de sufragio español —proporcional y con pequeños distritos— permite obtener la mayoría absoluta con solo 40% de

los votos, debajo de este porcentaje se requiere el apoyo de pequeños partidos locales.

B. El modelo italiano es más complejo, no en cuanto a las instituciones, sino en cuanto al sistema de partidos y la ley electoral. Se trata de un sufragio mixto, con 3/4 de los diputados electos por representación mayoritaria relativa y 1/4 por representación proporcional, lo que produce una bipolarización clara entre el Polo de las Libertades (derecha) y la Coalición del Olivo (izquierda). Con este modo de sufragio predomina la representación mayoritaria, que hace de la buena articulación entre las diferentes candidaturas en cada coalición un factor decisivo que plantea la cuestión de los partidos regionales. En 1992 aparece la Liga del Norte en Italia septentrional y el partido La Rete en el sur del país. En 1994 estos dos partidos integran las grandes coaliciones: de izquierda para La Rete y de derecha para la Liga del Norte. Esta última se aprovecha mucho de ello, ya que obtiene 18.6% de los escaños de la cámara legislativa, con solo 8.6% de la votación, por encima de su aliado Forza Italia, que obtuvo solo 17.6% de los escaños con 21% de la votación. Sin embargo, este resultado es menos paradójico de lo que parece, ya que la repartición de las candidaturas fue parte de un pacto bien estudiado con sus aliados.

Los resultados cambian totalmente entre 1994 y 1996, con un porcentaje de votos para los grandes partidos, casi parecido a la elección anterior, en razón de la mejor organización de la Coalición del Olivo, al integrar a su coalición al Partido Popular y pactar no competir en los distritos cerrados con Rifondazione Comunista, mientras que la Liga del Norte salió de la coalición de derecha. La sanción es inmediata, con 10.1% de los sufragios obtuvo esta vez solo 9.4% de los escaños. La división es fatal para el Polo de las Libertades, con 44% de la votación obtiene 39% de los escaños, en tanto que con 32.2% el Olivo obtiene 45% de los escaños. La competencia, en este caso entre el partido local y los partidos nacionales, hizo la diferencia, o sea, la capacidad de estos a integrar al primero a su coalición, lo que plantea la cuestión del precio a pagar.

C. Bélgica, después del crecimiento de los partidos locales en Flandes, en la década de 1970 vive una división de los partidos nacionales —cristianos sociales, socialistas y liberales— en dos grupos asociados pero diferentes, en Flandes y en Valonia, preludio a la división del

territorio en comunidades. Por lo tanto, se destaca la complejidad del análisis del sistema de partidos por medio de los instrumentos tradicionales. Entonces, ¿qué se debe tomar en cuenta para caracterizar el sistema de partidos belga? El resultado oficial enseña 5 tendencias políticas divididas en 2 para las 2 regiones, más la Volksunie y algunos otros, o sea, un multipartidismo y un fraccionamiento muy avanzado.

Sin embargo, ¿esto muestra la realidad? No existe conflicto entre los dos partidos regionales de cada tendencia y no hay competencia entre ellos, ya que no presentan candidatos en los mismos territorios. Además, adoptan la misma postura respecto a la designación del gobierno: juntos adentro o afuera. En consecuencia, pueden considerarlos complementarios y agruparlos para interpretar los resultados. De esta manera, sí, encontramos de nuevo el tripartidismo belga tradicional, al cual se añaden los pequeños partidos de extrema derecha, ecologistas y Volksunie; sin embargo, los partidos tradicionales obtienen más de 70% de la votación y 80% de los escaños.

Un último problema subsiste en torno a la ley de Rae relativa a la sobrerrepresentación del primer partido que aparentemente es inválida, ya que ocupa solo el tercer lugar en el ámbito nacional. Pero, si regresamos a los territorios divididos, se encuentra perfectamente confirmada esta regla, en efecto, el lugar ocupado en el ámbito regional determina bien el orden de sobre y subrepresentación, casi mecánicamente.

En conclusión, si en términos de análisis gubernamental agrupar los resultados es más coherente con las reglas generales, en términos de análisis electoral lo es más separarlos; no obstante, ¿cómo calificar el sistema de partidos: multipartidismo puro o sistema con tres partidos y dos semipartidos?

D. Canadá ofrece un ejemplo de complejidad más asombroso. Hasta las elecciones del 21 de noviembre de 1988 se caracterizaba por un sistema de partidos muy sencillo: una contienda para el poder entre dos partidos, el Conservador y el Liberal, a los cuales se añadía un pequeño partido, el NDP (Nuevo Partido Democrático) que alcanzaba en sus mejores años 20% de la votación, ya que no le favorecía el sufragio uninominal mayoritario con una sola vuelta. En paralelo, un subsistema local existía en Quebec, solo para las elecciones provinciales, dado

que el PQ no se presentaba en las elecciones federales, y, de hecho, la Bella Provincia votó por los liberales hasta 1980 y, a partir de ahí, por los conservadores 80 por ciento. Pero todo cambia con las elecciones del 25 de octubre de 1993, cuando por primera vez participa el Bloque Quebequense (BQ) en las elecciones federales y gana 54 de los 74 escaños de la provincia. El colapso del Partido Conservador en toda la Federación, el cual pasó de 170 escaños a 2, hizo del BQ el opositor oficial del partido liberal. Sin embargo, en las elecciones de 1997 perdió su segundo lugar a favor del Reform Party, lo que refleja muy bien la complejidad del sistema de partidos iniciada en 1993: fragmentado y con una gran variedad de conflictos locales.

En resumen, la representación del BQ en el Parlamento federal le quita casi toda la suya al Partido Conservador en Quebec, lo que lo obliga, para poder obtener la mayoría (en razón del peso de Quebec en la cámara federal, 77 escaños de 301), a ganar en las otras provincias de la Federación los dos tercios de los cargos restantes. A esta primera particularidad se debe añadir también el crecimiento del Reform Party, concurrente directo del Partido Conservador, lo que deriva en las provincias en conflictos específicos y subsistemas locales diferentes.

Como consecuencia del sufragio uninominal con una vuelta, las situaciones son sencillas en varios territorios. Provincias con 1 partido dominante: el partido liberal en Ontario y los territorios del noroeste, o los Reformadores en Alberta; provincias con 2 partidos o 2 partidos y medio: Liberal/Conservador en Tierra Nueva y la Isla del Príncipe Eduardo; Liberal/BQ en Quebec, Liberal/Reformador en Colombia Británica. Sin embargo, existen también provincias con 3 partidos: Liberal/Reformador/NDP en el Saskatchewan, o con 3 partidos y medio en Nuevo Brunswick, Manitoba y Yukon.

Todas estas realidades locales se combinan para constituir un sistema de partidos nacional diverso: 5 partidos tienen una representación parlamentaria superior a 20 escaños, con fenómenos de sobre y subrepresentación clásicos. La sobrerrepresentación del BQ y la subrepresentación del Partido Conservador se explican, para el primero, por la concentración de sus votos en los distritos quebequenses y, para el segundo, por su representación casi nula en esta misma provincia. Provincia por provincia, se pueden entonces caracterizar y explicar sencillamente los sistemas de partidos, con un crecimiento del

Reform Party, en detrimento del Partido Conservador, pero ¿cómo caracterizarlo en el ámbito federal: partido dominante, tripartidismo, tres partidos o dos y medio? Los conflictos territoriales locales diferentes llevan a distinguir un sistema principal y un sistema secundario, tema que vamos a abordar en la última parte de este texto.

III. Sistema principal y sistema secundario

Estos diferentes ejemplos, sobre todo el último, nos llevan a considerar este nuevo esquema: un solo sistema de partidos nacionales, combinado con varios sistemas secundarios, en diferentes partes del territorio con características y clivajes también distintos, vinculados, con reivindicaciones autonomistas e independistas.

La cuestión del sistema secundario se plantea particularmente cuando este empieza a afectar los resultados del sistema principal, volviéndose un elemento determinante, como es el caso del partido Convergencia y Unión, en España; La Liga del Norte, en Italia; el Bloque Quebequense, en Canadá, así como en Bélgica, donde enseñamos que el sistema nacional es la combinación de dos sistemas secundarios. Este fenómeno tiene desde luego consecuencias importantes en el sistema político, no solo en torno a su funcionamiento, sino también en su análisis.

En cuanto a su funcionamiento, ya dijimos que hace difícil, para un solo partido o coalición, obtener una mayoría, al obligarlos a integrar un nuevo aliado exigente; otra consecuencia también es la sobrevalorización de temas locales, autonomía o independencia, esenciales solo para 10% de la población que vota por estos partidos, que pueden volverse, sin embargo, fundamentales para la designación del gobierno, según el partido o la coalición que apoyen. Por lo tanto, obtener el respaldo decisivo de estos institutos puede llevar a los grandes partidos a aceptar una solución deseada por tan solo 10% de la población. Dicho esto, no hay ninguna obligación para ellos de comprometerse y la teoría del valor marginal se aplica también a otro tipo de partidos, capaces de dar un mismo apoyo decisivo.

Ahora, respecto al análisis del sistema político, esto dificulta la utilización de nuestros instrumentos tradicionales, especialmente el

efecto de las leyes electorales y la caracterización de los sistemas de partidos, condición previa a la teoría de las coaliciones.

En torno al modo de sufragio, desde Douglas Rae sabemos que la sobrerrepresentación de los grandes partidos permite impedir el fraccionamiento del sistema de partidos y, por consecuencia, favorecer la constitución de mayorías parlamentarias, especialmente las mayorías constituidas por un solo partido, cuya causa principal es este mismo fenómeno, en dos tercios de los casos.

Enseñamos anteriormente que esta territorialización no solo menoscaba los efectos de la sobrerrepresentación, afecta también la definición del sistema de partidos y plantea la cuestión relativa a su número y a la manera de clasificarlos, ya que el continuum político, que descansa tradicionalmente en los ejes derecha/izquierda o conservatismo/cambio, no se aplica directamente a estos partidos. Su apoyo tanto a un gobierno de derecha como a uno de izquierda puede llevar a calificarlos de centristas, pero eso sería extraño al considerar la terminología de Rokkan, quien distingue los partidos periféricos en oposición de los partidos centristas. De todas maneras, estos se ubican en otro eje político que no se puede reducir al otro, lo que complica la descripción y el análisis.

Para terminar, queremos destacar que un doble sistema de partidos, principal y secundario, distinto al sistema de los partidos nacionales y locales, se puede identificar, en el marco de elecciones diferentes por naturaleza y con un modo de sufragio también diferente. En efecto, en general cada país elige un modo de sufragio uniforme para sus varias elecciones a partir de su historia y su cultura política, que es de modo mayoritario como en los países anglosajones, excepto Gales y Escocia, o proporcional como en Alemania y Escandinavia. Al contrario, en Francia se estableció un sistema doble:

- Sufragio mayoritario para las elecciones presidenciales, legislativas y cantonales.
- Sufragio proporcional para las elecciones europeas y regionales, y también las elecciones senatoriales y municipales que combinan uno y otro de manera diferente.

Esto tiene consecuencias en el sistema de partidos, como lo explica Duverger, ya que el modo de sufragio puede actuar como freno o acelerador, pues utilizar los dos modos consiste en usar el freno y el acelerador al mismo tiempo, lo que puede generar accidentes. En efecto, este contexto explica el desarrollo de partidos que debieron desaparecer o unirse a la cuadrilla bipolar, como sucedió de 1962 a 1984. Tal vez el cambio se puede explicar con el desarrollo de otras elecciones proporcionales, como las europeas inventadas en 1979 y las regionales en 1986. Esta representación proporcional con amplitud nacional para las elecciones europeas o departamentales para las elecciones regionales, con un umbral de 5% para ser electos, da la oportunidad a partidos limitados por la representación mayoritaria de obtener representantes y retribuciones que los alienten a continuar. Además, se advierte que los resultados de estas elecciones son fragmentados, ya que los electores no las consideran decisivas; así, los partidos que no pertenecen a los cuatro partidos de la cuadrilla tradicional obtuvieron 37 escaños europeos de 87 en 1994, o sea, 42% de la votación, 38.5% de los escaños regionales en 1992 y 33% en 1988. De esta manera, los partidos secundarios pueden influir en el sistema principal, que ocupa elecciones mayoritarias, y modificar su mecanismo, como por ejemplo el FN (Frente Nacional) o los Ecologistas. Por lo tanto, se multiplicaron las segundas vueltas con 3 candidatos durante las elecciones legislativas, 14 en 1993 y 76 en 1997.

Para terminar, se puede considerar como un fenómeno transitorio que los partidos citados integren coaliciones, como lo hicieron los Verdes en 1997 o como lo quieren unos miembros del Frente Nacional, o que se organice una bipolarización diferente en el territorio, como en Canadá. En efecto, hasta 1999 y la explosión del partido Frente Nacional y Alianza Conservadora, se podía esperar una contienda principal entre PS/Alianza (RPR-UDF) y varias contiendas específicas entre PS/FN o Alianza/FN. Concluimos con esta incertidumbre respecto al futuro de esta territorialización del poder que dificulta el trabajo comparativo.

Sur le qualificatif de « semi-présidentiel »*

L'hésitation sur la pertinence de l'appellation de « régime semi-présidentiel » n'est pas nouvelle. Depuis que Maurice Duverger a introduit cette catégorie dans la classification traditionnelle des régimes politiques¹, elle a fait preuve pourtant d'une belle résistance puisqu'elle est aujourd'hui admise dans de nombreux manuels, dans les dictionnaires de terminologie constitutionnelle et même dans le vocabulaire courant des commentateurs de la vie politique.

À l'inverse, les autres propositions faites pour qualifier le régime spécifique de la V^e République, qu'il s'agisse du « principat », du « régime présidentiel » ou du « correctif présidentiel », n'ont guère dépassé le cercle, estimable certes, décrit par la plume de leurs auteurs. Et le fait que le modèle français, moins isolé qu'il ne l'était il y a quelques années, se trouve maintenant rejoint par d'autres exemples dans plusieurs des pays issus du démantèlement de l'empire soviétique, ceux-là même dont Patrice Gélard décrit régulièrement l'évolution², n'a pas amené à reprendre la question de la dénomination, ce que l'on voudrait faire ici en quelques lignes consacrées aux contraintes

* Publié dans *Mélanges Patrice Gélard*, Montchrestien, 1999, pp. 229-234.

¹ Notamment *In Échec au Roi*, Albin Michel, 1977, 250 p. Et, pour un approfondissement, les actes du colloque qu'il a dirigé, CACSP : *Les régimes semi-présidentiels*, PUF, 1986, p. 367.

² Sa chronique dans la *Revue française de droit constitutionnel*.

Sur le qualificatif de « semi-présidentiel »

institutionnelles, aux ressources qui pourraient fonder cet éventuel régime, ce terme étant à discuter pour finir.

I

Lorsqu'il avait fait, il y a quelques années, un premier point sur cette controverse. Olivier Duhamel avait montré³ que, par-delà les différences de vocabulaire, un accord sur le fond apparaissait dès lors que Maurice Duverger avait affiné sa position en acceptant de considérer que l'élection du chef de l'État au suffrage universel direct ne pouvait être retenue à elle seule comme critère pertinent pour fonder une classification solide (ainsi le colloque signalé plus haut ne retient, en dehors de la France, que les cas de Weimar, de la Finlande et du Portugal).

S'il en fallait une preuve supplémentaire, les trois expériences de cohabitation intervenues en France depuis 1986 seraient là pour l'apporter et montrer que la maîtrise de la majorité parlementaire est tout aussi indispensable... même si on ne s'arrêtera pas à la facétie qui amènerait à écrire que le régime est semi-présidentiel au sens temporel du terme, parfois présidentiel, parfois parlementaire !

Plus sérieusement, s'il n'est pas certain que ces situations de cohabitation marquent une complète « revanche du régime parlementaire » selon l'expression de Patrick Auvret⁴, elles montrent bien en effet qu'en matière d'attribution du pouvoir l'article 49 vaut bien l'article 6. Ou, pour être plus explicite, que c'est bien le fait de détenir les clés de la majorité parlementaire qui fait en définitive la puissance du président de la V^e République, son élection au suffrage universel direct lui donnant cependant, par le jeu normal des échéances électorales ou par une dissolution réussie, de bonnes chances de réaliser la « transivité majoritaire », pour reprendre une expression que nous

³ Olivier DUHAMEL, « Remarques sur la notion de régime semi-présidentiel », p. 581-590 in *Mélanges Duverger*, PUF, 1988, p. 799.

⁴ Patrick AUVRET, « La revanche du régime parlementaire », *RDP* 1997-5, p. 1231-1236 et « La qualification du régime : un régime parlementaire », *RDP* 1998-5 et 6, p. 1516-1525.

avons proposée⁵, faute de quoi son pouvoir sera bien affaibli, encore qu'il reste maître d'un temps susceptible de permettre la reconquête.

Le caractère semi-présidentiel sera donc apporté par cette « combinatoire institutionnelle » selon l'expression proposée et illustrée par Jean-Luc Parodi et Olivier Duhamel⁶. Nous rejoignons volontiers cette analyse sans pour autant être entièrement convaincu par l'importance accordée à certaines « contraintes institutionnelles », en particulier pour ce qui concerne le mode de scrutin : avancer qu'un mode de scrutin majoritaire est une contrainte forte et un mode non-majoritaire une contrainte faible, c'est présupposer que le scrutin majoritaire fabrique une majorité et que les scrutins non-majoritaires n'en fabriquent pas. Or le premier peut y faillir, rarement il est vrai, ou fabriquer une majorité différente ce qui ruine la combinatoire, et les seconds y parvenir, pas très souvent certes mais parfois justement dans les pays qui pourraient rentrer dans la problématique semi-présidentielle : ainsi l'Autriche (pour les populistes de 1966 à 1970 et les socialistes de 1970 à 1983) et surtout au Portugal, l'exemple de ce pays étant particulièrement utilisé par Olivier Duhamel (le PSD aux élections de 1987 et 1991 et à la rigueur, il tangente cette majorité en ne la manquant que de quatre sièges, le PS aux élections de 1995).

De plus, il nous semble nécessaire d'ajouter à cette combinatoire un élément supplémentaire il est certes nécessaire pour un président désireux d'être le véritable détenteur du pouvoir que son parti ou sa coalition ait la majorité au Parlement : encore faut-il qu'il en soit le chef, reconnu et obéi comme tel, ce qui ne découle pas forcément des contraintes proposées. Ainsi, le Portugal est en situation de concordance depuis 1995, mais sans cette relation d'autorité et sans que cela entraîne semble-t-il une quelconque modification de la pratique institutionnelle.

⁵ Voir notre article « La singularité française », *Pouvoirs* 1998-85, p. 47-62.

⁶ Jean-Luc PARODI: « Imprévisible ou inéluctable, l'évolution de la Cinquième République ? Éléments constitutifs et combinatoires institutionnelles », p. 24-43, in Olivier DUHAMEL et Jean-Luc PARODI éd. : *La Constitution de la Cinquième République*, Presses FNSP, 1985, p. 537. Et Olivier DUHAMEL : *Les démocraties*, Le Seuil, Point-Essais, 1995, p. 326.

II

Dès lors, il nous paraît que plus que les contraintes, ce sont les ressources dont peut disposer le président de la République, au sens que F.G. Bailey donne à ce mot de ressources⁷, qui permettent de répondre à la question : pour que le caractère semi-présidentiel soit avéré, il faut que le président dispose d'un ensemble de ressources, tant juridiques que politiques.

Les ressources juridiques d'abord peuvent se répartir en deux ensembles : l'élection au suffrage universel direct d'une part et les pouvoirs donnés par le texte de la Constitution d'autre part.

L'élection au suffrage universel direct peut être présentée comme la condition *sine qua non* d'une possible effectivité du pouvoir présidentiel d'autant qu'elle répond au besoin contemporain d'immédiateté du choix de leur principal dirigeant par les citoyens. Et s'il est vrai que l'élection présidentielle américaine structure la vie politique des États-Unis, il est tout aussi vrai que l'élection présidentielle française structure la vie politique de la V^e République en définissant notamment ces éléments fondamentaux que sont la majorité et l'opposition, avec pour chacune son périmètre et sa direction⁸.

Les pouvoirs reconnus par la Constitution fondent le second ensemble de ressources juridiques, dès lors qu'ils ont une consistance effective : dans un ensemble variable doivent au moins figurer la capacité à nommer librement (sur le plan juridique s'entend) le Premier ministre, à dissoudre sans conditions lourdes l'Assemblée législative et, à titre plus accessoire, celle de présider le Conseil des ministres, de pouvoir refuser une signature à des textes réglementaires, etc. Encore faut-il que ces pouvoirs ne soient pas qu'une apparence formelle et que le président ait la latitude de les utiliser dans le sens qu'il souhaite.

C'est là qu'interviennent les ressources politiques qui, elles aussi, nous paraissent être au nombre de deux, l'existence d'une majorité favorable et sa direction.

Sur l'existence d'une majorité favorable il n'est guère nécessaire d'insister, les situations de cohabitation ayant montré *a contrario*,

⁷ In *Les règles du jeu politique*, 1969, traduction française, PUF, 1971, p. 254.

⁸ Voir notre article : « Le système des partis ou la constitution politique de la V^e République », *RDP*, 1998-5 et 6, pp. 1611-1624.

comme on l'a dit plus haut, que son absence obligeait non pas, comme on l'a cru longtemps, à un retrait mais bien à un repli du président, la pratique suivie, pour l'essentiel à l'identique, par François Mitterrand et Jacques Chirac étant maintenant bien codifiée.

Mais encore faut-il que le président soit à même de diriger cette majorité, qu'il soit reconnu comme en étant le chef, le chef souvent parce que le constructeur. Constructeur, il a pu l'être du parti qui, après l'avoir mené au pouvoir, va lui permettre de l'exercer en étant le noyau de la coalition nécessaire, ainsi, avec pour chacun quelques aléas, Valéry Giscard d'Estaing, François Mitterrand ou Jacques Chirac ; ou constructeur de la seule coalition, ainsi le président finlandais qui dans un système de multipartisme peut souvent réussir à rassembler dans une coalition gouvernementale ceux qui l'ont soutenu lors de l'élection présidentielle.

Si l'on veut bien retenir cette approche, on peut éclairer assez facilement la question du caractère semi-présidentiel : pour que celui-ci se rencontre, il faut que les quatre ressources ci-dessus soient rassemblées et ceci explique la rareté du type ainsi constitué. Pour prendre l'exemple des pays de l'Union européenne et en s'intéressant aux huit Républiques qui en font partie, les monarchies n'entrant pas dans cette problématique, on peut montrer que l'absence de telle ou telle ressource élimine la plupart des candidats :

- celle de la première ressource juridique (élection au suffrage universel direct) élimine Allemagne, Grèce et Italie.
- celle de la deuxième ressource juridique (pouvoirs réels reconnus par la constitution) élimine l'Irlande,
- celle de la première ressource politique (majorité parlementaire conforme) élimine l'Autriche et le Portugal sauf pour quelques années,
- celle de la seconde ressource politique (direction de la majorité parlementaire) élimine ces mêmes pays pour leurs rares périodes de concordance.

Il ne reste alors comme candidats acceptables que la V^e République, hors périodes de cohabitation, et, avec la même réserve qu'il serait trop long de détailler ici, la Finlande.

III

Si le caractère semi-présidentiel peut ainsi être confirmé et précisé, qu'en est-il de l'autre terme de l'expression discutée, celui de « régime » ? On s'accorde aujourd'hui à penser que, par opposition à celui de « système » qui rend compte du mode d'exercice du pouvoir dans sa globalité, le terme de « régime » s'attache à l'existence d'un certain nombre de règles institutionnelles dont l'articulation va définir tel ou tel type. Donc, pour être situé, comme on le fait trop facilement, dans une taxinomie ordonnée entre le « régime parlementaire » et le « régime présidentiel », le « régime semi-présidentiel » devrait se caractériser par des traits intermédiaires, autrement dit par des critères émanant de l'un et de l'autre de ses concurrents. Quels peuvent-ils être ?

Le critère du régime parlementaire n'est pas difficile à trouver : l'accord est unanime aujourd'hui sur le fait qu'il est constitué par la possibilité de mise en cause de la responsabilité du gouvernement par le Parlement, même si dans notre époque de parlementarisme majoritaire le renversement effectif devient rare, il l'est d'ailleurs depuis longtemps en Grande-Bretagne, considérée comme le prototype de cette forme institutionnelle (deux cas seulement au xx^e siècle, 1924 et 1976). Mais la menace demeure, qui oblige à l'homothétie du gouvernement et de la majorité parlementaire. En revanche, la dissolution n'intervient qu'à titre subsidiaire et ne peut être considérée comme un véritable critère⁹. Quant au critère juridique du régime présidentiel, il est beaucoup plus difficile à cerner : Richard Moulin¹⁰ a montré qu'il reposait, dans sa conception classique, sur la séparation des pouvoirs et précisément la non-révocabilité de l'exécutif par le législatif, même si ce trait avait reculé au profit d'un autre, tiré de la pratique américaine, la prééminence présidentielle¹¹, notion quelque peu imprécise puisque variable selon les conjonctures, encore que personne ne se hasarderait

⁹ Voir Philippe Lauvaux, *Les grandes démocraties contemporaines*, PUF, 2^e éd., 1998, p. 907, notamment p. 166-168.

¹⁰ Richard Moulin, *Le présidentielisme et la classification des régimes politiques*, LGDJ, 1978, p. 389, notamment p. 14-18 et la préface de Michel Troper, notamment p. X.

¹¹ Abondamment illustrée, par exemple, in Richard E. Neustadt, *Presidential power and the modern presidents*, New York, The Free Press, nouvelle édition, 1991, p. 371.

aujourd'hui à parler du gouvernement congressionnel des États-Unis, comme le faisait Wilson au début du siècle. Soulignons que l'élection du président au suffrage universel direct (que l'on pourrait d'ailleurs - très formellement - contester pour les États-Unis) n'est pas considérée comme un critère, même si, pour être honnête, il faut bien concéder qu'on ne voit guère d'autre fondement possible à l'autonomie présidentielle (sauf à la rigueur le système originel de 1958).

Et ainsi apparaît la difficulté : les critères sont antinomiques et impossibles à rassembler dans une forme intermédiaire dès lors qu'on en reste au terme de régime et au sens juridique qui est le sien. On pourrait à la rigueur parler de « régime semi-parlementaire » puisqu'il y a bien le critère de la responsabilité mais aussi « autre chose ». Mais cette « autre chose » n'est pas un critère du régime présidentiel, sauf à considérer que l'élection du président au suffrage universel direct en soit un, ce qui n'est pas le cas, on vient de le dire ; au surplus ce critère, si critère il y avait, serait insuffisant. Et s'il faut le compléter par « l'exercice de réels pouvoirs » dont le plus notable est le droit de dissolution, cela revient à retenir un élément contradictoire avec la notion même de régime présidentiel, fondé sur la séparation. Ou, si l'on préfère, un régime serait qualifié de semi-présidentiel parce qu'il présente une caractéristique contraire à l'idée même du régime présidentiel...

Alors, que proposer ? Peut-être de garder le qualificatif de « semi-présidentiel » parce qu'il y a bien une prééminence, même si elle peut être à éclipses, mais d'abandonner le terme de régime au profit de celui de système ou, mieux, de celui moins passe-partout de gouvernement. C'est d'ailleurs celui qu'employaient volontiers les grands ancêtres : Esmein et Carré de Malberg, s'ils font figurer dans l'index de leurs ouvrages¹² le terme de « régime parlementaire », ne reconnaissent pas celui de « régime présidentiel » et parlent dans leurs développements de « gouvernement présidentiel ». Au tournant du siècle, Julien Laferrière et le doyen pas encore académicien, Georges Vedel utilisent

¹² On fait référence pour ESMEIN aux *Éléments de droit constitutionnel*, Sirey, 2^e édition 1899, p. 795, notamment p. 295 et pour CARRÉ de MALBERG à *la Contribution à la théorie générale de l'État*, Sirey, 2 tomes 1920 et 1922, p. 837 et p. 638, notamment p. 66 du tome II où il inscrit aux la supériorité du Congrès.

Sur le qualificatif de « semi-présidentiel »

dans leurs intitulés le terme de « gouvernement présidentiel » tout en commençant à employer dans leurs développements, de façon indifférenciée semble-t-il, celui de « régime présidentiel »¹³.

Et, pour conclure, le terme de « gouvernement semi-présidentiel » se justifie pleinement et décrit une réalité effective : il y a bien un gouvernement responsable, trait du régime parlementaire, mais marqué par la prépondérance politique du président qui le nomme, trait du régime présidentiel dans sa réalité contemporaine, mais semi-prépondérance seulement parce que reste parallèlement l'influence déterminante du Parlement et que c'est bien en définitive la maîtrise de la majorité parlementaire qui fondera la capacité de direction du président. Cette pratique du gouvernement semi-présidentiel s'inscrit dans le cadre juridique du régime parlementaire, bien défini par son critère.

On proposera donc cette nuance terminologique... sans trop espérer qu'elle rencontre plus de succès que les variantes précédentes, tant l'habitude est devenue forte !

¹³ Julien Laferriere, *Manuel de droit constitutionnel*, Domat-Montchrestien, 2^e édition 1947, 1112 p., notamment p. 755-765 ; Georges Vedel, *Manuel élémentaire de droit constitutionnel*, Sirey, 1949, p. 616, notamment p. 60-70.

Sobre el calificativo *semipresidencial**

Las incertidumbres respecto al uso del concepto *régimen semipresidencial* no son nuevas. Esta categoría, introducida por Maurice Duverger, es aceptada hoy en día en varios manuales, diccionarios constitucionales y aun en el vocabulario de los comentaristas de la vida política para referirse al régimen específico de la Quinta República, al contrario de otros términos como *principado*, *régimen presidencial* o *correctivo presidencial*. A pesar de que después de la separación de los expaíses de la Unión Soviética el modelo francés no se encuentra tan aislado como antes, no se ha planteado nuevamente la cuestión de su denominación, la cual nos proponemos hacer en estas líneas, dedicadas a las obligaciones institucionales y los recursos que fundan este régimen hipotético, antes de discutir, finalmente, el término mismo de *régimen*.

I

Con relación a la controversia que generó este concepto, Olivier Duhamel mencionó, hace unos años, que más allá de las diferencias de

* Publicado en *Mélanges Patrice Gélard*, Montchrestien, 1999, pp. 229-234.

vocabulario debía generarse un acuerdo, cuando Maurice Duverger aceptó considerar que la elección del jefe de Estado por el sufragio universal directo no se podía considerar como el único criterio pertinente para establecer una clasificación sólida.

De manera adicional, las tres experiencias que cohabitaron desde 1986 podrían demostrar que controlar a la mayoría también es un elemento indispensable; además, no bastaría con escribir que el régimen es semipresidencial en un sentido temporal, es decir, a veces presidencial y a veces parlamentario.

Estas situaciones de cohabitación reflejan una “revancha del régimen parlamentario”, según la expresión de Patrick Auvret, quien demostró que, en materia de atribución del poder, el artículo 49 equivale al artículo 6; es decir, el origen del poder del presidente de la Quinta República proviene del hecho de poseer el apoyo de la mayoría parlamentaria; sin embargo, su elección por medio del sufragio universal directo le da la oportunidad, con mayor probabilidad, de realizar la “transitividad mayoritaria”¹ durante las elecciones ordinarias previstas o después de una disolución exitosa, ya que, en caso de que se debilite su poder, puede reconquistar ese poder por un tiempo.

Según la propuesta de Jean-Luc Parodi y Olivier Duhamel, el carácter semipresidencial del régimen proviene de la combinación institucional. No hay duda acerca de este análisis; no obstante, existe incertidumbre respecto de la importancia atribuida a ciertas obligaciones institucionales, entre otras, el modo de sufragio, ya que pretender que el modo de sufragio mayoritario constituye una obligación fuerte y uno no mayoritario, una obligación débil, equivale a presuponer que el sufragio mayoritario permite establecer una mayoría y no el sufragio no mayoritario. Esto que se comprueba en la mayoría de los casos, aunque no en todos, en particular en los países que entran en la problemática del semipresidencialismo, como Austria —los populistas de 1966 a 1970 y los socialistas de 1970 a 1983— y Portugal —el PSD en las elecciones de 1987 y 1991 y el PS en las elecciones de 1995, a quien le faltó cuatro escaños para obtener la mayoría—.

¹ Ver el artículo “La singularidad francesa”, *Pouvoirs*, 1998, núm. 85, pp. 47-62.

Además, parece necesario añadir a esta combinación otro elemento, el hecho de que el presidente que quiera obtener el poder necesita no solo que su partido tenga la mayoría en el Parlamento, sino que también sea el verdadero jefe, reconocido y obedecido, lo que no resulta en las obligaciones propuestas. Por ejemplo, en Portugal, esta situación ocurre desde 1995: no hay una relación de autoridad del presidente o cualquier cambio en la práctica institucional.

II

Por lo tanto, parecería que más que las obligaciones son los recursos del presidente de la República, tal y como los define F.G. Bailey, los que permiten responder a la cuestión: ¿Para que se acredite el carácter semipresidencial de un régimen se requiere que el presidente tenga a su disposición un conjunto de recursos, tanto jurídicos como políticos?

Los recursos jurídicos se dividen en dos grupos: la elección por el sufragio universal directo y los poderes que confiere el texto constitucional.

La elección por el sufragio universal directo se puede presentar como la condición *sine qua non* de una posible efectividad del poder presidencial, la cual responde a la necesidad contemporánea de los ciudadanos de escoger de manera inmediata a su principal dirigente. Lo anterior ocurre en casos como la elección presidencial estadounidense, que estructura la vida política en Estados Unidos de América, y la elección presidencial francesa, que le da estructura a la vida política de la Quinta República, debiendo señalar elementos fundamentales, como son la mayoría y la oposición, el perímetro y sus dirigentes.

Ahora bien, las facultades reconocidas al presidente por la Constitución son la base del segundo grupo de recursos políticos, que generan una consistencia efectiva. Por lo tanto, deben figurar, entre otras cuestiones, la capacidad de nombrar libremente (desde el ámbito jurídico) al primer ministro; disolver sin condiciones la Asamblea Legislativa, y de manera accesoria, presidir el Consejo de los Secretarios, rechazar firmar textos reglamentarios, etcétera. Además, estas facultades no deben ser meramente formales, sino reales, utilizables según lo necesite el presidente.

Es en esta cuestión en la que intervienen los recursos políticos que tienen dos vertientes: la existencia de una mayoría favorable y su dirección.

Con respecto a la existencia de una mayoría favorable, no es necesario insistir, las situaciones de cohabitación demostraron que no es necesaria la renuncia del presidente, sino su retirada, ahora prácticamente codificada, que respetaron de manera casi idéntica François Mitterrand y Jacques Chirac.

Adicionalmente a esta mayoría, se requiere que el presidente pueda dirigirla, como jefe, por ser su constructor; esto es, ser el constructor del partido núcleo de la mayoría, como Valéry Giscard d'Estaing, François Mitterrand o Jacques Chirac, o solo el de la coalición, como el presidente finlandés que, en un sistema multipartidista, constituye una coalición gubernamental con los partidos que lo apoyaron durante la elección presidencial.

De aceptarse dicho enfoque, se puede aclarar la cuestión del carácter semipresidencial de un régimen; es decir, es necesaria la presencia de los cuatro recursos mencionados, lo que explica que este modelo sea escaso. Por ejemplo, la ausencia de uno de los recursos citados elimina a la mayoría de las ocho repúblicas de la Unión Europea:

- El primer recurso jurídico (elección por un sufragio universal directo) elimina a Alemania, Grecia e Italia.
- El segundo recurso jurídico (facultades reales reconocidas por la Constitución) elimina a Irlanda.
- El primer recurso político (mayoría parlamentaria conforme) elimina a Austria y Portugal, excepto durante unos años.
- El segundo recurso político (dirección de la mayoría parlamentaria) elimina esos mismos países, dado los escasos periodos de concordancia política entre la presidencia y la mayoría parlamentaria.

Solo quedan como candidatos aceptables la Quinta República francesa, fuera de los periodos de cohabitación, y, con la misma reserva, Finlandia.

III

De confirmarse la expresión *semipresidencial*, ¿qué podría opinarse del segundo término de la frase en cuestión, esto es, *régimen*? Es decir, se opone al término *sistema*, relacionado a la manera de ejercer el poder en su globalidad, y se vincula con la existencia de un cierto número de reglas institucionales, cuya articulación define determinado tipo de régimen. Ya que, al ubicarse en una taxonomía ordenada, entre el régimen parlamentario y el presidencial, el régimen semipresidencial debería contar con rasgos intermedios derivados de uno y otro, la pregunta sería: ¿cuáles son estos?

Al respecto, el rasgo esencial del régimen parlamentario es la posibilidad dada al Parlamento de cuestionar la responsabilidad del gobierno, aunque en nuestra época de parlamentarismo mayoritario su destitución efectiva se volvió extraña, situación que ocurrió desde hace mucho tiempo en Gran Bretaña, al considerarla como el prototipo de esta forma institucional, donde solo ocurrió en 1924 y 1976. No obstante, la amenaza sigue presente, lo que obliga a una cierta homotecia entre gobierno y mayoría parlamentaria. Al contrario, la disolución de la Asamblea —invocada como rasgo del régimen presidencial— ocurre solo de manera subsidiaria y no se puede considerar como un verdadero rasgo. Ahora bien, en torno al rasgo jurídico del régimen presidencial, es más difícil determinarlo. Richard Moulin demostró que descansa en la separación entre los poderes y la imposibilidad del Legislativo de revocar al Ejecutivo, a pesar de que este rasgo fue remplazado por la preeminencia presidencial, derivada de las prácticas estadounidenses, noción variable según las coyunturas; situación a la que nadie se referiría hoy en día respecto del gobierno congresional de Estados Unidos de América, como Wilson, al inicio del siglo. Adicionalmente, se debe destacar que la elección del presidente mediante el sufragio universal directo no se considera como un rasgo esencial; sin embargo, no existe otro fundamento posible de la autonomía presidencial (excepto tal vez el sistema original de 1958).

En virtud de lo anterior, surge una dificultad: los criterios parlamentarios y presidenciales son antinómicos y no aceptan una forma intermedia, si nos limitamos al término *régimen* y su sentido jurídico. Tal vez se podría hablar de régimen semiparlamentario, pues existe el

criterio de responsabilidad ante el Parlamento, pero también existe la “otra cuestión”, que no es un rasgo del régimen presidencial, a menos que se considere que la elección del presidente por medio del sufragio universal directo sea uno, lo que no es el caso, como se ha mencionado anteriormente, y aun si lo fuera, no sería suficiente. Además, si se debe complementar este rasgo con el ejercicio de poderes reales, de los cuales el más importante es el derecho a disolver la Asamblea, equivaldría a aceptar un elemento contrario a la noción misma de régimen presidencial, basado en la separación de los poderes. Lo anterior, debido a que un régimen semipresidencial se caracterizaría por un rasgo contrario al concepto mismo de régimen presidencial.

En consecuencia, ¿qué hacer? Cabe guardar el término *semipresidencial*, ya que se acredita una preeminencia del presidente, aunque discontinua, pero hay que cambiar el de *régimen* por *sistema* o *gobierno*, como lo utilizaban los grandes ancestros, Esmein y Carré de Malberg, ya que el término *gobierno semipresidencial* se justifica y describe una realidad efectiva: un gobierno responsable, como en el régimen parlamentario, pero con preponderancia política del presidente que lo nombra, de la misma manera que en el régimen presidencial contemporáneo; sin embargo, solo semipreponderante, ya que es determinante la influencia del Parlamento y que, en definitiva, el control de la mayoría parlamentaria da plena facultad al presidente para dirigir. Esta práctica del gobierno semipresidencial se encuentra en el marco jurídico del régimen parlamentario, bien definido por el rasgo esencial mencionado. Así, se pone a consideración, sin esperar éxito alguno.

La diarchie, aspects juridiques et politiques*

Tel est donc le sujet qui m'est proposé ; au moment de le traiter j'éprouve quelque perplexité car, à vrai dire, je ne suis pas tout à fait sûr qu'il existe. À prendre le terme au pied de la lettre, la diarchie, par opposition à la monarchie, c'est le pouvoir de deux, c'est-à-dire bien évidemment, dans la situation française, du Président de la République et du Premier ministre. Or, on le sait bien, leurs rapports et le partage qui en résulte pour ce qui est de l'autorité politique sont totalement différents suivant qu'ils se trouvent, ou non, en situation de cohabitation. Cette dualité d'hypothèses vient évidemment d'un caractère que l'on considère comme fondamental pour la V^e République et qui serait l'existence de ce que l'on appelle parfois deux élections attributives du pouvoir, l'élection présidentielle et les élections législatives. J'ai pour ma part quelques doutes sur ce caractère que trois expériences successives de cohabitation amènent pour le moins à relativiser, et tout particulièrement la troisième : on ne souligne pas assez me semble-t-il que, pour la première fois, est Premier ministre, c'est-à-dire gouverne effectivement, le candidat battu à l'élection présidentielle immédiatement précédente... drôle d'élection attributive ! Ceci dit, il faut aussi convenir que, sur les quarante et un ans que compte

* Publié dans « Regards avisés sur les constitutions tunisienne et française », R. Ben Achour et J. Gicquel éd. Publications de la Sorbonne, 2003, pp. 173-182.

La diarchie, aspects juridiques et politiques

pour l'heure la V^e République, six seulement ont été marqués par ce phénomène de cohabitation qu'on ne peut donc considérer comme étant la situation normale.

Il n'empêche qu'il nous faut bien chercher les traces de cette éventuelle diarchie tant dans les périodes de concordance des majorités que dans celles de discordance. Or, comme je le laissais entendre en commençant, je ne les vois pas très bien sur le plan institutionnel, peut-être davantage en ce qui concerne les forces politiques et c'est ce que je voudrais montrer en présentant successivement, suivant un plan sans grande originalité mais qu'appelle l'intitulé même du sujet, l'introuvable diarchie institutionnelle et l'intermittente diarchie politique.

I. L'introuvable diarchie institutionnelle

On voudrait montrer là que, par-delà les apparences auxquelles nous attachons volontiers un peu trop d'importance, il y a en réalité dans les deux grandes situations, pour l'essentiel, unité du pouvoir exécutif au profit de l'une des deux têtes possibles¹. Si la situation est bien connue en cas de concordance des majorités, elle l'est un peu moins en cas de discordance et pourtant, plus on avance dans la cohabitation, plus les choses se précisent.

La concordance et la prééminence présidentielle

En cas de concordance des majorités, on le sait, le Président de la République est le véritable maître du jeu : c'est la pratique bien établie, théorisée très tôt par le général de Gaulle dans sa célèbre conférence de presse du 31 janvier 1964 : tout procède du Président et il n'y a, comme il a été dit en cette occasion, « aucun autre pouvoir qui ne soit conféré ou maintenu par lui ». Ce que l'on peut traduire dans un langage plus institutionnel en soulignant que, dans cette hypothèse, le Président de

¹ Voir notre article, « Que peut le Président ? », *Pouvoirs*, 1994, n° 68, pp. 15-29.

la République a la plénitude ce que l'on a pris l'habitude d'appeler ses pouvoirs propres, ceux dispensés du contreseing par l'article 19 de la Constitution, et en outre la capacité d'utiliser, d'évoquer les pouvoirs partagés.

La plénitude des pouvoirs propres est facile à mettre en évidence : il s'agit d'abord de l'article 8 alinéa 1 de la Constitution qui lui permet de choisir librement son Premier ministre, sans être tenu par un choix préalable du parti majoritaire puisque ce dernier accepte sans sourciller comme Premier ministre celui qu'on lui donne, à quoi s'ajoute, établie par la pratique, la capacité à révoquer tout aussi librement le chef du gouvernement et à influencer fortement sur son choix pour ce qui est des ministres. C'est aussi le référendum de l'article 11 qu'il n'est pas difficile de se faire proposer par un Premier ministre inscrit dans ce réseau de contraintes, voire si nécessaire par une majorité parlementaire par principe acquise. C'est enfin, mais c'est essentiel, le droit de dissolution de l'article 12 utilisé pour retrouver une majorité comme en 1962 ou en 1968, la créer comme en 1981 ou 1988, ou tenter de la prolonger comme en 1997, la tentative se soldant là par un échec. Et on laissera de côté, parce que finalement assez secondaires, qu'on me pardonne de le dire, le droit de message au Parlement et les relations avec le juge constitutionnel.

La possibilité pour le Président de la République d'utiliser en outre, d'évoquer pour employer un terme plus juridique, les pouvoirs que la Constitution attribue normalement au Premier ministre et au gouvernement trouve évidemment son origine dans la situation de dépendance de cet ensemble par rapport au chef de l'État. Reste certes la question de savoir si le Premier ministre conserve une marge d'autonomie, elle emporte des réponses variables. Oui... si le Président en est d'accord et cela a été sans doute le cas, en partie, pendant la présidence du général de Gaulle au profit de Michel Debré et même de Georges Pompidou, mais cette latitude sera moins grande par la suite comme le montre ce qu'il faut bien appeler la révocation de Jacques Chaban-Delmas par Georges Pompidou. En fait l'éventuel partage dépend à mon sens de la combinaison de deux critères : la confiance politique et la confiance dans la capacité technique du Premier ministre à tenir son rôle. Si les deux sont rassemblées, le Président peut laisser faire jusqu'au jour où, qu'il le choisisse ou le subisse,

La diarchie, aspects juridiques et politiques

le changement s'impose. Si elles ne le sont pas, alors le Président intervient et les moyens, s'ils ne sont pas inscrits dans la Constitution, sont nombreux : rencontres informelles mais décisionnelles, lettres d'instruction, intervention des conseillers présidentiels, etc. On notera d'ailleurs que cette pratique d'évocation a trouvé une base juridique lorsque le Conseil État l'a confirmée dans son arrêt *Meyet* (CE 10 septembre 1992) en jugeant qu'une nomination faite en Conseil des ministres, donc revêtue de la signature présidentielle, même en dehors de la liste de l'article 13, ne pouvait être défaite et refaite qu'en Conseil des ministres, c'est-à-dire à nouveau avec la signature présidentielle. En fait, on pourrait dire que tout se passe comme si s'appliquait en France la formule de la Constitution tunisienne : « Le Président de la République exerce le pouvoir réglementaire général et en délègue tout ou partie au Premier ministre » !

Mais cette prépondérance absolue bascule complètement si l'on passe à l'autre situation.

La discordance et la prééminence du Premier ministre

En cas de cohabitation nous aimons à dire qu'il y a partage : c'est ce qu'affirme volontiers le Président de la République pour sauvegarder les apparences et « son rang » ; en fait, au fur et à mesure que nous avançons dans les pratiques de cohabitation, cela devient de plus en plus douteux et l'on assiste à l'érosion des pouvoirs propres du Président et à la reconquête par le Premier ministre de la plénitude des pouvoirs partagés.

L'érosion des pouvoirs propres apparaît si on reprend la liste des trois pouvoirs significatifs indiqués plus haut. En ce qui concerne l'article 8 alinéa 1, si la possibilité juridique demeure, le Président de la République apparaît dans la réalité comme étant en situation de compétence liée : il n'a guère d'autre choix que de nommer le chef déjà désigné par celle-ci de la nouvelle majorité, ainsi Jacques Chirac en 1986 et Lionel Jospin en 1997, ou le candidat que celui-ci désigne pour se préserver, ainsi Édouard Balladur en 1993. Le cas de 1997 illustre bien le véritable automatisme qui s'est ainsi installé : comme un mois plus tôt la reine d'Angleterre, le Président accueille dès le matin qui

suit la fin du processus électoral la démission de celui qui a perdu et nomme celui qui a gagné. Quant à la nomination des ministres, s'il y a eu, de manière plus feutrée qu'on ne l'a dit, quelques tergiversations sur les Affaires étrangères et la Défense en 1986, il n'en va pas de même en 1993 où Édouard Balladur nomme sans rencontrer de réserves François Léotard aux fonctions qu'il n'avait pas obtenues en 1986 et, de façon évidemment symbolique, à défaut de Jean Lecanuet qui a disparu, le secrétaire général du RPR, Alain Juppé aux Affaires étrangères ; sur ce dernier poste et sur lui seul, il y aura quelques précautions en 1997 pour trouver avec Hubert Védrine un ministre facile à accepter. Et par ailleurs, le Président perd bien sûr la faculté de révoquer le Premier ministre ou même un simple ministre. En ce qui concerne ensuite le référendum de l'article 11, on redécouvre qu'il nécessite une proposition du Premier ministre ou de la majorité parlementaire, ce qui est assez impensable sauf si l'on trouvait par miracle un sujet qui arrange les deux camps.

Il ne reste alors que la dissolution de l'article 12, le seul pouvoir inconditionnel qui reste mais qui est en réalité peu facile à utiliser : le Président n'en a guère le temps ni l'intérêt dans les cohabitations courtes de 1986-1988 et 1993-1995 et dans la cohabitation longue qui a commencé en 1997, l'usage de cette arme supposant que le Président ait rétabli ses ressources politiques ; et comme pour le moment cette seule cohabitation longue que nous ayons connue a justement pour origine l'échec de cette dissolution, la démonstration reste à faire.

Quant à la reconquête de la plénitude des pouvoirs partagés, elle relève de la même logique du pouvoir : ils reviennent à peu près intégralement au Premier ministre, le Président se trouvant là aussi largement en situation de compétence liée. Ainsi il accepte sans discuter de promulguer les lois votées par la nouvelle majorité : il est significatif que, pour l'instant du moins, le Président en période de cohabitation n'ait jamais fait usage des pouvoirs que lui donne la Constitution en la matière, demande de seconde délibération ou saisine du Conseil constitutionnel, même lorsqu'il faisait part de ses réserves sur les textes proposés à sa signature, ainsi récemment la loi sur les 35 heures ou celle organisant le PACS. Sans doute par ce qu'un tel repli sur le juridique apparaîtrait comme un avis d'échec politique et qu'il faut bien préserver l'apparence qui veut qu'il réussisse à sauvegarder

l'essentiel. De la même manière le Président s'est toujours senti obligé de signer les textes de nature réglementaire, avec une restriction pour les ordonnances, mais elle est facile à tourner en repassant par le Parlement, avec un bémol à propos des nominations : elles peuvent être discutées, retardées mais pas réfutées. Finalement la pratique, le code de bonne conduite qui s'est établi, veulent que le Président accepte dès lors que le fonctionnaire évincé bénéficie d'un reclassement et à condition que dans les trains collectifs mais non stratégiques (corps de contrôle et d'inspection, conseil économique et social etc.), il y ait une place pour ses protégés.

Que reste-t-il alors au Président de la République : la possibilité de s'opposer à la révision constitutionnelle, ce qui peut éventuellement bloquer quelques projets lourds du gouvernement, sauf à se heurter à l'incompréhension de l'opinion, mais cela ne peut être que d'un usage assez rare. Les Affaires étrangères et la Défense dira-t-on... voire : pour le moment la question ne s'est pas vraiment posée car il y a dans ces domaines un assez large consensus, mais s'il disparaissait, on ne tarderait pas à redécouvrir qu'en fin de compte c'est le Parlement et donc la nouvelle majorité qui vote les traités et les crédits militaires.

Et donc en définitive il n'y a plus que l'action politique, le Président restant maître, pour employer le langage de la poésie, de la lumière et du temps. De la lumière parce qu'il lui est facile de donner comme un coup de projecteur sur les difficultés gouvernementales ou, pour parler cette fois-ci trivialement, d'appuyer là où ça fait mal. Du temps parce qu'il peut changer le calendrier politique, par exemple pour la dissolution, mais on a déjà dit que l'usage en était difficile, ou par sa propre démission, mais la démission pour se représenter risque d'être aussi difficile à faire comprendre à l'opinion que la dissolution pour retrouver une majorité que l'on a déjà. Et nous voilà déjà passés au domaine politique dans lequel on peut poursuivre la quête d'éventuelles traces de la diarchie.

II. L'intermittente diarchie politique

Si on utilise ici cette qualification d'intermittente c'est qu'on ne voit pas très bien là non plus où se situerait de façon structurelle, dans les quarante années écoulées de la V^e République, cette diarchie. Ce qui est certain c'est qu'il y a de façon permanente, façonnés par l'élection présidentielle, deux camps politiques nettement déterminés. Et qu'à partir de là peuvent apparaître suivant les configurations et les modes d'organisation retenus, des éléments, assez incertains à vrai dire de dualité dans le leadership politique qui peuvent être considérés comme des traces de cette diarchie que l'on peut en quelques rares instants repérer.

La dualité certaine des camps politiques

Que cette dualité existe est un résultat acquis en partie depuis 1962, avec l'apparition du célèbre fait majoritaire², et de façon totale depuis 1974 avec la disparition du centrisme d'opposition qui laisse deux coalitions seulement en présence, et ceci est indiscutablement le résultat de l'élection du Président de la République au suffrage universel direct qui fixe les frontières et interdit les transgressions.

Un de nos collègues, Patrick Auvret, a, dans un brillant article de la RDP³, soutenu que l'élection présidentielle était un leurre et qu'en termes d'attribution du pouvoir, l'article 49 de la Constitution - la voie parlementaire - l'emportait sur les articles 6 et 7. C'est vrai à l'instant où nous parlons mais pour autant je ne crois pas qu'on puisse vraiment séparer les deux, car il y a comme une transitivity d'une voie à l'autre et c'est tout de même, fonction apparemment seconde par rapport au choix de l'hôte de l'Élysée mais en réalité essentielle, l'élection présidentielle qui structure les deux camps en présence.

² Analysé dans la thèse de Jean-Luc Parodi, *La Cinquième République et le système majoritaire*, Presses ENSP, 1972, p. 293.

³ Patrick Auvret, « La revanche du régime parlementaire », *RDP*, septembre-octobre 1997, pp. 1231-1236.

En ce qui concerne la transitivité, il est facile de monter l'interaction entre les deux élections⁴. On peut sans doute affirmer la supériorité de l'élection parlementaire : la gagner suffit pour gouverner, quel que soit le titulaire de la fonction présidentielle : en revanche elle ne permet pas, contrairement à ce que l'on croyait volontiers jusqu'à 1986, de déclencher l'élection présidentielle. À l'inverse l'élection présidentielle ne suffit pas à elle seule pour donner la capacité à gouverner : elle doit être confirmée par une élection parlementaire, éventuellement antérieur mais mieux encore postérieure. Et celle-ci permet de déclencher cette seconde consultation, avec de fortes chances de succès comme en 1981 ou 1988, alors qu'à l'inverse, les Présidents qui n'utilisent pas la faculté de dissoudre dans la foulée de leur élection se retrouvent avec une difficulté de majorité, ainsi Valéry Giscard d'Estaing à partir de 1976 ou, de manière beaucoup plus affirmée évidemment, Jacques Chirac en 1997.

Car il est normalement bien établi que la logique institutionnelle amène à la formation de deux coalitions déterminées par l'élection présidentielle qui introduit une transitivité majoritaire. Normalement, il y d'abord l'élection présidentielle et ceux qui soutiennent, au seconde tour au moins, le candidat élu, forment la majorité présidentielle. Ils reçoivent un certain nombre de rétributions, notamment en termes de fonctions ministérielles et ainsi se forme la majorité gouvernementale ; et ceux-là apportent avec eux leurs partis et les députés qui leur sont attachés et c'est la majorité parlementaire qui normalement se présente unie, au moins en termes de désistements réciproques, aux élections ultérieures, y compris locales, à la recherche d'une majorité électorale.

Pratiquement impossible à franchir apparaît ainsi la frontière déterminée par l'élection présidentielle et confirmée au fil des scrutins : le passage d'un camp à l'autre est rarissime et peu gratifiant. La transgression ne peut en réalité se faire qu'à l'élection présidentielle suivante mais depuis la disparition du centrisme d'opposition⁵ un tel itinéraire est assez marginal, d'autant que les champions des deux camps restent souvent les mêmes d'une élection sur l'autre et que c'est

⁴ Voir notre article, « La singularité française », *Pouvoirs*, 1998, n° 85, pp. 47-62.

⁵ Voir notre article, « Le système de partis ou la Constitution politique de la V^e République », *RDP*, n° 5-6, 1998, pp. 1611-1624.

une autre fonction de l'élection présidentielle que de désigner les chefs des deux coalitions. Le Président élu bien sûr mais aussi, sur l'autre rive, son challenger du second tour qui, loin d'être écarté par son échec est qualifié par sa « belle performance » (sauf, vu l'écart, Alain Poher en 1969 et du fait de sa situation de sortant, Valéry Giscard d'Estaing en 1981) pour mener son camp à la revanche. Revanche qu'il tentera de prendre lors de l'élection présidentielle suivante, s'il faut attendre jusque-là, ou plus tôt lors de l'élection parlementaire forcément contenue dans le septennat présidentiel : il en va ainsi de François Mitterrand, Jacques Chirac ou Lionel Jospin qui tous trois, chacun à sa manière, obtiendront cette revanche.

Oui, l'élection présidentielle donne ou confirme à chacun des finalistes une stature politique déterminante pour la suite et fabrique tant le chef de la majorité que le chef de l'opposition. Cela fabrique-t-il pour autant une diarchie ? Si l'on s'en tient au « ministère de la parole », on peut pencher vers une réponse affirmative, car il y a bien deux leaders politiques en qui se reconnaissent deux moitiés du corps électoral, mais avec une moitié un peu plus forte que l'autre et c'est là toute la différence. L'attribution définitive du pouvoir viendra de la situation parlementaire, trouvée ou créée qui, comme on l'a dit, va confirmer ou réaffirmer l'avantage présidentiel. S'il est confirmé, la question de la diarchie n'a plus lieu d'être et le Président tiendra dans ses mains tous les leviers de commande, le chef de l'opposition étant dans la situation classique, critique et attente, qui est la sienne dans toutes les démocraties occidentales. S'il est infirmé, le pouvoir change de mains et, comme on l'a dit, change à peu près totalement. Cet à-peu-près peut-il constituer un élément de diarchie ? On a vu que sur le plan institutionnel il n'en était rien ; sur le plan politique peut-être un peu plus dans la mesure où l'opposition, l'ancienne majorité présidentielle, dispose encore sinon de points d'appui, du moins d'une capacité plus importante à se faire entendre. Il a souvent été relevé, pour le lui reprocher, que le Président de la République, qu'il s'agisse de François Mitterrand ou Jacques Chirac, se conduisait en véritable chef de l'opposition et le Président actuel s'en cache assez peu. Cela se traduira par exemple par le fait de prêter une oreille subitement attentive aux mouvements sociaux, d'exprimer une préoccupation particulière lorsque les projets du gouvernement suscitent des

interrogations et bien d'autres agaceries... Mais si cela signifie une opposition plus présente et plus à même d'exploiter un éventuel faux-pas gouvernemental, cela ne fait pas une diarchie pour autant, tout au plus l'image permanente qu'une autre politique est possible. Peut-on alors trouver à l'intérieur même de ce double leadership, c'est la dernière hypothèse qui reste, des traces de diarchie ?

La dualité incertaine du leadership

Deux camps donc et deux leaders ; mais dans des situations évidemment différences selon les ressources politiques dont ils disposent et il faut là faire réapparaître la distinction entre les périodes de concordance des majorités et les périodes de discordance. Dans les premières le leader de l'opposition n'a pas, hors le ministère de la parole, de rôle dans l'exercice du pouvoir et c'est dans l'organisation du camp majoritaire que l'on peut éventuellement trouver des éléments de diarchie ; dans les secondes le Premier ministre, qui a déjà comme on l'a dit la totalité du pouvoir gouvernemental, est par la « nature des choses » amené à laisser dire, voire à laisser entendre, qu'il pourrait bien être le prochain Président.

La concordance des majorités, issue de la transivité que l'on a évoquée, fait indiscutablement du Président de la République le seul détenteur du pouvoir, les attributions du Premier ministre n'étant en définitive que déléguées par lui comme le disait le général de Gaulle dans sa conférence de presse du 31 janvier 1964. Mais, si cette situation peut s'assumer sur le plan institutionnel, il faut prendre quelques précautions sur le plan politique, ne serait-ce que pour sauvegarder la fonction arbitrale énoncée à l'article 5 de la Constitution et plus sérieusement le trait de culture politique qui fait par tradition du Président de la République l'homme de l'unité nationale, au-dessus des partis. Et pour autant il lui faut garder le contrôle de son parti, noyau de sa majorité parlementaire, ne serait-ce que pour être à même d'imposer la volonté du Premier ministre et de le changer si nécessaire, ou encore pour être assuré de pouvoir être candidat au renouvellement de son mandat, s'il le souhaite.

La résolution de cette contradiction se fait généralement par une convention qui distingue plusieurs niveaux de commandement,

habituellement au nombre de trois. Au sommet bien sûr le Président, dans le rôle du commandant en chef de l'ensemble de la majorité, détermine les orientations, la manœuvre et le calendrier. Il lui faut être attentif aux différentes composantes de son camp, quitte à provoquer quelque amertume chez les partisans du premier jour et du premier tour amenés à partager « leur » Président avec d'autres, alliés certes mais aussi rivaux. Mais, fonction et article 5 obligent, cela ne peut pas aller jusqu'à être présent dans les opérations trop ouvertement politiques, arbitrages au Parlement ou dans la distribution des investitures aux élections législatives, voire locales.

C'est donc le Premier ministre, en tant que lieutenant général, qui assure cette fonction et veille au bon ordre et à la bonne organisation de la majorité. Mais lui aussi est en charge de l'ensemble et donc il est difficile qu'il apparaisse, même s'il en est toujours issu (à la seule exception de Jacques Chirac en 1974-1976), comme le patron du seul parti présidentiel puisqu'il se doit à l'ensemble des forces qui le soutiennent. Entre en scène donc un troisième homme, le chef du parti du Président dont il apparaît nettement qu'il est choisi par ce dernier parmi ses compagnons les plus fidèles et chargé de veiller à la mobilisation et à la discipline du parti. Il en va ainsi des secrétaires généraux du parti gaulliste pendant les présidences de de Gaulle et Pompidou, de Michel Poniatowski pour les Républicains indépendants en 1974 ou encore de Lionel Jospin pour le ps en 1981. On notera de ce point de vue l'originalité de la démarche de Jacques Chirac, tant en 1974 où il obtient du Président Giscard d'Estaing d'être le chef de l'autre parti de la majorité, que surtout en 1995 où il donne au Premier ministre Alain Juppé, en même temps que Matignon, la direction et la présidence de son propre parti, comme pour prouver la confiance absolue qu'il place en lui, même s'il ne peut obtenir son maintien en 1997.

Lorsque le Président n'arrive pas à imposer son candidat à la tête du parti, cela peut s'analyser comme la perte pour lui d'une ressource politique importante, de nature à entraver son action, ainsi en 1988 lorsque le ps préfère à Laurent Fabius désigné par François Mitterrand, Pierre Mauroy ; même si la fidélité du maire de Lille rendait le dommage supportable, le Président de la République n'a eu de cesse que de récupérer le contrôle de son parti, y échouant au Congrès de

Rennes mais y réussissant en janvier 1992, lorsque Laurent Fabius devint premier secrétaire.

La perte de cette ressource est plus dommageable encore si le Président est en période de cohabitation puisque l'instrument de la reconquête paraît lui échapper : ainsi l'accession de Philippe Séguin à la tête du RPR, après l'échec de la dissolution en 1997, nourrit l'idée que le nouveau patron du parti pourrait bien être le candidat de la droite à l'élection présidentielle suivante... situation évidemment intolérable et qui se soldera par la démission retentissante de l'imprudent le 16 avril 1999. L'échec de Nicolas Sarkozy à son tour entraîne la remise à plat et l'élection d'un nouveau Président du RPR qui se déroule très précisément en ce début décembre, élection pour laquelle le Président de la République a fait très clairement savoir, même si c'est par entourage interposé, quel candidat il appelait de ses vœux.

C'est, bien sûr, que dans la situation déjà difficile de la cohabitation il lui faut au moins garder le contrôle de son camp pour pouvoir lutter contre l'autre et contre un Premier ministre qui, logique des institutions oblige, est amené à entrer dans une démarche présidentielle. Démarche présidentielle parce qu'il est lui aussi chef d'une majorité composite et doit veiller aux intérêts de ses alliés et non de son seul parti et là les options ont été différentes : dans la première cohabitation Jacques Chirac garde la tête du RPR, dans la seconde aussi en laissant à Édouard Balladur la gestion gouvernementale et dans la troisième Lionel Jospin confie à François Hollande le PS comme François Mitterrand le lui avait confié en 1981. Mais en gardant le leadership moral, car le contrôle du parti est essentiel pour un Premier ministre qui par nature est candidat à l'élection présidentielle : Jacques Chirac en 1988, Édouard Balladur qui n'était pas prévu pour cela mais cède à la tentation en 1995 et pour ce qui est de Lionel Jospin, si ses intentions ne sont pas affichées, elles ne font pas grand mystère. Candidat potentiel, le Premier ministre doit montrer qu'il est capable d'être Président et se conduire en conséquence : il répond aux critiques de l'Élysée, rend coup pour coup dans les périodes de tension qui scandent la cohabitation et tente parfois, sans beaucoup de succès généralement, de s'aventurer sur le pré carré du Président c'est-à-dire la politique étrangère. Et c'est peut-être là, dans cette affirmation qu'il y a deux présidents possibles, que se manifeste sur le plan politique cette diarchie que l'on

Jean-Claude Colliard: profesor, constitucionalista, juez electoral y hombre honesto

recherche... mais par intermittence, car cela ne peut pas apparaître avec trop d'évidence, avant la période même de l'élection présidentielle et, au bout du compte, celle-ci mettra fin à cette situation transitoire.

Peu de traces donc au total de la diarchie... mais ce que l'on vient de dire des relations entre Président de la République, Premier ministre et parti présidentiel amène à penser à un cas de figure qui pourrait y conduire. On peut en effet imaginer une situation dans laquelle le Premier ministre issu du même camp que le Président prendrait le pas sur lui en lui ravissant l'attachement de leur parti commun, soit de façon transitoire parce qu'il est le candidat souhaité pour la prochaine élection présidentielle à laquelle, par hypothèse, le sortant ne se représenterait pas, soit parce qu'il se serait, par des jeux internes, assuré le contrôle de la formation au pouvoir. Pour le moment cette hypothèse ne s'est pas rencontrée, encore qu'on ait pu en voir comme les prémices avec Georges Pompidou gagnant les élections de 1968 ou Michel Rocard lorsqu'il réussissait à Matignon et que sa popularité rejoignait celle de l'hôte de l'Élysée... Dans les deux cas, la situation a pris fin brutalement mais il n'en sera peut-être pas toujours ainsi. Il suffirait pour cela que le parti majoritaire refuse ce changement et que l'opinion le comprenne assez pour qu'il puisse braver le risque d'une dissolution. Ainsi apparaîtrait une diarchie... et ainsi changerait profondément la nature de la V^e République dont la spécificité pour l'instant nous paraît essentiellement résider dans ce phénomène tout à fait unique dans les démocraties occidentales qu'est, hors cohabitation, mais là, la spécificité n'existe plus, la soumission du parti majoritaire au Président de la République à l'exclusion de tout autre.

La diarquía: aspectos jurídicos y políticos*

Tal es el tema que me toca tratar, aunque siento cierta perplejidad, ya que no sé si verdaderamente existe. Diarquía significa cabalmente el poder de dos: en Francia, el presidente de la República y el primer ministro. La relación entre los dos y la repartición de la autoridad política dependen de si se encuentran en situación de cohabitación o no. Estas dos hipótesis derivan de lo que sería uno de los rasgos fundamentales de la Quinta República, esto es, las dos elecciones atributivas del poder: la elección presidencial y las elecciones legislativas. Por mi parte, dudo del carácter atributivo de la elección presidencial, después de tres cohabitaciones, y especialmente la última: no ha sido muy destacado el hecho de que, por primera vez, es el primer ministro quien gobierna efectivamente, el candidato vencido en la elección presidencial precedente. Dicho esto, cabe reconocer que, en los 41 años de la Quinta República, solo ha habido 6 años de cohabitación, pues no se puede considerar una situación normal.

De todos modos, nos incumbe encontrar los rasgos de una eventual diarquía, tanto en los periodos de concordancia entre las mayorías y en los de discordancia. No los veo en el ámbito institucional, tal vez más en las fuerzas políticas y es lo que intentaré mostrar al tratar

* Publicado en *Regards avisés sur les constitutions tunisienne et française*, R. Ben Achour y J. Gicquel ed., Publications de la Sorbonne, 2003, pp. 173-82.

La diarquía: aspectos jurídicos y políticos

primero la inexistencia de la diarquía institucional y luego la intermitencia de la diarquía política.

I. La inexistencia de la diarquía institucional

Más allá de las apariencias, existen en la realidad dos grandes situaciones: la unidad del Poder Ejecutivo a favor de una de las dos cabezas posibles. Si esto está bien entendido en caso de concordancia de las mayorías, lo está menos en caso de discordancia, aunque se precisan las cosas, mientras avanza la cohabitación.

A. La concordancia y la preeminencia presidencial

En caso de concordancia de las mayorías, el presidente de la República dirige, como lo explica la fórmula del general De Gaulle del 31 de enero de 1964: todo procede del presidente y no existe “ningún otro poder que no sea conferido o mantenido por él”, pues dispone no solo de la plenitud de sus poderes, los que menciona el artículo constitucional 19, que no necesitan ningún refrendo, sino también de la facultad de utilizar o “evocar” los poderes compartidos con el primer ministro.

Acerca de la plenitud de los poderes propios, el artículo 8, inciso 1, de la Constitución le otorga escoger libremente a su primer ministro, sin solicitar al partido mayoritario, y también por costumbre, revocarlo y opinar acerca de la constitución del gabinete; el artículo 11 le da la facultad de llevar a cabo un referéndum, con la propuesta del primer ministro o de la mayoría parlamentaria, en caso de necesidad, y, para terminar, el artículo 12 le permite disolver la asamblea para obtener una nueva mayoría como en 1962 y 1968, crearla como en 1981 y 1988, o intentar prorrogarla como en 1997. Por ser secundarios, no hablaremos de su derecho a turnar un mensaje al Parlamento, ni de sus relaciones con los jueces constitucionales.

Además de estos poderes propios, el presidente puede utilizar o “evocar” las facultades que la Constitución le otorga al primer ministro y al gabinete, en razón de su dependencia respectiva al jefe de Estado.

Por lo tanto, la cuestión consiste en saber si el primer ministro goza o no de autonomía. La respuesta es variable según el contexto. Sí, si el presidente está de acuerdo, como fue el caso durante la presidencia del general De Gaulle. De hecho, esta repartición depende de dos criterios: la confianza política y la confianza en las capacidades técnicas del primer ministro. Cuando los dos se combinan, el presidente puede dejar actuar al primer ministro, hasta que el cambio se imponga. En el caso contrario, el presidente puede intervenir de varias maneras, aunque estas no aparecen en la Constitución: encuentros informales pero decisivos, carta de instrucción e intervención de los consejeros presidenciales. Sin embargo, la práctica de la “evocación” presidencial obtuvo una base jurídica cuando el Consejo de Estado la confirmó en el fallo Meyet (CE 10 de septiembre de 1992), al decidir que un nombramiento hecho durante el Consejo del Gabinete con firma del presidente solo se podía deshacer y rehacer en el marco del mismo Consejo del Gabinete. Nos encontramos entonces exactamente en la situación tunecina: “El presidente de la República ejerce el poder reglamentario general y lo delega, completamente o por parte, al primer ministro”.

Al contrario, esta preponderancia se invierte completamente en la otra situación.

B. La discordancia y la preeminencia del primer ministro

En caso de cohabitación, aunque el presidente afirma que comparte el poder, hemos asistido a una erosión de sus facultades y a una reconquista del primer ministro de la totalidad de las facultades compartidas.

Respecto al artículo 8, inciso 1, si bien sigue vigente su facultad jurídica, en realidad solo puede nombrar al jefe de la nueva mayoría (Jacques Chirac en 1986 y Lionel Jospin en 1997), o el que este designa (E. Balladur en 1993). El ejemplo de 1997 ilustra el carácter automático de esta nominación, pues, a la manera de la reina de Inglaterra un mes antes, el presidente Chirac recibió la renuncia del perdedor y nombró al ganador de las elecciones. En torno a la designación de los ministros, existieron oposiciones acerca del ministro de relaciones exteriores y de la defensa en 1986, pero no es el caso de 1993 y 1997. Además, el presidente perdió la capacidad de revocar al primer ministro, así como a un solo ministro.

Ahora, respecto al artículo 11, se requiere para organizar un referéndum la propuesta del primer ministro o de la mayoría parlamentaria, lo que en ese contexto es impensable. Por lo tanto, solo el presidente tiene la facultad incondicional para disolver la Asamblea Nacional, contenida en el artículo constitucional 12; no obstante, su uso no es sencillo en la realidad: si no tuvo ningún interés para las cohabitaciones cortas de 1986-1988 y 1993-1995, requiere para las cohabitaciones largas, como la de 1997, que el presidente restablezca primero sus recursos políticos. Dicho esto, la factibilidad de esto aún se debe demostrar.

Acerca de la reconquista del primer ministro de la totalidad de las facultades compartidas, esta sigue la misma lógica de poder, pero a favor esta vez del primer ministro, ya que el presidente se encuentra en situación de competencia vinculada. Por lo tanto, acepta promulgar las leyes votadas por la mayoría. Es muy significativo, en cuanto a este tema, el hecho de que hasta ahora ningún presidente en periodo de cohabitación haya solicitado una segunda deliberación o haya acudido al Consejo Constitucional a pesar de expresar reservas acerca de los textos legislativos sometidos a su firma. En efecto, solicitar la justicia equivaldría a una derrota política, opuesta al discurso según el cual logró salvaguardar lo esencial de sus facultades. Al final, la costumbre consiste en que firme todos los textos reglamentarios, salvo los ordenamientos, lo que implica que el Parlamento debe ratificarlos, así como los nombramientos, con la condición de que se proteja a sus aliados.

Al final solo queda al presidente de la República la posibilidad de oponerse a toda revisión constitucional, lo que puede bloquear proyectos importantes del gobierno, a menos que esto suscite la incompreensión de la opinión, así como lo relacionado con las relaciones exteriores y la defensa. Sin embargo, aunque hasta hoy el consenso predomina en estos temas, en caso contrario es el Parlamento el que vota los tratados y los créditos militares.

En conclusión, el presidente es únicamente dueño de la acción política, la luz y el tiempo; la luz por su capacidad de destacar las dificultades del gobierno, y el tiempo por su capacidad de cambiar el calendario político por medio de la disolución de la asamblea o su propia renuncia, a pesar de las dificultades mencionadas. Pero ya hemos

pasado al ámbito político, donde se puede continuar la búsqueda de rasgos en torno a la diarquía.

II. La diarquía política intermitente

Si ocupamos el término intermitente es que no vemos dónde se podría encontrar, de manera estructural, esta diarquía en los 40 años de la Quinta República. Lo cierto es que existen dos facciones políticas bien establecidas plasmadas por la elección presidencial. Ahí tal vez se pueden identificar escasos rasgos de esta diarquía.

A. La dualidad cierta de las facciones políticas

Esta dualidad existe en parte desde 1962, con la aparición del famoso “hecho mayoritario”, y totalmente desde 1974, con la desaparición del centrismo de oposición que dejó solo dos grandes coaliciones en el campo político, una de izquierda y la otra de derecha. Esto sin duda es el resultado de la elección presidencial por medio del sufragio universal directo.

Patrick Auvert defendió la idea según la cual, en torno a la atribución del poder, el artículo 49 de la Constitución —atribución por vía parlamentaria— le ganaba al artículo 6 y 7 —atribución por vía presidencial—. Eso es cierto hoy en día, en periodo de cohabitación, pero no creo que los dos tipos de atribución se puedan distinguir en razón de la transitividad que existe entre ellos; además, la elección presidencial, aunque esto parece secundario, estructura las dos facciones políticas citadas.

También es fácil demostrar, acerca de esta transitividad, la interacción entre las dos elecciones. Dicho esto, sin duda, la elección parlamentaria parece más importante, ya que ganarla permite gobernar sin importar quién sea el presidente; sin embargo, triunfar en ella no permite provocar una elección presidencial anticipada. A su vez, la elección presidencial no permite gobernar solo por ella, porque requiere una elección parlamentaria, antes o después de esta, con más éxito hasta ahora, cuando se organiza justo después, como en 1981 y 1988.

En resumen, la lógica institucional conduce a la constitución de dos coaliciones determinadas por la elección presidencial y la transitividad mayoritaria, esto es, primero la constitución de la mayoría presidencial, de la cual forman parte todos los aliados políticos del candidato electo, durante la segunda vuelta; segundo, la construcción de la mayoría gubernamental, que consiste en recompensar a estos mismos aliados por medio de la atribución de ministerios, y tercero, la elaboración de la mayoría parlamentaria gracias al apoyo de los partidos y diputados vinculados políticamente con los ministros nombrados. De la misma manera, esta mayoría parlamentaria se presenta unida en las elecciones ulteriores, en busca de una nueva mayoría, ya que casi no existe ningún cambio entre las dos fracciones políticas de izquierda y de derecha, desde la desaparición del centrismo de oposición; además, los candidatos de una elección y otra son a menudo los mismos, dado que otra función de la elección presidencial es precisamente designar a los jefes de las dos coaliciones, o sea, al presidente electo y a su adversario, quien intentará obtener su revancha en la elección presidencial siguiente, o antes, en la elección parlamentaria que se llevará a cabo durante el septenio, como François Mitterrand, Jacques Chirac o Lionel Jospin.

Desde luego, la elección presidencial confiere a sus finalistas una estatura política determinante, pero ¿esto constituye una diarquía? Respecto a un ministerio de la palabra distribuido entre las dos facciones, sí; no obstante, la atribución definitiva del poder deriva solo de la situación parlamentaria que confirma o no la ventaja del presidente. Si gana el presidente, no se trata de una diarquía y el jefe de la oposición se encuentra en una postura de crítica y de espera. En el caso contrario, el presidente pierde el poder más o menos completamente. ¿Se puede, por lo tanto, considerar que este “más o menos” constituye un elemento de la diarquía? Institucionalmente vimos que no; políticamente, tal vez, ya que la oposición, antes mayoría presidencial, todavía goza de una capacidad más importante que la normal para expresarse. En efecto, varias veces se reprochó a François Mitterrand o Jacques Chirac actuar como jefes de la oposición, por atender los movimientos sociales o expresar una preocupación peculiar, cuando los proyectos del gobierno generan interrogantes. Sin embargo, esto no constituye una

diarquía, solo la posibilidad de otra política. ¿Se puede, como última hipótesis, encontrar rasgos de diarquía en este doble liderazgo?

B. La dualidad incierta del liderazgo

En ese contexto, se trata de dos facciones y dos líderes con recursos políticos diferentes, si hay concordancia o discordancia entre las mayorías. En el primer caso, el líder de la oposición solo goza del ministerio de la palabra y, por lo tanto, si existe una diarquía, esta se puede encontrar únicamente en la facción mayoritaria; en el segundo caso, el primer ministro, que dispone de todo el poder gubernamental, deja decir o entender a los demás que podría ser el próximo presidente, en lugar del presidente actual.

La concordancia entre las mayorías, consecuencia de la transitividad mencionada anteriormente, hace del presidente de la República el único poseedor del poder, con delegación, por decisión propia, de sus atribuciones al primer ministro, como lo manifestó el general De Gaulle en su declaración a los medios el 31 de enero de 1964. Aunque esto se puede sostener en el ámbito institucional, se deben tomar precauciones específicas en el político para salvaguardar el papel de árbitro del presidente (definido en el artículo 5 de la Constitución), así como el de responsable de la unidad nacional, arriba de los partidos por tradición. Sin embargo, le es necesario guardar el control de su partido, núcleo de su mayoría, por lo menos para imponer su voluntad al primer ministro o cambiarlo y poder ser candidato de nuevo.

Resolver la contradicción implica, por lo tanto, un acuerdo con tres órdenes de dirección. Encima, el presidente, que tiene el papel de jefe de la mayoría, determina las orientaciones, las maniobras, el calendario, y está atento a los diferentes componentes de su facción, pero no de manera oficial, en razón del artículo 5.

En consecuencia, es el primer ministro, como teniente general, quien se encarga de cuidar la buena organización de la mayoría. Sin embargo, él también, como responsable del conjunto de la mayoría, no puede aparecer solo como el patrón del partido presidencial, al tener obligaciones hacia las fuerzas políticas que lo apoyen. Entonces, se requiere de un tercer hombre, el jefe del partido presidencial, elegido

entre los compañeros, los más fieles al presidente, quien debe controlar la movilización y la disciplina en el partido. Destacamos el caso particular de J. Chirac, quien siendo primer ministro fue también jefe de uno de los partidos que pertenecían a la mayoría presidencial en 1974, mismo que, unos años después como presidente, nombró a Alain Juppé como primer ministro y presidente de su partido.

En caso de que el presidente no logre imponer a su candidato, esto equivale a la pérdida de un recurso político importante, como en 1988, cuando el Partido Socialista nombró a P. Mauroy en lugar de a L. Fabius, hasta que este lograra obtener la presidencia en 1992. Su impacto es aún más importante en periodo de cohabitación, como por ejemplo en 1997, después de la derrota de la disolución, iniciada por J. Chirac, ya que constituye un obstáculo a su reconquista del poder. En efecto, en periodo de cohabitación el presidente debe mantener el control de su facción política para luchar contra la otra facción, y el primer ministro que, conforme a la lógica de las instituciones, adopta una conducta presidencial, dado que es también el jefe de una mayoría compuesta que cuida los intereses de su aliado y no solo de su partido.

Dicho esto, las opciones fueron diferentes durante las diversas cohabitaciones para el jefe de la oposición: aceptar o no ser nombrado primer ministro y mantenerse o no como jefe del partido, guardando, sin embargo, su liderazgo moral, ya que el control del partido es esencial para un primer ministro, quien por naturaleza es el candidato a la elección presidencial, como lo fueron J. Chirac, E. Balladur y L. Jospin. Como candidato potencial, el primer ministro debe demostrar que es capaz de ser presidente, de tal manera que contesta las críticas del palacio presidencial e intenta, muchas veces sin éxito, ejercer las facultades reservadas al presidente en materia de relaciones exteriores. Es tal vez por medio de esta afirmación de dos presidentes posibles que se manifiesta en el ámbito político esta diarquía, pero de manera intermitente y no muy evidente, antes de la elección presidencial que termina esta situación transitoria.

Se puede concluir que existen pocos rasgos de diarquía, ya que solo una hipótesis conllevaría a esta realidad: el caso en el cual un primer ministro de la misma facción que el presidente lograra obtener el apoyo común de su partido. Nunca se concretizó esta hipótesis, solo

Jean-Claude Colliard: profesor, constitucionalista, juez electoral y hombre honesto

tuvimos premisas con G. Pompidou o M. Rocard, y esto cambiaría profundamente la naturaleza de la Quinta República, cuya especificidad, única en los países occidentales, es la sumisión exclusiva del partido mayoritario al presidente de la República, y a ningún otro, fuera de un periodo de cohabitación.

Être présidentiable*

Le rêve... le rêve de beaucoup de ceux qui, s'étant lancés dans l'action politique et y ayant remporté quelques premiers succès, se sentent de taille à conquérir ce Graal, plus accessible que le vase sacré du mythe originel puisque tous les sept ans autrefois, tous les cinq ans maintenant, l'un y parviendra.

« Il est souhaitable que ne se présentent à l'élection présidentielle que des candidats ayant, sinon nécessairement des chances de succès, au moins une dimension nationale parce que représentatifs d'un courant d'opinion », souligne Pierre Pactet dans son manuel dont il est peu de dire qu'il est devenu classique¹. Mais, malgré l'importance de sa diffusion, ce souhait raisonnable n'a pas été entendu par tous et nombreux sont les prétendants à ne pas en tenir compte !

Certes une chose est de se sentir présidentiable, parfois avec une naïveté qui peut aller jusqu'à être désarmante, une autre est d'être considéré comme tel par l'opinion. Et là est la véritable question : à partir de quels critères, l'opinion, c'est-à-dire en fait le corps électoral futur, reconnaîtra-t-elle à un prétendant la possession de ce véritable statut ?

Une première réponse intuitive pourrait être fournie par la détention régulière d'une position de premier plan dans les multiples

* Publié dans *Mélanges Pierre Pactet*, Dalloz, 2003, pp 579- 582.

¹ Pierre Pactet, *Institutions politiques, Droit constitutionnel*, 21^e éd., Armand Colin, 2002, 643 p., citation p. 399.

Être présidentiable

baromètres qui, semaine après semaine, mesurent la popularité et ou la cote d'avenir des principales personnalités, mais on s'aperçoit bien vite que le fait de figurer dans le *top ten* n'est pas à lui seul suffisant : sans vouloir trop ironiser sur le caractère quasi imbattable de l'abbé Pierre dans ce genre de compétition, d'autant qu'il a été député, il ne serait pas difficile de montrer que telle ou telle personnalité, créditée de solides perspectives d'avenir dans des enquêtes plus directement politiques, se révélera en tentant l'expérience un candidat de faible crédibilité, voire même sera dans l'incapacité de la tenter faute d'un minimum de soutiens partisans ou sociétaux lui permettant de remplir, entre autres exigences, celles que la loi impose quant au nombre des présentations. Et un présidentiable qui, le voulant, ne parvient pas à être candidat à la présidence ne nous paraît pas fondé à conserver ce titre, sauf pour les besoins de son ego personnel et les espoirs de ses militants les plus dévoués.

Une seconde réponse consiste à prendre le problème à l'envers et à partir de l'ensemble des candidatures effectives pour mesurer, à l'aune des résultats, les crédibilités différentes quelles rencontrent. Des tentatives de typologie des candidats ont été déjà faites², qui apportent des éléments de réponse appréciables. Mais il ne faut pas oublier que chaque élections présidentielle attire quelques-uns de ceux que Dominique Rémy a appelé des « candidats profanes³ » motivés par une aimable fantaisie d'esprit, le souci de porter le message de tel ou tel groupe ou la volonté d'exprimer les opinions d'un courant politique très minoritaire ; ceux-là sont candidats sans être - et souvent sans prétendre être - présidentiables. À l'inverse chaque élection voit telle ou telle personnalité ne pas vouloir ou ne pas pouvoirs se présenter alors que l'opinion le verrait bien dans le rôle : on ne tentera pas d'en

² Voir notamment Christophe Guettier, « Les candidats à l'élection présidentielle sous la V^e République », p. 49-131 in *RD* publ. 1990, n° 1, en particulier p. 56-71 ; Pierre Avril, « La fabrique politique », p. 47-65 in Nicholas Wahl et Jean-Louis Quermonne (dir.), *La France présidentielle*, PNFNSP, 1995, p. 278, en particulier p. 52-54.

³ Dominique Rémy, « Éléments pour une physionomie des candidats profanes à la présidence de la République », p. 203-216 in *Droit, institutions et systèmes politiques. Mélanges M. Duverger*, PUF, 1988, p. 799. Entre autres intérêts, cet article montre que le phénomène existait déjà et de belle manière (114 candidats en 1939) lorsque le président de la République était élu par le Parlement !

faire le recensement, car il y aurait là une forte part de subjectivité mais, pour prendre un seul exemple, celui de Jacques Delors en 1995 nous paraît peu discutable.

On peut, sans donc pouvoir s'appuyer sur un corpus exhaustif mais sans s'interdire non plus de garder à l'esprit le cas de quelques non-candidats qui auraient pu être présidentiables, partir de la liste des candidats effectifs, en la resserrant quelque peu. De 1965 à 2002, 68 candidats ont effectivement concouru, chiffre qui retombe à 52 si l'on enlève les candidatures multiples (5 pour Arlette Laguiller, 4 pour François Mitterrand, Jacques Chirac et Jean-Marie Le Pen, 2 pour Valéry Giscard d'Estaing, Lionel Jospin et Robert Hue). Parmi eux 24 ont dépassé 10% des suffrages exprimés au premier tour, barre que l'on peut considérer comme significative d'autant que l'expérience montre que, à de rares exceptions près, les candidats sont nettement au-dessus ou nettement en dessous (aucun dans la zone des 10-14% et trois seulement, hors des 24 donc, dans la zone des 10-6% : A. Lajoine en 1988, R. Hue en 1995, F. Bayrou en 2002). Si l'on enlève là aussi les candidatures multiples il en reste 14, soit dans l'ordre d'apparition : C. de Gaulle, F. Mitterrand, J. Lecanuet, G. Pompidou, A. Poher, J. Duclos, V. Giscard d'Estaing, J. Chaban-Delmas, J. Chirac, G. Marchais. R. Barre, J.-M. Le Pen, L. Jospin et Ed. Balladur ; parmi ceux-ci, à un moment ou l'autre, huit furent finalistes et cinq élus. Et, en portant le raisonnement principalement mais pas exclusivement sur ceux-là, qui, s'ils ne représentent pas l'intégralité de la catégorie ont tout de même pour la plupart prouvé qu'ils y appartenaient, on peut montrer, sans d'ailleurs faire preuve d'une originalité excessive, que le statut de présidentiable suppose la double possession d'un capital personnel et d'une capacité fédérative.

I. Un capital personnel

Si donc il doit y avoir au départ une certaine notoriété, mais si parallèlement celle-ci n'est pas en elle-même suffisante pour accéder à la qualité recherchée, la question devient de savoir quels sont les éléments qui doivent la constituer pour y parvenir. Il nous semble que

Être présidentiable

le candidat doit posséder un certain nombre des ressources qui, d'une part, l'établissent solidement à la tête d'un courant politique important et, d'autre part, attestent de sa capacité à faire œuvre positive s'il arrivait à la tête de l'exécutif ; ce que l'on peut appeler pour les premières des ressources d'ancrage et pour les secondes, en cédant aux tentations de la rime, des ressources d'ouvrage.

Les *ressources d'ancrage* donnent la possibilité d'apparaître de façon permanente comme l'un des principaux dirigeants politiques du pays : c'est la détention d'un fief électoral et la maîtrise d'un parti politique.

La détention d'un fief c'est la garantie que, quelles que soient les vicissitudes électorales, son titulaire l'emportera au fur et à mesure des élections successives et y sera peu inquiet de manière à avoir la disponibilité suffisante pour mener une campagne nationale et, sur le terrain, aider ceux de ses amis qui ont besoin d'un coup de main. Si l'on applique cette exigence à nos quatorze candidats privilégiés, il apparaît qu'ils y répondent presque tous. Certes le premier exemple à venir ne tombe pas bien, puisque c'est celui du général de Gaulle, mais on nous concédera que sa situation était exceptionnelle et qu'à l'interrogation, il aurait sûrement répondu que sa circonscription c'était la France... Sont bien établies en revanche les fortes positions de François Mitterrand dans la Nièvre (il y est député depuis 1946 sans autre interruption que la législature, 1958-1962 mais sa maîtrise du département lui permet de rallier le Sénat dès 1959), de Jean Lecanuet en Seine-Maritime (il y occupera à peu près tous les mandats possibles, en étant en son temps *recordman* du cumul), de Georges Pompidou dans le Cantal dès qu'il s'y parachute, d'Alain Poher en Seine-et-Marne, de Valéry Giscard d'Estaing dans le Puy-de-Dôme, de Jacques Chaban-Delmas à Bordeaux et de Jacques Chirac avec une double tenure en Corrèze et à Paris. Un peu moins nets sont les cas de Jacques Duclos, de Georges Marchais, de Raymond Barre et d'Édouard Balladur, mais on remarquera qu'aucun deux n'accède au second tour. Enfin pour ce qui est des finalistes des deux dernières élections, si l'on voit bien que Jean-Marie Le Pen est le seul candidat sans terre, c'est aussi celui qui de loin fera le score le plus médiocre au second tour, le cas de Lionel Jospin est ambigu puisque si sa défaite aux législatives de 1993 montre que le fief de Cintegabelle n'est pas très solide, cela ne l'empêche pas d'être en tête du premier tour de 1995, et donc finaliste,

alors que la reconquête de son siège en 1997 ne prévient en rien les résultats plus limités de 2002.

Bien entendu cette possession n'est pas à elle seule une garantie et nombreux sont les grands barons de province à n'avoir recueilli que des scores fort modestes à l'élection présidentielle, ainsi Gaston Defferre. Par ailleurs même si l'idée de décentralisation progresse et si l'on commence à voir apparaître, règles contre le cumul des mandats aidant, l'option pour la détention d'une présidence régionale plutôt que pour la poursuite d'une carrière parlementaire, il ne semble pas qu'un profil purement régional puisse être considéré comme constituant un capital suffisant et on ne voit pas bien qui pourrait dans les années qui viennent incarner cette forme de relève. Sans doute parce que ce qui correspond bien aux standards d'un État fédéral, États-Unis ou Allemagne, ne répond pas aux attentes d'un électorat dont le sentiment reste que tout se décide à Paris. En fait tout se passe comme si la possession évoquée constituait une sorte de socle permettant de se défaire du souci récurrent de l'élection, pour se consacrer à édifier sur ce socle une stature nationale ce qui passe par la maîtrise d'un parti.

La maîtrise d'un parti est une ressource indispensable ne serait-ce que pour des raisons techniques : s'il a une taille suffisante, il donnera l'accès aux parrainages nécessaires, sans qu'il soit nécessaire d'entamer une chasse épuisante, et les ressources financières qui éviteront de dépendre dans le passé, de mécènes incertains, et aujourd'hui, de seuil de remboursement. Dans tous les cas, il fournira une réserve de militants et de délégués qui permettront d'organiser et d'encadrer la campagne sur le terrain. Nous reviendrons plus loin sur la correspondance tellement évidente qu'elle est tautologique entre grands partis et grands candidats, mais il convient de rappeler ici que la construction d'un parti capable d'être l'instrument de l'accès au pouvoir puis de son exercice a été jusqu'à présent une des préoccupations majeures des candidats et en particulier de ceux qui ont réussi. Charles de Gaulle et Georges Pompidou avaient à leur disposition une UNR toute dévouée et consubstantielle au régime dans la première période de la V^e République ; Valéry Giscard d'Estaing s'attelle à cette tâche dès 1966 et François Mitterrand se rendra incontournable à gauche par sa prise de contrôle du parti socialiste au congrès d'Épinay en 1971 et sa victoire au congrès de Metz en 1979. Jacques Chirac fondera le RPR

Être présidentiable

sitôt après avoir quitté Matignon en 1976. Et, même si bien entendu la cause là encore n'est pas unique, force est de constater que l'absence d'un instrument de qualité constitue un sérieux handicap, ainsi pour les conglomerats centristes peu maîtrisés d'Alain Poher, Raymond Barre ou Édouard Balladur.

Curieux destin que celui de l'élection présidentielle française : conçue, paraît-il, pour faire échapper la désignation de « l'homme en charge de l'essentiel » aux partis politiques, elle a amené à ce que ceux-ci soient reconstruits à l'appui de leur volonté de candidature par les principaux prétendants. Et il y a bien là, même si nous acceptons rarement ce terme, une réelle exception française : à peu près partout en Europe, pour en rester à cette seule aire, les partis sont assez solides et assez permanents (sauf maintenant en Italie) pour désigner à intervalles réguliers et par des procédures établies leur leader. En France jusqu'à présent nous avons plutôt eu affaire à des leaders fabriquant ou refondant leur parti. On pouvait penser il y a quelques années qu'après ces temps héroïques viendraient ceux d'une pratique plus stabilisée et qu'à la construction de l'instrument succéderait la captation de l'existant⁴. Cela paraît moins sûr aujourd'hui : le RPR s'est déjà transformé et élargi dans un UMP dont M. Juppé a bien compris que sa présidence constituait un point de passage indispensable et le grand débat du PS en 2003 semble tourner autour d'une refondation jugée nécessaire, pour ne parler que des acteurs principaux.

On pourrait multiplier les exemples de la nécessité de bien maîtriser un parti, c'est aussi le cas de Jean-Marie Le Pen lorsqu'il surmonte la crise Mégret, tout en concédant que là encore, si c'est nécessaire, ce n'est pas suffisant : il reste à démontrer que cette capacité à diriger permettra d'œuvrer pour le bien du pays.

Les *ressources d'ouvrage* portent à la fois sur le passé et sur l'avenir ou plus précisément sur la possibilité de mettre en avant une expérience solide, garante de la compétence nécessaire pour exercer la plus haute charge du pays.

⁴ Voir notre contribution: « Le processus de nomination des candidats et l'organisation des campagnes électorales », pp. 67-93, in Nicholas Wahl et Jean-Louis Quermonne (dir.), *La France présidentielle, précité. Sur ce point notamment*, les pp. 70-77.

Pour ce qui est de l'expérience, on constatera que l'exercice de fonctions gouvernementales est quasiment un point de passage obligé. C'est le cas de onze des quatorze candidats que nous avons privilégiés, les seules exceptions étant les candidats du parti communiste à qui les conditions politiques de l'époque n'ont pas permis cette consécration (J. Duclos en 1969 et G. Marchais en 1981 qui ne peuvent mettre en avant que des ressources tirées de leurs fonctions partisans) et J.-M. Le Pen, candidat d'un parti hors système.

Mais, en laissant de côté le général de Gaulle, qui est déjà président sortant lors de la première élection au suffrage universel, tous les autres ont été ministres. Tant que dure l'hégémonie gaulliste, ce ne peut être que sous la IV^e République, ce qui n'est pas forcément utile à mettre en avant même si c'est bien le cas, assez modestement il est vrai, de Jean Lecanuet (secrétaire d'État en 1955-1956) et d'Alain Poher (lui en 1948 et 1957-1958) qui évidemment met davantage en avant son rôle de champion du *non* victorieux de 1969 ou ses fonctions institutionnelles de président du Sénat et président de la République par intérim ; quant à François Mitterrand, on sait que ses participations aux gouvernements de la IV^e République sont nombreuses et s'il lui faudra plus s'en défendre que s'en glorifier, la capacité à gouverner est attestée. Plus tard ce seront des ministres de la V^e République à l'expérience plus récente et généralement considérée comme réussie, ainsi pour V. Giscard d'Estaing et L. Jospin. Mais il y a aussi et ce n'est évidemment pas un hasard si la catégorie est bien fournie, les anciens Premiers ministres que sont G. Pompidou, J. Chaban-Delmas, J. Chirac et R. Barre. On peut mettre à part les Premiers ministres en place au moment de l'élection présidentielle pour souligner, mais cela a été souvent noté, la malédiction qui s'attache à cette position : ni J. Chirac en 1988, E. Balladur en 1995 ou L. Jospin en 2002 ne l'emporteront, le premier seulement parvenant à accéder au second tour ; c'est qu'à l'évidence, il est facile aux autres candidats de faire porter le poids de « ce qui ne va pas » sur l'hôte de Matignon, alors que ce dernier a bien du mal à incarner le changement que l'électeur attend souvent de son vote. Malédiction qui touche moins le président sortant, seul V. Giscard d'Estaing sera battu alors que F. Mitterrand et J. Chirac seront réélus, mais cela doit s'apprécier sans doute au bénéfice de l'observation précédente puisque ces deux derniers sont en situation

Être présidentiable

de cohabitation et en lutte contre leur Premier ministre, responsable de fait de la politique en cours. On se souvient de l'obstination raffinée avec laquelle F. Mitterrand appelait « Monsieur le Premier ministre » son compétiteur dans le débat télévisé du second tour de 1998.

Bien entendu, là encore, cette ressource d'expérience ne suffit pas à elle seule à assurer la dimension de présidentiable et plusieurs anciens ministres ont réalisé des scores modestes ; ainsi G. Defferre, J. Royer, Ph. de Villiers, C. Lepage, A. Madelin et, à peine plus heureux, F. Bayrou. Et cela a même été le cas de l'ancien Premier ministre qu'était M. Debré en 1981, mais il est vrai que sa candidature relevait plus du témoignage désenchanté que de l'esprit de conquête.

C'est qu'à cet acquis du passé, avec ce qu'il peut apporter par la construction de réseaux d'influence, il faut ajouter la promesse de l'avenir : être présidentiable, c'est aussi être porteur d'une idée, incarner une perspective qui par-delà la personne du candidat peut mobiliser de larges pans de l'opinion, un mythe ou à tout le moins un projet porteur. En 1965, la confirmation d'une V^e République présentée comme en danger pèse plus que la construction de l'Union de la gauche ou celle de l'Europe, comme en 1969, sa poursuite face à la présidence débonnaire et peu active que propose A. Poher. En 1974, la mystique du programme commun l'emporte au premier tour sur la continuité dans le changement promise par V. Giscard d'Estaing et la nouvelle société rappelée par J. Chaban-Delmas, avant de céder à l'addition des deux. Mais en 1981, la force tranquille et la relance économique qu'incarne F. Mitterrand mobilisent davantage que le pâle « il faut un président à la France » ou la tentative de ressusciter le gaullisme. En 1988, « la France unie » est évidemment le slogan rassembleur par excellence et la « fracture sociale » de 1995 permet de dépasser les frontières de la droite ; enfin en 2002 « la France en grand » parle davantage aux électeurs que l'étrange « présider autrement », même si l'on ne croit pas beaucoup à son acception lacanienne. Par ailleurs, la montée régulière de J.-M. Le Pen s'appuie sur les thèmes reçus par l'opinion, de mauvaises réponses à de vraies questions selon l'expression controversée mais juste de L. Fabius, le chômage et l'insécurité, on sait la place qu'aura cette question en 2002.

Et si l'on peut citer de mémoire ces différents axes de campagne , on a un peu plus de mal à la faire pour d'autres candidats qui n'ont

pas su trouver le vecteur d'une adhésion suffisante ou l'ont perdu en chemin alors que les débats de campagne leur promettaient mieux comme la « confiance » de R. Barre en 1988 ou le « nouvel engagement » d'E. Balladur en 1995 ou, en dehors de nos candidats privilégiés, « la République » de J.-P. Chevènement en 2002. C'est que, bien évidemment, ce projet de campagne, projet pour la France naturellement, ne s'apprécie pas isolément mais dans la compétition qui l'oppose aux autres, et il serait trop simple de réduire cette compétition à celle des communicateurs et autres gourous qui aident mais ne remplacent pas.

En fait ce qui est en cause c'est la capacité à faire bouger les lignes, à dépasser les frontières de son camp et d'ailleurs les candidats prennent bien soin de préciser que, s'ils ont certes le soutien d'un ou de plusieurs partis, ils ont vocation à rassembler au-delà, à montrer leur capacité fédérative.

II. Une capacité fédérative

On emploie à dessein ce qualificatif tiré des pratiques de la télévision commerciale, car c'est bien de la même préoccupation qu'il s'agit : comment attirer sur le même programme, similitude des termes, des segments différents de la population de manière à les agréger dans une majorité ? Pendant longtemps, il est apparu que les principaux candidats avaient une possibilité d'option entre initier cette addition dès le premier tour ou attendre le second avant que l'évolution du système de partis, perceptible dès les années quatre-vingt-dix, amène à ce que l'on peut sans doute considérer comme une nouvelle donne.

Les *options possibles* peuvent se rattacher à deux formules pour ce qui est du choix du premier tour : frapper fort ou ratisser large ? Autrement dit vaut-il mieux rassembler déjà plusieurs partis dès le premier tour pour s'assurer de la fidélité de leur électorat et de l'impact psychologique d'un capital élevé, quitte à perdre des marges qu'on pourra récupérer quinze jours plus tard, ou faut-il au contraire laisser la diversité s'exprimer pour compter sur des renforts de second tour, chaque compétiteur/partenaire devancé étant dans

Être présidentiable

l'obligation d'apporter son électorat s'il veut pouvoir compenser par des rétributions gouvernementales ses désillusions présidentielles.

Certes l'option n'est pas toujours ouverte, il faut la vouloir et il faut aussi que les partenaires soient prêts à l'accepter. Le tableau ci-après montre à cet égard les évolutions.

La première partie indique, élection après élection qui a dépassé la zone des 40% des suffrages exprimés, puis la zone des 30%, des 20% et des 10%, la dernière ligne ne prenant en compte un candidat obtenant un score inférieur que s'il est le quatrième de l'élection considérée.

Cette présentation est à notre sens assez parlante : la zone des 40% n'est plus atteinte après 1974, la zone de 30% après 1988 et même, mais on y reviendra, la barre (seulement symbolique) des 20% n'est plus franchie en 2002.

Les principales candidatures au premier tour

Candidats	1965	1969	1974	1981	1988	1995	2002
** de 40%	CDG	GP	FM				
SE **	43,7	44,0	43,4				
** de 30%	FM		VGE		FM 34,1		
SE	32,2		32,9				
** de 20%		AP		VGE		LJ 23,3	
SE		23,4		27,8		JC 20,8	
.....		JD 21,5				EB 18,6	
** de 10%	JL 15,8		JCD	FM 26,1	JC 19,9	JMLP	JC 19,9
SE			14,6	JC 18,0	RB 16,6	15,0	JMLP 16,9
.....				GM 15,5	JMLP	-	LJ 16,2
.....	JLTV	GD 5,1			14,4		
4 ^e si nécessaire.....	5,3		JR 3,2	-	-		FB 6,8
Nombre de candidats à + de 10%							
SE	3	3	3	4	4	4	3
Somme des candidats du quadrille.....	91,7	94,0	90,9	87,4	77,3	71,3	46,3
Somme 2 premiers.....	75,9	67,4	76,3	53,9	54,0	44,1	36,8
Somme 3 premiers.....	91,7	88,9	90,9	71,9	70,5	62,7	53,0
Somme 4 premiers.....	97,0	94,0	94,1	87,4	84,9	77,7	59,8

** SE: suffrages exprimés.

Autrement dit, le rassemblement dès le premier tour n'existe que dans les trois premières élections présidentielles : il relève d'un positionnement naturel chez le général de Gaulle (et qui dans la majorité oserait se présenter contre lui), d'une logique successorale chez G. Pompidou (encore qu'il lui faudra décourager V. Giscard d'Estaing qui était déjà tenté) et d'un choix stratégique pour F. Mitterrand, candidat unique de la gauche en 1965 avant d'en être le candidat commun de 1974, nuance sémantique qui rend compte de l'accord programmatique qui a été conclu. Mais, à partir de 1981, la volonté de rassembler au-delà de son propre parti au premier tour ne s'adresse qu'aux formations secondaires, les quatre grands de l'époque ayant atteint dans leur équilibre, d'ailleurs tout momentané, la situation que Maurice Duverger a caractérisée par l'heureuse image du quadrille bipolaire.

Les figures du quadrille sont donc ce qui va dominer chaque élection en lui donnant sa physionomie propre qui dépend donc, pour le premier tour au moins, de la stratégie adoptée par les principaux candidats. Mais ceci ne vaut qu'à partir de 1974, le rassemblement opéré par V. Giscard d'Estaing manifestant la disparition du centrisme d'opposition qui ne s'est pas remis de son lourd échec de 1969. Cette élection de 1974 marque le succès des deux stratégies parallèles et concurrentes sur lesquelles V. Giscard d'Estaing et F. Mitterrand appuient leurs ambitions présidentielles : rassembler des formations moyennes ou petites pour équilibrer au moins et dépasser si possible le grand parti de chaque camp. La possibilité d'y parvenir a été attestée par le résultat des élections législatives de 1973 ou l'ensemble, encore désuni des républicains indépendants et des centristes réunit 23% des suffrages exprimés contre 24% à l'UDR : l'addition aura valeur de multiplication puisque le champion de la future UDF rassemble 32,9% des suffrages exprimés contre 14,6% à J. Chaban-Delmas qui n'a su ajouter à l'UNR, diminuée par la défection de J. Chirac et de ses amis, que les maigres troupes du CDP. Quant à F. Mitterrand le rassemblement opéré par le parti socialiste et autour de lui (les radicaux de gauche) a déjà dépassé d'une courte tête le parti communiste en 1973, 22% des suffrages exprimés contre 21,4% ; peu désireux de laisser apparaître que l'écart va encore s'accroître, le parti communiste, qui pense avoir verrouillé les choses avec la signature du programme commun du gouvernement, accepte la candidature commune dont la dynamique

Être présidentiable

est forte au premier tour mais s'essouffle au second. C'est l'élection de 1981, revanche de la précédente qui montre jusqu'à la perfection le quadrille dans ses équilibres : les petits regroupés (l'UDF a été constituée pour les élections législatives de 1978) dépassent nettement les grands d'hier, d'une dizaine de points dans chaque cas, et la coalition de gauche prend cette fois-ci l'avantage au second tour.

Le tableau ci-dessus, dans sa seconde partie, montre que jusque-là les partis du quadrille ou qui allaient devenir tels, regroupent plus de 90% des suffrages exprimés, à peine moins en 1981 avec 87,4% (mais on retrouve pratiquement les 90% si l'on y ajoute les 2,2% de Michel Crépeau qui avait choisi de faire cavalier seul). Cette situation que l'on peut penser *a priori* comme résultant d'une manière logique des contraintes électorales, le scrutin majoritaire à deux tours conduisant à un système de deux coalitions de deux partis (vote utile au premier tour à l'intérieur de chaque coalition, vote utile au second tour entre les deux coalitions, d'ailleurs imposé pour l'élection présidentielle) va pourtant se défaire tout juste après avoir atteint cette quasi-perfection. Le système de partis se transforme, sous l'influence d'une série de facteurs que l'on ne retracera pas ici⁵ avec la montée en puissance sur le marché électoral du Front national et dans une moindre mesure des Verts.

En 1988, André Lajoinie pour le parti communiste est le premier des cavaliers du quadrille à tomber, avec 6,8% des suffrages exprimés, il n'est plus que le cinquième à l'arrivée ; s'il y a toujours quatre candidats à plus de 10%, comme à partir de 1981 (avant ils étaient trois seulement en raison des rassemblements signalés), le quatrième est cette fois J.-M. Le Pen qui n'avait pu se présenter en 1981 faute de signatures. Du coup les partis du quadrille passent pour la première fois au-dessous des 80% et ce n'est que le début d'une évolution qui va conduire à ce que l'on peut considérer comme une nouvelle donne.

Une *nouvelle donne* paraît en effet caractériser la situation actuelle et donc commander la stratégie des présidentielles d'aujourd'hui : le rassemblement du premier tour tend à disparaître et y disposer d'un capital de 20% des suffrages exprimés semble suffisant pour

⁵ Voir notre article: « Le système des partis ou la Constitution politique de la V^e République », p. 1611-1624 *in RD publ.* 1998, n° 5-6, notamment p. 1616-1618.

pouvoir espérer l'emporter au second. La fragmentation progressive du système apparaît en trois périodes successives, sans que l'on puisse affirmer qu'elle soit terminée, car l'élection de 2002 témoigne peut-être d'une nouvelle logique introduite par le quinquennat.

La troisième partie du tableau dressé plus haut s'attache à la somme des suffrages obtenus par les premiers candidats et montre une dépoliarisation que Jean-Luc Parodi voit continue, mais qui à notre sens est plutôt discontinuée⁶. Les trois premières éditions de l'élection présidentielle, si on les considère à l'aune du critère du fractionnement, sont en effet assez proches l'une de l'autre ; s'il y a une petite faiblesse pour la somme des deux premiers en 1969 (contre-performance d'A. Poher), la somme des quatre premiers varie très peu, et, plus significatif encore puisqu'elle résulte du score des candidats qui vont véritablement peser sur l'élection, la somme des trois premiers est quasiment identique, autour de 90% des suffrages exprimés. 1981, puisque les rassemblements du premier tour sont désormais limités comme on l'a dit, montre une nette diminution pour ce qui est de la somme des deux et des trois premiers, moins pour la somme des quatre (qui sont donc cette fois-là les candidats du quadrille). Et si 1988 propose à peu près les mêmes chiffres, c'est avec une différence de taille que la simple addition dissimule, la personnalité politique du quatrième, G. Marchais en 1981 et J.-M. Le Pen en 1988. C'est entre ces deux élections que commence une transition qui conduit à une dispersion déjà marquée en 1995, puisque les indicateurs chutent de dix points pour ce qui est des deux premiers, de huit pour ce qui est du trio de tête et de sept si on élargit au quatuor, alors même que le nombre total de candidats est resté à neuf comme en 1988. Derrière ces chiffres, la réalité politique c'est qu'il n'y a désormais plus qu'un candidat utile à gauche, celui du parti socialiste, d'où les luttes de pouvoir et les changements successifs de premier secrétaire avec la disqualification de L. Fabius à qui l'on fait porter la responsabilité de la défaite de 1993 et de M. Rocard qui doit rendre

⁶ Même si comme d'habitude nous le rejoignons sur l'essentiel ! Voir Jean-Luc Parodi, « L'énigme de la cohabitation ou les effets pervers d'une présélection annoncée », *RF sc. pol.* 2002, n° 5-6, p. 483-504, notamment p. 489-491.

Être présidentiable

compte de celle de sa liste aux élections européennes de 1994⁷. Mais il y a encore deux possibilités à droite, la tentative d'organiser des primaires pour désigner un candidat unique, tentative à laquelle personne ne croyait d'ailleurs, ayant définitivement échoué en novembre 1994.

Ce phénomène de dispersion est beaucoup plus net encore en 2002 : d'abord parce qu'un second cavalier du quadrille chute et si F. Bayrou avec sa nouvelle UDF arrive à être le quatrième homme et non le troisième comme il se le promettait, c'est avec un score de 6,8% des suffrages exprimés ce qui joint au résultat plus modeste encore de R. Hue (3,4%) fait que pour la première fois les candidats du quadrille tombent en dessous des 50% ; de fait la figure n'existe plus, on y reviendra pour finir. La chute des autres indicateurs est tout aussi nette : moins de 37% pour les deux premiers, 53% pour les trois premiers et moins de 60% pour les quatre premiers, alors qu'à ce nombre on avait la quasi-totalité de l'électorat jusqu'à 1974. Pour la première fois les présidentiables potentiels obtiennent moins de 20% des suffrages exprimés au premier tour, le futur élu tangentant la barre, avant il est vrai de faire le meilleur score de toutes les élections présidentielles au second tour. S'agit-il là d'un accident ou de l'introduction d'une autre logique qui pourrait peser désormais sur la situation de présidentiable ?

Avant même qu'elle se déroule, l'élection de 2002 connaît des contraintes institutionnelles modifiées, qui pèsent sans doute plus lourd qu'on ne l'a vu ou dit à l'époque et qui à notre sens rendent plus difficile qu'un rassemblement important s'opère dès le premier tour. Le quinquennat présidentiel a été institué par la révision constitutionnelle du 2 octobre 2000 et renforce, qu'on le veuille ou non, la relation de dépendance entre les candidats et leurs partis respectifs : bien plus la loi organique du 15 mai 2001 en reportant de façon permanente les élections législatives au lendemain immédiat de l'élection présidentielle placent définitivement celles-là sous

⁷ Élections qui ont pu apparaître comme un véritable « banc d'essai » pour les présidentielles et un point de passage obligé pour les présidentiables : elles confirment la capacité à faire un bon score (F. Mitterrand, G. Marchais et J. Chirac en 1979), au contraire disqualifient (M. Rocard en 1994 et par forfait Ph. Séguin en 1999) ou parfois créent l'illusion (Ph. de Villiers en 1994, Ch. Pasqua en 1999). Ceci dit le nouveau calendrier électoral (cf. *infra*) devrait diminuer ces caractères puisque la consultation européenne sera désormais toujours éloignée de trois ans de l'échéance présidentielle et la régionalisation les faire complètement disparaître.

l'influence déterminante de celle-ci. Or ces élections législatives ont désormais plusieurs fonctions : choix des députés bien sûr et par le même choix d'une majorité et d'un gouvernement, mais aussi détermination de la dotation financière qui sera attribuée annuellement à chaque parti politique. Et comme ce financement public représente désormais pour l'ensemble des partis à peu près la moitié de leur budget, et beaucoup plus pour les petits, il est vital pour eux d'y présenter le plus de candidats possibles et de leur donner une forte visibilité, ce qui pourra être fait par la campagne présidentielle de leur chef de file : la candidature présidentielle devient ainsi, et de façon principale pour les petits partis, le produit d'appel des candidatures législatives immédiatement postérieures. Il ne fait guère de doute que cette cause, même si elle n'est pas unique, joue fortement dans l'inflation des candidatures constatée tant à l'élection présidentielle, 16 postulants, qu'aux élections législatives, 8 444 pour les 577 circonscriptions soit plus de 14 en moyenne par circonscription contre 11 en 1997 et 9 en 1993⁸. Si rien n'est changé dans les règles institutionnelles, on pourrait penser à des exigences plus fortes pour la candidature présidentielle, à l'instauration d'un minimum de voix pour avoir droit au financement public⁹, il y a fort à parier que cette tendance à la dispersion subsistera.

Elle n'est pas pour autant insurmontable comme a su le montrer la droite en réalisant, avec brutalité mais efficacité, la fusion de ses principales composantes dans l'UMP ; même si le capital ainsi constitué s'établit à un niveau modeste par rapport au passé, 19,9% des suffrages exprimés à l'élection présidentielle et 33,3% aux élections législatives il met le nouveau parti hors d'atteinte d'une UDF qui apparaît comme résiduelle avec 6,8% des voix à l'élection présidentielle et 4,8% aux élections législatives. C'est dire que le statut de présidentiable passe là par la maîtrise de l'UMP et M. Juppé, on l'a déjà dit, l'a bien compris.

⁸ Selon les chiffres établis par Gérard Le Gall : « Réélection de Jacques Chirac : un vote de conjoncture confirmé aux élections législatives », p. 9-33, in *Revue politique et parlementaire*, sept.-déc. 2002. Ces chiffres p. 29.

⁹ Sur le premier point le Conseil constitutionnel a posé la question au législateur dans ses « Observations sur l'élection présidentielle », JO du 15 nov. 2002, p. 18808-18809 ; sur le second s'il a bien annulé le seuil de 5% prévu à l'origine par la loi du 15 janvier 1990 (décision du 11 janv. 1990) il a, à plusieurs reprises, sans succès jusqu'à 2003, appelé l'attention du législateur sur l'intérêt qu'il y aurait à proposer un nouveau plancher.

Être présidentiable

Pour ce qui est de la gauche la situation est plus délicate : certes le PS est toujours en son sein en situation dominante, encore 24,4% des suffrages exprimés aux élections législatives contre 4,8% au PC et 4,5% aux Verts. Mais s'il laissait échapper le talisman de l'union, suivant la formule chère à François Mitterrand qui avait su établir l'hégémonie du parti socialiste en faisant en sorte qu'il couvre un vaste champ politique, depuis les franges du gauchisme jusqu'aux marges de la sociale démocratie la plus modérée, sa situation pourrait être contestée. Une fois éclatée la construction de la gauche plurielle, celle d'un pôle de radicalité pourrait apparaître : après tout les trois candidats trotskistes ont recueilli 10,4% des voix à l'élection présidentielle et en ajoutant à ce capital, si l'on ose le terme pour ce secteur de l'opinion, la partie protestataire de l'électorat vert ou communiste, un candidat emblématique ou supposé tel, un José Bové par exemple, peut espérer, s'il rend ces apports miscibles, égaler le score de Lionel Jospin... ce qui n'en ferait pas pour autant un véritable présidentiable, car sa capacité fédérative au second tour serait faible.

Et pour en revenir à ce problème, il faut souligner que plus l'éparpillement du premier tour se confirmera, plus il deviendra important. En atteste déjà la faiblesse de J.-M. Le Pen qui passe en 2002 de 4,8 millions de voix au premier tour à 5,5 au second soit un « taux de recouvrement » de 115%, le plus faible des quatorze finalistes, à l'exception de G. Pompidou en 1969 (110%), mais lui avait déjà fait le plein nécessaire au premier tour¹⁰. Autrement dit, même qualifié pour la finale, J.-M. Le Pen n'était pas présidentiable.

Tout ceci amène à penser que le nouveau système de partis qui semble se mettre en place, deux grands partis et une série de demi-partis pour reprendre l'expression de Jean Blondel pourrait être l'occasion d'une nouvelle donne pour ce qui est de l'acquisition de ce statut de présidentiable : si l'exigence de ressources personnelles pour être le champion d'un courant politique demeure, l'affaiblissement de ces courants, y compris des principaux, renforce la nécessité de cette capacité fédérative, autrement dit d'un positionnement qui permette de dépasser les limites de son propre camp.

¹⁰ Le calcul de l'ensemble des taux de recouvrement est malheureusement décevant car les valeurs dépendent évidemment des situations du premier tour et bien entendu des rassemblements déjà opérés à ce stade.

III. L'équilibre des pouvoirs

Il serait tentant pour conclure de chercher qui au regard de ces différents critères, les quatre premiers dont l'expérience montre qu'il faut en posséder au moins trois et le cinquième, est d'ores et déjà en situation de présidentiable pour la prochaine échéance. Par crainte de la subjectivité on n'y cédera pas...tout en invitant à observer les comportements de ceux dont les noms sont volontiers prononcés : l'un s'affaire à la construction d'une position dominante dans son parti, l'autre à la fortification d'un fief local, un troisième à la nécessité d'une œuvre ministérielle qui le rende incontournable. Et les autres se laissent aller à rêver qu'un coup de dés abolira sinon le hasard du moins la nécessité !

Ser presidenciable*

Ser considerado presidenciable es el sueño de muchos, y es incluso más accesible que el Grial, los 7 años anteriores, y los 5 años actuales. Aunque sea preferible, como lo subraya Pierre Pactet en su manual clásico de derecho constitucional, que se presenten candidatos capaces de ganar o con una dimensión nacional, por ser representativos de una parte de la opinión, se multiplican las candidaturas, ya que es algo diferente sentirse presidenciable y ser considerado presidenciable por la opinión. Aquí se encuentra precisamente la verdadera cuestión: ¿cuáles son los criterios de la opinión, es decir, el cuerpo electoral para reconocerle este estatus a un pretendiente?

Una respuesta intuitiva sería que son presidenciables los que ocupan regularmente una posición relevante en las encuestas de popularidad o en las que evalúan el potencial político de las principales personalidades; sin embargo, no basta con aparecer en los 10 primeros lugares. En efecto, no es difícil demostrar la falta de credibilidad de ciertos candidatos que ya se presentaron, así como la imposibilidad para otros de presentarse, a pesar de que sus resultados en las encuestas sean positivos, por no obtener el número de apoyos partidistas o sociales establecido en la ley, lo que equivale a considerar que no son presidenciables.

* Publicado en *Mélanges Pierre Pactet*, Dalloz, 2003, pp. 579-82.

Ser presidenciable

Una segunda respuesta consiste en evaluar la totalidad de las candidaturas efectivas y medir su credibilidad por medio de los resultados obtenidos. Acerca de este tema existen varias opciones para clasificar los diferentes tipos de candidatos, cuyos resultados son tangibles. Tomando en cuenta lo anterior, no deben olvidarse los “candidatos profanos”, candidatos que no son presidenciables y no lo pretenden, ni los presidenciables que no son candidatos, como J. Delors en 1995. No obstante, nos basaremos en la lista de los candidatos efectivos, restringiéndola a los principales. Así, entre 1965 y 2002 hubo 68 candidaturas, en las cuales se encontraban solo 52 candidatos, si se toman en cuenta las candidaturas múltiples. De estos 52, 24 rebasaron 10% de la votación expresada en la primera vuelta, umbral significativo, ya que los diferentes candidatos o son claramente altos o claramente bajos (ninguno entre 10 y 14%, y solo 3 de los 24 entre 10 y 6%). Si quitamos las candidaturas múltiples quedan solo 14 candidatos, con 8 finalistas y 5 electos. Al final, esta lista nos permite demostrar que ser presidenciable implica gozar de un capital personal, así como de una capacidad a federar.

I. Un capital personal

Es necesaria una cierta notoriedad, pero no basta con eso, entonces ¿de qué elementos debe estar constituida para poder acceder a la calidad de presidenciable?

Parece ser que el candidato debe poseer varios recursos que le permitan encabezar una corriente política importante y comprobar su capacidad para actuar positivamente en caso de triunfo en la elección, es decir, contar con recursos de anclaje y recursos de la acción.

Los recursos de anclaje le permiten parecer de manera permanente uno de los principales dirigentes políticos del país, por medio de la posesión de un “feudo electoral” y del control de un partido político.

En efecto, poseer un “feudo electoral” garantiza a su titular un cargo, fuera de las vicisitudes electorales, lo que le permite conducir una campaña en el ámbito nacional y ayudar a sus amigos políticos. Casi todos los 14 candidatos destacados pertenecen a esta categoría

—con feudos, desde luego, más o menos fuertes, según los candidatos—, excepto el general De Gaulle, en razón del carácter excepcional de su situación. Respecto a los finalistas de las últimas dos elecciones, J. M. Le Pen, candidato sin tierra, es el que obtiene el peor resultado de los finalistas de la Quinta República. En cuanto a L. Jospin, el caso es más ambiguo. Su derrota en las elecciones legislativas de 1993 no le impidió alcanzar el primer lugar en 1995 durante la elección presidencial, y, al contrario, la reconquista de su escaño de diputado en 1997 no anticipó resultados muy limitados en la elección presidencial de 2002.

Desde luego, tener un “feudo” no es una garantía, son muchos los barones de provincias que obtuvieron resultados muy modestos en la elección presidencial, como Gaston Defferre, alcalde de Marsella. A pesar de la desconcentración paulatina de las facultades y de las reglas votadas en contra de la acumulación de cargos de representación, que hacen elegir la presidencia de una región más que una carrera parlamentaria, el perfil meramente regional no parece constituir un capital suficiente, ya que aún predomina, en la mente del electorado, el centralismo parisino, opuesto a los estándares de un Estado federal, como Estados Unidos de América o Alemania, pues poseer un feudo permite dedicar su tiempo —sin preocuparse por las elecciones— a edificarse, a partir de esta base, una estatura nacional, que implica controlar un partido.

Lo anterior es una condición indispensable, por lo menos por razones técnicas, para obtener las firmas necesarias para ser candidato, por parte de los funcionarios electos de la República, sin tener que iniciar una búsqueda agotadora; también contar con recursos económicos, sin depender de patrocinadores inciertos del umbral de reembolso de la campaña. En todo caso, un partido provee una reserva de militantes y delegados que permitirá organizar y estructurar la campaña cerca de los electores. Posteriormente se tratará de la relación evidente entre los grandes partidos y los grandes candidatos, pero antes es necesario señalar que la construcción de un gran partido, instrumento del triunfo, ha sido una de las preocupaciones principales de los candidatos, especialmente los que ganaron. Esto sucedió con Charles de Gaulle y Georges Pompidou, quienes tenían a la UNR; Valéry Giscard d’Estaing se dedicó a implementar la UDF a partir de 1966; François Mitterrand tomó el control del PS en 1971, y Jacques Chirac fundó el RPR después de su salida del gobierno, en 1976. Nuevamente, aunque no es en sí

Ser presidenciable

una causa única, la ausencia de una herramienta partidista de calidad constituye un obstáculo serio, situación observada por los candidatos del conglomerado, poco controlado, de los partidos centristas: Alain Poher, Raymond Barre y Édouard Balladur.

¡Extraño destino el de la elección presidencial francesa!, pues fue concebida al inicio para que el presidente no fuera designado por los partidos políticos, pero esta situación condujo a que los principales pretendientes plasmaran estos mismos partidos con el fin de apoyar su candidatura. Así, Europa encuentra en Francia una verdadera excepción, ya que, en general, los partidos en Europa han sido lo suficientemente sólidos y permanentes (excepto en Italia) para designar a su líder. En Francia, al contrario, los líderes construyeron o refundaron su partido; sin embargo, se hubiera pensado hace unos años que después de esta creación ocurriría una “captación de los partidos existentes”, lo que actualmente no parece cierto, pues el RPR se transformó en UMP, un partido más vasto, y el debate entablado en el ps en 2003 parecía girar en torno de su refundación, considerada necesaria.

Se podrían mencionar los ejemplos de la necesidad de controlar completamente un partido, como el de J. M. Le Pen, quien logró superar la cisión del Frente Nacional; sin embargo, no fue suficiente, ya que su líder debió acreditar su capacidad para dirigir por el bien del país.

Se trata entonces de los recursos de la acción que tienen que ver con el pasado, así como con el futuro del candidato; esto es, mostrar una experiencia sólida, garante de la competencia necesaria, para ejercer el cargo supremo del país.

Respecto a la experiencia del candidato, haber ejercido funciones gubernamentales como ministro (F. Mitterrand, V. Giscard d'Estaing y L. Jospin), primer ministro (G. Pompidou, J. Chaban-Delmas, J. Chirac y R. Barre) o presidente del Senado (Alain Poher) durante la Cuarta o Quinta República es casi una obligación. Es el caso de 11 de los 14 candidatos de referencia, con excepción de los candidatos comunistas, y J. M. Le Pen, candidato de un partido fuera del sistema. Solo se debe mencionar, como excepción, la maldición del primer ministro en cargo al momento de la elección, ya que nunca logró ganar la elección, por ejemplo, J. Chirac en 1988, E. Balladur en 1995 y L. Jospin en 2002, dado que sus adversarios pueden señalar que no funciona bien y que no pueden encarnar el cambio que esperan los electores por medio

de su voto. Por el contrario, el presidente en función siempre ha sido reelecto, con excepción de V. Giscard d'Estaing; sin embargo, se debe considerar que se aprovecha la situación mencionada, beneficiando entonces la cohabitación y contienda con el primer ministro. Recordamos el debate Mitterrand-Chirac de 1988, en el cual Mitterrand se obstinó en llamar al candidato Chirac: “señor primer ministro”.

Cabe reiterar que el recurso de la experiencia no es suficiente en sí para ser presidenciable, ya que son varios los exministros que obtuvieron resultados muy modestos en la elección presidencial.

En efecto, se debe añadir al activo que constituye el pasado político del aspirante —que, entre otros, le permitió construir una red de influencia— la promesa de un mejor futuro: ser presidenciable es defender una idea, encarnar una perspectiva que pueda convencer, más allá de la personalidad del candidato, a amplios sectores de la sociedad. En 1965 y en 1969, la confirmación de la Quinta República importaba más que la construcción de la Unión de la izquierda o de Europa. En 1974, el programa común de la izquierda ganó la primera vuelta, pero perdió la segunda contra “la continuidad en el cambio” de V. Giscard d'Estaing, asociada a “la nueva sociedad” de J. Chaban-Delmas. En 1981, triunfó “la fuerza tranquila y el impulso económico” promovido por F. Mitterrand contra el “se requiere a un presidente para Francia” de V. Giscard d'Estaing y la tentativa de un renacimiento del gaullisme de J. Chirac. En 1988, el eslogan “Francia unida” simbolizó la voluntad de unión y en 1995 la “fractura social” permitió ir más allá de las fronteras tradicionales de la derecha. Para terminar, en 2002 la frase “Francia en grande” tenía más sentido para el electorado que el eslogan raro “presidir diferentemente”. En paralelo, el crecimiento regular de los resultados obtenidos por J. M. Le Pen se fundamentó en el desempleo y la inseguridad, los cuales sabemos que fueron el papel esencial en la elección de 2002.

Si bien podemos recordar sin dificultad estos ejes rectores de las diferentes campañas presidenciales, que materializaron los eslóganes mencionados, no es así con los que no obtuvieron el éxito esperado entre los ciudadanos, como “la confianza” de R. Barre en 1988 o el “nuevo compromiso” de E. Balladur en 1995, así como “la República” de J. P. Chevènement, porque el proyecto de campaña, proyecto para Francia, no se puede evaluar de manera aislada, sino en el marco de la

Ser presidenciable

contienda con los demás, pues sería muy sencillo limitarlo a una lucha de comunicadores, que ayudan pero no se sustituyen.

De hecho, lo que importa es rebasar las fronteras de su facción política, por lo que los candidatos, pese al apoyo de uno o varios partidos, deben demostrar que tienen vocación para unir, para demostrar su capacidad federativa.

II. Una capacidad federativa

Utilizamos a propósito este calificativo, derivado de la televisión comercial, ya que se trata de la misma preocupación: ¿cómo reunir alrededor de un mismo programa diferentes sectores de la población de manera tal que formen una mayoría? Anteriormente, los candidatos podían elegir entre iniciar esta suma de los diferentes sectores de la población durante la primera o la segunda vuelta, pero la evolución del sistema de partidos en la década de 1990 dio inicio a una nueva realidad. Actualmente, las opciones posibles se pueden resumir en dos fórmulas para la primera vuelta: unir a sus aliados o dejar la diversidad de los aliados potenciales expresarse. A veces la opción no es abierta, depende de la voluntad de los partidos y de sus aliados.

La evolución de los resultados de los partidos es significativa. No se ha obtenido más de 40% de los votos en la primera vuelta de la elección presidencial después de 1974, no más de 30% después de 1988, y no más de 20% en la elección de 2002. En resumen, existió una unión entre los partidos de una misma facción política solamente durante las tres primeras elecciones presidenciales. Es una postura natural con De Gaulle —además, ¿quién podría oponérsele en su mayoría?—, una postura heredada de G. Pompidou y una postura estratégica para F. Mitterrand, “candidato único” de la izquierda en 1965 y “candidato común”, lo que implicaba la celebración de un acuerdo programático en 1974. A partir de 1981, la unión se realizó solo con partidos secundarios, ya que los cuatro grandes partidos encontraron un cierto equilibrio político, en lo que Maurice Duverger llama la “cuadrilla bipolar”.

En este contexto, las grandes figuras partidistas de esta cuadrilla dominan, a partir de 1974, la primera vuelta, dándole por lo tanto su

fisonomía, por medio de estrategias adversas pero paralelas, entre V. Giscard d'Estaing y F. Mitterrand, esto es, agregaron institutos pequeños y medianos para rebasar los resultados del partido principal de cada facción política (Partido Comunista o UDR), lo que lograron hacer los partidos centristas y el Partido Socialista en 1973 y 1981.

Los partidos de la cuadrilla mencionada reúnen, hasta 1981, alrededor de 90% de la votación, conforme a la lógica electoral del sufragio mayoritario, con dos vueltas, el cual condujo a la creación de un sistema con 2 coaliciones de 2 partidos —voto útil en la primera vuelta a favor de uno de los partidos de cada coalición y voto útil en la segunda vuelta a favor de una u otra coalición—. Después de esta fecha, el sistema empezó a transformarse con el crecimiento de partidos secundarios, como el Frente Nacional y el Partido Verde.

En 1988, destaca el ocaso del Partido Comunista que obtuvo solo 6.8% de la votación, el cual fue remplazado, en los cuatro partidos que rebasaron 10% de los votos, por el candidato del Frente Nacional; por lo tanto, la cuadrilla por primera vez no sobrepasó 80%, lo que dio inicio a una nueva realidad.

Esta nueva realidad es la que caracteriza la situación actual e impone su estrategia durante la elección presidencial: no hay más unión para la primera vuelta y basta con obtener 20% de los votos para ganar la segunda. Esta fragmentación progresiva se manifiesta en tres periodos sucesivos sin que se pueda afirmar que se haya llevado a cabo, ya que la elección presidencial muestra tal vez una nueva lógica introducida por el quinquenio.

Las tres primeras elecciones presidenciales son muy parecidas respecto al fraccionamiento de la oferta política: la suma de los resultados de los 4 primeros cambia poco, alrededor de 90% de la votación. En 1981, la falta de unión mencionada entre los partidos para la primera vuelta hizo que la suma de los votos obtenidos por los 2 y 3 primeros candidatos se redujera; sin embargo, destaca un cambio menor en torno a la suma de la votación recibida por los 4 primeros candidatos (la cuadrilla). En 1988, las cifras fueron muy parecidas, solo cambió la identidad del partido que ocupaba el cuarto lugar: el Frente Nacional rebasó al Partido Comunista. Es precisamente entre estas dos elecciones que empezó la transición que condujo a una dispersión de los votos en 1995. En efecto, durante esta elección, la suma de los votos de

Ser presidenciable

los 2 primeros candidatos cayó 10 puntos porcentuales, 8 para los 3 primeros y 7 para el cuarto, aunque no cambió el número de candidatos: 9 como en 1988. La realidad política detrás de estas cifras es: 1 candidato útil para la izquierda, el del Partido Socialista, lo que generó mucha competencia intrapartidista, y 2 para la derecha, lo que dio origen a una tentativa de unión, por medio de una elección primaria en 1994.

Esta dispersión pareció ser más fuerte en 2002, con la caída de un segundo actor de la cuadrilla. Si bien la UDF de F. Bayrou ocupaba todavía el cuarto lugar, fue con solo 6.8% de los votos, y si se añade 3.4% del Partido Comunista, la cuadrilla no rebasa 50% de la votación. Cabe mencionar que esta figura desapareció completamente, lo que se refleja también en la disminución de los otros índices: menos de 37% de la votación para los 2 primeros candidatos, 53% para los 3 primeros y menos de 60% para los 4 primeros, mientras representaban a casi todo el electorado hasta 1974. Por primera vez, los presidenciables potenciales obtuvieron menos de 20% de la votación en la primera vuelta, aunque el presidente electo obtuvo el mejor resultado en la historia de la segunda vuelta. ¿Se trata de un accidente o es el inicio de una nueva lógica que influirá sobre los presidenciables?

La elección de 2002 se desarrolló con obligaciones institucionales modificadas más importantes de lo que se previó antes de su realización, ya que dificultó la unión entre los partidos para la primera vuelta. El quinquenio establecido por la revisión constitucional del 2 de octubre de 2000 reforzó también la dependencia entre los candidatos y sus respectivos partidos; además, la ley orgánica del 15 de mayo de 2001, que precisa que las elecciones legislativas empezarán siempre el día siguiente de la elección presidencial, hace que esta última determine definitivamente la otra. Dicho esto, se debe considerar que estas elecciones tienen ahora varias funciones, que son: elegir a los diputados y, por consecuencia, determinar la mayoría y el gobierno, y determinar la dotación financiera otorgada anualmente a cada partido político, según los votos recibidos y el número de electos. Toda vez que este financiamiento público representa más o menos la mitad del presupuesto de la totalidad de los partidos, y mucho más para los pequeños, es vital para ellos presentar el número más importante de candidatos y posicionarlos gracias a la campaña electoral

presidencial desarrollada por el jefe de sus respectivos partidos. Sin duda, esta causa, aunque no es la única, tiene un papel importante en torno a la inflación de candidaturas tanto en la elección presidencial —16 postulantes— como en las elecciones legislativas —8,444 para los 577 distritos electorales—, es decir, un promedio de 14 candidatos por distrito, contra 11 en 1997 y 9 en 1993.

Si nada cambia respecto a las reglas institucionales —se podría pensar en exigencias más grandes para presentar candidaturas en la elección presidencial o establecer un número límite de sufragios para obtener un financiamiento público—, podemos apostar que esta tendencia a la dispersión política continuará. Sin embargo, esto se puede superar, como lo mostró el partido de la derecha, que fusionó sus principales componentes en un nuevo partido nombrado UMP; si bien el capital electoral de 19.9% en la elección presidencial y 33.3% en las elecciones legislativas es modesto, en comparación con el pasado, le permite rebasar ampliamente a la UDF, el otro partido de la derecha, que obtuvo en estas elecciones 6.8% y 4.8%, respectivamente. Por lo tanto, ser presidenciable para la derecha implica controlar la UMP.

En cuanto a la izquierda, la situación es más delicada, aunque el ps se mantiene como partido dominante, con 24.4% de la votación; esta podría ser cuestionada si se abandonara la unión con el pc con 4.8% y los verdes 4.5% a favor de la constitución de una facción izquierdista radical, dado que los 3 candidatos trotskistas obtuvieron 10.4% de los votos en la elección presidencial. Así, si se suman estos votos a los del electorado contestatario del Partido Comunista y de los verdes, y se encuentra a un candidato emblemático, se puede igualar al candidato del ps, Lionel Jospin. En virtud de lo anterior, este candidato emblemático no adquiriría el estatus de presidenciable, toda vez que su capacidad federativa para la segunda vuelta sería muy débil.

Retomando el tema, se debe subrayar que se confirmará la dispersión de los votos de la primera vuelta, lo que generará una mayor importancia de este fenómeno, como lo mostró la debilidad de J. M. Le Pen en la segunda vuelta de la presidencial de 2002, al pasar de 4.8 millones de votos a solo 5.5 millones en las dos vueltas, el número de votos adicionales obtenidos es uno de los más pequeños de la Quinta República, o sea, J. M. Le Pen no era presidenciable.

Ser presidenciable

Finalmente, parecería que el sistema de partidos que se implementa, con dos grandes partidos y varios semipartidos, para retomar el término de Jean Blondel, podría generar un cambio en relación con la manera de adquirir el estatus de presidenciable: si bien se mantiene la exigencia de recursos personales para ser el triunfador de una corriente política, la debilidad de estas corrientes refuerza la necesidad de tener esta capacidad federativa, es decir, una postura que permita rebasar los límites de su facción política.

III. El equilibrio de los poderes

Se podría concluir quién es presidenciable para la próxima elección al considerar los diferentes criterios mencionados —de los 4 primeros, 3 son indispensables—, pero no lo haremos. Solo invitamos a observar la conducta de las personas cuyo nombre se cita para la próxima elección presidencial: uno busca obtener una posición dominante en su partido; otro, fortificar un “feudo electoral”; un tercero, plasmar una obra gubernamental que lo haga imprescindible, y todos los demás sueñan con el azar.

L'attribution du pouvoir par les électeurs comme modèle commun de l'Union*

L'idée d'un « patrimoine constitutionnel européen » est volontiers évoquée comme susceptible de permettre, par-delà les rapprochements actuels, d'autres étapes plus significatives encore¹. De fait, on peut montrer assez facilement son existence sur un certain nombre de points à commencer par la parenté de l'inspiration générée par quelques principes de base : ainsi la primauté de l'individu, manifestée par une référence commune aux droits de l'homme, pour l'essentiel très voisins d'un pays à l'autre. La relative facilité avec laquelle a pu être rédigée, sous l'impulsion notamment de Guy Braibant, la Charte européenne des droits de l'homme, volontiers présentée comme le préambule d'une future Constitution, en atteste. Et, ce premier succès en appelant d'autres, le débat sur cette Constitution est maintenant bien inscrit dans l'agenda politique de l'Union. On peut signaler aussi, ce qui ne peut que faciliter les choses, la force du principe d'égalité, commun à nos législations comme à nos jurisprudences et dont la traduction la plus évidente est le suffrage universel, égal, libre et secret².

* Publié dans « Gouvernance et identité en Europe »; Bruylant./ LGDJ, R. Franck et R. Greenstein éd, 2004, pp. 245-251.

¹ Voir par exemple D. Rousseau. « La notion de patrimoine européen », pp. 27-46, *Mélanges Philippe Ardant – Droit et politique à la croisée des cultures*. LGDJ.

² Voir P. GARRONE, « Le patrimoine électoral européen, une décennie d'expérience de la Commission de Venise dans le domaine électoral ». *RDJ*. 2001, n° 5, pp. 1417-1454.

L'attribution du pouvoir par les électeurs...

Mais si l'on veut dépasser ces principes de départ, essentiels mais bien généraux, peut-on trouver dans les différentes architectures constitutionnelles nationales des éléments suffisamment communs pour qu'ils puissent être acceptés par tous, au fur et à mesure du processus constituant³, comme transposables au niveau communautaire dans des institutions futures ? Une première réponse peut être donnée par l'attachement commun à la forme du régime parlementaire qui à l'évidence inspire les institutions actuelles et c'est un point que l'on commencera par souligner. Mais ce qui a été plus ou moins transposé au niveau de l'Union est à notre sens une version ancienne du parlementarisme qui ne tient pas compte de l'évolution actuelle du modèle, les pratiques nationales et la pratique communautaire étant largement différentes comme on essaiera de le montrer dans un second point, ce qui amènera bien évidemment, pour conclure, à poser la question de savoir si ce n'est pas en se ralliant à ces pratiques nationales que l'Union pourrait donner un élan nouveau à ses processus institutionnels, en résolvant au passage le problème récurrent du « déficit démocratique ».

I. La généralité du modèle parlementaire

Cette généralité est manifeste pour l'ensemble des pays de l'Union qui sont le berceau et le principal groupe de référence du régime parlementaire et il n'est pas difficile de montrer que le modèle sert, pour une bonne part, de référence aux institutions actuelles de l'Union.

L'ensemble des pays de l'Union, sans exception, pratique le régime parlementaire dont le critère juridique, élément-clé pour définir un régime, est, on le sait bien, la responsabilité du gouvernement devant le Parlement. Quelle que soit la manière, finalement secondaire, dont le gouvernement est officiellement nommé, intervention du chef de l'Etat, résolution du Parlement (la Suède et maintenant la Finlande),

³ Voir C. BLUMANN, « Essai sur le processus de constitutionnalisation de l'Union européenne », *Mélanges Benoît Jeanneau – Les mutations contemporaines du droit public*, Dalloz, 2002, pp. 277-292.

investiture ou confiance présumée, le principe de responsabilité a pour conséquence directe que le cabinet doit correspondre, condition nécessaire et suffisante, à une majorité parlementaire dans la Chambre (ou les Chambres, en Italie) devant laquelle son existence peut être mise en cause.

Condition nécessaire et suffisante, car la théorie du régime dit « semi-présidentiel », très en vogue dans les années 70-80 à la suite de Maurice Duverger, n'a plus aujourd'hui beaucoup de réalité⁴. Nous croyons volontiers en France faire preuve d'originalité en ayant un Président de la République élu au suffrage universel direct ... mais si l'on veut bien regarder les choses, sur les huit Républiques de l'Union, cinq (l'Autriche, l'Irlande, la Finlande, le Portugal et donc la France) présentent ce trait contre trois seulement, pour connaître un Président élu par une assemblée de type parlementaire (l'Allemagne, la Grèce, l'Italie). Et ceci n'a en définitive aucune conséquence sur le fonctionnement des institutions : cela a pu en avoir en Finlande jusque dans les années 80, pas ensuite, et certainement pas aujourd'hui puisque la Constitution du 1^{er} mars 2000 enlève beaucoup de ses pouvoirs au Président, notamment celui de désigner le chef du gouvernement. Quant à la France, trois cohabitations successives sont venues rappeler que la véritable élection attributive du pouvoir c'est bien l'élection parlementaire ... jusqu'à ce paradoxe trop peu souligné qui fait que de 1997 à 2002 gouverne, et ce pour la première fois, celui qui a été battu à l'élection présidentielle immédiatement précédente!

Ce modèle institutionnel repose donc sur les relations croisées de trois éléments d'importance inégale, le Gouvernement et le Parlement comme couple difficilement dissociable et, en fait plus effacé, sauf en France hors cohabitation, le chef de l'État.

L'Union européenne connaît quant à elle les mêmes éléments dans son fameux triangle institutionnel. Le rôle de chef de l'État est assuré par le Conseil européen qui réunit au moins deux fois par an les chefs de gouvernement de chacun des quinze pays de l'Union (avec en outre le Président de la République dans le seul cas de la France) et désigne depuis 1976 le Président de la Commission. Cette Commission

⁴ Voir notre article «Sur le qualificatif de semi-présidentiel». Mélanges Patrice Gélard – *Droit constitutionnel*, Montchrestien, 2000, pp. 229-234.

L'attribution du pouvoir par les électeurs...

européenne, forte de vingt membres, deux pour les cinq grands États et un pour chacun des autres, désignés librement par chaque État membre, constitue, autour de son président, choisi donc d'un commun accord, l'équivalent pour l'Union du gouvernement. Enfin on trouve naturellement dans le rôle parlementaire le Parlement européen, élu depuis 1979 au suffrage universel direct, le même jour et selon une procédure électorale largement uniforme reposant maintenant pour tous les pays sur les règles de la représentation proportionnelle. Et dans les relations établies entre ces institutions, c'est là l'important, on voit bien la montée progressive d'un mouvement de parlementarisation, à l'instar de ce qui s'est passé, au XIX^e siècle principalement, dans les États membres.

Mais de quelle parlementarisation s'agit-il ? Si la classification traditionnelle distingue pour ce qui est du rôle des Parlements, la fonction de législation et la fonction de contrôle, nous préférons pour notre part considérer qu'il y a en fait une trilogie, législation, contrôle et création de l'autorité gouvernementale, cette dernière fonction devant être distinguée de la précédente. Et de fait, on voit bien le renforcement progressif du Parlement européen dans ces trois rôles, ainsi le pouvoir de codécision obtenu dans plusieurs domaines en 1970 puis en 1975, ou, pour le contrôle, la possibilité de censure prévue dès les traités constitutifs⁵, mais avec une grande prudence (double condition de la majorité absolue des membres du Parlement et des deux tiers des suffrages exprimés). Sérieusement envisagée en 1997 et fortement initiée en 1999, la procédure paraissait bien près de réussir lorsqu'elle fut interrompue, en ayant en fait atteint son objectif, par la démission volontaire de la Commission Santer. Mais une faiblesse existe dans la troisième fonction, pour ce qui concerne la création de la Commission : certes le Parlement, d'abord simplement « consulté » a maintenant un droit d'approbation du candidat à la présidence de la Commission, désigné par le Conseil, et cette approbation fut ainsi donnée à Romano Prodi le 5 mai 1999. Mais rien de plus ; autrement dit le Conseil désigne et décide, le Parlement contrôle et éventuellement sanctionne. Comme le note Philippe Lauvaux « c'est la logique du

⁵ Voir J. RIDEU, *Droit institutionnel de l'Union et des communautés européennes*, LGDJ, 3^{ème} éd. 1999, notamment sur la motion de censure pp. 694-697.

parlementarisme dualiste qui paraît le plus adaptée à la structure de l'Union »⁶. Effectivement, nous sommes là dans le parlementarisme du XIX^e siècle, lorsque le chef de l'État existait encore, ce qui n'est plus le cas dans la pratique actuelle des régimes parlementaires où, à notre sens, la troisième fonction, celle de création / légitimation de l'autorité gouvernementale par le Parlement est devenue essentielle.

Si l'on observe la pratique des différents États de l'Union, on constate sans mal qu'elle se caractérise par le fait que l'élection parlementaire devient totalement et exclusivement déterminante pour l'attribution du pouvoir gouvernemental ; et là, pratiques nationales et pratique communautaire divergent radicalement.

L'élection parlementaire devenue élection au suffrage universel indirect du Premier ministre, c'est bien ce que montrent, mois après mois, les résultats des différents scrutins qui rythment la vie des pays de l'Union. Qu'est-ce qui fait l'accès au pouvoir de MM. Blair, Schröder, Zapatero, Jospin, Berlusconi et bien d'autres ? Tout simplement le fait qu'au soir des élections leurs partisans dans la principale Assemblée sont plus nombreux – au point d'atteindre la majorité absolue que ceux de l'autre leader en compétition, MM. Major, Kohl, Rajoy, Juppé ou Rutelli pour reprendre les cas précédents. Cette pratique, traditionnelle au Royaume-Uni, depuis les grands affrontements Gladstone / Disraëli de la fin du XIX^e siècle, s'est aujourd'hui très largement généralisée : une étude que nous avons menée⁷ sur les élections de la période 1996-2000 montre que dans douze cas sur quinze l'électeur par son vote pour un député choisit de façon en quelque sorte automatique un Premier ministre et une équipe gouvernementale formée du parti ou de la coalition qui l'a placé à sa tête. Il y a, il est vrai, trois exceptions où le choix est moins clair, l'Autriche, la Belgique et le Luxembourg en raison du tripartisme que connaissent ces pays et qui permettent des solutions plus variées ; mais, si l'on abaisse le niveau d'exigence, il n'en demeure pas moins que dans les quinze cas c'est le dirigeant du

⁶ Voir P. LAUVAUX, « Le modèle constitutionnel européen comme source d'une Constitution pour l'Europe », P. MAGNETTE éd., *La Constitution de l'Europe*, Bruxelles, Éditions de l'Université de Bruxelles, 2000, pp. 21-29, citation p. 28.

⁷ Voir notre article « L'élection du Premier ministre et la théorie du régime parlementaire », *Mélanges Pierre Avril – La République*, Montchrestien, 2001, pp. 517-531.

L'attribution du pouvoir par les électeurs...

premier parti qui deviendra Premier ministre à l'occasion des élections qui lui ont donné ce rang, même si par la suite on pourra trouver çà et là une exception.

De plus, il faut souligner que ceux qui sont ainsi désignés restent en place pour la durée totale de la législature, là encore à de rares exceptions près : on ne peut en apporter la preuve avec les quinze précédemment cités, puisque plusieurs législatures ne sont pas encore parvenues à leur terme, mais on peut le faire aisément en prenant comme exemples celles qui les précèdent. L'examen montre que dans onze cas sur quinze le Premier ministre ira jusqu'au terme normal du véritable mandat qui lui a été implicitement confié par les électeurs, les quatre exceptions relevant pour deux d'entre elles d'un élément accidentel ou en tout cas extérieur à la logique parlementaire (le Luxembourg où Jacques Santer quitte la direction du Gouvernement pour la présidence de la Commission européenne et la France où l'élection présidentielle amène à la succession d'Edouard Balladur par Alain Juppé), les deux dernières en revanche résultant de l'éclatement de la coalition (l'Italie où le départ de la ligue du Nord conduit Silvio Berlusconi à la démission et l'Irlande où le changement d'alliance du Labour fait tomber le gouvernement Reynolds).

Ainsi est pour l'essentiel, en raison de la forte structuration des systèmes de partis, de la nette bipolarisation qui existe presque partout, et malgré les quelques exceptions signalées, la pratique contemporaine du régime parlementaire : l'élection désigne un Premier ministre avec sa majorité, laquelle le soutient jusqu'au terme du mandat et joue avec lui son renouvellement lors de l'élection suivante. Et tel est le véritable enjeu de l'élection parlementaire nationale.

La pratique communautaire est là radicalement différente. Certes, il y a bien des élections au suffrage universel et il y a bien une forte structuration partisane et une réelle bipolarisation : ainsi en 1999, lors des dernières élections, un pôle de gauche incarné par le PSE (parti socialiste européen) et un pôle de droite dominé par le PPE (parti populaire européen) qui, même s'il y a à leurs côtés six petits groupes différents, obtiennent respectivement 180 et 224 sièges, soit au total 404 des 626 mandats en jeu (65%). Mais ces traits, qui pourraient pourtant annoncer une parenté avec les élections nationales, restent sans conséquence majeure et l'élection n'a aucun effet direct

ou indirect sur la composition de la Commission, la déconnexion est même totale. Ainsi en 1994, alors que les élections européennes avaient révélé une poussée à gauche, le Parlement nouvellement élu rencontre, on emploie à dessein ce terme imprécis puisqu'il n'y a donc pas de processus de génération, une Commission présidée par Jacques Santer (choix fait par un sommet européen le 15 juillet 1994 et approuvé par le Parlement le 21 juillet) qui n'est autre que le Premier ministre du Luxembourg où il dirige le parti de droite. Réciproquement les élections de 1999 se caractérisent par un succès de la droite ... et le Parlement élu en juin se voit proposer en juillet une commission présidée par Romano Prodi qui était peu de temps auparavant le Premier ministre de la coalition de gauche en Italie. Le résultat des élections est donc sans influence sur le choix du Président de la Commission et n'en a pas davantage pour ce qui est sa composition.

Celle-ci en effet est déterminée, on le sait bien, sur la base des réalités nationales : les pays qui ont un seul commissaire désignent en règle générale une personnalité qui se situe dans la mouvance gouvernementale et ceux qui en ont deux ont l'habitude de partager entre majorité et opposition ; c'est le cas en 1999 pour l'Espagne, la France et le Royaume-Uni, l'Allemagne partageant elle à l'intérieur de sa coalition entre SPD et Verts, le cas de l'Italie étant plus difficile à cerner puisque, si Romano Prodi est identifiable, Mario Monti l'est moins. Et donc, si on veut l'analyser en termes politiques, la Commission peut être qualifiée de « consociative », en réunissant dans sa composition socialistes, conservateurs, démocrates-chrétiens, libéraux et écologistes... soit la quasi-totalité des forces qui viennent de s'affronter !

Et on peut sans doute voir là l'une des raisons de la désaffection des électeurs pour les élections européennes, facile à mesurer par l'abstention dont on a pu montrer qu'elle n'était en rien, comme on le croit parfois, une particularité française, mais au contraire largement répandue. Ainsi, la comparaison entre l'élection européenne de 1999 et l'élection nationale la plus proche⁸ montre, pour ce qui est du recul de la participation pour la consultation commune, que :

⁸ Voir notre article « Élections européennes et élections nationales : quelle exception française ? », *Mélanges Louis Dubouis – Au carrefour des droits*, Dalloz, 2002, pp. 545-561.

L'attribution du pouvoir par les électeurs...

- trois pays ont un différentiel faible (inférieur à 10 points de pourcentage) : la Belgique, le Luxembourg et la Grèce, mais il faut tout de suite ajouter que le vote y est obligatoire ;
- cinq pays ont un différentiel fort (compris entre 12 et 26 points de pourcentage) : l'Italie, l'Espagne, l'Irlande, la France (qui, avec – 21 points, est dans une position presque exactement moyenne) et le Portugal ;
- sept pays ont un différentiel très fort dépassant 35 point pour le Danemark, l'Autriche, l'Allemagne et la Finlande, 40 points pour la Suède, les Pays-Bas et le Royaume-Uni qui ferme la marche avec ... 47,6 points.

Et on peut comprendre la perplexité que l'électeur manifeste ainsi : à quoi sert d'apporter son suffrage à un Parlement qui, même s'il a parfois un pouvoir de codécision, ce qui est d'ailleurs peu parlant, ne vote ni l'impôt ni la loi et qui, s'il peut éventuellement censurer la Commission, ne participe que très formellement à son établissement. Il apparaît que le système européen fonctionne avec une contradiction fondamentale : s'il utilise les instruments de la démocratie compétitive, élections disputées et polarisées, c'est pour les mettre au service d'une logique de démocratie consociative, un gouvernement de large union, correspondant à ce que nos voisins suisses appellent une formule magique.

La conclusion qui s'impose est de chercher à savoir si cette contradiction peut être dépassée en transposant le modèle national. Pour cela les instruments existent :

- une procédure électorale largement uniforme et qui pourrait le devenir complètement si se généralisait la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne dans des circonscriptions régionales d'une dizaine de sièges, cette amplitude modérée renforçant évidemment, par ailleurs, les grands partis à vocation gouvernementale⁹ ;

⁹ La France est allée dans ce sens avec la loi du 11 avril 2003.

Jean-Claude Colliard: profesor, constitucionalista, juez electoral y hombre honesto

- un système de partis communs est en voie d'institutionnalisation d'après le projet sorti des discussions entre le Parlement et la Commission qui prévoit reconnaissance, enregistrement et financement, la question de la discipline de vote restant à poser.

Et on peut parfaitement imaginer que ces instruments soient utilisés, comme dans les pratiques nationales, pour désigner ou pour donner une forte indication en ce qui concerne, à tout le moins, le Président de la Commission. On ne rencontre pas beaucoup d'enthousiasme autour de l'idée parfois évoquée de l'élection au suffrage universel d'un président de l'Europe qui paraît s'inspirer par trop d'un modèle français dont on sait le caractère particulier. En revanche, l'élection indirecte de ce président, selon le modèle national, dont on a montré le caractère général, paraît plus facile à envisager. On peut en effet imaginer que les différentes listes nationales de chaque parti européen fassent campagne derrière un candidat commun à la présidence de la Commission et qu'un vote final du Parlement départage les principaux candidats ainsi prédésignés par les partis et les électeurs, probablement celui du parti populaire européen et celui du parti socialiste européen, suivant la poussée enregistrée lors de l'élection de ce Parlement. C'est ce qui s'est passé, au terme d'une longue évolution, pour les différents pays membres et cette évolution commune pourrait inspirer la refonte des institutions communes. Sans doute, le texte constitutionnel proposé par la Convention européenne amorce-t-il un pas dans cette direction, puisqu'il propose que le Président de la Commission soit élu par le Parlement, sur proposition du Conseil européen. Ce serait, en tout cas, un excellent moyen de donner aux élections européennes l'enjeu européen qui pour le moment leur manque singulièrement !

La atribución del poder por los electores como modelo común de la Unión Europea*

La idea de un patrimonio constitucional europeo se evoca como base para ir más allá de los acercamientos actuales y dar paso a otras etapas más significativas en la construcción de la Unión Europea. De hecho, se puede enseñar su existencia por medio del parentesco de la inspiración, que generaron unos principios básicos, como la primacía del individuo, la cual manifiesta una referencia común a los derechos humanos, muy parecidos entre ellos. Acredita también esta idea la facilidad con la cual se redactó la Carta Europea de los Derechos Humanos, impulsada por Guy Braibant, que se considera como un preámbulo de la Constitución por venir, dado que el debate relativo a esta Constitución ya está inscrito en la agenda política de la Unión. Además, se destaca la fuerza del principio de igualdad, común tanto en su legislación como en su jurisprudencia, que refleja el sufragio universal, la igualdad, la libertad y el secreto.

Sin embargo, si se quieren rebasar esos principios iniciales, esenciales pero bastante generales, la cuestión es saber si es posible encontrar, en los entramados constitucionales nacionales, elementos suficientemente comunes para ser aceptados por todos a lo largo del proceso constituyente, así como adaptables, en el ámbito comunitario, en las futuras

* Publicado en *Gouvernance et identité en Europe*, Bruylant/LGDJ, R. Franck y R. Greenstein eds., 2004, pp. 245-251.

La atribución del poder por los electores como modelo...

instituciones. La primera respuesta consistirá en señalar el apego común al régimen parlamentario, que inspira las instituciones actuales; no obstante, se mostrará que se adaptó al ámbito de la Unión una versión antigua del parlamentarismo, que no toma en cuenta las evoluciones actuales, ya que las prácticas nacionales y comunitarias son muy diferentes. Para terminar, se preguntará si dar un nuevo impulso a los procesos institucionales de la Unión resolverá el problema del déficit democrático y no se descansa en adoptar las prácticas nacionales de sus miembros.

I. La generalidad del modelo parlamentario

El modelo parlamentario, que sirve de referencia a las instituciones actuales de la Unión Europea, constituye una generalidad para sus miembros, cuna y principal grupo de referencia en cuestión de régimen parlamentario.

Todos los países de la Unión practican el régimen parlamentario, cuyo criterio jurídico —que permite definirlo— es la responsabilidad del gobierno ante el Parlamento, cualquiera que sea la manera de nombrar a este gobierno, por intervención del jefe de Estado o por decisión del Parlamento (Suecia y Finlandia), con investidura o confianza presupuesta. El principio de responsabilidad implica que el gabinete debe —condición necesaria y suficiente— tener el apoyo de una mayoría parlamentaria en la Cámara (o Cámaras en Italia) ante la cual se puede cuestionar su existencia.

Condición necesaria y suficiente, en efecto, la teoría del régimen semipresidencial, desarrollada por Maurice Duverger, de moda en las décadas de 1970-1980, que ya no tiene vigencia hoy en día. En Francia, se tiene la creencia de ser originales por tener un presidente de la República electo por medio del sufragio universal y directo, pero 5 países tienen el mismo sistema (Austria, Irlanda, Finlandia, Portugal y Francia), contra 3 que tienen un presidente electo por una asamblea parlamentaria (Alemania, Grecia e Italia). De todas maneras, ello no influye en el funcionamiento de las instituciones, excepto tal vez en Finlandia en la década de 1980, pero ya no, porque el presidente perdió la facultad de designar al jefe de gobierno con la reforma del 1 de marzo

de 2000. Acerca de Francia, tres cohabitaciones recordaron que la verdadera elección atributiva del poder es la elección parlamentaria. La paradoja destaca porque hizo que, entre 1997 y 2002, gobernara por primera vez el candidato vencido de la elección presidencial.

Este modelo institucional descansa entonces en las relaciones cruzadas de tres elementos, cuya importancia es desigual: el gobierno y el Parlamento, con relaciones estrechamente vinculadas y, como tercer elemento, el jefe del Estado, con un papel menos importante, excepto en Francia, fuera de los periodos de cohabitación.

La Unión Europea y su famoso triangulo institucional están constituidos por los mismos elementos. El papel de jefe de Estado lo asume el Consejo Europeo, el cual se reúne por lo menos dos veces al año; los jefes de gobierno de cada uno de los 15 países de la Unión (además del presidente francés) designan al presidente de la Comisión Europea. Esta misma Comisión, que está integrada por 20 miembros, 2 representantes de cada uno de los 5 grandes estados y 1 para los demás, designados libremente por cada Estado, actúa como un gobierno de la Unión. Y para terminar, el Parlamento Europeo, designado por medio de elecciones directas, realizadas en cada uno de los países miembros desde 1979, el mismo día, con un proceso ampliamente uniforme, basado ahora en las reglas de la representación proporcional, cumple con la función parlamentaria. En torno a las relaciones establecidas entre estas tres instituciones, va desarrollándose paulatinamente un movimiento de parlamentarización, como ocurrió en el siglo XIX, principalmente en los países miembro de la Unión.

¿Pero de qué parlamentarización se trata? La clasificación tradicional distingue, con respecto al papel de los parlamentos, la función legisladora y la función controladora; no obstante, en nuestra opinión, se trata más de una trilogía: legislación, control, pero también creación de la autoridad gubernamental. De hecho, el Parlamento Europeo va consolidando paulatinamente estas tres funciones gracias a su facultad de codecisión en varios ámbitos, obtenida en 1970 y 1975, así como la posibilidad de una censura de la Comisión, prevista en los tratados constitutivos, pero de manera prudente —con dos condiciones, el voto de la mayoría absoluta de los diputados europeos, que deben representar, por lo menos, dos tercios de los sufragios emitidos—. Seriamente considerado en 1997 e iniciado en 1999, el proceso de censura alcanzó,

La atribución del poder por los electores como modelo...

antes de llevarse a cabo, su objetivo con la renuncia de la Comisión Santer. Sin embargo, el Parlamento sigue débil en torno a la tercera función, relativa a la creación de la Comisión, ya que hoy en día solo ratifica al candidato para la presidencia de la Comisión designado por el Consejo; es decir, el Parlamento solo controla y eventualmente sanciona. Como lo dice Philippe Lauvaux: “es la lógica del parlamentarismo dualista que parece lo más adaptado a la estructura de la Unión”, a la manera del parlamentarismo del siglo XIX, cuando todavía el jefe del Estado existía en los regímenes parlamentarios. Hoy en día, la tercera función, la de la creación/legitimación de la autoridad gubernamental por el Parlamento, se volvió esencial.

Así, si se observa la práctica de los diferentes estados de la Unión, constatamos que la elección parlamentaria determina total y exclusivamente la atribución del poder gubernamental y, por lo tanto, existe una divergencia entre prácticas nacionales y prácticas comunitarias.

Que la elección parlamentaria se haya vuelto la elección del primer ministro, por el sufragio universal indirecto, es lo que nos enseñan los resultados de las diferentes elecciones en los países de la Unión. Qué es lo que permite a Blair, Schröder, Zapatero, Jospin y Berlusconi, entre otros, acceder al poder sino el hecho de tener la mayoría absoluta en la Asamblea legislativa, es decir, más diputados que el adversario, Major, Kohl, Rajoy, Juppé y Rutelli, respectivamente. Esta práctica, tradicional de Reino Unido, desde los enfrentamientos entre Gladstone y Disraéli a finales del siglo XX, se generalizó entonces de manera amplia. Según un estudio que llevamos a cabo acerca de las elecciones organizadas durante el periodo 1996-2000, en 12 de los 15 países de la Unión, el elector que vota para un diputado elige, al mismo tiempo, a un primer ministro, así como un equipo gubernamental, constituido con integrantes del partido o la coalición que lo designó como líder. Se destacan solo tres excepciones: Austria, Bélgica y Luxemburgo, donde el tripartidismo permite varias combinaciones. Sin embargo, en los 15 casos, se nombra primer ministro al dirigente del partido más representado en la Asamblea, después de las elecciones. Además, una vez designado, se mantiene en su cargo durante toda la legislatura, así como lo enseña el examen de los acontecimientos electorales pasados: en 11 de 15 casos, el primer ministro sigue hasta el término normal del mandato que le otorgaron los electores. En lo que hace a las 4 ex-

cepciones, 2 son accidentales, esto es, fuera de la lógica parlamentaria —designación del primer ministro a la presidencia de la Comisión en Luxemburgo y las elecciones presidenciales en Francia— y 2, el resultado de la explosión de una coalición —en Italia e Irlanda—.

En resumen, dado la fuerte estructuración de los sistemas de partidos, así como la clara bipolarización política, la práctica contemporánea del régimen parlamentario es la siguiente: la elección sirve para designar a un primer ministro y su mayoría, la cual lo apoya hasta el final de su mandato e intenta después ser reelecta con él en los comicios siguientes. Así es el papel de la elección parlamentaria nacional.

La práctica comunitaria es completamente diferente. Si bien hay elecciones con sufragio universal, una fuerte estructuración partidista y una bipolarización real —con un polo de izquierda, el Partido Socialista Europeo (PSE), y un polo de derecha, el Partido Popular Europeo (PPE), que representan 65% de la Asamblea, es decir, 404 de los 626 diputados—, esta elección no influye directamente o indirectamente en la composición de la Comisión, ya que la desconexión de las dos es completa. En ese sentido, en 1994, aunque la izquierda gana las elecciones europeas, se designa una Comisión cuyo presidente es Jacques Santer, ex primer ministro de Luxemburgo, donde dirigía el partido de derecha. Al contrario, en 1999, después de la victoria de la derecha, se nombra una Comisión que preside Romano Prodi, ex primer ministro que encabezaba la coalición de izquierda en Italia. En conclusión, el resultado de las elecciones no tiene efecto en la identidad del presidente de la Comisión y tampoco en su integración, ya que esta refleja las realidades nacionales de los diferentes miembros: en los países que pueden nombrar solo a un comisario, se designa a una personalidad cercana al gobierno de este país; en los que pueden nombrar a dos, se designa a una persona de la mayoría y a otra de la oposición. Por lo tanto, la Comisión es consociativa, con socialistas, conservadores, demócrata-cristianos, liberales y ecologistas, es decir, casi la totalidad de las fuerzas políticas que se oponen en la Asamblea Europea.

Tal vez por esta razón la abstención es tan fuerte en esta elección, si la comparamos con las elecciones nacionales más recientes:

- En 3 países, la diferencia es reducida (menos de 10 puntos porcentuales): Bélgica, Luxemburgo y Grecia, pero en estos el voto es obligatorio.

La atribución del poder por los electores como modelo...

- En 5 países, la diferencia es fuerte (entre 12 y 26 puntos porcentuales): Italia, España, Irlanda, Francia y Portugal.
- En 7 países, la diferencia es muy fuerte: más de 35 puntos en Dinamarca, Austria, Alemania y Finlandia, y más de 40 puntos en Suecia, Países Bajos y Reino Unido, el cual tiene la diferencia más fuerte, con 47.6 puntos.

Se puede entender bien la perplejidad del elector: ¿para qué votar por un Parlamento que, a pesar de su poder de codecisión, no vota los impuestos o la ley, participa solo de manera formal en la integración de la Comisión y goza de una facultad de censura eventual? El sistema europeo es contradictorio: usa los instrumentos de la democracia competitiva para servir una lógica consociativa, es decir, un gobierno de unión amplia.

La cuestión es saber si se puede ir más allá de esta contradicción, implementando el modelo nacional en la Unión Europea. Existen para este fin diversos instrumentos:

- Un proceso electoral ampliamente uniforme en todos los países de la Unión Europea, con una representación proporcional, basada en los promedios más altos, así como circunscripciones regionales que proporcionan cada una 10 curules. Esta amplitud pequeña debe, desde luego, ayudar a los grandes partidos con vocación gubernamental.
- Un sistema de partidos comunes con reconocimiento, registro y financiamiento europeo.

Con base en estos instrumentos se podría designar —o por lo menos orientar— la nominación del presidente de la Comisión. Pocos países defienden la elección de un presidente de Europa por el sufragio universal, de manera parecida al sistema francés; dicho eso, es posible organizar una elección indirecta, conforme al modelo nacional. Por ejemplo, se puede imaginar que las listas partidistas nacionales hagan campaña para un candidato común a la presidencia de la Comisión, con un voto del Parlamento después de la elección para designar a uno de los candidatos electos. Es este mismo fenómeno ocurrió, después de una larga evolución, en los diferentes países miembro; por lo

Jean-Claude Colliard: profesor, constitucionalista, juez electoral y hombre honesto

tanto, esta evolución común podría inspirar la refundación de las instituciones comunes. Sin duda, el texto constitucional propuesto por la Convención Europea da un paso hacia esa dirección, al proponer que el presidente de la Comisión sea electo por el Parlamento, con la propuesta del Consejo Europeo. Ello permitiría dar a las elecciones europeas un papel europeo, lo que les hace falta hasta hoy.

Segunda sección

Un constitutionnaliste

Un constitucionalista

Le systeme des partis ou la Constitution Politique de la V^e République*

A qui l'interrogeait sur la nature du régime, le Général de répondit par la formule bien connue : « Une Constitution c'est un esprit, des institutions, une pratique »¹ Trente-cinq ans plus tard la définition est toujours recevable mais le troisième terme a évidemment et obligatoirement pris plus d'importance qu'aux débuts de la V^e République : trois expériences de cohabitation ont mis en évidence ce que l'on appelle par commodité de langage une lecture différente mais qui est pratiquement, si les mots ont un sens, une Constitution différente car elle organise d'une autre manière la distribution des pouvoirs entre les organes de l'État. Le même texte, sans qu'il y soit sur le principal changé un *iota*, a permis et permet la pratique présidentialiste souvent soulignée et la pratique résolument parlementariste des périodes 1986-1988, et, plus marquée peut-être encore, de celle qui s'est ouverte en 1997.

Dès lors, les interrogations sur les mécanismes juridiques et leurs inflexions, les interprétations jurisprudentielles ou doctrinales, pour utiles qu'elles soient, ne permettent pas de répondre à la question fondamentale : quel est le ressort véritable de cette « pratique » qui permet de passer, avec une facilité insoupçonnée jusqu'à il y a douze

* Publié dans la *Revue du Droit public*, 1998 n°5-6, pp. 1611-1624.

¹ Conférence de presse du 31 janvier 1964.

Le système des partis ou la Constitution Politique de la V^e République

ans, d'un système décisionnel à un autre parfaitement opposé, pouvoir maximal du Président et pouvoir minimal du Premier ministre ou de temps à autre, l'inverse.

La pratique... la pratique c'est, autre manière de le dire, le jeu des acteurs en charge des différents rôles institutionnels. S'agirait-il alors simplement des hommes, la stature du Général de Gaulle induisant une non-répartition des pouvoirs ² destinée à disparaître avec lui? Cette explication par la « parenthèse gaullienne » n'a pas résisté à la vérification historique; il a fallu alors se rabattre sur l'idée que les premiers successeurs du fondateur « s'étaient inspirés de l'idéal gaulliste », avaient « chaussé les bottes du Général » en conservant, intact ou presque, le dogme de la prééminence présidentielle. Mais la thèse de la filiation intellectuelle devient plus difficile à soutenir après 1981, lorsque François Mitterrand accède à l'Élysée; même si l'auteur du « Coup d'État permanent » ³ reste théoriquement réservé sur les institutions dont il hérite, il se coulera sans hésiter dans la forme à lui léguée: la prééminence présidentielle sera tenue et maintenue jusqu'à ce que la conjoncture politique inédite de 1986 amène à inventer une nouvelle configuration⁴.

Au passage, ceci montre qu'il n'y a pas eu une pratique de la Constitution de droite ou une pratique de gauche : elles ont été, sur ce point essentiel, identiques, la logique de situation l'emportant sur toute autre préoccupation éventuelle. Mais la référence à 1986 donne déjà la réponse, aujourd'hui évidente: ce ne sont pas les acteurs-hommes qui déterminent la pratique mais les acteurs collectifs qui soutiennent leur entreprise, les partis politiques non pas pris séparément mais en tant qu'ensemble, autrement dit le système de partis et naturellement la ou plutôt les articulations qui existent entre lui et la figure de référence des institutions, à savoir le Président de la République.

² Le même texte dans sa partie la plus connue.

³ François Mitterrand, *Le coup L'État permanent*, Plon, 10-18, 1965, p. 245.

⁴ Dont la philosophie est exposée dans le message au Parlement du 8 avril 1986 si le premier texte cité peut être considéré comme définissant « l'esprit » de la République présidentieliste, ce second peut être symétriquement regardé comme présentant celui de la République parlementariste. Il est reproduit aux pp. 129-130 du recueil de Didier Maus : Les grands textes de la pratique constitutionnelle de la V^e République, *Documentation française*, édition 1998, p. 429.

Si l'idée que le système de partis a une « influence » sur la pratique est chose acquise depuis que Maurice Duverger, précurseur de bien d'autres, a heureusement fait passer la discipline d'un droit constitutionnel exégétique à l'étude des institutions politiques ⁵, nous ne sommes pas encore arrivés, me semble-t-il, à considérer qu'il y a là un véritable élément constitutif, comme nous acceptons de le faire pour la Grande-Bretagne, dont personne ne se hasarderait à décrire le système politique sans accorder au bipartisme une place prépondérante. Pourtant nous en sommes proches: le fait majoritaire est retenu comme essentiel ⁶ et, bien entendu, la cohabitation ne peut se comprendre que par sa cause même, la contradiction des majorités, contradiction qui ne nie pas le fait majoritaire mais en inverse les conséquences.

S'il y a donc une spécificité du régime politique de la V^e République c'est à notre sens plus là qu'il faut la chercher que dans les innovations proprement constitutionnelles des textes de 1958 et 1962. C'est ce que l'on voudrait montrer ici en retraçant rapidement la construction progressive de ce système de partis particulier, le quadrille bipolaire selon l'heureuse expression de Maurice Duverger ⁷ avant de souligner, de façon tout aussi cursive, son interaction avec les mécanismes institutionnels: configurations du quadrille et transfiguration des institutions.

I. Configurations du quadrille

Le mode de scrutin pour les élections législatives ne figure pas dans la Constitution, ce paraît-il de la volonté expresse du Général de Gaulle qui voulait se garder la possibilité d'en changer facilement; en revanche la révision de 1962 y introduit de façon précise et détaillée

⁵ Sur cette évolution voir Bastien François, *Naissance d'une Constitution 1958-1962*, Presses de Sciences Po, 1996, p. 263, notamment le chapitre 3.

⁶ Voir la thèse de Jean-Luc Parodi, *La Cinquième République et le système majoritaire*, Presses, FNSP, 1972, p. 293.

⁷ L'expression apparaît je crois pour la première fois comme intitulé du chapitre 8, in *La République des citoyens*, Ramsay, 1982, p. 309.

Le système des partis ou la Constitution Politique de la V^e République

le mode d'élection du Président de la République, là aussi le scrutin uninominal majoritaire à deux tours.

L'un et l'autre vont peser fortement sur la reconstruction d'un système de partis qui va s'organiser selon les logiques politiques ainsi créées. Mais ce processus prendra quelque temps, avant de présenter une sorte de perfection, peut-être menacée aujourd'hui par quelques symptômes de dérèglement.

La marche à la bipolarisation: 1958-1974

Liées par des habitudes, des positions locales, des illusions tactiques, les formations politiques mettent généralement quelque temps à comprendre qu'un nouveau mode de scrutin amène, à tout le moins, à présenter différemment leur offre sur le marché électoral. En novembre 1958, les partis issus de la IV^e République n'effectuent aucun effort particulier de regroupement sous réserve que radicaux et MRP ne s'alignent, chacun, que dans la moitié des circonscriptions. Même si, Parti communiste et UFD mis à part, tous se présentent comme favorables au nouveau régime, l'électorat et le scrutin majoritaire avec ses désistements placent en tête l'UNR qui se réclame directement du père fondateur et le CNI rangé derrière l'un de ses principaux ministres, Antoine Pinay. Néanmoins six groupes parlementaires, augmentés d'une trentaine de non-inscrits, composent la nouvelle Assemblée nationale. A part la SFIO qui ne voudra pas en être, tous sont représentés dans le gouvernement Debré de janvier 1959, on est alors dans une logique de rassemblement, selon un mot cher au Général de Gaulle, et même si celui-ci s'érode assez vite, remous au CNI après le départ de Pinay (janvier 1960) et éloignement du MRP, la nécessité de régler l'affaire algérienne tient lieu de ciment parlementaire et le gouvernement n'a pas à souffrir du rétrécissement de sa base au Palais-Bourbon.

Il est frappant de constater que c'est la mise en place de l'élection du Président de la République au suffrage universel direct, innovation majeure de la V^e République, qui va entraîner la mutation du système de partis en faisant passer d'une logique de concentration à une logique de majorité: le projet déjà avant que ses applications y concourent encore davantage. La motion de censure d'octobre 1962, la

Jean-Claude Colliard: profesor, constitucionalista, juez electoral y hombre honesto

seule on le sait à réussir sous la V^e République, fait apparaître crûment la nécessité d'une majorité parlementaire solidement construite; avec l'échec du cartel des non elle prend forme, constituée sinon d'un seul parti, encore que l'UNR obtienne à elle seule 48% des sièges, du moins d'une coalition préélectorale. L'autre phénomène marquant, dont l'importance est moins perçue à l'époque, est la réintégration du parti communiste dans le jeu politique puisque ses désistements sont acceptés et que certains lui sont consentis.

Le fait majoritaire est installé. Il ne va cesser de se confirmer, sous l'influence maintenant de l'usage de l'élection présidentielle, un second tour limité à deux candidats étant évidemment une puissante contrainte pour déterminer une majorité et opposition. Encore faut-il préciser les contours de l'une et de l'autre, la réponse commence à apparaître dès la première expérience, celle de 1965.

Le Général de Gaulle est soutenu par la seule majorité parlementaire et en face de lui deux hypothèses sont au banc d'essai: les résultats du premier et surtout du second tour, les 45 % rassemblés sur son nom par François Mitterrand le 19 décembre 1965 tranchent en faveur de la stratégie d'union de la gauche contre la stratégie centriste incarnée par Jean Lecanuet. Le débat n'est pas tout à fait clos, la FGDS et le Centre démocrate entretiennent encore quelques connivences en 1967, mais plus en 1968, et le succès d'un nouveau cartel des non, qui se garde bien de reprendre cette dénomination, lors du référendum du 27 avril 1969 ouvre la porte à la tentative d'Alain Poher à l'élection présidentielle qui s'ensuit. Son échec, Georges Pompidou sera le Président le mieux élu de la V^e République en termes de suffrages exprimés, marque la fin du centrisme d'opposition: déjà affaibli par le soutien du CDP de Jacques Duhamel au candidat gaulliste, il ne sauve que de justesse son groupe parlementaire aux élections législatives de 1973⁸.

C'est en revanche la démarche d'un centrisme majoritaire qui va se trouver validée par les élections présidentielles de l'année suivante : l'habileté de M. Giscard d'Estaing est de pressentir qu'en additionnant les centristes orphelins aux modérés rassemblés dans ses Républicains

⁸ Sur les avatars du centrisme, pour ne citer que la thèse la plus récente, voir Jean-Pierre Frémont, La quadrature du centre – Histoire du centre en France 1945 – 1998, Paris-I, 1998, p. 371.

Le système des partis ou la Constitution Politique de la V^e République

indépendants, il est possible de faire jeu égal avec le partenaire-adversaire gaulliste; une campagne incisive et réussie lui permettra d'aller bien au-delà de cet objectif, en réunissant deux fois plus de voix que Jacques Chaban-Delmas le 5 mai 1974.

De l'autre côté de l'échiquier, la démarche de François Mitterrand a été concomitante et symétrique: rassembler les morceaux épars de ce que l'on appelle encore la gauche non-communiste pour dépasser électoralement le partenaire alors plus puissant et le thème du rééquilibrage nécessaire pour l'emporter sera martelé depuis le congrès d'Épinay (1971), au moment de la signature du programme commun de gouvernement et jusqu'aux élections de 1973 qui en marquent le début. Sa désignation comme candidat commun de la gauche à l'élection présidentielle de 1974 est un premier aboutissement du processus: le quadrille est en place.

Le quadrille bipolaire: 1974-1988

On justifiera plus loin cette coupure introduite en 1988; pour l'heure il faut souligner que l'élection présidentielle de 1974 voit au premier tour plus de 90% des suffrages exprimés se retrouver sur les trois candidats représentant les quatre forces politiques principales. Le succès de M. Giscard d'Estaing, 50,8 % des suffrages exprimés au second tour, n'est pas immédiatement suivi de la construction d'un « parti du Président », sans doute parce que M. Chirac, Premier ministre sans être issu de la famille politique de l'élu ce qui est une innovation, se fait fort de « giscardiser » l'UDR dont il prend le contrôle en décembre 1974 avant de la transformer, à son usage cette fois, en RPR (décembre 1976); pour y répondre ce n'est qu'en février 1978 que l'UDF, regroupement des partisans directs du Président de la République, voit le jour. De l'autre côté, l'échec de François Mitterrand lui permet de garder le contrôle du PS et de l'élargir (entrée d'une partie du PSU en octobre 1974) pendant que l'allié communiste persiste dans son être tout en manifestant quelque inquiétude⁹.

⁹ Voir Colette Ysmal, *Les partis politiques sous la V^e République*, Montchrestien, 1989, p. 312.

La préparation des élections législatives de 1978 donne lieu à une modification de la loi électorale destinée à resserrer encore l'éventail: désormais (loi du 19 juillet 1976) il faudra avoir réuni au premier tour 12,5% des électeurs inscrits (soit plus de 16 % des suffrages exprimés avec une abstention de 25 %) pour pouvoir figurer au second. Tout cela aidant, les élections de 1978 montrent une configuration quadrangulaire presque parfaite: chacune des quatre formations rassemble un peu plus de 20 % des suffrages exprimés, le RPR dépassant l'UDF d'un point et le PS le PC de deux (ou de quatre si on lui ajoute son fidèle allié MRG); pour l'ensemble des quatre, 90 % des suffrages exprimés et quatre groupes à l'Assemblée nationale, deux dans la majorité, deux dans l'opposition.

La figure du quadrille se reproduit pour la première fois exactement à l'élection présidentielle de 1981 où chacun des quatre partis aligne son champion. Président sortant, M. Giscard d'Estaing devance facilement Jacques Chirac (28 % contre 18 %) pendant que, chef de l'autre majorité potentielle, François Mitterrand s'assure la même marge par rapport à Georges Marchais (26 % contre 15 %).

Aux élections législatives qui suivent, le succès de leur leader permet aux socialistes d'accentuer considérablement leur avance sur leur allié (37,5 % contre 16 %) tandis que l'échec giscardien permet au RPR une légère avance sur l'UDF (21 % contre 19 %). Moins équilibré, le PS a à lui tout seul la majorité parlementaire comme l'UDR en 1968, le quadrille est toujours en place, rassemblant même alors plus de 93 % des suffrages exprimés contre 87 % au premier tour de l'élection présidentielle.

Légitimé par ce chiffre le système de partis arrive alors à une simplicité remarquable qui ne va pas durer bien longtemps, ce qui, cause ou conséquence, peut être mis en rapport avec l'apparition dans le champ politique de nouvelles élections, celles-là à la proportionnelle. La première élection européenne au suffrage universel (10 juin 1979) n'avait pas bouleversé les données existantes, les quatre partis classiques réunissant encore 88% des suffrages exprimés; la seconde (17 Juin 1984) sonne elle comme un avertissement, puisque les quatre mêmes ne recueillent plus que 75 %, effondrement du vote communiste et première irruption véritable du Front national qui obtient 11 % des suffrages exprimés. Spécificité d'une élection vite considérée comme non-décisionnelle? Sans doute en partie, mais la tendance se confirme vite aux élections simultanées de 1986, les régionales organisées

pour la première fois et les législatives tenues cette année-là à la proportionnelle départementale; dans l'un et l'autre cas, les partis du quadrille dépassent tout juste les 80 % des suffrages exprimés alors que l'existence d'un électorat Front national autour de 10 % se confirme¹⁰. C'est à partir de ces résultats que s'organise la première cohabitation qui contribue elle aussi à brouiller les repères majoritaires¹¹; elle se termine par le double succès de François Mitterrand en 1988, très net à l'élection présidentielle plus nuancé aux élections législatives. A la première, les candidats du quadrille ne recueillent plus que 77 % des suffrages exprimés, avant de remonter à 85 % aux élections législatives, ce dans une configuration quelque peu malmenée puisque si le PC reste de justesse devant le Front national aux élections à l'Assemblée nationale, il est loin derrière dans la course à l'Élysée. Et c'est la dernière fois que cette zone des 80 % sera atteinte ou approchée, avant un net décrochage qui nous paraît ouvrir une nouvelle période.

La complexification: 1988 ...

La législature qui s'ouvre en 1988 est la première depuis trente ans à ne pas connaître une majorité parlementaire clairement révélée: la majorité avait parfois été courte (1967 et 1986) mais elle avait toujours existé. Là, l'ensemble PS-MRG, seul représenté au gouvernement malgré une ouverture à quelques personnalités sans impact parlementaire, représente à peine 48 % des sièges et se trouve court d'une douzaine d'élus par rapport à la majorité absolue. Certes, l'habileté tactique de Matignon et de ses conseillers va faire que cette situation inconfortable reste sans grande conséquence: le soutien du PC parfois, l'abstention des centristes quand celui-ci fait défaut permettent au gouvernement de ne pas craindre le renversement, d'autant que la popularité du Président de la République et du Premier

¹⁰ On n'entrera pas ici dans la polémique sur l'éventuel rôle du changement de mode de scrutin en 1986, sur les résultats du Front national. Remarquons tout de même que sa première apparition comme force électorale date de 1984.

¹¹ Voir Jean-Luc Parodi: Proportionnalisation périodique, cohabitation, atomisation partisane: un triple défi pour le régime semi-présidentiel de la V^e République; *RFSP*, juin-août 1997, pp. 292-311.

ministre d'abord, les spéculations sur une éventuelle anticipation de l'élection présidentielle ensuite, ne donnent pas aux censeurs une ardeur particulière.

Même si elle est nécessaire, cette ambiguïté tactique a des conséquences sur l'opinion: la notion de majorité se dilue et bien que les réflexes d'union et de désistement perdurent aux élections locales, le système à quatre partis perd de sa solidité. Aux élections proportionnelles, européennes de 1989 et régionales de 1992, ces deniers ne réunissent plus que 69 et 59 % des suffrages exprimés.

A la concurrence du Front national s'ajoute celle des écologistes, nourris pour bonne part des « déçus du socialisme », à qui les sondages promettent jusqu'à 18 ou 19 % des suffrages au début de 1993 (ils auront en définitive moins de 8 %).

Et l'érosion se poursuit puisqu'aux élections de 1993, du fait principalement de l'écroulement du PS qui perd près de la moitié de son électorat de 1988, les partis du système n'obtiennent plus que 69 % des suffrages exprimés. La large victoire de l'opposition n'est pas accompagnée pour autant d'une demande de démission du Président, la cohabitation est entrée dans les mœurs et on sait qu'il ne se représentera pas à l'élection présidentielle désormais proche.

A celle-ci, avril-mai 1995, les quatre candidats des formations habituelles ne recueillent plus que 71 % des suffrages exprimés, on voit l'importance de l'érosion par rapport à 1974 ou 1981. Comme en son temps M. Giscard d'Estaing, Jacques Chirac élu, fort de la majorité parlementaire la plus massive qu'ait connue la V^e République, ne décide pas la dissolution. En y échouant deux ans plus tard, il confirmera a *contrario* ce qui pourrait apparaître comme une règle para-institutionnelle de la V^e République, à savoir dissoudre dans la foulée de l'élection présidentielle pour réaliser ce que l'on a appelé la transitivité majoritaire et s'assurer à tout le moins cinq ans de pouvoir effectif¹².

Des élections de 1997 on retiendra sans doute, même s'il est encore un peu tôt pour le dire, qu'elles marquent l'apparition d'un système de partis quelque peu différent : si l'érosion des quatre piliers du

¹² Voir notre article: La singularité française, *Pouvoirs*, 1998, n° 85, p. 47-62.

système précédent se confirme (67 % pour l'ensemble) c'est cette fois-ci du fait de la droite qui laisse la victoire à une gauche dite plurielle parce qu'élargie aux Verts qui acceptent la logique de coalition qu'ils refusaient jusque-là. Et, au lieu de se caractériser par la juxtaposition de deux partis en situation générale de concurrence-alliance, la nouvelle majorité témoigne d'une construction à deux niveaux: un accord de premier tour réservant quelques circonscriptions aux « petits alliés », désormais trois, PRG, MDC et Verts, et un accord de second tour avec le PC situé dans une zone électorale un peu plus élevée : un grand parti et quatre alliés en compétition pour le second rôle.

On notera que la même configuration paraît près de se mettre en place à droite au lendemain des élections régionales de 1998 qui ont conduit à ce que la question de l'intégration de l'autre parti anti-système, le Front national, soit posée, pour recevoir une réponse largement mais pas unanimement négative. L'affaiblissement et l'éclatement de l'UDF pourraient conduire au même schéma d'un RPR dominant largement son camp et s'appuyant sur des partenaires en compétition pour le second rôle, derrière MM. Bayrou, Madelin, Millon et autres. L'élection européenne de 1999 qui sera le premier test électoral d'une « Alliance » encore confuse permettra de vérifier si cette symétrie se confirme et avec elle l'importance des logiques de situation dans l'évolution du système de partis.

Voilà donc comment s'est organisé, étape après étape, ce système. Si on a tenu à en retracer ainsi l'histoire c'est pour en faire ressortir la ligne de force principale et déterminante qu'est indiscutablement la permanence du fait majoritaire depuis 1962; certes l'étendue et la construction interne de ces majorités sont différentes et on pourrait sans doute montrer que, selon les configurations, la latitude d'action du Président par rapport à son Première ministre ou celle du gouvernement par rapport au Parlement sont, légèrement, atténuées ou renforcées. Mais en définitive ces nuances sont secondaires par rapport au fait lui-même, qui a bien entendu des effets contraires selon qu'il est organisé autour du Président de la République ou contre lui, mais qui est en toute hypothèse le déterminant principal du fonctionnement des institutions.

II. Transfiguration des institutions

On le sait bien, les institutions de 1958 avaient été conçues avec l'idée première de lutter contre l'instabilité ministérielle et que pour ce faire, une majorité parlementaire, la vieille recette britannique, étant difficile à apercevoir, il fallait trouver de quoi pallier cette absence. Or cette majorité est apparue, liée comme on l'a dit à l'élection présidentielle, pendant qu'apparaissait plus tard l'inconcevable, c'est-à-dire la divergence entre son incarnation présidentielle et son incarnation parlementaire. Majorités convergentes ou majorités divergentes mais toujours majorités: cela amène à présenter quelques observations sur les différentes fonctions de l'élection présidentielle, la dualité de l'exécutif et pour finir la solidité du fait majoritaire.

Autres fonctions de l'élection présidentielle

La formulation peut paraître étrange puisque la fonction manifeste de l'élection présidentielle c'est bien entendu de désigner le Président de la République.

Mais si l'on veut bien tirer quelques leçons de l'histoire précédemment retracée, on peut y ajouter trois fonctions supplémentaires.

D'abord la construction de la majorité: celle-ci commence très en avant avec l'édification par le futur candidat de son parti, instrument de son ambition, comme l'ont fait tour à tour MM. Giscard d'Estaing, Mitterrand et Chirac ¹³ et les exemples *a contrario* de MM. Barre et Balladur montrent la nécessité d'un tel outil. Elle se poursuit par l'élargissement au second tour au partenaire-concurrent et l'ensemble, si le candidat réussit, devient majorité présidentielle, aussitôt déclinée en majorité gouvernementale puis parlementaire, selon la transitivité signalée, avec une exacte concordance des périmètres. Les différentes composantes ont droit à des rétributions en termes de postes ministériels notamment, partagés en principe à la proportionnelle des effectifs contrôlés, avec un net avantage pour les partisans du premier tour, des rangs desquels provient

¹³ Voir notre contribution: Le processus de nomination des candidats et l'organisation des campagnes électorales, in *La France présidentielle*, Nicholas Wahl et Jean-Louis Quermonne éd., Presses de Sciences Po, 1995, pp. 67-93.

toujours le Premier ministre initial. On notera qu'ainsi la liberté de choix du Président en ce qui concerne le chef du Gouvernement, totale selon l'article 8-1, est en fait une première fois conditionnée, le premier Premier ministre du septennat étant normalement le lieutenant principal dans la conquête du pouvoir et le second un exécutant fidèle¹⁴.

Mais pour tenir l'autre pouvoir que l'interprétation dominante tire de l'article 8, à savoir la possibilité de demander et d'obtenir la démission du Premier ministre lorsque la nécessité politique s'en fait sentir, le Président doit rester maître de sa majorité et d'abord de son propre parti, pilier essentiel avec lequel il continue à entretenir des relations privilégiées, fondées sur le sentiment d'un succès et d'un avenir communs. Les Présidents ont toujours veillé de très près au choix du dirigeant de leurs partis respectifs, en distinguant un compagnon fidèle, les secrétaires généraux du mouvement gaulliste sous de Gaulle et Pompidou, Michel Poniatowski pour les RI en 1974 ou Lionel Jospin pour le PS en 1981; là aussi la pratique de M. Chirac sera différente puisqu'il adoube à la tête du RPR, le Premier ministre qu'il a choisi, comme pour marquer la confiance absolue qu'il lui porte. Le fait pour le Président d'échouer dans cette intention s'analyse comme la perte d'une ressource politique importante qui le handicape dans la poursuite de son action: ainsi François Mitterrand en 1988 ou Jacques Chirac en 1997. Dans ce dernier cas le handicap est d'autant plus fort que M. Chirac est au surplus en situation de cohabitation. Aussi peut-on comprendre que, rompant avec les prudences antérieures, il déclare sans ambages: « Il est nécessaire d'avoir une harmonie complète entre l'opposition et le Président de la République qui est issu de ses rangs »¹⁵. Limites de l'article 5... arbitre institutionnel certainement, mais aussi nécessairement dirigeant d'une coalition politique, telle est l'inévitable ambivalence du titulaire de la fonction présidentielle¹⁶.

Plus curieux est le rôle de l'élection présidentielle par rapport à l'opposition: même si le désir de symétrie peut paraître excessif, il

¹⁴ Sur cette logique voir notre article : que peut le Président, p. 15-29, in *Pouvoirs*, 1994, n° 68.

¹⁵ Interview du 14 juillet 1998; texte in *Le Monde*, 16 juillet 1998.

¹⁶ L'article de Jean-Luis Quermonne, La présidence de la République et le système de partis, pp. 93-113, in *Pouvoirs*, 1987, n° 41, n'a rien perdu de sa pertinence.

nous semble qu'elle a pratiquement les mêmes effets sur l'autre coalition politique, celle qui ne l'a pas emporté au second tour. Bien sûr, on aperçoit sans peine que ce second tour parce qu'il détermine le périmètre politique de la majorité détermine aussi celui de l'opposition et les transgressions d'un camp à l'autre sont mineures et rarissimes. Mais il faut souligner que ce second tour intronise aussi – ou confirme – le leader de l'opposition: loin d'être condamné par son échec, sauf si celui-ci revêt une gravité particulière comme pour MM. Poher et Giscard d'Estaing, il est au contraire crédité d'une « belle performance » et chargé par son camp de le conduire à une revanche, prochaine aux élections législatives ou plus lointaine à l'élection présidentielle suivante. Ainsi en va-t-il de François Mitterrand, distingué en 1965 et confirmé en 1974, ou Jacques Chirac, préqualifié par son premier tour de 1981 et l'échec final de M. Giscard d'Estaing, avant de l'être complètement par son second tour de 1988 et enfin de Lionel Jospin à leur manière, la revanche espérée, illustrant au passage la question de la dualité de l'exécutif.

La dualité de l'exécutif

La question de la place respective du Président de la République et du Premier ministre dans le processus décisionnel organisé par la Constitution est récurrente depuis 1958. On sait les controverses qu'elle a provoquées, la plus notable étant le débat entre François Mitterrand et Georges Pompidou, à l'Assemblée nationale le 24 avril 1964, au lendemain donc de la conférence de presse du Général de Gaulle du 31 janvier de la même année ¹⁷, on sait également les perplexités des juristes très préoccupés de comprendre comment s'articulent exactement les articles 5 et 13 d'un côté, les articles 20 et 21 de l'autre, perplexités accrues par le Conseil d'État lorsqu'il juge que ce qui a été fait en Conseil des ministres, donc sous l'autorité du Chef de l'État, ne peut être défait que dans les mêmes formes (CE, 10 septembre 1992, Meyet) et reconnaît ainsi comme un pouvoir d'évocation présidentiel. Les tentatives de clarification ont été nombreuses: domaine réservé par rapport à un domaine général, orientation et mise en œuvre ou,

¹⁷ Textes reproduits aux pp. 134-138 et 42-44 du recueil de Didier Maus, précité.

pour celle qui est la plus couramment admise, pouvoirs propres et pouvoirs partagés, l'ambiguïté demeurant d'ailleurs puisque rien n'est dit du caractère léonin ou équitable de ce partage.

Quarante ans de pratique et trois cohabitations amènent à penser à une réponse finalement beaucoup plus simple: le partage, si partage il y a, se fait par l'attribution de la quasi-totalité du pouvoir exécutif à celui en qui se reconnaît la majorité parlementaire, Président ou Premier ministre selon les cas, d'où la nécessité absolue pour le premier comme pour le second en période de cohabitation, de garder la maîtrise des partis qui la structurent.

En période de concordance des majorités, le Président a ainsi la possibilité, non seulement d'exercer pleinement les pouvoirs que la Constitution lui confie, mais aussi d'évoquer ceux qu'elle attribue au Premier ministre et au Gouvernement, l'éventuel partage résultant de sa seule volonté; on objectera que le Premier ministre peut s'y opposer, discuter, voire obtenir gain de cause, il semble que cela ait été parfois le cas pour Michel Debré et Georges Pompidou, mais en définitive, si le Chef de l'État tient à son idée, il ne lui restera qu'à s'incliner, démissionner ou être prié de le faire. Ainsi va, théorisée en 1964 mais pratiquée bien après, à droite comme à gauche, la lecture présidentialiste.

En période de discordance, le partage se fait exactement à l'inverse: Premier ministre et Gouvernement exercent sans véritable entrave les compétences à eux reconnues par les articles 20 et 21. Le Président peut mettre en garde, faire part de ses réserves mais pas véritablement s'opposer, si ce n'est au choix de la voie des ordonnances, auquel cas la majorité lui répondra par le vote d'une loi. Il est admis depuis 1986 qu'il ne saurait refuser la signature des décrets de portée générale et au mieux retarder ceux portant nomination en attendant qu'une solution acceptable soit proposée à ceux qui en font les frais; on objectera là qu'il reste les domaines de compétence traditionnels et les fameux pouvoirs propres, ainsi appelés parce que dispensés du contreseing. Les premiers n'ont pas été mis en cause jusqu'à présent, sans doute parce qu'en matière de défense et de relations internationales le consensus entre les majorités est plus grand qu'il n'y paraît, mais si un conflit survenait, il n'est pas certain que sa solution irait dans le sens présidentiel, l'Assemblée Nationale ayant

la possibilité de refuser l'autorisation de ratifier un traité ou le vote des crédits d'un programme militaire. Quant aux seconds, il faut sans doute limiter fortement la liste de l'article 19: rien à dire évidemment sur les pouvoirs donnés par les articles 16, 18, 54 et 56 mais en dehors bien sûr du premier, exceptionnel, on nous pardonnera de penser qu'ils ne portent pas véritablement sur l'essentiel. Pour les autres, l'article 8-1 est totalement conditionné par la situation parlementaire comme le montre l'automatisme des désignations de 1986, 1993 et 1997 et le référendum de l'article 11, même élargi par la révision de 1995, reste soumis à une proposition qu'un gouvernement ou une majorité de cohabitation n'est pas tenu de faire. Reste évidemment la dissolution de l'article 12, elle inconditionnée si ce n'est par des consultations purement consultatives, mais pour la mettre en œuvre utilement, le Président de la République doit avoir préalablement rétabli ses ressources politiques, c'est-à-dire disposer d'une coalition susceptible de lui redonner une majorité parlementaire; s'ajoute à cela la question du calendrier, les cohabitations courtes de 1986-1988 et 1993-1995 amenaient plutôt à attendre l'autre élection, la cohabitation potentiellement longue inaugurée en 1997 se prêterait davantage à la tentative, si du moins la condition précédente était remplie. Reste encore la possibilité de saisir le Conseil constitutionnel en vertu de l'article 61, on nous permettra là-dessus de ne pas aller plus loin que la seule observation factuelle selon laquelle, cohabitation ou pas, ce pouvoir n'a jamais été utilisé¹⁸.

Ainsi va, théorisée en 1986, la lecture parlementariste de la Constitution; on n'explorera pas ici la possibilité de lectures intermédiaires dont ne sont apparues pour le moment que de prémices incertaines, encore qu'une cohabitation longue puisse en donner l'idée. Pour l'heure deux lectures existent et tout est affaire de majorité.

¹⁸ Mais on en profitera pour signaler, sur une éventuelle influence des situations de cohabitation sur la jurisprudence du Conseil constitutionnel, la thèse d'Alexandre VIALA, *Les réserves d'interprétation dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel*, Montpellier, 1998, p. 494, notamment p. 251 et s.

La solidité du fait majoritaire

« Quand je ne serai plus là, il faudra un chef de l'État en dehors des partis et qui ne soit pas lié à une majorité parlementaire » aurait dit le Général de Gaulle au début de sa présidence¹⁹. Cette prophétie là en tout cas ne s'est pas réalisée, bien au contraire puisque sinon le sort, du moins la capacité d'action du Président de la République est indissolublement liée à l'état de la majorité, comme on vient de la rappeler²⁰.

Si on ne peut suivre entièrement Patrick Auvret lorsqu'il affirme que « l'élection présidentielle est un leurre »²¹, ne serait-ce que parce qu'elle peut induire les élections parlementaires ultérieures, il a raison de souligner que pour ce qui est de l'attribution du pouvoir, l'article 49 vaut bien l'article 6.

On remarquera d'abord que cet article fait aussi l'objet de controverses et d'interrogations, essentiellement en ce qui concerne son premier alinéa, lequel organise le lien intime entre le Gouvernement et la majorité parlementaire, source de son pouvoir. Si la thèse de l'obligation pour un gouvernement nouvellement nommé de se présenter devant l'Assemblée nationale et d'y faire la preuve, selon des procédures de vote moins protectrices que celles des alinéas suivants, qu'il dispose bien d'un soutien majoritaire a pu être soutenue²², force est de constater que la pratique est pour le moins fluctuante. La présentation est la règle jusqu'en janvier 1966 où la non-présentation du gouvernement Pompidou III résulte de la volonté expresse du Général de Gaulle de montrer que désormais le gouvernement procède, selon un mot qui lui est cher, du Président maintenant élu au suffrage universel et non de l'Assemblée. Les pratiques observées sous

¹⁹ Propos rapporté par André Passeron, in *De Gaulle parle*, relevé par Jean-Louis Quermonne dans son article précité.

²⁰ Même si cette ressource politique n'est pas unique. Voir sur ce point Bernard Lacroix et Jacques Lagroye éd., *Le Président de la République – usages et genèses d'une institution*, Presses, FNSP, 1992, p. 402.

²¹ Patrick Auvret, *La revanche du régime parlementaire*, cette *Revue*, septembre-octobre 1997, pp. 1234-1236.

²² Par exemple notre commentaire des articles 49-50-51, p. 956-996, in François Luchaire et Gérard Conac éd., *La Constitution de la République française*, Economica, 2^e éd., 1987, p. 1402.

les présidences de MM. Pompidou et Giscard d'Estaing sont aléatoires, mais vont plutôt dans le sens conciliateur de la présentation avant que l'on constate à partir de 1981 le retour à une stricte orthodoxie, que l'on pourrait penser dictée par un souci de régularité juridique. Le deuxième septennat montre que si souci il y avait, il cède devant l'arithmétique parlementaire et la situation inédite d'une majorité non automatiquement révélée; à partir de 1993 la présentation initiale redevient l'habitude.

Si l'article 49-1 est donc lui aussi à lecture variable, selon la situation de majorité, l'alinéa suivant 49-2, n'a pas donné lieu à la même imprécision : on soulignera le fait bien connu que depuis 1962, il n'a jamais abouti à l'adoption d'une motion de censure et que même dans les situations de majorité courte voire arithmétiquement non atteinte, la barre a été parfois approchée mais jamais franchie. Si on relève dans les trois législatures correspondant à la situation précédente (1967-1968, 1986-1988, 1988-1993) les motions les plus « dangereuses », elles proposent les résultats suivants:

- 1967-1968: 236 voix pour 244 nécessaires le 7 avril 1968 sur les problèmes de l'information;
- 1986-1988: 251 voix pour 289 nécessaires le 7 juin 1986 sur l'autorisation administrative de licenciement;
- 1988-1993: 286 voix pour 289 nécessaires le 27 mai 1992 sur la politique agricole commune.

On peut penser que dans ces cas, et quelques autres, le Gouvernement a été sauvé par la procédure de décompte des voix mise en place en 1958 et que ce mécanisme ingénieux a fonctionné, rarement mais utilement, en servant de béquille au fait majoritaire lorsque son arithmétique était hésitante; de ce fait, on le sait bien, le dépôt d'une motion de censure correspond davantage à une volonté d'ouvrir un débat visible par l'opinion qu'au souhait d'obtenir un renversement de majorité que l'on attendra davantage des élections à venir.

Les mêmes observations peuvent être faites pour l'article 49-3 et on y ajoutera le fait, souvent relevé, que dans le parlementarisme majoritaire, cette procédure de contrainte, comme aussi le vote bloqué, pèse beaucoup plus sur les partisans du Gouvernement que sur ses

adversaires: ils sont la majorité et tout ce qui leur est demandé, c'est de ne pas voter pour manifester le contraire.

Tout cela fait ressortir l'importance, plus visible en période de cohabitation, d'une troisième fonction du Parlement: aux fonctions classiques de législation et de contrôle s'ajoute une fonction latente mais permanente de soutien, les deux précédentes ne pouvant s'exercer que dans la mesure où elles ne mettent pas en cause la troisième. Et le Premier ministre à qui la Constitution donne une tâche générale de préposé de l'exécutif au Parlement, selon une autre formule bien connue, aux seules exceptions près de la convocation des sessions extraordinaires et du droit présidentiel de demander une seconde délibération, utilisé deux fois seulement pour des raisons techniques et jamais en période de cohabitation, ce qui peut surprendre, le Premier ministre donc, tire de la conjugaison de ce rôle et de la solidité du comportement majoritaire traduite par la discipline de vote, une place spécifique dans le système institutionnel. Il a ainsi tous les moyens de mener à bien la politique du Président en cas de concordance, sa propre politique en cas de cohabitation.

Cette dernière situation, si elle a un effet majeur sur la place de l'Assemblée nationale dans le système politique en en refaisant visiblement le lieu d'origine du pouvoir exécutif, n'a pas d'effet sensible sur le fonctionnement même de ladite assemblée: le fait majoritaire et les automatismes qui en découlent fonctionnent de la même manière, avec les mêmes conséquences.

El sistema de los partidos o la Constitución Política de la Quinta República*

El general De Gaulle le contestó a quien le preguntó acerca de la naturaleza del régimen: “Una Constitución es un espíritu, una institución, una práctica”. Treinta y cinco años después, todavía está vigente esa definición; sin embargo, el tercer término tiene más importancia que al inicio de la Quinta República, ya que los tres conceptos expresan que un mismo texto, sin ninguna modificación, han permitido una práctica tanto presidencial del Poder Ejecutivo como parlamentaria, en 1986-1988, 1993-1995 y desde 1997, a la manera de dos constituciones en una.

Por lo tanto, las interrogantes acerca de los mecanismos jurídicos y sus inflexiones, las interpretaciones jurisprudenciales o doctrinales, por útiles que sean, no permiten contestar esta cuestión: ¿Cuál es el verdadero fundamento de esta práctica que permite pasar, de manera sencilla, de un sistema decisonal a otro, es decir, el poder máximo del presidente y mínimo del primer ministro o, de vez en cuando, lo contrario?

Con la práctica se trata, sobre todo, del papel de los actores titulares de las diferentes funciones institucionales; dicho eso ¿solo el carisma del general De Gaulle condujo a la ausencia de repartición de los poderes

* Publicado en *Revue du Droit public*, 1998, núms. 5-6, pp. 1611-1624.

que caracteriza la primera parte de la Quinta República? La continuidad del sistema nos enseña que no, pues se mantuvo la preeminencia presidencial hasta 1986 y la primera cohabitación, con o sin la elección de los herederos intelectuales de De Gaulle. En efecto, Mitterrand, opositor de De Gaulle y autor de la famosa fórmula del “golpe de Estado perpetuo”, en torno al poder del presidente de la Quinta República, no cambió nada una vez electo.

Lo anterior refleja que no hay una práctica de la Constitución de izquierda o de derecha; la lógica de la situación que ocurre le gana a cualquier otra preocupación. Dicho eso, los acontecimientos de 1986 nos permiten contestar a la pregunta planteada: no son los actores humanos los que determinan la práctica, sino los actores colectivos que la apoyan; es decir, los partidos políticos como sistema y las articulaciones que existen entre él y la figura de referencia de las instituciones, el presidente de la República.

Si la idea enunciada según la cual el sistema de partidos influye en la práctica es admitida desde Maurice Duverger, que hizo pasar la disciplina de un derecho constitucional exegético al estudio de las instituciones políticas, no se ha logrado considerar, a pesar de que es un elemento constitutivo, como por ejemplo en Gran Bretaña, donde no se puede describir el sistema político sin hablar del bipartidismo que tiene un papel preponderante. Sin embargo, estamos cerca de esta consideración, ya que la cuestión de la mayoría está reconocida como esencial; desde luego, la cohabitación solo se puede entender por lo que la genera: la contradicción entre las mayorías, la cual no niega la mayoría, sino que contradice sus efectos.

Así pues, la especificidad del régimen político de la Quinta República se debe buscar ahí, más que en las innovaciones del texto constitucional de 1958¹ y 1962.² Es lo que trataremos de mostrar al repasar de manera breve la construcción progresiva de este sistema de partidos, la cuadrilla bipolar y, al destacar su interacción con los mecanismos institucionales, la configuración de la cuadrilla y la transformación de las instituciones.

¹ Voto de la nueva Constitución e inauguración de la Quinta República.

² Elección del presidente por el sufragio directo.

I. Configuraciones de la cuadrilla

El modo de sufragio de las elecciones legislativas no aparece en la Constitución, por la decisión del general De Gaulle, que quería poder cambiarlo sin dificultad, al contrario del modo de elección del presidente de la República, que la reforma de 1962 permite especificar de manera precisa, es decir, también una elección uninominal mayoritaria con dos vueltas.

Que sea uno u otro va a influir mucho en la reconstrucción de un sistema de partidos, que se organizará conforme a las nuevas lógicas políticas creadas, mismo sistema que se encuentra hoy amenazado por unos síntomas de desorganización, después de haber alcanzado paulatinamente una cierta perfección.

A. El camino hacia la bipolarización: 1958-1974

A pesar de los cambios iniciados con la Quinta República, los partidos políticos tardan en entender que un nuevo modo de escrutinio requiere una nueva oferta electoral, por lo que no buscan agruparse o presentarse de manera diferente. El nuevo escrutinio mayoritario y el desistimiento posible a favor de otro candidato entre las dos vueltas permiten, en 1958, al partido de De Gaulle, Unión por la Nueva República (UNR), y su aliado, Centro Nacional de los Independientes (CNI), ganar las elecciones. Sin embargo, 6 grupos parlamentarios y 30 diputados independientes integran la nueva Asamblea Nacional. Todos están representados en el gobierno de Debré de enero de 1959, excepto la Sección Francesa de la Internacional Obrera (SFIO), conforme a una lógica de unión, dictada por la necesidad de arreglar el asunto argelino.

Dicho eso, es asombroso constatar cómo la elección del presidente de la República, realizada por primera vez por medio del sufragio universal directo, principal innovación de la Quinta República, en 1962, desemboca en la mutación del sistema de partidos, de una lógica de concentración a una lógica de mayoría. La única moción de censura aprobada hasta ahora durante la Quinta República, en octubre 1962, muestra a los actores la necesidad de una mayoría parlamentaria fuerte. Esta se constituye después de la aprobación del referéndum de 1962

y la derrota del “cartel del no”, por medio de una coalición cuyo núcleo es la UNR. Otro fenómeno importante es la reintegración del Partido Comunista en el juego político con los desistimientos a su favor o los de sus candidatos. A partir de este momento, queda establecido el “hecho mayoritario”, el cual continuará reforzándose con la elección presidencial y su segunda vuelta limitada a solo dos candidatos, lo que constriñe a determinar una mayoría y una oposición. El perímetro de cada una empieza a establecerse con la primera experiencia presidencial de 1965. El general De Gaulle gozaba en aquel entonces solo del apoyo de su mayoría parlamentaria, frente a dos coaliciones: la “Unión de la Izquierda” de Mitterrand, que al final se impuso, y la coalición del centro de Lecanuet.

Posteriormente, subsistió una tentativa de unión entre la izquierda y el centro, que el triunfo del no en el referéndum del 27 de abril de 1969³ favoreció; sin embargo, la derrota de Alain Poher, su candidato, y la victoria de Pompidou en la elección presidencial de 1969, tras la renuncia de De Gaulle, concluyó la experiencia de un centro opositor.

Al contrario, es la estrategia de un centro mayoritario que ganó con Giscard d’Estaing, en la elección presidencial de 1974, contra el partido gaullista adversario, pero también aliado.

Paralelamente, François Mitterrand implementó la misma estrategia de unión de la izquierda no comunista, a fin de rebasar al adversario y aliado comunista; su designación como candidato único en 1974 simboliza el éxito de este proceso.

B. La cuadrilla bipolar: 1974-1988

En la elección presidencial de 1974, 90% de los sufragios se repartieron entre los 3 candidatos que representaban las 4 fuerzas políticas principales. El éxito de M. Giscard d’Estaing, con 50.8% de los sufragios recibidos, deriva de la creación de un partido del presidente, la UDF, solo en 1978, ya que el primer ministro Chirac pretendió hacer de la UDR el partido gaullista, que empezó a dirigir ese año, un partido al

³ Referéndum organizado después de los acontecimientos de mayo 1968, que trata de la creación de regiones y una reforma del Senado.

servicio del presidente, lo que parece ser únicamente táctico, ya que él mismo creó en 1976 el Agrupación por la República (RPR) para defender sus intereses electorales. En el otro lado del espectro político, Mitterrand, a pesar de su derrota, cerrada, conservó el control del PS y lo hizo crecer (afiliación de una parte de la PSU), mientras su aliado comunista conservó su identidad esencial, aunque manifestó una cierta inquietud.

Para las elecciones legislativas de 1978 se modificó la ley electoral, a fin de reducir las opciones, ya que (ley del 19 de julio de 1976) se debía obtener por lo menos 12.5% de la votación de los electores registrados (es decir, más de 16% de los votos recibidos con una abstención de 25%) para participar en la segunda vuelta. Por lo tanto, las elecciones de 1978 muestran una configuración cuadrangular casi perfecta: cada uno de los 4 partidos mencionados recibe 20% de la votación, representando juntos 90% de los sufragios y constituyendo 4 grupos parlamentarios de la Asamblea Nacional, 2 en la mayoría y 2 en la oposición.

La misma cuadrilla se materializó durante la elección presidencial de 1981, Ciscar d'Estaing y Jacques Chirac (28% contra 18%), François Mitterrand y Georges Marchais (26% contra 15%); así como durante las elecciones legislativas que siguieron, 37.5% para el PS contra 16% para el PC, y 21% para el RPR contra 19% para la UDF.

Aunque es menos equilibrada, ya que el PS posee, sin el apoyo de otro partido, la mayoría absoluta, como la UDR en 1968, la cuadrilla representa 93% de los votos, contra 87% durante la primera vuelta de la elección presidencial.

Legitimado por estos resultados, el sistema de partido alcanza una minoría destacada que no va a perdurar mucho, causa o consecuencia tal vez de la aparición de nuevas elecciones con representación proporcional. La primera elección europea (10 de junio de 1979) todavía no trastoca el esquema existente, ya que estos 4 partidos obtienen 88% de la votación. La segunda (17 de junio de 1984), al contrario, simboliza un aviso previo, dado que los 4 reciben solo 75% de la votación, en razón de la caída del Partido Comunista y la primera aparición verdadera del Frente Nacional en el sistema de los partidos, con 11% de los votos recibidos. Especificidad de una elección considerada como poco decisiva tal vez; sin embargo, la tendencia se confirma con las elecciones concurrentes de 1986: las regionales organizadas por primera

vez y las legislativas, con representación proporcional, departamental. Los 4 partidos rebasan en estas apenas 80% de la votación, en tanto que el Frente Nacional se estabiliza alrededor de 10 por ciento. En ese contexto, ocurre la primera cohabitación que trastorna las reglas mayoritarias establecidas. Esta concluye con el triunfo de François Mitterrand en la elección presidencial de 1988, así como en las elecciones legislativas; en la primera, los 4 partidos reciben 77% de los votos, y en la segunda, 85 por ciento. El PC se mantiene arriba del FN por poco, pero lejos de los demás, y es la última vez que la cuadrilla se acerca del límite de 80%, pues empieza un nuevo periodo.

C. La complejidad: 1988...

La legislatura de 1988 es la primera que no tiene, desde hace 30 años, una mayoría parlamentaria clara. La coalición PS-Movimiento de los Radicales de Izquierda (MRG), cuyos miembros integran el gobierno, representa apenas 48% de los escaños, es decir, faltan 12 diputados para alcanzar la mayoría absoluta. No obstante, la habilidad táctica del primer ministro hace que esta situación no tenga consecuencias importantes, pero ello disminuye la noción de mayoría, ya que el sistema con 4 partidos principales pierde su solidez. En las elecciones proporcionales europeas de 1989 y regionales de 1992, solo obtuvieron 69% y 59% de la votación respectiva. De hecho, a la competencia del Frente Nacional se añadió la del partido ecologista, apoyado por la gente decepcionada del socialismo.

La erosión de la cuadrilla siguió también en 1993, sobre todo por el colapso del PS que perdió la mitad de sus electores de 1988, con solo 69% de los votos recibidos. La segunda cohabitación empezó, a pesar de la amplia victoria de la oposición, como si la cohabitación se hubiera vuelto algo normal, los actores tomaron también en cuenta el hecho de que el presidente no se presentó otra vez.

En la elección de 1995, los 4 candidatos de los partidos tradicionales recibieron apenas 71% de los sufragios, lo que refleja de nuevo su erosión, en comparación a 1974 o 1981. Además, Chirac, una vez electo, tomó la decisión de no disolver la Asamblea inmediatamente, sino dos años después, ya que todavía disponía de la mayoría más amplia de la Quinta República, y perdió la elección, por no respetar una regla

casi parainstitucional, que consistía en disolver la Asamblea inmediatamente después de la elección, para materializar lo que llamamos la transitividad mayoritaria⁴ y asegurarse por lo menos cinco años de poder efectivo.

Con las elecciones de 1997 y la tercera cohabitación surgió un nuevo sistema de partidos. Se confirmó la erosión de los cuatro pilares del sistema tradicional (67% de los votos), en tanto que se constituyó una mayoría plural, resultado de la coalición de todos los partidos de izquierda. En lugar de la suma de 2 partidos adversario-aliado, se inauguró la construcción de una mayoría de 2 ámbitos: 1 gran partido y 4 aliados en contienda para ocupar el segundo lugar.

La misma configuración pareció implementarse en 1998 para los partidos de derecha, después de las elecciones regionales, que planteó la cuestión de la integración del Frente Nacional a este bloque, la cual finalmente fue rechazada. Asimismo, la explosión de la UDF podría llevar al mismo esquema, con un RPR dominante y sus aliados, peleándose el segundo lugar. La elección europea de 1999 confirmará o no esta simetría entre izquierda y derecha.

Así se ha organizado, una etapa tras otra, este sistema. Si contamos esta historia es para destacar la permanencia del hecho mayoritario, desde 1962, el cual, fuera de los matices de su operatividad, tiene efectos contrarios, según se organiza a favor del presidente de la República o en contra, elemento principal determinante del funcionamiento de las instituciones.

II. Transfiguración de las instituciones

Como se sabe, las instituciones de 1958 se establecieron para luchar contra la inestabilidad del gobierno; dado que la solución británica de una mayoría parlamentaria era difícil de alcanzar, se tuvo que encontrar un remedio. Por ello, se tuvo que vincular con la elección presidencial, por lo menos hasta la primera cohabitación y la aparición

⁴ Hacer que la mayoría presidencial, construida durante la elección presidencial, derive en una mayoría gubernamental y parlamentaria.

de una divergencia entre mayoría presidencial y mayoría parlamentaria. Mayorías convergentes o divergentes, pero siempre mayorías. Este hecho nos conlleva a presentar unas observaciones acerca de las diferentes funciones de la elección presidencial, la dualidad del Ejecutivo y, para terminar, la solidez del hecho mayoritario.

A. Otras funciones de la elección presidencial

Puede parecer extraño el título, ya que la función de la elección presidencial consiste sobre todo en designar al presidente de la República, pero conforme a los acontecimientos históricos mencionados, se pueden añadir tres funciones suplementarias.

En primer lugar, construir la mayoría: empieza con la edificación de un partido, instrumento de su ambición, por el futuro candidato, como lo hicieron Giscard d'Estaing, Mitterrand y Chirac (los ejemplos contrarios de Barre y Balladur muestran la necesidad de esta herramienta); después, se debe obtener, en la segunda vuelta de la elección, el apoyo del aliado-adversario; al final, esta coalición se vuelve, si gana el candidato, mayoría presidencial, luego gubernamental y para terminar parlamentaria, conforme a la transitividad señalada, con perímetros similares. En paralelo, los diferentes componentes de esta mayoría reciben retribuciones por su apoyo; por lo tanto, la libertad de elección del primer ministro por el presidente, establecida en el artículo 8-1, es condicionada. Además, tradicionalmente, el primer ministro es un actor principal de la conquista del poder, cuando el segundo es un ejecutante fiel del presidente.

Por otro lado, para conservar la otra facultad que le otorga el artículo 8, la de revocar al primer ministro, el presidente debe ser dueño de su mayoría y de su partido, pilar esencial de ella, de tal manera que nombra a un compañero fiel como dirigente; en caso de no poder hacerlo, se considera como la pérdida de un recurso político importante, aun más en época de cohabitación. Se trata entonces de un límite al artículo 5 constitucional,⁵ ya que el presidente no es solo el árbitro

⁵ El presidente de la República tutela el respeto de la Constitución. Asegura, por medio de su arbitraje, el funcionamiento regular de los poderes públicos, así como la continuidad del Estado. Es el garante de la independencia nacional, de la integridad del territorio y del respeto de los tratados.

institucional, sino también el dirigente de una coalición política; así es la ambivalencia del papel del titular de la función presidencial.

Más curioso es el papel de la elección presidencial con respecto a la oposición; es decir, exactamente los mismos efectos que para la mayoría. Por supuesto, se entiende bien que el perímetro político de la mayoría determina el de la oposición y la segunda vuelta de la elección presidencial permite establecer quién será el líder de la oposición. Aunque sea derrotado —a menos que sea una derrota importante como Giscard d'Estaing—, se encargará de llevar su coalición para la revancha en las elecciones legislativas o presidenciales siguientes, como es el caso de François Mitterrand, en 1965 y 1974; Jacques Chirac, en 1981 y 1988, o Lionel Jospin, en 1997, lo que ilustra la dualidad del Ejecutivo.

B. La dualidad del Ejecutivo

La cuestión de papel del presidente de la República y del primer ministro, respectivamente, en el proceso decisivo establecido por la Constitución, se plantea desde 1958. Ha sido fuente de controversias, como por ejemplo durante el debate entre François Mitterrand y Georges Pompidou en la Asamblea Nacional el 24 de abril de 1964 y de perplejidad para los juristas, para entender cómo articular los artículos 5 y 13, con los artículos 20 y 21. A esto se debe añadir la resolución del Consejo de Estado (CE, 10 septiembre de 1992, Meyet) que establece que todo lo que se hizo durante el Consejo de los Secretarios, con la autoridad del presidente, solo se puede deshacer de la misma manera, reconociendo así un cierto poder de evocación presidencial. Fueron varias las tentativas de clarificación, tratando de distinguir entre ámbito reservado al presidente y ámbito general; orientación e implementación de la política decidida, y poderes propios y compartidos, con una ambigüedad en cuanto a la equidad y respecto a su distribución.

Después de 40 años de práctica y tres cohabitaciones, la respuesta más sencilla es que la repartición del Poder Ejecutivo se hace de esta manera: se entrega casi totalmente a quien tiene la mayoría parlamentaria: presidente o primer ministro en periodo de cohabitación; por lo tanto, es una necesidad para ellos guardar el control de los partidos que la estructuran.

En el periodo de concordancia entre las mayorías, el presidente puede no solo ejercer las facultades que le otorga la Constitución, sino

también evocar las que esta otorga al primer ministro y al gobierno, y decidir la repartición entre las dos.

En el periodo de discordancia, la repartición entre las facultades se hace al revés: el primer ministro y el gobierno ejercen plenamente sus competencias reconocidas en los artículos 20 y 21. El presidente puede advertir y presentar reservas, pero no se puede oponer, sino a las ordenanzas, lo que no impide a la mayoría votar una ley. Se reconoce también desde 1986 que el presidente no puede rehusar firmar los decretos y solo atrasar la nominación de los funcionarios. No obstante, conserva sus ámbitos de competencia tradicionales y facultades propias, que no necesitan refrendo gubernamental. Hasta hoy no se cuestionaron los primeros, dado que existe un consenso en materia de defensa y relaciones exteriores; sin embargo, en caso de desacuerdo, la Asamblea Nacional tiene la facultad de rehusar la suscripción de un tratado o los créditos destinados a un programa militar. Ahora bien, se puede considerar que los artículos 16, 18, 54 y 56 no son esenciales; que la lista establecida en el artículo 19 se debe limitar; que el artículo 8-1 está condicionado por la situación parlamentaria, como lo muestran las designaciones del primer ministro en 1986, 1993 y 1997, y que el referéndum previsto en el artículo 11 está sometido a una propuesta del gobierno. Queda entonces solo la disolución de la Asamblea Nacional establecida en el artículo 12; no obstante, el presidente debe restablecer sus recursos políticos para poder usarla, tomando en consideración también el calendario electoral. Para terminar, cabe mencionar que el artículo 61 le permite acudir al Consejo Constitucional, facultad que hasta ahora no se ha utilizado.

Se teorizó de esta manera entonces, en 1986, la lectura parlamentaria de la Constitución. Dicho esto, que sea de una u otra lectura, todo es tema de mayoría.

C. La solidez del hecho mayoritario

“Cuando no sea más presidente, se necesitará a un jefe de Estado, fuera de los partidos y sin vínculo con una mayoría parlamentaria”, dijo el general De Gaulle. Se debe constatar que ocurrió exactamente lo contrario, ya que la capacidad de acción del presidente está necesariamente vinculada con el estado de la mayoría.

Si no se puede decir como Patrick Auvret que la “elección presidencial es un señuelo”, sí se puede subrayar que, con respecto a la atribución del poder, el artículo 49 vale bien el artículo 6.

Destacamos que el primer apartado del artículo 49, que define la relación íntima entre el gobierno y la mayoría parlamentaria, fuente de su poder, da lugar a controversias. Si se defendió la tesis según la cual el gobierno, recientemente nombrado, tiene la obligación de presentarse ante la Asamblea para demostrar que tiene su apoyo, la situación en la realidad es variable. Si bien es la regla hasta 1966, cambió todo cuando ese año De Gaulle quiso demostrar que el gobierno procede del presidente, ahora electo por el sufragio universal, y no de la Asamblea. Después, la obtención del voto de confianza fluctúa, según el contexto y la mayoría en la Asamblea.

Si la lectura del artículo 49-1 es imprecisa, no es el caso del 49-2, aunque no se ha votado desde 1962 por una moción de censura, ni con una mayoría frágil. Esto debido a que el procedimiento de cómputo de los votos (se requiere la mayoría absoluta) ha permitido salvar varios gobiernos y, por lo tanto, presentar una moción de censura tiende más a hacer visible, para la opinión, un debate.

Las mismas observaciones se pueden formular en cuanto al artículo 49-3, mas este proceso de “voto bloqueado” o de validación completa sin voto del texto gubernamental propuesto está destinado más a los aliados del gobierno que a sus adversarios, ya que su finalidad es confirmar que pertenecen todavía a la mayoría.

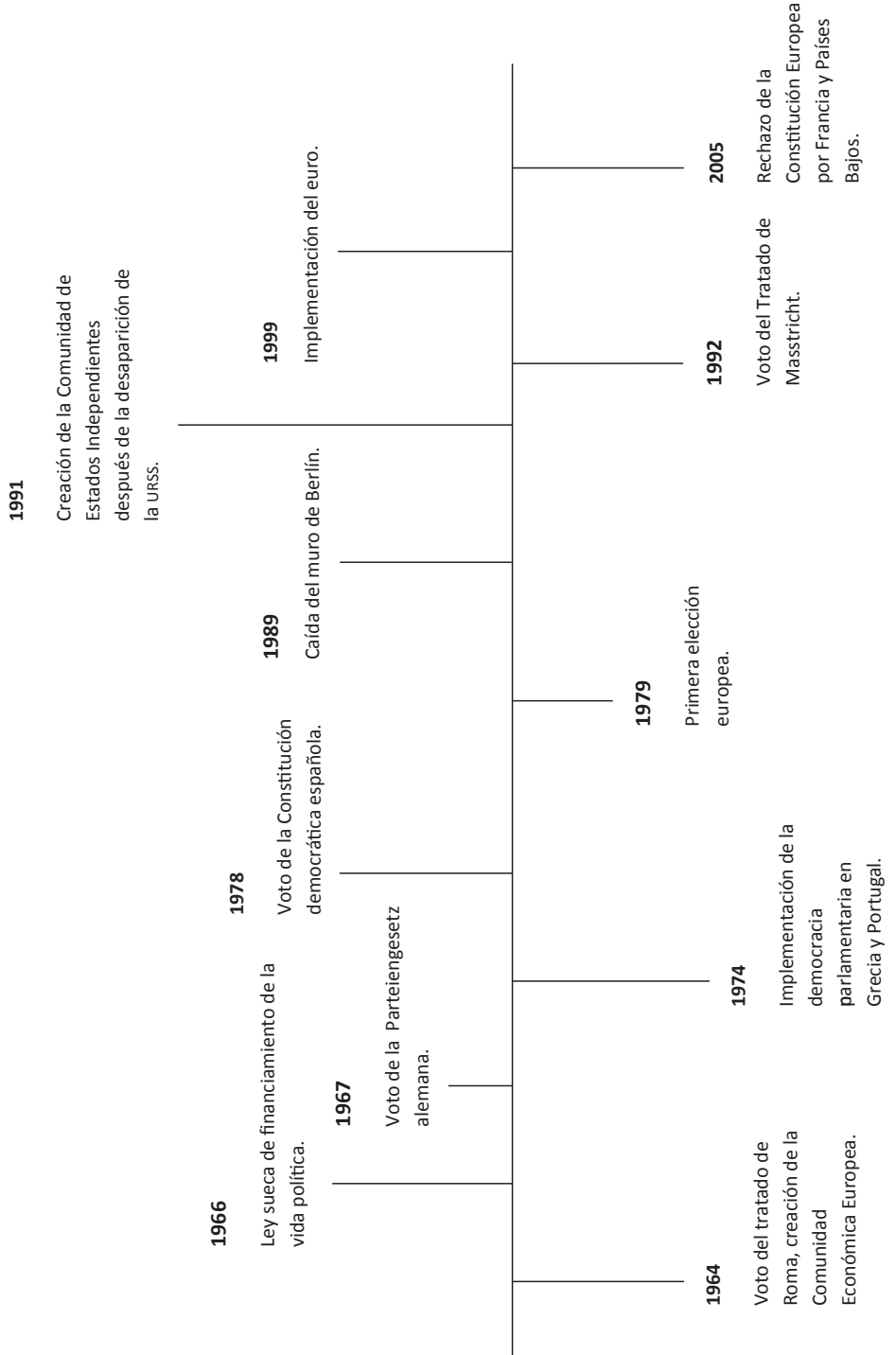
Lo anterior permite destacar la importancia, más visible en periodo de cohabitación, de una tercera función del Parlamento: además de legislar y controlar, la de apoyar; las dos primeras solo se pueden ejercer si no se oponen a la tercera. El primer ministro, como representante del Ejecutivo en el Parlamento, a excepción de la convocación de sesiones extraordinarias y del derecho presidencial a solicitar una segunda deliberación, tiene una posición específica en el sistema institucional, cuya base es la suma de este papel de representante con la solidez de la mayoría, que refleja la disciplina en el voto. Todo ello le permite aplicar o la política presidencial o la suya, en caso de cohabitación. En esta situación, si la cohabitación da a la Asamblea Nacional un papel esencial en el sistema político, como fuente del Poder Ejecutivo, no influye, sin embargo, en su funcionamiento. El hecho mayoritario y

los automatismos funcionan de la misma manera, con las mismas consecuencias.

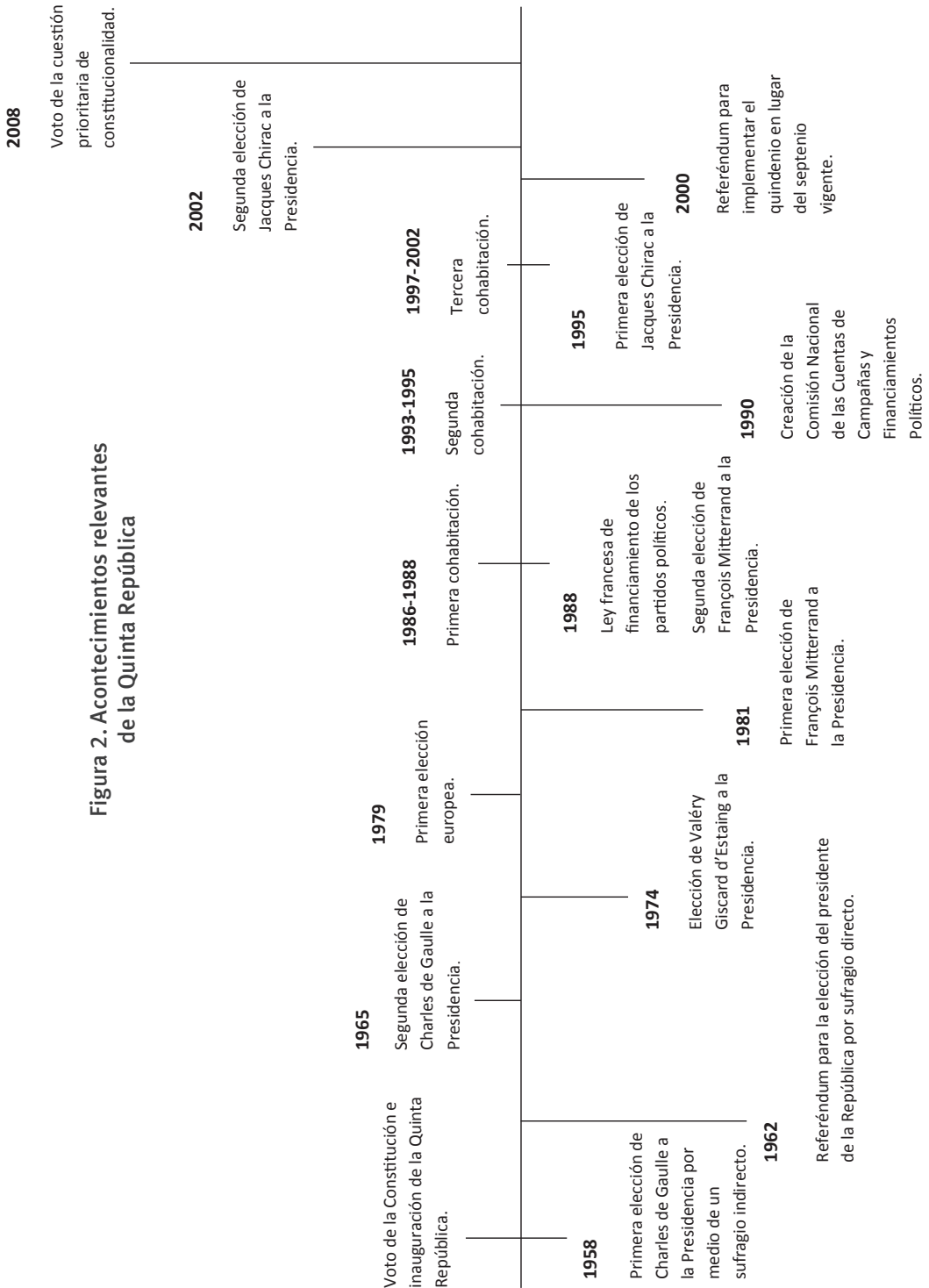
En conclusión, sabemos desde 1986 que el texto constitucional permite operar tanto una convención general presidencialista como una convención general parlamentarista, según el estado del sistema de los partidos y, mecanismo no institucional, la relación entre él y el presidente de la República, con una repartición del poder u otra. Entonces, sí existe una transfiguración del texto original por un sistema de partidos que produce la mayoría; sí, hay una Constitución Política de la Quinta República.

Jean-Claude Colliard: profesor, constitucionalista, juez electoral y hombre honesto

Figura 1. Acontecimientos relevantes en Europa

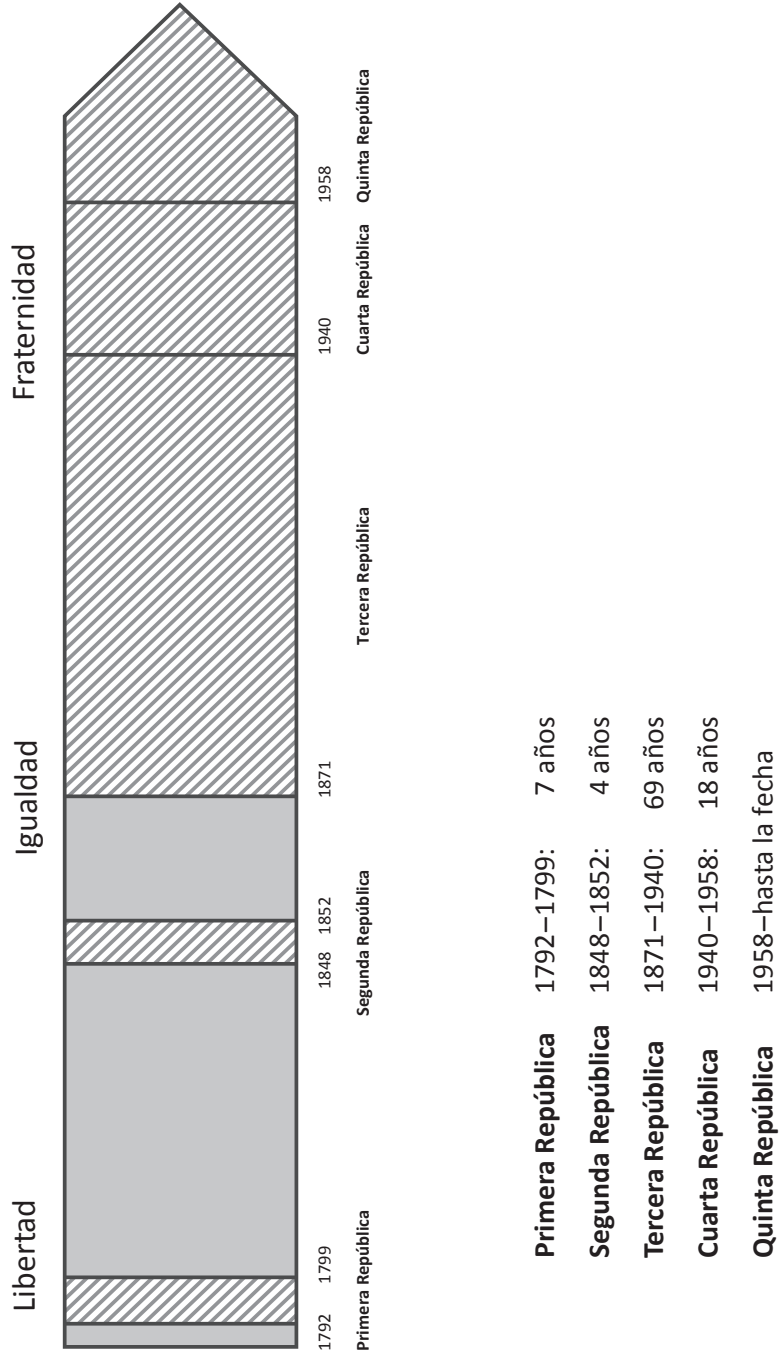


El sistema de los partidos o la Constitución Política de la Quinta República



Jean-Claude Colliard: profesor, constitucionalista, juez electoral y hombre honesto

Figura 3. Las diferentes repúblicas en Francia desde la Revolución



Le Conseil Constitutionnel, conseiller en matière électorale*

Le rôle du Conseil constitutionnel en matière de contentieux électoral est bien connu et l'on ne reviendra pas ici sur cette fonction qui a été étudiée de manière fort précise¹. Est moins connu, en revanche, le rôle qu'il s'est progressivement construit en suggérant au législateur, c'est-à-dire au gouvernement qui a généralement l'initiative en la matière, les modifications que lui inspire l'établissement des résultats, pour l'élection présidentielle et le référendum, ou l'apurement du contentieux pour les élections parlementaires. Disons tout de suite que ce rôle n'est pas usurpé, mais qu'il découle d'une interprétation, large mais nécessaire, des formules des articles 58 (élection présidentielle) et 60 (référendum) de la Constitution : « *Le Conseil constitutionnel veille à la régularité... et proclame les résultats* ». Certes, la formule qui lui donne compétence pour le contentieux de l'élection des députés et sénateurs est moins ouverte : « *Le Conseil constitutionnel statue, en cas de contestation, sur la régularité de l'élection des députés et des sénateurs* » (article 59). Autrement dit, dans les deux premiers cas, il

* Publié dans « Le processus électoral, permanence et évolutions » B. Owen éd, Studyrama, 2006, pp. 52-61.

¹ Notamment par Camby, J. P., *Le Conseil constitutionnel, juge électoral*, Dalloz, 2^e éd., 2001, p. 182 ; Maligner, B., dans les différents fascicules du *jurisclasseur* ; voir également, même si on n'en partage pas toutes les analyses, l'article stimulant de Torcol, S., « Le contentieux des élections législatives : réflexions autour d'un contentieux à risques », in *RDP* 2004, n° 5, pp. 1211-1241.

a une vue d'ensemble du processus, puisque la proclamation suppose l'examen des résultats département par département et le règlement des réclamations ; dans le troisième, une vue plus partielle, puisqu'il ne peut statuer que sur les requêtes dont il est saisi, par un candidat malheureux, un électeur concerné ou — et le cas est fréquent — par la CNCCFP pour les aspects financiers de l'élection. Cette différence se marque dans le fait que si le Conseil est saisi systématiquement, pour avis, de tous les actes préparatoires à un référendum ou à une élection présidentielle, il ne l'est pas pour les élections législatives pour la préparation desquelles il ne peut intervenir que par la fenêtre contentieuse, étroite, de la jurisprudence initiée par la décision Delmas du 11 juin 1981 suivie de la décision Bernard (16-20 avril 1982) avec une formule bien rodée et étendue par la suite au référendum (Hauchemaille, 25 juillet 2000) et à l'élection présidentielle (Hauchemaille, 14 mars 2001)². Pour intéressante qu'elle soit, on laissera cette question de côté, car le rôle du juge n'est pas celui de conseil, pour s'en tenir à ce dernier rôle et montrer qu'il s'exerce soit à l'occasion de l'examen des textes, soit, ce qui est plus nouveau, par la publication devenue quasi-systématique d'observations à l'issue des opérations électorales.

I. L'examen des textes

Le rôle du Conseil peut se présenter exceptionnellement à l'occasion de l'examen des lois électorales, lorsque le Conseil est saisi par la voie classique de l'article 61 de la Constitution ; plus fréquemment, son rôle de conseil se manifeste évidemment lorsqu'il est saisi pour avis de

² Le contrôle qui entraîne une possibilité d'annulation — même si le cas ne s'est pas encore produit — est admis dès lors que l'acte est de niveau décretaal et que l'irrecevabilité qui serait opposée à la requête aurait pour conséquence :

- * soit de compromettre gravement l'efficacité du contrôle ;
- * soit vicierait le déroulement des opérations ;
- * soit porterait atteinte au fonctionnement normal des pouvoirs publics.

Cette ligne jurisprudentielle, si elle a été discutée par une partie de la doctrine (voir en particulier le vigoureux article de Delvolve, P., « Le Conseil constitutionnel, juge administratif », in Mélanges Benoit Jeanneau, Dalloz, 2002, pp. 55-75), a finalement été acceptée par le Conseil d'État (CE Assemblée : 1^{er} septembre 2000, Mégrét, Meyet et autres).

textes émanant soit du gouvernement, soit d'autorités administratives indépendantes.

Las lois électorales

On laissera de côté les cas de censure où le Conseil constitutionnel déclare non conforme une disposition qui lui est soumise, mais sans indiquer quelle solution lui paraît souhaitable (ainsi la décision du 3 avril 2003 avec la déclaration de non-conformité, pour des motifs de procédure, du seuil de 10% des électeurs inscrits pour participer au second tour des élections régionales). Mais on peut signaler deux cas dans lesquels l'exemple d'une loi, sans entraîner l'annulation, amène à adresser un conseil pressant — certains parlementaires ont parfois parlé d'injonction — au législateur. Le premier cas concerne la répartition des sièges des sénateurs entre les départements : dans sa décision du 6 juillet 2000, le Conseil, s'il accueille le moyen relatif aux délégués municipaux, rejette celui qui concerne les évolutions démographiques, tout en soulignant que les normes constitutionnelles « *imposent au législateur de modifier la répartition par départements des sièges des sénateurs pour tenir compte des évolutions de la population* » en admettant toutefois qu'il n'est pas exigé pour autant que cette prise en compte « *intervienne avant l'entrée en vigueur de la loi déferée* ». Mais il y avait là comme un avertissement, d'autant plus justifié dans le cas du Sénat que le nombre de sièges d'un département détermine le mode scrutin qui lui est applicable (proportionnelle dès trois sièges dans la loi du 10 juillet 2000). L'avertissement, qui pouvait être compris comme une menace d'annulation d'une prochaine loi électorale relative au Sénat a été entendu puisque, lorsque le législateur décidera de remonter le seuil précédent de trois à quatre, il corrigera simultanément le tableau de répartition des sièges en tenant compte des évolutions démographiques (sauf pour la Creuse et Paris, où le nombre de sièges ne sera pas diminué : loi du 30 juillet 2003), solution acceptée par le Conseil dans sa décision de 24 juillet 2003.

L'autre cas est ce que l'on appelle volontiers « *l'affaire des femmes corses* » : dans la décision du 3 avril 2003 sur la loi relative aux élections européennes et régionales, le Conseil est saisi d'un grief tiré du fait

que l'obligation d'alternance par sexe applicable aux listes de candidats pour les élections régionales n'est pas retenue pour l'Assemblée de Corse ; il répond « *qu'aucune particularité locale ni aucune raison d'intérêt général ne justifient la différence de traitement* » et s'il ne censure pas le dispositif retenu (parité par groupe de six), parce que le résultat serait pire, il souligne « *qu'il appartiendra à la prochaine loi relative à l'Assemblée de Corse de mettre fin à cette irrégularité* » (cons. 26 à 28). Là, l'injonction est claire — « *il appartiendra* » — et effectivement, la mesure, contenue dans l'annexe de la loi du 10 juin 2003 organisant la consultation des électeurs de Corse, sera, après le rejet de ces orientations, l'objet de l'article unique de la loi du 18 décembre 2003. Mais, comme on le voit, l'hypothèse est rare³ et la fonction de conseil se manifeste beaucoup plus, c'est une évidence, à l'occasion de l'examen des textes préparatoires à une élection.

Les actes préparatoires

La généralité de la formule des articles 58 et 60 (veille à la régularité) et, depuis la décision Delmas de 1981, l'éventuelle compétence contentieuse du Conseil constitutionnel en la matière expliquent qu'il soit systématiquement saisi de tous les actes préparatoires à l'élection présidentielle et au référendum.

Pour ne pas risquer d'être indiscrets, laissons parler nos collègues Pierre Avril et Jean Gicquel, généralement bien informés, comme l'on dit : « *Dans la fonction consultative, le Conseil, en accord avec le gouvernement, a procédé pour l'examen des décrets afférents au référendum européen, comme en 2000, à une procédure originale en deux étapes : une saisine officielle à l'origine d'un premier avis officieux transmis au secrétariat général du gouvernement. Puis, les observations officieuses du Conseil ont été prises en compte avant la saisine officielle. D'où l'avis conforme, lequel demeure secret, cependant, et la qualité de*

³ Sur la capacité d'injonction du juge constitutionnel et sa rareté en France, voir la belle thèse de Behrenot, C., *Le juge constitutionnel, un législateur-cadre positif*, Bruxelles, Bruylant, 2006, p. 537. Cet ouvrage a reçu le prix de thèse 2005 du Conseil constitutionnel (attribution à laquelle ne participait pas l'auteur de ces lignes, membre du jury de soutenance !).

coauteur du Conseil en la matière. La seconde délibération du Conseil se bornant "à vérifier qu'il avait été suivi" »⁴.

Rien ne permettant de démentir ces affirmations, on se contentera d'ajouter, d'une part, que cette procédure en deux temps permet d'éviter un avis négatif ou assorti de réserves pour quelques modifications mineures (notamment les renvois à d'autres textes devenus extrêmement compliqués pour ce qui concerne l'outre-mer) et, d'autre part, que la jurisprudence Delmas donne à ces avis une force particulière.

Ce qui vient d'être dit pour le référendum est vrai aussi pour l'élection présidentielle ; ainsi, pour n'évoquer que la décision la plus récente, le Conseil a été amené à se prononcer dans sa séance du 5 avril 2006, juste après avoir examiné la loi organique relative à l'élection du Président de la République, sur un projet de décret qui avait pour objet, d'une part, de tirer les conséquences de cette loi et, d'autre part, d'introduire d'autres modifications faisant suite à ses observations (voir infra), l'ensemble relevant du pouvoir réglementaire (loi organique du 5 avril 2006 et décret du 21 avril 2006). On soulignera que cette compétence consultative s'étend aussi aux actes des autorités administratives indépendantes qui peuvent intervenir dans le déroulement de l'élection présidentielle et du référendum. Il s'agissait jusqu'à présent du CSA, auquel s'ajouter, depuis la loi organique précitée, la CNCCFP. Ainsi, pour le CSA, le Conseil, consulté officieusement à l'approche de 2002 sur des modifications importantes qu'envisageait l'autorité de l'audiovisuel, a indiqué que si les mesures lui paraissaient sur le fond opportunes, elles se coulaient difficilement dans les textes applicables et qu'il y avait, dès lors, un risque contentieux ; faute d'obtenir du gouvernement une modification des textes, le CSA y a donc renoncé. En ce qui concerne la CNCCFP, la compétence est toute nouvelle, mais a eu à s'appliquer à deux reprises : le 27 avril 2006 sur le « *mémento à l'usage des mandataires financiers des candidats à l'élection présidentielle* », et le 15 juin sur le formulaire de reçu remis aux donateurs pour ladite élection.

On notera, peut-être pour conjurer le sort, que le contentieux des décisions de ces autorités appartient, selon la ligne de partage établie, au Conseil d'État, ce qui pourrait amener à la situation curieuse où

⁴ Avril, P., Gicquel, J., dans leur précieuse « Chronique constitutionnelle », *Pouvoirs*, n° 115, décembre 2005, p. 196.

Le Conseil Constitutionnel, conseiller en matière électorale

une décision qui aurait reçu l'avis favorable du Conseil constitutionnel serait annulée par le Conseil d'État... Mais n'anticipons pas et passons plutôt au second volet !

II. Les observations du Conseil constitutionnel

C'est maintenant devenu une habitude que le Conseil, à l'issue d'une consultation électorale sur laquelle il a exercé son contrôle, publie des observations pour faire le bilan des opérations et, surtout, indiquer les modifications des textes législatifs ou réglementaires qui lui paraissent souhaitables. Rappelons cette pratique avant de dire quelques mots des questions qui restent pendantes.

La généralisation de la pratique

Si l'habitude est ancienne, les observations sont restées longtemps discrètes, adressées aux seules hautes autorités de l'État (avec comme principal destinataire le secrétariat général du gouvernement, puisqu'il s'agissait généralement de points très techniques) et la première publication, à notre connaissance, se fait curieusement dans la revue *Pouvoirs* en janvier 1995,⁵ la revue remerciant « *les secrétaires généraux du Conseil constitutionnel et du gouvernement d'avoir autorisé Pouvoirs à publier ces observations du Conseil constitutionnel transmises aux pouvoirs publics le 29 mars 1994 à la suite des élections législatives de mars 1993* ».

Les observations suivantes, relatives à l'élection présidentielle de 1995, seront-elles, publiées au *Journal officiel* (15 décembre 1995), sans doute parce que l'attention particulière portée cette année-là au contrôle des comptes de campagne conduisait à un effort particulier de transparence. Il en sera de même pour toutes les suivantes, ce qui en fait 9 à ce jour⁶.

⁵ *Pouvoirs*, n° 72, janvier 1995, pp. 163-165.

⁶ Décisions du 8 décembre 1995 (J.O. du 15 décembre), du 12 juillet 1996 (J.O. du 26 juillet), du 4 juin 1998 (J.O. du 12 juin), du 8 décembre 1998 (J.O. du 11 décembre), du 22 juin 2000 (J.O. du 23 juillet), du 28 septembre 2000 (J.O. du 30 septembre), du 7 novembre 2002 (J.O. du 15 novembre), du 15 mai 2003 (J.O. du 21 mai) et 7 juillet 2005 (J.O. du 8 juillet), selon la liste établie par Stéphane Cottin, chef du service du greffe du Conseil.

Elles couvrent la plupart des élections de la période (élections présidentielles de 1995 et 2002, législatives de 1997 et 2002, référendum de 2000, mais pas celui de 2005, sénatoriales de 1995 et 1998, mais pas celles de 2001 et 2004, ces absences s'expliquant par le fait qu'il n'y avait pas matière suffisante). On remarquera deux publications « à blanc », celle du 22 juin 2000 « *dans la perspective de l'élection présidentielle* » et celle du 7 juillet 2005 « *sur les échéances électorales de 2007* ». Elles s'expliquent par la nécessité de rappeler au législateur, un peu moins de deux ans avant l'élection présidentielle dans les deux cas, qu'il convient de mettre un peu d'ordre dans les textes, ne serait-ce que, question récurrente, pour rendre applicables à l'élection présidentielle les modifications intervenues dans le code électoral qui, n'ayant pas valeur organique, ne le seraient pas nécessairement ; en outre, les observations de 2005 s'expliquaient aussi par la volonté de mettre en garde contre l'encombrement du calendrier électoral de 2007 (successivement élections municipales, cantonales, présidentielles, législatives et sénatoriales). Ces observations ont été pour partie entendues, tant par les lois (organique et ordinaire) du 15 décembre 2005 qui reportent les élections locales et sénatoriales que par la loi organique du 5 avril 2006 pour laquelle le gouvernement, qui au départ souhaitait s'en tenir au « service minimum » (mise en conformité des textes), a finalement consenti à ajouter quelques autres points (vote le samedi en Amérique, anticipation du recueil des parrainages, transfert du contrôle des comptes de campagne à la CNCCFP, possibilité de moduler le remboursement des dépenses de campagne en fonction des manquements constatés).

Ce n'est certes pas la première fois que des observations sont suivies d'effets : un décompte établi au service du greffe du Conseil constitutionnel par Guy Prunier montre qu'il y a eu environ 120 propositions de modification du droit existant dans les différentes observations, parmi lesquelles un tiers, d'ordre technique, a abouti à une réécriture des textes, mais que, pour les autres, le taux de succès est plus faible car le législateur, c'est-à-dire en fait le gouvernement, craint d'être accusé de modifier la loi électorale à son profit, même s'il pourrait en l'espèce, comme il l'a fait pour la loi organique du 5 avril 2006, s'abriter derrière les demandes du Conseil. Mais cela ne lui paraît sans doute pas une garantie suffisante ! De ce fait, restent bon

Le Conseil Constitutionnel, conseiller en matière électorale

nombre de questions non traitées ; on se contentera de signaler celles qui posent de vrais problèmes.

Les questions pendantes

On en soulignera trois par ordre d'importance croissante.

L'absence d'un code législatif permanent pour le référendum

Imaginons que tel ou tel d'entre nous soit consulté par les autorités d'une nouvelle démocratie lointaine sur un projet de Constitution qui contiendrait en substance l'idée que le pouvoir exécutif décide librement de l'organisation d'un référendum et fixe à sa convenance le contenu de la question, l'organisation de la campagne, le choix des formations politiques autorisées à y participer et la répartition entre elles des temps de parole. La réponse serait probablement que quelques principes de grammaire démocratique sont à revoir... Et pourtant, c'est bien la situation que nous connaissons en France, même si le contrôle du juge (Conseil d'État et Conseil constitutionnel selon la ligne de partage maintenant établie) fait qu'il n'y a pas de scandale véritable, mais de simples habiletés qui font par exemple que les critères d'habilitation des formations autorisées à participer à la campagne sont en réalité déterminés par le choix préalable de ces formations ; ils n'ont pas été les mêmes pour les quatre derniers référendums (Nouvelle-Calédonie, décret du 5 octobre 1988 ; Maastricht, décret du 6 août 1992 ; quinquennat, décret du 18 juillet 2000 et Traité portant Constitution européenne, décret du 17 mars 2005).

Dans ses observations du 27 septembre 2000, le Conseil déplorait l'absence d'un cadre légal permanent pour un scrutin de cette importance, situation d'autant plus choquante au regard de l'article 34 de la Constitution que, depuis 2003, il existe un cadre législatif permanent pour les référendums locaux. Ceci n'a pas été entendu, alors que ce n'est pas très difficile à faire : beaucoup de règles fixées par décret se répètent d'un référendum à autre et pourraient donc constituer la structure de la loi ; quant aux formations habilitées, des critères permanents pourraient être trouvés pour écarter l'arbitraire,

Jean-Claude Colliard: profesor, constitucionalista, juez electoral y hombre honesto

par exemple en se rapprochant des conditions, nécessairement durcies, d'accès au financement public (d'autant que le décret du 17 mars 2005 tendait à s'en rapprocher).

La réforme du système des parrainages à l'élection présidentielle

Dans ses observations du 7 juillet 2005, le Conseil a « relevé que la législation en vigueur n'avait pas empêché en 2002 un nombre sans précédent de candidats. Une telle situation comporte des inconvénients tant pour la clarté et la sincérité des opérations électorales que pour l'organisation matérielle et le contrôle de ces opérations. Le Conseil s'interroge de nouveau sur le bien-fondé de règles de présentation dont le renforcement en 1976 (qui a porté de 100 à 500 le nombre de présentations requises) ne suffit plus à éviter la multiplication des candidatures. Si la législateur partageait ce sentiment, il lui appartiendrait de prendre les mesures appropriées ».

L'appel très net n'a pas été entendu, de peur sans doute que le renforcement n'apparaisse comme une manipulation de l'élection à venir, les conditions déterminant l'offre et, par là même, le résultat. Il est donc probable que le nombre de 16 atteint en 2002 sera approché en 2007, d'autant que la candidature à l'élection présidentielle apparaît comme un produit d'appel pour les élections législatives qui la suivent immédiatement et que ces dernières génèrent l'accès au financement public. Avec quelque 40 000 parrains potentiels, le risque est grand et peut-être faut-il imaginer un autre système, l'actuel, hérité des « grands électeurs » de 1958, n'ayant plus grand sens avec le suffrage universel direct.

Accessoirement, la demande de publicité du nom des présentateurs, réitérée à plusieurs reprises depuis 1974, n'a pas été retenue non plus, alors qu'il y a là une exigence élémentaire de transparence et que la situation actuelle — publication au *Journal officiel* dans la limite des 500 nécessaires — crée une inégalité choquante, le présentateur d'un candidat ayant reçu 3 000 formulaires ayant une « chance » sur 6 de voir son nom publié, celui d'un candidat ayant reçu 550 signatures en ayant, lui, 9 sur 10 !

Le découpage des circonscriptions législatives

Lors de l'examen du contentieux des élections législatives de 2002, le Conseil a été souvent saisi de griefs fondés sur l'inégalité des circonscriptions électorales ; il les a systématiquement rejetés selon sa ligne jurisprudentielle classique, à savoir que, saisi sur la base de l'article 59 de la Constitution, il n'a pas à se prononcer sur la constitutionnalité des textes applicables. Néanmoins, comme le grief est, au fond, parfaitement justifié, il a tenu à lui donner un large écho dans ses observations de 15 mai 2003 : « *Le découpage actuel résulte de la loi [...] du 24 novembre 1986 [...] Il repose sur les données du recensement général de 1982. Depuis lors, deux recensements généraux, intervenus en 1990 et 1999, ont mis en lumière des disparités de représentation peu compatibles avec les dispositions combinées de l'article 62 de la Déclaration de 1789 et des articles 3 et 24 de la Constitution. Il incombe donc au législateur de modifier ce découpage.* » Cet appel pressant a été réitéré dans les observations générales du 7 juillet 2005 avec l'adjonction suivante : « *Si cela n'est pas fait avant les prochaines élections législatives, ce qui serait regrettable, cela devra être entrepris au lendemain de celles-ci* ».

Ce regret s'explique par le fait que la cause paraissait déjà perdue : le Premier ministre, Jean-Pierre Raffarin, avait bien repris à l'automne 2004 cette préoccupation et mis en place une commission présidée par Pierre Bordry, qui avait effectivement confirmé qu'il y avait au moins 60 circonscriptions législatives qui ne répondaient plus aux critères posés par le Conseil constitutionnel dans sa décision des 1^{er} et 2 juillet 1986 (en particulier que le nombre d'habitants d'une circonscription ne s'écarte pas de plus de 20% de la moyenne départementale). Mais redécouper 60 circonscriptions, cela veut dire en toucher au moins 120 (puisqu'il faut bien une autre circonscription pour accueillir ou donner ce qu'on enlevé ou ajoute à la circonscription litigieuse), et probablement plus. Devant l'ampleur de la tâche, le gouvernement a renoncé et nous voterons donc, en 2007, sur la base d'un recensement qui aura un quart de siècle, ce que d'autres pays démocratiques considéreraient comme scandaleux. On sait, au Royaume-Uni, au Canada, créer des commissions indépendantes et respectées dont les

Jean-Claude Colliard: profesor, constitucionalista, juez electoral y hombre honesto

travaux sont ratifiés par le Parlement. Espérons que nous saurons le faire en 2007-2008, pour éviter qu'il ne soit trop tard en 2012⁷ !

On conclura par-là : si le Conseil a été ainsi amené à développer sa fonction consultative en la matière, jusqu'apparaître comme l'inspirateur, voire le coauteur des règles législatives ou réglementaires, c'est que la matière électorale n'est pas suffisamment prise au sérieux en France. On a créé des dizaines d'autorités administratives indépendantes avec l'idée qu'il y avait là des sujets trop sensibles pour être laissés à la discrétion d'un gouvernement juge et partie. Et l'on n'a pas encore su la faire pour les élections, alors que c'est la base même de la vie démocratique ! Une telle création permettrait de remettre les choses en ordre : une institution qui propose au Parlement ou au Gouvernement des règles, sous le contrôle du juge, Conseil constitutionnel ou Conseil d'État. Elle éviterait le mélange actuel où le Conseil, par nécessité, est à la fois conseiller et juge, comme l'est, il est vrai, le Conseil d'État aussi. Puissent, les échéances de 2007 passées, une telle réflexion prendre corps et les réponses aux trois graves questions ci-dessus, entre autres, être apportées !

⁷ Sur cette question du découpage, voir le livre très percutant de BALINSKI, M., *Le Suffrage universel inachevé*, Belin, 2004, 335 p., notamment pp. 237-250.

El Consejo Constitucional, consejero en materia electoral*

El papel del Consejo Constitucional en el litigio electoral es muy conocido,¹ al contrario del papel que obtuvo paulatinamente al sugerir modificaciones al legislador, o sea, al gobierno que goza de la facultad de iniciativa en la materia, con base en el establecimiento de los resultados de las elecciones presidenciales y de los referéndum, o también de la resolución de las litis derivadas de las elecciones parlamentarias. Esta función proviene de una interpretación amplia, pero necesaria de las fórmulas presentes en los artículos constitucionales 58 (elección presidencial) y 60 (referéndum): “El Consejo constitucional tutela la regularidad [...] y proclama los resultados”. Dicho esto, en lo que hace a los litigios electorales la fórmula es menos amplia: “El Consejo constitucional resuelve, en caso de impugnación, la regularidad de la elección de los diputados y de los senadores” (artículo 59). Es decir, una perspectiva amplia en los dos primeros casos, ya que la proclamación de los resultados implica un examen de cada departamento, así como la resolución de las impugnaciones, y una perspectiva parcial en el tercero, ya que solo puede juzgar las demandas que presentan

* Publicado en *Le processus électoral, permanence et évolutions*, B. Owen ed., Studyrama, 2006, pp. 52-61.

¹ Camby, J.P., *Le Conseil constitutionnel, juge électoral*, Dalloz, 2.^a ed., 2001, p. 182; Maligner, B., dans les différents fascicules du *jurisclasseur*; Torcol, S., “Le contentieux des élections législatives: réflexions autour d’un contentieux à risques”, en *RDP* 2004, núm. 5, pp. 1211-1241.

El Consejo Constitucional, consejero en materia electoral

los candidatos vencidos, los electores interesados en el asunto o, frecuentemente, la Comisión Nacional encargada de la fiscalización de la elección (CNCCFP).

Por lo tanto, la diferencia se refleja en el hecho de que se solicita sistemáticamente al Consejo para los actos preparatorios del referéndum o de la elección presidencial, al contrario de las elecciones legislativas, en la preparación de las cuales solo puede participar vía litigiosa, delimitada en la jurisprudencia derivada de la decisión Delmás del 11 de junio de 1981 y Bernard (16-20 de abril de 1982), cuya fórmula se ampliará al referéndum (Hauchemaille 25 de julio de 2000) y la elección presidencial (Hauchemaille 14 de marzo de 2001).² Aunque es interesante el tema, el papel del juez no es el de consejero, el cual trataremos, enseñando que se ejerce por medio de la revisión de textos o por la publicación, casi sistemática de observaciones, al final del proceso electoral.

I. La revisión de los textos

El papel de consejero puede desempeñarse de manera excepcional durante el examen de las leyes electorales, cuando se solicita al Consejo conforme al artículo 61³ de la Constitución. De manera más frecuente, se manifiesta este papel en el marco de una opinión solicitada por el gobierno o por autoridades administrativas independientes.

² El control que conduce a una anulación posible se admite cuando el acto es decretal y que la improcedencia de la petición tuviera por consecuencia: comprometer gravemente la eficiencia del control, viciaría el desarrollo de las operaciones, trastornaría el funcionamiento normal de los poderes públicos. Este criterio jurisprudencial fue debatido y finalmente aceptado por el Consejo de Estado (CE Asamblea: 1 de septiembre de 2000, Mégret, Meyet y otros).

³ Nota del traductor: las leyes orgánicas, antes de su promulgación, las propuestas mencionadas en el artículo 11, antes de ser sometidas a referéndum y los reglamentos de las asambleas parlamentarias, antes de su implementación, deben presentarse al Consejo Constitucional para que se pronuncie acerca de su conformidad con la Constitución.

Con los mismos propósitos, pueden modificarse las leyes, antes de su promulgación, por el presidente de la República, el primer ministro, el presidente de la Asamblea Nacional, el presidente del Senado o 60 diputados o senadores.

En los casos vistos en los dos párrafos anteriores, el Consejo Constitucional debe resolver en un plazo de un mes. Sin embargo, conforme a solicitud del gobierno, si hay urgencia, este plazo será reducido a solo ocho días.

En estos casos referidos, acudir al Consejo Constitucional suspende el plazo de promulgación.

A. Las leyes electorales

No hablaremos de los casos de censura de un texto, en los cuales el Consejo Constitucional declara improcedente una disposición, sin especificar qué solución es preferible (como la decisión del 3 de abril de 2003 y la inconformidad por motivos procesales del umbral de 10% de los electores registrados establecidos para participar en la segunda ronda de las elecciones regionales). Solo destacaremos dos casos en los cuales formula un consejo —unos legisladores hablan de un mandamiento— sin que la ley sea cancelada. El primer caso implica la asignación de los escaños de senadores por departamento: en su decisión del 6 de julio de 2000, rechaza las modificaciones demográficas realizadas al subrayar que las normas constitucionales “imponen al legislador cambiar la repartición de los escaños por departamentos para tomar en cuenta la evolución de la población”, sin exigir que “intervenga antes de la implementación de la ley sometida a su opinión”. Sin embargo, ello constituyó como una conminación, aún más justificada por el hecho de que el número de escaños atribuidos por departamento determina el modo del sufragio (proporcional a partir de tres escaños, ley del 10 de julio de 2000). Esta conminación, que habría podido llevar a que rechazara una futura ley electoral relativa al Senado, tuvo por resultado que el legislador subió el umbral mencionado de 3 a 4 y corrigió la repartición de los escaños, tomando en cuenta la demografía.

En el otro caso, el asunto de las mujeres corsas, el Consejo resolvió un recurso relativo a la ausencia de alternancia entre géneros, no prevista por la asamblea corsa en las listas establecidas para las elecciones regionales, considerando que “ninguna particularidad local o razón de interés general justifica un trato diferente”. Dicho eso, si no revoca las disposiciones, subraya que “será el papel de la próxima ley sobre la Asamblea de Córcega, finalizar con esta irregularidad” (considerando 26 a 28). Esta conminación es clara: “será el papel de la ley” lo que conduzca a la adopción del artículo único de la ley del 18 de diciembre de 2003.

Como se ha visto, esta hipótesis es escasa y la función de consejero se manifiesta sobre todo durante el examen de textos preparatorios de una elección.

B. Los actos preparatorios

La generalidad de la fórmula presente en los artículos 58 y 60 (tutela la regularidad) y, desde la decisión Delmas de 1981, la competencia contenciosa eventual del Consejo Constitucional en la materia explican por qué se encuentran solicitados para todos los actos preparatorios de la elección presidencial, así como los referéndum.

Por lo tanto, para el referéndum de 2000, el gobierno solicitó al Consejo Constitucional, en dos etapas, una oficiosa y otra oficial, pues la segunda deliberación del Consejo se limitó a verificar que el gobierno siguió bien sus recomendaciones. Añadimos que este tipo de procedimiento permite eludir una resolución negativa, además, la jurisprudencia Delmas confiere a estas resoluciones una fuerza particular.

Se trata del mismo funcionamiento para la elección presidencial, por ejemplo, para citar la decisión más reciente el Consejo resolvió en su sesión del 5 de abril de 2006, después de haber revisado la ley orgánica relativa a la elección del presidente de la República, un proyecto de decreto vinculado con la implementación de esta ley y las observaciones realizadas anteriormente en el marco del poder reglamentario (Ley Orgánica del 5 de abril de 2006 y decreto del 21 de abril de 2006). Subrayamos que esta facultad consultativa se aplica también a los actos de las autoridades administrativas independientes, involucradas en el desarrollo de la elección presidencial y el referéndum, o sea, el Consejo Superior Audiovisual (CSA) y, a partir de la nueva ley orgánica citada, la CNCCFP. Respecto del CSA, el Consejo —consultado oficiosamente con miras a la elección presidencial de 2002, acerca de modificaciones importantes contempladas por la autoridad audiovisual— consideró que las medidas eran oportunas en el fondo, pero inconformes con los textos aplicables al generar un riesgo de litis. El CSA tuvo entonces que renunciar en razón de la ausencia de modificaciones de los textos por parte del gobierno. Por otro lado, respecto de la CNCCFP, se ejerció su competencia dos veces: el 27 de abril de 2006 acerca del “recordatorio para los mandatarios financieros de los candidatos a la elección presidencial” y el 15 de junio en torno a los formatos entregados a los donadores de dicha elección.

Jean-Claude Colliard: profesor, constitucionalista, juez electoral y hombre honesto

Cabe señalar que las impugnaciones de las decisiones tomadas por estas autoridades son resueltas por el Consejo de Estado (nota del traductor: Supremo Tribunal Administrativo), lo que podría llevar a la situación curiosa de una decisión aprobada anteriormente por el Consejo Constitucional, pero revocada posteriormente por el Consejo de Estado.

II. Las observaciones del Consejo Constitucional

Hablamos ahora de las observaciones que publica de manera tradicional el Consejo al final de una consulta electoral que revisó, con el fin de proponer un balance de las operaciones realizadas, así como las modificaciones, a su juicio, deseables de los textos legislativos o reglamentarios.

A. La generalización de esta práctica

Es una costumbre antigua, dada la técnica necesaria, por lo que durante mucho tiempo las observaciones fueron reservadas a las altas autoridades del Estado (el secretario general del gobierno). La primera publicación se hizo en la revista *Pouvoirs* en enero de 1995, mientras que la que siguió inmediatamente acerca de la elección presidencial de 1995 se publicó en el Diario Oficial del 15 de diciembre de 1995, dada la importancia del control de las cuentas de campaña este año. De igual manera que los nueve informes siguientes (elecciones presidenciales de 1995 y 2002, referéndum de 2000, pero no el de 2005, las legislativas de 1997 y 2002, y las senatoriales de 1995 y 1998, pero no de 2001 y 2004 por falta de materia). Destacamos también dos publicaciones preparatorias el 22 de junio “en la perspectiva de la elección presidencial” y el 7 de julio de 2005 “sobre los procesos electorales de 2007” cuyo objetivo, a dos años de las elecciones presidenciales, era para las dos publicaciones señalar a los legisladores que debían ponerse en orden los textos legales tan solo para hacer aplicables, en esta elección presidencial, las modificaciones del Código Electoral que por no tener valor orgánico no lo

El Consejo Constitucional, consejero en materia electoral

serían necesariamente. Además, las observaciones de 2005 destacaban el riesgo de la sucesión de elecciones en 2007 (municipales, cantonales, presidenciales, legislativas y senatoriales). Como consecuencia, las leyes orgánicas y ordinarias del 15 de diciembre de 2005 pospusieron las elecciones locales y senatoriales, y la ley orgánica del 5 de abril de 2006 armonizó los textos y añadió el voto el sábado para los franceses que residen en América, la anticipación de la fecha para solicitar el apoyo de los servidores públicos electos de manera que pudieran participar en la elección presidencial, la transferencia del control de las cuentas de campañas a la CNCCFP, la posibilidad de modular el reembolso de los gastos de campañas, según las faltas advertidas.

No es la primera vez que estas observaciones tienen efectos. Guy Prunier destacó 120 propuestas de modificaciones legales, de las cuales un tercio de tipo técnico condujo al cambio de los textos. En cuanto a las demás, el legislador teme las acusaciones de cambio de la ley a su favor, por lo tanto, quedan cuestiones pendientes.

B. Las cuestiones pendientes

Destacaremos tres cuestiones, clasificadas de la menos a la más importante.

La ausencia de un código legislativo permanente para el referéndum

Imagínense que las autoridades de una nueva democracia consulten a un experto, acerca de un proyecto de Constitución que diga que el Ejecutivo decide libremente organizarlo, el cual establece, como quiera, la cuestión que somete al pueblo, la organización de la campaña, los institutos autorizados a participar y la asignación del tiempo oficial. Esta persona considerará que estas autoridades deben repasar unos principios democráticos esenciales. No obstante, así es la situación en Francia, a pesar del control del juez (Consejo de Estado o Constitucional, según el caso), que no impide el hecho de que unas sutilezas hagan que los criterios de acreditación de los institutos para la consulta estén determinados por la selección previa de ellos. En efecto, estos cambiaron en cada

Jean-Claude Colliard: profesor, constitucionalista, juez electoral y hombre honesto

uno de los cuatro referéndum acerca del estatus de la Nueva Caledonia en 1988, el Tratado Europeo de Maastricht en 1992, el establecimiento del quinquenio presidencial en 2000 y el tratado para una Constitución europea en 2005.

El 27 de septiembre de 2000, el Consejo lamentó la ausencia de un marco jurídico permanente para una consulta de esta importancia, sobre todo si se consideraba que el artículo 34 de la Constitución de 2003 establecía un marco permanente para los referéndum locales. Hasta hoy no se ha hecho nada, sin embargo, no sería difícil elaborar una estructura legal con reglas comunes a todos los referéndum, así como para los institutos acreditados, criterios permanentes, similares a los requisitos relativos al financiamiento público.

La reforma del sistema de apoyo de los servidores públicos electos para participar en la elección presidencial

En las observaciones del 7 de julio de 2005, el Consejo

advirtió que la legislación vigente no impidió, en 2002, el gran número de candidaturas, lo que genera inconvenientes tanto para la claridad y la honestidad de las operaciones electorales como para la organización material de la elección y su control. El Consejo interroga los motivos de las reglas reforzadas en 1976 (al hacer pasar el número necesarios de electores que apoyan las candidaturas de 100 a 500), ya que no bastan para reducir este número de candidaturas. Si el legislador coincidía con ello, debería tomar las medidas necesarias.

De nuevo esta crítica no tuvo efecto, dado el temor de aparecer como una manipulación de la elección porvenir. Por lo tanto, sin duda, el número de candidatos en 2007 era parecido a los 16 de 2002, ya que la elección presidencial sirvió para preparar la elección legislativa, la cual dio lugar a un financiamiento público, pues con 40,000 electores en todo el territorio que pueden apoyar la candidatura de cualquiera para las elecciones presidenciales, el riesgo es grande, por lo que se debe entonces imaginar otro sistema.

El Consejo Constitucional, consejero en materia electoral

La demanda atinente a la publicidad del nombre de los diferentes apoyos de los candidatos tampoco se concretizó, a pesar de la exigencia de transparencia y del hecho de que la situación actual, que consiste en publicar al azar solo 500 nombres en los apoyos de cada candidato, sea injusta, ya que según el número de apoyos obtenidos cambia la probabilidad de ver su nombre publicado.

La redistribución electoral

Durante la revisión de la litis relativa a las elecciones legislativas de 2002, el Consejo tuvo que resolver agravios motivados por la desigualdad entre los distritos electorales, que rechazó conforme al criterio jurisprudencial clásico, según el cual, en el marco del artículo 59 de la Constitución, no puede pronunciarse acerca de la constitucionalidad de los textos aplicables. Sin embargo, dado que se justifica en el fondo, el agravio quiso difundir ampliamente el problema en sus observaciones del 15 de mayo de 2003:

la distritación actual resulta de la ley [...] *del 24 de noviembre de 1986* [...] des-
cansa en el censo general de 1982. Desde este momento, dos censos generales se
realizaron en 1990 y 1999 que manifestaron disparidades en la representación,
poco compatibles con las disposiciones combinadas, contenidas en el artículo
62 de la Declaración de 1789, así como los artículos 3 y 24 de la Constitución.
Es responsabilidad del legislador modificar esta distritación.

Repitió esta demanda en las observaciones generales del 7 de julio de 2005.

Causa perdida, a pesar de las conclusiones de la Comisión nombrada por el primer ministro y dirigida por P. Bordry, quien identificó 60 distritos inconformes con los criterios establecidos por el Consejo Constitucional en su decisión del 1 y 2 de julio (el número de residentes de un distrito no debe alejarse de 20% del promedio departamental), porque modificar 60 distritos equivale a cambiar por los menos 120; en efecto, lo que se quita a un distrito se debe añadir a otro. En 2007 se votará con base en un censo de hace 25 años, lo que parecería escandaloso en relación con otros países democráticos. Por ejemplo,

Jean-Claude Colliard: profesor, constitucionalista, juez electoral y hombre honesto

se sabe que en Reino Unido y Canadá se integran comisiones independientes para este fin, cuyo trabajo está ratificado por el Parlamento, por lo que se espera poder hacer lo mismo en 2007-2008 para las elecciones de 2012.

En conclusión, si el Consejo ha desarrollado su función consultativa en la materia hasta parecer inspirador o coautor de las reglas legislativas o reglamentarias, es el motivo por el cual la materia electoral no es considerada como un asunto serio en Francia. Se crearon decenas de autoridades administrativas independientes con la idea de que, en algunos temas sensibles, el gobierno no pueda ser juez y parte. Pero no se hizo lo mismo para las elecciones, base de la vida democrática para poner en orden todo, o sea, hablamos de una institución que propone al Parlamento y al gobierno reglas, con el control del juez, Consejo de Estado o Consejo Constitucional. Ello impediría la incertidumbre actual, cuando el Consejo, por necesidad, actúa al mismo tiempo como consejero y juez.

L'action de la Constitution sur les partis politiques*

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

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

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

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

L'action de la Constitution sur les partis politiques

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

I. L'action explicite

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

La Constitution protège

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

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

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

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

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

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

L'action de la Constitution sur les partis politiques

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

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

⁵ *Ibid.* note 3, t. II, p. 128.

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

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

La Constitution missionne

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

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

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

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

L'action de la Constitution sur les partis politiques

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

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

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

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

II. L'action implicite

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

La Constitution structure

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

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

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

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

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

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

⁸ V. note 1.

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

La Constitution instrumentalisée

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

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

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

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

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

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

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

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

La acción de la Constitución sobre los partidos políticos*

La Constitución, aunque contiene elementos para la protección del ciudadano, es sobre todo un instructivo acerca del poder: ¿quién hace qué? Y sabemos bien que la respuesta a esa cuestión depende de la situación en la Quinta República. Hace 10 años, para su cuadragésimo aniversario, tratamos de demostrar la existencia de una Constitución política, definida por el sistema de partidos al lado de la Constitución jurídica, es decir, reconocer el papel de los actores al lado de las reglas jurídicas. En este artículo queremos mostrar que la Constitución influye también en estos actores, los partidos, en el marco de la interacción permanente entre instituciones y partidos que determinan un sistema político.

Resulta pertinente empezar con una falsa paradoja histórica: definir a la Cuarta República como el régimen de los partidos implicaría reconocer en su texto fundador la existencia de ellos, mientras que la Quinta República, creada en principio para ir más allá del juego de estos mismos partidos, consagró su presencia en el artículo 4 de la Constitución con la idea tal vez de enmarcar su actividad (ahí se resuelve la paradoja aparente), aunque la generalidad del texto no ha permitido concretizar este objetivo. Sin embargo, ya existía la idea de que la

* Publicado en el *Cinquantième anniversaire de la Constitution de 1958*, B. Mathieu ed., Dalloz, 2008, pp. 573-581.

Constitución podía influir explícitamente en el funcionamiento de los partidos. En paralelo, el juego político derivado de las nuevas instituciones, completada con la elección del presidente de la República por medio del sufragio universal directo, generó nuevas influencias reales, pero implícitas. Es decir, existe una acción explícita de la Constitución, así como una acción implícita que deben rastrearse aquí.

I. La acción explícita

Al inicio, esta acción es muy reducida, ya que consiste solo en reconocer la situación existente evidente desde la aparición de los partidos políticos en el juego institucional entre finales del siglo XIX y principios del XX. Sin embargo, se ha reforzado el papel de los partidos estos últimos años, ya que la Constitución les confirió o les ha conferido nuevas misiones. Esto es, la Constitución protege los partidos y la Constitución les da misiones.

A. La Constitución protege

Para empezar, es necesario recordar que el artículo constitucional 4 en su versión original mencionaba que: “Los partidos y agrupaciones políticas concurren a la expresión del sufragio. Se forman y ejercen su actividad libremente. Deben respetar los principios de la soberanía nacional y de la democracia”. Explicaremos más tarde en qué consiste su misión, ahora conviene señalar que si bien existe reconocimiento, este es muy tímido, ya que los partidos solo concurren, sin exclusividad, es decir, son solamente un elemento en varios otros a identificar que permiten al pueblo elegir por medio de su voto a sus representantes y sus dirigentes. Desde luego, el Constituyente, en 1958, no quería reconocer el papel preponderante de los partidos en esta elección. Otro signo de desconfianza es la distinción entre partidos y agrupaciones políticas, ya que el segundo término sirvió para denominar a los partidos que rehusaban la apelación *partido*, como es el caso de los movimientos gaullistas. Aunque el Consejo Constitucional en una de sus primeras decisiones añadió los grupos parlamentarios a esta lista, dudamos que ello fuera la intención de los constituyentes.

Dicho esto, los partidos se forman libremente, característica menor en una asociación —categoría a la cual pertenecen— y, de igual manera, actúan libremente. Pese al carácter aparentemente común de esta fórmula, tienen una cierta importancia, ya que el legislador entendió que le prohibía regular de cualquier manera su actividad, so pena de inaplicación por el Consejo Constitucional. Es cierto que este no descartó totalmente esta interpretación al escribir en su decisión del 10 y 11 de octubre de 1984 en *Libertad de prensa* que las disposiciones cuestionadas “no tienen por objeto o efecto el conferir a los partidos políticos, en materia de libertad de prensa, derechos superiores [...] a todos los ciudadanos” antes de añadir “si ello no obstaculiza su actividad específica”, pues si la fórmula no es muy clara, parece claro que los partidos deben respetar las leyes de la República y la protección del artículo 4 no les exime conformarse a ella.

En cuanto a la tercera oración del artículo 4, puede considerarse como un intento para darles un estatus al establecer unas obligaciones, aunque imprecisas: respetar la soberanía nacional no es prohibir llamar a la soberanía popular. Se trataba más de obligar al Partido Comunista a rehusar cualquier obediencia extranjera. En torno al principio de democracia, puede entenderse de tantas maneras, que solo puede afectar a un partido que defiende claramente la dictadura, no obstante, ningún juicio sancionador está previsto como en Alemania o España.

El texto no fue más detallado, porque se abandonó la idea avanzada del voto de una ley orgánica. Asimismo, se perdió la oportunidad de puntualizarlo en 1988 al momento de la primera ley acerca del financiamiento de las actividades políticas, ya que el artículo 7 de la ley del 11 de marzo de 1988 solo repite el artículo 4 que añade la lista de derechos, ya reconocidos por la jurisprudencia. Esto no tendría importancia si pudiéramos saber lo que es, en derecho francés, un partido político, toda vez que ello tiene una importancia práctica, desde el voto de la ley del 19 de enero de 1995 que especifica que un partido político es la única persona moral otorgada a financiar una campaña electoral. De ahí, la necesidad de que el juez electoral determine si una asociación es o no un partido político. La regla la determina el acuerdo del Consejo de Estado del 30 de octubre de 1996, elecciones municipales de Fos-sur-Mer: un partido político es la entidad sujeta a

las disposiciones contenidas en los artículos 8 a 11-4 de la ley del 11 de marzo de 1988, o sea, un partido es una asociación sujeta a la ley acerca del financiamiento de los partidos políticos. Aunque esta definición es tautológica, es suficiente para que el juez cumpla su función. Sin embargo, no es conveniente, ya que lleva a considerar como partidos a 260 asociaciones, lo que deplora la Comisión Nacional de las Cuentas de Campañas y Financiamientos Políticos en sus informes. En conclusión, el artículo 4, si bien protege, no debería prohibir reflexionar acerca de un estatus que la diversidad de las misiones exige.

B. La Constitución da misiones

La primera misión, definida en la primera oración del artículo 4, se complementó después.

“Los partidos y agrupaciones políticas concurren en la expresión del sufragio”, esta fórmula refleja bien que su papel en la mente del Constituyente se limitaba solo a las operaciones electorales y se acababa con ellas. Existe entonces una distinción entre el campo electoral, con menos valor, en el que actúan los partidos, de manera no exclusiva, y un campo institucional, más noble, prohibidos para ellos. Vemos eso en 1979, cuando el presidente Valéry Giscard d’Estaing se ofendió respecto del hecho que la solicitud de sesión extraordinaria fuera formulada por el RPR, como partido y no como grupo parlamentario, sin embargo, la aceptó.

Esta restricción es bastante contraria a las facultades más amplias que le atribuyeron otros países años antes. Por ejemplo, la Constitución italiana le asignó el papel de “contribuir a determinar la política nacional” (artículo 49) y la ley fundamental alemana de 1949, “cooperar a la formación de la voluntad política del pueblo”, entonces un papel más amplio, además el artículo 21 está complementado por la famosa Parteiengesetz del 24 de julio de 1967, el texto de derecho positivo más elaborado en la materia.

Esta nueva misión ya pasa del ámbito estrictamente electoral al de representación, por lo que no tiene un comienzo de ampliación.

Con el esfuerzo realizado para reforzar la democracia representativa que tiene que ver con el papel de los partidos, surgen paulatinamente nuevas misiones. En primer lugar, la reforma constitucional del 8 de

julio de 1999 añade un nuevo apartado al artículo 3: “la ley favorece un igual acceso, para las mujeres y los hombres, a los mandatos electorales y las funciones electivas”, al ir más allá de la jurisprudencia del Consejo Constitucional, que rechazaba las cuotas de género en las listas de candidatos.¹ Asimismo, se añade un apartado al artículo 4, que hace a los partidos responsables de concretizar este objetivo: “contribuyen en la implementación del principio enunciado en el último apartado del artículo 3, conforme a las disposiciones que determina la ley”. Se trata de esta manera de impedir cualquier censura del Consejo acerca del tema, ya que, aunque no había problema para las elecciones plurinominales con la alternancia hombre-mujer en las listas, la solución contemplada para la elección legislativa uninominal habría podido ser juzgada contraria a la libertad de los partidos. En efecto, la ley del 6 de junio de 2000 prevé la modulación (no la penalización) del financiamiento público de los partidos que no cumplen con la casi paridad en las candidaturas. Así, con esta nueva misión, pasamos para los partidos del ámbito estrictamente electoral al ámbito de la representación, pues es el inicio de una ampliación de sus funciones.

Aún más, con la nueva adición al artículo 4 que aparece en el proyecto de reforma constitucional:

la ley determina las condiciones en las cuales se garantizan los derechos de los partidos y de las agrupaciones políticas respectivamente, que declararon pertenecer a la mayoría que apoya al gobierno, así como de los demás que no lo hicieron.

De nuevo, se trata de superar una decisión del Consejo Constitucional, la del 22 de junio de 2006 del reglamento de la Asamblea Nacional, que censuraba esta distinción iniciada por Jean-Louis Debré. Con esta garantía de los derechos de la oposición, nos alejamos del ámbito electoral, ya que las garantías que quieren establecerse tienen vocación a ser permanentes.

Así es la acción explícita de la Constitución acerca de los partidos, tímida pero en evolución. Ahora veamos la otra parte más difusa, relativa a la acción implícita.

¹ Décis. núm. 82-146 DC, 18 de noviembre de 1982, *Quotas par sexe*.

II. La acción implícita

La Constitución, ya lo dijimos, determina las reglas del juego político: los actores, o sea, los partidos políticos y las personalidades que pretenden participar en él, deben conformarse con estas reglas y respetar la lógica generada por la elección presidencial, el elemento principal. Si bien es una evidencia afirmar la importancia de esta elección en la estructuración del sistema de partidos, se destaca mucho menos la instrumentalización de los partidos políticos en razón de esta elección y del papel predominante del presidente de la República.

A. La estructura de la Constitución

Cuando De Gaulle propuso añadir en 1962, en la Constitución, la elección del presidente por medio del sufragio universal directo, argumentó que esto permitiría liberar esta designación del juego de los partidos. Desde luego, ocurrió exactamente lo contrario, tanto en la designación de los candidatos como en la campaña electoral.

Respecto de la designación, se destaca el aumento del número requerido de apoyos de servidores públicos electos: desde la ley orgánica del 18 de junio de 1976 que requería 500 firmas de electos de 30 departamentos o colectividades asimiladas diferentes, lo que supone, para esta colecta, una red de voluntarios en todo el territorio, o sea, en casi todos los casos, un partido, ya que son raros los candidatos testimoniales que obtienen solo resultados muy modestos.

Además de eso, el apoyo de un gran partido es necesario para posicionarse en la elección presidencial, como lo muestra el ejemplo de los señores Barre y Balladur, arriba en las encuestas previas, pero que no calificaron para la segunda ronda, esto en 1988 o en 1995. Sin embargo, no fue suficiente, como lo refleja la derrota de Lionel Jospin en 2002,² pues la construcción de la oferta política es determinante, de ahí la voluntad de los candidatos para obtener el apoyo de varios partidos a fin de encarnar la unión.

² Calificación para la segunda ronda de la elección presidencial de J. Chirac y del líder de extrema derecha J. M. Le Pen.

Ello significa que el triunfo en la elección presidencial, en la primera y segunda vuelta y reservada a dos candidatos, descansa en la construcción de un sistema de alianzas que funcionará también para las elecciones legislativas (que siguen la elección presidencial) y las elecciones locales. Este sistema de alianzas, que define lo que llamamos la Constitución Política de la Quinta República, se caracteriza por el desarrollo paulatino a lo largo de las diferentes elecciones presidenciales de una bipolarización por medio de la constitución de un bloque de izquierda desde la candidatura de François Mitterrand en 1965, así como de un bloque de derecha, en 1974, con la unión de la derecha con el centro de oposición. A partir de ese momento, se constituye “la cuadrilla bipolar”, según la fórmula de Maurice Duverger, casi perfecta en 1981, derivada del sistema electoral mayoritario de dos vueltas: 4 grandes candidatos, 2 por bloques que se disputan la supremacía de su facción en la primera vuelta, durante la cual reciben 87% de la votación antes de asociarse para la segunda vuelta, pues el método de sufragio impacta directamente al sistema de partidos.

Esta mecánica electoral se quiebra un poco después por causa de otros factores, sin embargo, la elección presidencial sigue produciendo sus efectos. Así, si en 2002 la elección augura una atomización del sistema, la elección de 2007 da lugar a un voto útil de los electores en la primera vuelta a favor de los dos candidatos favoritos. Voto para los candidatos desde luego, pero también para sus partidos, como lo confirman las elecciones legislativas caracterizadas por una concentración del voto a favor de los institutos que apoyaron a los dos finalistas de la elección presidencial, o sea, 70% de la votación y 95% de los escaños para la UMP, el PS y sus respectivos aliados. Si se confirma esta evolución, como lo enseñan las elecciones locales de 2008, esto significaría que la elección presidencial, después de haber creado la bipolarización, está a punto de crear el bipartidismo. Entonces, salvo unas excepciones, las condiciones de la elección presidencial estructuran el campo político, pero van más allá.

B. La Constitución instrumentaliza

El tema de la presidencialización de los partidos políticos, bien conocido, debe entenderse de dos maneras, por lo que hace a su organización interna y por lo que hace a su papel en el sistema político.

En cuanto a este primer aspecto, se observa una transposición de las instituciones políticas en los partidos. Sin duda, un régimen parlamentario genera partidos con un funcionamiento parlamentario: un Congreso, que es la instancia suprema, y un comité director, que toma las decisiones en el intervalo entre dos sesiones. Estas instancias colectivas son responsables de las grandes decisiones, como designar al líder, quien será candidato a las funciones de primer ministro. Así funciona en Alemania y Gran Bretaña, aunque desde hace 10 años son los afiliados quienes escogen entre dos postulantes seleccionados por el grupo parlamentario. En un sistema presidencial —o presidencialista como en Francia— la instancia que designa al líder es más amplia: los electores por medio de primarias como en Estados Unidos de América, o como lo hizo la derecha en los años de 1990 y la izquierda hoy, o sobre todo por medio de los miembros del instituto respectivo. No es, sin duda, por casualidad si se designa al dirigente o al candidato para la elección presidencial casi siempre a la misma persona en los grandes partidos políticos franceses por medio de un sufragio directo de sus miembros. De esta elección, el ganador obtiene una fuerte legitimidad para encabezar el partido, así como las instancias estatutarias concebidas para ser representativas, es decir, un sistema semipresidencial en el partido, y se ven las dificultades cuando se vuelve débil, como lo es el PS el día de hoy.

Sin embargo, lo más importante es que la autoridad del líder del partido sigue, aun cuando gana la elección presidencial, elemento indispensable para el ejercicio de la autoridad presidencial concebida en la Quinta República. En efecto, ser el patrón del partido, actor indispensable para el triunfo electoral, le permite ejercer totalmente la función presente en el artículo 8, apartado 1, de la Constitución, que consiste en nombrar libremente al primer ministro, así como la función que añadió la práctica, el despedirle, imponiendo así la voluntad de la mayoría parlamentaria que debe aceptarla a menos de generar una crisis mayúscula.

Por lo tanto, no es de asombrarse que el presidente elija personalmente al principal responsable de su partido, aunque haya después un proceso de ratificación. Así lo hicieron todos los presidentes, y cuando no lograban imponer a su candidato, como Mitterrand en 1988 o Chirac en 1997 y en 2004, se considera como un signo de debilidad

Jean-Claude Colliard: profesor, constitucionalista, juez electoral y hombre honesto

de la autoridad presidencial. Cuando Nicolas Sarkozy triunfa en la elección presidencial, no solo nombra la dirección de su partido UMP, sino que también acude a las reuniones del buró político y reúne en el palacio presidencial a sus instancias dirigentes, rompiendo de esta manera con la ficción de un presidente arriba del sistema de los partidos, ¡no importa el artículo 5 de la Constitución!, el partido constituye un instrumento esencial de su poder que le permite apropiarse de las facultades constitucionales del primer ministro y del gabinete.

En conclusión, la originalidad de la Quinta República y su carácter semipresidencial no tiene nada que ver con la elección del presidente por el sufragio universal, común en varios países europeos con los mismos efectos, sino con la relación entre el presidente y su partido, componente esencial de la mayoría parlamentaria: lo dirige y hace que apoye su acción, sin deliberación. Cuando no tiene la mayoría en el Parlamento, la cohabitación hace funcionar la Quinta República casi como los otros regímenes parlamentarios. Sería exactamente lo mismo si desapareciera este otro recurso político, que es la dirección del partido mayoritario, pura hipótesis hasta hoy. Esto, debido a que la acción de la Constitución en los partidos responde a la acción de los partidos en la práctica de la Constitución.

François Mitterrand et la Constitution de la V^e République*

L'ironie est fréquente et facile : comment François Mitterrand, sans doute le plus féroce contempteur de la V^e République depuis ses débuts, a-t-il pu être non seulement son quatrième président – et celui qui est resté le plus longtemps en fonction – mais aussi le mainteneur de la prééminence présidentielle. Et ce, de telle façon qu'a été volontiers dénoncée une « pratique monarchique », ce qui à vrai dire n'a pas grand sens, puisque ce n'était pas plus qu'avant et sans doute moins qu'après.

La réponse à la question dépend évidemment des sentiments que l'on porte à l'ancien président de la République : si l'on se sent en sympathie avec lui, on louera son pragmatisme, sa capacité d'adaptation et la haute idée qu'il se faisait de ses fonctions. Si c'est l'hostilité qui domine, on évoquera le machiavélisme, voire la duplicité ou l'absence de convictions. Et si l'on essaye de dépasser cette opposition simpliste, on peut se tourner vers la dualité qu'affectionnait François Mitterrand en toutes choses, si l'on choisit une solution ou une situation, ce n'est pas pour autant qu'il faille se priver d'en explorer une autre, voire de mener les deux de front en laissant le temps choisir...

Et si tout cela était beaucoup plus simple : je crois qu'il ne faut pas tomber dans les illusions qu'on parfois les juristes – j'en suis – selon

* Publié dans la *Revue politique et parlementaire*, n° 1048, juillet-septembre 2008, pp. 35-40.

lesquelles la préoccupation première d'un dirigeant politique devrait être d'appliquer la Constitution, selon des principes de stricte observance. Ce serait bien sûr souhaitable ! Mais il y a aussi une autre préoccupation, après tout légitime, qui est de mener à bien, autant que faire se peut, la politique pour laquelle il a été élu ou à laquelle il est conduit. Autrement dit, la règle constitutionnelle n'est pas une fin en soi mais un instrument, voire une contrainte, dont il faut bien tenir compte mais que l'on peut tenter d'infléchir – ou d'interpréter, c'est comme on voudra – dans un sens qui facilite l'action. Et ce n'est pas très difficile quand la plasticité du texte le permet ; de ce point de vue la Constitution de 1958 qui, à texte inchangé, a permis deux situations politico-institutionnelles totalement opposées, la lecture présidentielle et la lecture parlementariste de la cohabitation, ouvre de grandes possibilités. Le Général de Gaulle ne s'en était pas privé, on se souvient de la célèbre « allocution constituante » du 30 janvier 1964 qui décrivait un régime quelque peu éloigné du compromis de 1958, pour affirmer une conception qui allait perdurer jusqu'en 1986 et revenir par la suite, hors les intervalles de cohabitation. Pour ce qui est de cette seconde situation, s'il revient à François Mitterrand de l'avoir inaugurée, on ne peut certes soutenir que ce soit par volonté qu'il ait présidé à ce retour au texte d'origine : « nos institutions sont à l'épreuve des faits » écrivait-il dans son message au Parlement du 8 avril 1986 qui en fixait les règles. Restait, dans ce cas de figure, à tirer du texte ce qui pouvait l'être, cela ne présupposait pas qu'on ait pour lui une affection particulière.

N'est-ce pas d'ailleurs, bien sûr amplifiée lorsqu'il s'agit du Chef de l'État, la situation dans laquelle peut se trouver quotidiennement chaque citoyen ? Nous appliquons ou respectons des lois que nous n'approuvons pas forcément. Et c'est me semble-t-il tout simplement la clé de l'attitude de François Mitterrand envers la Constitution de 1958 : une utilisation pratique d'autant que la possibilité de révision est faible.¹

¹ Pour une vue d'ensemble on peut se reporter à la thèse de Frédérique Elkaim : « Les idées constitutionnelles de François Mitterrand » ; Toulouse, 2001. 598 p.

I. L'opposition intellectuelle

On connaît son célèbre aphorisme : « Les institutions étaient dangereuses avant moi, elles le seront après ».² Les termes avaient fait sourire mais, en juillet 1981 cela apparaissait plutôt comme un engagement de modération, même si le jugement était clair, des institutions dangereuses, dans leur origine, dans leur déséquilibre, dans leur évolution.

Dans leur origine, c'est bien sûr l'accusation de naissance par coup d'État qui pour lui ne faisait aucun doute, coup d'État dont la préparation devait être imputée à certains fidèles du Général de Gaulle, sinon au Général lui-même. Pour les premiers, l'histoire a vite tranché et on sait quel a été leur rôle à Alger ; pour le second on ne sait pas encore bien dans quelle mesure il était – on n'était pas – au courant des agissements de ceux qui se réclamaient de lui. François Mitterrand, guidé par « l'inimitié » qu'il portait au chef de la France libre depuis leurs désaccords de la Résistance, n'avait là-dessus aucun doute. S'ajoutait à cela, je crois, comme un regret de ne pas avoir été nommé président du Conseil pour résister à l'entreprise factieuse de 1958. Je me souviens de l'avoir entendu rapporter une conversation avec René Coty qui lui aurait dit, à peu près, « je pourrais vous proposer le gouvernement, mais vous allez vous appuyer sur les communistes et cela, je n'en veux pas » ; mais elle est peut-être antérieure au mois de mai. Quoi qu'il en soit, le fait de ne pas avoir été Président du Conseil était une blessure et avec les nouvelles institutions la perspective s'éloignait. On sait son opposition et à l'investiture du Général de Gaulle et au vote de la nouvelle Constitution, motivée d'abord par les conditions de sa naissance, mais aussi par une partie de son contenu.

Ce n'est un secret pour personne que François Mitterrand était profondément parlementariste et qu'il aimait à penser que la démocratie représentative était la seule forme qui vaille. Je ne crois pas qu'il ait été très gêné par les procédés de parlementarisme rationalisé que le texte de 1958 instituait et on trouve là-dessus quelques appréciations positives. Mais il voyait bien que derrière cela, il y avait en réalité la forte

² Interview in *Le Monde*, 2 juillet 1981.

domination du président de la République et ce n'était pas la présence à ses côtes de Michel Debré, avec qui ses relations personnelles étaient exécrables, qui était de nature à le rassurer. En 1964, il rassemblera dans son pamphlet, *Le coup d'État permanent*³ toutes les critiques qu'il faisait au régime et à sa pratique ; soit dit en passant, contrairement à une légende tenace, il n'a jamais voulu en empêcher la réédition. Si la forme est virulente, sur le fond ce n'est pas beaucoup plus que ce qui était soutenu par une bonne partie de la doctrine constitutionnelle de l'époque, je pense en particulier à André Hauriou ou Maurice Duverger. C'est qu'en ce temps-là, le débat institutionnel était central et le sentiment de beaucoup, au club Jean-Moulin, autour de Pierre Mendès France, était qu'il y avait urgence à réfléchir aux institutions à mettre en place à la fin de la « parenthèse gaulliste » suivant un terme alors à la mode.

Mais ce n'était pas une parenthèse... et il devint clair, après la réforme de 1962 sur l'élection du président de la République au suffrage universel direct, qu'il n'y aurait pas de retour à un régime purement parlementaire. Cette réforme François Mitterrand la combat, il appelle à voter non, il dénonce le maintien dans ses fonctions de Georges Pompidou malgré le vote de censure, mais c'est beaucoup, là encore, pour des raisons de forme, la violation de la procédure de révision constitutionnelle, on y reviendra, et moins pour des raisons de fond. Bien sûr, il y a la critique d'un mode d'élection plébiscitaire et des risques qu'il comporte, on sait qu'il s'était engagé à écrire un livre sur le coup d'État du 2 décembre 1848 qui ne verra jamais le jour, mais pas de véritable argumentation contre le principe lui-même, contrairement à Pierre Mendès France par exemple. C'est qu'il voit tout de suite la possibilité qu'il offre à la gauche, et bien sûr à lui-même, de parvenir au pouvoir : « depuis 1962, c'est-à-dire depuis qu'il a été décidé que l'élection du Président de la République aurait lieu au suffrage universel direct, j'ai su que je serais candidat » écrit-il en 1969.⁴ Restent à créer les conditions de la candidature et de son succès, la maîtrise d'un parti et d'une coalition, c'est toute l'histoire de la période 1965-1981 qu'on

³ Le coup d'État permanent, Julliard, 1964.

⁴ In Ma part de vérité, Fayard 1969.

ne retracera pas ici et qui débouche sur l'arrivée au pouvoir : le voilà désormais garant du fonctionnement régulier des institutions.

II. L'utilisation pratique

Pour celui qui arrive au pouvoir le 10 mai 1981, ces institutions qui donnent au président de la République une large capacité d'impulsion sont évidemment un atout : il y a tant de choses à faire, à commencer par mettre en œuvre les cent dix propositions de la campagne et la volonté d'y parvenir existe. Par ailleurs, il ne faut pas oublier qu'entre-temps les centres d'intérêt se sont déplacés : la réforme des institutions n'est plus au cœur du débat politique, ce sont maintenant l'économique et le social qui priment, à commencer par les nationalisations dont on attend à la fois la prospérité et la transformation des rapports sociaux. Et donc les institutions ne sont plus qu'un instrument qu'il faut accompagner dans leurs mécanismes, utiliser à plein quand c'est possible et tirer toutes les ressources possibles quand viendra le temps de la cohabitation.

Accompagner les mécanismes c'est comprendre que l'élection présidentielle se double du fait majoritaire qui apparaît lui aussi en 1962. Dès lors, l'avantage n'est plus aux petits partis de la IV^e République, mais bien à de grandes formations capables d'être l'essentiel d'un rassemblement à vocation majoritaire, celle-ci pouvant s'affirmer lors de l'élection présidentielle, comme aussi lors de l'élection parlementaire. François Mitterrand, paradoxalement, a pu être candidat en 1965 parce qu'il n'appartenait pas à un grand parti et donc ne faisait pas peur à leurs appareils. Mais il comprend tout de suite qu'il ne pourra renouveler sa tentative, à preuve 1969, s'il reste dans cette situation. C'est donc la construction de la FGDS⁵ qu'il préside puis, après son échec, la conquête méthodique du Parti socialiste, le congrès d'Épinay et ses suites. Et un rassemblement autour de ce parti, l'alliance avec le parti communiste dont on sait qu'elle conduira à un spectaculaire renversement du rapport de force. Donc, les instruments

⁵ Fédération de la gauche démocrate et socialiste.

de la conquête du pouvoir, éventuellement par la voie parlementaire, et il pensait l'emporter en 1978 ou par la voie présidentielle, et la troisième tentative sera la bonne. C'est ce que l'on appelle parfois le modèle mitterrandien, la maîtrise du parti pour la maîtrise de la candidature, puis le succès à l'élection. Il n'est pas sûr qu'il y en ait un autre, en tout cas la démonstration n'en a pas été faite.

Une fois au pouvoir, il est certain qu'il utilise toutes les possibilités que lui offrent les institutions y compris celles qu'il avait critiquées : libre choix du Premier ministre, séparation avec celui-ci « lorsque cela paraît nécessaire », soit à regret, Pierre Mauroy ou Édith Cresson, soit avec soulagement, Michel Rocard, bien sûr. Et un partage des rôles à sa convenance avec le gouvernement. Même s'il a parfois voulu jouer le jeu d'une relative autonomie de Matignon, particulièrement avec Laurent Fabius en qui il avait toute confiance ; « laissez cela, c'est l'affaire du Premier ministre » disait-il volontiers à l'époque. Ceci dit, toujours la dualité, il maintenait aussi l'encadrement du jeu politique par la maîtrise conservée sur le parti en désignant le Premier secrétaire. Lionel Jospin pour le premier septennat, et il considérait – à juste titre – comme un échec préjudiciable à son autorité de ne pas avoir pu imposer Laurent Fabius en 1988, jusqu'à arriver à convaincre Pierre Mauroy de lui céder la place. Il faut ajouter dans le même esprit, la désignation de fidèles aux postes stratégiques, Louis Mermaz à la présidence de l'Assemblée nationale. Pierre Joxe à celle du groupe parlementaire pour le premier septennat. Tout cela est couronné par la réunion régulière de ceux que l'on vient de citer, le petit-déjeuner du mardi matin marquant le rassemblement, sous l'autorité du président de la République, du triangle du pouvoir, exécutif, législatif, parti.

Et bien sûr, l'utilisation des armes institutionnelles : la dissolution, indispensable en 1981 et 1988, le référendum, celui de la Nouvelle-Calédonie est l'idée de Michel Rocard mais celui portant sur le traité de Maastricht lui appartient, ou encore le fait qu'un gouvernement qui n'est pas assuré de la majorité parlementaire n'est pas obligé de se présenter devant le Parlement pour demander un vote initial. Enfin ce gouvernement peut utiliser toutes les armes de procédure, y compris l'article 49-3, il y sera fait largement recours dans cette législature 1988-1993. Oui, le plein usage des institutions et de toutes les ressources qu'elles procurent.

Jean-Claude Colliard: profesor, constitucionalista, juez electoral y hombre honesto

La cohabitation fait disparaître tout cela, le président de la République se trouvant réduit à ce qu'il appellera lui-même une « lecture notariale » du texte : « La Constitution, rien que la Constitution, toute la Constitution ». ⁶ Toute la Constitution, y compris en allant chercher dans ses imprécisions des armes pour contrecarrer ou au moins freiner l'action du gouvernement : le refus de signer certaines ordonnances dès 1986, la doctrine est partagée sur le point de savoir si ce refus est conforme à la Constitution ou non, mais nos institutions sont ainsi faites qu'il n'y a personne pour en juger, le refus de convoquer une session extraordinaire en décembre 1987 (statut de la Régie Renault) ou d'inscrire la modification de la loi Falloux à celle demandée en juin 1993 par Édouard Balladur.

Mais c'est aussi la volonté de maintenir dans ces périodes de cohabitation, sinon une prééminence présidentielle que les décisions quotidiennes démentent jour après jour, du moins une certaine majesté ; le terme prête à la raillerie mais je le crois juste. Cela passe par l'établissement d'un rapport de force psychologique avec le Premier ministre et avec Jacques Chirac la partie fut vite gagnée, ce dernier l'a d'ailleurs sportivement reconnu. Je ne peux dire s'il en fut ainsi avec Édouard Balladur, prévenu, mais du fait de la maladie, cette seconde cohabitation n'avait pour but que de durer. Des institutions commodes donc ; et de fait, il faut bien noter la timidité des tentatives pour les changer.

III. La timidité de la révision

Il y aura trois révisions abouties sous la présidence de François Mitterrand ; ⁷ elles résultent de nécessités techniques liées à la construction européenne (Traité de Maastricht révision du 25 juin 1992, Convention de Schengen révision du 27 juillet 1993) ou de la nécessité de sortir du cas difficile de la responsabilité pénale des

⁶ Message au Parlement du 8 avril 1986.

⁷ Voir Didier Maus : « Regards sur la révision de la Constitution » ; Revue Politique et Parlementaire, octobre-décembre 2007, pp. 12-19.

ministres (révision du 27 juillet 1993). Aucune ne modifie véritablement le jeu des institutions ; mais il y a aussi trois projets présidentiels, plus significatifs, mais qui n'aboutissent pas : l'élargissement du domaine du référendum, l'exception d'inconstitutionnalité et enfin la révision d'ensemble proposée par la commission Vedel.

L'élargissement du domaine du référendum relève à vrai dire plus de la manœuvre politique que de la volonté de modifier les institutions : on se souvient que, pour s'opposer au projet de loi Savary sur l'école, le Sénat avait cru habile de demander en juillet 1984 qu'un référendum soit organisé sur la question. François Mitterrand a beau jeu de rétorquer que la rédaction de l'époque de l'article 11 ne le permet pas et il propose donc de modifier ledit article dans son allocution du 12 juillet 1984 qui annonce le dépôt d'un projet de loi constitutionnelle en ce sens, projet qui après son approbation par le Parlement serait suivi d'un référendum de ratification. C'est ce que l'on a appelé le « référendum sur le référendum », qui finalement n'aura pas lieu puisque le Sénat, dans le rôle de l'arroseur arrosé, repousse à deux reprises (8 août et 5 septembre 1984) le projet qui est de ce fait abandonné... mais entre-temps le projet de loi Savary a été retiré, le gouvernement a changé et la crise de l'école est terminée. Évidemment, s'il avait voulu sincèrement cet élargissement du domaine du référendum, le président de la République aurait pu tenter le passage par l'utilisation de l'article 11, selon les précédents de 1962 et 1969. Certes, il avait jugé à deux reprises cette procédure inconstitutionnelle et il ne fait guère de doute qu'elle le soit. Mais on sait qu'un peu plus tard il affirmera à ce propos, dans une interview à la revue *Pouvoirs* :⁸ « l'usage établi et approuvé par le peuple peut désormais être considéré comme l'une des voies de la révision concurremment avec l'article 89 ». Je m'en étais étonné auprès de lui et avais obtenu la réponse suivante : « je n'ai pas changé d'avis sur la régularité, mais puisque mes prédécesseurs m'ont laissé cette arme, je serais bien bête de l'abandonner, elle peut être un jour utile »... Un jour, mais pas en 1984 donc ! À ce sujet, on remarquera que cet élargissement du domaine du référendum fut voulu par Jacques

⁸ N° 45, 1988, p. 138.

Chirac, toutes affaires cessantes, dès son élection en 1995, toujours pour la question de l'école... et cet élargissement n'a, pour l'instant, jamais été utilisé !

La deuxième tentative est plus sincère : convaincu par Robert Badinter, François Mitterrand essaye d'introduire dans la Constitution l'exception d'inconstitutionnalité. Il l'annonce dans son allocution du 14 juillet 1989, extension des libertés en cette date symbolique du bicentenaire, et le projet est déposé au Parlement. L'Assemblée nationale l'adopte le 26 avril 1990, mais par la suite il est tellement modifié par le Sénat, dans un sens restrictif, qu'il est finalement abandonné. Bien sûr, la possibilité d'utiliser l'article 11, affirmée deux ans plus tôt donc, aurait pu être envisagée. Mais la question aurait-elle passionné les foules, on peut en douter ! Là encore l'affaire sera reprise, par la commission Vedel en 1993, puis par le comité Balladur en 2007 avant d'aboutir, de manière pratiquement inchangée, avec la révision constitutionnelle de 2008... et cette fois-ci l'accord du Sénat, décidément plus sensible à l'auteur du projet qu'à son contenu !

La commission Vedel que l'on évoquait à l'instant est la troisième tentative de révision volontaire. Je ne suis pas sûr que François Mitterrand ait considéré que le projet de révision d'ensemble auquel elle allait conduire ait eu des chances d'aboutir, ne serait-ce que pour des raisons de calendrier. « je ne partirai pas sans avoir modifié les institutions, ou du moins sans avoir saisi le Parlement et les Français des modifications que j'estime nécessaires » avait-il déclaré le 10 novembre 1991.⁹ Pour préparer cette révision donc, une commission présidée par le doyen Vedel est créée par décret du 2 décembre 1992, elle remettra son rapport le 15 février 1993. Il en résultera un projet de révision d'ensemble, réparti entre deux lois constitutionnelles déposées le 11 mars 1993 par le Premier ministre. Pierre Bérégovoy, et qui reprennent, pratiquement inchangées, les propositions de la commission Vedel... à une exception près, de taille, la suppression pure et simple de l'article 16 de la Constitution, annoncée par François Mitterrand le 2 mars. Mais quel sens a un dépôt le 11 mars alors que

⁹ Cité in Olivier Passelecq : « La philosophie du rapport Vedel » ; Revue française de droit constitutionnel, 1993, n° 14, p. 228.

les élections législatives, que l'on sait perdues, ont lieu les 21 et 28 mars ? Deux éléments, à mon sens, se combinent :

- d'abord, sans aucun doute, une manœuvre politique : puisque le terrain économique et social sur lequel se joue la campagne est mauvais, une tentative pour changer de terrain et attirer le débat sur la question des institutions et des libertés, d'où la suppression de l'article 16, symbole même de la tentation autoritaire. De ce point de vue, c'est un échec.
- Ensuite, et on sait l'importance que cela pouvait avoir pour François Mitterrand, prendre date pour l'avenir. « On ne pourra plus changer la Constitution sans se référer à votre rapport » avait-il dit à la commission lors de la cérémonie de remise. Et là, on peut considérer qu'il y a pour partie réussite, puisque le comité Balladur fait à de nombreuses reprises référence au rapport Vedel et reprend bon nombre de ses propositions... même s'il ne touche qu'à la marge l'article 16 !

« Les institutions étaient dangereuses avant moi, elles le seront après... ». Oui, il ne les aimait pas, mais il les a pleinement utilisées et il ne les a pas modifiées. On peut le regretter, mais il ne faut pas oublier que l'opposition quasi-assurée du Sénat rend les choses plus difficiles pour un président de gauche... Et, après tout, étaient actées à la fin du mandat « les modifications que j'estime nécessaires » et qui, par un curieux détour, allaient pour beaucoup aboutir sous l'impulsion de son dernier Premier ministre ; je n'irai pas jusqu'à dire que cette relation ait été déterminante !

François Mitterrand y la Constitución de la Quinta República*

La ironía es frecuente y fácil, ¿cómo François Mitterrand, el crítico más feroz de la Quinta República, pudo volverse el cuarto presidente, con el mandato más largo, mantener la preeminencia presidencial, lo que condujo a denunciar una “práctica monárquica”, sin embargo, no más que antes y, sin duda, menos que después?

La respuesta depende desde luego de los sentimientos de la persona hacia el expresidente de la República: en caso de simpatía, se alaba su pragmatismo, su capacidad de adaptación y la alta idea de su función. Al contrario, en caso de hostilidad, se habla de su maquiavelismo, su duplicidad y su ausencia de convicción. Más allá de esta oposición simplista, puede referirse a la dualidad que afectaba tanto a François Mitterrand: elegir una solución o situación no impide explorar otra, o defender las dos, dejando a tiempo elegir.

Y si todo fuera más sencillo, es una ilusión de jurista creer que la primera preocupación de un dirigente político debería ser aplicar la Constitución, pues tiene otra preocupación muy legítima, concretizar lo más posible la política por la cual fue electo o a la cual los actos lo llevan, o sea, la regla constitucional no es un fin, sino un instrumento o una obligación, que debe tomarse en cuenta, pero que también puede

* Publicado en *Revue politique et parlementaire*, núm. 1048, julio-septiembre 2008, pp. 35-40.

orientarse, o interpretar para facilitar la acción. Y no es difícil cuando la flexibilidad del texto lo permite; en efecto, la Constitución de 1958, que dio lugar a dos situaciones político-institucionales opuestas, sin ninguna modificación, una lectura presidencialista o una lectura parlamentarista con la cohabitación, ofrece grandes posibilidades. No actuó de manera diferente el general De Gaulle, nos acordamos de su “alocución constituyente” del 30 de enero de 1964, en la cual describe un régimen diferente del compromiso obtenido en 1958, afirmando una concepción de este que se mantuvo hasta 1986 y la primera cohabitación que inaugura François Mitterrand, quien regresa sin quererlo a la letra del texto original, “nuestras instituciones están a pruebas de los hechos”, dijo en su mensaje al Parlamento el 8 de abril 1986 para fijar sus reglas. Sacar del texto lo necesario no significa sentir una afeción particular por él.

Es la situación cotidiana de cada ciudadano: aplicamos o respetamos leyes que no aprobamos. Así se explica la actitud de François Mitterrand hacia la Constitución de 1958: una utilización práctica, ya que además la posibilidad de reforma es mínima.

I. La oposición intelectual

Conocemos su aforismo famoso: “Las instituciones eran peligrosas antes de mí, lo serán después”. La gente sonrió a lo que pareció un compromiso de moderación, aunque el juicio era claro: las instituciones son peligrosas en su origen, en su desequilibrio y en su evolución.

En su origen, es evidente la acusación del nacimiento de la Quinta República por un golpe de estado, realizado por unos fieles amigos del general De Gaulle, cuya acción en Argelia ya es conocida, o por el general mismo sin saber realmente su papel. François Mitterrand, en razón de su enemistad con él, desde la época de la resistencia, no tenía duda acerca del tema. A eso se añade la pena de no haber sido designado presidente del Consejo¹ de la Cuarta República para resistir a la operación revolucionaria de 1958. Me acuerdo que narró una plática

¹ Jefe de gobierno de la Cuarta República.

que tuvo con el presidente René Coty, quien le habría dicho: “podría proponerle dirigir el gobierno, pero usted va a solicitar el apoyo de los comunistas y no lo quiero”, pues les dolía no haber sido designado y con las nuevas instituciones se alejaba de esta opción. Sabemos su oposición a la designación del general De Gaulle y al voto de la nueva Constitución por motivo de su origen y también de una parte de su contenido.

No es un secreto que François Mitterrand era un parlamentarista que pensaba que la democracia representativa era la mejor. En el texto de 1958, no le molestaba tanto el parlamentarismo racionalizado, sino la fuerte dominación del presidente, críticas que publicará en su panfleto *Le coup d'État permanent*.² La forma es virulenta, pero el contenido corresponde a la doctrina constitucional de aquel momento, la de André Hauriou o Maurice Duverger. Además, en aquella época, el debate institucional era central y el sentimiento en el club Jean-Moulin, junto con Pierre Mendès France, urgían a reflexionar a las instituciones a implementar después de la paréntesis gaullista.

Pero no fue un paréntesis, y después de la reforma de 1962 y la elección del presidente por el sufragio universal directo, es claro que no iba a regresar el régimen meramente parlamentario. Durante esta reforma, François Mitterrand lucha contra el nombramiento de Georges Pompidou a pesar del voto de censura de la Asamblea por cuestión de forma (la violación del proceso de reforma constitucional) y no de fondo. Critica la elección plebiscitaria y sus riesgos, pero no manifiesta ningún argumento en contra del principio como Pierre Mendès France, ya que ve inmediatamente la oportunidad para él y la izquierda, alcanzando el poder. Escribió en 1969: “desde 1962, o sea desde que se decidió que la elección del Presidente de la República se haría a través del sufragio universal directo, supe que sería candidato”. Falta crear las condiciones del éxito, controlar un partido y una coalición, es toda la historia del periodo 1965-1981, que lo conduce al poder y a volverse, por lo mismo, garante del funcionamiento regular de las instituciones.

² *Le coup d'État permanent*, Julliard, 1964.

II. La utilización práctica

Para quien llega al poder el 10 de mayo de 1981, estas instituciones que dan al presidente una amplia capacidad de impulsión son una ventaja para implementar las 110 propuestas de campaña y la voluntad de lograrlo existe bien. Además, no debe olvidarse que la reforma de las instituciones no es más el punto clave del debate político, sino la economía y el tema social, o sea, la nacionalización que debe llevar a la prosperidad y a la transformación de las relaciones sociales. Por lo tanto, las instituciones se vuelven un instrumento con ciertos mecanismos a respetar, a utilizar a su máximo cuando es posible y con recursos que se deben aprovechar cuando viene la cohabitación.

Respetar los mecanismos es entender que la elección presidencial está vinculada con el hecho mayoritario, el cual surge también en 1962, dado que la ventaja no la tienen más los pequeños partidos de la Cuarta República que hacían la mayoría, sino los grandes partidos, núcleos de una unión a vocación mayoritaria para la elección presidencial como para la elección legislativa. François Mitterrand, paradójicamente, logra ser candidato en 1965, porque no pertenece a un gran partido y, por lo tanto, no le teme a sus aparatos. Sin embargo, desde este momento entiende que debe cambiar esta situación, pues empieza la construcción de una coalición de los partidos de izquierda, la FGDS, pero después de su derrota en 1968 se dedica primero a la conquista del Partido Socialista, lo que logra hacer en el Congreso de Epinay, y luego a la edificación de la unión alrededor de este partido al firmar una alianza con el Partido Comunista, logrando de esta manera cambiar a su favor la relación de fuerzas entre los dos en la izquierda. Así son los instrumentos de conquista del poder por la vía parlamentaria (pensaba ganar en 1978) o presidencial (gana la tercera vez), lo que llamamos el modelo Mitterrand: primero el control del partido para tener el control de la candidatura, y luego el triunfo en la elección. Hasta hoy no se ha demostrado la existencia de otro.

Una vez electo presidente, Mitterrand utiliza todas las posibilidades que le otorgan las instituciones, aun las que criticaba: designación y revocación libre del primer ministro, repartición del poder con el gobierno según su conveniencia, por ejemplo, en varias ocasiones dejó cierta autonomía a su primer ministro, aunque conservaba el control

del juego político por medio de la designación del primer secretario del Partido Socialista, así como del presidente de la Asamblea Nacional y el del grupo parlamentario, que convocaba todos los martes para desayunar a la manera de una reunión, con su autoridad, del triángulo del Poder Ejecutivo, Legislativo y partidista.

Utiliza también las armas institucionales: la disolución de la Asamblea Nacional, indispensable en 1981 y 1988, el referéndum respecto de la Nueva Caledonia o el Tratado europeo de Maastricht, y la no obligación de presentar un gobierno que no está asegurado de tener la mayoría ante el Parlamento para solicitar su apoyo inaugural. Asimismo, el gobierno puede hacer uso de todas las armas procesales, como el artículo 49-3,³ lo que hará durante la legislatura de 1988-1993.

Con la cohabitación cambia desde luego todo, las competencias del presidente de la República se reducen a una lectura notarial del texto: “La Constitución, sólo la Constitución, toda la Constitución”,⁴ hasta buscar en sus imprecisiones armas para oponerse a la acción del gobierno, como por ejemplo no firmar las ordenanzas en 1986, rehusar la convocación de una sesión extraordinaria en 1987 o programar el voto de una ley durante una de ellas, en 1993, con el fin de mantener, si no la preeminencia presidencial, por lo menos una cierta majestad; unos se burlan de este término, pero me parece correcto. Ello implica establecer una relación de fuerzas psicológicas con el primer ministro que Mitterrand ganó rápido con Jacques Chirac y no con Balladur. Dicho esto, puede hablarse de instituciones cómodas, por lo tanto, fueron pocas las tentativas de cambio.

III. Reformas tímidas

Son tres las reformas realizadas durante la presidencia de François Mitterrand por razones técnicas vinculadas con la construcción europea (Tratado de Maastricht, reforma del 25 de junio de 1992; Convenio de Schengen, reforma del 27 de julio de 1993) o con el caso difícil de

³ Aceptación de la ley propuesta por el gobierno sin cambio o voto de la Asamblea, al darle solo la posibilidad de presentar una moción de censura para oponerse.

⁴ Mensaje al Parlamento del 8 de abril de 1986.

la responsabilidad penal de los ministros (reforma del 27 de julio de 1993). Ninguna de ellas cambia verdaderamente el funcionamiento de las elecciones, sin embargo, tres proyectos presidenciales y significativos no se llevaron a cabo: un alcance más amplio del referéndum, la excepción de inconstitucionalidad y la reforma general propuesta por el Comité Vedel.

La propuesta relativa a un alcance más amplio del referéndum tiene que ver más con una maniobra política que con una voluntad real de cambio en torno a la propuesta de ley Savary acerca del sistema de educación. El Senado de derecha opuesto a la ley solicitó un referéndum acerca del tema; “imposible”, contesta el presidente, ya que es opuesto al artículo 11 de la Constitución.⁵ Propone entonces modificarla por referéndum, “un referéndum sobre el referéndum” en resumen. El Senado se opone a la maniobra al rehusar el proyecto dos veces, mientras que se abandona la propuesta de ley Savary. Si lo hubiera querido, habría podido llevar a cabo esta reforma por medio del mismo artículo 11, como lo hizo De Gaulle, en 1962 y 1969, a pesar de que consideró en aquella época este proceso inconstitucional.⁶ Sin embargo, declaró en la revista *Pouvoirs*:⁷ “el hábito establecido y aprobado por el pueblo se puede considerar como una de las vías para reformar, concurrentemente con el artículo 89”. Cuando le comenté mi sorpresa, me contestó que no había cambiado de opinión, sino que era un arma que le dejaron sus precursores, que pudiera utilizar un día, un día entonces, pero no en 1984. Notamos que Jacques Chirac modificó este artículo inmediatamente después de su elección en 1995.

La segunda tentativa es más sincera, François Mitterrand trata de introducir en la Constitución la excepción de inconstitucionalidad. Se anuncia el 14 de julio de 1989, fecha simbólica, se vota en la Asamblea Nacional el 26 de abril de 1990, pero las numerosas modificaciones restrictivas del Senado llevan a abandonarla, sin hacer uso de nuevo del artículo 11. Se votará finalmente casi sin cambio en 2008, ¡con el

⁵ En aquel entonces, solo cuestiones institucionales o relacionadas con tratados internacionales podían plantearse.

⁶ El artículo 11 se aparta del artículo 89, dedicado a las reformas que prevén un referéndum después del voto de las dos asambleas legislativas.

⁷ Núm. 45, 1988, p. 138.

acuerdo del Senado esta vez, a quién le importa más el nombre del autor que el contenido del proyecto!

El proyecto de reforma general del Comité Vedel constituye la tercera tentativa, pero no estoy seguro de que François Mitterrand haya considerado que habría podido finalizarse, por cuestiones de plazos, sin embargo, designa este Comité para preparar una reforma general. Este entrega su informe el 15 de febrero de 1993, que desemboca en dos leyes constitucionales presentadas el 11 de marzo de 1993, que retoman casi la totalidad de las propuestas de este Comité, excepto la revocación del artículo 16⁸ anunciada por Mitterrand el 2 de marzo. No obstante, ¿qué significa presentar estas propuestas el 11 de marzo cuando las jornadas electorales para las elecciones legislativas, casi ya perdidas, son previstas el 21 y el 28 de marzo? Según yo, por dos razones:

- Una maniobra política: cambiar el tema del debate electoral, del ámbito económico y social al ámbito de las instituciones y de las libertades, y por eso la propuesta de revocar el artículo 16 es un fracaso.
- Dejar una marca para el futuro: puede considerarse como un éxito, ya que el Comité Balladur se refiere al dictamen del Comité Vedel y retoma sus propuestas.

“Las instituciones eran peligrosas antes de mí y lo serán después”. No le agradaban, pero las usó totalmente sin modificarlas. Puede lamentarse eso, pero la oposición casi segura del Senado hace las reformas más difíciles para un presidente de izquierda. Además, al final de su mandato ya existían las principales modificaciones que consideraba esenciales y que iban a concretizarse después, con el impulso de su último primer ministro, E. Balladur.

⁸ Consagrado a los plenos poderes otorgados al presidente en caso de situación peligrosa para las instituciones de la República.

La revalorisation des parlements ?*

Introduction générale

Ceux qui s'intéressent à la question savent que la thématique du déclin du Parlement est, en France en tout cas, presque aussi vieille que son existence même : bien sûr la V^e République par rapport à la IV^e, mais aussi la IV^e par rapport à la III^e — premier effort de rationalisation — et en cherchant un peu la III^e par rapport, sinon à la Monarchie de juillet, du moins par rapport à l'Assemblée nationale de la Révolution. Comme s'il fallait retrouver ce modèle indépassable où les représentants du peuple non seulement faisaient la loi mais aussi l'exécutaient par leurs comités.

Il est vrai que pour la V^e, il y a quelques raisons d'entonner cet air puisque l'on sait bien qu'un des axes principaux de la Constitution de 1958 c'est, au nom de la recherche de la stabilité, de renforcer l'exécutif et donc de contenir le Parlement, il n'est pas nécessaire d'insister sur les mesures bien connues, le partage 34/37, l'article 40, l'article 49, le Conseil constitutionnel, etc...

Et il est certain que l'affirmation « ça ne sert plus à rien » est fréquente. Ouvrez « Le Monde » : il y a quarante ans au moins une

* Publié dans « La revalorisation des Parlements ? », J. Massot éd, Société de législation comparée, 2010, pp. 17-25.

La revalorisation des parlements ?

page sur des débats parlementaires en cours et chaque intervention un peu consistante résumée en quelques lignes par Raymond Barrillon par exemple. Aujourd'hui strictement rien, sauf en cas d'incident, ce qui n'améliore pas l'image. Il est patent aussi que la présentation de la décision politique va dans le même sens ; si le Président de la République annonce, et pas nécessairement en conseil des ministres, qu'il envisage une mesure, le titre de la presse écrite ou audiovisuelle sera « une loi va... », comme si le vote et le contrôle du Conseil constitutionnel étaient acquis, et tant pis si les décrets d'application ne viendront jamais, la loi est supposée être modifiée et le problème résolu !

La perception des Français est d'ailleurs contradictoire : bien sûr à la question sur l'importance du Parlement la réponse sera « faible ». Et si l'on persiste en demandant pourquoi, on obtiendra : « C'est pas lui qui fait les lois » ou « il ne renverse jamais le gouvernement ». Poursuivons en demandant s'il y a en Europe un Parlement qui a un rôle plus important et la réponse sera, pour ceux qui ont déjà un certain bagage institutionnel, « oui, en Angleterre ». Or la Chambre des Communes a renversé deux fois le Gouvernement dans le siècle et a encore moins l'initiative de la loi qu'en France, et ceci est vrai depuis la fin du 19^e siècle, Bagehot le notait en 1865.

Bien entendu la thématique du déclin appelle celle de la renaissance qui s'appuie en France sur la théorie bien connue du double carcan : le carcan juridique, les dispositions de la Constitution de 1958 et le carcan politique, le fait majoritaire depuis 1962. Conclusion logique, puisque le carcan politique tient bon, il y a toujours eu une majorité ou une quasi-majorité depuis 1962, revitaliser c'est desserrer le carcan juridique et c'est bien l'idée mise en œuvre, cinquante ans après, dans le rapport Balladur et la révision constitutionnelle qui en a découlé à l'été 2008. Jean-Pierre Camby en parlera et donc je ne serai pas plus précis, comme sur les autres pays dont parlera Céline Vintzel au lendemain de la soutenance de sa très belle thèse.

La revalorisation en quoi ? Répondre suppose que l'on identifie les fonctions du Parlement et qu'on se pose la question de savoir si, pour chacune d'entre elles, la tendance va en ce sens. Ces fonctions, on en distingue traditionnellement deux, la législation et le contrôle. Mais c'est qu'à mon sens on en oublie une troisième, tellement

Jean-Claude Colliard: profesor, constitucionalista, juez electoral y hombre honesto

évidente qu'elle en devient invisible, c'est la création/légitimation de l'autorité gouvernementale et c'est le total succès de celle qui me paraît expliquer le déclin des deux autres et donc le discours sur leur revalorisation. Prenons donc les trois l'une après l'autre.

I. La fonction de légitimation/création de l'autorité gouvernementale

Même si les deux points sont liés on peut les distinguer pour la commodité de l'analyse, c'est une question de temporalité, la création et le maintien.

La création

Qu'est ce qui fait aujourd'hui qu'un parti forme le Gouvernement et que son chef soit Premier ministre ? Tout simplement le fait que ce parti a une majorité au moins relative au Parlement, ce qui lui donne la possibilité de gouverner seul si cette majorité est absolue, en coalition avec quelques alliés si elle ne l'est pas. Le Parlement est donc d'abord le lieu où le résultat des élections législatives est certifié, si l'on peut employer ce mot : et c'est le résultat en sièges qui sera déterminant, non le résultat en voix, ainsi la majorité absolue ne se rencontre plus aujourd'hui dans les urnes.

Permettez-moi de donner le résultat d'une analyse statistique sommaire que j'ai l'habitude d'utiliser dans un séminaire consacré à ces questions et qui porte sur l'Europe des 15, je devrais passer à 25 mais le groupe est moins homogène. Que constate-t-on à l'issue des quatre dernières élections qui donnent donc naissance à 60 gouvernements (données à jour fin 2008, mais il ne doit pas y avoir de changement significatif depuis) :

- le premier parti parlementaire dirige le Gouvernement dans 57 cas sur 60 soit 95% ;
- le leader du premier parti est Premier ministre dans 54 cas sur 60 soit 90% (exceptions des trois cas précédents et de trois cas français où le Premier ministre n'est pas le leader) ;

La revalorisation des parlements ?

- il y a lors des élections parlementaires une alternative claire entre deux équipes dans 53 cas sur 60 soit 88,3% (quelques exceptions dont 4 au Luxembourg où la question de l'élection est de savoir qui sera l'allié du parti chrétien-social) ;
- il y a deux candidats identifiés aux fonctions de Premier ministre dans 49 cas sur 60 soit 81,7% (exceptions de la France et du Luxembourg, plus quelques cas isolés).

Donc, l'élection parlementaire, c'est d'abord et surtout le choix du Gouvernement. Je profite de la présence de Pierre Avril pour signaler que j'avais essayé de montrer cela dans un article des *Mélanges* édités en son honneur et qui s'intitulait « L'élection du Premier ministre et la théorie du régime parlementaire » (Dalloz, 2001). Depuis les choses n'ont fait que se confirmer ; j'en veux pour preuve les élections allemandes de septembre 2009. J'étais à Berlin et j'ai été frappé par une des affiches de la CDU) : « *Wir wählen die Kanzlerin* » ; autrement dit, chers électeurs ne vous trompez pas, l'objet de l'élection c'est d'élire la chancelière. Et c'est bien là l'enjeu principal de l'élection, qui donne aux parlementaires le rôle implicite des grands électeurs américains : c'est de leur nombre que dépendra la désignation du chef de l'exécutif, avec d'ailleurs un risque faible mais réel d'inversion, les États-Unis en 2000, le Royaume-Uni en 1951 au profit des conservateurs et en février 1974 au profit des travaillistes, l'hypothèse a été évoquée pour 2010.

Le maintien

La différence avec les grands électeurs américains c'est que ceux-ci disparaissent dès que la décision est acquise alors que pour les députés des régimes parlementaires, la fonction électorale, comme disait Bagehot, demeure et elle demeure solidement. Si je reprends les 60 gouvernements que j'évoquais à l'instant, une bonne cinquantaine tient pour toute la durée de la législation. Il y a quatre ou cinq changements « accidentels », par exemple parce que le Premier ministre devient Président de la Commission européenne et est remplacé par un autre membre de son parti, trois ou quatre changements plus politiques, effets de l'élection présidentielle en France, mais pratiquement plus de renversement. J'en vois seulement deux en Italie, les gouvernements

Prodi 1 et 2, et dans deux cas l'éclatement de la coalition mais là cela conduit à de nouvelles élections, c'est le cas aux Pays-Bas actuellement, ce qui peut s'interpréter comme le fait que le Parlement sortant s'est disqualifié en échouant à soutenir le Gouvernement et qu'il faut donc le remplacer.

Je reviens une nouvelle fois vers Bagehot qui avait écrit tout cela il y a bien longtemps même si on l'a peu écouté en France : « Le Parlement m'a maintenu au pouvoir et c'est ce qu'il avait de mieux à faire » est la réponse qu'il conseillait à un Premier ministre à qui on reprocherait la faible influence du Parlement. La proposition est aujourd'hui généralisée. De temps à autre, mais cela devient rare, le Premier ministre apporte la preuve de ce soutien en demandant, en cas de tension politique particulière, un vote de confiance : il est acquis à l'avance et le fait qu'il ait lieu sert seulement à montrer que le soutien est maintenu et que donc la légitimité du Gouvernement à continuer est entière : de la démonstration de la majorité vient l'autorité.

Et cette solidarité structurelle entre le Gouvernement et la majorité a naturellement des conséquences sur les deux autres fonctions. Dans le dernier chapitre de son grand livre sur les partis politiques, Maurice Duverger écrivait dès 1951 : « les notions de cabinet ministériel, de questions de confiance, de responsabilité politique, de dissolution, n'ont plus la même signification dans le two-party system et le multipartisme ». Et on peut effectivement décliner cette proposition, tant pour la fonction de législation que pour celle de contrôle.

II. La fonction de législation

Nous continuons à vivre sous la théorie de la séparation des pouvoirs, deux siècles et demie après sa formulation, même si nous savons par ailleurs que le sanctuaire est vide pour reprendre la belle expression de Carlos Pimentel qui y a consacré sa thèse. Le législatif légifère, l'exécutif exerce... Est-ce encore vrai, rien n'est moins sûr et il me semble qu'il faut là distinguer faire la loi et écrire la loi, ce n'est pas tout à fait pareil.

La revalorisation des parlements ?

Faire la loi

La question est essentiellement celle de l'initiative : aujourd'hui, dans la plupart des Parlements du monde, il est bien rare que la loi soit, en proportion importante, d'origine parlementaire. Céline Vintzel en parlera sans doute. Est-ce si nouveau ? Dès 1899, et il est difficile à l'époque de caractériser un déclin du Parlement. Adhémar Esmein, principal fondateur du droit constitutionnel républicain comme l'a montré Guillaume Sacriste dans sa thèse, écrivait : « sous le gouvernement parlementaire, il est désirable et logique que l'initiative parlementaire soit très discrètement exercée par les membres du gouvernement qui appartiennent à la majorité. La proposition des mesures importantes doit être réservée aux ministres. C'est la majorité qui les proposera par leur organe, mais avec ordre et discipline, c'est-à-dire dans les meilleures conditions » (in *Éléments de droit constitutionnel français et comparé*, 2^e ed., p. 97). Reste alors la minorité, mais là l'idée me paraît quelque peu contradictoire : la loi c'est la mise en forme juridique d'une volonté politique et, dans un régime représentatif, la volonté légitime c'est celle de la majorité et il serait assez étrange que, sauf de manière marginale, ce soit la minorité qui propose la loi. Aussi, je suis assez sceptique sur les résultats à attendre de la protection accordée aux initiatives de l'opposition parlementaire dans la révision constitutionnelle de l'été 2008, je crois qu'il n'y a pas là de logique véritable mais une simple volonté d'affichage.

On me répondra que cela permet le débat ; certes ! Mais n'est-ce pas alors une sorte de détournement de procédure : faire croire que l'on peut voter une loi sans que cela soit en réalité possible, il vaut mieux alors multiplier les occasions de débat, voire redécouvrir l'interpellation puisque l'on sait que le vote sera sans surprise.

Écrire la loi

Là, c'est un peu différent : j'avais l'habitude de dire, jusqu'à la révision de 2008, que sous la V^e République c'est le Gouvernement qui fait la loi, sous réserve de deux vérifications : celle de l'acceptabilité juridique par

Jean-Claude Colliard: profesor, constitucionalista, juez electoral y hombre honesto

le Conseil d'État, parfois dans cette salle même, et celle de l'acceptabilité politique par le Parlement.

Certes, on peut soutenir que le rôle législatif du Parlement s'est réfugié dans l'amendement mais on sait bien toutes les armes dont dispose le Gouvernement contre un amendement dont il ne veut pas, et ce n'est pas vrai qu'en France comme le soulignera Céline Vintzel. De ce fait, je pense que la mesure la plus importante introduite par la révision de 2008 est le renversement complet de la logique de l'article 42 de la Constitution qui met fin à une véritable anomalie française : désormais, le texte discuté en séance publique est celui de la commission (sauf pour les lois de révision constitutionnelle, les lois de finance et les lois de financement de la sécurité sociale). Mais ce changement, que je crois pour ma part très positif, pose deux problèmes :

- la présence du Gouvernement en commission ; on sait qu'il y a des réticences au Parlement, notamment au Sénat, et pourtant cela me paraît indispensable : le Gouvernement doit pouvoir y défendre son texte et négocier avec sa majorité. Que la loi soit écrite par les parlementaires de la majorité et non par le conseiller technique du ministre me paraît un progrès... d'autant que le délai introduit, six semaines entre le dépôt et l'examen, le permet.
- la discussion en séance publique où le Gouvernement dispose de beaucoup d'armes pour s'opposer à un amendement. Mais avec la nouvelle logique, le problème risque d'être pour lui de rétablir son texte par amendement et là les armes manquent, c'est plus difficile ! Pour le moment il n'y a pas eu de difficultés majeures mais cela pourrait venir, en particulier si la majorité s'autonomise par rapport au Gouvernement, ce qui n'est pas impossible, il y a déjà quelques signes avant-coureurs...

Pour finir sur ce point je voudrais signaler un autre élément, que je crois assez largement propre à la France, c'est l'importance croissante des ordonnances de l'article 38 ; il y a des années où il y a plus d'ordonnances que de lois ! Et une jurisprudence à mon sens très permissive, tant du Conseil d'État que du Conseil constitutionnel, qu'on me pardonne de le dire, a contribué à l'accroissement du phénomène. J'ai essayé de montrer cela dans une contribution aux Mélanges

La revalorisation des parlements ?

rassemblés en l'honneur d'Yves Jegouzo (Dalloz 2009) en soulignant qu'il ne restait en fait pas grand-chose des conditions posées par le texte même de l'article 38. On peut donc signaler là un important potentiel de revalorisation du rôle du Parlement dans la confection de la loi, d'autant que celui-ci est désormais mieux armé notamment par l'adjonction d'une étude d'impact, modification inspirée par le rapport public 2006 du Conseil d'État. Encore faut-il que les parlementaires veuillent s'emparer de ce pouvoir, comme ils ont su le faire par exemple pour la LOLF...

Voilà pour ce qui est de la législation, qu'en est-il du contrôle ?

III. La fonction de contrôle

Si l'on part de la même constatation, à savoir l'existence d'un fort pacte de solidarité entre le Gouvernement et sa majorité, cela conduit à penser que l'on demande au Parlement un exercice apparemment contradictoire : être celui qui soutient mais aussi celui qui contrôle. En fait, ce n'est pas incompatible, dès lors qu'on distingue contrôle et mise en jeu de la responsabilité et c'est pour cela que je préfère distinguer trois fonctions et non deux.

Le contrôle c'est quoi ? : forcer le Gouvernement à une explication permanente et, si je puis dire, pouvoir appuyer là où ça fait mal, ou si l'on préfère, souligner les dysfonctionnements, avec dans les deux cas l'idée, non de parvenir à un remplacement immédiat, mais de marquer des points pour l'élection à venir.

L'explication permanente

Il faut reconnaître que l'on a beaucoup progressé : la session unique depuis 1995, elle a bien sûr ses défauts, mais il n'y a plus le trimestre blanc, de janvier à mars, où le Gouvernement était dispensé de toute intervention parlementaire... même si l'on n'a pas assez souligné que la session unique, c'est 120 jours de séance (limite introduite à la demande des parlementaires eux-mêmes) au lieu des 170 — dont beaucoup théoriques, il est vrai — de la formule précédente.

Et s'ajoute depuis 2008 la modification de la fixation de l'ordre du jour : la priorité gouvernementale ne joue plus que pour deux semaines sur quatre (article 48), avec une semaine spécifiquement pour le contrôle et l'évaluation, plus une séance par mois pour l'opposition et l'extension de la procédure des questions aux sessions extraordinaires.

Tout cela va dans le bon sens ; est-ce que cela aura beaucoup d'effets, à vrai dire j'en doute un peu: on peut craindre - et constater - une faible reprise dans les médias et dans le débat politique national, mais ceci conduirait à une toute autre problématique sur la concurrence contemporaine entre médias de représentation et médias de communication.

Les dysfonctionnements

C'est là où le Parlement peut jouer son rôle le plus utile : mettre en évidence les ratés de l'action gouvernementale, appuyer là où ça fait mal comme je le disais. Cela s'obtient par le débat certes, mais plus encore par les commissions d'enquête.

Là aussi il y a eu des avancés ces dernières années : lorsqu'il était président de l'Assemblée nationale de 1988 à 1992, Laurent Fabius avait institué un « droit de tirage », permettant à chaque groupe, majorité ou opposition, d'obtenir une commission d'enquête par an. Cela a plus ou moins fonctionné, mais l'idée a été reprise par la révision de 2008 dans laquelle, en application des missions de contrôle et d'évaluation définies à l'article 24, l'article 51-2 souligne la possibilité de création de commission d'enquête, tout en renvoyant aux règlements des assemblées les conditions pour ce faire. Force est de remarquer qu'il n'y en a pas eu beaucoup et qu'en tout cas elles ont été très discrètes, depuis celle sur l'affaire judiciaire d'Outreau qui avait eu un impact fort dans l'opinion. Il faut bien dire que la majorité semble réticente ; pour ma part, je ne suis pas très sûr que la commission demandée par l'opposition sur les commandes de sondages d'opinion, y compris pour la présidence de la République, ait été véritablement inconstitutionnelle, on sait qu'elle a été refusée pour ce motif.

Il me semble que là des efforts restent à faire, d'autant que les textes le permettent... mais cela dépend de la volonté des parlementaires de

La revalorisation des parlements ?

faire véritablement usage des pouvoirs qui leur sont proposés et là on peut douter. Cela arriverait à poser d'autres questions, notamment le cumul des mandats, volontiers dénoncé, mais il n'y a eu aucun progrès depuis la loi de 1985 et on peut même soutenir que la création en cours du conseiller territorial va renforcer le cumul puisque le même élu pourra être à la fois parlementaire, conseiller régional et conseiller général !

Pour revenir au contrôle, peut-on aller plus loin ? Sans doute et il m'arrive de penser que l'interpellation individuelle d'un membre du Gouvernement pourrait être une piste à explorer, notamment pour éviter que l'on passe trop facilement de la responsabilité politique à la responsabilité pénale. Bien entendu, cela nécessiterait d'innombrables précautions pour ne pas mettre en cause la stabilité gouvernementale, acquis indéniable de nos institutions actuelles, même si elle est en réalité moins forte qu'on le croit en France : nous avons eu 18 Premiers Ministres depuis 1958, soit une moyenne inférieure à trois ans, contre 13 au Royaume-Uni depuis 1945 (5 ans en moyenne) et 8 en Allemagne depuis 1949 (soit 7,5 ans).

Mais là encore cela introduirait à d'autres questions, notamment sur la relation entre Président de la République et Premier ministre qui n'est pas le sujet d'aujourd'hui... Je m'arrête donc là, en ayant bien conscience d'avoir tenu un propos très général, mais après tout c'est bien une introduction générale qui m'était demandée !

¿La revalorización de los parlamentos?*

Introducción general

Los que se interesan acerca del tema saben que la cuestión del ocaso del Parlamento en Francia es tan antigua como su existencia. Desde luego, ocaso en la Quinta República en comparación con la Cuarta, pero también ocaso en la Cuarta en comparación con la Tercera, y ocaso en la Tercera en comparación, si no con la Monarquía de Julio, con la Asamblea Nacional de la Revolución, como si se necesitara reencontrar el modelo insuperable en el que los representantes del pueblo no solo hacían la ley, sino que la ejecutaban mediante sus comités.

Es verdad que el eje rector de la Constitución de 1958, que dio la luz a la Quinta República, es reforzar el Ejecutivo y limitar el papel del Parlamento en nombre de la búsqueda de estabilidad política, como aparece en los artículos 34, 37, 40, 49, en la creación del Consejo Constitucional, etcétera.

Por ello, se afirma con frecuencia que actualmente “no sirve de nada”. Basta con leer el periódico *Le Monde* de hace 40 años para ver un resumen de las intervenciones relevantes de los legisladores, ahora

* Publicado en *La revalorisation des Parlements?*, J. Massot ed., Société de législation comparée, 2010, pp. 17-25.

¿La revalorización de los parlamentos?

nada fuera de los incidentes. Lo mismo en cuanto a la presentación de la decisión política, cuando el presidente de la República propone una medida, el título en la prensa escrita es “una ley va a”, como si fuera ya votada y ratificada por el Consejo Constitucional; no importa tampoco que los decretos de aplicación no sean publicados, la ley se considera modificada y el problema resuelto.

Además, la percepción del Parlamento por los franceses es contradictoria, reconoce que su importancia es débil, ya que no hace las leyes o nunca revoca al gobierno. Pero creen que el Parlamento en Inglaterra tiene un papel más grande, cuando revocó solo dos veces el gobierno en un siglo y tiene menos la iniciativa de la ley que en Francia, desde finales del siglo XIX, como lo nota Bagehot en 1865.

Por supuesto, la temática del ocaso es paralela a la del Renacimiento, que descansa en Francia acerca de la teoría del doble obstáculo: el obstáculo jurídico, es decir, las disposiciones de la Constitución de 1958, y el obstáculo político, es decir, el hecho mayoritario desde 1962. Conclusión lógica, como resiste el obstáculo político, siempre hubo una mayoría desde 1962, revitalizar el Parlamento consiste en romper el obstáculo jurídico, es justamente la idea del dictamen Balladur y la reforma constitucional que inició en el verano de 2008.

Por tanto, ¿en qué consiste la revalorización? Para responder se necesita identificar las funciones del Parlamento y saber si en cada una de ellas la tendencia es similar. Para mí, tiene tres funciones: la legislación, el control y la creación/legitimización de la autoridad gubernamental. Del éxito de esta última proviene el ocaso de la otras dos y, por lo tanto, el discurso acerca de su revalorización. Veamos entonces las tres, una tras otra.

I. La función de legitimización/creación de la autoridad gubernamental

Aunque estos dos puntos están vinculados, pueden distinguirse para facilitar el análisis en términos de temporalidad, la creación y la conservación.

A. La creación

¿Por qué un partido forma el gobierno y hace de su jefe el primer ministro? Porque tiene una mayoría por lo menos relativa en el Parlamento para gobernar, solo o en una coalición, o sea, el Parlamento es el lugar de ratificación de los resultados de las elecciones legislativas, por medio del número de escaños y no de votos, ya que la mayoría absoluta no se obtiene más que en las urnas.

Propongo el resultado de un análisis estadístico no detallado acerca de las 4 últimas elecciones en los 15 primeros países integrantes de la Unión Europea que dieron lugar a 60 gobiernos (datos actualizados hasta finales de 2008):

- El primer partido dirige el gobierno en 57 casos, es decir, en 95% de estos países.
- El líder del primer partido es el primer ministro en 54 casos, o sea, en 90% (las tres excepciones precedentes y 3 casos franceses en los cuales el primer ministro no es el líder).
- Durante las elecciones parlamentarias hay una alternativa clara entre 2 partidos en 53 casos, esto es, en 88.3% (entre estas excepciones, cuatro en Luxemburgo, en el que la alternativa consiste en saber quién será el aliado del Partido Cristiano Social).
- Hay 2 candidatos para primer ministro en 49 casos, o sea, en 81.7% (a excepción de Francia y Luxemburgo, así como otros casos particulares).

Así, la elección parlamentaria sirve sobre todo para designar al gobierno, como lo señala mi artículo *L'élection du Premier Ministre et la théorie du régime parlementaire* (Daloz 2001). Desde entonces, se ha confirmado esta realidad, y para demostrarlo basta mencionar el cartel electoral de la CDU que vi en Berlín durante las elecciones alemanas, en septiembre de 2009, "Wir wählen die Kanzlerin" (votamos para elegir a la canciller), lo que muestra que los parlamentarios actúan como los grandes electores estadounidenses, y de su número depende la designación del jefe de Estado, con un riesgo débil pero real de inversión entre candidato electo y candidato que haya recibido el número total

¿La revalorización de los parlamentos?

de votos más grande, como en Estados Unidos de América en 2000 y Reino Unido en 1951 y 1974, en los que se evocó también esta hipótesis para 2010.

B. La conservación

La única diferencia con los grandes electores estadounidenses es que los diputados de los regímenes parlamentarios no desaparecen, y que la función electoral, como decía Bagehot, sigue firme. De los 60 gobiernos mencionados, más de 50 se mantienen durante toda la legislación, los demás conocen cambios accidentales o políticos: un primer ministro es nombrado presidente de la Comisión Europea, o como en Francia, el resultado de la elección presidencial desemboca en un cambio de mayoría. No hay más censura de los gobiernos, excepto en Italia con los gobiernos de Prodi 1 y 2, o en los Países Bajos con la ruptura de la coalición gubernamental, la cual condujo a organizar nuevas elecciones, es decir, el Parlamento se debe cambiar, ya que se descalificó por no apoyar al gobierno.

Regreso a Bagehot, quien dijo todo eso sin éxito en Francia hace mucho tiempo: “El Parlamento me mantuvo en el poder y es lo mejor que podía hacer”. Fue la respuesta que aconsejaba a un primer ministro, a quien se le reclamaba contra la poca influencia del Parlamento. Se generalizó esta aserción y el primer ministro demuestra este apoyo de vez en cuando al solicitar, en temporada de tensión política, un voto de confianza; este apoyo sirve solo para reforzar la legitimidad del gobierno, ya que la autoridad proviene de esta demostración de la mayoría.

Esta solidaridad estructural entre gobierno y mayoría tiene efectos en las otras dos funciones. En el último capítulo de su libro, al hacer referencia a los partidos políticos, Maurice Duverger escribía desde 1951: “Las nociones de gabinete ministerial, cuestión de confianza y responsabilidad política no significan lo mismo en el *two party system* y el multipartidismo”. Esta propuesta puede generalizarse tanto de la función de legislación como de la de control.

II. La función de legislación

Seguimos viviendo en la teoría de la separación de los poderes dos siglos y medio después de su formulación, aunque sabemos que el santuario está vacío, según la expresión de Carlos Pimentel. ¿Todavía es cierto que el Poder Legislativo legisla y el Ejecutivo ejecuta? Debe distinguirse entre hacer la ley y redactarla, que no es lo mismo.

A. Hacer la ley

Lo esencial es la iniciativa. Hoy, en la mayoría de los parlamentos del mundo la iniciativa de la ley es en poca proporción de origen parlamentaria y no es nuevo, desde 1899, pues es difícil caracterizar en aquella época un ocaso del Parlamento. Adhémar Esmein, principal fundador del derecho constitucional republicano, escribía en su tesis:

bajo el gobierno parlamentario, es deseable y lógico que la iniciativa parlamentaria sea ejercida discretamente por los miembros del gobierno que pertenecen a la mayoría. La propuesta de las medidas importantes debe ser reservada a los ministros. Es la mayoría que las propondrá a través de ellos, pero con orden y disciplina, o sea, en las mejores condiciones (*Éléments de droit constitutionnel français et comparé*, 2.^a ed., p. 97).

En cuanto a la minoría, no hay caso que proponga leyes, ya que en un régimen representativo la única voluntad legítima es la de la mayoría. Por lo tanto, dudo mucho de los resultados esperados de la protección otorgada a las iniciativas de la oposición parlamentaria, inscrita en la reforma constitucional de 2008 que no tiene lógica verdadera, sino que sirve de mensaje político. Unos dicen que permite el debate, desde luego, pero es un desvío del proceso que consiste en hacer creer que pueden votarse estas leyes, cuando no es posible en realidad, por lo que mejor deben favorecerse los debates y la interpelación de la mayoría.

B. Escribir la ley

Este tema es diferente del otro. Solía decirse hasta la reforma de 2008 que en la Quinta República el gobierno hace la ley con dos reservas: su

¿La revalorización de los parlamentos?

aceptabilidad jurídica, a cargo del Consejo de Estado, y su aceptabilidad política, a cargo del Parlamento.

Puede afirmarse que el papel legislativo del Parlamento encontró un refugio en las enmiendas, pero el gobierno tiene muchas herramientas para oponerse a ellas, no solo en Francia. Por lo tanto, creo que la reforma más importante de 2008 es el cambio completo de la lógica del artículo 42 de la Constitución y de la excepción francesa: el texto discutido ahora en sesiones públicas es el de la comisión responsable (excepto las leyes relativas a reformas constitucionales, las leyes presupuestales y de financiamiento del seguro social), sin embargo, esta modificación plantea dos problemas:

- La presencia del gobierno en las comisiones, aunque genera oposiciones, sobre todo en el Senado; sin embargo, me parece indispensable para que defienda su texto y lo negocie con su mayoría. Dicho eso, me parece un progreso que los parlamentarios escriban la ley y no el asesor técnico del ministro, lo que permite el plazo de seis semanas entre su entrega y su examen en sesión pública.
- La discusión en sesión pública, durante la cual el gobierno tiene muchas armas para oponerse a las enmiendas propuestas; no obstante, ahora con la nueva lógica, el problema consiste para él en restablecer su texto original, y es más difícil, ya que puede que la mayoría se independice del gobierno.

Para terminar, señalaré otro elemento, propio de Francia, que es la importancia creciente de las ordenanzas que establece el artículo 38. Hay años durante los cuales hay más ordenanzas que leyes, con el apoyo de una jurisprudencia muy permisiva por parte del Consejo de Estado y del Consejo Constitucional, como traté de enseñarlo en mi contribución en los *Mélanges rassemblés en l'honneur d'Yves Jégouzo* (Daloz 2009), al subrayar que quedaba poco de las condiciones dispuestas en el texto del artículo 38. Puede destacarse ahí un fuerte potencial de revalorización del papel del Parlamento en la confección de la ley, aún más con la adjunción de los estudios de impacto de las leyes. Para ello, se necesita que los parlamentarios ejerzan esta competencia, como fue el caso para la LOLF.

¿Ahora qué podemos decir acerca del control?

Jean-Claude Colliard: profesor, constitucionalista, juez electoral y hombre honesto

III. La función de control

Si se advierte de nuevo la existencia de un pacto fuerte de solidaridad entre el gobierno y su mayoría, ello lleva a pensar que se requiere por parte del Parlamento un ejercicio aparentemente contradictorio: apoyar y controlar. De hecho, no hay incompatibilidad si se hace una distinción clara entre controlar y cuestionar la responsabilidad del gobierno, por ello, distingo tres funciones y no dos.

¿Qué significa controlar? Significa obligar al gobierno a dar explicaciones permanentemente y destacar las disfunciones con el fin no de reemplazarlo inmediatamente, sino de preparar la próxima elección.

A. La explicación permanente

Desde 1995, con la creación de la sesión única se mejoró la situación. Tiene defectos, pero ahora no hay trimestre sin intervención parlamentaria del gobierno. No se subrayó suficientemente el hecho de que la sesión única ahora consiste de 120 días de sesión (límite establecido por los parlamentarios mismos), en lugar de los 170 días —teóricos, es cierto— de la fórmula anterior.

A ello, se añade desde 2008 la modificación de las reglas para establecer el orden del día; ahora el gobierno tiene la prioridad solo dos semanas al mes (artículo 48), con una semana para el control y la evaluación, así como una sesión al mes para la oposición. Además, se amplió el proceso de las cuestiones del gobierno a las sesiones extraordinarias.

Todo ello es positivo, pero dudo que tenga efectos, ya que pocos elementos de las sesiones se retoman en los medios de comunicación o en el debate político nacional, lo que nos lleva a otra problemática acerca de la competencia contemporánea entre los medios de representación y los medios de comunicación.

B. Las disfunciones

Es en esta materia que el Parlamento puede actuar de la manera más útil: señalar los fracasos de la acción gubernamental por medio del debate y, aún más, por medio de las comisiones investigadoras.

¿La revalorización de los parlamentos?

Hubo también muchos avances en el tema estos últimos años. Ins-tituyó Laurent Fabius, cuando era presidente de la Asamblea Nacio-nal (1988 a 1992), el derecho para cada grupo parlamentario, de la mayoría o de la oposición, a una comisión investigadora cada año. Esto ha funcionado más o menos, sin embargo, se retomó en la refor-ma de 2008, en el artículo 51-2, conforme a sus misiones de control y evaluación, definidas en el artículo 24. Cabe destacar que pocas de ellas tuvieron un impacto fuerte, ya que la mayoría parlamentaria parece reticente. Del caso de las encuestas contratadas, incluso por la presidencia, no estoy seguro que la comisión investigadora, solici-tada por la oposición acerca del tema, sea inconstitucional, razón por la cual fue rechazada.

Por lo tanto, creo que todavía se necesitan esfuerzos, pero todo depende de la voluntad de los parlamentarios para utilizar sus com-petencias. Podemos realmente dudar de ello hasta plantear otras cuestiones, como el desempeño de varios mandatos electorales si-multáneamente, y aunque esta situación se encuentra denunciada, no ha habido ningún avance desde 1985. En este mismo sentido, puede considerarse que la creación del nuevo consejero territorial¹ solo va a reforzar esta realidad, ya que una misma persona podrá desempe-ñarse, al mismo tiempo, como parlamentario, consejero regional y consejero departamental.

Regresando a la función de control, ¿podemos ir más allá? Sin duda me parece que la interpelación individual de un miembro del gobierno puede ser una idea a desarrollar para evitar pasar tan fácilmente de una responsabilidad política a una responsabilidad penal. Desde luego, se necesitarían precauciones para no fragilizar la estabilidad guber-namental, un logro de nuestras instituciones actuales, aunque menos fuertes de lo que creemos, por ejemplo, tuvimos 18 primeros minis-tros desde 1958, es decir, un promedio inferior a 3 años en el cargo, contra 13 en Reino Unido desde 1945 (5 años de promedio) y 8 en Alemania, desde 1949 (o sea 7.5 años de promedio).

¹ Nota del traductor: la tentativa de reunir las dos asambleas locales (departamento y región) fue abandonada por el presidente Hollande, quien modificó la ley votada.

Jean-Claude Colliard: profesor, constitucionalista, juez electoral y hombre honesto

Dicho eso, ello nos llevaría de nuevo a plantear otras cuestiones, como la relación existente entre el presidente y el primer ministro. Pero no es el tema de hoy. Con eso, pues, consciente de haber hablado de manera muy general, se concluye mi introducción, ella también general, tal y como me lo pidieron.

Un nouveau Conseil Constitutionnel ?*

Résumé: dès ses premiers mois d'application, la question prioritaire de constitutionnalité a connu un vif succès. Cela pose la question de savoir si ce contentieux, nouveau et d'emblée important, est susceptible d'avoir des conséquences sur le Conseil et d'entraîner quelques évolutions. Celles-ci pourraient toucher son organisation, statut des membres et renforcement des services, sa procédure, tant pour le contentieux électoral que pour le contentieux a priori, ou sa place dans le concert des juges face au rôle de filtre des cours suprêmes nationales ou à la question de plus en plus présente de l'articulation entre droit constitutionnel national et droit européen.

Longtemps attendue, la question prioritaire de constitutionnalité a fait en quelques mois une entrée fracassante dans le PJF, entendez le paysage juridique français. Longtemps attendue puisque, faut-il le rappeler, l'idée, dans une version très proche de celle aujourd'hui en vigueur, a été lancée par Robert Badinter, alors président du Conseil constitutionnel, en 1988, avant d'être reprise par François Mitterrand dans son allocution du 14 juillet 1989. Mais le projet de révision constitutionnelle, nécessaire, s'il est voté à l'Assemblée nationale le 26 avril 1990 sera abandonné devant les réticences du Sénat. L'idée sera reprise en 1993 par la commission que préside Georges Vedel et qui est chargée de réfléchir à la réforme des institutions, mais le projet de révision déposé par la commission juste avant les élections législatives disparaît avec celles-ci, le gouvernement de M. Balladur refusant de le reprendre à son compte. L'ironie de l'histoire fait que le projet réapparait dans le rapport de M. Balladur remis en octobre 2007 et qui sera voté en 2008, sans réticence particulière du Sénat, pour devenir un des points essentiels de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008.

Quant au succès, la simple statistique le montre: le Conseil constitutionnel a examiné la première QPC, le 28 mai 2010 (la réforme étant applicable depuis le 1^{er} mars) et au 28 janvier 2011 a rendu 75

* Publié dans « Pouvoirs » n° 137, 2011 pp. 153-165.

Un nouveau Conseil Constitutionnel ?

décisions portant sur 94 des 118 questions transmises, tant par le Conseil d'État (57 renvois) que par la Cour de cassation (61 renvois), ces juridictions ayant décidé le non-renvoi dans 340 cas (soit 74% du total reçu par elles).

Il reste donc à date 24 affaires en instance. Sur ces 75 QPC, 41 ont abouti à une décision de conformité, 25 à une non-conformité totale ou partielle, 9 à un non-lieu.

Si l'on s'en tenait à la seule statistique, l'effet ne paraîtrait pas essentiel 25 inconstitutionnalités dans l'ensemble des lois existantes, parfois sur les têtes d'épingle, ne devraient pas conduire à considérer qu'il y a là une révolution juridique. Mais pourtant les choses ont changé ne serait-ce que dans la perception du Conseil constitutionnel par la presse et, de ce fait, par l'opinion publique : jusque-là la lecture de ses décisions est volontiers politique (le Conseil donne raison à la majorité... donne raison à l'opposition) puisque celles-ci interviennent dans la suite immédiate d'un débat parlementaire ou politique et, du coup, la légitimité de l'institution est contestée – qu'on se souvienne des réactions à sa décision sur le statut pénal du président de la République (CC, 22 janvier 1999, *Cour pénale internationale*), alors que la Cour de cassation est couverte de louanges après son arrêt *Breisacher* du 10 octobre 2001 qui, pour ce qui est des effets, aboutit exactement au même résultat. Mais, désormais, la presse est élogieuse, particulièrement pour la belle décision CC, 30 juillet 2010 (*M. Daniel W. et autres*) qui met fin aux excès toujours plus accentués de la garde à vue, les journalistes poussant même l'amabilité jusqu'à ne pas rappeler que, quelques années plus tôt, le Conseil avait, à l'occasion de l'examen des lois Perben, accepté des extensions pour le moins lourdes de ladite garde à vue !

« La troisième naissance du Conseil constitutionnel » titre même *Le Monde* (2 août 2010) dans le papier d'analyse qui conclut une page complète consacrée à la décision ; troisième naissance après sa création en 1958 et l'élargissement de la saisine en 1974, ce pourrait même être la quatrième en tenant compte de la décision fondatrice du 16 juillet 1971.

Alors un nouveau Conseil ? 75 décisions en dix mois c'est 8 par mois et, même si les séances sont groupées, 22 ont été consacrées aux QPC à la date du 10 décembre 2010 soit en six mois autant qu'une année pleine normale - hors contentieux électoral. D'où un très net accroissement

Jean-Claude Colliard: profesor, constitucionalista, juez electoral y hombre honesto

de la charge de travail mais, avouons-le, au moins pour les membres, la charge n'était pas telle que cet accroissement soit insupportable. Derrière cette évidence se cachent d'autres interrogations qui amènent effectivement à la question de savoir ce qui est susceptible de changer au sein du Conseil constitutionnel, même si l'on me permettra d'évoquer cela avec une pointe de mélancolie puisque j'ai bien aimé le Conseil tel que je l'ai vu fonctionner.

Pour autant, il me semble que l'importance présente et probablement plus encore à venir de la QPC pose plusieurs questions au Conseil, pour ce qui est de sa nécessaire professionnalisation, de l'évolution de sa procédure et de sa place dans le concert des juges.

I. La nécessaire professionnalisation

Le premier effet de la QPC, c'est de régler, me semble-t-il, la sempiternelle question de savoir si le Conseil est ou non une juridiction ; je n'ai pour ma part jamais eu de doute là-dessus, dans le sens affirmatif. Comment sans cela accepter que les indiscutables juridictions de l'ordre judiciaire ou de l'ordre administratif puissent s'entendre dire par une instance non identifiée si elles doivent ou non appliquer la loi ? Certes, on pourra toujours soutenir que le Conseil est une juridiction lorsqu'il statue en matière électorale ou en matière de QPC mais ne l'est pas dans le contrôle *a priori*, ce raffinement a ses limites et même la chauve-souris a dû être classée dans un genre. Mais cela suppose que le Conseil gagne en apparence – théorie oblige – et en réalité. Deux questions peuvent là être posées, celle des membres et celle de leur assistance juridique.

Les membres

Commençons par le plus facile, les membres de droit. La présence automatique au Conseil des anciens présidents de la République se justifiait déjà mal, elle ne se justifie plus du tout. La raison historique de leur présence était en théorie d'assurer à un ancien président un statut moral et matériel lui permettant de tenir son rang. Pour ce qui est du statut moral, la mention sur une carte de visite « ancien président de la République » me paraît valoir, au moins, celle de « membre du

Un nouveau Conseil Constitutionnel ?

Conseil constitutionnel ». Quant au statut matériel, il est largement assuré par la République avec, depuis une loi de 1953, une dotation annuelle équivalente au traitement d'un conseiller d'État, souvent des retraites de haut fonctionnaire et de parlementaire, un appartement ou des bureaux, une voiture et des collaborateurs, etc.

Reste alors la justification par l'expérience... Soit, mais il faudrait prendre garde à la situation où un ancien président – qui n'a qu'une voix – est mis en minorité dans un vote du Conseil, ce qui laisserait à penser que celui qui a appliqué pendant sept ou cinq ans la Constitution ne la maîtrise pas entièrement. L'avantage est donc faible et au surplus, il y a assez d'hommes politiques expérimentés autour de la table.

Par ailleurs, et que l'intéressé veuille bien me pardonner ce propos irrévérencieux, on peut s'étonner qu'un membre de droit ait fait savoir que, puisqu'il désapprouvait la procédure de la QPC, il ne participerait pas aux séances où il en serait question, de la même manière qu'il ne participait pas aux séances consacrées au contentieux électoral, ce qui peut se comprendre davantage. Curieuse juridiction où les juges choisissent leurs causes !

Le comité Balladur lui-même avait proposé cette évolution, l'actuel président de la République ne l'avait pas retenue, par délicatesse sans doute, mais le prétexte est là justifié pour rouvrir ce débat.

Quant aux membres nommés, je ne vois pas d'évolution nécessaire, si ce n'est qu'il faut peut-être resserrer le régime des incompatibilités, pour des raisons de temps mais aussi de principe. On voit mal comment un membre pourrait continuer à exercer la profession d'avocat alors qu'il a dans ses mains une part de pouvoir qui permet au juge de penser qu'il peut annuler la loi qu'il lui demande d'appliquer ou de ne pas appliquer. Quant aux professeurs de droit, il paraissait jusque-là suffisant de ne pas assurer le cours sur la V^e République (ce que j'avais fait pour ma part), mais comment maintenant émettre dans un enseignement la moindre appréciation critique sur telle ou telle disposition législative que l'on risque de retrouver à l'occasion d'une QPC ? Pour ce qui est de la question du mode de nomination, je la crois insoluble, je ne connais pas de formule qui fasse consensus, il y a forcément du politique et du juridique. Comme Dominique

Jean-Claude Colliard: profesor, constitucionalista, juez electoral y hombre honesto

Schnapper l'a souligné,¹ il est bon que le groupe constitué réunisse l'expérience de ceux qui ont connu le gouvernement, le Parlement ou le droit par son approche théorique. Elle a montré, je le dis pour elle, qu'une sociologue pouvait très vite se mettre au fait du droit et je me méfierais d'un Conseil composé uniquement de purs praticiens du droit. Pour autant, il serait utile que la corporation des professeurs de droit à laquelle j'ai l'honneur d'appartenir soit représentée, ce qui n'est pas le cas actuellement, et je ne tirerais aucune satisfaction à l'idée d'être le dernier !

Il y a évidemment une difficulté conjoncturelle : c'est que depuis 2002 les trois autorités de nomination sont issues – et s'en réclament – du même mouvement politique. Je ne sais pas comment la résoudre sauf à adjoindre à chaque membre nommé par un président d'assemblée un membre nommé en symétrie sur proportion de l'opposition de chaque assemblée puisque, depuis la révision de 2008, cette notion a pris place dans la Constitution (notamment article 48, al. 5), mais je ne suis pas sûr que cela aide à dépolitiser et cela amènerait rapidement à 15 membres.

Au demeurant, je crois pouvoir témoigner après d'autres, comme Jacques Robert,² que le clivage politique, s'il n'est pas toujours absent, est loin d'être permanent et que d'autres, affirmation de l'institution ou *self restraint* maximal, ouverture sur l'Europe ou réticence de nature souverainiste ont autant et souvent plus d'importance.

Une première garantie est d'ailleurs apportée par la nouvelle procédure d'examen par les commissions parlementaires des candidatures envisagées (article 13 et 56 de la Constitution). La garantie est moins dans le vote, car après tout il suffit de l'avis favorable des 2/5, que dans l'inquiétude que cela peut susciter chez les impétrants : il suffira de leur faire croire que peuvent être posées des questions comme « combien y a-t-il exactement de principes fondamentaux reconnus par les lois de la République » ou « quelles conséquences tirer de la formule selon laquelle le droit européen constitue un ordre juridique distinct intégré dans l'ordre juridique interne au sommet duquel demeure la Constitution » pour qu'une résolution mal assurée

¹ Une sociologue au Conseil constitutionnel, Gallimard, 2010.

² La Garde de la République, Plon, 1998.

Un nouveau Conseil Constitutionnel ?

faiblisse. L'exemple du Sénat américain montre que les cas de refus devant l'obstacle ne sont pas rares. En tout cas, je ne sais si c'est un premier effet de cette procédure, on ne peut naturellement que saluer la qualité des nominations intervenues depuis qu'elle existe.

Leur assistance juridique

Si l'on s'en tient à une diversité dans les nominations, ce qui me paraît donc souhaitable, encore faut-il que celui qui n'est pas totalement familier du droit constitutionnel et de ses arcanes puisse trouver les appuis dont il a besoin pour mener ses recherches et étayer sa réflexion.

Que ce que je vais dire ne soit surtout pas pris comme une critique à l'encontre du secrétaire général et du service juridique dont j'ai pu pendant neuf ans apprécier la parfaite compétence et l'exceptionnel dévouement, jour et parfois nuit, jours ouvrables et jours fériés avec des périodes de vacances réduites à une expression que condamnerait le code du travail. J'ai pu aussi constater que l'on peut demander assistance même si l'on est notoirement en désaccord avec l'opinion dominante en train de se dessiner. Mais, outre que cela peut conduire à une légère schizophrénie (je fais une note « pour » un conseiller qui est pour, une note « contre » pour un conseiller qui est contre), cela peut être délicat lorsque le président ou le secrétaire général en son nom ont fait savoir qu'ils tenaient à une solution ; cela peut arriver.

De plus, la charge de travail déjà très lourde va devenir écrasante avec la fonction nouvelle du Conseil, même si le service juridique est renforcé par la présence maintenant généralisée de collaborateurs temporaires, ce qui est une excellente chose pour nos jeunes doctorants et docteurs.

Je pense donc qu'il est temps de diversifier cette fonction d'assistance : on pourrait envisager la constitution de deux équipes et peut-être même, si on veut mettre un peu d'animation, distinguer l'une chargée d'explorer plutôt le pour et l'autre plutôt le contre, en alternant bien sûr, et même l'affectation d'un juriste assistant, à renouveler tous les ans ou tous les deux ans pour éviter les phénomènes d'appropriation, à chaque membre ; après tout un membre de la Cour suprême américaine a plusieurs *clerks* à sa disposition. On objectera que les débats du Conseil risquent de devenir les débats des *clerks*,

comme, paraît-il, les amendements parlementaires sont plus l'œuvre des assistants parlementaires que des titulaires des sièges. Mais, dans la mesure où on peut les croire capables de résister aux emballements juvéniles de leur assistant, le risque ne me paraît pas insurmontable.

Bien d'autres formules, sans doute plus subtiles que celles qui viennent d'être esquissées ici peuvent être envisagées. En tout cas, et de premières décisions du président Debré montrent qu'il en a bien conscience, un accroissement des moyens d'assistance juridique est nécessaire. Il est temps d'accepter, ici comme ailleurs, qu'une nouvelle procédure, surtout si elle aboutit à un alourdissement de la charge qui se rapproche ici du doublement, nécessite de nouveaux moyens.

L'évolution de la procédure

On veut évoquer ici les conséquences que pourrait avoir sur les autres missions du Conseil constitutionnel la procédure nouvelle de la QPC. On remarquera d'abord que, pour celle-ci, il a adopté un règlement intérieur précis (décisions du 4 février et 24 juin 2010) qui s'inscrit en parallèle des règlements déjà adoptés pour le contentieux des élections et celui des référendums. En revanche, contrairement à ce que laissait prévoir l'article 56 de l'ordonnance du 7 novembre 1958, il n'a pas adopté de règlement général pour le contentieux *a priori*, même s'il y a quelques éléments, notamment pour le régime des archives. Et on peut se poser la question de savoir si les solutions adoptées par la QPC ne sont pas amenées à « déteindre » tant sur le contentieux électoral que sur le contentieux traditionnel.

II. Le contentieux électoral

Il présente avec celui de la QPC de nombreuses ressemblances, il y a des parties intéressées à la solution et l'exigence du contradictoire y est encore plus forte. On sait que jusqu'en 2007 la procédure était entièrement écrite, échange de mémoires entre les requérants et le parlementaire dont l'élection est contestée, souvent mais pas obligatoirement par l'intermédiaire d'avocats. En revanche, la

Un nouveau Conseil Constitutionnel ?

plaidoirie verbale n'était pas admise, une expérience unique n'ayant pas été jugée concluante. D'où le sentiment d'une certaine opacité, les protestations du parlementaire déchu et sa menace de saisir la Cour européenne des droits de l'homme qui se trahissait généralement, si elle était mise à exécution pour la galerie, par un désistement discret et prudent quelques mois plus tard, la Cour de Strasbourg manifestant une grande prudence pour aborder ces questions.

Le président Debré a souhaité que les plaidoiries orales soient maintenant volontiers acceptées et l'expérience est paraît-il concluante ; il faudra sans doute que la même exigence de publicité globale que pour la QPC soit admise, à l'exception naturellement du délibéré, ce qui risque de conduire au déballage de quelques pratiques irrégulières, mais en fait, on en trouve bien trace dans les décisions. De plus il paraîtrait souhaitable que la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques soit entendue dans les cas où le Conseil envisage de ne pas faire sienne son appréciation du compte de campagne : après tout, c'est souvent sur sa saisine que le Conseil délibère, et à l'époque où je siégeais cela ne se faisait pas, alors que cela aurait paru parfois utile.

À propos du contentieux électoral, signalons ce qui pourrait apparaître comme une lacune de la loi : on sait qu'en matière électorale le Conseil considère que son rôle est celui d'une « juridiction ordinaire », en l'espèce le Conseil d'État, c'est-à-dire qu'il accepte d'exercer un contrôle de conventionnalité (CC, 21 octobre 1988, AN, Val-d'Oise, 5^e circ., *Asensi*), ce qu'il refuse comme on sait pour le contentieux des normes ; en revanche, et la jurisprudence est bien établie, il refuse d'exercer un contrôle de constitutionnalité sur les règles applicables à l'élection (ainsi l'exemple du rejet des 461 requêtes identiques du Front national sur le découpage électoral, décision du 28 juin 2007).

Mais ce strict parallélisme, d'ailleurs souhaitable, avec la mission du juge électoral du Conseil d'État ne risque-t-il pas d'être mis à mal par la QPC? En effet, il paraît possible qu'une QPC soit soulevée devant un tribunal administratif ou devant le Conseil d'État lui-même à l'occasion d'une élection locale, voire régionale, comme cela a été le cas en décembre 2010, puisque le respect du suffrage est certainement au nombre « des droits et libertés que la Constitution garantit », selon la formule de l'article 61-1 de la Constitution.

Or, en l'état actuel des textes, cette procédure ne pourrait être utilisée devant le Conseil constitutionnel puisque celui-ci ne peut être saisi que sur renvoi du Conseil d'État ou de la Cour de Cassation, dont on voit mal comment ils pourraient intervenir dans l'affaire.

Il serait tout de même paradoxal que le Conseil soit amené à se prononcer sur la constitutionnalité des règles applicables aux élections locales et pas de celles applicables aux élections parlementaires – ce ne sont pas toutes les mêmes. Faut-il pour cela compléter l'article 61-1 ou une décision prétorienne par analogie pourrait-elle suffire ? Je ne sais, mais il y a une incohérence qui, à droit inchangé, ne pourrait être rattrapée qu'en mobilisant le contentieux de conventionalité, ce qui n'est pas très satisfaisant. Au risque de tomber dans une perversité excessive, je suggère aux futurs candidats malheureux des circonscriptions de la Moselle et du Tarn, départements dont le Conseil a jugé que le découpage avait un « caractère discutable » (CC, 18 février 2010, *Loi ratifiant l'ordonnance portant répartition des sièges et délimitation des circonscriptions pour l'élection des députés*), sans pour autant les annuler, dans une décision quelque peu lénifiante, de tenter l'expérience...

III. Le contentieux *a priori*

Là encore on se pose la question de savoir si les règles de la QPC ne devraient pas amener à quelques modifications.

Le premier point est assez mineur, il concerne l'intervention : le Conseil a admis l'intervention de tiers dans trois QPC (CC, 7 octobre 2010, *CGT-FO et autres* ; CC, 18 octobre 2010, *Rachid M. et autres* et, même date, *PROCOS et autres*). Si l'intervention d'un tiers, qui a un intérêt légitime dans l'examen de constitutionnalité *a posteriori*, est admise, est-il possible de la refuser dans le contrôle *a priori* ? Cela peut d'ailleurs se faire assez facilement, en donnant un peu plus de reconnaissance aux « portes étroites » qui actuellement sont diffusées, ou non, aux membres sur décision du rapporteur et du président. Et il arrive qu'elles jouent un rôle dans la décision, par exemple s'il s'agit d'une consultation pertinente d'un savant collègue, ou parce qu'elles

Un nouveau Conseil Constitutionnel ?

donnent au rapporteur l'idée d'une saisine d'office à laquelle il n'aurait pas pensé spontanément.

L'autre question, plus importante, est celle de la décision prise sur le siège, à l'issue immédiate du délibéré. En matière de QPC la décision est prise quelques jours après l'audience, ce qui me paraît de meilleure méthode. Combien de fois ai-je entendu, au lendemain d'une décision aussitôt publiée, « on aurait dû », on aurait mieux fait de », sans que cela mette en cause le sens de la décision, mais avec le souci d'en améliorer la rédaction. Cela écarterait quelques impairs comme celui qui me paraît ressortir de la décision CC du 21 février 2008, *Loi relative à la rétention de sûreté*. La décision finale est heureuse, la solution de conformité aurait été à mon sens très dommageable pour le Conseil, mais le raisonnement, pour utiliser une litote que ne désavouerait pas le Conseil d'État, n'est pas insusceptible de critiques pour ce qui est de sa cohérence interne : si l'article 8 de la Déclaration des droits de l'homme n'est pas applicable puisqu'il ne s'agit pas d'une peine, la rétention de sûreté en ce qu'elle est privative de liberté sans l'intervention d'un juge n'est pas conforme au principe constitutionnel découlant de l'article 8 !

Une relecture quelques jours plus tard aurait certainement permis de rétablir une logique plus cohérente. Et puisque le Conseil se réunit beaucoup plus fréquemment, il n'y aurait que des avantages à se séparer sur un projet de décision, et à remettre le prononcé à une séance ultérieure, étant entendu que son sens ne serait pas remis en cause, mais que repentirs et améliorations pourraient y trouver place.

Le concert des juges

L'expression usuelle, due à Bruno Genevois, est celle de dialogue des juges, et je sais bien que le terme de dialogue ne limite pas à deux le nombre des interlocuteurs. Mais avec cinq candidats au titre de Cour suprême (voir la contribution de Denys de Béchillon dans ce numéro), le risque de contradictions et de fausses notes s'élève... d'où le souhait d'un concert aussi harmonieux que possible, la question se posant tant pour les juridictions nationales – qui sera le vrai juge constitutionnel ? – que pour les juridictions supranationales – et l'Europe dans tout ça ?

Qui sera le vrai juge constitutionnel ?

On sait qu'il existe en France la vieille idée d'un contrôle de constitutionnalité diffus, assuré de manière ponctuelle par le juge ordinaire et qui trouve sa source, en bonne partie, dans la légende créée autour de l'arrêt *Heyriès* (CE, 28 juin 1918) par la note de Maurice Hauriou.³ Après un demi-siècle de Conseil constitutionnel et un tiers de siècle de contrôle de conventionnalité, on aurait pu la croire un peu abandonnée, mais il n'en est rien. Je l'ai retrouvée, il y a quelques semaines lors de la soutenance de la belle thèse de Charles-Édouard Sénac,⁴ où l'auteur étend son propos à l'ensemble des juges. J'ai cru pouvoir lui dire que si l'idée était, à mon sens, un peu audacieuse pour l'heure, il se pourrait bien qu'il ait très vite raison. En effet, si l'on s'en tient aux premiers éléments statistiques, indiqués de façon liminaire, dans 74% des cas, le Conseil d'État et la Cour de Cassation décident de ne pas transmettre une QPC en estimant qu'il n'y a pas de problème de constitutionnalité. C'est bien le rôle qui leur est dévolu par la Constitution, mais cela veut dire que très majoritairement le brevet de constitutionnalité de la loi est délivré par ces juridictions et non par le Conseil constitutionnel. On l'a bien vu il y a quelques mois avec le refus par la Cour de cassation de transmettre une QPC sur la loi dite *Gayssot*. Sur le fond je suis largement d'accord avec cette position, ladite loi qui permet de poursuivre la contestation d'un crime constaté par un tribunal international ne me paraissant pas poser le problème de constitutionnalité, il existe bien une possibilité de poursuite pour la contestation d'un jugement rendu par les juridictions nationales. Il en irait différemment, à mon sens, des autres lois mémorielles qui à la fois définissent un crime et désignent son auteur, et sur ce deuxième point ce n'est certainement pas le rôle de la loi. Pour autant, on peut regretter que le brevet de constitutionnalité n'ait pas été donné par le Conseil constitutionnel : on croyait la QPC inventée pour cela.

Cela peut faire craindre que, avec son inscription dans la Constitution, le Conseil constitutionnel ait remporté une victoire

³ Voir Renaud Baumert, *La Découverte du juge constitutionnel, entre science et politique*, LGDJ, 2009.

⁴ L'Office du juge constitutionnel, Paris-II, 2010.

Un nouveau Conseil Constitutionnel ?

à la Pyrrhus : et si le juge quotidien de la constitutionnalité c'était l'autre ? Pour tenter d'éviter cela, j'avais proposé en vain devant les commissions parlementaires, lors de l'écriture de la loi organique, que le Conseil puisse se saisir spontanément d'une question qui ne lui aurait pas été transmise, à l'image du *Writ of Certiorari* de la Cour suprême américaine. Cela n'a pas été retenu, mais au moins est-il acquis que la liste de ce qui n'est pas transmis soit donnée au Conseil qui pourra toujours, j'ai déjà eu l'occasion de suggérer cette idée, par exemple à l'occasion d'observations annuelles sur la pratique de la QPC, regretter avec toutes les suavités nécessaires de ne pas avoir été saisi de telle ou telle question. Bien sûr, ce n'est pas très confraternel de frapper de suspicion la décision d'une cour voisine, mais c'est le prix à payer pour devenir ou rester le juge constitutionnel suprême, comme la nécessité de ne pas se sentir forcément lié par des termes du renvoi, s'ils étaient par trop précis. Et restera encore la concurrence des Cours européennes !

Et l'Europe dans tout ça ?

Commençons par un acte de repentance : j'avais cru pouvoir prédire, dans une des nombreuses journées d'études consacrées à la QPC avant la mise en place de la procédure, que le mécanisme de renvoi susciterait des réticences de la part du Conseil d'État, habitué à son autorité en matière de droit public, mais qu'il y en aurait moins avec la Cour de cassation qui n'intervient pas dans le même champ. C'est exactement le contraire qui s'est produit, le Conseil d'État a très bien joué le jeu, alors que la Cour de cassation a soulevé la question, pas illégitime mais sans doute inopportune, de savoir si la priorité de la QPC était compatible avec la primauté du droit européen (Cass., 16 avril 2010, *M. Melki*). Une réponse apaisante de la Cour de Luxembourg a permis que le choc frontal soit évité, mais l'incident a rappelé qu'après le brevet de constitutionnalité restait celui de conventionnalité.

Rien n'est pire pour une Cour « suprême » que d'être toisée par une autre, qui devient ainsi plus suprême encore, et rien ne serait pire pour la nouvelle procédure et pour le Conseil lui-même qu'une loi déclarée conforme à la Constitution soit déclarée quelques mois plus tard contraire à la Convention européenne des droits de l'homme

par exemple. Ce pourrait être parce que les corpus de référence sont différents (on voit mal où à vrai dire) ou parce que le niveau d'exigence est plus élevé à Strasbourg, comme on l'a vu en matière de validation avec l'affaire *Zielinski-Pradal* (CEDH, 28 octobre 1999).

Dès lors, il me paraît évident que, dans son examen de constitutionnalité, le Conseil constitutionnel, pour prévenir ce risque, sera amené, au moins implicitement, à examiner la conventionnalité. Et s'il le fait implicitement, pourquoi ne pas le faire explicitement ? On objectera bien sûr que ceci serait contraire à la célèbre jurisprudence IVG du 15 janvier 1975, mais il me semble que les choses ont changé suffisamment pour justifier un revirement partiel. Depuis 1975, il y a eu l'article 88-1, introduit dans la Constitution par la révision constitutionnelle du 25 janvier 1992, et le Conseil a commencé à prendre l'habitude de fonder ses décisions touchant à l'Europe sur cet article et non sur l'article 55 qui pourrait rester applicable au seul droit international général, à l'exclusion du droit européen, d'autant que celui-ci est désormais reconnu comme un ordre juridique distinct (voir notamment les décisions sur les traités européens, CC, 19 novembre 2004 et 20 décembre 2007).

Le Conseil a d'ailleurs déjà annulé une disposition législative comme contraire à une directive européenne, ainsi dans sa décision CC, 30 novembre 2006, *Loi relative au secteur de l'énergie*. Certes, d'une part, il s'agissait sur le point précis d'une loi de transposition et, d'autre part, cette censure apparaît comme ouvrant la voie à une curieuse figure d'acrobatie juridique puisqu'elle supprime la possibilité de retour au tarif réglementé comme contraire à la directive, du coup plus d'obligation de service public pesant sur GDF, du coup sa privatisation est possible... avant qu'une loi ultérieure ne rétablisse le retour au tarif réglementé une fois la privatisation faite – et cette loi ne sera pas déférée !

Bien sûr, je ne méconnaissais pas l'argument de la masse du droit européen (communautaire et CEDH) et j'ai un peu de mal à accepter qu'un paragraphe d'une directive puisse l'emporter sur la Constitution. Mais peut-être pourrait-on commencer par le droit originel, celui des traités, ce qui permettrait de soutenir avec plus de facilité devant la Cour de Luxembourg qu'une directive ne peut pas aller à l'encontre de l'identité constitutionnelle d'un État membre. Il reste encore quelques

Un nouveau Conseil Constitutionnel ?

limites au tout-européen comme cela vient d'être montré dans une autre belle thèse.⁵ Ajoutons au passage, sans vouloir souffler sur le feu, que cela pourrait être une réponse à une Cour de cassation s'obstinant dans son zèle communautaire.

Nous n'en sommes peut-être pas là... Mais le succès de la QPC et par là du Conseil qui la porte au principal ne sera reconnu que si elle apporte au citoyen une protection supérieure aux autres voies de recours. Cela suppose que, dans ce concert des juges, la voix du Conseil ne soit pas couverte par une autre !

Terminons par un dernier rêve : beaucoup de ce qui vient d'être esquissé suppose un net renforcement des moyens du Conseil, ce qui pose, malgré les aménagements faits, un problème de place, et le président Debré y a déjà fait allusion. Osons suggérer un déménagement et, en place de la procédure lamentable qui pourrait confier à des intérêts privés l'hôtel de la Marine, faisons-en une grande Maison des Libertés, le Conseil mais aussi le futur Défenseur des droits et quelques autres instances si la surface le permet. En face de l'Assemblée nationale, reliée à elle par la place et le pont de la Concorde, quel beau symbole et quel beau projet pour un quinquennat !

⁵ Jean-Philippe Derossier, *Les Limites constitutionnelles à l'intégration européenne*. Paris-I, 2010.

¿Un nuevo Consejo Constitucional?*

Esperada desde hace mucho tiempo, la cuestión prioritaria de constitucionalidad por fin fue integrada, de manera destacada, al espacio jurídico francés. Desde hace mucho tiempo, porque una versión similar fue propuesta por Robert Badinter, entonces presidente del Consejo Constitucional en 1988, y retomada por François Mitterrand en su discurso del 14 de julio de 1989. A pesar de su aprobación por la Asamblea Nacional, se abandonó la reforma constitucional como consecuencia de la oposición del Senado. Fue propuesta de nuevo en 1993 y en 2007, antes de su aprobación en la reforma constitucional del 23 de julio de 2008, ya sin oposición particular del Senado.

Este proceso es un éxito, tal como lo muestran las cifras: el Consejo Constitucional desahogó la primera QPC (cuestión prioritaria de constitucionalidad) el 28 de mayo de 2010 y, hasta el 28 de enero de 2011, resolvió 75 asuntos relativos a 94 de las 118 cuestiones turnadas por el Consejo de Estado (57) y la Corte de Casación (61), mientras estas jurisdicciones decidieron no turnar 340 casos (o sea, 74% de la totalidad). Como resultado, quedan 24 asuntos en instrucción. De estas 75 QPC, 41 se consideraron infundadas, 25 se consideraron fundadas de manera total o parcial, 9 se sobreseyeron.

* Publicado en *Pouvoirs*, núm. 137, 2011, pp. 153-165.

¿Un nuevo Consejo Constitucional?

Desde un punto de vista estadístico, su efecto no parece esencial, con solo 25 casos de inconstitucionalidad por detalles en el conjunto de leyes existentes. No se trata de una revolución jurídica, sino del cambio de la visión del Consejo Constitucional en la prensa y, por lo tanto, en la opinión pública. Hasta la implementación de la cuestión prioritaria de constitucionalidad, se hace una lectura política de sus decisiones (a favor o en contra de la mayoría), ya que siguen inmediatamente el debate parlamentario o político, lo que cuestiona su legitimidad. Basta con citar el caso de la decisión tomada acerca del estatus penal del presidente de la República (CC 22 de enero de 1999, Corte Penal Internacional). Al contrario, hoy en día la prensa lo alaba, especialmente por su decisión CC del 30 de julio de 2010 (Daniel W. y otros) contra los excesos de la detención por averiguación previa, sin recordar que aprobó unos años antes medidas contrarias.

El periódico *Le Monde* habla de un “tercer nacimiento del Consejo Constitucional” (el 2 de agosto de 2010), después de su creación en 1958 y de la ampliación del número de categorías de personas habilitadas para solicitarlo en 1974; incluso podría ser el cuarto, al tomar en cuenta la decisión fundadora del 16 de julio de 1971, que establece al Consejo como defensor de los derechos y de la libertad.

¿Entonces, un nuevo Consejo? Son 75 decisiones en 10 meses, o sea, 8 por mes y aunque se agrupan las sesiones, 22 fueron dedicadas a las QPC a fecha del 10 de diciembre de 2010, es decir, en seis meses tanto como en un año completo normal, fuera del contencioso electoral. En resumen, mucho más trabajo, aunque no es una carga imposible. Más allá de esta realidad, se plantean interrogantes que provocan mi melancolía, ya que me gustó su funcionamiento respecto de los cambios posibles en el Consejo, en razón de la profesionalización necesaria de la QPC, de la evolución del procedimiento vigente y de su ubicación en el conjunto de los jueces.

I. La profesionalización necesaria

El primer efecto de la QPC es confirmar el papel jurisdiccional del Consejo, además de establecer con base en qué autoridad puede decir, a jurisdicciones reconocidas en el orden judicial o administrativo, que

deben aplicar o no la ley. Claro, puede sostenerse que es una jurisdicción cuando resuelve en materia electoral o de QPC, y no cuando lleva a cabo un control *a priori* de la ley, pero al final debe pertenecer a una categoría y, ello, supone mejor apariencia y realidad. De ahí se derivan dos cuestiones respecto de sus miembros y sus asesores jurídicos.

Los miembros

Empezamos con lo más sencillo, los miembros de pleno derecho, o sea, la presencia automática en el Consejo de los antiguos presidentes de la República, que se justifica por la voluntad de asegurar al expresidente un estatus moral y material. En torno al estatus moral, ser expresidente equivale, en mi opinión, a ser miembro del Consejo Constitucional, y en lo que hace al estatus material, existe una dotación anual para los expresidentes desde 1953, a la cual se añaden, entre otros, un departamento o una oficina, un coche y colaboradores. Además, varios de ellos tienen pensiones de funcionario de alto nivel y de parlamentario.

Solo queda la justificación relativa a la experiencia, pero ¿qué pasa si la mayoría de los miembros vota de manera diferente a él? Dejamos pensar que quien aplicó la Constitución durante 7 o 5 años no la domina completamente. En conclusión, la ventaja es muy reducida, además el Consejo está integrado por varios hombres políticos experimentados. ¿Qué pensar también de la actitud de un expresidente que no participa en las sesiones de resolución de las QPC, porque está en contra de este recurso, y tampoco en las sesiones de resolución del contencioso electoral, lo que entiende mejor? ¿Curiosa jurisdicción en la cual los jueces eligen sus causas!

El Comité Balladur propuso una evolución acerca del tema, pero el actual presidente de la República se rehusó, por lo cual se tiene que abrir de nuevo el debate.

En torno a los miembros nombrados, no veo evoluciones necesarias, excepto respecto del régimen de los impedimentos judiciales por cuestiones de tiempo libre y también de principios. ¿Cómo un miembro del Consejo puede seguir ejerciendo su profesión de abogado, cuando el juez frente a él puede pensar, dado sus funciones, que está en posición de poder cancelar una ley que le pide aplicar o no? En el

¿Un nuevo Consejo Constitucional?

caso de los profesores de derecho, antes bastaba con no dar el curso relativo a la Quinta República, pero ahora, ¿cómo formular cualquier apreciación crítica acerca de una disposición legislativa que pueda cuestionarse en una QPC? De la cuestión de su método de designación, no creo que haya una solución consensual, se trata de un tema político y jurídico. Conviene que el Consejo sea integrado con personas que tienen experiencia como miembros del gobierno, del Parlamento o conocimiento en derecho desde una perspectiva teórica; sin embargo, Dominique Schnapper nos enseñó que una socióloga podía cumplir estas funciones jurídicas. No tendría confianza en un Consejo con puros profesionales del derecho, no obstante, sería útil que sea representada la corporación de los profesores de derecho, a la cual pertenezco, lo que no es el caso hoy en día, ya que soy el último.

Fuera de ello, existen dificultades coyunturales, como el hecho de que desde 2002 las tres autoridades de nominación (presidente de la República, del Senado y de la Asamblea Nacional) pertenecen al mismo partido. No veo solución, sino una doble nominación por los presidentes de las dos asambleas y la oposición política, ya que desde 2008 la Constitución reconoce esta noción (artículo 48, apartado 5), pero dudo que permita salir del debate político y, ello, llevaría a nombrar 15 integrantes.

Dicho eso, puedo atestiguar que aunque existe a veces una discrepancia política, no es siempre el caso, en otras tiene un papel más importante como la afirmación de la institución versus el *self restraint* máxima, o la apertura a Europa versus actitudes más soberanistas.

Además, el nuevo proceso de selección de los candidatos por las comisiones parlamentarias ofrece garantías por el examen en sí (artículo 13 y 56 de la Constitución), menos por el voto, ya que basta con tener el voto favorable de dos quintas partes de los legisladores.

Sus asesores jurídicos

Si importa la diversidad en las nominaciones, se requiere también que la persona que no sea especialista en derecho constitucional pueda tener el apoyo necesario para realizar sus investigaciones y puntualizar su reflexión.

Que no se considere lo que digo como una crítica contra el secretario general y el servicio jurídico y su trabajo excepcional, el cual aproveché durante nueve años —día y noche, día laboral y feriado, o en periodos vacacionales reducidos a su mínima expresión, lo que condenaría la ley laboral—, pero vi que puede solicitarse apoyos jurídicos, aun cuando uno no está de acuerdo con la opinión mayoritaria, lo que puede llevar a estos asesores a una cierta esquizofrenia (hacer una nota a favor para un consejero y otra en contra para otro consejero), y en el caso volverse crítico, esto suele pasar cuando el presidente o el secretario general en su nombre defienden una solución.

Además, la carga de trabajo importante va a volverse aplastante con la nueva función del Consejo, aunque se generalizó la ayuda de colaboradores temporales, lo que es una buena razón para nuestros doctores y doctorandos jóvenes.

Por lo tanto, pienso que es tiempo de diversificar esta función de asesor. Se podrían constituir dos equipos, uno para investigar a favor y el otro en contra, alternando los papeles entre ellos, así como asignar a cada miembro un jurista asesor, cambiándolo cada año o dos años para impedir el fenómeno de apropiación: en efecto, un integrante de la Suprema Corte estadounidense dispone de varios *clerks*. Puede objetarse que los debates del Consejo corren el peligro de volverse debates entre los *clerks*, como parece ser el caso en el Parlamento con los asesores de los legisladores, sin embargo, no creo que el peligro sea insuperable.

Muchas otras fórmulas son posibles, no obstante, el nuevo proceso necesita nuevos recursos dada la carga de trabajo.

II. La evolución del proceso

Quiero mencionar aquí las consecuencias del nuevo proceso QPC acerca de las otras misiones del Consejo Constitucional. En primer lugar, puede destacarse que adoptó un reglamento interno preciso (4 de febrero y 24 de junio de 2010), paralelo a los reglamentos vigentes en materia de contencioso, electoral y de los referéndum (al contrario del contencioso *a priori*, como lo dejaba esperar el artículo 56 de la ordenanza del 7 de noviembre de 1958, aunque existen elementos en lo

¿Un nuevo Consejo Constitucional?

que hace al régimen del archivo). Dicho eso, puede preguntarse si las soluciones adoptadas por la QPC no van a tener un impacto en el contencioso electoral, así como en el contencioso tradicional.

El contencioso electoral

Es muy parecido a la QPC, con sus partes interesadas y la exigencia de una contradicción, pero más fuerte. Hasta 2007, el proceso fue solo escrito, sin alegatos orales de las partes (después de una experiencia considerada no concluyente). De ahí, seguramente, la sensación de una cierta opacidad, las protestas de los parlamentarios no ratificados y sus amenazas de acudir al Tribunal Europeo de Derechos Humanos, muy prudente en el momento de abordar estas cuestiones.

Es el presidente Debré quien tomó la decisión para hacer que los alegatos sean orales, experiencia que parece ahora concluyente. Sin duda, la misma exigencia de publicidad máxima de las QPC deberá aplicarse al contencioso electoral, excepto para las deliberaciones, lo que llevará a hacer públicas unas prácticas irregulares que ya aparecen en las decisiones. Además, cabría escuchar a la Comisión Nacional de las Cuentas de Campañas y Financiamientos Políticos, en caso de desacuerdo entre el Consejo y ella misma, lo que a veces habría podido ser útil, pero no se hacía ello, cuando era miembro.

Señalamos también, en cuanto al contencioso electoral, una laguna de la ley. En efecto, sabemos que el Consejo considera que, en materia electoral, su papel es el de una jurisdicción ordinaria como el del Consejo de Estado, por lo tanto, acepta ejercer un control de convencionalidad (CC 21 de octubre de 1988, AN Val-d'Oise, Quinta Circunscripción, Asensi), lo que rehúsa en materia de contencioso de las normas. Asimismo, como lo establece la jurisprudencia, rehúsa ejercer un control de constitucionalidad de las reglas aplicables en la elección (por ejemplo, desechó 461 demandas idénticas del partido Frente Nacional relativa a la redistribución).

Sin embargo, este paralelismo deseable, establecido con la misión de juez electoral desempeñada por el Consejo de Estado, corre el riesgo de ser afectado por la QPC, ya que sí es posible presentar una QPC ante un Tribunal Administrativo o el Consejo de Estado durante una elección local o regional, porque el respeto del sufragio es parte de “los

Jean-Claude Colliard: profesor, constitucionalista, juez electoral y hombre honesto

derechos y de las libertades que garantiza la Constitución”, según la fórmula del artículo 61-1 de la Constitución, no lo es ante el Consejo Constitucional en una elección nacional, dado que le pueden someter una QPC solo al Consejo de Estado o a la Corte de Casación, que no intervienen de cualquier manera en las elecciones nacionales.

La paradoja sería que el Consejo conociera los casos relativos a la constitucionalidad de las reglas aplicables en las elecciones locales y no en las elecciones parlamentarias (no son siempre las mismas). Debe complementarse el artículo 61-1 o basta con una decisión pretoriana por analogía, no lo sé, lo cierto es que sin cambio esta incoherencia solo podría corregirse mediante el contencioso de convencionalidad, lo que no es satisfactorio.

El contencioso *a priori*

De nuevo, nos preguntamos si la QPC va o no va a desembocar en modificaciones en la materia.

El primer punto es poco importante, tiene que ver con la intervención de un tercero interesado autorizada en tres QPC (CC 7 de octubre de 2010, CGT-FO y otros; CC 18 de octubre de 2010, Rachid M. y otros, y misma fecha PROCOS y otros). ¿Si se acepta esta intervención de un tercero con interés legítimo en la revisión constitucional *a posteriori*, cómo rehusarla en la revisión *a priori*? Bastaría para eso dar más reconocimiento a las “puertas estrechas”, las opiniones enviadas al Consejo Constitucional por personas físicas o morales, respecto del control de constitucionalidad de una ley, que pueden influir en su decisión final.

El otro punto es más relevante y trata del tema de la toma de decisión inmediatamente después de la deliberación. En materia de QPC, la decisión se toma unos días después de la audiencia, lo que constituye un método preferible, para mejorar la redacción y evitar errores, como por ejemplo en el caso de la decisión CC del 21 de febrero de 2008, ley relativa a la detención de seguridad. Esta decisión final es perfecta en lo relativo a su contenido, pero puede criticarse el razonamiento formulado por la ausencia de coherencia interna:

¿Un nuevo Consejo Constitucional?

si el artículo 8 de la Declaración de los derechos humanos no es aplicable, ya que no se trata de una pena, la detención por razones de seguridad, que quita su libertad a alguien sin la intervención de un juez, no es conforme al principio constitucional que deriva del artículo 8,

Pues con unos días más se habría podido mejorar el proyecto de sentencia y como el Consejo se reúne de manera más seguida, hay muchas ventajas a separarse con un proyecto y tomar la decisión definitiva en una sesión posterior.

III. El concierto de los jueces

La expresión usual utilizada por Bruno Genevois es la de diálogo entre los jueces, lo que no limita a dos el número de interlocutores. No obstante, con cinco candidatos para el título de Suprema Corte crece el riesgo de contradicciones. De ahí la voluntad de un concierto lo más armonioso posible, tanto nacional (¿quién será el verdadero juez constitucional?) como internacionalmente (¿y Europa en eso?).

¿Quién será el verdadero juez constitucional?

Existe en Francia la idea antigua de un control de constitucionalidad difuso por el juez ordinario, con base en la leyenda creada alrededor de la sentencia Heyriès (CE 28 de junio de 1918) por la nota de Maurice Hauriou.¹ Lo que tienden a confirmar los primeros elementos estadísticos mencionados, o sea, 74% de las QPC no se turnaron por el Consejo de Estado y la Corte de Casación al Consejo Constitucional. Eso es exactamente el papel que les otorga la Constitución, pero significa, por lo tanto, que el certificado de constitucionalidad de la ley lo expiden estas instituciones y no el Consejo Constitucional, como lo vimos hace unos meses con el rechazo de la QPC de la Corte de Casación respecto de la ley nombrada Gaysot, argumentando que no existían

¹ Véase Renaud Baumert, *La découverte du juge constitutionnel, entre science et politique*, LGDJ, 2009.

problemas de constitucionalidad. Estoy de acuerdo con el fondo de la sentencia que considera constitucional poder presentar una demanda contra cualquier cuestionamiento de un crimen reconocido por un tribunal internacional, ya que existe este derecho cuando se trata de resoluciones pronunciadas por jurisdicciones nacionales. Es diferente, según yo, con las “leyes memoriales”, que definen al mismo tiempo un crimen y su autor, lo que no es el papel de la ley. Dicho eso, puede lamentarse que el Consejo Constitucional no haya atribuido este certificado de constitucionalidad de la ley, ya que creíamos que la QPC se había inventado para eso.

Esto puede llevarnos a temer que la inscripción de la QPC sea solo una victoria pírrica para el Consejo Constitucional, ¿si el juez constitucional cotidiano era el otro? Para luchar contra ello, había propuesto a las comisiones parlamentarias, sin resultado, durante la redacción de la ley que el Consejo pudiera desahogar de oficio una QPC no turnada, como el *writ of certiorari* de la Suprema Corte estadounidense. No se aceptó, no obstante, por lo menos es un hecho que la lista de todas las QPC rechazadas le sea transmitida, de tal manera que el Consejo puede, por ejemplo, por medio de su informe anual acerca de la práctica de la QPC, lamentarse de no haber sido solicitado. No es muy confraternal para las decisiones tomadas por otra Corte, pero es la única manera para volverse o seguir siendo el juez constitucional supremo, así como para no estar vinculado por los criterios demasiado precisos que fundan la resolución de remisión ante el Consejo de cualquier QPC presentada. No obstante, todavía existe la competencia con las Cortes europeas.

¿Y Europa en eso?

En primer lugar, tengo que hacer acto de arrepentimiento, pensaba que el mecanismo de remisión de la QPC generaría una oposición más fuerte por parte del Consejo de Estado que de la Corte de Casación, acostumbrado a su autoridad en materia de derecho público. Ocurrió exactamente lo contrario. En efecto, la Corte de Casación planteó el problema, no ilegítimo pero inoportuno de saber si la prioridad de la QPC era compatible con la supremacía del derecho europeo (Cass. 16 de abril de 2010 M. Melki). La respuesta de la Corte de Luxemburgo

¿Un nuevo Consejo Constitucional?

permitió evitar el choque frontal, pero ello nos acuerda que después del certificado de constitucionalidad queda obtener el certificado de convencionalidad.

Nada peor para una Suprema Corte que ser mirada por encima del hombro por otra, y nada sería peor que ver que una ley declarada conforme a la Constitución, rechazada por ser contraria a la Convención Europea de Derechos Humanos, en razón de un corpus de referencia diferente o de un grado de exigencia más alto, como lo vimos en materia de validación con el asunto Zielinski-Pradal (CEDH 28 de octubre de 1999).

Por lo tanto, me parece evidente que el Consejo Constitucional deberá, durante su examen de constitucionalidad, realizar un examen de convencionalidad por lo menos implícito, y ¿por qué no explícito?, aunque sea contrario a la jurisprudencia Interrupción Voluntaria del Embarazo del 15 de enero de 1975. No obstante, se añadió el 25 de enero de 1992 a la Constitución el artículo 88-1, en el cual el Consejo empezó a fundar sus decisiones relativas a Europa y no más en el artículo 55, que podría seguir aplicable a los casos de derecho internacional general con exclusión del derecho europeo, reconocido como un orden jurídico distinto (Decisión sobre los tratados europeos, CC 19 de noviembre de 2004 y 20 de diciembre de 2007).

En este contexto, el Consejo anuló una disposición legislativa por ser contraria a una directiva europea, la decisión CC del 30 de noviembre de 2006, ley relativa al sector energético que dio lugar a una curiosa acrobacia jurídica, entre reglamentación de la tarifa del gas y privatización de GDF (Gaz de France).

Desde luego, no ignoro el argumento crítico relativo al tamaño enorme que representa el derecho europeo (comunitario y CEDH); además, para mí, es difícil aceptar que un párrafo de una directiva prevalega por encima de la Constitución. Sin embargo, podría empezarse a aplicar el derecho original, el de los tratados, lo que permitiría defender más fácilmente, ante la Corte de Luxemburgo, la idea de que una directiva no puede oponerse a la identidad constitucional de un Estado miembro, pues existen todavía límites a una concepción jurídica completamente europea, lo que también podría constituir una respuesta a la Corte de Casación y su afán comunitario.

Para terminar, el éxito de la QPC y, por lo mismo, del Consejo depende de la tutela superior de los otros recursos existentes que provea al ciudadano, o sea, que en el concierto de los jueces, la voz del Consejo se escuche.

Terminamos con un sueño: todo lo que se esbozó aquí supone más recursos y más espacio, pues en lugar de vender el Hotel de la Marine se cree una casa de las libertades, con el Consejo y el defensor de los derechos en frente de la Asamblea como símbolo fuerte.

Quelle indépendance pour la justice ?*

Parmi les grands principes qui sous-tendent l'État de droit, c'est-à-dire la forme dans laquelle nous entendons que soient inscrites nos démocraties modernes, figure celui selon lequel nul ne peut être poursuivi ou détenu de façon arbitraire, et ceci a été proclamé depuis la Déclaration de 1789, même si la rédaction était un peu différente. C'est dire que la répression contre un citoyen, présumé avoir enfreint la loi, ne peut être exercée que de façon indépendante, on veut dire par là, sans que ce soit par obéissance au pouvoir politique, au gouvernement pour dire les choses simplement.

Jusque-là, c'est une évidence, on passera rapidement sur le fait que l'indépendance de la justice n'est appréciée — ou contestée — que par rapport au pouvoir politique : il est rarement question, du moins dans les vieilles démocraties d'Europe, de soumission au pouvoir économique, aux grandes entreprises par exemple et il n'est pas rare que celles-ci soient poursuivies et condamnées devant les tribunaux. On pourrait cependant remarquer que la question de l'argent n'est pas totalement absente de l'administration de la justice, qu'il s'agisse des frais générés par son accès, même si naturellement l'aide judiciaire existe, ou des honoraires parfois quelque peu extravagants de maîtres du barreau.

* Publié dans *Rendre la Justice*, éditions Sciences Humaines, 2013, pp 147-157.

Quelle indépendance pour la justice ?

Quoi qu'il en soit, c'est la question du rapport avec le pouvoir politique qui est posée et elle se fonde sur une ambiguïté de départ. Lorsque Montesquieu formule sa célèbre théorie de la séparation des pouvoirs (1748), parmi les trois puissances qu'il distingue, exécutive, législative et judiciaire, il accorde à cette dernière une importance particulière pour que le pouvoir soit « modéré », ce qui est son but. Ainsi, s'il admet des empiétements réciproques du législatif sur l'exécutif, il met en garde contre le fait que celui-ci détienne le judiciaire, « cette disposition suffit à faire sombrer la monarchie dans le despotisme ».¹ Et il préconise la combinaison souhaitable : « Dans la plupart des royaumes d'Europe le gouvernement est modéré parce que le prince qui a les deux pouvoirs laisse à ses sujets l'exercice du troisième ».²

Cette partie de la leçon sera retenue, mais au prix de quelques accommodements lorsque s'ajoute à l'exigence de modération celle de démocratie, c'est-à-dire pour aller au plus simple, que les titulaires de l'autorité de l'État soient élus par les citoyens ; cela paraîtra très vite évident pour le pouvoir législatif, d'où la montée de sa légitimité tout ou long du XIX^e siècle, plus lentement pour l'exécutif, même s'il est clair aujourd'hui que sa composition politique dépend de la volonté des citoyens, exprimée soit directement par l'élection au suffrage universel direct du principal responsable de l'État, soit indirectement par l'intermédiaire d'élections législatives qui sont aussi bien souvent l'élection du Premier ministre et de l'équipe gouvernementale.

Mais qu'en est-il du troisième pilier ? Logiquement, son indépendance, qui suppose au moins son égalité par rapport aux deux autres, devrait conduire là aussi à l'élection et à la légitimité qui en découlent. Les premiers révolutionnaires l'avaient bien compris ainsi puisque la Constitution de 1791 prévoyait l'élection des juges, même si les constituants de l'époque reculaient aussitôt devant leur propre audace en multipliant textes, précautions et mises en garde contre « le gouvernement des juges » et l'idée qu'il y a là un risque majeur pour la démocratie n'a pas disparu, loin s'en faut. L'élection des juges est en fait abandonnée dès la Constitution de l'an VIII et on ne la retrouvera

¹ Montesquieu, *De l'esprit des Lois*, Livre VI, chap. 5.

² Op. cit., Livre XI, chap. 6.

pas en France. Mais il existe quelques exemples dans le monde, ainsi, mais pas pour toutes les fonctions, aux États-Unis. À vrai dire, la montée d'une autre exigence, celle de la compétence dans un univers juridique très complexe, rend aujourd'hui cette perspective assez aléatoire. Conséquence sans doute de cet abandon, si on continue à parler du pouvoir législatif et du pouvoir exécutif, assis l'un et l'autre sur l'élection, on ne parle plus en France de « pouvoir judiciaire » mais « d'autorité judiciaire ».³

L'expression « pouvoir judiciaire » est rarement utilisée dans les constitutions françaises ; elle l'est pour la dernière fois par la Constitution de 1848 et ce n'est sans doute pas un hasard, puisque celle-ci apporte avec un régime présidentiel une stricte séparation des pouvoirs. Les lois de 1875 et la Constitution de 1946 éludent la question et la Constitution de 1958 consacre expressément son titre VIII à « l'autorité judiciaire », le contenu du titre étant la réaffirmation des grands principes (inamovibilité des magistrats, protection de la liberté individuelle, pas de détention arbitraire) et surtout l'institution d'un Conseil supérieur de la magistrature : c'est le moyen choisi pour garantir l'indépendance des membres de l'autorité judiciaire, ce qui pose la question difficile, en chantier permanent depuis 1958, de la composition de cette instance.

Si le président de la République est toujours dans la Constitution de 1958 « le garant de la l'indépendance de l'autorité judiciaire » (article 64 1), cette pétition de principe résiste mal à l'analyse. La garantie de l'indépendance semble être située essentiellement dans les garanties de carrière accordées aux magistrats dont les destinées sont confiées, solution assez générale en Europe, à un Conseil supérieur de la magistrature.

³ Denis Salas a tenté de la ressusciter, voir *Le Tiers-Pouvoir. Vers une autre justice*, Hachette, 2000, 323 p.

Quelle indépendance pour la justice ?

I. Garantie pour les magistrats et donc pour le justiciable

Le caractère essentiel du statut de la magistrature est le principe de l'inamovibilité, rappelé par l'article 65 al. 4 de la Constitution, mais qui n'entraîne pas — et finalement cette réforme est entrée dans les mœurs — qu'il y ait un droit à rester indéfiniment dans les mêmes fonctions (depuis 2002 pas plus de sept ans pour les présidents et les procureurs généraux), et pose à côté toute la question de la carrière et de la discipline.

Remarquons au passage que l'inamovibilité ne protège que les magistrats du siège, et que l'habitude en France est plutôt de considérer qu'il n'est pas anormal qu'il y ait un lien, on ne le qualifiera pas car il est variable selon les gouvernements et selon les époques, entre le gouvernement, plus spécialement le ministère de la Justice, et le parquet. C'est d'ailleurs un débat intéressant et potentiellement explosif avec la Cour européenne des droits de l'homme, car si nous considérons que la magistrature comprend et le siège et le parquet, la Cour est réticente sur le parquet en raison de ses moindres garanties d'indépendance justement.

L'essentiel est là dans les garanties de carrière : recrutement, avancement et discipline. Pour le recrutement l'essentiel est assuré par l'École nationale de la magistrature et si elle a pu faire l'objet de critiques ce n'est certainement pas d'être complaisante avec le gouvernement, quel qu'il soit.

Il est vrai que parallèlement des intégrations directes ont lieu dans la magistrature mais on n'a pas le souvenir que cela ait fait l'objet de procès en politisation. On peut cependant s'interroger sur la catégorie des juges de proximité dont il était fait grand cas il y a quelques années. Juge unique, non professionnel et sans appel, cela faisait beaucoup !

Le déroulement de la carrière, c'est-à-dire l'entrée dans le corps et la nomination à de nouveaux postes, est encadré par un ensemble de procédures très élaborées même si naturellement des améliorations sont toujours recherchées, et constituent l'essentiel de l'activité du CSM (plus de 2 000 cas examinés annuellement). Quant à la discipline, elle fait l'objet d'une dizaine de décisions par an, la faiblesse du nombre étant rassurante. Il y a peu d'exemples pour lesquels la procédure paraisse

avoir été détournée dans un but politique, même si parfois la menace a pu exister, avec en plus — ce qui est un peu étrange sur le plan théorique, même si cela constitue une garantie supplémentaire pour l'intéressé — le fait que les décisions du CSM en matière disciplinaire sont prises sous le contrôle du Conseil d'État.

Il est de bon ton d'affirmer que ces garanties pour les magistrats sont en réalité des garanties pour les justiciables, et il est vrai que l'un n'est pas exclusif de l'autre. Mais ce qu'il faut souligner ici, c'est que ces garanties sont pour beaucoup liées à l'existence d'une formation collective d'examen, le Conseil supérieur de la magistrature.

II. Le modèle « Conseil supérieur de la magistrature »

Le terme a une longue histoire pour sa forme moderne : elle commence dans les débats passionnés à la Chambre des députés en 1883 où deux projets Grévy proposent une formule très voisine de celles qui seront adoptées sous la Cinquième République : cela aboutira finalement à la loi du 30 avril 1883 qui, beaucoup plus modestement, transforme la Cour de cassation, lorsqu'elle siège en matière disciplinaire, en Conseil supérieur de la magistrature. Les débats se poursuivront dans la doctrine pour savoir s'il faut créer une institution autonome : de grands noms sont pour, par exemple Esmein, l'interprète le plus autorisé du droit constitutionnel républicain ou Carré de Malberg, d'autres sont contre comme Duguit.⁴

Il faudra attendre la Constitution de 1946 et son titre IX pour qu'il y ait la création d'une instance autonome et ouverte à des personnalités extérieures à la magistrature (un texte légèrement différent figurant, déjà, dans le premier projet constitutionnel de 1946).

Et l'institution, même si elle est modifiée à plusieurs reprises, on le dira plus loin, existera pendant toute la Cinquième République sans que son principe soit remis en cause.

⁴ Voir A.- M. Maller, « La responsabilité des juges dans le débats parlementaires de la fin de XIX siècle », in *Juger les juges du Moyen Âge au CSM*, Documentation française, 2000, p. 170-183.

Quelle indépendance pour la justice ?

Le modèle ne doit pas être si mauvais puisqu'il connaît une consécration internationale : la formule existe dans de nombreux pays européens, avec bien entendu quelques différences d'un cas à l'autre, notamment pour ce qui est de sa composition. Ainsi, l'Italie connaît un Conseil supérieur de la magistrature composé pour un tiers de magistrats et pour un tiers de « laïques » (professeurs de droit ou avocats) ; même structure au Portugal, mais les magistrats y sont en minorité (sept sur dix-sept membres) alors qu'ils sont majoritaires dans le Conseil général du pouvoir judiciaire espagnol (douze sur vingt et huit juristes extérieurs à la magistrature). On signalera que l'Allemagne a adopté un système plus compliqué avec des conseils différents suivant qu'il s'agit de discipline, de recrutement ou d'un rôle consultatif, ce tant au niveau fédéral que pour chaque *Land*.

La généralisation du système du CSM est attestée par la mention de sa nécessité dans plusieurs textes émanant du Conseil de l'Europe ou d'organismes dans son orbite comme la commission de Venise, notamment son rapport de 2007 sur la nomination des juges.⁵ L'idée dominante est que les juges doivent être nommés par un organisme indépendant comprenant sinon une majorité, du moins une large proportion de juges des différents niveaux avec une procédure de désignation permettant de respecter un pluralisme interne au corps judiciaire. Et il est fréquent que la commission rappelle cette exigence à l'occasion de l'examen d'un texte constitutionnel ou législatif, tout en laissant naturellement une latitude pour ce qui est des proportions des différentes catégories.

Car c'est là que se trouve le principal débat sur ces Conseils supérieurs de la magistrature : faut-il une majorité de juges, ce qui est tentant pour échapper à l'emprise des politiques mais conduit au risque du corporatisme, ou une majorité de « laïques » pour reprendre la savoureuse expression italienne, ce qui a évidemment l'effet inverse. Le cas français illustre bien cette situation.

⁵ CDL-AD (2007) 028.

III. Les compositions successives du CSM français

Pour s'en tenir à la Cinquième République, l'article 65 a connu trois rédactions successives et une quatrième est annoncée. Cela montre bien que les solutions intervenues n'ont pas été jugées satisfaisantes et à chaque fois c'est la question de la composition, avec celle de l'obligation pour le gouvernement de suivre l'avis, qui est le point essentiel du débat.

Dans le système originel, en 1958, le CSM a comme président le président de la République (le secrétariat du Conseil est d'ailleurs rattaché aux services de la présidence) et comme vice-président le garde des Sceaux. S'ajoutent à eux neuf membres, désignés par le président de la République dont trois membres de la Cour de cassation, trois magistrats du siège des cours et tribunaux, les six choisis sur une liste établie par le bureau de la Cour de cassation et comprenant pour chaque catégorie un nombre de noms triple (ordonnance du 22 octobre 1958) ; siègent en outre un conseiller d'État, choisi sur une liste de trois noms établie par le bureau du Conseil d'État et deux personnalités qualifiées. On a donc une majorité de magistrats (six sur onze) mais évidemment une très forte présence et donc influence du président de la République, facilement répercutée par le secrétaire général du Conseil qui fait partie de ses collaborateurs directs.

Ce système est modifié par la révision constitutionnelle du 27 juillet 1993 qui distingue désormais deux formations, l'une pour le siège, l'autre pour le parquet : le président de la République est toujours président et le garde des Sceaux vice-président pour les deux formations qui comprennent six magistrats (cinq du siège et un du parquet pour la formation du siège, l'inverse pour celle du parquet) élus dans quatre catégories différentes (L.O. du 5 février 1994), un conseiller d'État élu par l'assemblée générale du Conseil d'État et trois personnalités qualifiées nommées respectivement par le président de la République, le président du Sénat et le président de l'Assemblée nationale : la formule entraîne parité entre magistrats et non magistrats.

Là non plus, elle n'a pas été jugée satisfaisante et le poids du président de la République a continué d'être considéré comme excessif : il faut reconnaître à Nicolas Sarkozy le mérite d'avoir renoncé à siéger

Quelle indépendance pour la justice ?

— et donc à présider — avant de mettre en œuvre la révision de 2008 qui autonomise très largement, dans sa composition, le CSM. Si le principe des deux formations est conservé, la présidence est désormais assurée par le plus haut magistrat du siège, le Premier président de la Cour de cassation, pour la formation du siège et par le procureur général de ladite cour pour la formation du parquet. S’y ajoutent six magistrats (cinq et un comme dans la formule précédente), un conseiller d’État élu par l’assemblée générale, un avocat désigné par le Conseil national des barreaux et six personnalités qualifiées, désignées cette fois-ci à raison de deux pour chacune, par les trois autorités précédentes. On signalera que ces nominations sont désormais soumises à l’examen des commissions parlementaires compétentes et l’innovation est intéressante, non qu’il faille s’attendre à l’opposition des trois cinquièmes de l’une ou l’autre commission mais parce que la perspective de l’épreuve peut décourager des personnalités peu assurées de leur propre compétence, à l’image de ce qui se passe parfois au Sénat des États-Unis.

Donc, au fur et à mesure de cette évolution, une prise de distance certaine avec l’exécutif, tant pour ce qui est de la présidence de la République que du gouvernement, même si Jean Gicquel, qui pourtant a appartenu au CSM, le classe dans « les Conseils de l’Exécutif »⁶ et une majorité de « laïques » (huit sur quinze) et, sans doute en contrepartie, la présidence pour le magistrat le plus élevé... peut être un pas vers la tentation corporatiste, il semble d’ailleurs que l’automne 2012 soit le moment d’une lutte d’influence feutrée entre présidents des deux formations et chancellerie, avec en fond l’annonce d’une nouvelle révision constitutionnelle.

IV. Pistes pour une révision

On n’aura pas ici l’imprudence de proposer une solution idéale, d’autant qu’il n’y en a probablement pas. Une des questions qui sera certainement centrale est celle des suites de l’avis, obligatoire ou non,

⁶ Voir son manuel de droit constitutionnel, édité chez Montchrestien, 26^e édition, p. 684-685.

pour l'autorité de nomination : il y a gros à parier que la conformité, nécessaire pour le siège, sera aussi requise pour le parquet, ne serait-ce que pour amadouer la cour de Strasbourg. Une autre sera évidemment celle, récurrente donc, de la composition, à propos de laquelle on voudrait verser au débat trois considérations.

La première a trait au pluralisme, valeur essentielle de nos démocraties ; dans une formule heureuse le Conseil constitutionnel a affirmé que « le pluralisme est un objectif de valeur constitutionnelle, le respect de son expression une condition de la démocratie » (CC 19 juillet 2004, commerce électronique). Il est convenable que ce pluralisme soit mis en œuvre pour la désignation des membres des organes de nature constitutionnelle (Conseil constitutionnel et CSM) ou des autorités administratives indépendantes comme le Conseil supérieur de l'audiovisuel par exemple.

Mais comment le principe se traduit-il ? Souvent par la désignation des membres par les trois hautes autorités que sont le président de la République, le président du Sénat et le président de l'Assemblée nationale... sans prendre garde au fait que ces autorités peuvent appartenir toutes les trois au même camp politique, c'était le cas pour la droite de 2002 à l'automne 2011 et c'est le cas pour la gauche depuis juin 2012. Certes les nominations peuvent être empreintes de sagesse et il y a l'examen par les commissions parlementaires mais ce n'est pas une garantie suffisante pour ce qui est du pluralisme.

Une autre formule assez curieuse est le pluralisme des juridictions : désignation par le Conseil d'État, la Cour de cassation et la Cour des comptes pour un tiers chacun... intéressante pour l'harmonie entre les juges dans leur dialogue, cette solution présente peu d'intérêt par rapport à la conception habituelle du pluralisme.

Le fin du fin est sans doute de concilier les deux : ainsi la commission compétence pour l'examen du découpage des circonscriptions électorales, dite commission de l'article 25 de la Constitution. La loi du 13 janvier 2009 (devenue article L. 567 du code électoral) établit sa composition : trois membres désignés par les trois autorités politiques et trois désignés par les trois juridictions, à raison à chaque fois d'un pour chacune. Du point de vue de la géométrie c'est admirable, pour ce qui est de l'adéquation à l'objet c'est plus discutable. Il serait peut-être temps de sortir d'une certaine paresse intellectuelle en matière de

Quelle indépendance pour la justice ?

pluralisme de ces différentes instances et de réfléchir à des solutions qui permettent d'atteindre l'objectif.

La deuxième observation est qu'il y a là une possibilité fournie par la révision constitutionnelle de 2008 ; celle-ci, en suivant les propositions du comité Balladur, a procédé à une salubre opération de réalisme politique en introduisant dans la Constitution la distinction, évidente mais jusque-là informulée, entre majorité et opposition : les « groupes d'opposition » ont ainsi des droits reconnus par l'article 48, ou à reconnaître en application de l'article L. 51 1, même si le critère d'appartenance à la majorité ou à l'opposition n'est pas établi et si reste la question d'un groupe qui souhaiterait n'être ni de majorité ni d'opposition.

Sous ces réserves, que l'on peut sans doute dépasser, la distinction ainsi introduite pourrait être l'occasion d'une avancée utile en matière de pluralisme : pourquoi ne pas établir que dans un certain nombre d'institutions — et le CSM nouveau pourrait être un premier exemple — la moitié des personnalités qualifiées est nommée sur une liste proposée par le ou les groupes de la majorité et l'autre moitié par le ou les groupes de l'opposition, celles-ci pouvant être à nouveau nommées par moitié pour chaque assemblée, précaution utile si on veut l'acceptation du Sénat... Après tout, nous avons pris l'habitude de l'alternance (2012 est la septième depuis 1958...) et une telle formule mettrait à l'abri du soupçon les institutions concernées en cas de nouvelle alternance, ce qui ne serait pas un mince résultat.

Troisième et dernière observation, qui vient comme il se doit détruire ce qui a été dit plus tôt, le raisonnement que nous avons implicitement accepté repose sur l'idée que l'origine détermine le comportement du membre de l'instance : celui-ci, parce qu'il est magistrat votera avec les autres magistrats, celui-là, parce qu'il est désigné par une personnalité opposée au gouvernement votera contre les projets de ce dernier, etc. Heureusement, c'est plus compliqué que cela et l'indépendance existe aussi dans les têtes, confinant à ce que Robert Badinter appelle joliment « le devoir d'ingratitude » à propos de la nomination du Conseil constitutionnel.

Mais il est vrai aussi que les autorités de nomination ayant tendance, et c'est assez naturel, à trouver quelqu'un qui leur est intellectuellement proche, c'est pour cela même qu'il faut du pluralisme dans les autorités,

Jean-Claude Colliard: profesor, constitucionalista, juez electoral y hombre honesto

l'indépendance n'interdit pas la proximité. Cette dernière rend d'ailleurs assez vaine la question d'éventuelles pressions, cela peut exister mais c'est souvent inutile, le réflexe d'une personnalité étant volontiers déterminé par sa personnalité même, son histoire et sa carrière, chacun d'entre nous étant un « homme situé » pour reprendre l'expression du grand constitutionnaliste bourguignon qu'était Georges Burdeau. Il est donc assez probable que la position de celui qui est nommé soit proche de la position qu'aurait prise celui qui l'a nommé ; d'ailleurs pourquoi l'éviter ? Il serait absurde que par artifice on prenne une position différente de celle à laquelle on est enclin. Et donc la question de la composition des instances est peut-être encore plus complexe que ce que l'on a essayé d'esquisser ici, tout en admettant qu'elle n'est pas la seule pour garantir l'indépendance de la justice. Mais elle est probablement dans les préalables nécessaires.

¿Qué independencia para la justicia?*

Entre los grandes principios fundadores del Estado de Derecho, como elemento de nuestras democracias modernas, se encuentra el principio, proclamado desde la Declaración de 1789, que consiste en que ninguna persona sea demandada o detenida de manera arbitraria; es decir, la represión contra un ciudadano se debe realizar independientemente, sin intervención del poder político o del gobierno.

Hasta hoy, parece evidente que la independencia de la justicia se evalúa a partir de su relación con el poder político, ya que se trata raramente, en las antiguas democracias europeas, de sumisión al poder económico, toda vez que no es raro que las grandes empresas sean condenadas por los tribunales. Dicho eso, la cuestión del dinero no es un tema totalmente ausente de la administración de la justicia, en razón de los gastos necesarios para tener acceso a ella, o, aunque existe una asistencia jurídica, en razón de los honorarios extravagantes que piden los grandes abogados de la Barra.

Sin embargo, es la cuestión de su relación con el poder político la que se plantea con base en una ambigüedad original. En la teoría de Montesquieu relativa a la separación entre los tres poderes, Ejecutivo, Legislativo y Judicial, este último tiene un papel de moderador. Si

* Publicado en *Rendre la Justice*, éditions Sciences Humaines, 2013, pp. 147-157.

¿Qué independencia para la justicia?

bien reconoce una invasión recíproca entre el Legislativo y el Ejecutivo, advierte contra la posesión del Poder Judicial por el Ejecutivo: “Esta disposición basta para que la monarquía se hunda en el despotismo”¹ y describe la combinación deseable: “En la mayoría de los reinos de Europa, el gobierno es prudente, ya que el príncipe que posee los dos poderes deja a sus sujetos el ejercicio del tercero”²

Se conservó la lección, pero con adaptaciones, cuando se añadió a la exigencia de moderación la de democracia, esto es, la elección de los titulares de la autoridad del Estado por los ciudadanos. Este hecho parece rápidamente evidente para el Poder Legislativo, de ahí su legitimidad creciente a lo largo del siglo XIX. Por el contrario, el proceso fue más lento para el Poder Ejecutivo, aunque parece claro, actualmente, que su composición política depende de los ciudadanos: directamente mediante la elección del principal responsable del Estado, e indirectamente mediante elecciones legislativas, que sirven para designar tanto al primer ministro como a su gobierno.

Ahora, respecto al Poder Judicial, lógicamente su independencia —que supone, por lo menos, su igualdad con los demás— debería incluir la elección de sus integrantes y la legitimidad que resulta de ella. Así lo consideraron los primeros revolucionarios en la Constitución de 1791, aunque multiplicaron los textos para advertir contra “el gobierno de los jueces” como un riesgo para la democracia, idea que no ha desaparecido. De hecho, se abandona definitivamente la idea de la elección de los jueces en la Constitución del Año VIII. No obstante, todavía existe este tipo de elección en unos países, como, por ejemplo, en Estados Unidos de América, pero no para todos los cargos, en razón de la complejidad del ámbito jurídico. Por esta razón, no se habla más en Francia del Poder Judicial como de los poderes Ejecutivo y Legislativo, que tienen por base la elección, sino de una autoridad judicial.

La expresión *poder judicial* se ocupa poco en las constituciones francesas. Aparece por última vez en la Constitución de 1848, que introduce, además del régimen presidencial, una estricta separación entre los poderes. Las leyes de 1875 y la Constitución de 1946 eluden la

¹ Montesquieu, *De l'esprit des Lois*, Livre VI, cap. 5.

² *Op. cit.*, Livre XI, cap. 6.

cuestión, mientras que la Constitución de 1958 dedica su título VIII a la autoridad judicial, reafirmando los grandes principios (inamovilidad de los magistrados, protección de la libertad individual y prohibición de la detención arbitraria) y establece un Consejo Superior de la Magistratura para garantizar la independencia de los miembros de la autoridad judicial, lo que plantea el problema persistente de su integración desde 1958.

Si el presidente de la República aparece todavía en la Constitución de 1958 como “el garante de la independencia de la autoridad judicial” (artículo 64, 1), este principio no resiste al análisis. La garantía de la independencia parece relacionarse principalmente con garantizar la carrera de los magistrados con el control, lo que es común en Europa, de un Consejo Superior de la Magistratura.

I. Garantía para los magistrados y, en consecuencia, para el justiciable

El principio de inamovilidad es una característica esencial de la Judicatura, como lo especifica el artículo 65, apartado 4, de la Constitución, pero eso no implica que el magistrado ejerza para siempre las mismas funciones (desde 2002, no más de siete años en un mismo cargo para los presidentes y los fiscales generales). Por lo tanto, se plantea la cuestión de su carrera y disciplina.

Se tiene que destacar también que la inamovilidad solo se aplica a los magistrados, ya que la costumbre es que sea normal que exista un vínculo entre el gobierno, especialmente la secretaría de Justicia, y el Ministerio Público, lo que podría generar un debate explosivo con el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, ya que si consideramos que la Judicatura está compuesta por el conjunto de los magistrados y del Ministerio Público, el Tribunal expresa sus reservas en cuanto a la independencia de este último.

Sin embargo, lo esencial descansa en las garantías dadas respecto a las carreras judiciales: integración, promoción y disciplina.

La Escuela Nacional de la Judicatura es el organismo que se encarga de la integración de los magistrados y, si se critica, ¿no es por su

¿Qué independencia para la justicia?

complacencia con el gobierno! Asimismo, las integraciones directas, realizadas afuera de la Escuela Nacional de la Judicatura, no dieron lugar a ningún conflicto político. Solo, tal vez, nos podemos interrogar en cuanto a la categoría del juez de proximidad, muy de moda hace unos años: unitario, no profesional y con sentencias que no se podían impugnar, ¡era demasiado!

En cuanto a la carrera, está regulada por un conjunto de procedimientos muy elaborados que constituyen lo esencial de la actividad del Consejo Superior de la Magistratura (más de 2,000 casos analizados cada año).

Acerca de la disciplina, resalta que solo una decena de decisiones se toman cada año, lo que es reconfortante, con pocos ejemplos de procesos utilizados con fines políticos, ya que, hecho extraño en una perspectiva teórica, el Consejo de Estado controla las decisiones tomadas por el Consejo Superior de la Magistratura (CSM) en materia disciplinaria.

Se afirma, para terminar, que las garantías ofrecidas a los magistrados son en realidad garantías para los justiciables; sin embargo, se debe subrayar que descansan principalmente en una institución colegiada de revisión: el Consejo Superior de la Magistratura.

II. El modelo: Consejo Superior de la Magistratura

El término tiene una larga historia que empieza con los debates en la Cámara de Diputados en 1883 y los dos proyectos Grevy, que contienen fórmulas semejantes a la que adoptaría la Quinta República. Estos mismos llevarían a la adopción de la ley del 30 de abril de 1883, que hace de la Corte de Casación un Consejo Superior de la Magistratura cuando sesiona para resolver casos disciplinarios. Después de ella, seguiría el debate en torno a la creación de una institución autónoma, pero se tuvo que esperar hasta la Constitución de 1946 y su título IX para su creación, así como su integración por personas exteriores a la Judicatura. A pesar de varias modificaciones, esta institución sigue vigente en la Quinta República sin que su principio sea cuestionado.

Este modelo no debe estar tan mal, ya que es copiado internacionalmente, en particular en varios países europeos, con algunos cambios

Jean-Claude Colliard: profesor, constitucionalista, juez electoral y hombre honesto

relativos al proceso de integración. Por ejemplo, en Italia, el CSM está integrado por un tercio de magistrados y un tercio de laicos (profesores de derecho o abogados). Existe la misma estructura en Portugal, pero con una minoría de magistrados (7 de 17 miembros), cuando son mayoritarios en el Consejo General del Poder Judicial español (12 de 20, y 8 juristas exteriores a la Judicatura). En Alemania, el sistema es más complejo, con consejos diferentes para la disciplina, la integración o las consultas, tanto en el ámbito federal como regional.

La generalización de este sistema está avalada por la mención de su necesidad en varios textos del Consejo de Europa u organismos vinculados, como la Comisión de Venecia, por ejemplo, en su informe de 2007 relativo a la nominación de los jueces.³ La idea es que un organismo independiente (con un gran número de jueces de diferentes categorías) debe nombrar a los juzgadores mediante un proceso que permita respetar el pluralismo interno al cuerpo judicial. La Comisión repite frecuentemente esta exigencia cuando revisa textos constitucionales o legislativos, sin imponer, sin embargo, ninguna proporción entre las diferentes categorías, ya que ahí se encuentra el principal debate acerca de los consejos superiores de la magistratura. Se requiere una mayoría de jueces para liberarse de la influencia de los políticos, con el riesgo de un corporativismo judicial o una mayoría de laicos, con efectos inversos. El caso francés ilustra perfectamente esta situación.

III. Las diferentes integraciones del CSM francés

El artículo 65 ya cambió tres veces durante la Quinta República y se dice que un cuarto cambio está en preparación, lo que manifiesta una cierta insatisfacción, así como la vigencia del debate en torno a su integración y la obligación para el gobierno de conformarse a su opinión.

En el sistema original, en 1958, la CSM tiene como titular al presidente de la República (por lo tanto, la Secretaría del Consejo está adscrita a los Servicios de la Presidencia) y como vicepresidente al ministro de Justicia. Además de ellos, está integrado por 9 miembros designados por

³ CDL-AD (2007) 028.

¿Qué independencia para la justicia?

el presidente de la República: 3 miembros de la Corte de Casación, 3 magistrados de las cortes y 3 de los tribunales, elegidos en unas ternas establecidas por la Corte de Casación (ordenanza del 22 de octubre de 1958), así como 1 consejero de Estado, elegido en una terna establecida por el buró del Consejo de Estado y 2 personalidades calificadas. Por tanto, se crea una mayoría de magistrados y una fuerte influencia del presidente de la República mediante el secretario general, que es uno de sus colaboradores directos.

El 27 de julio de 1993 se modifica este sistema con la creación de dos grupos: uno dedicado a los magistrados y el otro al Ministerio Público. Su presidente y vicepresidente son todavía el presidente de la República y el ministro de Justicia. Están integrados por 5 magistrados y 1 fiscal para el primero, y 5 fiscales y 1 magistrado para el segundo, elegidos entre cuatro categorías de juzgadores diferentes. Se añaden a ellos 1 consejero de Estado, designado por la Asamblea General del Consejo de Estado, y 3 personas calificadas, designadas por el presidente de la República, el presidente del Senado y el presidente de la Asamblea Nacional. De esta manera, hay paridad entre los juzgadores y los demás.

Aun así, la influencia del presidente se consideró excesiva, aunque Nicolas Sarkozy renunció a participar en sus reuniones y, por lo tanto, a presidirlo antes de reformar la Constitución en 2008, como una forma de darle más autonomía. Si bien se conservan los dos grupos distintos, ahora sus presidentes respectivos son el presidente de la Corte de Casación, para el grupo dedicado a los magistrados, y el fiscal general, para el grupo dedicado al Ministerio Público. A ellos se añaden, como anteriormente, 5 magistrados y 1 fiscal, o 5 fiscales y 1 magistrado, respectivamente, más 1 consejero de Estado, elegido por la Asamblea General del Consejo de Estado; 1 abogado, designado por el Consejo Nacional de la Barra, y 6 personalidades calificadas, designadas por las 3 mismas autoridades mencionadas en el párrafo anterior (2 para cada 1). Señalamos que estas nominaciones deben estar ratificadas por las comisiones parlamentarias competentes, lo que puede desanimar a candidatos poco seguros de sus competencias, como ocurre a menudo en el Senado de Estados Unidos de América.

Como resultado, vemos paulatinamente un alejamiento del Ejecutivo, ya sea la Presidencia de la República o el gobierno, y la designación

Jean-Claude Colliard: profesor, constitucionalista, juez electoral y hombre honesto

de una mayoría de laicos (8 de 15). Sin embargo, se otorga la presidencia al magistrado con el mayor rango, un paso tal vez hacia el corporativismo, como lo enseña la lucha de influencia entre los dos presidentes y el Ministerio de Justicia, en otoño de 2012, con la nueva reforma constitucional anunciada.

IV. Pistas para una revisión

No queremos proponer una solución ideal, que no existe; no obstante, una de las cuestiones centrales es la aplicación obligatoria o no de la opinión emitida por la autoridad encargada de las nominaciones, y se puede apostar que la conformidad necesaria para los magistrados lo será también para el Ministerio Público, por lo menos para engatusar a la Corte de Estrasburgo. La otra es el problema recurrente de su integración, tema acerca del cual queríamos exponer tres consideraciones.

La primera tiene que ver con el pluralismo, valor esencial de nuestras democracias, como lo afirmó el Consejo Constitucional: “el pluralismo es un objetivo de valor constitucional, el respeto de su expresión una condición de la democracia” (CC, 19 de julio de 2004, negocio electrónico). Conviene que este pluralismo opere en la designación de los miembros de los órganos constitucionales (Consejo Constitucional y CSM) o de las autoridades administrativas independientes, como el Consejo Superior Audiovisual, por ejemplo.

Este principio se aplica mediante la designación de estos integrantes por el presidente de la República, el presidente del Senado y el presidente de la Asamblea Nacional, sin tomar en cuenta que estos tres pueden pertenecer al mismo bando político, como es el caso de la derecha de 2002 a 2011 y de la izquierda desde 2012. Aunque estas nominaciones están revisadas por las comisiones parlamentarias y se hacen con prudencia, no es una garantía suficiente para el pluralismo.

Otra fórmula curiosa es el pluralismo de las jurisdicciones: la designación de un tercio de los integrantes por el Consejo de Estado, la Corte de Casación y la Corte de Cuentas, importante para la armonía entre los juzgadores, pero no tiene ningún interés para el pluralismo en su concepción común.

¿Qué independencia para la justicia?

Lo mejor consiste en combinar las dos fórmulas, como es el caso de la comisión que se encarga de la redistribución electoral, llamada Comisión del Artículo 25 de la Constitución. La ley del 13 de enero de 2009 establece en su composición que 3 miembros sean designados por las 3 autoridades políticas y 3 por las 3 jurisdicciones. Dicho eso, cabría pensar en soluciones para alcanzar de manera indiscutible este objetivo.

La segunda observación es que la reforma constitucional de 2008 introdujo una distinción entre mayoría y oposición, en los artículos 48 y L. 51, 1, aunque no se estableció el criterio para pertenecer a la mayoría o la oposición y tampoco se resolvió la cuestión de un grupo que no quería pertenecer ni a una ni a otra. Con estas reservas, se podría proponer que la designación de los miembros calificados de ciertas instituciones se haga, por una mitad, con base en una lista propuesta por el o los grupos de la mayoría y, por la otra mitad, con base en una lista propuesta por el o los grupos de la oposición, de las dos asambleas legislativas. De esta manera, se podría evitar la sospecha contra las instituciones en caso de alternancia política, lo que sería un resultado importante.

La tercera observación contradice lo anterior, es decir, que el origen del miembro determina su voto: los magistrados con los magistrados y la gente opuesta al gobierno contra sus propuestas. Pero la independencia existe también en las cabezas, lo que Robert Badinter llama el “deber de ingratitud” respecto a la nominación en el Consejo Constitucional. Sin embargo, la independencia no prohíbe la cercanía, y la posición del nombrado está a menudo cerca de la autoridad que lo nombró; es por ello que se necesita pluralidad. En fin, la cuestión del nombramiento es tal vez más compleja que la que describimos y tal vez no la única para garantizar la independencia de la justicia, pero sí es una premisa necesaria.

Tercera sección

Un juge électoral

Un juez electoral

Financement des partis politiques et des campagnes électorales*

Merci Monsieur le Président, je vous prie de m'excuser mais comme je ne parle pas l'espagnol, je ferai cette conférence en français en comptant sur la traduction qui en sera faite. Je voudrais d'abord vous dire mes remerciements. Lorsqu'on travaille sur les lois électorales, on est souvent pris entre deux regards un peu critiques, le regard de l'universitaire qui trouve que c'est un sujet de technique qui n'expose pas à de grandes théories et que donc ce n'est pas très noble, et puis le regard des politiques qui trouvent curieux de s'intéresser à cela, quel est l'objectif de ces gens qui critiquent ce qui est fait et qui, s'ils continuent à critiquer, vont finir par nous faire perdre les élections, ce qui serait tout de même très ennuyeux ! On est un peu dans cette position et donc trouver brusquement un pays dans lequel il y a un véritable intérêt pour les lois électorales, dans lequel l'étude de la loi électorale et sa mise en œuvre disposent d'un tribunal, cela donne un peu l'impression d'arriver à la terre promise, alors merci aux organisateurs de cette conférence de m'accueillir dans cette terre promise.

Pour en venir à notre sujet, je dirai que le problème du financement des campagnes et des partis est une des questions les plus actuelles et évidemment les plus intéressantes de la législation électorale. Cette

* Cycle de conférences sur les "Thèmes électoraux d'actualité", 10 juin 1997, organisé par le PNUD, le Tribunal Électoral du Pouvoir Judiciaire de la Fédération et l'Institut Fédéral Électoral.

préoccupation est relativement récente, on a mis finalement pas mal de temps à s'apercevoir que la démocratie avait un coût et qu'il fallait se poser cette question de l'argent, des relations de l'argent et de la politique. Pendant longtemps cette relation est restée dans le non-dit et aussi dans le non-droit. On savait bien qu'il y avait quelque chose, mais il n'était pas de très bon ton d'en parler et finalement le système, l'expression du suffrage reposaient sur une sorte de consensus un peu honteux. Il y avait, c'est le schéma qui prévalait en Europe, il y avait d'un côté les partis de gauche appuyés sur des militants, souvent sur des organisations syndicales, et de l'autre côté, pour remplacer ces forces manquantes, des partis de droite qui s'appuyaient sur l'argent permettant de payer des propagandistes électoraux, donc sur les milieux économiques. Et tout ceci a fonctionné tant bien que mal jusque dans les années 60 où sont apparues dans la vieille Europe ce que l'on a appelé avec un peu d'admiration et d'agacement les -campagnes à l'américaine-, c'est-à-dire tout simplement l'interruption des procédés que nous connaissons sous le nom de procédés de marketing politique. Et, à partir de là, évidemment le coût des campagnes a augmenté de façon exponentielle et pratiquement semblait parti pour ne plus se limiter puisqu'on inventait toujours des procédés de marketing plus sophistiqués les uns que les autres ; cela a eu un certain nombre de conséquences et notamment de nombreux scandales à propos du financement politique qui ont touché plusieurs pays : l'Allemagne, la France, l'Italie, la Grande-Bretagne et en dehors de l'Europe, un pays comme le Japon, en ont été très souvent le théâtre.

Et donc il a fallu réagir, et c'est ainsi que l'on a vu apparaître au début des années 1970 dans de nombreux pays une législation, il en existait parfois déjà, mais peu observées, je crois que c'était le cas notamment en Grande-Bretagne et aux Etats-Unis. Si l'on considère la liste des quinze pays qui forment aujourd'hui l'Union Européenne, je précise que je limiterai surtout mon propos à l'Europe puisque sur l'Amérique du Nord, il a ici d'éminents spécialistes qui en parleront après moi. Si l'on regarde les quinze pays de l'Union Européenne, on s'aperçoit que le mouvement est très général : il commence en 1966 en Suède et au Danemark, en 1967 en Allemagne, en 1969 en Finlande, en 1972 aux Pays-Bas, c'est le moment d'ailleurs où la législation américaine sera considérablement renforcée, en 1974 en Italie, en 1975

en Autriche, et après en Grande-Bretagne, et puis- les dates seraient fastidieuses- au Portugal, en Grèce, en Espagne, en Belgique, et à partir de 1988, il faut bien dire que nous avons été parmi les derniers, en France.

C'est-à-dire qu'aujourd'hui, dans ces quinze pays de l'Union Européenne, si l'on laisse de côté l'Irlande qui vient de voter pourtant et le Luxembourg, et un petit peu la Grande-Bretagne qui n'a que des règles de plafonnement, il y a partout une législation portant sur le financement des activités politiques. Et je crois que cette réalisation montre bien l'importance de la question. C'est loin d'être un gadget comme on l'a cru à un certain moment, c'est vraiment un mouvement qui caractérise l'organisation de la démocratie, la juridicisation de la démocratie pour prendre un terme un peu compliqué, le fait que la vie politique soit de plus en plus encadrée par le droit. Je crois que dans quatre ou cinq siècles, si tout va bien, lorsqu'on écrira une histoire définitive de la démocratie, on notera que ce siècle, le xxème siècle, a été marqué par deux phénomènes majeurs : au début du siècle, la généralisation du suffrage, à la fin du siècle, la mise en place, que nous sommes en train de faire les uns et les autres, de règles pour une compétition démocratique loyale au premier rang desquelles se trouve la question du financement.

Alors évidemment, toutes ces législations sont très différentes les unes des autres, et si l'on prend les détails techniques, on s'aperçoit qu'aucune solution n'est semblable à sa voisine. Mais comme le problème à résoudre est finalement le même, assurer l'égalité des chances et la sincérité du suffrage, les éléments de solution sont souvent assez proches et permettent de dessiner une problématique générale des législations européennes. C'est essentiellement ce que je voudrais exposer ici, en faisant quelques allusions, peu-être plus qu'à d'autres, au cas français, mais je serai prêt tout à l'heure à répondre plus précisément sur ce cas si on le souhaite.

Cette problématique générale, elle repose me semble-t-il, même si ce n'est pas un plan très académique, sur quatre questions principales :

La première question, c'est un peu toujours la même, c'est celle de la légitimité d'une législation. Faut-il légiférer ou laisser l'initiative personnelle, la régulation par le marché, se faire, c'est la première interrogation ; si on répond oui, il faut légiférer, à ce moment-là on

se demande quelles sont les réponses techniques et la première réponse est évidemment l'idée d'agir sur les dépenses : puisque les dépenses électorales deviennent trop lourdes, comment les réduire, autrement dit puisque c'est l'augmentation qui pose le problème, peut-on limiter cette augmentation ? On peut également prendre la question, et c'est une troisième dimension, par l'autre bout. Agir sur la ressource, en acceptant cette augmentation des dépenses comme inéluctable dans les conditions modernes de la compétition politique et dire, eh bien à ce moment-là, il faut fournir la ressource, comment fait-on ? Et tout ceci, les solutions et les réponses sont multiples, débouche sur une question commune, et ce n'est pas le point le plus facile, c'est une obligation de contrôle ; si les règles posées doivent être effectivement respectées, être efficaces, il faut un organisme, un juge, pour les contrôler et il faut éventuellement des sanctions ; c'est la vieille idée des juristes positivistes, je crois qu'elle est vraie, il n'y a pas de règles, il n'y a pas de normes s'il n'y a pas de sanctions.

I

Je voudrais essayer de reprendre ces différents points en donnant quelques éléments d'illustration, et tout d'abord donc la question de la légitimité. Je crois qu'on peut souligner là trois interrogations. D'abord la première, la plus basique, c'est la question : financement privé ou financement public. On peut encore trouver des vertus, à l'idée traditionnelle selon laquelle un parti, les candidats d'un parti poursuivent des buts qui leurs sont propres, faire triompher leur idéologie, leur programme, faire élire leur représentant, et donc l'Etat garant de l'intérêt général n'intervient pas, seul le privé, les intérêts privés, choisissent de soutenir ces autres intérêts privés que sont ceux des partis politiques. Simplement, il faut voir que si l'on en reste à cette idée, c'est souvent le cas d'ailleurs, on expose les décideurs politiques qui sont résultat, si j'ose dire, d'une élection, à un certain nombre de tentations.

Bien sûr, on peut rêver d'une démocratie idéale dans laquelle les partis seraient financés uniquement par les cotisations de leurs adhérents ou de leurs élus, et donc n'auraient besoin de rien d'autre.

On sait très bien que cette situation n'a jamais existé et probablement n'existera jamais. Ce qui veut dire que les partis dans cette situation sont obligés d'accepter un certain nombre de dons, éventuellement de dons très importants, et si on ne veut pas réglementer, puisque je me suis mis dans cette logique, eh bien, on les accepte. Et le don entraîne, selon les vieilles règles sociologiques, ce qu'on appelle le contre-don, c'est-à-dire que s'il y a un donateur, il s'attend tout de même, bien sûr il a agi par idéologie, par sympathie, etc., mais il s'attend tout de même à un traitement favorable ; si c'est une entreprise, ça peut être dans l'idée de ne pas être forcément écartée de tous les contrats publics, si c'est un individu, ça peut être de bénéficier d'un certain nombre de rétributions, je taquinerais volontiers nos amis américains, mais ils pourraient bien me taquiner aussi, sur les nominations d'ambassadeurs, par exemple. Mais en tout état de cause, même s'il n'y a pas de contredon précis, il y a forcément l'idée élémentaire de ce que l'on pourrait appeler un «accès spécial». Quelqu'un qui a contribué à la victoire du parti mérite, par une simple règle de courtoisie morale, d'être écouté et donc on est déjà sur une pente qui n'amène pas forcément à la corruption, mais amène au moins à ce qu'on appellera pudiquement une inégalité de traitement ou un risque d'inégalité de traitement.

Et donc, cette solution apparemment neutre est évidemment très dangereuse. L'autre idée alors, c'est celle qui s'est développée beaucoup, c'est que finalement l'argent le plus neutre est l'argent public, avec une difficulté, c'est qu'il y a à l'encontre un argument très facile, très démagogique, qui consiste à dire aux *tax-payers*, aux contribuables : finalement vous allez payer pour des partis que vous combattez, donc c'est inadmissible. En réalité, il faut bien voir qu'il ne s'agit pas, lorsqu'il y a de l'argent public pour aider les partis ou les campagnes, d'aider tel ou tel parti, il s'agit d'aider l'ensemble du système, l'ensemble de ce qui va faire l'élection et le processus de décisions et pour employer une terminologie que nous aimons bien en France, je dirai que c'est un peu pour financer le service public électoral : ce ne sont pas les partis en tant que tels, ce sont les partis comme acteurs de ce service public électoral et s'il y a service public, il n'est pas du tout anormal qu'il y ait financement public.

Donc, il y a cette première interrogation qui est le point de départ, car si on répond non au financement public tout le reste

de la conférence n'a plus aucun intérêt n'a plus aucune raison d'être. Alors pour sortir de cette contradiction, il y a une formule assez astucieuse et c'est un second point sur cette question de la légitimité, c'est l'idée de permettre au contribuable de choisir s'il veut participer ou non à ce financement public, et c'est la différence entre des pays qui pratiquent l'idée d'une contribution obligatoire, c'est-à-dire que chaque contribuable participe forcément, automatiquement, lorsqu'il paye ses impôts à ce service public électoral ou l'idée qu'il peut décider et dire s'il accepte ou non qu'une partie de ses impôts soit affectée au financement des campagnes. C'est la formule qui existe aux États-Unis, chaque contribuable indique dans sa déclaration s'il accepte ou non et cette solution a été reprise récemment par la loi italienne du 2 janvier 1997 qui pour le financement des partis demande aux contribuables de décider s'ils acceptent, pour 0,4% de leur impôt, de participer à un fonds de financement des partis.

J'aurais tendance à penser que c'est une formule un petit peu artificielle, un peu superficielle, parce que finalement c'est un peu la caisse de l'État et si certains électeurs ne donnent pas là, ce sont d'autres qui donnent à leur place, mais enfin acceptons de considérer qu'ainsi les apparences sont sauvées. En dehors de ces deux exemples, la tendance est quand même beaucoup plus au financement obligatoire.

Mais que financer, c'est la question autour de ce problème de légitimité, car il y a deux grandes solutions possibles : on peut financer les partis politiques ou financer les campagnes électorales, ce qui n'est pas exactement la même chose, mais on peut très bien hésiter entre l'acte politique qui occasionne le plus de dépenses, c'est-à-dire la campagne électorale, et ne s'occuper que de celle-ci, ou considérer que les partis ont une fonction d'éducation politique permanente dans laquelle la campagne n'est qu'un moment privilégié. C'est un moment privilégié, mais il y a d'autres périodes ce qui amène donc à financer les partis par une dotation annuelle.

Certains États ne s'occupent que des partis, à charge pour eux de financer les campagnes, ainsi les pays nordiques comme la Suède, les Pays-Bas ou la Grèce, d'autres pays ne financent que les campagnes, c'est l'Allemagne, mais en réalité c'est plus dans la théorie que dans la pratique car comme le financement des campagnes se fait par fractions annuelles, cela ressemble beaucoup à un financement régulier des

partis ; ce sont aussi les Etats-Unis pour les élections présidentielles où c'est la campagne qui est prise en compte. Je crois que la tendance actuelle est de plus en plus à sortir de ce dilemme en prenant les deux à la fois, en finançant les partis et les campagnes par deux voies différentes, c'est la solution que l'on trouve aujourd'hui en Espagne, en Italie et en France, à la fois un financement régulier des partis et la prise en charge d'une partie importante des campagnes. L'idée de subvenir à des dépenses entraîne naturellement l'idée qu'il faut freiner ces dépenses, c'est donc le deuxième point, la deuxième série de questions que je voudrais aborder, l'action sur la dépense.

II

Puisque donc l'État pourvoit, le risque est évidemment que le système se mette à ressembler un peu au tonneau des Danaïdes, puisque l'État met de l'argent, allons-y tranquillement, dépensons de plus en plus, et donc il y a une évidente nécessité à limiter les dépenses, ce qui peut se faire me semble-t-il, par deux bons procédés, soit en interdisant les moyens de propagande trop coûteux, soit en établissant un plafonnement général des dépenses électorales.

Interdire certaines dépenses, les plus coûteuses, c'est s'attaquer évidemment à celles qui font appel à des moyens, à des procédés de type commercial, c'est-à-dire aux moyens de la publicité de marque, et on peut ainsi penser à interdire l'affichage commercial, les grandes affiches de plusieurs mètres carrés de dimension qui sont très coûteuses, ou interdire la publicité par voie de presse, elle aussi très coûteuse dans des médias importants ; c'est ainsi qu'en France une loi de 1990 interdit ces moyens dans les trois mois qui précèdent l'élection, interdire dans les trois mois c'est en réalité interdire à peu près totalement, car trois mois avant l'électeur même le plus averti trouve un peu étrange qu'un candidat vienne afficher pour une élection qui aura lieu bien plus tard. On considère que ceci peut avoir fait disparaître pour une élection comme l'élection présidentielle à peu près entre 30 et 40 % du coût de la campagne électorale.

Mais le débat essentiel, là, c'est évidemment la diffusion de spots de publicité à la télévision. Je veux souligner que c'est interdit à peu près

partout en Europe, sauf je crois en Italie, et qu'en contrepartie l'État fournit sur les chaînes publiques des plages d'expression qui permettent aux partis de s'exprimer avec une clé de répartition des émissions qui se fait selon les cas par égalité, totale ou, modulée, ou bien par un partage à la proportionnelle des voix obtenues aux élections précédentes. Cette interdiction d'accès commercial à la télévision, nous y tenons car nous croyons que sans cela le coût des campagnes exploserait de manière considérable, je crois qu'*a contrario*, mais Madame Elliott en parlera certainement, le coût des spots télévisés est le principal poste de dépenses des campagnes américaines.

Je n'insiste pas davantage car c'est un point tout à fait essentiel mais qui dépasse la question du financement, que celui de l'accès des différents partis aux médias et la manière d'y arriver dans des conditions satisfaisantes : c'est assez facile dans les systèmes où il y a des médias publics, c'est plus difficile avec des médias privés. Je laisse cela de côté mais je signale le problème.

La tendance générale que l'on trouve en fait dans les législations électorales, c'est l'idée du plafonnement des dépenses, c'est-à-dire d'établir un maximum de dépenses possibles pour les candidats. Ce qui amène à deux difficultés : d'abord est-ce que système de plafonnement est obligatoire ou pas ? On peut penser qu'*a priori* la logique, lorsqu'il est institué, c'est qu'il soit obligatoire pour tous les candidats. Dans chaque circonscription, même au niveau de l'État pour les élections nationales, les candidats peuvent dépenser le même montant. Et c'est effectivement la réponse européenne, ce n'est pas la réponse qui existe aux Etats-Unis où les lois de 1972 et de 1974 qui avaient prévu ce système pour les élections présidentielles ont été partiellement invalidées, Madame Elliot vous en dira plus, par un arrêt de la Cour Suprême, qui a affirmé que si un candidat est financé sur fonds publics, il peut avoir plafonnement, mais que s'il ne demande pas de fonds publics, il n'y a aucune raison de plafonner ses dépenses : s'il a de l'argent, il peut dépenser ce qu'il veut et donc là, on a un plafonnement facultatif. En réalité, je crois que tous les candidats à l'élection présidentielle ont toujours eu recours au système de plafonnement du financement public, sauf Monsieur Perrot en 1992, mais pas en 1996.

Et puis l'autre problème, c'est la question de niveau du plafond. C'est une question très difficile parce que, lorsqu'on a l'esprit de système, on

Jean-Claude Colliard: profesor, constitucionalista, juez electoral y hombre honesto

se dit que chaque député, chaque sénateur, a la même fonction, donc il est normal qu'il ne puisse faire que les mêmes dépenses. Oui, mais les conditions de la lutte électorale ne sont pas forcément les mêmes suivant le type de circonscription et donc on peut avoir le sentiment qu'il faut avoir un traitement différent d'une circonscription à l'autre, suivant les caractéristiques de celles-ci, les modalités d'accès, l'étendue, le nombre d'habitants et la législation en tient souvent compte, qui généralement prévoit une somme fixe par circonscription plus une somme par nombre d'habitants. C'est le cas en Grande-Bretagne avec en plus une distinction entre les circonscriptions urbaines et les circonscriptions rurales, où le plafond est un peu plus élevé pour tenir compte des frais de déplacements, ou bien c'est le cas en Espagne, en Italie ou en France où la somme est variable en fonction du nombre d'habitants de la circonscription.

Ce plafond des dépenses est généralement, de l'avis de ceux qui ont mené des campagnes, assez largement étendu, c'est-à-dire qu'il laisse de quoi se faire entendre, du moins dans nos habitudes européennes. Par exemple en France, la moyenne pour une élection législative, pour l'élection de députés, est de l'ordre de 70.000 dollars par circonscription, c'est une somme qui permet de faire campagne, je peux d'ailleurs en parler par expérience, pour avoir fait une campagne législative où j'ai trouvé que l'on pouvait parfaitement rester dans les limites de cette somme. Il est vrai que je n'ai pas été élu, ce qui enlève de la certitude à ma démonstration...

III

Le troisième élément, c'est la possibilité d'action sur la ressource. Il y a là encore deux possibilités d'action : la ressource privée, c'est-à-dire les dons, et la ressource publique, c'est-à-dire le financement par l'État.

Pour les dons privés, c'est assez complexe mais l'idée principale est certainement qu'il faut les moraliser au maximum pour éviter ces contre-dons que j'évoquais tout à l'heure. On trouve un certain nombre de restrictions qui sont l'interdiction faite de recevoir des dons de certaines catégories de personnes, par exemple, on trouve

très généralement l'interdiction de dons par des personnes étrangères, avec l'idée que cela peut peser sur la décision des futurs élus qui sont les futurs décideurs de l'État, l'interdiction de dons de personnes publiques dans la mesure où elles sont sous la dépendance de l'État, l'interdiction faite parfois même aux entreprises, c'est un débat que nous avons eu en France, qui a été très difficile, qui a d'abord été tranché par la négative, on a permis aux entreprises, et on a fini par interdire, à partir de 1995. C'est aussi je crois le cas aux États-Unis, ce qui aboutit d'ailleurs à la réglementation intéressante des *Political Action Committees*, mais je n'en parlerai pas davantage, ce sera l'un des points abordés par Madame Elliot.

On peut également limiter les dons pour éviter une trop forte obligation de reconnaissance, et donc limiter à un niveau faible, par exemple aux États-Unis 1.000 dollars par candidat et au plus 20.000, je crois pour le Comité National du Parti. En France, nous limitons les dons à l'équivalent de 6.000 dollars pour l'ensemble des candidats, si une personne physique veut décider de soutenir un ou plusieurs candidats. Donc l'idée c'est également d'insister sur les petits dons, de les favoriser, notamment par la solution qui est très souvent mise en avant de la déductibilité fiscale, c'est-à-dire que ces dons peuvent être déduits de la déclaration de revenus, ce qui est intéressant lorsqu'on est dans une tranche d'imposition forte. À ceux qui estiment que le financement privé est très suffisant, on fera remarquer que la déduction fiscale est déjà une aide de l'État, puisque cela représente sinon un financement effectif, du moins un manque à gagner pour l'État et que cela pèse donc déjà sur les finances publiques.

La seconde grande formule qui se développe c'est celle du financement public.

Il peut s'adresser aux partis, aux campagnes ou aux deux. Le problème commun est assez difficile, c'est celui de la clé de répartition. Comment répartit-on les sommes que l'État peut mettre à la disposition des partis ou des candidats ?

Pour les partis, la solution généralement retenue, c'est le résultat de l'élection législative précédente, c'est-à-dire en fonction du nombre de voix, par exemple l'Allemagne prévoit un remboursement aux partis politiques de 5 Deutsch mark, c'est-à-dire environ trois dollars par voix obtenue pour chaque parti. Il peut y avoir aussi une répartition

Jean-Claude Colliard: profesor, constitucionalista, juez electoral y hombre honesto

en fonction des sièges parlementaires, cette formule est maintenant rare, elle est transitoire, par exemple dans le nouveau système italien, ou bien un mélange des deux, une partie calculée sur les voix, une partie sur les sièges, c'est le cas de l'Espagne où la clé de la répartition est un tiers en fonction du nombre de sièges, deux tiers en fonction du nombre de voix, ou le cas français où c'est moitié-moitié.

La prise en compte des sièges est un élément assez intéressant car il montre l'idée sous-jacente d'avantager les partis qui participent effectivement à la fonction de représentation et à la fonction gouvernementale. *A contrario*, dans certains cas, on favorise les partis qui sont dans l'opposition par rapport à ceux qui sont au gouvernement, c'est le cas de nos amis suédois qui ont une conscience civique très développée et qui ont ce système très curieux, qui dans d'autres cultures paraîtrait un peu étrange, qui consiste à financer davantage les partis de l'opposition que les partis du gouvernement pour rétablir une sorte d'égalité.

Tout ceci est techniquement assez complexe et bute souvent sur la question du minimum : faut-il financer un parti dès lors qu'il existe et qu'il a quelques voix ou exiger un minimum ? La tendance est plutôt à un minimum assez faible, 0,5% des voix en Allemagne, 3% en Espagne, mais c'est un des points sur lequel butent souvent les législations, ainsi en France où le minimum de 5% prévu par la loi de 1990 a été annulé par le Conseil constitutionnel, ce qui fait que nous fonctionnons aujourd'hui sans minimum.

Le problème du financement des campagnes est relativement plus simple parce qu'évidemment la première idée qui vient à l'esprit est celle du remboursement. Soit un remboursement en fonction des voix, c'est le cas de l'Allemagne, j'en ai parlé à propos du financement des partis, même s'il s'agit en théorie du remboursement des campagnes mais les deux sont mêlés, ou bien en Italie où on rembourse en fonction du pourcentage obtenu. Une autre solution est le remboursement forfaitaire, c'est la formule que nous avons en France : on rembourse les dépenses à concurrence de la moitié du plafond dès lors que le candidat a atteint ce seuil. Je crois que c'est également la formule qui existe au Canada où ce critère de la moitié du plafond, me semble-t-il, est aussi retenu.

IV

Tout ceci est assez complexe et c'est ce qui amène à l'obligation de contrôle, et c'est par là que je voudrais terminer. Cette obligation de contrôle, on la trouve à peu près partout pour faire respecter ces règles. Elle comprend généralement plusieurs éléments : la limitation des dépenses ou des ressources entraîne l'obligation pour chaque candidat d'établir un compte de sa campagne, un compte unique, de désigner souvent un mandataire, un agent comme on dit dans la terminologie anglo-saxonne, pour établir ce compte, et ce compte sera transmis à une autorité de contrôle qui vérifiera qu'effectivement les règles relatives aux dépenses et aux recettes sont respectées, avec un pouvoir de sanction si elles sont transgressées.

C'est sur la portée de l'intervention de l'organisme de contrôle que les formules sont différentes : il peut y avoir transmission au juge pénal, je crois que c'est le rôle de *la Federal Election Commission* américaine ou bien au juge de l'élection, c'est ce que fait notre Commission des Comptes de campagne et des Financements Politiques (CCFP) en France qui transmet au juge de l'élection lequel va avoir à se prononcer sur la régularité de l'élection en fonction de cette éventuelle transgression des lois de financement, et à prononcer des sanctions qui peuvent aller assez loin jusqu'à la déchéance de l'élu et à l'interdiction pour cet élu de se représenter à l'élection partielle qui va être nécessaire, puisque le mandat est vacant.

C'est ainsi que pour les dernières élections législatives françaises en 1993, il a eu quatre députés qui ont été démis de leur mandat et qui ont été déclarés inéligibles pour un an du fait d'avoir transgressé les lois de financement. Quatre sur 177 ce n'est pas énorme, c'est quand même un signe assez fort, d'autant qu'il n'y avait eu que deux annulations pour d'autres motifs. On n'aura qu'au début de 1998 les chiffres pour les élections de 1997.

Enfin, et je terminerai vraiment par là, la principale difficulté très mal résolue sur laquelle nous butons un peu partout, tant pour des raisons juridiques que philosophiques, c'est le problème de l'articulation entre candidats et partis, parce que finalement nous continuons dans nos différentes législations électorales à vivre un peu sur la fiction du 19^{ème} siècle à savoir que la candidature est un acte individuel qui engage la responsabilité personnelle d'un candidat accessoirement

soutenu par un parti politique. Or, en réalité nous savons très bien que les campagnes électorales d'aujourd'hui ce n'est plus cela. Elles sont prises en charge par les partis qui désignent les candidats, ce qui n'est plus du tout la même chose, mais il y a là une véritable difficulté, voire même une hypocrisie. Ainsi pour la Grande-Bretagne, je parlais du plafonnement mais ce qui est plafonné ce sont les dépenses locales du candidat, les dépenses nationales du parti ne le sont pas. Je crois que c'est le problème des élections présidentielles américaines où, là aussi, le candidat est plafonné mais la dépense du parti, le fameux *soft money* de ces dernières élections, ne l'est pas et cela pose bien des difficultés.

En France, là aussi, si les dons des partis sont retracés dans les comptes des candidats, il y a une zone d'obscurité notamment dans les campagnes présidentielles. Et il est très difficile de résoudre la question, car il est très délicat de légiférer sur les partis, d'autant plus, mais c'est un autre sujet, comme c'est une de mes manies personnelles je n'y insisterai pas, d'autant plus donc que les partis sont souvent juridiquement très mal définis. En dehors de l'Allemagne qui connaît depuis 1967 la fameuse, la célèbre, à juste titre, Parteiengesetz, qui dit ce qu'est un parti politique, qui a organisé un statut des partis politiques, nous le savons assez mal. On hésite beaucoup à légiférer parce que les partis sont le vecteur, le cœur de la démocratie, que les lois sont faites par les représentants des partis et les partis légiférant sur les autres partis, c'est tout de même assez délicat. C'est une des difficultés, une des lacunes que nous retrouvons souvent et qui interdit dans plusieurs pays, en France notamment, d'avoir une législation véritablement complète et parfaitement rationnelle sur le financement politique.

Je conclurai par là, craignant d'avoir été un peu long, je conclurai en disant simplement que ces lois de financement sont nécessairement imparfaites, qu'elles sont en perpétuelle évolution, et il est très frappant de voir comment dans tous nos pays la loi évolue très rapidement, souvent d'ailleurs en raison d'un «dialogue» entre la Cour constitutionnelle et le pouvoir législatif, parce qu'elles encadrent une pratique qui elle-même évolue très vite. Toutes imparfaites qu'elles soient, elles représentent ou ont représenté un progrès important pour la démocratie et je crois que l'intérêt que nous leur portons aujourd'hui en témoigne.

Merci.

Financiamiento de los partidos políticos y campañas electorales*

Gracias, señor presidente. Me disculpo, pero como no hablo español, haré mi ponencia en francés. Quiero, en primer lugar, agradecerle. Cuando uno trabaja las leyes electorales se encuentra en medio de dos visiones críticas: la del universitario, quien considera que se trata de un tema técnico que no presenta grandes teorías, lo que no es muy noble, y la del político, quien se pregunta acerca del objetivo de esta gente que critica y teme perder las elecciones por su culpa. Por lo tanto, encontrar de repente un país que manifiesta un verdadero interés por las leyes electorales, en el cual se estudia la ley electoral, y que dispone de un Tribunal, es como llegar a la tierra prometida; por lo tanto, gracias por recibirme en esta tierra.

Para empezar, el problema del financiamiento de las campañas y de los partidos es una de las cuestiones más actuales e interesantes de la legislación electoral. Este interés es bastante reciente, ya que se necesitó tiempo para darse cuenta de que la democracia tenía un costo y para plantear la cuestión monetaria y su relación con la política. Durante mucho tiempo, esta relación fue opaca y estuvo fuera del derecho.

* Ciclo de conferencias relativas a temas electorales de actualidad, realizado el 10 de junio de 1997 y organizado por el PNUD, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y el Instituto Federal Electoral.

Financiamiento de los partidos políticos y campañas electorales

Se sabía que algo pasaba, pero el sistema y el sufragio descansaban en un consenso vergonzoso. Así funcionaba en Europa; por un lado, los partidos de izquierda recibían el apoyo de militantes y organizaciones sindicales y, por otro lado, la derecha pagaba a propagandistas electorales y recibía el apoyo de los ámbitos económicos. Todo ello funcionó así hasta la década de 1960 y la aparición de las campañas denominadas americanas, o sea, el uso de la mercadotecnia política. A partir de entonces, el costo de las campañas creció ilimitadamente, con la invención de procesos cada vez más sofisticados, lo que generó en varios países muchos escándalos respecto al financiamiento político: Alemania, Francia, Italia, Gran Bretaña y Japón. Por eso, al inicio de la década de 1970 se difundió una legislación ya existente en varios países, como Gran Bretaña y Estados Unidos de América, pero que se observaba poco. Si se consideran los 15 países de la Unión Europea, se puede ver que el movimiento es general: empieza en 1966, en Suecia y Dinamarca; en 1967, en Alemania; en 1969, en Finlandia; en 1972, en Países Bajos (se refuerza en Estados Unidos de América también ese año la legislación); en 1974, en Italia; en 1975, en Austria; después en Gran Bretaña, Portugal, Grecia, España, Bélgica y, en 1988, entre los últimos, Francia. Es decir, en los 15 países europeos, excepto Irlanda, Luxemburgo y de manera limitada en Gran Bretaña, con solo reglas relativas al tope de gastos, todos tienen una legislación respecto al financiamiento de las actividades políticas. Esto muestra su importancia y que es un movimiento que caracteriza la organización de la democracia, así como su juridización, o sea, la función del derecho en la vida política. En cuatro o cinco siglos, en la historia definitiva de la democracia, se escribirá que el siglo xx se caracterizó por dos fenómenos principales: al inicio del siglo, la generalización del sufragio y, al final, la implementación de reglas necesarias para una contienda democrática justa, entre las cuales se encuentra el financiamiento.

Desde luego, todas estas legislaciones son diferentes, con varias soluciones, en el detalle técnico; sin embargo, el problema es el mismo —asegurar la igualdad de oportunidades— y las soluciones son parecidas, lo que permite diseñar una problemática general de las legislaciones europeas.

Trataré principalmente el caso francés a partir de cuatro cuestiones principales: la primera en torno a la legitimidad de una legislación. ¿Se

Jean-Claude Colliard: profesor, constitucionalista, juez electoral y hombre honesto

debe legislar o permitir la iniciativa personal, la regulación por el mercado? Si cabe legislar, ¿cuáles son las respuestas técnicas? La primera de ella consistiría en regular los gastos, pues si estos crecen, ¿cómo reducirlos? También se puede actuar de otra manera en cuanto a los recursos, al aceptar este crecimiento inevitable de los gastos en las condiciones modernas de la contienda política, pero ¿cómo dar más recursos? A partir de estas soluciones y respuestas múltiples llegamos a la obligación del control; para la efectividad de las reglas, se requiere un organismo, un juez que controle y sancione, pues no hay reglas o normas sin sanciones.

I

Voy a tratar de retomar estos diferentes puntos con ciertos elementos ilustrativos. En primer lugar, la cuestión de la legitimidad. Se pueden destacar interrogantes, entre ellas, la cuestión del financiamiento privado o público. Se pueden encontrar ventajas en la idea tradicional, conforme a la cual un partido y sus candidatos buscan realizar sus propios fines, hacer triunfar su ideología y elegir a sus representantes sin la intervención del Estado garante del interés general, pero no la de los intereses privados que apoyan otros intereses privados que son los de los partidos políticos. Solo que, como a menudo es el caso, los políticos están en esta situación, frente a varias tentaciones.

Desde luego, se puede soñar con una democracia ideal, con partidos financiados por sus miembros y electos. Pero ello nunca existió y nunca existirá. Por lo tanto, los partidos deben aceptar donaciones, eventualmente muy importantes, y si no se quieren regular, entonces se deben aceptar. Una donación conlleva, según las reglas sociológicas, una contradonación; el donador, aunque actuó por ideología o simpatía, espera ser tratado de manera favorable: ganar licitaciones públicas para una empresa y retribuciones para un individuo. Me molestaría a nuestros amigos estadounidenses, como a mí, si hablásemos del nombramiento de los embajadores. Aun en el caso en el cual no haya contradonación definida, existe un acceso especial: alguien que participe en la victoria de un partido merece ser escuchado, lo que, sin ser corrupción, se puede llamar desigualdad de condiciones.

En conclusión, esta solución aparentemente neutra es muy peligrosa. La otra idea que se desarrolló es que lo más neutro es el dinero público, a la cual se opone un argumento demagógico: el contribuyente no quiere pagar para partidos que rechaza. Sin embargo, no se trata de ayudar a partidos, se trata de apoyar al sistema, a la elección o al servicio público electoral, en el cual los partidos son solo actores. Donde se provea un servicio público es normal que haya financiamiento público.

Esta primera interrogante es el punto de salida. Si se rechaza el financiamiento público, no tiene interés el resto de la conferencia. Para salir de la contradicción, se puede permitir a los contribuyentes elegir si desean participar o no en el financiamiento público. Ahí se encuentra la diferencia entre los países a favor de una contribución obligatoria y los demás, donde la decisión es libre, como en Estados Unidos de América, donde cada contribuyente elige en su declaración de ingresos si acepta o no. Recientemente, en Italia se votó también, en la ley del 2 de enero de 1997, permitir al contribuyente participar con 0.4% de sus impuestos para el financiamiento de los partidos.

Lo anterior me parece artificial y superficial, ya que unos aportan por los demás; sin embargo, la tendencia en los otros países es el financiamiento obligatorio. Pero qué financiar o no es la cuestión en torno a esta legitimidad. Dos soluciones son posibles: financiar a los partidos políticos o las campañas electorales no es lo mismo y se puede dudar entre la campaña electoral, el acto político más oneroso, y los partidos políticos, considerando que tienen una función de educación política permanente para el cual la campaña es un momento privilegiado; por lo tanto, es necesario dar recursos anuales a los partidos.

Algunos estados se encargan solo de los partidos, los cuales financian las campañas, tal es el caso de Suecia, Países Bajos o Grecia; otros países financian solo las campañas, como Alemania, pero solo en teoría, ya que en la práctica el financiamiento se hace de manera escalonada anualmente, lo que es muy parecido a un financiamiento regular, como en Estados Unidos de América, en las elecciones presidenciales. La tendencia actual es tomar en cuenta los dos casos de dos maneras diferentes, como en España, Italia y Francia: el financiamiento de los partidos y de una parte de las campañas. Apoyar los gastos conlleva naturalmente a frenarlos. Esta es la segunda serie de preguntas que quiero plantear.

II

Al pagar el Estado, el riesgo es el crecimiento sin fin de los gastos, entonces se necesita limitarlos de dos maneras: prohibiendo los medios de propaganda demasiado onerosos o estableciendo un tope general de gastos electorales.

Prohibir los gastos más onerosos equivale a prohibir los medios de comunicación de tipo comercial, como la colocación de carteles comerciales de gran tamaño, o los anuncios en la prensa, como lo establece la ley francesa de 1990, que los prohíbe tres meses antes de la elección, por lo que es raro que un elector vea un anuncio en ese plazo. De esta manera se ahorraron más o menos entre 30% y 40% del costo de las campañas electorales. Sin embargo, el debate esencial respecto al tema es la difusión de *spots* en televisión, lo que está prohibido en casi toda Europa, excepto en Italia, donde paralelamente existen pautas en los canales públicos para que se expresen los partidos, con una asignación igualitaria o proporcional según los resultados de la elección anterior. Sin esta prohibición se elevaría muchísimo el costo de las campañas; en efecto, es el primer concepto de gastos en las campañas estadounidenses.

El punto del acceso a los medios en condiciones satisfactorias es esencial, pero va más allá del financiamiento, y es más fácil con medios de comunicación públicos.

La tendencia general consiste entonces en establecer topes de gastos, lo que conlleva a dos problemas: en primer lugar, ¿el sistema de topes debe ser obligatorio o no? Lo lógico sería que fuera obligatorio para todos los candidatos en cada distrito, como es el caso en Europa, y no en Estados Unidos de América, después de la invalidación de las leyes de 1972 y 1974 en razón de una resolución de la Suprema Corte, que afirmó que se puede establecer un tope solo si se trata de un financiamiento con recursos públicos; en el caso contrario no hay tope, ya que cada candidato tiene derecho a gastar su dinero. En realidad, todos los candidatos eligieron el sistema de financiamiento público, excepto Parrott en 1992, pero sí lo eligió en 1996.

El otro problema es respecto al tope. Conforme a una visión sistemática de la ley, se debería permitir el mismo tope de gastos para diputados y senadores; sin embargo, la contienda electoral no es la

misma en cada distrito, y se puede considerar que se debe tratar cada uno de manera diferente en función de sus características: modalidades de acceso, tamaño, número de habitantes, situaciones que toma en cuenta la ley al prever una suma fija y una suma adicional por número de habitantes, como es el caso en Gran Bretaña, que distingue, además, distrito urbano y rural, y donde el tope es más alto por los gastos de traslación generados. Lo mismo ocurre en España, Italia y Francia.

Este tope permite promoverse perfectamente como candidatos, por lo menos en Europa; por ejemplo, en Francia, el gasto promedio es de 70,000 dólares por distrito, lo que permite llevar a cabo una campaña. Puedo acreditarlo a partir de mi experiencia personal como candidato, aunque es cierto que no fui electo, lo que tal vez le quita certidumbre a mi demostración.

III

El tercer elemento es actuar con los recursos, que son de dos tipos: privados, como las donaciones, y públicos, como el financiamiento público. Respecto a las donaciones privadas, es complejo, pero hay que moralizarlas lo más posible para evitar todo tipo de contradonación, como mencioné anteriormente. Por lo tanto, se establecieron ciertas restricciones, como la prohibición de donar para ciertas categorías de personas, como los extranjeros, quienes pueden influir en la decisión de los futuros electos y los futuros responsables del Estado; las personas públicas, ya que dependen del Estado, e incluso las empresas, en torno a las cuales el debate en Francia fue complejo, porque al inicio se les permitía donar, pero perdieron este derecho en 1995. Tal fue el caso de Estados Unidos de América, lo que generó la reglamentación de *political action committees*.

También se puede limitar el tope de las donaciones para reducir el reconocimiento debido; por ejemplo, en Estados Unidos de América el límite es de 1,000 dólares por candidato y 20,000 para el comité nacional del partido, mientras que en Francia el tope es de 6,000 dólares para cada candidato.

La idea es favorecer las pequeñas donaciones mediante deducciones fiscales. Para quienes consideran que el financiamiento privado es suficiente, cabe señalar que la deducción fiscal equivale a una ayuda del Estado, que impacta al erario.

La segunda fórmula es la del financiamiento público para los partidos, las campañas o ambos. El problema común, en este caso, se encuentra en la repartición disponible para los partidos o los candidatos.

Para los partidos, generalmente se toma en cuenta el resultado de la elección legislativa anterior, o sea, el número de votos obtenidos. En Alemania está previsto un reembolso de 5 marcos alemanes, el equivalente a más o menos 3 dólares por voto obtenido para cada partido. Existe otra asignación con base en el número de escaños parlamentarios; es menos popular esta fórmula transitoria en el nuevo sistema italiano o, mezclada con la otra, en España (1/3 de la asignación) o en Francia (1/2 de la asignación). En este sistema, se toma en cuenta el número de escaños, lo que manifiesta la idea subyacente de apoyar a los partidos que participan efectivamente en las funciones de representación gubernamental. Contrariamente, ciertos países apoyan con más financiamiento a los partidos opositores para mantener un cierto equilibrio, tal es el caso de Suecia, donde la conciencia cívica es muy alta y tal vez extraña en otras culturas.

Todo ello es técnicamente complejo y conlleva al problema del mínimo: ¿se debe financiar cualquier partido o exigir un número mínimo de votos? La tendencia es un mínimo muy bajo: 0.5% de los votos en Alemania y 3% en España. Sin embargo, es un problema en varias legislaciones; en Francia, el mínimo de 5% fue cancelado por el Consejo Constitucional.

La cuestión del financiamiento de las campañas por medio de un reembolso es más sencilla, según el número de votos. Tal es el caso de Alemania, donde este se confunde con el financiamiento de los partidos, o según el porcentaje de votos recibidos, como ocurre en Italia. La tercera solución es un reembolso fijo, como en Francia, o la mitad del tope cuando lo alcanza el candidato, como en Canadá.

IV

Para terminar la complejidad de estos sistemas, es necesario hablar de la obligación de un control para hacer respetar las reglas. La lógica es: limitar los gastos o los recursos obliga a cada candidato a abrir una cuenta única destinada para la campaña y a designar a un mandatario responsable de la misma, que se turnará a una autoridad de control, encargada de revisar la aplicación de las reglas relativas a los gastos e ingresos de campañas, y que goza de un poder sancionador. La diferencia entre los países se encuentra en el alcance de la intervención del organismo de control: se puede turnar el caso al juez penal, como es la función de la Federal Election Commission estadounidense, o al juez electoral, como la Comisión Nacional de las Cuentas de Campañas y Financiamientos Políticos (CNCCFP) en Francia, que resuelve la regularidad o no de la elección, a partir de la supuesta transgresión de las leyes financieras, y decide sanciones, que pueden generar la anulación de la elección y la inelegibilidad, lo que provocaría una elección extraordinaria.

De esta manera, en las últimas elecciones legislativas francesas de 1993, 4 diputados perdieron su mandato y fueron inelegibles durante un año, por haber conculcado las leyes relativas al financiamiento de las campañas. Si bien se trata de 4 de 117, es una señal alarmante. Sin embargo, la dificultad principal, tanto jurídica como filosófica, es la relación entre candidatos y partidos. Seguimos viviendo con la idea del siglo XIX respecto a que una candidatura individual recibe el apoyo accesorio de un partido político, pero esto ya no sucede en la actualidad. Por ejemplo, en Gran Bretaña existe un tope para los gastos locales del candidato, pero no para los gastos nacionales del partido. La misma situación ocurre durante las elecciones presidenciales estadounidenses, con un tope para los gastos del candidato, pero no para los gastos del partido, denominado *soft money*.

Esta situación también ocurre en Francia; aunque aparecen las donaciones de los partidos al candidato, hay una laguna durante las campañas presidenciales. Adicionalmente, es difícil legislar acerca de los partidos, ya que su definición jurídica no es precisa, contrariamente a lo que ocurre en Alemania, que desde 1967 dio un estatus a los partidos políticos en su Parteengesetz. El motivo por el cual hay tanta incertidumbre al momento

Jean-Claude Colliard: profesor, constitucionalista, juez electoral y hombre honesto

de legislar se debe a que los partidos son el corazón de la democracia y son los representantes mismos de estos quienes hacen las leyes y legislan respecto de los otros partidos, lo que es delicado. Ahí está la dificultad, la laguna, como en Francia, que impide tener una legislación completa y racional relativa al financiamiento político.

Concluiré diciendo que estas leyes de financiamiento son necesariamente imperfectas y están en constante evolución. Cabe resaltar la evolución rápida de la legislación en todos nuestros países, por parte en razón de un diálogo entre la Corte Constitucional y el Poder Legislativo, porque regulan prácticas que cambian rápidamente. No obstante, a pesar de sus imperfecciones, representan o representaron un avance importante para la democracia y creo que el interés que manifestamos por ellas lo demuestra.

Gracias.

La liberté des partis politiques*

Même si le rêve kelsénien d'une démocratie organisée comme État de partis semble toujours aussi éloigné de sa réalisation, la question de la liberté des partis politiques, autrement dit celle de leur statut, reste très présente dans nos débats sur la nécessaire modernisation du système institutionnel. Qu'il s'agisse des imperfections de la législation sur le financement des activités politiques ou d'éventuelles mesures juridiques ou judiciaires qui pourraient être opposées aux menées du Front National, c'est bien sur cet obstacle que viennent buter d'éventuelles solutions.

En faisant le point, il y a quelques années sur l'état de la question¹, nous avons essayé de montrer que la France devait, à l'instar d'autres démocraties européennes, organiser un système de financement public et que ceci débouchait sur la nécessité - et les difficultés - de définir un statut, au moins minimum, des partis politiques, afin que ceux-ci cessent d'être comme des fantômes, caractérisés par quelques apparitions dans la législation, sans que la nature de leur être soit clairement définie.

* Publié dans « Mélanges Jacques Robert », Montchrestien 1998, pp. 78-98.

¹ Cette contribution prend la suite de celle figurant dans les *Mélanges* rassemblés en l'honneur de mon père. Qu'il me soit permis d'ajouter que cette continuité se veut comme un rappel de l'amitié qui liait Claude-Albert Colliard et Jacques Robert. « Les partis politiques oubliés des libertés publiques », p. 405-422 in *Droit et libertés à la fin du xx^e siècle, Mélanges Claude Albert COLLIARD*, Pedone, 1984, 665 p.

Quelques douze ans après, la situation a considérablement évolué : la question théologique du financement public a été tranchée sans grandes oppositions, sans doute parce que, fruit heureux de la première cohabitation, elle bénéficiait du double *imprimatur* du Président de la République et du Premier ministre ; et même si l'opinion, sondage après sondage, se montre encore réticente, le principe semble enraciné, les multiples discussions parlementaires intervenues à l'occasion des retouches des lois originelles de 1988 l'ont bien montré. Le dispositif actuel résulte en effet d'une démarche finalement pragmatique, qui a consisté à corriger, au fur et à mesure qu'elles apparaissaient, les lacunes et imprécisions laissées par les lois antérieures, sous la surveillance du Conseil constitutionnel saisi automatiquement pour les lois organiques et fréquemment pour les lois ordinaires. Sans que ce dialogue ait été poussé aussi loin que celui qui intervenait au même moment entre le *Bundestag* allemand et le Tribunal constitutionnel de Karlsruhe², il a abouti à un corpus important³, complexe, souvent difficile à saisir dans ses nuances par les acteurs intéressés (ainsi l'affaire du mandataire financier candidat lors des élections municipales de 1995), d'autant qu'il est dispersé dans un code électoral devenu un tel fouillis que sa refonte, fut-ce à droit constant, devrait être une des priorités de la Commission de codification.

On ne pourra rendre compte ici de l'intégralité de ces dispositions et on préférera tenter de souligner les imperfections qui subsistent, en laissant pour l'essentiel de côté la question du financement des campagnes électorales qui relève d'une autre contribution.

Si l'on s'en tient aux partis politiques à proprement parler, il nous semble que les deux problèmes de base ont avancé différemment dans leur résolution: fort peu finalement sur la question théorique, à savoir la définition et la nature juridique des partis politiques; bien davantage en revanche sur la question pragmatique du financement, même si des ajustements paraissent encore nécessaires. Bref, un statut juridique toujours incertain s'accompagne d'un statut financier encore imparfait.

² V. Yves-Marie Doublet: *Le financement des partis politiques en République fédérale d'Allemagne*, Economica, 1991, 365 p.

³ Rassemblé dans la brochure du *Journal officiel* « Financement des campagnes électorales et des partis politiques », janv. 1997, 173 p.

I. Un statut juridique toujours incertain

Le sujet semble relever de l'espèce du serpent de mer et même d'une sous-espèce particulièrement avare d'apparitions: la question est bien posée en 1946 mais le débat n'aboutit pas, elle est évoquée en 1958 pour être réglée de façon minimale et elle ne reparaît qu'en 1988 dans un débat qui apparaîtra un peu comme une occasion manquée, car on ne fera qu'y effleurer le problème. On aurait pu attendre que la brèche ouverte, même modestement, soit élargie par la jurisprudence, désormais plus abondante en raison de la juridicisation croissante de la vie politique, pour reprendre une expression chère à Louis Favoreu⁴. Mais là encore, l'apport est assez décevant, alors même que le sujet a pris, avec la loi du 15 janvier 1990, une importance pratique réelle, puisque ce texte institue une Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CCFP) qui a parmi ses missions celle de contrôler les comptes des partis, sans qu'on lui ait dit quels étaient exactement ses ressortissants, ce qui suscitera quelques perplexités de sa part. Etayons ces affirmations.

L'occasion manquée de 1988

La question posée lors de la session extraordinaire de février 1988, convoquée pour cela, est d'abord celle du financement électoral, dans un climat de relative urgence puisque l'élection présidentielle d'avril-mai, avec ses besoins, approche et que par ailleurs il vaudrait mieux dissiper un climat délétère où les affaires de corruption, qui à vrai dire ne font que commencer, se multiplient⁵. La double solution retenue, financement des campagnes et financement des partis, amènera à ce que, dans la discussion parlementaire, soit posée la question de la nature juridique de ceux-ci: la demande pressante du groupe socialiste, acceptée par la majorité parlementaire qui cherche sur ce texte un consensus, aboutit, après quelques chassés-croisés savoureux,

⁴ Louis Favoreu: *La politique saisie par le droit*, Economica, 1988, 158 p.

⁵ Sur ce point Yves Meny: *La corruption de la République*, Fayard, 1992, 352 p.

à un amendement curieusement dénommé Joxe-Toubon (du nom du président du groupe socialiste et du porte-parole du groupe RPR dans le débat), devenu article 15 bis puis ultérieurement 7 de la loi du 11 mars 1988. Le texte en est ainsi rédigé : « Les partis et groupements politiques se forment et exercent leur activité librement. Ils jouissent de la personnalité morale. Ils ont le droit d'ester en justice. Ils ont le droit d'acquérir, à titre gratuit ou à titre onéreux, des biens meubles ou immeubles; ils peuvent effectuer tous les actes conformes à leur mission et notamment créer et administrer des journaux et des instituts de formation conformément aux dispositions des lois en vigueur ».

Même s'il faut saluer ce premier embryon de statut, l'innovation apportée est au fond assez modeste : la première phrase se contente de répéter l'article 4 de la Constitution ; l'accès à la justice avait été admis par la jurisprudence comme la possibilité d'acquérir des biens meubles, celle concernant les immeubles étant plus délicate⁶ ; la création d'instituts de formation ne posait pas de problème et celle de journaux guère plus, la précision étant sans doute apportée pour confirmer la non-application à la presse de parti de la loi anti-concentration du 23 octobre 1984, à vrai dire déjà vidée de toute effectivité par les lois du 1er août et du 27 novembre 1986. Quant à la « mission » reconnue aux partis, elle n'est pas davantage précisée, même si l'énumération des moyens indique qu'elle dépasse le seul fait de « concourir à l'expression du suffrage » qui est pourtant l'unique objectif constitutionnel.

Le Conseil constitutionnel n'ayant pas été saisi de cette loi, il avait parallèlement rendu une décision de conformité sur la loi organique jumelle de celle-ci (décision du 10 mars 1988), son appréciation sur la mission des partis ne peut rester que celle qu'il avait déjà refusé de préciser dans sa décision des 10-11 octobre 1984, *Entreprises de Presse* : « une activité spécifique dont le libre exercice est garanti par l'article 4 ». On notera à ce propos dans le texte de 1988 la précision selon laquelle les actes effectués doivent l'être « selon les dispositions des lois en vigueur », ce qui ne fait en réalité que reprendre un considérant du Conseil dans sa décision précitée, selon lequel « la loi ne peut

⁶ Voir notre contribution, précitée, p. 409.

conférer aux partis politiques en matière de liberté de la presse des droits supérieurs à ceux (reconnus) à tous les citoyens »⁷.

Si la précision est évidente, elle ne paraît pas être toujours retenue par celui qu'on appelle par commodité de langage le législateur : il n'est pas rare en effet que la crainte d'une censure sur la base de l'article 4 soit évoquée pour que tel ou tel texte écarte de son champ d'application les partis politiques, une tendance en ce sens figurant d'ailleurs dans la loi du 11 mars 1988, elle-même qui met les fonds alloués aux partis politiques hors du contrôle de la Cour des comptes et des dispositions du décret du 30 octobre 1935 sur le contrôle des associations (article 10 de la loi), sans doute pour ne pas risquer d'établir un lien de dépendance entre État et parti, nécessité soulignée par le Conseil constitutionnel dans cette même décision. Pour relancer le débat sur ce point, la Commission Vedel, chargée de réfléchir à une révision de la Constitution, avait proposé de compléter l'article 4 de celle-ci en ajoutant tout simplement, sur ce point, que les partis devaient respecter, outre les principes de la souveraineté nationale et de la démocratie, « les lois de la République », ce qui était évident mais sans doute nécessaire pour sortir de la timidité habituelle. Las, ce point est l'un des très rares à ne pas avoir été repris dans le projet de loi déposé le 10 mars 1993, (alors que la constitutionnalisation du financement des activités politiques était accueillie), sans que l'on sache si c'est à l'Élysée ou au Conseil d'État que ce petit membre de phrase a disparu⁸. L'insuccès de la tentative nous permet d'en avouer la paternité.

La tendance dominante reste donc bien celle que souligne le rapport du groupe de travail « politique et argent », formé à l'Assemblée Nationale sous la présidence de M. Seguin, lorsqu'il rejette en octobre 1974 « l'exercice particulièrement difficile » que serait l'édition d'un

⁷ Cons. constit. 10-11 oct. 1984, *Entreprises de presse: Grandes décisions du Conseil constitutionnel*, Dalloz, 8^e éd. 1995, p. 574-597, V. aussi François Lucaire: *La protection constitutionnelle des droits et libertés*, Economica, 1987, p. 444-446.

⁸ Sur ce point voir Jean-Claude Masclat: « Les partis politiques » ; p. 303-306 in *RFDC* 1993, n° 14 (numéro consacré à l'examen des propositions de la Commission Vedel).

« véritable statut des partis politiques » fondé sur une définition de ceux-ci, cette voie paraissant « particulièrement riche en embûches »⁹.

On aurait pu espérer que le défi soit relevé par la jurisprudence, et qu'à l'heure où les affaires politiques sont volontiers les plus médiatisées, des juges attachés à porter le flambeau de la transparence et de l'État de droit réunis dans les lieux les moins éclairés des arcanes partisanes soient amenés à préciser la question. Malheureusement cette imagerie digne des feuilletonistes du XIX^e siècle, n'est pas confirmée par la pratique.

Les hésitations de la jurisprudence

De la même manière que se superpose au contentieux électoral classique, fondé sur la sincérité du scrutin, un contentieux nouveau, plus formel, sur le respect des lois de financement, s'ajoute au contentieux classique des partis politiques, le nom et le fonctionnement, un contentieux nouveau, né de l'application de ces mêmes lois et qui aurait pu conduire à un début de définition.

Ce que l'on appelle le contentieux classique s'est poursuivi dans la voie précédemment tracée et souvent sur les mêmes pistes: ainsi la protection du nom, on pourrait dire de la marque, « Parti radical », déjà illustrée par les arrêts des tribunaux civils de 1957 et 1973¹⁰ a été l'objet d'une nouvelle procédure entre les « valoisien » et leurs frères séparés du MRG.

Ces derniers décident lors de leur congrès de novembre 1994 de prendre désormais le nom de « Radical! », ce qui leur sera refusé par la Cour d'appel de Paris (CA Paris, 26 mars 1996 - deux espèces, sur appel d'un jugement en sens inverse du TGI de Paris du 20 octobre 1993 et d'un jugement d'irrecevabilité du TGI Paris, 1er févr. 1996). Radical ! se voit ainsi donner quatre mois pour changer de nom... il choisira à l'automne celui de Parti Radical-socialiste (PRS) qui est à nouveau contesté devant les tribunaux...

⁹ Assemblée nationale - Les documents d'information - Groupe de travail « Politique et argent », novembre 1994.

¹⁰ V. notre contribution, précitée, p. 410.

L'autre question classique est celle de la compétence du juge civil pour ce qui est de l'application des statuts du parti, association de droit privé; elle sera affirmée à plusieurs reprises au cours du feuilleton judiciaire qui va tenir lieu de débat politique au sein du Centre National des Indépendants et Paysans de 1987 à 1990 : ainsi le TGI de Paris, par une ordonnance de référé du 16 octobre 1987 déclare « manifestement irrégulière et n'emportant aucun effet » la décision par laquelle M. Malaud, Président du CNIP, démet de ses fonctions le secrétaire général. M. Briant ; s'il déboute ensuite la fédération de l'Isère de sa requête tendant à annuler l'élection de M. Féron à la présidence du parti (jugement du 13 avr. 1988), la Cour d'Appel accueillera, elle, cette demande en annulant l'élection au motif que « le comité directeur qui y avait procédé (était) réuni le 15 décembre 1987 dans une composition irrégulière » (CA Paris, 25 oct. 1989).

Dans le même esprit on peut noter l'annulation de l'exclusion de la section de Metz-Nord d'un militant du Parti socialiste parce qu'elle n'avait pas été prononcée selon « la procédure définie par les statuts du parti » (TGI Thionville, 14 févr. 1990 - pas de trace d'appel).

On soulignera que cette jurisprudence civile ignore superbement l'article 7 de la loi de 1988, auquel il n'est fait nulle référence; elle n'en a d'ailleurs pas besoin puisqu'elle ne veut voir dans ces partis politiques que des associations de la loi de 1901, élément principal de ses références.

À ce contentieux classique et peu novateur s'en ajoute un autre plus riche de promesses: en effet, après de longues hésitations, le législateur s'est enfin décidé à interdire les dons des personnes morales (cet euphémisme désignant bien sûr les entreprises) aux candidats à des élections... sauf s'il s'agit de dons provenant de partis politiques (article 4 de la loi du 19 janv. 1995 devenu article 52-8, C. élect.). Dès lors, il était clair qu'allait se poser la question de savoir comment distinguer une simple association, personne morale interdite de dons, d'un parti politique, seule personne morale autorisée à donner et les élections municipales de 1995 permettaient effectivement au juge administratif de se pencher sur la question.

Les débuts furent prometteurs: pour tenter d'établir la différence, le juge s'est penché sur les buts, l'activité et le mode de fonctionnement de l'entité en cause (confirmant ainsi une jurisprudence précédente, CE

22 sept. 1993, Élections cantonales de Hérisson): il constate ainsi qu'un simple groupement momentané de personnes, liées par un seul compte bancaire commun, même s'il effectue un versement au profit d'une liste de candidats, n'est pas un parti ou groupement politique (CE 8 mars 1996, *Mme Laurent*), comme ne l'est pas non plus une association qui ne fait que recueillir des fonds alors qu'elle n'a pas demandé l'agrément de la CCFP (CE 31 juill. 1996, Élections municipales d'Auxerre). À ce stade de la jurisprudence, comme le soulignait judicieusement Jean-Pierre Camby¹¹, tout devenait possible : on commençait à voir ce que n'était pas un parti politique, cela pouvait engager à essayer de voir ce qu'il était : par exemple par le fait qu'il désignait des candidats, s'exprimait directement dans la campagne, qu'il définissait un projet, local ou national, bref en cherchant à donner un contenu à la formule de l'article 4 de la Constitution « concourent à l'expression du suffrage ».

À peine aperçue, cette voie a été refermée par la décision CE 30 octobre 1996, Élections municipales de Fos-sur-Mer. Les conclusions du commissaire du gouvernement Laurent Touvet¹² laissaient pourtant bien augurer de la suite, puisqu'elles commençaient par examiner très soigneusement les critères de définition d'un parti politique, c'est ainsi que la proposition classique de La Palombara et Weiner s'est vu un instant proche de la consécration jurisprudentielle, avant de suggérer d'abandonner cette voie, de tourner le dos à la jurisprudence en formation, pour se contenter d'un critère purement formel : est un parti politique, l'entité qui bénéficie des dispositions des articles 8 à 11-4 de la loi du 11 mars 1988 modifiée, c'est-à-dire qui bénéficie d'un financement public ou qui, à tout le moins, a fait agréer un mandataire financier par la CCFP. Le Conseil d'État a fait sienne cette solution qui, pour trancher la difficulté dans le cas d'espèce, n'en reste pas moins fondamentalement tautologique: est parti politique le groupement... qui est soumis à la loi sur le financement des partis politiques. Ce qui renvoie, sans doute momentanément, la difficulté à la CCFP, déjà quelque peu perplexe sur la question.

¹¹ Jean-Pierre Camby: « Qu'est-ce qu'un parti ou un groupement politique »; À propos de CE 31 juill. et 30 oct. 1996 »; *Petites affiches* 7 mars 1997, p. 14-19.

¹² Publiées avec la décision in RFDA, 1997, n° 1, p. 59-72.

Les perplexités de la CCFP

Instituée par la loi du 15 janvier 1990, la CCFP a un double rôle : assurer le contrôle des comptes de campagne des candidats aux différentes élections nationales et locales et, pour ce qui nous concerne, assurer l'application des règles de financement propres aux partis politiques, en particulier la publication de leurs comptes, dont la loi de 1988 se contentait d'exiger benoîtement le dépôt sur les bureaux des Assemblées qui auraient eux cette charge de publication. On verra plus loin ce qu'emporte une telle obligation. Mais il est certain qu'elle suppose le règlement d'une difficulté préalable: quel est le périmètre d'action de la commission, autrement dit, qui sont ses ressortissants ?

Dès son premier rapport d'activité¹³, elle s'inquiétait de la multiplication des organisations politiques qui s'étaient fait connaître à elle et qu'elle devait donc considérer comme partis, au nombre, à la fin de 1992, de 105 et de 136, au 1er septembre 1993. Elle tentait de les classer par nature, en distinguant sept catégories différentes (p. 42), en signalant déjà les cas pathologiques de partis créés uniquement pour bénéficier du financement public, avant de conclure fort judicieusement : « l'absence de définition ou même de simple déclaration des partis politiques, à défaut de tout formalisme présidant à leur création, se concilie difficilement avec la liberté qui leur est laissée dans le financement des campagnes électorales » (p. 58). Cet appel n'ayant été entendu que très partiellement par le législateur, la Commission, notait dans son second rapport¹⁴ les améliorations secondaires (p. 10-11) mais soulignait à nouveau « les difficultés liées à l'absence complète de statut des partis politiques » (p. 65), désormais au nombre de... 178. Elle propose que soit mis en place, à tout le moins, un système déclaratif, c'est-à-dire qu'un parti politique, pour bénéficier du financement public, dépose à la CCFP un minimum d'informations, déclaration de constitution, statuts, nom et adresse des dirigeants, certaines de ces informations pouvant être officialisées par une publication au *JO*, comme c'est le cas pour les associations de

¹³ Couvrant les années 1990 à 1992; CCFP, Premier rapport d'activité, *brochure JO*, déc. 1993, 95 p. Not. p. 20 et s., 41 et s., 58.

¹⁴ CCFP, Rapport d'activité 1993-1994; *brochure JO* mai 1995, 119 p.

La liberté des partis politiques

la loi de 1901. La référence à ce régime libéral, protégé en outre par la célèbre décision du Conseil constitutionnel du 16 juillet 1971, aurait pu encourager le législateur, mais il n'en a rien été et même lorsque, peu avant la dissolution de 1997, un groupe de travail de l'Assemblée nationale avait entrepris, sous l'impulsion de Pierre Mazeaud, de « toiletter » les lois de financement public, la question n'avait pas été abordée.

La CCFP reste donc pour l'heure avec ses perplexités bien compréhensibles... qui l'amènent à retenir au titre de l'exercice 1995, 262 ressortissants, ce qui, même en enlevant 101 comités de soutien pour l'élection présidentielle (nouvelle difficulté apparue cette année-là, mais dans l'imprécision générale que faire d'autre de ces indiscutables groupements politiques), laisse 161 partis...¹⁵ Le chiffre est surprenant; on peut s'en consoler en constatant qu'on retrouve le même en Grande-Bretagne puisque le pays du bipartisme a connu... 160 partis en lice pour les élections du 1er mai 1977¹⁶. Certes, à l'exception de 4 ou 5, la plupart sont fantaisistes, la palme revenant sans doute à « l'Alliance des ours en peluche » qui à tout prendre n'est pas fondamentalement différente des quelques partis de défense animalière qui, en France, bénéficient d'un financement public... Car ce qui n'a pas grande importance au Royaume-Uni, l'un des derniers pays de l'union à ne pas avoir de financement public des élections ou des partis¹⁷, en a beaucoup plus en France où ces partis vont bénéficier d'un important financement public.

Au risque de paraître comme un dévot de Kelsen ou de Leibholz, comme un thuriféraire peu distancé de la *Parteiengesetz* allemande du 24 juillet 1967¹⁸, on s'obstinera à répéter que la solution actuelle n'est pas satisfaisante et que la réponse tautologique du Conseil d'État doit être dépassée; elle pourrait l'être, comme le suggère Laurent Touvet, peut-être désireux d'explorer plus avant une voie signalée et abandonnée, le

¹⁵ CCFP; Publication générale des comptes des partis et groupements politiques au titre de l'exercice 1995; annexe au JO des 11-13 nov. 1996.

¹⁶ *Le Figaro*, 29 avr. 1997.

¹⁷ V. sur ce point l'étude comparative d'Yves-Marie Doublet, *Le financement de la vie politique*, PUF, Que sais-je, n° 2550, 1990, 127 p.

¹⁸ V. Pierre Avril, *Essais sur les partis*, 2^e éd., Payot, 1990, 222 p.

jour où la juridiction administrative sera saisie d'un refus d'agrément d'une association de financement qui ne serait pas adossée à un parti politique¹⁹ ; ce jour-là il faudra bien revenir aux critères fonctionnels et entrer dans la voie d'une définition qui permettra aussi d'avancer sur d'autres problèmes que ceux liés au financement. Que l'on pense par exemple à la question posée ces derniers temps d'une éventuelle interdiction du Front national ; on sait peut être en droit, à la rigueur, interdire et dissoudre son service d'ordre en application de la loi du 10 janvier 1936 relative aux groupes de combat et milices privées²⁰ ; on voit mal comment aller plus loin, même s'il ne s'agissait que de la réponse, d'ailleurs médiocre, consistant à supprimer le financement public, en l'état actuel du droit. À supposer que l'on puisse établir qu'un certain nombre de prises de positions sont contraires aux principes de la démocratie, (ce qui est vrai au sens que nous donnons à ce terme aujourd'hui), ou au principe général d'égalité de la Déclaration des droits de l'homme, ce qui est certain, comment mettre en œuvre le respect exigé par la Constitution ? Aucune procédure n'est prévue.

Il reste, comme nouvelle consolation, à se réfugier dans le pragmatisme du quotidien et à montrer que ces incertitudes n'ont pas empêché la mise en place d'un statut financier assez satisfaisant, même si elles expliquent une bonne partie de ses imperfections.

II. Un statut financier encore imparfait

À supposer franchi l'obstacle théologique que constitue la question de savoir s'il est ou non légitime d'organiser un financement public de la vie politique, on se trouve devant toute une gamme de possibilités pratiques qui forment comme une problématique générale²¹ : agir sur la dépense, ce sont les règles de plafonnement, aujourd'hui très fréquentes, même dans un système aussi libéral que celui des États-

¹⁹ V. note L.T. sous CE 30 oct. 1996, *Jurisqueuseur*, *Droit administrative*, déc. 1996, p. 19-20.

²⁰ V. Jacques Robert et Jean Duffar, *Droits de l'homme et libertés fondamentales*, Montchrestien, 5^e éd. 1993, not. p. 723-726.

²¹ V. Claude EMERI, « Les partis politiques et les institutions constitutionnelles en France », *Petites affiches*, 19 avr. 1996, p. 9-14.

-Unis, ou sur la ressource, c'est-à-dire fournir les fonds nécessaires à l'action politique, avec là une nouvelle alternative possible, financer les partis eux-mêmes ou plus précisément leurs activités les plus dispendieuses, les campagnes électorales.

Au début de ce mouvement général, qui a gagné aujourd'hui toutes les démocraties occidentales, on pouvait distinguer celles qui privilégiaient la première solution, la Suède en étant le prototype à partir de 1966, et celles qui s'attachaient à la seconde comme l'Allemagne à partir de 1967-1969. Les législations plus récentes ont préféré combiner les deux possibilités, compromis latin sans doute, puisque c'est le cas de l'Italie à partir de 1974, de l'Espagne à partir de 1977 et de la France donc à partir de 1988. La distinction entre ces deux formules est d'ailleurs de plus en plus malaisée puisqu'évidemment les campagnes sont une activité essentielle des partis et c'est une des difficultés de la législation française. On peut néanmoins montrer que le financement public est devenu la ressource essentielle des partis politiques, qu'il s'inscrit dans un système général de contrôle et qu'il peut se poursuivre sur des pistes nouvelles encore peu explorées comme celle des fondations.

Le financement public ressource essentielle des partis

Même si elles combinaient les deux possibilités, les lois de 1988 privilégiaient nettement le financement des partis puisque le remboursement des campagnes électorales était établi de manière fixe et faible (au départ pour les seules élections présidentielles et législatives avec pour ces dernières remboursement à hauteur d'un dixième du plafond seulement, proportion ultérieurement portée à la moitié, et pour l'ensemble des élections autres que présidentielles) alors que le financement des partis était laissé beaucoup plus ouvert : l'article 8 de la loi du 11 mars 1988 prévoyait, de manière assez curieuse, la possibilité de « crédits inscrits dans le projet de loi de finances de l'année pour être affectés au financement des partis et groupements politiques », ces crédits pouvant faire l'objet de « propositions conjointes au gouvernement de la part des bureau de l'Assemblée nationale et du Sénat ». Même en réunissant les meilleures volontés

parlementaires, on voit mal comment ces « propositions conjointes » auraient pu s'organiser ; en fait dès la loi de finances de 1989, c'est le gouvernement qui a inscrit un crédit significatif (114 MF) à partager selon les dispositions de la loi du 11 mars en son article 9. Celles-ci montrent à nouveau la difficulté qu'il y a à appréhender le phénomène partis politiques : l'idée d'un partage proportionnel à l'importance de chaque parti était difficilement récusable, surtout par une Assemblée élue elle-même à la proportionnelle, mais sur quelle base établir cette proportionnalité? On pouvait penser aux suffrages recueillis, cela posait des problèmes de seuil dont la complexité se révélera plus tard; on aurait pu penser aux effectifs des groupes parlementaires mais leur nature n'est pas plus précise que celle des partis et surtout ils présentent en France la particularité de ne pas correspondre exactement, il s'en faut parfois de beaucoup, aux partis qu'ils sont supposés prolonger. D'où le choix d'une formule de volontariat qui a consisté à chaque parlementaire (sénateurs compris, ce qui avantage beaucoup la majorité de l'époque) de déclarer au mois de novembre de chaque année à quel parti il entendait se rattacher, pour la seule application de cette loi. Il a fallu parfois expliquer aux parlementaires, qui se sentaient suffisamment situés par leur appartenance à un groupe, l'utilité de la démarche ; le Parti communiste, pour cette seule première année, a refusé d'entrer dans le processus, mais au total le système s'est mis en place et a fonctionné ainsi jusqu'en 1992, selon une proportionnalité bien atténuée par les effets du scrutin majoritaire et la prise en compte du Sénat.

Pour y remédier la loi du 16 janvier 1990 prévoit un autre mode de répartition: désormais la somme inscrite au budget est partagée en deux fractions égales, la seconde répartie selon l'ancien système et la première en fonction des voix recueillies par les partis lors du plus récent renouvellement de l'Assemblée nationale. Cela supposait que les candidats fassent connaître lors de leur déclaration de candidature « le parti ou groupement politique auquel ils se rattachent, s'il y a lieu » (article 11-1), légère altération au caractère traditionnellement individuel de la candidature, mais il est vrai qu'il n'y a pas d'obligation; par ailleurs cela amenait, pour appliquer le dispositif, à attendre le prochain renouvellement de l'Assemblée (mars 1993) pour que tous les candidats soient également prévenus.

Dès avant sa promulgation, ce texte révélait une difficulté d'application, deux autres apparaissant ultérieurement. Le défaut immédiat c'était l'annulation par le Conseil constitutionnel de l'exigence d'un minimum posée par le législateur: si la répartition était proportionnelle aux voix obtenues, celle-ci n'étaient décomptées que pour les candidats atteignant 5% dans leur circonscription, ce qui était moins exigeant qu'un seuil national et n'était pas sans logique puisque c'est à partir de ce même minimum que ces candidats se voient rembourser leurs dépenses de campagne, dépenses facultatives ou dépenses dites de l'article R 39 du code électoral (circulaires et bulletins). Dans sa décision du 11 janvier 1990 le Conseil constitutionnel considérait que cette disposition « est, en raison du seuil choisi, de nature à entraver l'expression de nouveaux courants d'idées et d'opinions » et doit de ce fait être considérée comme contraire à la Constitution. Cette affirmation, manifestement inspirée du précédent allemand, le Tribunal constitutionnel de Karlsruhe avait dans sa décision du 3 décembre 1968 estimé le seuil, là national, de 2,5% trop élevé, ce qui amènera à le rabaisser à 0,5%, peut se comprendre mais elle aboutit à des effets pervers puisque les voix d'un candidat qui n'atteint pas 5% des suffrages exprimés seront insuffisantes pour lui assurer un remboursement personnel... mais suffisantes pour contribuer à alimenter son parti.

Ce hiatus aurait pu être réduit si le législateur, comme cela s'était passé en Allemagne, avait fixé un nouveau seuil: la décision du Conseil constitutionnel l'y invitait, plusieurs voix l'y pressaient, en particulier la CCFP qui dans son rapport de 1995 encore, suggérait un seuil de 2 ou 3%²².

Mais rien n'est venu, ce qui a permis le développement d'une véritable fraude à la loi, puisque les petits partis sont encouragés à développer des candidatures marginales mais financièrement rentables: dès lors qu'ils présentent plus de cinquante candidats (le chiffre de soixante-quinze établi par la loi de 1990 a été abaissé par la loi du 29 janvier 1993, nouvel encouragement...), toute voix obtenue rapporte quelques onze francs par an... C'est ainsi que l'on a vu fleurir les trois étranges

²² Rapport précité, p. 49.

formations axées sur le thème animalier par M. Manovelli en 1993 ou que l'on a constaté les tentations, terme pudique, de Génération écologie en 1997. Il y a là comme une prime à la déstructuration du système de partis, sans parler de l'éventuel financement de sectes camouflées.

La deuxième difficulté tient également à l'absence de seuil, cette fois-ci en ce qui concerne les parlementaires, puisque l'absence de définition des partis a permis pendant quelque temps à n'importe quel député de présenter le « Groupement des amis de la 9^e circonscription », qu'il présidera bien sûr, comme un parti politique, irrécusable dès lors qu'il prend la précaution de désigner un mandataire financier. C'est ainsi qu'on a vu se développer, au fur et à mesure que l'astuce était comprise, seconde fraude à la loi, des « partis » unipersonnels, on veut dire par là constitués autour d'un seul parlementaire. Le tableau suivant qui indique le nombre de partis bénéficiaires du financement public, montre cette dérive, heureusement stoppée en 1993 :

partis bénéficiaires en 1989 : 16 dont 2 unipersonnels
partis bénéficiaires en 1990 : 29 dont 14 unipersonnels
partis bénéficiaires en 1991 : 34 dont 16 unipersonnels
partis bénéficiaires en 1992 : 40 dont 22 unipersonnels
partis bénéficiaires en 1993 : 49 dont 27 unipersonnels
partis bénéficiaires en 1994 : 14 dont 3 unipersonnels
partis bénéficiaires en 1995 : 12 dont 3 unipersonnels
partis bénéficiaires en 1996 : 12 dont 4 unipersonnels
partis bénéficiaires en 1997 : 14 dont 5 unipersonnels

Même si l'on note à nouveau une petite tendance à l'inflation, la parade trouvée par la loi du 29 janvier 1993 a été efficace: l'article 15 de la loi a prévu que la seconde fraction de l'aide publique, celle versée à raison du nombre de parlementaires, ne serait versée qu'aux partis ayant déjà bénéficié de la première, c'est-à-dire ayant présenté plus de cinquante candidats. La brèche est ainsi colmatée et les partis « unipersonnels » ne sont plus que ceux représentés par un parlementaire d'Outre-Mer, le seuil de candidatures n'étant pas applicable en dehors du territoire métropolitain, ce qui peut se comprendre.

La troisième imperfection a elle aussi été réglée, c'était la plus choquante : il est apparu en effet que les candidats marginaux évoqués plus haut, et tellement qu'ils ignoraient parfois l'avoir été, négligeaient

volontiers l'obligation de déposer leur compte de campagne, ce qui les rendait automatiquement inéligibles... mais leurs voix continuaient à alimenter leur « parti », ce qui devait provoquer une utile suggestion du Conseil constitutionnel²³, bientôt suivie d'une réponse législative: l'article 12 de la loi du 19 janvier 1995 prévoit qu'il n'est pas tenu compte, pour le financement des partis, des voix obtenues par les candidats déclarés inéligibles au titre de l'article LO 128 du code électoral. Cette dernière précision est peut-être excessive, la sanction aurait pu être étendue aussi aux autres cas d'inéligibilité, d'autant qu'il avait été préalablement décidé que le calcul des suffrages tiendrait compte des annulations et rectifications²⁴. En compensation, si l'on peut dire, la même loi prévoit pour les petits partis, dits partis émergents, qui ne bénéficieraient pas de cette aide liée aux résultats électoraux, une contribution forfaitaire de 2 MF dès lors qu'ils ont perçu des dons d'au moins 10 000 personnes dont au moins 500 élus pour un total minimum d'un million de francs (ceci rappelant le système des *matching funds* des primaires américaines). Au cours du jour, cela représente une dotation équivalente à celle d'un parti qui aurait recueilli 180 000 voix, soit 0,7% des suffrages exprimés au premier tour de 1997. Cette solution, inutilement compliquée, pourrait être évitée si le législateur se décidait à rétablir un seuil qui existe à peu près partout, à hauteur de 3% par exemple en Espagne.

En attendant, le financement public représente pour l'État une dépense de 526,5 MF pour 1997 (avant les élections de mai-juin qui n'ont pas amené à refaire les comptes, comme cela s'était fait en 1993) soit une dotation de 162 MF pour le RPR, de 150 MF pour l'UDF, de 91 MF pour le PS, de 36 MF pour le PC et le FN etc. Ceci représentant d'après les comptes des partis, 80% des ressources du PS, 62% de celles du RPR, 41% de celles du FN, 30% de celles du PC, etc.²⁵

Mais, même si cette ressource est essentielle, elle coexiste avec d'autres, forcément d'origine privée, les dons et cotisations, très

²³ Observations du Conseil constitutionnel relatives aux élections législatives des 21 et 28 mars 1993, *Pouvoirs* 1995, n° 72, p. 163-165.

²⁴ V. Jean-Pierre Camby: *Le financement de la vie politique en France*, Montchrestien, Clefs, 1995, 158 p. Not. p. 49-55.

²⁵ V. la publication citée dans la note 15.

encadrés et à l'origine d'un système de contrôle organisé, au moins dans le principe.

Les dons et le contrôle des comptes des partis

Ce qui a provoqué l'intervention du législateur, dans les conditions rappelées, ce sont évidemment les interrogations soulevées à l'occasion des dons privés et des éventuels « contre-dons » qui pouvaient les accompagner, pour parler par litote. Même le plus honnête des dirigeants de parti peut avoir quelque mal à ignorer les suggestions d'un « généreux donateur » et une simple obligation de convenance sociale ouvre ce « droit à une attention particulière... ».

Ainsi, contre ces tentations et d'autres moins feutrées, les lois de financement public ont entendu instaurer des protections, par autant d'interdictions. On n'entrera pas ici dans le détail d'une législation, à bon droit complexe²⁶, mais on en rappellera la philosophie générale.

La loi du 11 mars 1988, sur ce point très modeste, se contentait d'exiger que les partis bénéficiaires de l'aide publique produisent des comptes certifiés à déposer sur le bureau des Assemblées. La loi du 15 janvier 1990 remplace cet article 11 par neuf articles fort détaillés qui prévoient pour les contributions privées des formes, des limites, des exclusions et une publicité.

Les formes sont destinées à prévenir l'opacité par dilution des bénéficiaires: tout parti politique ne peut recevoir de dons que par l'intermédiaire d'un mandataire financier, personne physique ou association de financement, qu'il désigne et fait agréer par la CCFP créée par la même loi; il peut y avoir plusieurs mandataires dès lors qu'ils ont des circonscriptions territoriales différentes et les grands partis organisent généralement, outre une association nationale, des associations départementales, les agréments nécessaires étant régulièrement publiés au JO par la CCFP. Chacun de ces mandataires est tenu d'ouvrir un compte bancaire unique pour recueillir les dons

²⁶ Et on renverra à l'ouvrage de Jean-Pierre Camby, précité, ou à celui d'Yves-Marie Doublet, *L'argent et la politique en France*, Economica, 1997, 197 p.

qui lui sont adressés et faciliter ainsi un contrôle, d'autant que les dons supérieurs à 1 000 F ne peuvent être faits que par chèque.

Les limites, évidemment destinées à ce qu'un donateur ne pèse trop lourdement, étaient au départ fixes, pour un même parti, car il est toujours possible de vouloir en financer plusieurs, à 50 000 F pour une personne physique et 500 000 F pour une personne morale; la première hypothèse n'a pas varié, quant à la seconde, après avoir fait l'objet de beaucoup de débats, elle a été purement et simplement supprimée. Malgré un souhait du Président de la République, la majorité de gauche s'y était opposée lors du vote de la loi de 1993 et c'est le gouvernement de M. Balladur qui fera entrer la disposition dans l'article 16 de la loi du 19 janvier 1995 : « Les personnes morales à l'exception des partis ou groupements politiques ne peuvent contribuer au financement des partis ou groupements politiques... », formule pour le moins bizarre, qui montre à nouveau la crainte du législateur devant l'article 4 de la Constitution et aboutit à la fois à une solution heureuse, l'interdiction du financement par les entreprises et à la survie de l'hypothèse baroque selon laquelle un parti politique peut être financé par un autre parti politique, ce qui peut autoriser bien des manœuvres.

Cette interdiction générale se substitue à celle qui existait partiellement en 1990 pour les personnes morales de droit public ou assimilées, les établissements de jeux et les personnes morales étrangères. Il y a dans cette liste des préoccupations différentes, dont chacune peut aisément se comprendre (qu'on pense par exemple aux développements actuels de ce qui est appelé l'*Asiangate* aux États-Unis) et qui auraient pu permettre quelques jolies variations contentieuses sur les frontières de ces catégories. La solution de 1995 est beaucoup plus claire et pour compenser la raréfaction inévitable de la ressource, la loi prévoit d'encourager les donateurs privés, par la déductibilité fiscale de leurs dons, ainsi d'ailleurs que celle des cotisations, privilège réservé jusque-là aux seules cotisations syndicales.

L'essentiel est cependant dans l'obligation faite aux partis de tenir une comptabilité, adressée depuis 1990 à une institution spécialement chargée de les contrôler (ainsi que les comptes de campagne), la CCFP, composée de neuf membres nommés pour cinq ans par décret et émanant à parts égales du Conseil d'État, de la Cour de cassation et de la Cour des comptes. Elle a le statut d'autorité administrative,

mais pas indépendante, ceci entraînant des conséquences différentes pour ses diverses attributions: ainsi en matière électorale sa décision de saisir le juge de l'élection n'est pas détachable de la procédure juridictionnelle engagée devant lui et ne peut donc faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir (CE 13 novembre 1992 *Grosjean*), alors qu'en ce qui concerne un éventuel refus d'agrément d'une association de financement, on voit mal ce qui s'y opposerait.

Ceci dit, le contrôle qui se met ainsi progressivement en place apparaît encore comme très imparfait, ainsi que le souligne Yves-Marie Doublet²⁷, pour ce qui est du périmètre comptable, de la sincérité des déclarations et des moyens de l'apprécier ou de la faiblesse des sanctions qui se résument en effet à peu de choses : les partis bénéficiaires de l'aide publique et qui ne déposent pas leurs comptes sont privés de cette aide l'année suivante (en 1995 tous ont respecté cette obligation), quant à ceux qui n'en bénéficient pas, la menace prévue par la loi de 1988 de voir rétablir à leur encontre le contrôle des associations subventionnées (décr. de 1935) paraît sans réelle portée puisque justement ils ne sont pas subventionnées ; la CCFP a inventé la sanction du retrait d'agrément aux associations de financement et a par ailleurs fait toute une série de propositions de sanctions complémentaires... tout en soulignant que le flou qui entoure la notion de parti politique les rendrait d'application difficile, nous y revoilà²⁸.

En réalité, la vraie sanction résulte de la publication des comptes des partis qui permet à chacun d'en prendre connaissance²⁹ ; la lecture suscitait l'intérêt de la presse lorsque les entreprises pouvaient financer les partis, bien que le petit jeu de savoir qui payait pour qui ait vite tourné court: il apparaissait en effet que les grands groupes, souvent cités dans les affaires politico-financières, faisaient généralement preuve d'un œcuménisme tri - voire quadripartite. Depuis que cette possibilité a disparu la lecture est devenue plus austère et le sentiment d'opacité vient plutôt de l'absence de lisibilité évidente d'un compte de résultats.

²⁷ Ouvrage immédiatement précité, p. 76-89.

²⁸ V. Publication générale... 1995, précité, p. 39012 et Rapport d'activité 1993-1994, précité, p. 62-66.

²⁹ Comptes 1992 en annexe au JO du 24 févr. 1994; 1993 au JO du 19 nov. 1994; 1994 au JO du 10 nov. 1995; 1995 au JO des 11-13 nov. 1996; 1996 au JO du 29 oct. 1997.

N'y aurait-il donc le choix qu'entre le flou et l'opacité ? La poursuite de l'effort de clarification déjà bien entrepris suppose d'explorer quelques pistes nouvelles.

Fondations et pistes nouvelles

On pouvait espérer une relance du débat lorsque le 29 janvier 1996, le Premier Ministre nommait parlementaire en mission M. Jacques Oudin, sénateur de la Vendée, en lui demandant de réfléchir à la possibilité de créer des « fondations à vocation politique ». L'idée est intéressante sur le fond et la création d'une nouvelle catégorie de « groupements politiques » obligerait probablement à réfléchir sur celles déjà existantes.

La formule des fondations est développée dans plusieurs pays étrangers pour servir de support ou de relais aux actions de formation des partis politiques, particulièrement sur le plan international. Il a enfin été retenu en effet que les transferts de technologie institutionnelle que l'on effectue volontiers vers les pays en voie de développement politique avaient de meilleures chances de réussir s'ils s'accompagnaient aussi d'un transfert de pluralisme partisan, sans quoi les mécanismes les plus subtils risquent de rester de pure façade. La formule est particulièrement développée en Allemagne, *Ostpolitik* oblige, où la Fondation Friedrich Ebert, proche des sociaux-démocrates, existe depuis 1925 et dispose aujourd'hui d'un budget supérieur à 200 millions de marks, alors qu'existent parallèlement, avec aussi des moyens importants, une fondation Friedrich Naumann pour les libéraux et Konrad Adenauer pour la CDU; le tribunal constitutionnel de Karlsruhe a reconnu dans un arrêt de 14 juillet 1986 la licéité de financement public de ces fondations dans la mesure où elles sont des organismes distincts des partis auxquels elles sont adossés³⁰.

En France, la formule est embryonnaire avec la fondation Jean-Jaurès proche du ps et la fondation Robert Schuman proche de Force démocrate, qui disposent de budgets modestes de l'ordre de 5 MF. Le rapport Oudin, remis le 29 juillet 1996, conclut très positivement

³⁰ V. Yves-Marie Doublet, *L'argent et la politique en France*, précité, p. 78-81.

sur l'intérêt de cette nouvelle forme ; il se prolonge par le dépôt d'une proposition de loi (n° 505 du 17 septembre 1996) qui leur fixe comme objectifs principaux la formation et l'action internationale. Pour ce qui nous intéresse, elle leur interdit toute activité électorale et de ce fait les définit expressément comme « n'étant pas des groupements politiques »...

L'idée est pour l'heure en suspens. Elle mérite cependant d'être soulignée car elle pourrait contribuer à clarifier le débat sur les « entités intervenant dans le champ politique » pour user d'une formule neutre. Avant ces éventuelles fondations, on connaissait déjà les partis et les associations de financement; il faut leur ajouter les « comités de soutien », vaguement signalés dans l'article 52-12 du code électoral et apparus avec une force particulière dans la campagne présidentielle de 1995 puisque la CCFP a dû en retenir 101 dans son périmètre de contrôle, dont 98 avaient fonctionné au profit de M. Balladur, ceci s'expliquant sans doute par le fait qu'il n'avait pas un grand parti à sa main. Quant au Conseil constitutionnel, juge de cette élection, il s'est trouvé placé devant une difficulté sérieuse: la loi de 19 janvier 1995, rendue applicable à l'élection présidentielle par la loi organique du 20 janvier 1995, a supprimé la mention de l'article 52-11 du code électoral qui se contentait de l'accord, « même tacite » du candidat pour intégrer dans son compte de campagne les dépenses d'un comité de cette nature; désormais l'accord doit être explicite, mais peut résulter d'une simple attitude, autrement dit il va falloir rechercher au cas par cas si on peut le caractériser. Ceci a amené le Conseil constitutionnel à réintégrer un certain nombre de dépenses dans les comptes de MM. Chirac et Balladur en particulier, en les faisant approcher de très près du plafond autorisé et, dans ses observations relatives à l'élection à « mettre l'accent sur les problèmes particuliers soulevés par l'activité des comités de soutien »³¹.

N'entrons pas dans ce débat complexe mais notons que voilà une troisième (ou quatrième) forme d'entité politique ; pourrait en apparaître une autre, plus subtile encore, ce que l'on pourrait appeler

³¹ Décisions des 28 sept. au 11 oct. 1995, JO 12 oct. 1995; observations au JO du 15 déc. 1995. V. aussi Yves-Maire Doublet, « Le Conseil constitutionnel et les comptes de l'élection présidentielle de 1995 », *Pouvoirs*, 1996, n° 77, p. 207-217.

le comité de non-soutien ou d'opposition. Imaginons que dans une élection, présidentielle par exemple, se forme un « Comité des citoyens contre l'élection de M.Y » (Y puisque la lettre X a déjà été utilisée...), doté de moyens importants. À qui imputer ses dépenses ? Au candidat objectivement favorisé, il peut n'y être pour rien, même tacitement. À personne ? Cela peut permettre de contourner les règles de plafonnement. L'hypothèse n'est pas si absurde puisque la question se pose au Canada où la notion de « *Third parties* », on traduira ici par « tiers-intervenants », a été introduite dans la législation en 1993, avec une limitation de dépenses à 1 000 \$, avant que cette limitation soit déclarée inconstitutionnelle par la Cour d'Appel de l'Alberta le 5 juin 1996, le gouvernement fédéral ayant décidé de ne pas faire appel au niveau supérieur.

Parti, association de financement, fondation, tiers-intervenant, on voit qu'il y a toute une variété de la formule globale et simpliste des « partis et groupements politiques ». Non par esprit de système mais par souci d'établir des règles d'application claire et donc irrécusable, il y a quelque nécessité à mettre de l'ordre dans ces notions encore confusément imbriquées les unes dans les autres.

C'est cette nécessité de remise en ordre qui nous paraît aujourd'hui nécessaire, après des années de retouches dont le pragmatisme, sans doute nécessaire, a abouti à un certain imbroglio.

La première question à régler reste celle de seuil minimum pour le financement des partis: il paraîtrait souhaitable de définir un seuil uniforme, il peut être bas, 2,5% par exemple, ce qui écarterait les opérations du type Manovelli, et devrait commander de la même manière le financement des partis et le remboursement des dépenses du candidat; il est absurde en effet, comme on l'a dit, que les mêmes voix ne permettent pas à un candidat d'être remboursé de ses bulletins (d'ailleurs pourquoi cette dépense d'organisation reste-t-elle à sa charge ce qui permet quelques accommodements sur le taux de remboursement variable selon les départements), alors que c'est l'addition de ceux-là qui vont alimenter son parti. Et si l'on craint pour la dépense publique, il suffirait d'inscrire une règle de parrainage pour les candidats : même une condition légère, par exemple la signature de dix électeurs inscrits dans la circonscription concernée suffirait à éliminer la plupart des « chasseurs de prime »,

Jean-Claude Colliard: profesor, constitucionalista, juez electoral y hombre honesto

sans pour autant entraver l'apparition de « nouveaux courants d'idées et d'opinions », pour reprendre le considérant de Conseil constitutionnel.

Il est vrai que cela suppose de dépasser, un peu, la fiction de la candidature individuelle pour reconnaître enfin le rôle des partis dans l'élection, ce qui n'est somme toute que le prolongement logique de l'article 4 de la Constitution.

D'une manière générale, la résolution de la contradiction entre la liberté consacrée des partis politiques et la nécessité d'organiser leur financement de façon suffisamment satisfaisante pour qu'il reste acceptable par l'opinion est sans doute dans le développement des autres virtualités de cet article 4. On a tiré beaucoup de conséquences, parfois trop, de la phrase « ils se forment et exercent leur activité librement ». Ne serait-il pas temps d'en tirer des autres membres de phrase ? Le « concours à l'expression du suffrage » peut être la base d'une définition permettant la distinction avec d'autres entités politiques et, par ailleurs, l'obligation, même vague, de respecter « les principes de la démocratie » est trop importante pour rester sans conséquences effectives.

On laissera Jacques Robert conclure: « Le juriste considérera seulement la liberté dans son sens matériel comme le maximum de facultés et de choix laissés aux individus. Mais même cette notion matérielle - restrictive - pose d'épineux problèmes de différenciation »³². C'est bien de cela qu'il s'agit à propos de la liberté des partis politiques.

³² *Droits de l'homme et libertés fondamentales*, précité, p. 13.

La libertad de los partidos políticos*

Aunque el sueño kelseniano de una democracia organizada como Estado de partidos está aún lejos de realizarse, se sigue planteando en los debates. Se habla de la necesaria modernización de nuestras instituciones, la cuestión de la libertad de los partidos políticos, es decir, la de su estatus en torno a la legislación del financiamiento de las actividades políticas o medidas eventuales, jurídicas o judiciales, para oponerse al partido de extrema derecha Frente Nacional.

Hace unos años, tratamos de mostrar que Francia, como otras democracias europeas, tenía que organizar un sistema de financiamiento público, lo que implicaba la necesidad —y también las dificultades— de dar un estatus a los partidos políticos para que no se quedaran como fantasmas, sin una naturaleza claramente definida.

Doce años después, ha cambiado mucho la situación, ya que se aprobó este financiamiento, sin grandes oposiciones; como resultado positivo de la primera cohabitación, recibió el apoyo del presidente y del primer ministro. Además, a pesar de las encuestas negativas de la opinión, se arraigó el principio, como lo mostraron las discusiones parlamentarias organizadas en el marco de la reforma de las leyes originales de 1988. La disposición actual es el resultado de un proceso

* Publicado en *Mélanges Jacques Robert*, Montchrestien 1998, pp. 78-98.

pragmático, de corrección constante de las lagunas e imprecisiones, con el control del Consejo Constitucional, consultado sistemáticamente para las leyes orgánicas. A pesar de que el diálogo no haya sido tan profundo acerca del tema, como el que tuvo lugar al mismo tiempo entre el Bundestag y el Tribunal Constitucional de Karlsruhe,¹ condujo a la elaboración de un corpus importante, complejo y difícil de entender para los interesados, además de ser diseminado en un Código Electoral tan desordenado que su reforma, aun por el método del derecho constante, debería ser una de las prioridades de la Comisión de Codificación.

No podemos rendir cuentas de todas las disposiciones, solo subrayaremos las imperfecciones, sin tratar tampoco la cuestión del financiamiento de las campañas electorales, que tiene que ver con otro tema.

En torno a los partidos políticos, nos parece que la resolución de los dos problemas básicos ha avanzado de diferente forma: muy poco en el aspecto teórico, es decir, en definir la naturaleza jurídica de los partidos políticos, más en el sentido pragmático en cuanto al financiamiento. En resumen, a un estatus jurídico incierto se le añade un financiamiento todavía imperfecto.

I. Un estatus jurídico todavía incierto

El tema se ha planteado de vez en cuando sin que nunca haya sido arreglado completamente: en 1946, en 1958 y, para terminar, en 1988 se dio solo una respuesta superficial. La jurisprudencia, abundante en razón de la judicialización creciente de la vida política, habría podido también ampliar la brecha, mientras la cuestión revestía una importancia práctica real, con el voto de la ley del 15 de enero de 1990, con la cual se crea la Comisión Nacional de las Cuentas de Campañas y Financiamientos Políticos (CNCCFP), cuya función consiste en revisar las cuentas de los partidos, sin que se le haya dicho puntualmente a esta quiénes son sus integrantes.

¹ V. Yves-Marie Doublet: *Le financement des partis politiques en République fédérale d'Allemagne*, Económica, 1991, 365 p.

La oportunidad perdida en 1988

La cuestión esencial planteada durante la sesión extraordinaria de febrero de 1988 tiene por tema el financiamiento electoral, apremiante frente a la elección presidencial de abril-mayo, en un contexto de corrupción que manifiestan los asuntos judiciales que empiezan a multiplicarse. La doble solución elegida, el financiamiento de las campañas, así como de los partidos, plantea el problema de la naturaleza jurídica de estos, lo que deriva en la enmienda Joxe-Toubon, artículos 15 bis y 7 de la ley del 11 de marzo de 1988:

los partidos políticos se constituyen y ejercen su actividad libremente. Gozan de personalidad moral. Tienen derecho de incoar procesos judiciales. Tienen derecho de adquirir, por título gratuito u oneroso, bienes muebles o inmuebles; pueden realizar todos los actos conformes a su misión, incluyendo crear y administrar periódicos e institutos de capacitación, conforme a las disposiciones aplicables vigentes.

La innovación del texto votado es modesta: la primera oración repite el artículo constitucional 4;² el acceso a la justicia ya estaba reconocido por la jurisprudencia, así como su facultad para adquirir bienes inmuebles, sin embargo, el tema de los bienes inmuebles era más delicado, y la creación de institutos de capacitación o de periódicos no generaba ningún problema. En torno a la misión reconocida a los partidos políticos, no está especificada en la ley, aunque la enumeración de sus medios muestra que va más allá del sencillo hecho de “concurrir en la expresión del sufragio”, lo que no obstante es su único objetivo constitucional.

El Consejo Constitucional, no solicitado para esta ley, ya había emitido una decisión de conformidad respecto a la Ley Orgánica del 10 de marzo de 1988, con base en una apreciación semejante relativa a la

² Artículo 4: “Los partidos y agrupaciones políticas concurren a la expresión del sufragio. Se forman y ejercen su actividad libremente. Deben respetar los principios de la soberanía nacional y la democracia. Contribuyen a la implementación del principio enunciado en el apartado dos del artículo 1ro, en las condiciones determinadas por la ley. La ley garantiza las expresiones pluralistas de las opiniones y la participación equitativa de los partidos y agrupaciones políticas a la vida democrática de la Nación”.

misión de los partidos, expresada en su decisión del 10 y 11 de octubre de 1984, que rehúsa definir como empresa de prensa: “una actividad específica cuyo libre ejercicio garantiza el artículo 4”. Se añade en el texto de 1988 la precisión: todos los actos se deben realizar “conforme a las disposiciones legales vigentes”, lo que retoma un considerando del Consejo en la decisión citada “la ley no puede conferir a los partidos políticos, en materia de libertad de prensa, derechos superiores a los derechos (reconocidos) a todos los ciudadanos”.

Aunque esta precisión parece evidente, el legislador no la usa a menudo, ya que no es raro que, por inquietud de una censura, con base en el artículo 4, los partidos políticos se aparten del campo común de aplicación de las leyes, por ejemplo, la misma ley del 11 de marzo de 1988 excluye los recursos otorgados a los partidos políticos del control de la Corte de Cuentas (órgano encargado de la fiscalización de los gastos públicos), así como de las disposiciones del decreto del 30 de octubre de 1935, respecto al control de las asociaciones (artículo 10 de la ley), a manera de no crear una relación de dependencia entre Estado y partidos, necesidad que destaca el Consejo Constitucional en esta misma decisión.

Respecto al tema, el Comité Vedel, encargado de reflexionar acerca de una revisión de la Constitución, propuso complementar el artículo 4, añadiendo que los partidos deben respetar, además de los principios de la soberanía nacional y de la democracia, “las leyes de la República”. Lástima que este punto que propuse no se retomó en el proyecto de ley del 10 de marzo de 1993 (mientras se aceptó la constitucionalización del financiamiento de las actividades políticas).

Así, la tendencia sigue siendo la del dictamen del grupo de trabajo parlamentario Política y Dinero de octubre de 1974, que se rehúsa a llevar a cabo “el ejercicio especialmente difícil” que consistiría en dictar un “verdadero estatus de los partidos políticos”, con base en una definición de ellos, la cual parece “enfrentar muchos obstáculos”.

Se habría podido lograr este desafío mediante la jurisprudencia, por medio de jueces apegados a defender la transparencia y el Estado de Derecho en los asuntos políticos, pero no ha sido el caso en la práctica.

Jean-Claude Colliard: profesor, constitucionalista, juez electoral y hombre honesto

Las vacilaciones de la jurisprudencia

De la misma manera que se superponen a las controversias electorales clásicas —de la sinceridad de la votación— las nuevas controversias en torno a las leyes de financiamiento, se añaden a las controversias clásicas de los partidos políticos, su nombre y funcionamiento, las derivadas de la aplicación de estas leyes, lo cual habría podido conducir a un inicio de definición.

Así, las controversias clásicas siguen el mismo camino, por ejemplo, en el caso del Partido Radical, cuyo nombre fue objeto de conflictos entre sus miembros después de su separación, asunto que tuvieron que resolver los tribunales civiles en 1957, 1973 y 1996. Otra cuestión clásica es la de la competencia del juez civil, en cuanto a la aplicación de los estatus reglamentarios de los partidos, considerados como asociación de derecho privado, competencia que confirmó la justicia en el caso del Centro Nacional de los Independientes y Paisanos en 1990. Además, el caso de la revocación de la exclusión de un militante del Partido Socialista, por no ser conforme a los estatutos del partido (TGI Thionville, 14 de febrero de 1990, sin apelación). En todos estos asuntos, destacamos que la jurisprudencia civil no hace referencia al artículo 7 de la ley de 1988, considerando que estos partidos políticos son asociaciones, tal y como son definidas en la ley de 1901, fundamento de sus criterios.

Sin embargo, a estas controversias clásicas se añaden nuevas en relación con el financiamiento de los partidos: después de amplias vacilaciones, el legislador decidió prohibir las donaciones de las personas morales para los candidatos a un cargo electivo, salvo si provienen de partidos políticos (artículo 4 de la ley del 9 de enero de 1995, artículo 52-8 del Código Electoral). Por lo tanto, se planteó al juez administrativo durante las elecciones municipales de 1995 esta cuestión: ¿cómo distinguir una asociación, persona moral sin facultad para realizar una donación, de un partido político, única persona moral que puede apoyar a los candidatos?

Para intentar establecer la diferencia, el juez consideró las metas, la actividad y el modo de financiamiento de la entidad correspondiente (confirmando una jurisprudencia precedente, CE del 22 de septiembre de 1993, Elecciones cantonales de Hérisson). Advierte que una agrupación

temporal de personas, vinculadas por una cuenta bancaria común, aun si hace un depósito a favor de una lista de candidatos, no es un partido o una agrupación política (CE 8 de marzo de 1996, señora Laurent), sino una asociación que solo recibe fondos, sin pedir registro a la CNCCFP (CE 31 de julio de 1996, Elecciones municipales de Auxerre). Gracias a la jurisprudencia desarrollada, se empezó a entender qué no era un partido político, lo que permitía, por consecuencia, entender lo que era, es decir, una entidad que designa a candidatos, que se expresa directamente durante la campaña y que define un proyecto, local o nacional, dando, de esta manera, contenido al artículo 4 de la Constitución “concurren a la expresión del sufragio”.

Esta tentativa se acabó con la decisión CE del 30 de octubre de 1996, Elecciones municipales de Fos-sur-Mer, que se aparta de los criterios que se habían tomado para definir a los partidos políticos, conforme a la propuesta clásica de La Palombara y Weiner, a favor de un criterio meramente formal: es partido político la entidad que se beneficia de las disposiciones establecidas en los artículos del 8 al 11-4 de la ley del 11 de marzo de 1988 modificada, es decir, la que recibe un financiamiento público o que, por lo menos, registró a un mandatario financiero ante el CNCCFP. El Consejo de Estado (autoridad administrativa suprema en Francia) admite esta definición tautológica: es partido político la agrupación sometida a la ley de financiamiento de los partidos políticos. En ese sentido, el problema lo debe arreglar entonces la CNCCFP, ya perpleja acerca del tema.

Perplejidades de la CNCCFP

Creada por la ley del 15 de enero de 1990, la CNCCFP tiene dos funciones: controlar las cuentas de campaña de los candidatos a cargos electivos, nacionales y locales, y aplicar las reglas relativas al financiamiento de los partidos políticos, entre otras, la publicación de sus cuentas, lo que con la ley de 1988 se limitaba solo a la entrega a las asambleas, encargadas después de publicarlas. De ahí la necesidad de arreglar en primer lugar el alcance de su acción, es decir, ¿cuáles son los partidos que debe controlar?

En su primer informe, la Comisión se preocupó por la multiplicación de las organizaciones políticas que se manifestaron, 105 a finales

de 1992 y 136 al 1 de septiembre de 1993 (p. 42). Intentó también clasificarlas por naturaleza, distinguiendo siete categorías y advirtiendo, además, unos casos patológicos, esto es, los partidos creados solo para recibir financiamiento público:

la ausencia de definición o de declaración de los partidos políticos, a pesar de la falta de proceso formal para su creación, se combina difícilmente con la libertad que se les otorga respecto al financiamiento de las campañas (p. 58).

En su segundo informe, nota las mejoras secundarias hechas por el legislador, pero subraya “las dificultades vinculadas con la ausencia completa de estatutos para los partidos políticos” (p. 65). Propone, por lo tanto, implementar un sistema declarativo, con una declaración de constitución, estatus, nombre, con la dirección de los dirigentes, que se podría publicar en el Diario Oficial, como ocurre para las asociaciones, legalmente definidas en la ley de 1901; sin embargo, ello no tuvo ningún efecto en el ámbito legislativo.

Hasta ahora sigue vigente el problema. La CNCCFP reconoció, para el ejercicio de 1995, 262 entidades, 161 partidos y 101 comités de apoyo (de nueva creación) para la elección presidencial, número asombroso, al compararlo con los 160 partidos que participaron en las elecciones del 1 de mayo de 1977, en Gran Bretaña, el país del bipartidismo, de los cuales la mayoría, excepto 4 o 5, son fantasiosos. Si el hecho no tiene importancia en este país, uno de los únicos de la Unión Europea donde no hay financiamiento público, no es el caso en Francia, en razón de la distribución de recursos públicos.

Aunque pueda parecer aficionado a Kelsen o Leibholz, así como a la Parteengesetz alemana del 24 de julio de 1967, la solución actual no es satisfactoria y cabe ir más allá de la definición tautológica del Consejo de Estado; tal vez el día que una parte acuda a la jurisdicción administrativa, respecto al rechazo de registro de una asociación de financiamiento, ajena a todo partido político, lo que hará obligatorio reconsiderar los criterios funcionales de ellas y proporcionar una definición de los partidos, se permitirá avanzar en otros problemas, como, por ejemplo, la manera de prohibir un partido político. Justamente se planteó el tema en torno al Frente Nacional. Acerca del caso, hoy solo se podría prohibir su servicio de protección, conforme a la ley del 10

de enero de 1936, acerca de milicias privadas, nada más, ni siquiera se le puede quitar el financiamiento público, al considerar que sus posiciones son contrarias a los principios democráticos. Nada está previsto en la Constitución acerca del respeto del principio de igualdad expresado en la Declaración Universal de los Derechos Humanos. Basta con mencionar el pragmatismo cotidiano y enseñar que las incertidumbres no impidieron implementar un estatus financiero satisfactorio, aunque fue fuente de una buena parte de sus imperfecciones.

II. Un estatus financiero imperfecto

Al suponer arreglada la cuestión de la legitimidad del financiamiento público en la vida política, enfrentamos toda una gama de posibilidades prácticas, que constituyen una problemática general, entre actuar respecto a los gastos, por medio de un tope, muy frecuente hoy en día, o los recursos, proporcionando los fondos necesarios a la acción política, con la alternativa de financiar los partidos o sus actividades más onerosas, es decir, las campañas electorales.

Se puede distinguir entre los países occidentales a los que eligieron la primera solución, como Suecia, desde 1966, y a los que privilegiaron la segunda, como Alemania, a partir de 1967-1969. Las legislaciones más recientes combinan las dos posibilidades, compromiso latino tal vez, Italia en 1974, España en 1977 y Francia en 1988. Dicho eso, se puede ver que este financiamiento se volvió el recurso esencial de los partidos políticos, el cual se encuentra enmarcado por un sistema general de control. Además, existen posibilidades de ampliar este financiamiento a otras entidades, como las fundaciones.

El financiamiento público, recurso esencial de los partidos

A pesar de la combinación de las dos fórmulas, el financiamiento de los partidos y de las campañas, la ley francesa de 1988 privilegia el de los partidos, ya que el reembolso de las campañas es frágil y mínimo (al inicio era solo para las elecciones presidenciales y legislativas y

alcanzaba un décimo del tope de gastos, después se generalizó y creció hasta 50%), en tanto que el financiamiento de los partidos es abierto. El artículo 8 de la ley del 11 de marzo de 1988 preveía, de manera extraña, la posibilidad de “créditos inscritos en el proyecto de la ley presupuestal del año, para financiar los partidos y las agrupaciones políticas” con “propuestas comunes al gobierno, de las mesas directivas de la Asamblea Nacional y del Senado”. Pero era imposible organizar estas “propuestas comunes” y, de hecho, el gobierno registra un crédito significativo en la ley presupuestal de 1989, para repartir conforme al artículo 9 de la ley del 11 de marzo. Fuera de la dificultad relativa, de nuevo, de la manera de aprehender el fenómeno de los partidos políticos, se decide una distribución proporcional, lo normal para una asamblea electa de manera proporcional,³ pero ¿sobre qué base establecerla? El número de votos recibidos, con el problema del límite mínimo para recibir un financiamiento público, como lo veremos después, o el número de integrantes de cada grupo parlamentario, aunque su concepción sea más imprecisa que la de los partidos políticos y no se superponga exactamente a ellos. La solución fue entonces la libre afiliación de cada parlamentario a un partido, en noviembre de cada año, para la aplicación de la ley que eligió este modo, hasta 1992, con una proporcionalidad muy debilitada después por el sufragio mayoritario de las elecciones legislativas siguientes y la integración del Senado en el cálculo.

Para resolver el problema generado, la ley del 16 de enero de 1990 prevé otro modo de repartición que combina las dos fórmulas citadas, es decir, dos fracciones iguales, que se reparten para la segunda de manera similar al modelo precedente, y para la primera, conforme al número de votos recibidos por los partidos durante la renovación más reciente de la Asamblea Nacional. Ello derivó en la declaración de afiliación de los candidatos a un partido (artículo 11-1), que alteró el carácter tradicionalmente individual de la candidatura.

Antes de su promulgación, el texto reveló una dificultad en cuanto a su aplicación, ya que el Consejo Constitucional revocó el límite mínimo para recibir un financiamiento público, establecido en 5% de

³ Nota del traductor: única elección legislativa con representación proporcional en la Quinta República.

votos recibidos en la circunscripción, lo que era menos exigente que un límite nacional y congruente con el límite de reembolso de los gastos de campaña, de 5% también. En su decisión del 11 de enero de 1990, el Consejo Constitucional consideró que esta disposición podía obstaculizar, en razón del límite establecido, la expresión de nuevas corrientes de ideas y opiniones de manera contraria a la Constitución. Esta consideración, que tiene por antecedente la decisión del Tribunal Constitucional alemán de Karlsruhe del 3 de diciembre de 1968 —que estimó el límite elegido, en este caso, en el ámbito nacional, en 2.5% (demasiado elevado)— derivó en efectos perversos, ya que impide el reembolso personal de un candidato que no rebasa 5% de la votación, pero le otorga financiamiento público a su partido. Además, el legislador no trató, como en Alemania, de arreglar la paradoja, al establecer un nuevo límite.

Por lo tanto, se desarrolló un verdadero fraude, con candidaturas marginales de pequeños partidos, pues basta con presentar 50 candidatos (75 en la ley de 1990, modificada por la ley del 29 de enero de 1993) para obtener 11 francos por voto para un año. Es un bono a la desarticulación del sistema de partidos, sin hablar del eventual financiamiento de sectas disfrazadas.

Una segunda dificultad tiene que ver con la ausencia de límite de parlamentarios para recibir parte de la segunda fracción del financiamiento público. La ausencia de definición de partido dio la oportunidad a cualquier diputado de presentar, para este fin, un partido unipersonal, a su servicio, con un mandatario financiero designado. Sin embargo, este fraude se acabó con la reforma de la ley del 29 de enero de 1993, esto es, el artículo 15 vincula la primera fracción del financiamiento con la segunda, es decir, los partidos deben presentar por lo menos 50 candidatos para recibir recursos proporcionales al número de sus electos, excepto los electos ultramarinos.

Una tercera imperfección también superada, seguramente la más escandalosa, consistió en que los candidatos marginales no presentaban informes de gastos, volviéndose inelegibles automáticamente, sin perder, no obstante, su financiamiento público. En efecto, después de una propuesta del Consejo Constitucional, el artículo 12 de la ley del 19 de enero de 1995 revocó el financiamiento de los ciudadanos inelegibles, conforme al artículo LO 128 del Código Electoral. Para compensar, la

misma ley prevé para los pequeños partidos emergentes, que no gozan de recursos vinculados con sus resultados electorales, una contribución fija de 2 millones de francos, con la condición de recibir donaciones de por lo menos 10,000 personas, incluyendo 500 electos, por un monto mínimo de 1 millón de francos (como los *matching funds* de las elecciones primarias estadounidenses). Lo que corresponde hoy en día a 180,000 votos, es decir, 0.7% de la votación de la primera vuelta de la elección legislativa de 1997. Una solución más sencilla consistiría en bajar el límite a 3%, como en España.

Mientras, los gastos para el Estado alcanzan 526.5 millones de francos en 1997, es decir, 162 MF para el RPR, 150 MF para la UDF, 91 MF para el PS, y 36 MF para el PC y el FN. Lo que equivale a 80% de los recursos del PS, 62% del RPR, 41% del FN, y 30% del PC. Aunque este recurso es esencial, coexiste con otros recursos privados, como donaciones y cotizaciones, sometidos a un sistema de control organizado, por lo menos en principio.

Las donaciones y el control de las cuentas de los partidos

Las que iniciaron la intervención de los legisladores fueron las donaciones privadas y sus compensaciones eventuales. Contra estas tentaciones, las leyes de financiamiento público quisieron establecer protecciones, mediante prohibiciones. Sin ir más allá en el detalle de una legislación compleja, señalaremos su filosofía general.

La ley del 11 de marzo de 1988 solo exigía que los partidos que recibían recursos públicos realizaran cuentas certificadas, que debían presentar a las mesas directivas de las asambleas legislativas. La ley del 15 de enero de 1990 reemplaza el artículo 11 por 9 artículos muy detallados, que prevén para las contribuciones privadas: formas, límites, exclusiones y publicidad.

Las formas tienden a impedir la opacidad, por medio de la dilución de los beneficiarios: cada partido político solo puede recibir donaciones por medio de un mandatario financiero, persona física o asociación *ad hoc*, que designa y registra ante la CNCCFP, creada por esta ley. Es posible tener varios mandatarios, con la condición de que se encarguen de distritos electorales diferentes; generalmente los grandes

La libertad de los partidos políticos

partidos gozan, además de una asociación nacional, de asociaciones departamentales, con registros publicados en el Diario Oficial por la CNCCFP. Cada mandatario debe abrir una cuenta bancaria única para recibir las donaciones y, de esta manera, facilitar el control. Las donaciones superiores a 1,000 francos solo se pueden hacer por cheque.

Los límites para reducir la influencia del donador en los partidos son, desde un principio, fijos: se pueden donar a varios partidos 50,000 francos por una persona física y 500,000 por una persona moral. Después de mucho debate, el gobierno de Balladur prohibió las donaciones de las personas morales, mediante el artículo 16 de la ley del 19 de enero de 1995: “Las personas morales, excepto los partidos o agrupaciones políticas no pueden participar en el financiamiento de los partidos o agrupaciones políticas”. De nuevo, por temor al artículo 4 de la Constitución se prohíbe la donación de las empresas, pero no la de los partidos, lo que permite muchas maniobras.

Esta prohibición general reemplaza la parcial de 1990 para las personas morales de derecho público, establecimientos de juego y personas morales extranjeras. Para compensar la disminución de los ingresos, la ley prevé la deducción fiscal de estas donaciones, para alentar a los donadores, así como de las cotizaciones.

Sin embargo, lo esencial consiste en la obligación de los partidos de tener una contabilidad, desde 1990, ante la CNCCFP, integrada por 9 miembros, designados por decreto para 5 años, egresados del Consejo de Estado, de la Corte de Casación y de la Corte de Cuentas. Es una autoridad administrativa que no es independiente, lo que implica que en materia electoral su decisión de denunciar un hecho ante el juez de la elección no se puede distinguir del proceso jurisdiccional iniciado de esta manera; entonces, no es posible impugnar la decisión tomada por exceso de poder (CE 13 de noviembre de 1992, Grosjean), lo que al contrario es posible, en caso de rechazo eventual del registro de una asociación de financiamiento.

En ese contexto, el control parece aún imperfecto, en lo relativo al perímetro contable, la sinceridad de la declaración y la manera de evaluarla, así como el grado de las sanciones: los partidos que reciben recursos públicos y no presentan sus cuentas los pierden para el año siguiente; en cuanto a los que no reciben recursos públicos, solo existe una amenaza poco procedente. Asimismo, la CNCCFP inventó la san-

ción de pérdida de registro para las asociaciones de financiamiento e hizo una serie de propuestas de sanciones complementarias, subrayando que la noción confusa de partido político haría su aplicación difícil.

En realidad, la verdadera sanción resulta de la publicación de las cuentas. Antes existía cierto interés de los medios de comunicación en saber a quiénes hacían donaciones los grandes grupos económicos, a menudo citados en asuntos político-financieros, aunque el tema no se desarrollaba mucho, ya que donaban de manera ecuménica a 3 o 4 partidos; con el cambio de la ley y la prohibición de las donaciones por las personas morales, la lectura de estas cuentas se volvió austera, así como poco transparente, por la ausencia de legibilidad de una cuenta de resultados.

¿Solo se puede elegir entonces entre sistema borroso y opacidad? Continuar con el esfuerzo de clarificación, ya bien iniciado, supone explorar nuevos caminos de financiamiento.

Fundaciones y nuevos caminos

Se habría podido esperar una reactivación del debate cuando, en 1996, el primer ministro nombró a un senador de Vendée para reflexionar acerca de la creación de “fundaciones con vocación política”. La idea es interesante y la creación de una nueva categoría de “agrupación política” obligaría seguramente a reflexionar acerca de las que ya existen.

Las fundaciones se desarrollaron en varios países extranjeros como una continuación de las acciones de los partidos políticos, especialmente en el ámbito internacional. Se consideró también que la transmisión de tecnología institucional hacia los países en desarrollo político funcionaría mejor acompañada por un pluralismo partidista, sin el cual hasta los mecanismos democráticos, incluso los más sutiles, se mantendrían como una fachada falsa. Este modelo funcional se implementó particularmente en Alemania, por necesidad de la *ostpolitik*, como la Fundación Friedrich Ebert para los socialdemócratas, que existe desde 1925 y goza de un presupuesto mayor a 200 millones de marcos, así como la Fundación Friedrich Naumann para los liberales, y Konrad Adenauer para la CDU (cristiano-demócrata); el Tribunal Constitucional

de Karlsruhe reconoció el 14 de julio de 1986 la licitud de su financiamiento público, por ser organismos distintos de su partido referente.

En Francia, apenas se crearon la Fundación Jean-Jaurès, por el Partido Socialista, y Robert Schuman, por Fuerza Demócrata (centro-liberal y europeo), cuyo presupuesto modesto alcanza los 5 millones de francos. El informe del senador mencionado, el 29 de julio de 1996, subraya los aspectos positivos de este modelo, lo que desemboca en una iniciativa de ley (n° 505 del 17 de septiembre de 1996), que establece para ellos como objetivos principales la capacitación y las acciones internacionales. Pero como no tienen actividades electorales, según nuestro juicio, no son agrupaciones políticas.

Actualmente esta cuestión está pendiente; sin embargo, puede participar en la clarificación del debate acerca de las entidades que intervienen en el campo político. Antes de la creación de estas fundaciones se conocían los partidos, las asociaciones de financiamiento y los comités de apoyo, que señalan de manera vaga el artículo 52-12 del Código Electoral, muy importantes durante la campaña presidencial de 1995, ya que alcanzaron un número de 101, con 98% a favor del señor Balladur, seguramente por el hecho de que no tenía el apoyo de un partido.

El Consejo Constitucional, por su parte, juez de esta elección, enfrenta una dificultad seria, ya que la ley del 19 de enero de 1995 deroga el artículo 52-11 del Código Electoral, y la expresión con “el acuerdo ‘aún tácito’ del candidato”, para añadir a sus cuentas los gastos realizados por este tipo de comité. El acuerdo debe entonces ser explícito, por lo tanto, se debe investigar su existencia. Esto conllevó a integrar varios gastos en las cuentas de los señores Chirac y Balladur, que se acercaron mucho al final del tope legal establecido, lo que cuestionó la actividad de estos comités.

Más allá de estos comités de apoyo, podría aparecer una cuarta categoría de comités de oposición, en contra de un candidato. Sin embargo, ¿a quién atribuir sus gastos? Al candidato favorecido, que puede no tener ninguna responsabilidad. A nadie, pero eso permite esquivar los topes. Esta hipótesis ya existe en Canadá, donde la noción de partidos terceros se añadió a la legislación en 1993, con un límite de gastos de 1,000 dólares, no obstante, este límite fue declarado inconstitucional por la Corte de Apelación de Alberta, el 5 de junio de 1996.

Así, la fórmula global y simplista “partidos y agrupaciones políticas” abarca una gran variedad de entidades: partidos, asociaciones de

financiamiento, fundaciones, partidos terceros; por lo tanto, hay que poner todo en orden, para establecer reglas claras e indiscutibles.

En conclusión, es necesario ordenar el sistema después de varias reformas pragmáticas, que desembocaron en un enredo. En primer lugar, respecto al financiamiento de los partidos políticos, se requiere establecer un umbral uniforme bajo, por ejemplo, de 2.5%, para evitar el fraude y también armonizar este financiamiento de los partidos, con el reembolso de los gastos del candidato, a fin de restablecer una coherencia entre los dos, como he mencionado anteriormente. Si existe una inquietud para los gastos públicos, se puede también establecer un número mínimo de apoyos, aun pequeño, para los candidatos, por ejemplo, de 10 electores inscritos en la circunscripción correspondiente, para eliminar a los cazarrecompensas, sin que ello impida la aparición de “nuevas corrientes de ideas y opiniones”, por citar el considerando del Consejo Constitucional. Para este fin, conviene, desde luego, ir más allá de la ficción de la candidatura individual, de manera que se pueda reconocer el papel de los partidos en la elección, como prolongación lógica del artículo 4 de la Constitución.

De manera general, la solución respecto a la contradicción existente entre la libertad de los partidos y la organización de su financiamiento, para que este sea aceptado por los ciudadanos, se encuentra en las otras virtudes del artículo 4, esto es, ir más allá de la frase “se forman y ejercen su actividad libremente”, ya que su “concurso en la expresión del sufragio” puede ser la base de una definición que permita distinguirlos de otras entidades políticas; además, la obligación de respetar “los principios de la democracia” es demasiado importante para no tener consecuencias efectivas en favor de su libertad.

Para terminar, citamos a Jacques Robert:

El jurista considerará solo la libertad, en su sentido material, como el nivel máximo de facultades y elecciones a disposición de los individuos. Pero aun esta noción material —restrictiva— plantea un problema difícil de diferenciación.⁴

De eso se trata, en cuanto al tema de la libertad de los partidos políticos.

⁴ Véase *Droits de l'homme et libertés fondamentales*.

Commentaires sur le financement des partis politiques*

Samedi 11 décembre 1999.

Jean-Claude Colliard, Directeur du département
de Science politique de la Sorbonne.

Je suis un peu confus d'être présenté comme spécialiste de la question humanitaire, car je n'y entends pas grand-chose si ce n'est en tant que modeste donateur comme peut l'être un particulier. Lorsque Philippe Ryfman a eu la gentillesse de me proposer d'intervenir cet après-midi sur le financement de l'action humanitaire, c'était un peu avec l'idée de voir si on pouvait sinon faire un parallèle du moins tirer quelques leçons d'une autre activité, d'une autre recherche de financements, qui concerne la vie politique et les activités politiques, ce qui est un sujet sur lequel effectivement j'ai travaillé et sur lequel j'ai quelques lumières. La comparaison au départ peut paraître un peu curieuse puisqu'il y a en fait deux sphères bien différentes : l'activité politique, l'activité du parti, c'est-à-dire a priori quelque chose qui est à l'inverse, à l'opposé du consensuel et qui s'adresse à un secteur assez précis de l'opinion, opposé à d'autres. Et de l'autre côté, l'action humanitaire qui a une vocation universaliste, reconnue et saluée comme telle. D'un côté aussi une image extrêmement négative, les partis politiques sont parmi les institutions les moins considérées dans la vie sociale, et de l'autre côté une image extrêmement positive de l'action humanitaire, et des associations qui s'en occupent. On le voit bien dans ce qui a été dit hier en particulier lors de la remise du Prix Nobel à une des

* Actes du colloque ETIKUMA 99, les 10 et 11 décembre 1999.

principales organisations du secteur. On pourrait donc penser qu'il n'y a entre les deux, rien de commun alors que malgré tout, on peut effectivement trouver quelques ressemblances. Mon propos n'est pas de grossir artificiellement ces ressemblances pour essayer de faire une présentation très académique de l'une et de l'autre, mais je crois qu'on peut effectivement se demander si dans la mesure où en ce qui concerne l'activité politique, on a rencontré des préoccupations d'éthique, il y a là un certain nombre de leçons et d'expériences à méditer pour gagner un peu de temps pour ce qui est des activités humanitaires. Je voudrais essayer de montrer cela très rapidement en deux grands points : l'activité générale et la question des rapports avec les donateurs.

Sur la problématique générale, on a là curieusement les deux grandes activités qui font appel à la générosité publique et qui sont par là même favorisées par l'Etat. On le voit très bien par un simple fait. Si vous prenez dans quelques semaines ou quelques mois la feuille d'impôt que nous aurons à remplir, dans les charges que nous pouvons déduire, il n'y a que deux catégories : don aux activités privées d'intérêt général ou d'utilité publique de nature caritative, don aux activités politiques. Ce sont me semble-t-il les deux seules catégories de dons que reconnaît le droit fiscal français. Il y a cette première parenté qui se conjugue avec une autre, une double aide de l'Etat : d'une part parce que la simple déductibilité fiscale veut dire que l'Etat prend à sa charge une partie du don qui est fait, le donateur se trouvant en quelque sorte remboursé d'une moitié de ce qu'il donne. D'autre part, parce que l'Etat va accompagner ce don privé de subventions publiques qui vont augmenter d'autant la capacité d'intervention des bénéficiaires. Et ceci me paraît créer plusieurs obligations qui sont de même nature dans ces deux séries d'activités. C'est-à-dire en gros une obligation de transparence, mais de transparence double, à la fois vis-à-vis des donateurs privés et en même temps vis-à-vis du donateur public pour la double raison indiquée, d'une part parce qu'il accepte la déductibilité et d'autre part parce que souvent il accompagne ce premier don d'un autre. Cela suppose une obligation minimale qui est je crois maintenant bien remplie et qui est la publicité des comptes. C'est-à-dire que l'on sache avec précision dans quelle masse, dans quel ensemble s'inscrit ce qu'a donné le donateur, à quoi cela est utilisé, avec le souhait d'apprendre que cela va à des actions concrètes de terrain

et non pas à la survie de la structure. Ceci dit, c'est une vue un peu illusoire des choses, car dire que l'argent des donateurs est affecté au terrain et que c'est l'argent de l'Etat ou d'une subvention qui est affecté à la structure est un petit peu une illusion et un tour de passe-passe. Il y a quand même un budget commun de chaque organisation qui fait que ce qui n'est pas pris sur une masse est pris sur l'autre.

De cette obligation de publicité découle donc une exigence de réalité : qu'il y ait une action véritable et non une apparence et que pour cela les frais de la structure elle-même ne soient pas excessifs. Mais il est vrai que la clef d'appréciation de la réalité est assez compliquée à trouver. En matière d'activité politique, on le voit assez simplement, c'est finalement le résultat enregistré dans les élections qui constitue l'indicateur le plus pertinent. On peut penser que tout ce qui a été diffusion à l'extérieur est récompensé et qu'en revanche tout ce qui est laissé à l'intérieur pour le fonctionnement de la structure et qui devient donc invisible ne l'est pas. Pour l'action humanitaire, le critère qui doit être utilisé dans la lisibilité de l'action est sans doute plus compliqué. Peut-être cela nécessite-t-il davantage que l'on sache comment les chartes et codes font place à cette obligation et comment sont utilisés les fonds reçus.

Je remarque par ailleurs que monte de plus en plus dans les activités politiques, l'idée qu'il doit y avoir une proportion raisonnable entre ce qui est financement trouvé par l'organisation elle-même et subvention publique. On va vers un critère non encore formalisé mais qui l'est en Allemagne depuis quelques mois, qui est l'idée de moitié/moitié. C'est-à-dire que l'aide directe de l'Etat, les subventions publiques, ne peuvent pas représenter plus de l'équivalent des fonds rassemblés directement par l'organisation auprès des donateurs. J'ai eu l'impression en feuilletant les documents remis par ce colloque que cette exigence moitié/moitié était un critère que l'on avait tendance à retrouver, que les budgets s'équilibraient souvent de cette manière à savoir qu'entre les ressources privées et les ressources publiques, il fallait trouver cette proportion. Autrement dit, il ne peut y avoir d'aides publiques que pour une activité qui a déjà trouvé par l'accueil de donateurs privés une certaine réalité et qui est donc à encourager.

Ceci m'amène à une autre question sur la professionnalisation. Effectivement les partis politiques depuis quelques années, en France

un peu plus tard qu'ailleurs, ont fait l'apprentissage de cette difficulté. Les exigences de l'action contemporaine font que tout devient plus compliqué. Le marketing ou son suivi, les attentes des populations auxquelles on s'adresse, amènent à ce que l'amateurisme de deux ou trois heures par jour ou par semaine devient peu opérationnel et qu'il y a un besoin d'avoir des militants permanents. Et ce sont généralement les meilleurs, les plus appliqués, qui par inclination naturelle sont recrutés par l'organisation qui leur assure un traitement et une situation matérielle qui leur permettent d'être militants-salariés à temps plein... La difficulté est que par la force des choses, ceux-là changent un peu de statut. Certes l'enthousiasme et l'intérêt pour la cause demeurent, mais apparaissent aussi d'autres intérêts en termes de permanence de la structure et d'attachement plus fort pour la sécurité matérielle. La difficulté se complique lorsque ces militants devenus permanents salariés restent en même temps les dirigeants de l'association. On arrive à ce moment-là à des situations très étranges où ceux-là mêmes qui sont employés sont en même temps leurs employeurs et ceux qui définissent leur mission. Bien sûr, on me dira que c'est le fin du fin et qu'on arrive alors à une société autogérée idéale ! Je ne suis pas tout à fait sûr que cela fonctionne aussi bien, je crois qu'il y a là des problèmes de séparation des genres qui doivent être résolus par le fait que la place de ceux-là est limitée, par exemple en créant à côté du conseil de direction, d'administration, un conseil de surveillance ou de déontologie qui veille à ce que, en toute bonne foi, les objectifs de départ ne soient pas oubliés au profit d'un objectif plus prosaïque de maintien et de survie de la structure elle-même.

L'autre point est la question des rapports avec les donateurs. Là aussi, on peut tirer quelques leçons en regardant l'expérience des financements politiques qui se traduit par une méfiance envers les gros donateurs et la recherche d'une multiplicité des petits donateurs. Sur les gros donateurs, il faut mentionner que les différentes législations nationales interdisent un certain nombre de catégories de donateurs pour l'action politique, interdisent notamment qu'il y ait des dons de personnes publiques autres que l'Etat, de façon à éviter que la Communauté Urbaine de Lyon, par exemple, puisque nous y sommes, ait envie de subventionner tel ou tel parti ou fondation, interdisent aussi les dons de personnes étrangères pour éviter les interférences

avec la politique extérieure, interdisent les dons de certaines personnes dont la moralité peut être suspectée comme les établissements de jeux et autres. Traduites dans l'action humanitaire, ces mêmes interdictions n'ont pas de sens. En revanche, elles amènent à penser qu'il y a peut-être, dans une sorte d'équivalence, certains donateurs dont l'activité peut être relativement suspecte ou considérée comme peu compatible avec les buts de l'organisation et dont on doit se méfier et qu'il faut même par principe refuser. Je pense, notamment en cas d'intervention après des troubles ou des crises politiques graves, qu'un don d'une grande entreprise présente sur le terrain où il y a trouble, et qui est parfois acteur de ces troubles, doit être accueilli avec circonspection. Pour ne donner qu'un exemple : je ne suis pas persuadé que si la Compagnie de Beers souhaite faire un don important pour l'action humanitaire en Sierra Léone, celui-ci doit être automatiquement accueilli... On peut se demander pourquoi elle veut faire cela, quel est le souci, et sans doute se tenir à l'écart. Donc, il y a là une question de déontologie. Certains dons doivent être au moins regardés avec circonspection. Pourquoi ? Parce qu'il y a une question à se poser, celle que les sociologues appellent le contre-don. C'est-à-dire que chaque don suscite normalement une manifestation de contre-don. Je crois que cela existe et qu'il est assez rare qu'il y ait des dons importants sans que l'on attende quelque chose en retour. Evidemment, ce n'est pas : Je donne ceci et je veux telle décision en échange. Cela relèverait de pratiques un peu archaïques qui s'apparentent à la corruption pure et simple. Mais, il y a des choses plus subtiles. Il y a ce que le vocabulaire anglo-saxon appelle le « special access », c'est-à-dire que quelqu'un qui donne de manière importante a ce droit d'écoute particulier auprès de celui à qui il donne et que par là-même il peut être amené à demander un service ou une intervention. Ceci paraît a priori choquant, mais extrêmement difficile à refuser ne serait-ce que pour de simples questions de courtoisie et de relations humaines normales. Si quelqu'un donne quelque chose, il est difficile de dire : je ne le prends pas au téléphone, je ne le connais pas ... On est bien obligé d'entrer dans cette idée d'une écoute qui peut conduire à une intervention. Pourquoi pas ! Mais il faut savoir que cela peut entraîner certaines limites à ne pas franchir.

Un mot enfin sur la question des petits donateurs. Bien sûr on peut comprendre qu'il y ait des campagnes et l'utilisation de

procédés de marketing pour l'appel au public. Mais, je crois que des préoccupations d'éthique doivent intervenir, non seulement sur l'utilisation des fonds, mais aussi sur la manière dont ils sont collectés. Il y a des progrès, les chartes et codes en parlent un peu. Mais il me semble que le problème n'est pas entièrement résolu. Il faut éviter là, ce qui s'apparente au harcèlement. Lorsqu'on a donné à deux ou trois organisations, on s'aperçoit que brusquement il y en a 30 ou 40 qui vous écrivent parce que les listes ont circulé... Ça finit par prendre un peu de place ! Lorsqu'on reçoit de la même organisation 4 ou 5 rappels dans l'année, on ne peut s'empêcher de penser que donner une fois par an est peut-être de meilleure gestion pour le donateur comme pour le bénéficiaire. De plus, je crois qu'il faut fixer des limites à des relances un peu excessives... je prends un exemple qui m'est arrivé il y a quelques jours : lorsque la relance téléphonique débute sur le thème : Je vous appelle de la part de M. X, Président de l'association Y, vous aviez donné l'année dernière à la même époque, cette année nous sommes étonnés » ... Il me semble qu'on prend le donateur éventuel pour un simple d'esprit. Attention à cela ! Attention aussi au caractère un peu contraignant des messages. Je dois dire que je vis mal le fait que l'on parle avec ironie de la bonne conscience. Oui, les donateurs s'achètent un peu de bonne conscience, mais s'ils ne le faisaient pas, il y aurait beaucoup moins de dons. Donc évitons d'ironiser là-dessus. Enfin, pour terminer attention aux messages un peu rudes sur le thème : Cher Monsieur, cette petite fille qui vous regarde, si vous ne l'aidez pas, elle va mourir ... Certes, on a un peu de mal à résister à cela, mais en même temps on est heurté par ce type de campagne. Je crois qu'il faut réfléchir, peut-être plus que cela n'a été fait jusqu'à présent. Qu'il y ait marketing et opération de conviction, oui. Mais, à mon sens, on doit rester beaucoup plus sur une volonté d'incitation et d'adhésion à une cause plutôt que sur une tentative de coercition ou d'obligation. J'ai l'impression que les donateurs éventuels peuvent vivre cela comme une tentative de leur forcer la main ce qui les met mal à l'aise et pose là aussi un problème d'éthique.

Voilà ce que je voulais vous dire pour introduire ce débat, en ayant un peu dépassé la comparaison qui m'était demandée.

Observaciones sobre el financiamiento de los partidos políticos*

Me desconcierta ser presentado como un especialista de la cuestión humanitaria, ya que no entiendo mucho el tema, sino como modesto donador particular. Si participo en esta actividad acerca del financiamiento de la acción humanitaria es para compartir las lecciones de un financiamiento, digamos, paralelo: el de la vida política y de las actividades políticas, en el cual he trabajado y tengo ciertos conocimientos. Sin duda, la comparación puede parecer curiosa entre dos ámbitos muy diferentes: la actividad política con los partidos, poco consensual, orientada a un sector definido de la población opuesto al otro, y al contrario, la acción humanitaria con vocación universalista. Es decir, por un lado, una imagen muy negativa, y por otro, una muy positiva, como lo enseña el Premio Nobel atribuido a una de las principales organizaciones de este sector. Sin embargo, se pueden encontrar semejanzas en torno a las preocupaciones éticas. En la materia, la actividad política puede ofrecer lecciones y experiencias útiles para las actividades humanitarias. Trataré entonces de demostrar esto por medio de dos puntos: la actividad general y la cuestión de las relaciones con los donadores.

Con respecto a la problemática general, tenemos dos grandes actividades basadas en la generosidad pública y apoyadas por el Estado,

* Actas del coloquio Etikuma 99, los días 10 y 11 de diciembre de 1999.

Observaciones sobre el financiamiento de los partidos políticos

dado que son los dos únicos tipos de donaciones que se pueden deducir en la declaración de impuestos. Para ser preciso, se trata de un doble apoyo del Estado: en primer lugar, la deducción de los impuestos hace participar al Estado en la donación, y en segundo lugar, el Estado apoya estas donaciones privadas con subvenciones públicas que aumentan la capacidad de intervención de sus beneficiarios. Esto genera una obligación de transparencia, de la misma naturaleza para estas dos actividades, además, una transparencia doble: hacia los donadores privados, así como hacia el donador público, en razón de la deducción fiscal y de las subvenciones dadas, respectivamente. Por lo tanto, la publicidad de las cuentas es la obligación mínima que se requiere para saber en qué rubro preciso aparece la donación realizada y para qué se utilizó, de manera que se pueda tener la certidumbre de que sirvió solo para acciones concretas y no para la sobrevivencia de la estructura. Dicho eso, es una ilusión considerar que el dinero público sirve para financiar la estructura y el privado las actividades reales; al final es lo mismo, ya que, en cada organización, hay un presupuesto común.

De esta obligación de publicidad surge entonces una exigencia de realidad: que haya una acción verdadera con gastos razonables para la estructura. No obstante, la clave de apreciación de la realidad es difícil de encontrar. En el caso de los partidos, es el resultado de las elecciones, que sirve de indicador pertinente. Se puede imaginar que mediante este resultado se premia la promoción externa hecha por el partido y no los gastos internos invisibles, dedicados al funcionamiento de su estructura. Establecer un criterio eficiente en lo que hace a la legibilidad de la acción humanitaria es más complejo, tal vez se necesita saber cómo se trata esta obligación en las cartas y los códigos vigentes, y también cómo se utilizan los recursos recibidos.

Acerca de este mismo tema, constato que crece la idea de establecer para las actividades políticas una proporción razonable entre financiamiento privado y subvención pública, un ejemplo es Alemania, donde se implementó hace unos meses este criterio: 50 de financiamiento privado y 50 de subvención pública; es decir, los recursos públicos otorgados no pueden rebasar las donaciones privadas recibidas. Me parece que esta misma tendencia existe para las actividades humanitarias y que las subvenciones públicas sirven para apoyar una actividad que ya existe por medio de sus donadores privados.

Eso me lleva a la cuestión de la profesionalización. Las exigencias de la acción contemporánea hacen que todo sea más complejo, por lo tanto, se requieren militantes permanentes, ya que no son suficientes los benevolentes que trabajan 2 o 3 horas por día o semana. Generalmente se contrata a los mejores y los más dedicados, con salario y trabajo de tiempo completo. El problema es que cambia un poco el estatus y, aunque sigue el interés para la causa defendida, aparecen nuevos intereses, tales como la permanencia de la estructura y su seguridad material. La dificultad es mayor cuando los militantes asalariados son los dirigentes de la asociación, es decir, empleadores y empleados. Unos dicen que esto concretiza el ideal de una sociedad autoadministrada, pero no creo que funcione de manera tan perfecta, ya que se deben distinguir y limitar las funciones, por ejemplo, con la creación de un comité de supervisión o de deontología, que tutela la realización de los objetivos que son diferentes de la supervivencia de la estructura misma.

El otro punto es la relación con los donadores. Los partidos políticos deben desconfiar de los grandes donadores y buscar de preferencia un gran número de pequeños donadores. Cabe mencionar también que las legislaciones nacionales prohíben ciertas categorías de donadores para la acción política, como las personas públicas del Estado, los extranjeros y las personas con moralidad sospechosa (casa de juegos). El establecer estas prohibiciones para la acción humanitaria no tiene sentido; sin embargo, se puede considerar que unos donadores tienen actividades poco compatibles con las metas de la organización correspondiente, por lo que se deben rehusar desde el principio. Me refiero a donaciones de empresas responsables de problemas sociales y políticos, como la Compañía Beers en Sierra Leona. Se plantea, en ese caso, un problema de deontología, ya que se debe considerar lo que los sociólogos llaman la contradonación: nunca hay donaciones sin que se espere algo a cambio. No se trata de corrupción y de compra de decisiones, sino de algo más sutil como el *special access*, un derecho de audición, para solicitar algo e influir. Parece chocante, pero si alguien da algo es difícil rehusar hablar con él, solo se requiere tener conciencia de los límites que no se deben rebasar.

Para finalizar, me referiré a los pequeños donadores. Se entiende que hay campañas que utilizan la mercadotecnia con el fin de solicitar donaciones; sin embargo, se requieren, creo, reglas éticas, no solo

Observaciones sobre el financiamiento de los partidos políticos

acerca del uso de los fondos, sino también de la manera para recaudarlos. Hay mejoras en las cartas y los códigos, pero todavía existen prácticas cercanas al acoso, por ejemplo, recibir 30 o 40 cartas de varias asociaciones por haber realizado donaciones a 2 o 3 de ellas; recibir 4 o 5 nuevas solicitudes de apoyo al año por parte de la misma asociación, y las llamadas para solicitar de manera un poco constrictiva una nueva donación. Me molesta también que se hable con ironía de la buena conciencia de los donadores, finalmente, sin este sentimiento serían menores las donaciones. Para concluir, se debe tener cuidado también con los mensajes ofensivos e impactantes, ya que está bien que haya mercadotecnia y operación de convicción para incitar y convencer, pero no para coaccionar y obligar, lo que puede generar un problema de ética.

Esto era lo que quería decir como introducción a este debate, un poco más allá de la comparación que me habían pedido.

Sábado 11 de diciembre de 1999.

La justice électorale en France*

(Texte original en espagnol)

Sommaire: I. Introduction. II. La multiplicité des acteurs juridictionnels III. Les étapes préliminaires de la campagne et ses juges. IV. Les principaux juges: le Conseil constitutionnel et le Conseil d'Etat. V. La diversité du contentieux. VI. Le contentieux classique. VII. Le contentieux financier.

I. Introduction

Aujourd'hui est communément acceptée l'idée selon laquelle les grandes décisions politiques, ou du moins le critère sur lequel repose celles-ci, doivent être le résultat d'un vote du peuple s'exprimant librement, ce dont nous pouvons nous réjouir. Cela dit, même si ce principe n'est plus remis en cause et constitue la pierre angulaire de ce que nous appelons la démocratie, son application suscite un grand nombre de problèmes. Nous ne traiterons pas ici des questions relatives à la définition du peuple en tant que tel, c'est-à-dire, les conditions requises pour être citoyen électeur, pas plus non plus que les conditions qui réglementent l'organisation de l'offre politique, les systèmes des partis, les systèmes électoraux, les conditions générales de l'éligibilité, etc... Car, chacun de ces problèmes mérite d'être étudié en lui-même, avec beaucoup d'attention.

Ce que nous souhaitons donc examiner ici, est tout ce qui a trait à la sincérité du suffrage, autrement dit, les difficultés susceptibles d'apparaître, lorsque l'on tâche d'appliquer avec précision et honnêteté les règles portant sur la liberté du vote susmentionnée ; règles qui,

* Publié dans "Sistemas de justicia electoral - Evaluación y perspectivas", in Jesús Orozco éd, Tribunal Electoral du Pouvoir Judiciaire de la Fédération, Mexique, 2001, pp. 89-111.

comme nous le supposons, permettent à la volonté du peuple d'être prise en compte dans la prise de décision, ou plutôt la volonté du corps électoral, ce qui, il est vrai, constitue en soi une restriction importante. Cette sincérité du suffrage est évidemment très fragile, au vu de l'importance de l'enjeu, de la portée des prérogatives attachées au pouvoir attribué, ainsi que des rétributions, qu'elles soient symboliques ou matérielles, qui y sont associées ; au vu aussi des diverses tentations visant à influencer le scrutin, de manière à orienter le vote dans un sens particulier.

Les opportunités offertes pour cela existent au cours de chacune des différentes opérations électorales : en altérant le registre des électeurs ; en encourageant ou en décourageant les candidatures ; en exerçant des pressions sur le vote ou sur les électeurs ; en laissant libre cours à une propagande électorale inéquitable, par l'intermédiaire des médias, des autorités, de l'argent, des pouvoirs religieux et sociaux. En bref, nombreuses sont les occasions qui permettent d'influer sur le scrutin, et même si le secret du vote est garanti, ce qui constitue une condition minimale par rapport aux exigences qui peuvent être établies, il ne permet pas en soi de se protéger contre une altération de la sincérité du vote.

Cette question est d'ailleurs toujours d'actualité, jusqu'au sein des démocraties qui peuvent être considérée à présent comme ancienne, même s'il est bon de rappeler que le suffrage universel a été instauré tardivement, comme en France par exemple, où celui-ci fut seulement établi de manière définitive en 1848 et uniquement pour les hommes, les femmes ayant dû attendre jusqu'en 1945. La réponse qui y a été apportée a consisté à confier la résolution des difficultés éventuelles et, le cas échéant, la répression des infractions ou des manquements au droit électoral, au seul des trois pouvoirs n'ayant pas partie pris en la matière, contrairement au pouvoir exécutif et législatif, c'est-à-dire, le pouvoir judiciaire et les juges. Pour présenter le rôle de ces juges, nous pourrions évidemment procéder étape par étape, en examinant ce qu'il se passe, lors de l'élaboration de la liste des candidats et de leur enregistrement, lors du déroulement de la campagne et pour terminer, lors du recompte des votes et de la proclamation des résultats.

Je souhaite néanmoins procéder ici d'une manière différente, car le système français me semble se caractériser par son extrême

complexité, qui est le reflet d'une certaine sophistication juridique. La multiplicité des acteurs juridictionnels est le premier point que je voudrais souligner. Ensuite, il me semble que n'ont pas été mis en avant les points essentiels qui nous rassemblent, je veux parler de l'exigence d'une certaine sincérité dans l'expression du vote, en mettant l'accent sur la très grande diversité du contentieux électoral, renforcée ces dernières années par la dimension financière de cette question ; qui est aujourd'hui à la fois très réelle et très importante.

II. La multiplicité des acteurs juridictionnels

Nous savons que contrairement aux systèmes de *common law*, le droit français, et par conséquent son organisation juridictionnelle, est privé d'une *summa divisio* entre droit public et droit privé, laquelle donne lieu à la division entre juges de droit public et juges de droit privé. Malheureusement, cela n'est que le début de la complexité dont nous parlions : depuis longtemps déjà le droit privé souffre de la distinction entre le juge de droit civil et le juge de droit pénal ; le droit public qui pendant longtemps a fait preuve d'une plus grande unité, souffre à son tour, spécialement en matière électorale, de la distinction entre magistrat administratif et magistrat constitutionnel. Nous disposons aussi de juges chargés des comptes, mais par miracle, dirais-je, ceux-ci n'interviennent pas dans les affaires électorales, au contraire des quatre autres cités précédemment. Dit autrement, à chaque problème, un juge.

Dans une tentative pour donner un ordre à cette multitude, nous présenterons, en premier lieu, les modalités applicables aux actes réalisés préalablement à l'opération électorale, avant d'insister sur le rôle essentiel, lors de l'élection elle-même, des juges de droit public : le Conseil constitutionnel et le Conseil d'Etat.

III. Les étapes préliminaires de la campagne et ses juges

Sous le terme générique de préliminaires, nous considérons tout ce qui a lieu avant l'ouverture de la campagne électorale, précédant, elle-même, le vote. Chacun des différents problèmes qui peuvent se faire jour conduisent à l'intervention d'un juge, qui n'est pas toujours le même. Le système fonctionne de manière rigoureusement similaire, lors de l'élaboration des listes électorales, lors des opérations visant à la préparation de l'élection, ainsi que, pour terminer, lors du fonctionnement opérationnel des instances chargées de veiller à son bon déroulement.

1. *La liste électorale.* La première étape des élections, qui peut éventuellement faire l'objet de manœuvres illicites, et pour cette même raison se doit d'être contrôlée, est celle de l'élaboration de la liste des électeurs ou registre électoral, autrement dit, l'étape qui consiste à déterminer qui a le droit de participer au vote. Cela équivaut à pouvoir vérifier que chacun ait justifié de sa compétence générale à voter (âge et pleine jouissance de ses droits civiques), ainsi que de sa compétence individuelle (ce qui en droit français est associé au fait de payer les impôts en vigueur dans la circonscription correspondante). Le registre électoral de chaque municipalité est établi par une commission administrative, laquelle fonctionne tous les ans, du premier septembre au 31 décembre, et est composée, pour chaque bureau électoral, d'un représentant du maire, d'un délégué du préfet (chef de la commission) et d'un représentant du président du Tribunal de grande instance (juge de droit privé). La commission ajoute à la liste des électeurs, le nom de ceux qui le demandent (en effet, en droit français l'inscription des citoyens se fait sur présentation volontaire) et après vérification du bien-fondé de cette action, efface le nom de ceux qui doivent être éliminés de la liste (les personnes décédés ou ceux qui ont déménagé). Par la suite, la liste est publiée, afin que chaque électeur prenne connaissance de son contenu et puisse, le cas échéant, entamer auprès du Tribunal d'instance (c'est-à-dire, le juge civil de première instance) une procédure de contrôle juridictionnel. Observons de manière additionnelle, que le Tribunal administratif et le Conseil d'Etat peuvent intervenir en appel, pour se prononcer

sur la régularité de la composition de la commission et l'élaboration de la liste ou du registre électoral. D'un autre côté, le juge pénal peut être amené à sanctionner les comportements frauduleux, tels que la double inscription sur les listes électorales ou la dissimulation d'une déchéance légale. Par la suite, toute plainte relative à l'irrégularité de la liste ou du registre électoral peut être présentée au juge de l'élection et conduire à l'annulation de celle-ci, dans le cas où serait démontrée la réalité de manipulations suffisamment graves pour altérer les résultats (voir même si la manipulation caractérisée n'a pas été jugée suffisamment grave pour annuler l'élection, CC 20 février 1998, AN Paris, deuxième circonscription).

Néanmoins, c'est auprès d'un juge judiciaire que doit être présenté l'essentiel du contentieux, en cas d'appel contre les décisions prises par la commission : l'article C25 du Code électoral donne un délai de 10 jours aux citoyens intéressés, à partir de la publication de la liste, pour saisir le Tribunal d'instance qui juge en première et dernière instance. Ses jugements pouvant seulement être déférés auprès de la Cour de cassation. Nous nous trouvons ici en face de l'idée traditionnelle selon laquelle le juge judiciaire est le premier garant des libertés individuelles, et dans le cas qui nous occupe, du droit fondamental du citoyen à voter.

2. *Les opérations destinées à la préparation de l'élection.* Le second pas ou étape regroupe l'ensemble de ce que nous appellerons les « opérations préparatoires de l'élection ». Préalable à l'élection, ces opérations font avant tout référence aux actes visant à organiser les modalités générales du vote (modalité du scrutin, définition des circonscriptions, organisation de la campagne électorale, répartition du temps de parole attribué aux candidats dans les médias, à la radio et la télévision, etc...). Nous parlons ici de lois ou de décrets qui peuvent faire l'objet d'un contrôle juridictionnel, prévu dans de tels cas, au-delà de la propre matière électorale: contrôle le cas échéant de la loi avant sa promulgation par le Conseil constitutionnel (qui doit se prononcer obligatoirement dans le cas des lois organiques, comme cela arrive souvent, et de manière facultative, quand il s'agit de lois ordinaires), contrôle des décrets dans un délai de deux mois, après leur publication par le Conseil d'Etat, suite à la plainte d'un électeur. C'est ainsi que le Conseil constitutionnel a validé, dans le cas des élections législatives,

le découpage du territoire en circonscriptions électorales, établi par la loi du 24 septembre 1986, encore en vigueur de nos jours (CC 18 novembre 1986).

Cela dit, en dehors des modalités générales, un certain nombre de modalités propres à chaque élection existent, comme c'est le cas pour les décrets portant sur la convocation des électeurs ou les modalités relatives à l'enregistrement des candidats. Traditionnellement, la solution exprimée dans la jurisprudence consistait à dire que ces actes ne pouvaient être examinés en dehors de l'élection et que tout contentieux relatif à celle-ci devait être présenté au juge de l'élection concernée, en même temps que les autres moyens qui, le cas échéant, auraient été discutés. Cette solution a été partiellement modifiée par la décision « CC du 11 juin 1981, Delmas », par l'intermédiaire de laquelle, le magistrat constitutionnel a en effet décidé qu'une mesure portant sur l'ensemble des circonscriptions (décret de convocation, modalités de la campagne) peut faire l'objet d'un contrôle juridictionnel préalable, relevant de la responsabilité du Conseil d'Etat, étant donné qu'il s'agit principalement de décrets, au contraire de celles qui ont trait à une seule et même circonscription, qui doivent continuer à être considérées comme inséparables de l'élection et donc être soumises, en même temps que les autres plaintes la concernant, au juge chargé de celle-ci. Au début, le Conseil d'Etat a exprimé ses réserves vis-à-vis de cette procédure, en jugeant par exemple que les modalités de la campagne dans les médias en vue des élections européennes ne pouvaient pas être évaluées en dehors de ces mêmes élections et devaient en conséquence être appréciées en parallèle avec l'examen de leurs résultats (CC 23 novembre 1984, Tête). Néanmoins, il ne fait de toute façon aucun doute que, ces élections étant organisés à l'intérieur d'une circonscription unique, le Conseil d'Etat est l'autorité juridictionnel responsable. Autrement dit, les faits qu'il n'a pas voulu examiner préalablement lui reviennent peu de temps après. En outre, la solution qu'il propose est assez discutable, étant donné que, après la tenue de l'élection, l'annulation générale de celle-ci, en invoquant le fait que l'organisation de la campagne a été irrégulière, semble difficile à proposer, au vu du grave désordre que cela générerait, lequel aurait pu être évité, en appliquant un contrôle préalable et, le cas échéant, en modifiant les mesures contestées.

C'est bien pour cette raison que le Conseil d'Etat a changé de position, en admettant le caractère détachable, et par là-même contrôlable, de certains actes préparatoires, comme le sont précisément la répartition des temps d'antenne, comme ce fut le cas pour les élections législatives de 1993 (CE, assemblée, 12 mars 1993, Union nationale écologique et Parti pour la défense des animaux).

Après avoir réglé cette question, nous en venons à l'organisation locale du scrutin, dans laquelle le juge joue aussi un rôle.

3. *Les instances en charge de l'organisation du vote.* Il s'agit ici de dispositions assez secondaires, mais que nous devons présenter, car la seule présence d'un juge les mets en relation avec notre sujet d'étude. En premier lieu, il convient de signaler l'existence de commissions de propagande, c'est-à-dire de commissions chargées de diffuser la propagande dite officielle (affiches sur les panneaux électoraux et lettres destinées aux électeurs). Ces commissions sont mises en place pour chaque élection, à la condition que la circonscription ait plus de 2500 habitants. Elles sont obligatoirement présidées par un magistrat désigné par le premier président de la Cour d'appel (juge civil) et sont composées de trois fonctionnaires, issus des administrations impliquées. Leurs travaux sont réalisés en présence des candidats ou de leurs représentants. En ce qui concerne l'élection présidentielle, la diffusion de la propagande est placée sous la surveillance d'une Commission nationale de contrôle, présidée par le vice-président du Conseil d'Etat. Cette commission est constituée du premier président de la Cour de cassation, du premier président de la Cour des comptes, ainsi que de deux membres issus de l'une de ces juridictions.

D'autre part, il convient de signaler que les personnes responsables des bureaux de vote sont désignés par le maire et représentent les différents candidats en compétition. Cela dit, dans toutes les municipalités de plus de 20.000 habitants, est mise en place une commission de contrôle des opérations de vote, chargée de vérifier : le respect de la loi vis-à-vis de la composition des bureaux de vote, des opérations électorales, ainsi que de leur décompte. Ces commissions sont présidées par un magistrat de l'ordre judiciaire, désigné par le premier président de la Cour d'appel. Elles sont aussi constituées d'un autre magistrat dont la désignation suit la même procédure, ainsi que d'un fonctionnaire nommé par le préfet (article L 85-I y R 93-I du

Code électoral).Evidemment, toute irrégularité dans la composition des commissions ou des bureaux de vote peut fait l'objet d'une plainte auprès du juge de l'élection.

Pour conclure sur ce point, signalons une disposition significative de la grande confiance existant envers le juge civil, pour réparer d'éventuelles «erreurs» commises par les autorités municipales chargées de constituer les bureaux de vote : nous faisons en effet référence à la loi du 31 décembre 1975, qui dispose que:

La juridiction administrative, en prononçant l'annulation d'une élection pour fraude, peut décider que la présidence d'un ou plusieurs bureaux de vote sera assurée par une personne désignée par le président du tribunal de grande instance lors de l'élection partielle consécutive à cette annulation.

En outre, cet article L118-I du Code électoral permet au juge de remplacer les personnes élues, ainsi que celles qu'il considère, de manière implicite, responsable de ladite fraude. Néanmoins, même ainsi, l'application dudit article est assez peu commune, tandis que le texte lui-même interdit son usage au juge constitutionnel ... même quand celui-ci est convaincu qu'il y a eu fraude dans les bureaux de vote! Cette absence de symétrie qui résulte seulement de la rédaction du texte de l'article n'a aucune justification.

Aux multiples possibilités d'intervention du juge civil, nous devons ajouter celle du juge pénal, qui est permanente, à partir du moment où un électeur présente une plainte pour comportements frauduleux au cours de l'une ou l'autre des différentes étapes susmentionnées du processus électoral.

Tout cela semble néanmoins assez secondaire au regard de ce qui revêt le plus d'importance, c'est-à-dire, le bon déroulement de la campagne électorale et du vote, lequel est suivi du décompte des bulletins. D'un point de vue juridictionnel tout cela constitue un ensemble peu différencié, relevant de la responsabilité quasi exclusive de celui que nous appelons, au sens strict de l'expression, le juge de l'élection. Cette exclusivité quasi complète a pour seule exception l'intervention, le cas échéant, d'un juge judiciaire, via une procédure visant à la prise de mesures provisoires, dont l'objectif est de mettre un terme à certains excès, tels que la diffusion de

brochures diffamatoires ou d'affiches irrégulières, même s'il convient de signaler que la tolérance est large et que ce type d'intervention a peu de succès.

IV. Les principaux juges : le Conseil constitutionnel et le Conseil d'Etat

En premier lieu, nous expliquerons comment se répartissent les tâches entre ces deux instances, même si cette répartition ne repose pas sur une logique claire ; ensuite, nous examinerons la parenté qui existe entre ces juridictions et pour terminer nous aborderons brièvement le thème de l'indépendance de ces juges.

1. *La répartition des compétences.* Le droit électoral français fait une distinction subtile mais un tantinet archaïque, entre ce que nous appelons encore - même si cela disparaît peu à peu - « les élections politiques » et les « élections administratives ». Ces dernières sont celles qui sont réalisées au sein des entités traditionnellement considérées comme indépendante de l'Etat central, comme c'est le cas pour les municipalités, avec les élections municipales, et pour les départements, avec les élections par cantons. Etant donné qu'elles sont considérées comme des administrations, le contentieux relatif à ces élections est présenté au juge administratif, aux Tribunaux administratifs et en appel au Conseil d'Etat.

Cette même logique qui régit les élections locales a conduit à ce que le Conseil d'Etat, qui dans ces cas juge en première et dernière instance - c'est-à-dire qu'aucun appel n'est possible - , soit chargé de juger le contentieux des élections régionales, quand en 1985, les régions sont devenues à leur tour des collectivités territoriales de plein exercice, administrés par des conseils élus au suffrage universel (loi du 10 juillet 1985).

La logique qui régit la désignation de l'autorité responsable du contentieux des « élections dites politiques » est quant à elle un peu plus complexe : pendant longtemps le concept d'élection politique a été uniquement appliqué aux élections des parlementaires, que ce soit les députés ou les sénateurs. La résolution traditionnelle du contentieux

dans ces cas-là, et ce système a été en vigueur durant la troisième et la quatrième République, incombait à ces seules Assemblées, au nom de leur « souveraineté », en se fondant sur l'idée qu'elles seules avaient pouvoir de contrôler la régularité de l'élection de leurs membres. En conséquence, après chaque nouvelle élection de ces assemblées, une commission de la Chambre des députés, d'un côté et une commission du Sénat, de l'autre, contrôlaient la validité des pouvoirs des membres dont la désignation était contestée, en rédigeant un compte rendu qui était ensuite présenté à l'assemblée plénière concernée, laquelle validait ou invalidait l'élection en question. Lors d'un tel vote, les considérations politiques avaient une influence évidente ; en outre, ce système fonctionnait très mal, comme le démontre tout spécialement le cas de l'invalidation en 1956 de l'élection de 11 députés sur 53 du mouvement Poujade (mouvement populiste de cette époque). Nous devons clairement admettre qu'il a été difficile de trouver une solution, car le dogme de la séparation des pouvoirs semblait interdire de confier la question centrale de la composition du pouvoir législatif à l'autorité judiciaire, (par exemple à la Cour de cassation) ou au pouvoir exécutif auquel était très fortement lié le Conseil d'Etat. La solution est apparue en 1958, quand pour d'autres motifs, a été inventé le Conseil constitutionnel, étant donné que celui-ci était indépendant et ne pouvait être rattaché à l'une des trois branches du pouvoir. C'est lui qui sera donc chargé de vérifier la régularité des élections parlementaires, le contentieux des élections législatives et sénatoriales lui étant confié à l'article 59 de la Constitution. Pour des raisons dont les motivations sont quelque peu différentes, ayant trait à la majesté dont on a voulu parer le personnage, le contentieux de l'élection présidentielle lui est dévolu à l'article 58, de même que le contentieux des référendums, à l'article 60. Dans ce dernier cas, il est difficile d'avancer une quelconque justification théorique, si ce n'est le fait qu'il s'agit d'une consultation nationale. Cela dit, cette même explication ne fonctionne pas dans le cas des élections européennes, elles-aussi nationales, mais dont le contentieux relève, conformément aux dispositions présentes à l'article 25, de la loi du 7 juillet 1977, du Conseil d'Etat. Cela s'explique sûrement par le fait qu'à cette époque, on refusait de reconnaître à ceux qui étaient encore désignés comme les « Représentants de la France au Parlement européen », la qualité de

parlementaires. De nos jours, la polémique n'a plus lieu d'être et il serait donc logique, étant donné que ces élections ressemblent plus à l'élection présidentielle et aux référendums qu'aux élections locales, en raison de leur caractère national, que leur contentieux relève de la responsabilité du Conseil constitutionnel. Le débat sur ce point n'a cependant pas encore été ouvert. Cette répartition des prérogatives électorales prévaut donc encore, plus pour des raisons historiques que pour des motifs logiques. Cela n'empêche pas l'existence d'une parenté réelle entre ces juridictions et par conséquent dans la manière dont elles abordent le contentieux électoral.

2. *La parenté dans le contentieux.* Observons premièrement que ces deux juridictions ont pour principal objectif l'application d'un même texte, le Code électoral, qui, du fait des modifications qui y ont été apportées, est devenu très complexe, à tel point qu'il est envisagée de le réformer ; en outre, bien qu'il présente des dispositions propres pour chaque type d'élection, plus de la moitié du texte porte sur des dispositions communes à l'ensemble des élections.

Ces institutions fonctionnent aussi de manière très similaire, tant du point de vue des modalités que des délais impartis, et pour le même type de plaintes : plaintes qui peuvent être présentées par chaque candidat ou électeur de la circonscription concernée, dans le but de faire annuler l'élection remise en cause ou de parvenir à la nomination d'un autre candidat, qui, selon l'opinion du plaignant aurait dû gagner les élections.

Ces institutions traitent en outre les plaintes de manière semblable, en respectant le principe du contradictoire, auquel le Conseil constitutionnel accorde une importance spéciale : la plainte visant à l'annulation de l'élection est communiqué au candidat élu concerné, qui doit présenter un « memorandum de contestation » des faits, à son tour présenté au plaignant. La procédure se poursuivant jusqu'à ce que l'instruction de l'affaire soit close. Sur la base de ces échanges et de ses investigations propres, le juge apprécie les faits et les preuves, jusqu'à en tirer les conclusions qui s'imposent le conduisant à confirmer ou à annuler l'élection.

D'autre part, recourir aux différentes juridictions électorales n'a aucun effet suspensif sur les décisions prises, comme c'est aussi le cas pour les appels éventuellement interjetés : une exigence de « sécurité »

pour les institutions nationales et locales conduit à considérer qu'un représentant élu reste à son poste, tant que les élections n'ont pas été définitivement annulées. La solution contraire conduirait à des situations difficiles à gérer : l'absence de direction au sein des collectivités locales, l'impossibilité d'établir l'existence d'une majorité au sein de l'assemblée nationale, etc.

Cette même exigence de sécurité conduit à ce que, dans le cas d'élections impliquant un double niveau de juridiction, l'appel qui suit l'annulation d'une élection soit suspensif, comme c'est le cas de l'élection d'un Conseil général qui aurait été annulée en première instance. Il reste donc en place en cas d'appel de la décision et cela, jusqu'à ce que le Tribunal d'appel à son tour rende son jugement : la solution contraire conduirait à une situation inextricable, attendu que le remplacement du représentant élu ayant perdu son mandat pourrait être mené à son terme, avant que celui-ci ne soit possiblement réintégré par la suite!

Sur le sujet, il convient d'insister sur le fait que si le système juridictionnel à deux instances est largement répandu dans le domaine du contentieux en général, ce n'est pas le cas en matière de contentieux électoral, excepté pour les élections municipales ou cantonales : avec l'intervention en première instance du tribunal administratif et celle du Conseil d'Etat en appel. En effet, les autres élections sont jugées en première et dernière instance soit par le Conseil d'Etat (élections régionales, élections européennes) soit par le Conseil constitutionnel (élections présidentielles, élections législatives et sénatoriales, référendums). Nous pouvons accepter comme principale explication à tout cela, le fait que ces élections ne peuvent entrer dans la compétence territoriale des juridictions locales.

Cette thématique aurait pu évoluer de manière incidente au cours des dernières années, avec le développement des prérogatives des juridictions européennes et, plus spécialement, le développement du Tribunal européen des droits de l'homme, qui offre de nouvelles possibilités de recours dans le domaine du contentieux. Ce n'est néanmoins pas le cas en matière électorale, étant donné que, même s'il est certain que plusieurs plaintes ont été déposées auprès du Tribunal européen, celui-ci se déclare à chaque fois incompétent, du fait que l'exercice du droit de vote n'entre pas dans ses attributions (décision

Pierre Bloch/France du 21 octobre 1997 et Cheminade/France du 26 janvier 2000).

Il est clair que le pouvoir de décider en dernière instance nous conduit au problème de l'indépendance des juges.

3. *Le problème de l'indépendance.* Cette indépendance souvent remise en cause, mais qui est selon moi une réalité, s'explique de manière différente selon les juridictions. Les membres des tribunaux administratifs et du Conseil d'Etat sont engagés par le biais d'un concours, celui de l'Ecole Nationale d'Administration (ENA). Par tradition, les meilleurs élèves de cette Ecole décident de rejoindre le Conseil d'Etat, ceux dont les résultats sont plus modestes rejoignent les tribunaux administratifs. Les effectifs des juridictions administratives sont complétés par des membres nommés par le tour extérieur, autrement dit, dont la nomination dépend du pouvoir exécutif, ce qui pourrait conduire à un risque de politisation. La réalité est tout autre et l'expérience démontre que le fait qu'ils bénéficient d'un statut qui les protège, attendu qu'ils ne peuvent être révoqués de leur poste, fait que tout autant les uns que les autres manifestent la même indépendance vis-à-vis du pouvoir.

Quant au Conseil constitutionnel, il est composé de neuf membres nommés pour un tiers par les trois principales autorités de l'Etat : trois sont nommés par le Président de la République (dont le président du Conseil), trois le sont par le Président du Sénat et trois le sont par le Président de l'Assemblée nationale. La pluralité mentionnée au sujet de l'origine des membres peut être tout spécialement observée au sujet du rôle de juge électoral qui incombe au Conseil. En effet, dans le cadre du contentieux électoral, celui-ci est divisé en trois sections, composées chacune d'un membre nommé par l'une des trois autorités susmentionnées, pour l'instruction des affaires. Affaires que juge au final le Conseil en assemblée plénière. Ce pluralisme dans les nominations, élargi par la suite aux autres instances, nous apparaît comme une première garantie de l'indépendance de ce corps, d'autant plus que depuis 1958, les trois autorités qui nomment les membres du Conseil constitutionnel n'ont jamais appartenu au même courant

politique¹. Cette dernière donnée est d'autant plus évidente à partir de 1981, quand pour la première fois dans l'histoire de la V^e République, la gauche parvient à accéder au pouvoir. En outre, les Conseillers sont protégés par leur caractère inamovible de leur nomination, la durée de leur mandat (neuf ans), le fait qu'ils ne peuvent être désignés à nouveau et surtout peut-être par le désir qu'ils ont de conserver l'estime de leurs collègues... Il faut aussi reconnaître que si des critiques ont été émises au début de la V^e République au sujet de l'indépendance du Conseil, celles-ci ont disparu jusque dans les débats les plus polémiques, bien au contraire on entend des critiques inverses autour du thème d'un gouvernement des juges, duquel nous sommes très loin.

Pour en terminer avec ce point, observons que le problème de la discipline et de la responsabilité des juges ne se pose pas réellement en matière électorale : il est certain que les juges de l'ordre judiciaire possèdent leur propre instance disciplinaire, le Conseil supérieur de la Magistrature, institué par l'article 65 de la Constitution (modifié par la réforme du 5 février 1994, en attente d'une nouvelle réforme annoncée), de même que les magistrats des tribunaux administratifs qui disposent du Conseil supérieur des tribunaux administratifs. Cela dit, les cas qui se présentent en matière disciplinaire sont extrêmement rares, surtout pour les seconds. Les membres du Conseil d'Etat dépendent seulement de sa direction et les procédures disciplinaires y sont extrêmement rares : quant aux membres du Conseil constitutionnel, ils ne peuvent être remis en cause que par le Conseil lui-même et depuis 1958, la procédure n'a jamais été appliquée. Pour terminer, l'idée d'une responsabilité individuelle des juges n'existe pratiquement pas en droit français, même s'il existe un débat sur le sujet, spécialement dans le cas des juges d'instruction. En supposant que ce débat arrive à son terme, ce qui me paraît peu probable, on peut être quasiment sûr que cette responsabilité ne pourra être appliquée dans le domaine du contentieux électoral, car sa résolution est toujours le fruit d'une formation d'opinions collective : cette observation est aussi valable dans le cas de la discipline.

¹ N.D.T: Ce ne fut pas le cas sous les trois derniers présidents de la République : Chirac, Sarkozy et Hollande.

Telle est l'architecture, complexe comme nous pouvons le voir, de la justice électorale française. Seule nous manque à présent une présentation résumée du contenu du contentieux, que nous nous proposons d'étudier ici, ce qui nous amènera à mettre l'accent sur sa très grande diversité.

V. La diversité du contentieux

Le droit portant sur le contentieux électoral s'est construit progressivement tout au long de l'histoire politique française, depuis les débuts de la Troisième République. Sa principale préoccupation, comme nous l'avons dit au début, est le respect de la sincérité du scrutin, c'est-à-dire s'assurer que d'éventuelles irrégularités, - inévitables quand il y a 60.000 bureaux de vote pour quarante millions d'électeurs, inscrits sur le registre électoral national - , ne parviennent à altérer les résultats et que les candidats élus sont ceux qui devait l'être réellement.

Il s'agit donc, pour ainsi dire, d'un droit relatif: l'irrégularité alléguée, si elle peut être prouvée ou que le juge est convaincu de son existence, a-t-elle pu oui ou non altérer le résultat de l'élection ? Telle est la question. Pendant longtemps, celle-ci s'est posée à deux moments clés de l'élection, que sont la campagne électorale, d'une part et le scrutin en tant que tel, d'autre part, dès l'entame de celui-ci et jusqu'à la proclamation définitive des résultats. Ce contentieux serait, disons-le, le contentieux électoral classique. Depuis 10 ans, lui a été adjoint un autre type de contentieux, lié à l'apparition de lois strictes portant sur le financement des campagnes électorales. Selon moi, ces deux contentieux sont de nature différente, comme je vais le tâcher de le démontrer, en présentant successivement l'un et l'autre.

VI. Le contentieux classique

Plutôt que de faire une distinction entre campagne et scrutin, nous les traiterons conjointement dans une première réflexion relative aux principales irrégularités pouvant appeler l'attention du juge, avant

d'indiquer par la suite comment il les traite, autrement dit, la méthode qu'il emploie pour les résoudre. Pour terminer, nous verrons les sanctions qu'il peut être amené à prononcer.

1. *Campagne et scrutin*. Le droit électoral français reconnaît l'existence d'une période très spéciale, celle de la campagne électorale dite officielle, qui débute entre trois semaines et quinze jours avant la date légale fixée pour le vote. Cette période prend fin la veille ou bien un jour avant l'élection, les délais variant selon le type d'élection en question. Si la période précédente, qui correspond en quelque sorte à la campagne informelle, n'est pas prise en compte par le juge électoral (si ce n'est en matière financière comme nous le verrons plus loin), ce n'est pas le cas de la campagne officielle, qui concentre toute son attention, pouvant même le conduire à annuler l'élection s'il vient à observer de graves irrégularités dans son organisation.

Comme ce peut être le cas par exemple avec la distribution de volants promotionnels, interdite par les articles L165 et L168 du Code électoral, bien que tolérée jusqu'à un certain point. La distribution d'un volant diffamatoire peut ainsi conduire à l'annulation de l'élection (CC 8 juillet 1993, Loire-Atlantique, huitième circonscription), de même que celle d'un volant diffusé tardivement, auquel le candidat attaqué ne peut pas répondre (CC 12 juillet 1967, Gers, 1^{ère} circonscription). Il en va de même pour des lettres ou des journaux électoraux adressés par les candidats aux électeurs, ou bien la publication d'interviews dans la presse écrite. Une attention toute particulière est aussi prêtée à la propagande télévisuelle. C'est ainsi qu'un programme de propagande diffusé à la télévision le jour même de l'élection a été considéré comme un appel à voter pour un candidat, ce qui a entraîné l'annulation de celle-ci (CC 28 juillet 1998, Var, 1^{ère} circonscription). L'évocation irrégulière de l'investiture d'un parti, du soutien donné à une personnalité ou à un mouvement, la diffusion de fausses nouvelles ou la réalisation de manœuvres illicites, quelles qu'elles soient, ont aussi fait parfois l'objet de plaintes couronnées de succès auprès du juge électoral. Dans ce domaine, l'imagination n'a pas de limites, en conséquence, nous ne tenterons pas d'offrir ici une liste exhaustive des plaintes ayant été formulées au sujet de la campagne officielle.

Des plaintes invoquant des irrégularités lors du déroulement du scrutin sont aussi souvent présentées, d'autant plus que le Code électoral contient nombre de dispositions extrêmement précises, sur la procédure à suivre, devant régir l'ensemble des opérations électorales. Sont donc sujettes à sanction toutes irrégularités dans la composition des bureaux de vote (CC 19 février 1963, La Réunion 2^{ème} circonscription) ; l'absence ou l'impossibilité d'utiliser un isoloir (CC 19 juin 1957, élections cantonales de Saint-Pierre-ville) ; le fait de rompre ou bourrer les urnes ou de disperser leur contenu (par exemple CC19 février 1963 La Réunion, 1^{ère} circonscription, CC 24 janvier 1968, Corse 2^{ème} circonscription, etc.). La non-vérification de l'identité des électeurs ; l'absence d'émargements ; les irrégularités commises lors des votes par correspondance (qui n'existent plus aujourd'hui, parce qu'ils facilitaient les comportements frauduleux) ; ainsi que les votes par procuration peuvent aussi être cause d'annulation des élections, même s'il y a peu de chances qu'ils parviennent à influencer de manière significative sur le résultat final. Cela dit, il convient de signaler que les plaintes sur le sujet sont souvent acceptées par le Conseil constitutionnel, dans le cas des élections locales, avec peu de votants donc. Pour terminer, nous mentionnerons les erreurs commises dans le décompte et le calcul des votes, ainsi que l'appréciation de la nullité ou de la validité de certains bulletins, éléments pouvant aussi être pris en compte par le juge, d'autant plus quand il apparaît qu'ils font partie d'une manœuvre frauduleuse concertée. C'est aussi le cas, de manière encore plus significative, quand il est question de falsification des résultats, bien que cela soit peu courant, même si le cas s'est présenté récemment et a conduit le Conseil constitutionnel à annuler, avec des qualifications légales très graves, (fraude électorale organisée) l'élection d'un député (CC 3 février 1999, Bouches-du-Rhône, 9^{ème} circonscription).

La liste des pathologies liées aux élections est en soi très large. Il revient donc au juge de s'assurer de leur présence et d'en tirer les conséquences qui s'imposent.

2. *La méthode.* Si nous parlons de « conséquences éventuelles », c'est parce que l'irrégularité n'est pas toujours suffisante pour conduire à l'annulation d'une élection. Comme nous l'avons déjà dit, le droit électoral est un droit relatif, le principal principe qui guide l'action

du juge est celui qui consiste à s'assurer que l'irrégularité établie a été suffisamment importante pour altérer le résultat de l'élection. Pour s'assurer de cela, il tâchera premièrement d'évaluer l'importance en nombre de votes de ladite irrégularité et comparera le chiffre obtenu avec la différence de votes qui sépare le candidat élu de son adversaire le plus proche.

Ainsi, imaginons par exemple que le juge parvienne à établir que dans une élection donné, 30 votes sont suspects (par exemple, il existe une différence entre le nombre d'enveloppes et le nombre de bulletins, entre la liste d'émargement des électeurs et le nombre de bulletins ; des erreurs dans le décompte des votes ; etc.), il compare alors ce chiffre avec le nombre de votes qui séparent les candidats de la manière suivante : le candidat élu a obtenu 20.030 votes, tandis que son adversaire en a obtenu 20.020. Si l'on enlève au candidat élu les trente votes douteux qui lui ont peut-être été attribués, on n'est à ce moment-là plus certain de l'identité de celui-ci qui a gagné l'élection. Dans ce cas, l'élection est annulée et on rend la parole à l'électeur. Au contraire si le retrait de ces votes ne change pas le classement final des candidats de l'élection en question, le juge confirmera certainement qu'un certain nombre de doutes existent au sujet des chiffres obtenus, mais pas au sujet du résultat final de l'élection.

Nous devons préciser que dans l'exemple choisi, le calcul est relativement simple, parce que les irrégularités identifiées sont facilement quantifiables, ce qui est généralement le cas pour les irrégularités qui affectent le vote en tant que tel, étant donné qu'on se base sur des chiffres précis. L'affaire est plus compliquée quand il s'agit d'un fait qui a eu lieu au cours de la campagne. Quelle est le nombre de votes qui ont pu être affectés par un dépliant diffamatoire, un appel à voter pour un candidat, en dehors de délais indiqués, etc... ? Là, tout dépend de l'appréciation du juge qui se fondera sur la différence du nombre de votes entre le candidat élu et son principal adversaire. Si cette différence est restreinte, le juge pensera que le fait incriminé a pu jouer sur la décision des électeurs, ce qui le conduira à annuler l'élection ; si la différence est importante *a contrario*, le juge estimera que l'irrégularité « pour regrettable qu'elle soit »- parce qu'ainsi ont l'habitude de s'exprimer les juges - ne peut expliquer en elle - même la différence observée et le candidat élu sera confirmé. Ainsi, pour revenir

aux cas signalés précédemment, l'appel à la télévision à voter pour un candidat peut avoir déplacé les 33 votants qui séparaient le candidat élu du candidat vaincu, entraînant en conséquence l'annulation du vote dans le Var (CC28 juillet 1998, Var, 1^{ère} circonscription) ; au contraire, le nombre d'électeurs inscrits irrégulièrement sur la liste électorale n'était pas suffisant pour compenser la différence de 2725 votes qui séparaient l'élu du vaincu dans la 2^{ème} circonscription de Paris, voilà pourquoi, cette manœuvre délictueuse « pour regrettable qu'elles soit » n'a pas été suffisante pour justifier l'inversion du résultat du scrutin (CC 20 février 1998, Paris 2^{ème} circonscription).

Ce qui importe donc, c'est la différence entre les votes, comparée avec la gravité de l'irrégularité observée ou suspectée. Tout est affaire d'appréciation et cette appréciation est assez délicate.

Nous mentionnerons seulement un cas dans lequel l'appréciation n'a pas lieu d'être : quand l'irrégularité est causée par l'ordre public ; de fait, c'est l'unique cas dans lequel le juge peut s'autosaisir, même si aucune plainte n'a été présentée. Dans cette catégorie entre l'inéligibilité du candidat élu, qui n'aurait pas été découverte au moment de son enregistrement, sinon par la suite.

Nous signalerons pour terminer le cas particulier que présente la France en raison de son scrutin à deux tours, applicable à l'ensemble des élections au scrutin majoritaire. Une irrégularité observée au cours du premier tour non décisif, peut-elle conduire à l'annulation du second tour, qui lui est décisif ? Pendant longtemps, le juge a répondu non à cette question, avant de se rendre à l'évidence : en prenant en compte les règles juridiques relatives à la qualification du deuxième tour, ainsi que les « règles » politiques de retrait ou d'abandon de candidature, en faveur d'un autre candidat qui aurait obtenu plus de votes lors du premier tour, l'ordre d'arrivée des candidats du premier tour, fruit d'irrégularités, peut altérer les résultats du second tour et pour cette raison conduire à l'annulation complète de l'élection (CC 25 novembre 1988, Seine-Saint-Denis, 11^{ème} circonscription).

Telle est la méthode employée. Son résultat, comme nous l'avons dit, est la prise ou non d'une sanction.

3. *La sanction.* Dans ce type de contentieux, le juge électoral peut uniquement prononcer une sanction... électorale. C'est-à-dire, une sanction par rapport au résultat de l'élection. Et même s'il

peut stigmatiser les fautes observées, ne peut pas sanctionner en prononçant par exemple l'inéligibilité ou la privation des droits civiques des candidats incriminés. La seule chose qu'il puisse faire, c'est transmettre l'affaire, à cette fin, au juge pénal, qui lui pourra prononcer des sanctions de cette nature. Cependant, même si les motifs invoqués par le juge pénal peuvent reposer sur le fait que le juge électoral a établi l'existence d'un comportement frauduleux, les deux contentieux sont indépendants l'un de l'autre. En outre, il est très possible que des comportements de cette nature établis par le juge électoral ne soient pas sanctionnés par le juge pénal.

À l'inverse, il est très probable qu'une fraude que le juge électoral considérera insuffisante pour prononcer l'annulation de l'élection, le soit pour que le juge pénal prononce une sanction, dans le jugement qu'il rendra. L'indépendance entre les deux contentieux se comprend tout autant pour des raisons de procédure que de technique juridique. Cela dit pour l'opinion publique la chose peut paraître parfois étrange.

En résumé, le juge électoral peut, principalement, dans le cadre de sa mission, annuler une élection, réformer ou valider les résultats.

L'annulation, qui résulte généralement du calcul auquel nous nous sommes livrés précédemment, consiste à constater qu'il y a un doute au sujet du résultat final de l'élection et qu'il convient de revenir auprès des électeurs, afin de le lever. Une élection partielle est donc organisée dans la circonscription concernée et le ou les sièges en jeu restent vacants, entre le laps de temps allant de la sentence définitive prononcée jusqu'à la nouvelle élection. En outre, le ou les candidats invalidés peuvent se présenter de nouveau à cette élection partielle. Observons que dans le cas où l'annulation concerne le second tour de l'élection, comme cela arrive généralement, c'est l'ensemble de l'élection qui doit être à nouveau réalisée, y compris le premier tour. Nous ne nous arrêterons pas à la statistique déprimante selon laquelle, dans deux tiers des cas, les candidats invalidés sont réélus, car cela serait à même de susciter en nous une certaine amertume.

La « réformation » est une sanction encore plus grave, étant donné qu'elle consiste à intervertir les résultats de l'élection, en proclamant élu, celui qui avait perdu et perdant celui qui avait été considéré élu (dans le cas d'élection par listes, il s'agit de candidats au pluriel). Cette mesure est sérieuse, car elle peut être mal interprétée par les électeurs

qui ne sont pas sûrs que leur volonté soit bien rétablie de la sorte. Voilà pourquoi le juge ne prend une telle mesure, que d'une « main tremblante », seulement quand il est certain de lui, ce qui signifie que cette hypothèse se présente rarement : le Conseil d'Etat a bien eu recours à cette « réformation » à diverses occasions, lors d'élections municipales (surtout celles de 1983 par exemple, CE 14 septembre 1983, élections municipales de La-Queue-en-Brie), tandis que depuis 1958, le Conseil constitutionnel n'y a jamais eu recours. Néanmoins, il a réaffirmé, il y a peu, qu'il se réservait la possibilité d'y recourir, et que si dans les faits il ne l'avait pas fait, c'était parce qu'il était :

dans l'impossibilité de déterminer exactement le nombre de suffrage qui devaient être attribués à chacun des candidats présents au second tour (CC 3 février 1999, Bouches-du-Rhône, 9ème circonscription)

Pour terminer, le juge peut, sans changer fondamentalement le résultat de l'élection, modifier le nombre de votes obtenus par les candidats. Cette mesure n'a de portée effective que pour les élections réalisées au scrutin proportionnel, en affectant seulement les derniers élus et les premiers non élus des différentes listes. Au contraire, cela n'a aucun impact pour les élections réalisées au scrutin majoritaire, raison pour laquelle le juge n'y a pas recours. Dans ce cas il valide l'élection en rejetant les plaintes qui lui ont été soumises.

Cela dit, il convient de signaler que la rectification opérée dans le décompte des votes est la norme qui s'observe pour les élections présidentielles, au cours desquelles le Conseil, chargé de proclamer les résultats (ce qui va plus loin que sa mission de juge électoral), peut rectifier les résultats qui lui ont été transmis, à la suite des observations et des réclamations qui lui sont présentées. Ainsi en 1993, il a annulé 17.464 votes lors du premier tour et 11.059 lors du second, ce qui comparé aux 30 millions de suffrages exprimés ne pèse pas grand-chose. Il est possible de penser que sera difficile d'aller plus loin, même si cela n'est pas complètement inconcevable, dans le cas d'une élection au cours de laquelle des candidats obtiendraient des résultats très proches. Néanmoins, ce problème ne se pose pas réellement, étant donné que l'élection la plus disputée, celle de 1974, a donné lieu

à une différence de quatre cents mille votes entre le candidat élu et le candidat vaincu.

Ce même pouvoir de rectification des résultats, générant les mêmes observations quant à sa portée limitée, s'observe lors des référendums. Ainsi, lors du dernier référendum réalisé (le 20 septembre 1992 pour la ratification du traité de Maastricht) ont été annulés les résultats obtenus dans les bureaux de vote de quatre municipalités... sur 36.000 ! Le contrôle appliqué l'a été certes *a minima*, ce qu'explique le délai réduit spécifié par la loi pour procéder à son application (10 jours maximums dans le cas de l'élection présidentielle). Dans ces deux cas, il est permis de penser que le rôle du juge est plus préventif que répressif.

À ce contentieux classique dont nous venons de parler, s'en est ajouté un nouveau depuis 10 ans, né de l'application des lois de moralisation financière de la vie politique.

VII. Le contentieux financier

La France s'est associée, depuis les lois de 1988 et 1990, modifiées depuis lors à diverses reprises, au groupe des démocraties qui ont eu la volonté d'élaborer des textes légaux visant à réglementer les ressorts délicats existant entre l'argent et la politique. Ce groupe intègre aujourd'hui, entre autres, quasiment l'ensemble des pays membres de l'Union européenne. De la légitimation en plein développement de cette relation très complexe, nous n'examinerons pas ce qui a trait au financement des partis politiques, seulement la volonté de poser des limites aux dépenses de campagne et l'origine des gains ou entrée d'argent des candidats. Cet ensemble constitue déjà en soi la base d'un important contentieux, que nous préciserons, avant de présenter les méthodes de contrôle, et pour terminer cette présentation, de souligner la particularité des sanctions pouvant être prononcées, dans le cas de la découverte d'une violation des règles.

1. *Limitation des dépenses et comptes de campagne.* Depuis l'approbation des lois que nous avons citées précédemment, les dépenses de campagne se trouvent limitées pour la grande majorité des élections.

Aucun candidat ne peut dépenser plus que le montant maximum fixé par le Code électoral, qui est aujourd'hui d'environ 90 millions de francs français pour le premier tour de l'élection présidentielle (120 millions de francs pour les candidats qui accèdent au deuxième tour) ; de trois cent cinquante mille francs français pour les candidats à l'élection législative (c'est-à-dire deux cent cinquante mille francs, plus 1 franc par habitant vivant dans la circonscription) ; et, d'un montant variable selon le type d'élection et la taille de la circonscription, dans le cas des différentes élections locales, conformément au tableau qui figure à l'article L52-11 du Code électoral (par exemple, dans le cas d'une ville de trente mille habitants, la limite sera de trois cent quinze mille francs français).

Pour garantir le bon respect de ces dispositions, l'ensemble des dépenses doivent être consignées dans un compte de campagne que chaque candidat établit et fait certifié par un expert-comptable habilité, avant de le remettre, dans un délai de deux mois, à une commission de contrôle, dont nous parlerons plus loin.

Dans ce compte de campagne doivent aussi apparaître l'ensemble des revenus du candidat, que seul un mandataire financier ou une association de financement ont le droit de percevoir ; ces revenus sont aussi sujets à diverses limitations : ne peuvent être acceptées les donations réalisées par des étrangers ou des personnes morales de droit public (plus spécialement les collectivités locales, de là, le problème des prestations non financières offertes à un candidat, qui était déjà précédemment maire ou président de l'exécutif local). Depuis la loi du 19 janvier 1995, il n'est plus possible de recevoir de donations provenant de personnes morales de droit privé (autre manière de désigner, de manière pudique, les entreprises), excepté celles réalisées par les partis politiques, qui dans les faits, ne répondent à aucune définition juridique très claire. Les donations des personnes physiques sont quant à elles limitées à un montant de trente mille francs. D'autre part; les campagnes promotionnelles des collectivités publiques sont interdites six mois avant les élections (car cela pourrait entraîner des dépenses en faveur d'un candidat sortant, candidat à sa propre réélection), ainsi que, trois mois avant les élections, les dépenses de nature commerciale, plus spécialement celles liées à la presse ou la production d'affiches électorales. Les sondages ne sont pas interdits,

tant qu'ils servent effectivement à mener campagne, mais il est souvent difficile de différencier ceux qui respectent cette règle, de ceux qui ne la respectent pas. Les dépenses relatives aux sondages doivent aussi apparaître dans les comptes de campagne.

Comme nous pouvons le voir, toutes ces règles peuvent provoquer pour le moins des problèmes d'interprétation, si ce n'est faciliter la commission de fraudes plus ou moins caractérisées. Elles peuvent en outre toutes justifier un contentieux porté devant le juge de l'élection, ce qui en dix ans a donné lieu à un ensemble très important de recours juridictionnelles, aussi bien auprès du Conseil constitutionnel que des tribunaux administratifs et du Conseil d'Etat. Leur développement — chacun des points signalés a été l'objet de multiples décisions — nous empêche de présenter ici cet ensemble, même sous forme de résumé, nous nous contenterons seulement d'indiquer la manière dont le juge de l'élection les prend en compte.

2. *Le contrôle et le rôle de la CCFP.* Au cours des deux mois qui suivent l'élection, les comptes de campagne de chaque candidat sont remis à une commission appelée « Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques », ou plus simplement *CCFP*. Cette commission est constituée de 9 membres issus des trois plus hautes juridictions (le Conseil d'Etat, la Cour de cassation et la Cour des comptes). Les présidents ou titulaires de ces juridictions nomment chacun leur tour trois membres, qui exerceront leur fonction pendant 5 ans. Cela dit, cette Commission n'a pas le statut de juridiction et exerce seulement en tant qu'autorité administrative. De fait, le Conseil constitutionnel et le Conseil d'Etat n'hésitent pas à lui rappeler chaque fois que l'opportunité se présente. Le cas échéant donc, la Commission observe qu'un compte de campagne n'a pas été présenté ou l'a été de manière irrégulière (par exemple en dehors du délai autorisé ou sans certification de l'expert-comptable), de même, elle contrôle le contenu des comptes qui lui sont soumis. Elle peut les accepter (après les avoir corrigés), ce qui donnera droit au remboursement public prévu ou les rejeter, en cas d'irrégularités observées, résultant éventuellement de la violation d'une des règles susmentionnées. Cela dit, en tant que commission administrative, elle n'a pas compétence pour sanctionner et recourt dans cette situation au juge de l'élection, principalement quand les comptes de campagne ne

lui ont pas été remis ou l'ont été de manière irrégulière. En plus de cela, elle peut avoir recours au juge pénal, lorsqu'elle observe une infraction particulière.

Le juge de l'élection, quand il est informé par la commission d'irrégularités financières, ou qu'il est saisi pour cette même raison par un électeur, dans le cadre des conditions prévues dans le contentieux général, recevra de la part des requérants les plaintes déposées contre le candidat élu, sauf quand il s'agit d'un moyen de défense de ce dernier.

Le juge de l'élection n'est pas lié aux conclusions émises par la commission et, le cas échéant, peut décider qu'un compte de campagne a bien été remis dans le délai prévu et conformément aux modalités indiquées ou que celui-ci aurait dû être validé par la Commission (Voir par exemple CC 21 octobre 1993, Paris, 18^{ème} circonscription). Conformément à cette réserve, il devra donc se prononcer sur les faits qui lui seront soumis et c'est lui qui édictera le cas échéant la sanction qui s'impose.

Certaines sanctions sont automatiques : si le compte de campagne n'a pas été remis ou l'a été en dehors du délai légal autorisé ou sans respecter le cadre des modalités stipulées, le juge prononce l'inéligibilité du candidat coupable pour un an, pour cette même élection. Je reviendrai sur ce thème un peu plus loin. Si le compte a été rejeté, le juge examine à son tour son contenu, si sont confirmés les faits signalés par la Commission et que ceux-ci lui paraissent suffisamment graves, il peut décréter la démission automatique du candidat élu ou son inéligibilité, ainsi qu'annuler l'élection qui devra être organisée à nouveau. Cette application automatique des règles, qui était l'intention de la loi à l'origine, a été atténuée par le législateur, qui a introduit pour les élections locales, l'excuse de bonne foi du candidat, ce qui permet de ne pas déclarer son inéligibilité (loi du 10 avril 1996), ainsi que par la jurisprudence, qui a admis que le léger dépassement de la limite des dépenses (d'environ 5%) n'était pas un motif obligatoire de sanctions. Telle est la tendance, - allant dans une direction opposée aux intentions initiales - , qui nous conduit à passer de règles absolues à des règles relatives : les irrégularités financières, sauf quand elles sont trop évidentes (le dépassement trop important de la limite des dépenses autorisées, l'absence d'unité des comptes, etc...) se transforment progressivement, comme les autres irrégularités, en

élément d'appréciation d'un cas dans son ensemble ou d'évaluation de la sincérité de l'élection. Mais même ainsi, perdure le « particularisme de la sanction ».

3. *Le « particularisme de la sanction »*. Dans le cas du contentieux général, la sanction consiste, comme nous l'avons dit, à annuler l'élection : au sujet du contentieux financier, l'inéligibilité du candidat peut résulter de l'annulation de l'élection, mais uniquement quand il s'agit du candidat élu.

L'inéligibilité est quelque chose de très curieux, car elle est très relative : applicable pour une période d'un an et seulement pour l'élection qui a conduit à ce qu'elle soit prononcée. Autrement dit, un candidat qui est déclaré inéligible, du fait du rejet de son compte de campagne lors des élections cantonales ne peut se présenter à l'élection cantonale pendant un an, ce qui est le cas, au contraire, pour les élections municipales ou législatives : la logique de cette règle peut être remise en cause, d'autant qu'elle est difficile à comprendre pour les électeurs. A cela s'est ajouté une erreur - qui depuis lors a été réglée - consistant à ce que, dans la loi originelle- le point de départ de période d'inéligibilité soit la date de l'élection : si l'on prend en considération le délai nécessaire pour que soit prononcée une décision définitive et organisée une élection partielle, il n'était pas impossible qu'entre-temps le candidat exclu soit à nouveau éligible à la date de l'élection partielle, organisée en raison de sa destitution ! La sanction dans ce cas ne pouvait être autre que morale. Mais à la suite des observations formulées par le Conseil constitutionnel au sujet des élections législative de 1993, la loi organique du 19 janvier 1993 dispose que la période d'inéligibilité débute à partir de la date où celle-ci a été cette décision a été prise, ce qui pour des raisons évidentes est assez préférable.

Néanmoins, cette sanction est curieuse, même en laissant de côté son caractère relatif : elle est très légère pour le candidat non-élu, étant donné qu'il est peu probable que l'élection en question soit organisée dans un délai d'un an (car en général les mandats dure cinq ou six ans), à moins que le candidat élu soit lui aussi déclaré inéligible ou que l'élection ait été annulée. Alors que, pour le candidat élu et déclaré inéligible, c'est une sanction très dure, parce que non seulement il est déchu de son mandat, mais qu'il ne peut pas non plus participer à l'élection

partielle organisée pour sa succession. Certains peuvent penser que la sanction doit être de cette importance...Mais l'impossibilité de se présenter à nouveau n'existe pas dans le contentieux général pour les candidats dont la candidature a été invalidée, pour des faits plus graves que le dépassement de la limite des dépenses autorisées (par exemple, en cas de fraude caractérisée). Une harmonisation des lois serait donc souhaitable. De fait, une proposition de loi allant dans ce sens a été soumise il y a peu. Cela dit, la solution n'est pas si facile, parce que le candidat n'est pas toujours personnellement responsable de la fraude qui a pu lui être favorable, tandis qu'on peut le considérer personnellement responsable de ses dépenses et de ses revenus.

L'inéligibilité du candidat a en outre d'autres conséquences, il ne peut en effet bénéficier du remboursement public prévu et les votes exprimés en sa faveur ne sont pas pris en compte dans le calcul de la subvention publique qui sera attribuée à son parti. Ici, nous sommes clairement en dehors du thème du contentieux électoral en soi.

Pour terminer, il faut insister sur l'importance, surtout statistique, qu'occupe le contentieux financier. C'est quelque chose que nous pouvons d'ores et déjà observer dans les annulations d'élections prononcées par le Conseil constitutionnel : 6 l'ont été après les élections législatives de 1993, 4 pour des motifs financiers et 2 pour des motifs dits classiques ; ainsi que 4 après les élections générales de 1997, 2 pour l'un et l'autre motif.

Cette impression se confirme, en observant l'ensemble des recours examinés par le Conseil, tels qu'ils apparaissent dans le tableau ci-dessous : le contentieux des élections législatives de 1997 a été analysé en 1997 et en 1998, il convient donc d'additionner le contenu des colonnes de ces deux années. Au total, le Conseil a été saisi de 433 recours, dont 279 lui ont été soumis par la CCFP, ce qui signifie que le contentieux financier représente au moins 64% du total des plaintes (au moins, en effet, car il est possible que les recours présentés par les électeurs portent sur des motifs financiers).

Même si nous éliminons les recours peu significatifs, provenant généralement des candidats marginaux ou fantaisistes, en tous cas peu en rapport avec le contenu de la législation, il nous reste 135 vraies recours de nature financière face à un maximum de 154 recours en lien avec le contentieux général. Un recompte plus précis nous permettrait

probablement de démontrer qu'en réalité le nombre de recours se répartit de manière égale entre les deux contentieux. Cette répartition serait semblable, si on se livrait à un décompte des recours analysés par la juridiction administrative.

Cela nous démontre que la justice électorale s'est profondément transformée au cours de ces dernières années : cela nous démontre aussi que sa complexité va en augmentant. Evidemment, les exigences démocratiques et cette fameuse sincérité du vote justifie qu'on augmente le potentiel des instances de contrôle. Mais en aucune manière, elles n'imposent leur enchevêtrement !

Justicia electoral en Francia*

Sumario: I. Introducción; II. La multiplicidad de los actores jurisdiccionales; III. Las premisas y sus jueces; IV. Los principales jueces. El Consejo Constitucional y el Consejo de Estado; V. La diversidad del contencioso; VI. El contencioso clásico, VII. El contencioso financiero.

I. Introducción

Hoy en día es comúnmente aceptada la idea de que las grandes decisiones políticas —o en todo caso, el criterio que sirve de base a esas decisiones— deben resultar del voto libremente expresado por el pueblo, y podemos alegrarnos por ello. Si bien este principio ya no es cuestionado y es la piedra angular de lo que llamamos democracia, su aplicación conlleva innumerables problemas. Aquí no examinaremos las dificultades que se nos presentan en torno a la definición de pueblo en sí, es decir, no estudiaremos las condiciones que se requieren para ser un ciudadano-electoral ni las que regulan la organización de la oferta política, los sistemas de partidos, los sistemas electorales, las condiciones generales en cuanto a la elegibilidad, etcétera. Todos y cada uno de estos problemas merecen ser estudiados con detenimiento.

Lo que queremos analizar es lo que tiene que ver con la sinceridad del sufragio; dicho de otra manera, nos interesaremos en los inconvenientes que pueden llegar a presentarse, tratando de aplicar con precisión y honestidad las reglas relativas a la libertad de voto antes

* Publicado en *Sistemas de justicia electoral: evaluación y perspectivas*, en J. Jesús Orozco Henríquez coord., Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 2001, pp. 89-111.

mencionada, las cuales, presuponemos, permiten llevar la voluntad de la población —o más bien, la voluntad del cuerpo electoral— a la toma de decisión, lo que en sí ya constituye una restricción importante. Obviamente, aquella sinceridad es muy frágil dada la importancia de lo que está en juego a causa de la magnitud de las atribuciones del poder y de las retribuciones simbólicas o materiales que se le asocian, y también por las múltiples tentaciones de influir en el escrutinio para darle al voto alguna orientación en especial. En este sentido, las posibilidades existen a lo largo de toda la operación electoral: al momento de establecer el padrón de los electores, en el hecho de alentar o desanimar las candidaturas, al ejercer presiones en el voto y hasta en los electores, al permitir la desigualdad en la propaganda, y en todo lo que tiene que ver con el papel de los medios de comunicación, de las autoridades, del dinero y del poder religioso o social. En fin, las ocasiones de influir en el escrutinio son numerosas y aun si el secreto en torno al voto queda garantizado —lo cual es mínimo en cuanto a las exigencias que podemos plantear— no permite por sí solo protegernos contra una alteración de la sinceridad.

Hasta en las democracias que ahora pueden considerarse antiguas es bueno recordar que el sufragio universal fue instaurado tardíamente, como por ejemplo, en Francia, donde fue definitivo en 1848 únicamente para los hombres, porque cabe señalar que las mujeres tuvieron que esperar hasta 1945 para poder acceder al derecho de voto. La pregunta sigue en pie y la principal respuesta consiste en confiarle a la rama independiente de los poderes involucrados, es decir, el Ejecutivo y el Legislativo (Poder Judicial y los jueces), la solución de las dificultades eventuales y, en su caso, la represión de las transgresiones o incumplimientos del derecho electoral. Para presentar el papel de los jueces, por supuesto que podríamos proceder paso a paso y examinar qué sucede con la elaboración de la lista y del registro de los candidatos, con el desarrollo de las campañas y, para terminar, con el recuento de los votos y la proclamación de los resultados; sin embargo, aquí pienso proceder de una manera diferente porque me parece que el sistema francés se caracteriza por su extraña complejidad, que es el reflejo de cierta sofisticación jurídica. Este es el primer punto que quiero subrayar: la multiplicidad de los actores jurisdiccionales. Después de esto, considero que hace falta resaltar

Jean-Claude Colliard: profesor, constitucionalista, juez electoral y hombre honesto

los puntos esenciales que nos reúnen, o sea, la exigencia de cierta sinceridad en la expresión del sufragio, enfatizando la extrema diversidad del contencioso-electoral reforzada estos últimos años por la dimensión financiera del asunto, que hoy en día es a la vez muy real e importante.

II. La multiplicidad de los actores jurisdiccionales

Sabemos que, al contrario de los sistemas de *common law*, el derecho francés, y por consiguiente, su organización jurisdiccional, padece de una *summa divisio*: el derecho público y el derecho privado. A partir de esta división se subdividen los jueces del derecho público y del privado; por desgracia, esto solo es el principio de la complejidad de la que hablamos: hace mucho que el derecho privado sufre de la distinción entre un juez de lo civil y otro de lo penal; a su vez, el derecho público, que por mucho tiempo sostuvo más unidad, padece, en especial en materia electoral, de la distinción entre el magistrado administrativo y el magistrado constitucional. También tenemos jueces encargados de las cuentas, pero por milagro, diría yo, no intervienen en los asuntos electorales, mientras que los cuatro citados sí lo hacen. Dicho de otra manera, cada problema tiene su juez.

En el intento de darle un orden a esa diversidad, presentaremos primero lo que preexiste a la operación electoral antes de insistir en el papel esencial que los jueces del derecho público tienen en la elección: el Consejo Constitucional y el Consejo de Estado.

III. Las premisas y sus jueces

Con el término genérico de premisas contemplaremos todo lo que interviene antes de la apertura de la campaña electoral que antecede al voto. Cada uno de los diferentes problemas que pueden llegar a presentarse nos conduce a la intervención de algún juez, que no siempre

resulta ser el mismo. Así es como funciona también el sistema en la etapa de elaboración de la lista electoral y las operaciones que preparan el sufragio, y durante la operación de las instancias encargadas de vigilar su desarrollo.

1. Lista electoral. La primera etapa, que puede llegar a sufrir eventuales maniobras y que por lo mismo necesita ser controlada, es la elaboración de la lista de los electores o padrón electoral; dicho de otra manera, esta fase es la que consiste en determinar quiénes tienen derecho a participar en el voto. Esto significa que pueda verificarse que cada quien haya podido justificar su capacidad general (edad y gozo de la capacidad cívica) y su capacidad privada para figurar en la lista del municipio o en la fracción de un municipio —lo que en el derecho francés se asocia con el hecho de pagar los impuestos que se aplican en el territorio correspondiente—. El padrón electoral de cada municipio es establecido por una comisión administrativa que opera cada año, del 1 de septiembre al 31 de diciembre, y que se compone, casilla por casilla, de un delegado del alcalde, un delegado del prefecto (jefe de la delegación) y un delegado del presidente del Tribunal de Suprema Instancia (un juez del derecho privado). La comisión agrega a la lista de los electores los nombres de quienes así lo piden, toda vez que en el derecho francés se contempla la presentación voluntaria de los ciudadanos, y después de verificar el buen fundamento de esta, borra a los que deben ser eliminados, en especial a los electores muertos o a los que hayan cambiado de domicilio. Luego, se publica la lista con el fin de que cada elector tenga conocimiento de su contenido y pueda, en su caso, entablar, por medio de un procedimiento de reclamación ante el Tribunal de Instancia —es decir, ante el juez de primera instancia de lo civil—, un procedimiento de control jurisdiccional. Adicionalmente, observaremos que el Tribunal Administrativo y el Consejo de Estado pueden intervenir con una apelación para pronunciarse en la regularidad de la composición de la comisión y en la elaboración de la lista o padrón electoral. Por otro lado, el juez de lo penal puede sancionar comportamientos fraudulentos, tales como la doble inscripción en las listas o la disimulación de alguna incapacidad legal. Más adelante, puede ser presentada ante el juez de la elección una demanda basada en la irregularidad de la lista o padrón y conducir a la anulación de la elección en caso de que llegase a demostrarse que se llevaron a cabo manio-

bras suficientes como para alterar los resultados —aunque la maniobra caracterizada no fue juzgada, en este caso, de manera suficiente como para llegar a la anulación (véase CC 20 de febrero de 1998 AN París, Segunda Circunscripción)—.

Sin embargo, ante un juez de lo judicial debe llevarse lo esencial del contencioso tratando de apelar en contra de las decisiones de la comisión: el artículo C 25, del Código Electoral, establece un plazo de 10 días a partir de la publicación de la lista para que los electores interesados puedan acudir ante el Tribunal de Instancia que resuelve en primera y última instancia. Sus resoluciones solo pueden ser apeladas ante el Tribunal Supremo.¹ Aquí nos encontramos con la idea tradicional de que el juez de lo judicial es el primer garante de las libertades individuales y, en el caso que nos ocupa, de aquel derecho fundamental del ciudadano, que es el del voto.

2. Operaciones preparatorias. El segundo paso o etapa lo constituye el conjunto de lo que llamaremos operaciones preparatorias, las cuales se llevan a cabo tiempo antes de la elección. Esto se refiere a los actos que organizan las modalidades generales del voto (modalidad del escrutinio, definición de las circunscripciones, organización de la campaña electoral y reparto del tiempo de palabra atribuido a los candidatos en los medios de comunicación tales como el radio, la televisión, etcétera). Aquí hablamos de leyes o decretos que pueden ser objeto de un control jurisdiccional previsto en esos casos sin que se presenten particularismos en materia electoral: control de la ley antes de su promulgación por el Consejo Constitucional (que debe pronunciarse obligatoriamente en caso de leyes orgánicas, como sucede a menudo, y de manera facultativa cuando se trata de leyes ordinarias) y control de los decretos en un plazo de dos meses luego de su publicación por el Consejo de Estado, después de la demanda de algún elector. Así, por medio de la ley del 24 de noviembre de 1986 que sigue vigente en la actualidad (CC 18 de noviembre de 1986), el Consejo Constitucional ha validado, en el caso de las elecciones legislativas, la repartición del territorio en circunscripciones electorales.

Fuera de las modalidades generales, hay algunas que son propias de cada elección, así sucede con el decreto relativo a la convocación de

¹ La Corte de Casación en este caso.

los electores o con las modalidades de registro de los candidatos. Tradicionalmente, la solución de la jurisprudencia era que estos actos no podían examinarse por separado de la elección y que el contencioso que les era relativo debía llevarse ante el juez de la elección, considerada al mismo tiempo que los otros medios² que llegarán a cuestionarse. Esta solución fue parcialmente modificada por la decisión CC del 11 de junio de 1981 Delmas: el magistrado constitucional decidió que una medida relativa al conjunto de las circunscripciones (decreto de convocatoria, modalidades de la campaña) podía ser objeto de un control jurisdiccional previo, entonces a cargo del Consejo de Estado, puesto que se trataba principalmente de decretos, pero que las que se relacionaban con una sola circunscripción debían seguir considerándose inseparables de la elección y ser sometidas, junto con las demás quejas, al juez responsable. Al principio, el Consejo de Estado expresó sus reservas en cuanto a este procedimiento y juzgó, por ejemplo, que las modalidades de la campaña en los medios de comunicación en las elecciones europeas no podían ser evaluadas de manera separada de estos comicios y debían apreciarse junto con el examen de sus resultados (CC 23 de noviembre de 1984 Tête). Es cierto que las elecciones se organizan en una circunscripción única y que el Consejo de Estado, en este caso, es el que juzga, es decir, que al poco tiempo regresa a lo que no quiso examinar antes. La solución es, sin embargo, bastante cuestionable, pues mientras la elección tuvo lugar, la anulación del conjunto (por el motivo de que la organización de la campaña fue irregular) parecía difícil de proponer, ya que causaría un grave desorden que hubiera podido prevenirse aplicando un control previo por medio de una modificación de las medidas cuestionadas. Por esto, el Consejo de Estado modificó su postura admitiendo el carácter desprendible y controlable de algunos actos preparatorios, como, precisamente, la repartición de los tiempos de palabra en el caso de las elecciones legislativas de 1993 (CE asamblea, 12 de marzo de 1993, Unión Nacional Ecológica y Partido para la Defensa de los Animales).

Después de haber solucionado todo lo anterior, llegamos a la organización local del escrutinio en la que también el juez tiene su lugar.

² Medios de hecho o de derecho que invocan las partes para motivar sus pretensiones.

3. Instancias de organización del voto. Se trata de disposiciones bastante secundarias, pero que tenemos que presentar, ya que por la misma presencia del juez se relacionan con nuestro tema. Primero, cabe señalar la existencia de comisiones de propaganda, es decir, aquellas que se encargan de difundir la propaganda a la que se le califica como oficial (carteles en soportes electorales y cartas dirigidas a los electores). Estas se instalan en cada elección siempre y cuando la circunscripción sea de más de 2,500 habitantes, las preside obligatoriamente un magistrado designado por el primer presidente del Tribunal de Apelación (juez de lo civil) y las integran tres funcionarios de las administraciones involucradas. Sus trabajos se llevan a cabo en presencia de los candidatos o de sus representantes. Cuando se trata de la elección presidencial, la difusión de la propaganda está vigilada por una comisión nacional de control, cuyo presidente es el vicepresidente del Consejo de Estado; esta comisión la integran el primer presidente del Tribunal Supremo,³ el primer presidente del Tribunal de Cuentas y dos miembros de dichas jurisdicciones.

Por otra parte, señalaremos que los integrantes de las casillas de voto son designados por el alcalde y representan a los diferentes candidatos, pero en todos los municipios de más de 20,000 habitantes se instituye una comisión de control de las operaciones de voto que se encarga de comprobar que la legalidad sea respetada en cuanto a la composición de las casillas, así como de verificar las operaciones del voto y de su cómputo. El presidente de estas comisiones es un magistrado del orden judicial designado por el primer presidente del Tribunal de Apelación; están integradas por otro magistrado nombrado de la misma manera y por un funcionario elegido por el prefecto (artículos L 85-I y R 93-I del Código Electoral). Por supuesto, toda irregularidad en la composición de las comisiones o de las casillas es motivo de demanda ante el juez de la elección.

Para concluir este punto, señalaremos una disposición significativa de la gran confianza que hay en el juez de lo civil para que compense eventuales errores de las autoridades municipales encargadas de con-

³ La Corte de Casación.

formar las casillas de voto: nos referimos a la ley del 31 de diciembre de 1975 que ha dispuesto que:

la jurisdicción administrativa, al pronunciar la anulación de alguna elección por causa de fraude, puede decidir que la presidencia de una o varias casillas de voto se le otorgará a alguna persona designada por el Presidente del Tribunal de Primera Instancia al momento de realizar la elección parcial consecutiva a la mencionada anulación.

De este modo, el artículo L 118-I, del Código Electoral, le permite al juez reemplazar a las personas que fueron electas y a las que considera, de manera implícita, responsables del mencionado fraude. Aun así, la aplicación de este artículo es poco común, mientras que su propia redacción prohíbe su uso por el juez constitucional, ¡incluso aunque esté convencido de que hubo un fraude en las casillas! Esta falta de simetría que resulta únicamente de la redacción del texto del artículo, no encuentra justificación alguna.

A las múltiples posibilidades de intervención del juez de lo civil, tenemos que agregar la del juez de lo penal, que es permanente a partir del momento en que un elector presente una demanda por comportamientos fraudulentos en una u otra de las mencionadas etapas del proceso electoral.

Pero todo lo anterior resulta secundario con relación a lo más importante: el desarrollo de la campaña electoral y la votación seguida por el recuento de los votos. Desde el punto de vista jurisdiccional, todo esto constituye un conjunto poco diferenciado que es responsabilidad casi exclusiva del que llamamos, en el sentido estricto de la expresión, juez de la elección. Esta exclusividad casi completa tiene como única excepción la intervención, en su caso, de un juez de lo judicial, por vía de un procedimiento de medidas provisionales, cuyo objetivo sería poner fin a algunos excesos como, por ejemplo, la difusión de un folleto difamatorio o de carteles irregulares, aunque cabe señalar que la tolerancia es amplia y que ese tipo de intervención tiene poco éxito.

IV. Los principales jueces. El Consejo Constitucional y el Consejo de Estado

Cabe explicar primero cómo se hace el reparto de las tareas entre el Consejo Constitucional y el Consejo de Estado, aunque este no se fundamenta en una lógica clara; luego examinaremos el parentesco que existe entre estas jurisdicciones y abordaremos brevemente el tema de la independencia de aquellos jueces.

1. El reparto de las competencias. El derecho electoral francés hace una sutil pero arcaica distinción entre lo que llamamos —aunque esto está desapareciendo— elecciones políticas y elecciones administrativas. Estas últimas son las que se realizan en las entidades que tradicionalmente se consideran como desmembramientos del Estado, tal es el caso de los municipios, con sus elecciones municipales, y de los departamentos (entidades administrativas francesas), con las elecciones por cantón, y como se consideran en el ámbito de la administración, el contencioso en torno a estos comicios es llevado ante el juez administrativo, los tribunales administrativos y en apelación ante el Consejo de Estado.

La misma lógica que rige las elecciones locales llevó a que el Consejo de Estado —que esta vez resuelve en primera y última instancia, es decir, que no hay apelación posible— sea el encargado de resolver el contencioso de las elecciones regionales; esto cuando en 1985 las regiones pasaron a ser colectividades territoriales de pleno ejercicio administradas por consejos electos por medio del sufragio universal (ley del 10 de julio de 1985).

El mecanismo que rige la atribución del contencioso de las llamadas elecciones políticas es un tanto más complicado: durante mucho tiempo se aplicaba este concepto únicamente a las elecciones de los parlamentarios, ya fueran diputados o senadores. La resolución tradicional del contencioso en este caso, y en el sistema que estuvo vigente durante la Tercera y la Cuarta República, se consideró tarea de las propias asambleas en nombre de su soberanía, con base en la idea de que estas eran las únicas que podían calificar la regularidad de la elección de sus miembros. Por eso, después de cada renovación de las asambleas, una comisión de la Cámara de Diputados, por un lado, y

una comisión del Senado, por el otro, controlaban la validez de los poderes de los miembros que habían sido cuestionados y preparaban un informe que luego presentaban ante el pleno de la asamblea involucrada que validaba o invalidaba la elección. En semejante voto, las consideraciones políticas obviamente tenían su influencia, y aquel sistema funcionaba muy mal, como lo demostró especialmente el caso de la invalidación de 11 de los 53 diputados del movimiento *poujade* (movimiento populista en aquella época) elegidos en 1956. Claro, debemos admitir que la solución era difícil de encontrar porque el dogma de la separación de los poderes parecía prohibir que se confiara una cuestión central, para la composición del Poder Legislativo, a la autoridad judicial (por ejemplo, al Tribunal Supremo) o al Poder Ejecutivo al que el Consejo de Estado se relaciona formalmente. La solución apareció en 1958, cuando, por otros motivos, se creó el Consejo Constitucional, ya que este era independiente y no podía clasificarse en las tres ramas del poder. En él recaería, pues, la responsabilidad de calificar la regularidad de las elecciones parlamentarias; el contencioso de las elecciones legislativas y senatoriales le fue confiado por el artículo 59 de la Constitución. Por razones que se fundamentaron de una manera diferente y que se relacionan más con la majestad que quisieron otorgarle al personaje, el contencioso de la elección presidencial le fue conferido por el artículo 58, así como el del referéndum que le atribuyó el artículo 60. En este último caso es difícil observar alguna justificación teórica, salvo la observación de que se trata de una consulta nacional, pero esta misma explicación no se vale en el caso de las elecciones europeas que también son nacionales, cuyo contencioso recae, acorde con lo dispuesto en el artículo 25 de la ley del 7 de julio de 1977, en manos del Consejo de Estado. Esto se explica seguramente por el hecho de que en aquella época no querían reconocerles la calidad de parlamentarios a quienes todavía eran designados como representantes de Francia en el Parlamento Europeo. En la actualidad, esta querrela ya quedó atrás, y es lógico, puesto que por su carácter nacional, estos comicios se parecen más a la elección presidencial y a los referéndums, que a las elecciones locales, y su contencioso transferido al Consejo Constitucional. Sin embargo, el debate en torno a este punto aún no se ha abierto, así que sigue prevaleciendo esta repartición que se explica más por razones históricas que por motivos lógicos. Esto no impide que exista un pa-

rentesco real entre estas jurisdicciones y, por consiguiente, en la manera en la que abordan el contencioso electoral.

2. El parentesco en el contencioso. Observaremos primero que las dos jurisdicciones mencionadas tienen como meta principal la aplicación del mismo texto (el Código Electoral), que por las modificaciones que se le han hecho, se ha vuelto muy complejo, a tal grado que se contempla su reforma y que, por más que presente disposiciones propias para cada tipo de elección, expone en más de la mitad de su contenido disposiciones comunes para todos los comicios.

Además, dichas instituciones funcionan de manera muy parecida, tanto en sus condiciones como en sus plazos y para el mismo tipo de demandas: puede presentarlas todo candidato o elector de la circunscripción involucrada y tienden a la anulación de la elección cuestionada o a la proclamación de otro candidato que, según la opinión del demandante, debió haber ganado los comicios.

Estos organismos atienden las demandas en una forma similar, respetando el principio de contradicción al que el Consejo Constitucional reconoce una especial importancia: se comunica la demanda que tiende a la anulación de la elección al candidato involucrado en el asunto, quien deberá presentar un memorando de contestación, que a su vez le será comunicado al demandante; se sigue con este procedimiento hasta que la instrucción del caso quede cerrada. Con fundamento en estos intercambios y en sus investigaciones, el juez aprecia los hechos y las pruebas hasta sacar las consecuencias que lo llevarán a confirmar o anular la elección.

Por otro lado, recurrir a las diferentes jurisdicciones electorales no es suspensivo, como tampoco la apelación, si es que se presenta alguna: una exigencia de seguridad de las instituciones nacionales y locales lleva a considerar que un representante electo se queda en su puesto hasta que las elecciones no hayan sido definitivamente anuladas. La solución inversa llevaría a situaciones difíciles de manejar, como la ausencia de dirección en las colectividades locales y hasta podría tener como consecuencia la imposibilidad de constatar la existencia de una mayoría en el seno de la Asamblea Nacional. Esta misma exigencia de seguridad lleva a que, en el caso de las elecciones en las que aparece un doble ámbito de jurisdicción, la apelación después de la anulación sea suspensiva, tal es el caso de un consejero general cuya elección habría

sido anulada en primera instancia: se queda en su puesto si se apela la decisión hasta que el Tribunal de Apelación, a su vez, dicte su resolución; la solución inversa conduciría a una situación inextricable, puesto que podría llevarse a cabo el reemplazo del representante después de que haya perdido su mandato ¡cuando este podría ser reintegrado luego en su cargo!

Al respecto, hay que insistir en el hecho de que si el doble ámbito de jurisdicción se encuentra presente en el conjunto del contencioso, no lo es tanto en el caso del contencioso electoral y no encuentra respuesta más que en las elecciones municipales o por cantones: primera instancia ante el Tribunal Administrativo y apelación ante el Consejo de Estado. Las demás elecciones son juzgadas en primera y última instancia, ya sea por el Consejo de Estado (elecciones regionales y elecciones europeas) o por el Consejo Constitucional (elecciones presidenciales, elecciones legislativas y senatoriales, y referéndum). Podemos aceptar como principal explicación a todo lo anterior, el hecho de que estas elecciones no tienen cabida en la competencia territorial de las jurisdicciones locales.

El problema pudo haber evolucionado de manera incidental en los últimos años con el desarrollo del poder de las jurisdicciones europeas y, en especial, con el del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, el cual abre nuevas posibilidades de recursos en el campo del contencioso, aunque no es el caso en materia electoral, ya que si bien es cierto que en varias ocasiones se presentaron demandas ante el Tribunal Europeo, este siempre negó su competencia, ya que el ejercicio del derecho de voto no está entre sus atribuciones (decisión Pierre Bloch/Francia del 21 de octubre de 1997 y Cheminade/Francia del 26 de enero 2000).

Claro que el poder de decidir, en última instancia, nos lleva al problema de la independencia de los jueces.

3. El problema de la independencia. Esta independencia, a menudo cuestionada, pero que en mi opinión es una realidad, se explica de manera diferente según las jurisdicciones.

Los miembros de los tribunales administrativos y del Consejo de Estado son contratados por medio de un concurso de la Escuela Nacional de Administración (ENA). Por tradición, los mejores egresados de esta escuela deciden unirse al Consejo de Estado, mientras que los tribu-

Jean-Claude Colliard: profesor, constitucionalista, juez electoral y hombre honesto

nales administrativos reciben a los candidatos cuyos resultados fueron más modestos. Los efectivos de las jurisdicciones administrativas se completan con miembros nombrados por el turno exterior, cuya nominación depende del Poder Ejecutivo, lo que podría conllevar un riesgo de politización, aunque en realidad no es así, pues la experiencia demuestra que al beneficiarse de un estatuto que los protege, toda vez que no pueden ser revocados de estos puestos, unos y otros manifiestan la misma independencia del poder.

En cuanto al Consejo Constitucional, se compone de 9 miembros que son nombrados en 3 partes por las principales autoridades del Estado: 3 son elegidos por el presidente de la República (entre ellos, el presidente del Consejo), 3 por el presidente del Senado y 3 por el presidente de la Asamblea Nacional. La referida pluralidad en cuanto al origen puede observarse, en especial, en el papel de juez electoral que se le atribuye al Consejo puesto que, en el caso de este contencioso, se divide para la instrucción de los casos, antes de la decisión que tomará el Pleno, en 3 secciones que se componen de 1 miembro nombrado por las diferentes autoridades mencionadas. Este pluralismo en los nombramientos que se extendió posteriormente a otras instancias, nos aparece como una primera garantía de la independencia de este cuerpo, aún más sabiendo que desde 1958, las 3 autoridades que nombran a los integrantes del Consejo Constitucional nunca han pertenecido a la misma corriente política. Este último dato se hace más obvio a partir de 1981, cuando por primera vez en la historia de la Quinta República, la izquierda logró acceder al poder. Además, los consejeros quedaron protegidos por la imposibilidad de sustituirlos, por la duración de su mandato (nueve años), por el hecho de que este no puede renovárseles y, sobre todo, por el deseo que tienen de conservar la estima de sus colegas. También hay que reconocer que si se emitieron críticas a principios de la Quinta República acerca de la independencia del Consejo, estas han desaparecido hasta de los más polémicos debates, y más bien se escuchan críticas inversas acerca del tema de un gobierno de los jueces, gobierno del que estamos muy lejos.

Para concluir este punto, observaremos que el problema de la disciplina y responsabilidad de los jueces no se plantea realmente en materia electoral: es cierto que los jueces del orden judicial poseen su propia instancia disciplinaria, el Consejo Superior de la Magistra-

tura, instituido por el artículo 65 de la Constitución (modificado por la revisión del 5 de febrero de 1994 y en espera de una nueva revisión que ya fue anunciada), así como los magistrados de los tribunales administrativos que cuentan con el Consejo Superior de los Tribunales Administrativos, pero los casos que llegan a presentarse en materia disciplinaria son sumamente escasos, sobre todo en el caso del segundo. Los miembros del Consejo de Estado solo dependen de la dirección de este y los procedimientos disciplinarios son escasísimos. En cuanto a los integrantes del Consejo Constitucional, estos no pueden ser cuestionados más que por el mismo Consejo y, desde 1958, el procedimiento nunca ha sido aplicado. Para terminar, la idea de responsabilidad individual de los jueces prácticamente no existe en derecho francés, aun si existe un debate en torno al tema, en especial en el caso de los jueces de la instrucción. Suponiendo que este debate llegue a su conclusión, lo que no me parece muy probable, podemos estar casi seguros de que esa responsabilidad no podría encontrar aplicación alguna en el campo del contencioso electoral, porque este proviene siempre de una formación de opinión que es colectiva: esta misma observación vale en el caso de la disciplina.

Así es la arquitectura, compleja como pudimos verlo, de la justicia electoral francesa. Falta mencionar de manera resumida el contenido del contencioso que estudiamos aquí, lo que nos llevará a enfatizar su gran diversidad.

V. La diversidad del contencioso

El derecho en torno al contencioso electoral se constituyó progresivamente a lo largo de la historia política francesa, desde los orígenes de la Tercera República. Su principal preocupación, como dijimos al inicio, es el respeto a la sinceridad del escrutinio, es decir, asegurarse de que eventuales irregularidades, inevitables en unas 60,000 casillas de voto que abarcan 40 millones de electores inscritos en el padrón de una elección nacional, no lograrán alterar los resultados y que los candidatos electos son los que realmente debían serlo.

Es, pues, y podemos decirlo, un derecho relativo: ¿ha podido o no la irregularidad alegada (si es que puede ser comprobada, o de la cual

Jean-Claude Colliard: profesor, constitucionalista, juez electoral y hombre honesto

el juez está convencido) alterar el resultado de la elección? Esta es la pregunta. Durante mucho tiempo se han planteado dos momentos clave de la elección que son la campaña electoral, por una parte, y el escrutinio, por otra, desde su desarrollo y hasta la proclamación de los resultados; este contencioso sería, digamos, el clásico. Pero desde hace 10 años, a partir del momento en que aparecieron leyes estrictas en cuanto al financiamiento de las campañas electorales, se le ha sumado otro contencioso. En mi opinión, esos dos contenciosos son diferentes, como lo demostraré presentándolos sucesivamente.

VI. El contencioso clásico

Mejor que hacer una distinción entre campaña y escrutinio, los reuniremos en una primera reflexión que examinará las principales irregularidades que pueden llamar la atención del juez antes de indicar de qué forma las toma en cuenta, o dicho de otra manera, cuál es el método que emplea para su resolución y, para terminar, veremos las sanciones que puede llegar a dictar.

1. Campaña y escrutinio. El derecho electoral francés reconoce la existencia de un periodo muy especial, que es el de la campaña electoral a la que se le califica de oficial, la cual inicia de tres semanas a 15 días antes de la fecha fijada para el voto. Esta fase llega a su fin en la víspera o un día antes de la referida fecha de la elección; los plazos aquí indicados varían en relación con el tipo de elección del que se trata. Si bien el periodo anterior al que nos ocupa, que sería algo como la campaña informal, no es tomado en cuenta por el juez electoral (salvo en lo que a aspectos financieros se refiere, como lo veremos más adelante), este le da toda su atención a la campaña oficial y puede anular la elección si llega a observar graves irregularidades en su manejo. Así sucede, por ejemplo, con la distribución de volantes, que queda prohibida por los artículos L 165 y L 168 del Código Electoral, pero que se tolera hasta cierto punto. Un volante difamatorio puede llevar a la anulación de la elección (CC 8 de julio 1993, Loire-Atlantique, Octava Circunscripción), así como uno difundido tardíamente y al que el candidato atacado no pudo dar contestación (CC 12 de julio 1967, Gers, Primera

Circunscripción). Pasa lo mismo con las cartas dirigidas a los electores o con los diarios electorales que se les envían, con la publicación de entrevistas en la prensa escrita, y se le da especial atención a la propaganda televisiva —así fue como un programa de propaganda televisado el mismo día de la elección fue considerado como un llamado a votar por un candidato, lo que motivó la anulación de la elección (CC 28 de julio de 1998, Var, Primera Circunscripción)—. La invocación irregular de la investidura de un partido, del apoyo dado a una personalidad o a un movimiento, de la difusión de falsas noticias o las maniobras, cuales fueran, han sido evocadas, a veces con éxito, ante el juez. En este campo, la imaginación no tiene límites y por este motivo no intentaremos ofrecer una lista exhaustiva de las demandas.

Las quejas por irregularidades en cuanto al desarrollo del escrutinio también se presentan a menudo, aún más porque el Código Electoral contiene disposiciones extremadamente precisas en cuanto al procedimiento que debe regir todas las operaciones. Pueden sancionarse la irregularidad en la composición de las casillas de voto (CC 19 de febrero de 1963, Reunión, Segunda Circunscripción), la ausencia o la imposibilidad de usar las cabinas electorales (CC 19 de junio de 1957, Elecciones Cantonales de Saint-Pierreville), el hecho de romper, rellenar o dispersar las urnas (por ejemplo, CC 19 de febrero de 1963, la Reunión, Primera Circunscripción, CC 24 de enero 1968, Córcega, Segunda Circunscripción, etcétera). La falta de verificación de la identidad de los electores, la falta de firmas de control,⁴ las irregularidades en los votos por correspondencia —que hoy ya no existen porque facilitaban comportamientos fraudulentos— y los votos por poder especial también pueden ser causas de anulación, aun si tienen escasas posibilidades de llegar a influir de manera significativa en el resultado, aunque cabe señalar que a menudo son demandas aceptadas por el Consejo Constitucional cuando se trata de elecciones locales con pocos votantes. Para terminar, mencionaremos los errores en el recuento y el cómputo, así como la apreciación de la nulidad o la validez

⁴ En el original dice márgenes, pero probablemente se refiera al concepto francés *l'émargement de la liste électorale*, el cual consiste en un método de verificación de firmas en las boletas para asegurarse de que el voto es legítimo. Para mayor claridad y conforme al contexto, el traductor ha propuesto el término firmas de control.

de algunas boletas que también pueden tomarse en cuenta, especialmente cuando aparecen como parte de alguna maniobra fraudulenta. Más aún se toma en cuenta la falsificación de los resultados, que es muy poco común, pero que llegó a presentarse recientemente y llevó al Consejo Constitucional a anular con calificaciones muy graves (fraude electoral organizado) la elección de un diputado (CC 3 de febrero de 1999, Bouches-du-Rhône, Novena Circunscripción).

La lista de patologías de las operaciones electorales es, en sí, muy larga. Al juez le corresponde comprobarlas y sacar las consecuencias que de ellas se desprenden.

2. El método. Si hablamos de consecuencias eventuales, es porque una irregularidad no siempre es suficiente para anular una elección. Como ya hemos dicho, el derecho electoral es un derecho relativo y el principio fundamental que orienta la acción del juez es averiguar si la irregularidad comprobada fue suficiente para alterar el resultado de la elección. Para indagar esto, primero intentará evaluar la importancia numérica de la referida irregularidad y compararla con la diferencia de votos que separa al candidato electo de su adversario más cercano.

Así podemos imaginar, por ejemplo, que el juez logra establecer que en una circunscripción dada existen 30 votos sospechosos —por ejemplo: diferencias entre los sobres y las boletas, entre las firmas de control y la boleta, errores en el recuento, etcétera—, entonces compara esta cifra con los votos que separan a los candidatos de la siguiente manera: el candidato electo obtuvo 20,030 votos, mientras que su contraparte obtuvo 20,020. Si se le quitan al candidato electo los 30 votos dudosos que tal vez le fueron atribuidos, ya no estamos seguros de que haya ganado la contienda. En este caso, se anula la elección y se le devuelve la palabra al elector, pero, si al contrario, deducir estos votos no cambia nada en el orden de elección de los candidatos, el juez seguramente confirmará que sí hubo dudas en cuanto a las cifras, pero que en cuanto al resultado final, estas no se permiten.

Tenemos que precisar que en el caso anterior, el cálculo es relativamente sencillo, puesto que la irregularidad es fácil de cuantificar, y así sucede generalmente con las irregularidades que afectan al voto, ya que se basan en cifras precisas. El asunto se hace más complicado cuando se trata de un hecho sucedido durante la campaña: ¿cuál es

el número de votos que pudo afectar un volante difamatorio, un llamado al voto fuera del plazo indicado, etcétera? Ahí todo depende de la apreciación del juez que se asentará en la diferencia de votos entre el candidato electo y su contraparte. Si esta disparidad es pequeña, el juez pensará que la circunstancia quizá pudo afectar la decisión de los electores y esto lo llevará a anular la elección; si la desigualdad es importante, el juez estimará que la irregularidad, “por lamentable que sea” (toda vez que así suelen expresarse los jueces), no puede explicar por sí sola la diferencia observada y el candidato electo quedará confirmado.

Así, para volver a casos ya señalados, un llamado hecho en la televisión puede haber desplazado al menos aquellos 33 votos que separaban al candidato electo del vencido y esto fue causa de anulación (CC 28 de julio de 1998, Var, Primera Circunscripción), mientras que al contrario, el número de electores cuya inscripción irregular en el padrón electoral fue observada, no fue suficiente para compensar la diferencia de 2,725 votos que separó al electo del vencido y, por lo tanto, la maniobra “por más lamentable que sea” no fue significativa para invertir el resultado del escrutinio (CC 20 de febrero de 1998, París, Segunda Circunscripción). Lo que importa es, pues, la diferencia entre los votos comparada con la gravedad de la irregularidad observada o sospechada. Todo es asunto de apreciación y esta es bastante delicada.

Mencionaremos solamente un caso en el que la apreciación no tiene cabida: cuando la irregularidad se debe al orden público; esta es la única ocasión en que el juez puede levantar directamente una acción, aun si no se ha presentado demanda alguna. Ahí se situaría la no elegibilidad del candidato electo que no habría sido descubierta al momento de registrar su candidatura, sino posteriormente.

Señalaremos, para terminar, el caso particular que se plantea en Francia por motivo de la existencia de un escrutinio de dos vueltas que se aplica cuando todas las elecciones son de escrutinio mayoritario. ¿Puede o no una irregularidad observada durante la primera vuelta que no es decisiva llevar a la anulación de la segunda vuelta, que sí es decisiva? Durante mucho tiempo, a esta pregunta el juez contestó que no, antes de rendirse frente a la evidencia: tomando en cuenta las reglas jurídicas de la presencia en la segunda vuelta y también las reglas políticas de retracción o abandono de la candidatura en favor de otro candidato que habría obtenido más votos en la primera vuelta, el or-

den en el que salieron los candidatos de la primera vuelta, pero que se logró de manera irregular, puede alterar los resultados de la segunda vuelta, y por lo mismo, llevar a la anulación de la elección en su totalidad (CC 25 de noviembre de 1988 Seine Saint-Denis, Undécima Circunscripción). Este es, pues, el método empleado: su resultado, como ya vimos, es que se pronuncia o no una sanción.

3. La sanción. En este contencioso, el juez electoral puede pronunciar únicamente una sanción electoral, es decir, una relativa al resultado de la elección, y si bien puede estigmatizar las faltas observadas, no puede reprimirlas pronunciando, por ejemplo, la no elegibilidad o la privación de los derechos cívicos de los candidatos incriminados, lo único que puede hacer es transmitir, con ese objetivo, el caso al juez de lo penal que sí podrá pronunciar tales sanciones. Si bien la motivación de esta autoridad puede apoyarse en el hecho que la autoridad electoral haya establecido la existencia de un comportamiento fraudulento, los dos contenciosos son independientes uno del otro y es muy posible que semejante comportamiento establecido por el juez electoral no llegue a ser sancionado por el juez de lo penal. A la inversa, es muy posible que un fraude que la autoridad electoral considere insuficiente para pronunciar la anulación de la elección puede ser suficiente para que el juez de lo penal dicte una sanción en su fallo. La independencia de los contenciosos se entiende por motivos de procedimiento y de técnica jurídica, pero para la opinión pública puede parecer a veces algo extraña. Entonces, principalmente en su misión, el juez electoral puede anular, reformar o validar una elección.

La anulación, que resulta generalmente del cálculo al que nos hemos referido anteriormente, consiste en verificar que hay una duda en el resultado final de la elección y que conviene volver a presentarse ante los electores para aclararla. Se organiza, entonces, una elección parcial en la circunscripción involucrada, el o los escaños quedan vacantes entre la sentencia definitiva y los nuevos comicios, y el o los candidatos invalidados pueden presentarse de nuevo a esa elección parcial. Observaremos que en caso de que la anulación concierna a la segunda vuelta de la elección (y así sucede generalmente), toda la elección deberá volver a realizarse, incluyendo la primera vuelta. No nos detendremos en la estadística deprimente según la cual, en dos tercios de los casos, los candidatos invalidados son reelectos, pues esto podría amargarnos.

La reformación es una sanción más grave todavía, toda vez que consiste en invertir los resultados de la elección al proclamar electo al que había perdido y vencido al que había sido considerado electo (o a los candidatos cuando se trata de una elección por listas). Esta medida es seria porque puede ser mal interpretada por los electores que no están seguros de que su voluntad sea restablecida de este modo, por este motivo, el juez no la usa más que con “una mano temblorosa” y solo cuando está seguro de sí mismo, lo que significa que esta hipótesis se ha presentado con escasa frecuencia: el Consejo de Estado sí recurrió a la reformación en varias ocasiones en elecciones municipales (sobre todo en las de 1983, por ejemplo, CE del 14 de septiembre de 1983, elecciones municipales de La-Queue-en-Brie), mientras que desde 1958, el Consejo Constitucional nunca la ha aplicado; sin embargo, reafirmó hace poco que se reservaba la posibilidad de hacerlo y que si no la aplicaba en los hechos era porque estaba “imposibilitado para determinar exactamente el número de sufragios que deben serles atribuidos a cada uno de los dos candidatos presentes en la segunda vuelta” (CC del 3 de febrero 1999, Bouches-du-Rhône, Novena Circunscripción).

Para terminar, el juez puede, sin cambiar fundamentalmente el resultado de la elección, modificar las cifras de los votos recaudados por los candidatos. Esto no tiene alcance práctico más que en elecciones realizadas con base en el escrutinio de tipo proporcional y puede, en su caso, cambiar el resultado de los últimos electos o de los primeros vencidos de las diferentes listas, pero no tiene ningún efecto en las elecciones realizadas con base en el escrutinio mayoritario, motivo por el cual el juez no aplica esta medida; en este caso, valida la elección rechazando las demandas que le fueron sometidas. Sin embargo, hay que señalar que la rectificación de los votos es la práctica que se observa en las elecciones presidenciales en las que el Consejo, que es el encargado de proclamar los resultados que le fueron transmitidos (lo que va más allá de su misión como juez electoral), puede rectificarlos al recibir observaciones y reclamaciones. Así fue como en 1993 anuló 17,464 votos de la primera vuelta y 11,059 de la segunda vuelta, lo que, comparado con los 30 millones de sufragios expresados, no puede tener mucho peso. Podemos pensar que sería difícil ir más allá, aun si no es completamente inconcebible en el caso de una elección en la que los candidatos hayan logrado resultados muy cercanos, pero el problema

no se plantea realmente porque la elección más disputada, que fue la de 1974, mostraba una diferencia de 400,000 votos entre el candidato electo y el candidato vencido.

Podemos señalar, en el caso del referéndum, el mismo poder de rectificación, con las mismas observaciones en cuanto a su alcance limitado; así, en el último que se realizó —el 20 de septiembre de 1992 para la ratificación del Tratado de Maastricht— fueron anulados los resultados de las casillas de voto de cuatro municipios, ¡pero de los 36,000 existentes! Fue un control mínimo, lo que se explica también por el corto plazo que indican las leyes para proceder a su aplicación (10 días máximo en la elección presidencial). En estos dos casos podemos pensar que el papel del juez es más preventivo que represivo. Al contencioso clásico se sumó desde hace 10 años un nuevo conjunto que nació de la aplicación de las leyes de moralización financiera de la vida política.

VII. El contencioso financiero

Francia se unió, a partir de las leyes de 1988 y 1990, que fueron modificadas en varias ocasiones, al grupo de las democracias que tuvieron la voluntad de elaborar leyes para regular los delicados resortes del dinero y de la política. Este grupo incluye, hoy en día, a casi todos los países miembro de la Unión Europea. De esta legitimación en pleno desarrollo y muy compleja no examinaremos lo que toca al financiamiento de los partidos políticos, sino únicamente lo que tiene que ver con el límite a los gastos de campaña y con el origen de las ganancias o ingresos de los candidatos. Este conjunto es ya de por sí la base de un importante contencioso que señalaremos antes de presentar los métodos de control y de terminar este trabajo, subrayando el particularismo de las sanciones que pueden pronunciarse en caso de que se descubra alguna transgresión de las reglas.

1. Límites y cuentas de las campañas. Desde que se aprobaron las leyes que hemos citado anteriormente, los gastos de las campañas se encuentran limitados para la gran mayoría de las elecciones. Cada candidato no puede gastar más de un monto máximo fijado por el Código Electoral, que en la actualidad es de aproximadamente 90 millones de francos franceses para la primera vuelta de la elección presidencial

(120 millones de francos para los candidatos que llegan a la segunda vuelta); de 350,000 francos franceses para los candidatos a las elecciones legislativas (o sea 250,000 francos más 1 franco por habitante de la circunscripción), y de un monto variable según el tipo de elección y el tamaño de la circunscripción (en el caso de las elecciones locales, con la aplicación de la tabla que figura en el artículo L 52-11 del Código Electoral; por ejemplo, en el caso de una ciudad de 30,000 habitantes, el límite se fija en 315,000 francos franceses).

Para garantizar el debido respeto de estas disposiciones, todos los gastos deben ser consignados en una cuenta de campaña que cada candidato establece, certificada por un perito contador habilitado y que en un plazo de dos meses debe entregarse a una comisión de control, de la cual hablaremos más adelante.

En esta cuenta de campaña también tienen que aparecer todas las ganancias del candidato que deben ser recaudadas por un mandatario financiero o una asociación de financiamiento. Estos rendimientos se sujetan a varias limitaciones: no pueden recaudarse donaciones hechas por extranjeros ni por personas morales de derecho público (en especial por las colectividades locales, de ahí el problema de las prestaciones no financieras que se le llegaron a otorgar a un candidato que ya era alcalde o presidente del Ejecutivo local). Desde la ley del 19 de enero de 1995, tampoco pueden recibirse donaciones hechas por personas morales de derecho privado (la cual es una manera púdica de designar a las empresas), excepto las realizadas por los partidos políticos, que, de hecho, no tienen una definición jurídica muy clara. Además, las aportaciones de las personas físicas se encuentran limitadas al monto de 30,000 francos franceses y deben ser pagadas en cheque si se trata de montos superiores a los 1,000 francos. Por otro lado, se prohíben las campañas de promoción de las colectividades públicas durante los seis meses anteriores a la elección (porque esto podría originar gastos a favor de un candidato saliente, candidato a su propia reelección). En los tres meses anteriores a la elección se prohíben también los gastos de índole comercial, en especial, los de prensa o los carteles. Las encuestas no se prohíben mientras sirvan efectivamente al manejo de la campaña, pero a menudo resulta difícil diferenciar las que respetan esta regla y las que no. Los gastos de las encuestas también deben aparecer en la cuenta de la campaña.

Como es posible ver, lo menos que todas las reglas anteriores pueden motivar son problemas de interpretación; también pueden facilitar fraudes más o menos caracterizados y alimentar un contencioso ante el juez de la elección, lo cual, en 10 años, dio lugar a un conjunto jurisdiccional muy importante, tanto ante el Consejo Constitucional como ante los tribunales administrativos y el Consejo de Estado. Su desarrollo (cada uno de los puntos señalados ha sido objeto de múltiples decisiones) nos impide presentarlo aquí, ni siquiera en forma resumida, por lo que nos contentaremos con indicar la forma en que el juez de la elección lo toma en cuenta.

2. El control y el papel de la CNCCFP. En los dos meses posteriores a la elección, la cuenta de la campaña de cada candidato se entrega a una comisión que lleva el título de Comisión Nacional de las Cuentas de Campaña y de los Financiamientos Políticos (CNCCFP). Esta Comisión es integrada por 9 miembros que provienen de 3 altas jurisdicciones (Consejo de Estado, Tribunal Supremo⁵ y Tribunal de Cuentas). Cada uno de los presidentes o jefes de estas instancias nombran, a su vez, a 3 miembros que asumirán su cargo durante un periodo de 5 años, aunque la Comisión no tiene la característica de jurisdicción y solo funge como autoridad administrativa. De hecho, el Consejo Constitucional y el Consejo de Estado no vacilan en recordárselo cada vez que la oportunidad se les presenta.

En su caso, la Comisión observa que una cuenta de campaña no fue proporcionada o que su entrega se hizo de una manera irregular —por ejemplo, fuera del plazo otorgado o sin certificación del perito contador— y controla el contenido de las cuentas que se le someten. Puede aceptarlas —en su caso, después de haberlas corregido—, lo que dará paso al derecho al reembolso público o a rechazarlas en caso de irregularidades que puedan resultar de la transgresión de alguna u otra de las reglas antes mencionadas. Sin embargo, como comisión administrativa, no tiene facultad para emitir sanciones y para eso debe acudir al juez de la elección, lo que debe hacer cuando se trate de las cuentas que no fueron entregadas o proporcionadas de manera irregular. Además, puede acudir al juez de lo penal cuando observa alguna infracción en especial.

⁵ La Corte de Casación.

El juez de la elección es informado por la Comisión acerca de las irregularidades financieras, pero un elector también puede acudir a él por el mismo motivo en el marco de las condiciones del contencioso general, es decir, que recibirá de parte de los demandantes las peticiones en contra del candidato electo, salvo cuando se trata de un medio de defensa de este último.

El juez no está sujeto a las conclusiones de la Comisión y, en su caso, puede decidir que una cuenta sí fue entregada en el plazo y conforme a las modalidades indicadas, o que debió ser aceptada por la Comisión (véase, por ejemplo, CC del 21 de octubre de 1993, París, Decimoctava Circunscripción). Con esta reserva tendrá que pronunciarse acerca de los hechos que se le sometieron y él es quien, en su caso, dictará la sanción.

Algunas sanciones son automáticas: si la cuenta no fue entregada, se proporcionó fuera del plazo otorgado, o fuera del marco de las modalidades estipuladas, el juez pronuncia la no elegibilidad por un año del candidato culpable en esa misma elección. Volveré a este tema más adelante. Si la cuenta fue rechazada, el juez examina su contenido y si llega a confirmar los hechos señalados y le parecen lo suficientemente graves, puede decretar la dimisión automática del candidato electo o su no elegibilidad y anular la elección que tendrá que hacerse de nuevo. Estos automatismos, que en el origen eran la intención de la ley, quedaron atenuados por el mismo legislador —quien introdujo en los comicios locales la excusa de la buena fe del candidato, lo que permitió no declarar su no elegibilidad (ley del 10 de abril de 1996)— y por la jurisprudencia que admitió que rebasar levemente el límite de los gastos en aproximadamente 5% no era un motivo forzoso de sanciones. Así es la tendencia, o sea que vamos en dirección opuesta a las intenciones iniciales, lo que nos lleva a pasar de reglas absolutas a reglas relativas: las irregularidades financieras, salvo cuando son demasiado obvias (rebasar por mucho el límite de gastos autorizados, la ausencia de la unicidad de la cuenta, etcétera), progresivamente se transforman, como las demás irregularidades, en elementos para la apreciación del caso en su conjunto y para la calificación de la sinceridad de la elección. Aun así, persiste el particularismo de la sanción.

3. El particularismo de la sanción. En el caso del contencioso general, la sanción es la que ya dijimos: la anulación de la elección. En

cuanto al contencioso financiero, la no elegibilidad del candidato puede resultar como consecuencia de la anulación de la elección, pero únicamente cuando se trata de un candidato electo.

La no elegibilidad es algo muy curioso porque es muy relativa: se aplica solo por un periodo de un año y en el caso de la elección que conllevó su pronunciación. Dicho de otra manera, un candidato al que declaran no elegible porque su cuenta de campaña en las elecciones por cantones fue rechazada no puede presentarse a las elecciones por cantones durante un año, pero puede presentarse a las elecciones municipales o legislativas; la lógica de esta regla puede parecer cuestionable y para los electores es algo difícil de entender. A esto se suma un error —que hoy en día ha quedado eliminado— que hacía que en la ley original el punto de partida del periodo de no elegibilidad fuera la fecha de la elección; tomando en cuenta el plazo necesario para pronunciar una sentencia definitiva y organizar una elección parcial, ¿no era nada imposible que, mientras tanto, el candidato hubiera vuelto a ser elegible para la fecha en que la elección parcial, consecuencia de su destitución, se organizaría! La sanción, en este caso, no podía ser otra mas que moral, pero como consecuencia de las observaciones formuladas por el Consejo Constitucional acerca de las elecciones legislativas de 1993, la ley orgánica del 19 de enero de 1993 dispone que el periodo de no elegibilidad inicia a partir de la fecha en que esta decisión de no elegibilidad es tomada, lo que por razones evidentes es bastante preferible.

Aun así, esta sanción es curiosa, y eso hasta dejando a un lado su carácter relativo: es muy ligera para el candidato no electo, puesto que es poco probable que la elección referida se organice en un lapso de un año (ya que, por lo general, los mandatos son de cinco o seis años), salvo cuando el candidato electo fue declarado también no elegible o su elección fue anulada. Al contrario, para el candidato electo y declarado no elegible es una sanción muy dura porque no solamente se le destituye de su mandato, sino que además no puede presentarse a la elección parcial que se organiza para su sucesión. Uno puede pensar que la sanción debe tener este peso, pero la imposibilidad de volver a presentarse no existe en el contencioso general para el candidato invalidado por hechos aún más reprobables que haber rebasado el límite autorizado de gastos, por ejemplo, en caso de fraude caracterizado. Sería deseable una armonización de las leyes; de hecho, una propuesta

de ley en este sentido fue considerada hace poco, pero la solución no es tan sencilla porque el candidato no siempre es responsable de un fraude que pudo favorecerlo, solo se le puede considerar personalmente responsable de sus gastos y de sus ingresos.

La no elegibilidad del candidato tiene, además, otras consecuencias, porque no puede beneficiarse del reembolso público y los votos a su favor ya no se toman en cuenta en el cálculo de la subvención pública que se le otorgará a su partido; claro que aquí estamos fuera del tema del contencioso electoral en sí.

Para terminar, hay que insistir en la importancia, más que nada estadística, del contencioso financiero. Es algo que ya podemos observar en las anulaciones pronunciadas por el Consejo Constitucional: 6 después de las elecciones legislativas de 1993, 4 por motivos financieros y 2 por motivos clásicos, y 4 después de las elecciones generales de 1997, 2 por cada motivo.

Esta impresión se confirma al advertir el conjunto de demandas que examina el Consejo, el cual aparece a continuación: para las elecciones legislativas de 1997, el contencioso fue tratado en 1997 y en 1998, y se deben entonces sumar las cifras de esos dos años. En total, recurrieron al Consejo 433 veces, de las cuales 279 casos fueron sometidos por la CNCCFP, esto significa que el contencioso financiero representa al menos 64% del total de las quejas (al menos en efecto, puesto que las demandas presentadas por los electores también pueden ser originadas por motivos financieros). Aun si eliminamos las demandas poco significativas que provienen generalmente de los candidatos marginales o fantasiosos y, en todo caso, que no están al tanto del contenido de la legislación, quedan 135 verdaderas demandas de índole financiera frente a un máximo de 154 demandas que se relacionan con el contencioso general. Un recuento más cuidadoso probablemente lograría mostrar que en realidad las demandas se dividen por igual entre ambos contenciosos y esa misma proporción aparecería al hacer un recuento de las demandas que analiza la jurisdicción administrativa.

Lo anterior nos demuestra que la justicia electoral ha sido profundamente transformada a lo largo de estos últimos años y que su complejidad está ascendiendo. Claro, las exigencias democráticas y aquella famosa sinceridad justifican que aumente la potencia de las instancias de control, ¡pero de ninguna manera imponen su enmarañamiento!

Le financement des campagnes électorales et le contrôle des comptes de campagne*

Depuis 1988, le financement de la vie politique a été inséré dans un cadre législatif qui comprend, outre le financement public des partis politiques, une réglementation précise des aspects financiers d'une campagne électorale, ce pour la totalité des élections politiques, autres que sénatoriales. Les idées principales sont le plafonnement des dépenses électorales et le remboursement forfaitaire par l'État d'une partie de celles-ci : cela entraîne une réglementation tant des dépenses que des recettes et des mécanismes de contrôle dans lesquels une autorité administrative indépendante, la CNCCFP (Commission nationale des comptes de campagne et de financements politiques) joue un rôle essentiel.

Si la question de la pression de l'argent sur la vie politique s'est posée de tout temps, elle est apparue avec plus d'acuité, lorsque le suffrage universel a rendu nécessaires des campagnes électorales à destination de plusieurs dizaines de milliers d'électeurs et par là même exigeantes en moyens. Jusque dans les années 1960, un peu partout dans le monde, la question était soigneusement occultée et trouvait sa réponse dans un non-dit commode: les partis de gauche — généralement partis de masses selon la distinction classique de Maurice Duverger —

* Publié dans *Regards sur l'actualité* n°329, Élections et campagnes électorales, La documentation française, mars 2002, pp. 53-64.

Le financement des campagnes électorales...

bénéficiaient du concours de militants nombreux et éventuellement du soutien organisationnel et financier des syndicats ouvriers (ainsi en Grande-Bretagne) et les partis du centre et de droite trouvaient, en compensation si l'on peut dire, l'appui des « milieux économiques », c'est-à-dire, en fait, des entreprises à l'époque où l'on n'était pas très regardant sur l'utilisation qu'elles pouvaient faire de leurs fonds. Sur cette obscurité régnait le *consensus*, le brouillard arrangeait tout le monde et la débrouillardise des trésoriers des partis faisait le reste.

Mais les choses changent lorsqu'avec l'apparition des procédés modernes de *marketing* politique et la révélation de l'utilité des sondages d'opinion, efficaces pour la conduite d'une campagne mais onéreux, le coût de campagnes croît de façon exponentielle: on est là dans les années 1970 et il se murmure que la campagne présidentielle de Georges Pompidou a dépassé les 10 millions de francs ou que les campagnes législatives retentissantes de Jean-Jacques Servan-Schreiber à Nancy ou à Bordeaux ont coûté 500 000 F, sommes qui paraissent à l'époque extravagantes. D'autres candidats suivent, du coup les partis politiques prennent plus de risques et des scandales éclatent qui forcent gouvernements et législateurs à s'interroger sur les manières de mettre fin à une dérive qui paraît devenir dangereuse. Des lois interviennent, la première en date, à l'échelon national, étant celle que se donne la Suède le 3 mars 1966, et même si les solutions sont différentes suivant les pratiques nationales (reconnaissance des partis politiques, modes de scrutin, etc.), les techniques utilisées sont les mêmes: ensemble ou séparément, plafonnement des dépenses de campagne, remboursement au moins partiel de celles-ci, financement public des partis politiques et, puisqu'il y a désormais des règles, mécanismes de contrôle et de sanctions pour que le respect de celles-ci soit assuré. C'est ainsi que de 1966 (Suède et Danemark) à 1967 (Allemagne), 1974 (Italie), 1977 (Espagne) pratiquement tous les pays de l'Union européenne de l'époque — et bien d'autres (les États-Unis de 1972 à 1976) — se dotent de législations en la matière, la France fermant la marche avec ses premières lois en date du 11 mars 1988, fruits positifs de la première cohabitation puisque jusque-là le climat politique incitait peu au *consensus* sur ce point.

On laissera ici de côté le volet qui concerne le financement public des partis politiques (73,2 millions d'euros en 2007 répartis entre les

formations politiques pour moitié en raison de leur nombre de sièges parlementaires, pour moitié en raison du nombre de voix obtenues aux élections législatives de 2002) pour se consacrer à celui qui concerne les campagnes électorales à proprement parler et qui se caractérise par quatre aspects, le plafonnement des dépenses, la réglementation de celles-ci, la réglementation des recettes et, enfin, des mécanismes de contrôle.

I. Quelques exemples étrangers

On a pu distinguer pendant quelque temps les pays qui choisissent de financer les seuls partis politiques, en laissant à ceux-ci le soin de financer les campagnes, et ceux qui préféraient s'occuper des campagnes en les finançant et/ou en les plafonnant. Cette distinction tend à s'estomper d'autant que dans plusieurs cas (Italie, Espagne, France) les deux financements — des partis et des campagnes — existent en parallèle.

- **La Suède** est l'un des derniers pays à financer exclusivement les partis: depuis la loi du 3 mars 1966, plusieurs fois modifiée, une subvention est allouée par l'État aux partis politiques sur la base de leur nombre de sièges au Parlement ; s'y ajoutent des subventions complémentaires, plus importantes pour les partis d'opposition que pour ceux du gouvernement, cette élégance se justifiant par les avantages supposés de ces derniers.
- **La Belgique** a mis en place par ses lois de 1985 et 1989 un système de financement des partis, à charge pour eux de financer les campagnes, par ailleurs plafonnées. À noter l'idée intéressante que le financement peut être suspendu pour un parti convaincu de propagande raciste ou xénophobe: si cette loi du 12 février 1999 n'a pas encore été appliquée, elle a conduit le *Vlams Block*, qui en était menacé, à changer de nom.
- **L'Allemagne** a mis en place à partir de 1967 un système présenté comme « un remboursement des frais de campagne », 5 DM étant versés à chaque parti par voix obtenue avec un système d'acomptes

Le financement des campagnes électorales...

annuels qui aboutissait en fait à un financement régulier des partis. Le système a été plusieurs fois modifié, notamment en raison de décisions de la Cour constitutionnelle: actuellement, chaque parti reçoit 0,85 € par voix obtenue au niveau fédéral jusqu'à 4 millions de voix, 0,70 € par voix supplémentaire; s'ajoute une bonification par l'État des dons ou cotisations. Mais il y a deux limites, l'une absolue, le financement public annuel pour les partis ne peut dépasser 133 millions d'euros, l'autre relative, chaque parti ne peut avoir plus de 50% de ses ressources provenant de l'État, pour éviter une dépendance excessive.

- **Le Royaume-Uni** a constamment refusé un financement public des partis et les scandales financiers demeurent ; en dehors d'un financement parlementaire des groupes d'opposition, on ne peut signaler que de simples règles de plafonnement des dépenses: en 2001, 5 483 livres par circonscription plus 4,6 pences par électeurs inscrits dans une zone urbaine et 6,2 pences si c'est une zone rurale. Au total, de 8 500 à 10 000 livres par circonscription ce qui peut paraître peu... mais ces plafonds ne comprennent pas les dépenses nationales des partis.
- **Aux États-Unis**, le financement est libre pour les campagnes locales et congressionnelles et les chiffres peuvent être considérable, quelques campagnes sénatoriales ont dépassé les 25 millions de dollars. Pour la seule élection présidentielle, existe un système de plafonnement et de financement public mais il est facultatif (décision de la Cour Suprême *Buckley v Valeo* du 30 janvier 1976) et très largement contourné par la distinction entre *hard money* (l'argent réglementé) et *soft money* (celui qui ne l'est pas). Certaines estimations de la campagne 2004 évaluent l'argent dépensé à 4 milliards de dollars, moitié pour les élections présidentielles, moitié pour les élections congressionnelles!

Depuis les premières lois en la matière, celles du 11 mars 1988, toutes les campagnes électorales, à l'exception de celles concernant l'élection des sénateurs (suffrage indirect), des conseillers généraux et des conseillers municipaux dans les cantons ou les communes de moins de 9 000 habitants (article L. 52-64 du Code électoral), sont limitées par un plafond de dépenses qu'un candidat ne peut dépasser.

Pour que l'organisme de contrôle et le juge de l'élection puissent s'en assurer, ces dépenses sont regroupées dans le compte de campagne du candidat. Doivent être retracées toutes les dépenses exposées dans l'intérêt du candidat, qu'elles aient été payées en son nom par le mandataire financier ou l'association de financement qu'il est tenu de désigner ou de constituer, ou par le parti politique qui le soutient, ce qui évite les lacunes béantes sur ce point des législations britannique ou américaine. Les plafonds indiqués par le Code électoral « sont actualisés tous les trois ans par décret, en fonction de l'indice du coût de la vie de l'INSEE » (article L. 52-11 du Code électoral); ainsi, le décret du 31 août 2005 multiplie les plafonds, fixés par le code, par le coefficient 1,18, ce pour l'élection des députés, et le décret du 1^{er} février 2007 fait de même pour les autres élections à l'exception de celles des représentants au Parlement européen. C'est donc en appliquant ce coefficient que doivent être appréciés les plafonds fixés par le Code électoral aux montants ci-après:

- pour l'élection présidentielle: en 1988, le plafond de dépenses a été fixé à 120 millions de francs pour un candidat du premier tour et porté à 140 millions pour les finalistes du second. Augmenté en 1990, il a été abaissé en 1995 et la loi organique du 5 février 2001 a établi les montants à 13.7 millions d'euros pour le premier tour, somme portée à 18,3 millions pour le second. Un coefficient d'actualisation de 1,13 a fait que les montants 2002 ont été de 14 796 000 et 19 764 000 euros et le coefficient de 1,18 porte ces montants à 16 166 000 et 21 594 000 euros pour 2007.
- pour les élections à l'Assemblée nationale: le plafond était uniformément fixé à 500 000 F en 1988 (la somme qui faisait scandale dix-huit ans plus tôt...). La loi du 29 janvier 1993 a opportunément introduit une différence selon la population de la circonscription : désormais, il y a un montant fixe de 38 000 euros par candidat, majoré de 0,15 euro par habitant de la circonscription. Si l'on considère qu'une circonscription en France c'est en moyenne 110 000 habitants, cela donne une somme (moyenne) de l'ordre de 54 500 euros avec donc un coefficient de majoration de 1,18 pour 2007, soit environ 64 000 euros.

Le financement des campagnes électorales...

- pour le référendum rien n'est prévu de manière permanente car, malgré les demandes répétées du Conseil constitutionnel (notamment ses observations du 28 septembre 2000, après le référendum du 24), il n'existe pour cette consultation aucun cadre législatif ou réglementaire permanent, les dispositions nécessaires étant prises par le gouvernement au cas par cas, ce qui est pour le moins curieux. Jusqu'à 2005, les décrets d'organisation étaient muets sur la question financière et aucune règle à cet égard n'était prévue. Pour la première fois, le décret du 17 mars 2005 relatif à la campagne référendaire, s'il n'a pas fixé de plafond de dépenses, a prévu, pour chaque parti habilité à participer à la campagne officielle, un remboursement forfaitaire dans la limite de 800 000 euros pour chacun. Huit ayant été habilités, la dépense s'est finalement élevée à 5,8 millions d'euros.
- pour les élections au Parlement européen, la loi du 11 août 2003 (article 19.1 de la loi du 7 juillet 1977 modifiée) fixe un plafond de 1 150 000 euros par liste de candidats, ces élections ayant désormais lieu dans le cadre de huit circonscriptions plurirégionales au plafond identique. Un décret d'actualisation du 14 décembre 2006 a affecté cette somme d'un coefficient de 1,06 qui devrait s'appliquer en 2009.
- pour les élections régionales, cantonales et municipales, les plafonds sont fixés par application du tableau suivant qui figure à l'article L. 52-11 du Code électoral:

Les plafonds de dépenses pour les élections régionales, cantonales et municipales

Fraction de la population de la circonscription	Plafond par habitant des dépenses électorales (en francs)		Élection des conseillers généraux	Élection des conseillers régionaux
	Élection des conseillers municipaux			
	Listes présentes au premier tour	Listes présentes au second tour		
N'excédant pas 15 000 habitants	1,22	1,68	0,64	0,53
De 15 001 à 30 000 habitants	1,07	1,52	0,53	0,53

Continuation.

Fraction de la population de la circonscription	Plafond par habitant des dépenses électorales (en francs)		Élection des conseillers généraux	Élection des conseillers régionaux
	Élection des conseillers municipaux			
	Listes présentes au premier tour	Listes présentes au second tour		
De 30 001 à 60 000 habitants	0,91	1,22	0,43	0,53
De 60 001 à 100 000 habitants	0,84	1,14	0,30	0,53
De 100 001 à 150 000 habitants	0,76	1,07	0,30	0,38
De 150 001 à 250 000 habitants	0,69	0,84	0,30	0,30
Excédant 250 000 habitants	0,53	0,76	0,30	0,23

Ainsi, pour une ville de 30 000 habitants, une liste pourra dépenser 34 350 euros pour le premier tour (1,22 euros par habitant pour la tranche allant de 1 à 15 000 habitants plus 1,07 euros par habitant pour la tranche allant de 15 001 à 30 000 habitants) et 48 000 euros pour le second; les montants du tableau ont été actualisés par l'application d'un coefficient 1,13 par décret du 12 février 2004 et du coefficient 1,18 donc par le décret du 1^{er} février 2007, qui devrait s'appliquer aux élections de 2008.

À ces limites en volume s'en ajoutent d'autres pour ce qui est de la nature des dépenses.

La réglementation des dépenses

Toutes les dépenses exposées dans l'intérêt du candidat doivent être retracées dans le compte de campagne, ce qui amène à y faire figurer aussi celles faites par le suppléant pour les élections législatives et, si l'ajout de celles-ci conduit au dépassement du plafond, cela entraîne sanction (*Conseil constitutionnel 9 décembre 1993, 1^{er} circ. du Loir-et-Cher*). Lorsqu'il s'agit d'un scrutin de listes à deux tours et que

Le financement des campagnes électorales...

la fusion des listes est possible, le compte de campagne pour la liste du second tour comprend évidemment les dépenses se rapportant à celui-ci mais, pour le premier tour, les seules dépenses de la liste accueillante (celle de la tête de liste ou, à défaut, celle dont provient le plus grand nombre de candidats), les listes accueillies se contentant de déposer un compte pour le premier tour (article L. 52-14 du Code électoral). Une telle solution est raisonnable, même si les dépenses au premier tour d'une liste accueillie peuvent contribuer au succès final, car l'addition des dépenses de premier tour pourrait suffire à ce que le plafond du second soit déjà dépassé à ce stade.

En interdisant un certain nombre de moyens de propagande, la législation électorale a diminué de façon significative le coût des campagnes. Il en va ainsi de l'affichage commercial (poste considérable pour les campagnes présidentielles de 1974 et 1981, on se souvient encore des grandes affiches de Valéry Giscard d'Estaing et François Mitterrand) ou de la publicité par voie de presse ou par un moyen de communication audiovisuelle: l'art. L. 52-1 du Code électoral (dans sa rédaction de la loi du 15 janvier 1990) interdit l'utilisation de ces procédés dans les trois mois précédant le premier jour du mois de l'élection ; autrement dit, pour l'élection présidentielle qui a lieu fin avril, l'interdiction s'applique à dater du 31 décembre de l'année précédente, c'est-à-dire que l'utilisation n'est possible qu'à une période où cela présente peu d'intérêt. D'une manière générale, les dépenses à prendre en compte sont celles intervenues dans l'année qui précède le mois de l'élection.

Sous les réserves ci-dessus, et quelques autres de moindre importance, la variété des dépenses autorisées, et donc à retracer dans le compte de campagne, est infinie : logistique (siège de campagne, téléphone, affranchissements, déplacements), propagande (tracts, affiches, lettres), réunion (location de salles, réceptions, tournées dans les bars, etc.), financement (intérêts financiers d'un éventuel emprunt bancaire) constituent la liste principale. Tout cela est admis par le juge de l'élection qui considère toutefois que peuvent seules être retenues comme dépenses électorales (et donc susceptibles de remboursement) celles qui visent à promouvoir le programme ou la personne du candidat, ce avec son accord, autrement dit celles qui visent directement à obtenir des suffrages. À l'inverse, ne sont pas

des dépenses électorales celles que l'on peut qualifier d'indirectes, la garde-robe du candidat ou les frais de maquillage de son épouse pour prendre des exemples légers (*Conseil constitutionnel 26 septembre 2002 comptes de campagne pour l'élection présidentielle de 2002*), sondages pour tester les chances de plusieurs candidats possibles du même parti pour en prendre un plus sérieux.

Cette notion de dépenses électorales a donné lieu à un contentieux extrêmement abondant, dans le détail duquel on ne peut ici entrer et on renverra à ce sujet aux recensements de la jurisprudence faits par Bernard Maligner dans son commentaire du Code électoral (Éditions Dalloz, 2007, sous l'article L. 52-12) ou dans les différents fascicules consacrés aux élections dans le *répertoire administratif Dalloz*. Mais si les jurisprudences du Conseil constitutionnel et du Conseil d'État ont éclairci bien des points, parfois en tâtonnant puisque la réalité sociale est infiniment plus complexe que les quelques règles législatives applicables, il reste encore quelques points obscurs que le contentieux 2007 permettra peut-être de trancher.

II. Quelques points encore en débat

Plusieurs questions n'ont pas été totalement réglées par la jurisprudence ou l'ont été par des réponses qui pourraient être amenées à évoluer. On signalera ici les principales:

- **La question des ouvrages publiés par un candidat** : s'ils n'ont rien à voir avec l'élection, il n'y a pas à les prendre en compte, sauf pour d'éventuelles dépenses de promotion dans la circonscription du candidat (*Conseil constitutionnel 21 octobre 1993 A.N. Paris, 18^e circ.*). Mais pour un ouvrage étant l'un des éléments de la campagne ? Le Conseil constitutionnel a jugé que le coût de l'édition et de la commercialisation devait être ajouté tant en recettes (concours en nature) qu'en dépenses dans le compte de campagne (*CC 26 septembre 2002, Comptes de campagne de M. Bayrou et de M. Besancenot*), solution raisonnable puisque l'ouvrage a évidemment pour but de solliciter des suffrages, mais qui se heurte à la règle

Le financement des campagnes électorales...

selon laquelle il ne peut y avoir de concours financier d'une personne morale (ce qui est bien le cas de la maison d'édition). Aussi, dans ses observations du 7 novembre 2002, le Conseil constitutionnel a-t-il préconisé que la loi oblige le candidat à publier à compte d'auteur, solution qui peut paraître vieillotte mais qui est la seule à permettre la conciliation des principes.

- **La question des intérêts du prêt consenti par un parti politique à son candidat** : si un candidat emprunte directement à une banque pour payer tout ou partie de sa campagne dans l'attente du remboursement public, il n'y a pas de difficulté à voir là une dépense électorale. Ce peut être encore le cas s'il emprunte à son parti qui, lui-même, emprunte à une banque, car il y a là pour le parti des frais supplémentaires liés à la campagne électorale. Mais si le parti consent ce prêt sur ses fonds propres qui, pour une bonne partie (autour de 50% en général), proviennent de la dotation publique qu'il reçoit ? Dans son avis *Beuret* du 30 juin 2000, le Conseil d'État considère qu'un parti peut facturer des prestations à ses candidats, ce qui peut facilement s'admettre lorsqu'il s'agit de prestations matérielles (impression de tracts, d'affiches, moyens matériels, etc.), mais moins dans le cas d'espèce où la prestation est assez artificielle. Pour leur part, la CNCCFP et le Conseil constitutionnel estiment que cette dépense ne peut pas être admise.
- **La question des déplacements et des activités à l'étranger** : dans son article 10, la loi organique du 31 janvier 1976 (rédaction du 20 juillet 2005) interdit pour l'élection présidentielle « toute propagande électorale à l'étranger » à l'exception des circulaires et de l'affichage dans les locaux diplomatiques. Et pourtant, un déplacement à l'étranger fait partie de la campagne et peut avoir d'importantes retombées médiatiques. Dans un souci de réalisme, le Conseil constitutionnel a jugé (plusieurs décisions du 26 septembre 2002) que ces dépenses devaient être retracées dans le compte de campagne et entrer en ligne de compte pour le calcul du plafond mais que, pour respecter la loi de 1976, elles n'avaient pas le caractère de dépenses remboursables. L'accroissement des facilités données aux Français de l'étranger pour voter à l'élection présidentielle, là où ils résident devrait logiquement conduire à un assouplissement de la loi de 1976.

- Quelques autres points de moindre importance seront peut-être tranchés par le contentieux électoral de 2007... qui en fera apparaître d'autres!

Les recettes et le remboursement public

Pour couvrir ces dépenses il faut évidemment des recettes; dans notre droit électoral, et quelle que soit l'élection dont s'agit, elles sont de trois ordres : des dons, l'apport personnel du candidat et, enfin, le remboursement public qui est finalement la principale et va, dans bien des cas, permettre de rembourser les emprunts contractés par le candidat.

Les dons

La loi du 19 janvier 1995 (article L. 52-8 du Code électoral) a fort heureusement interdit le don des personnes morales (c'est-à-dire, en fait, des entreprises) aux campagnes électorales, à l'exception des partis politiques, et réservé cette possibilité aux personnes physiques. Chaque personne physique ne peut donner plus de 4 600 euros à un ou plusieurs candidats pour la même élection (il s'agit de personnes et non de foyer fiscal, un couple peut donner deux fois cette somme), les dons au-delà de 150 euros ne pouvant être en espèces. Ces dons font l'objet d'un reçu de la part du mandataire financier et ouvrent droit à déduction fiscale dans les conditions de l'art. 200 du Code général des impôts.

L'interdiction du don des personnes morales généralise les interdictions antérieures (dons de personnes publiques étrangères, de personnes de droit public, de société de jeux, tout ceci pour des raisons que l'on comprend aisément) et ne souffre qu'une seule exception, les dons des partis politiques. Si ceci paraît parfaitement admissible, quoi de plus normal qu'un parti aide au financement de la campagne de son ou de ses candidats, cela pose la question redoutable de savoir ce qu'est, en droit français, un parti politique. Contrairement à certains pays qui ont mis en place un statut des partis politiques (notamment l'Allemagne, avec la célèbre loi sur les partis du 24 juillet 1976), la France n'a pas cru devoir leur faire un sort spécifique, ils appartiennent à la

Le financement des campagnes électorales...

grande catégorie des associations de la loi de 1901, et la loi du 11 mars 1988, première loi sur le financement public des partis politiques, si elle a apporté quelques précisions sur ce qu'ils peuvent faire, n'a pas tranché la question de leur définition. La question n'a pas qu'un intérêt théorique car le don d'une personne morale qui n'est pas reconnue comme parti politique peut entraîner le rejet du compte de campagne du candidat.

La jurisprudence a donc dû construire une réponse et l'arrêt de principe est celui du Conseil d'État, du 30 octobre 1996, Élections municipales de Fos-sur-mer, où un parti politique habilité à financer une campagne est défini comme « une personne morale qui relève des article 8 et 9 de la loi du 11 mars 1988 », autrement dit qui s'est déclaré à la CCFP et a été reconnu comme tel par elle; cette ligne a été suivie par le Conseil constitutionnel (notamment *CC 19 mars 1998 A.N. Nord 12^e circ.*) Cette solution, si elle peut paraître tautologique, est cependant suffisante pour régler le problème dont il s'agit, même si demeure le problème des structures locales du parti: si le Conseil constitutionnel a admis, par réalisme, qu'un financement de leur part pouvait être accepté (*CC 13 février 1988, A.N. Val d'Oise, 5^e circ.*), la CNCCFP exige que ces représentations locales soient comprises dans le périmètre des comptes du parti tel que celui-ci les lui soumet et cette pratique se répand ce qui règle là un problème sur lequel le contentieux n'est pas mince.

L'apport personnel du candidat

La seconde source de recettes est la plus simple, c'est l'apport personnel du candidat qui fournit à son mandataire financier les sommes nécessaires et peu importe qu'elles viennent « de sa poche » ou d'un emprunt, la seule question délicate étant là celle des intérêts de l'emprunt que l'on a signalée plus haut. À vrai dire, si l'on comprend bien cette notion d'apport personnel pour une élection locale ou législative (où le plafond, comme on le sait, est de l'ordre de 60 000 euros), on la comprend moins pour une élection présidentielle où le candidat peut être réputé avoir apporté « personnellement » plus de 10 millions d'euros... Il y a là une fiction, mais qui a son utilité puisque le remboursement public ne peut intervenir que dans la

limite de l'apport personnel du candidat, un don dépensé n'ayant évidemment pas vocation à être remboursé.

Le remboursement public

Le remboursement public est la troisième source de recettes, de loin la plus importante, mais il est postérieur à l'élection (sous réserve de l'avance de 153 000 euros versée à chaque candidat à l'élection présidentielle dès lors que sa candidature est retenue par le Conseil constitutionnel), c'est-à-dire qu'il va généralement servir à rembourser des emprunts comme on l'a dit.

Ce remboursement, qui était au départ timide (50 000 F en 1988 pour une élection législative, soit un dixième du plafond), est maintenant uniformément porté à un maximum de la moitié du plafond de chaque élection (article 52-11-1 du Code électoral), cette augmentation étant venue compenser en 1995, l'interdiction des dons des personnes morales faite au même moment. Cette généralité souffre deux exceptions:

- pour les élections autres que la présidentielle, le remboursement n'est pas effectué pour les candidats qui n'ont pas obtenu au moins 5% des suffrages exprimés au premier tour de scrutin (condition identique à celle posée pour le remboursement de la campagne officielle, les dépenses dites de l'article R. 39 du Code électoral).
- pour l'élection présidentielle, la règle de la moitié du plafond s'applique aux candidats qui ont obtenu au moins 5% des suffrages exprimés et les autres (le législateur ayant pensé que leur sérieux était attesté par leur 500 parrainages) ont droit à un remboursement à hauteur maximale d'un vingtième du plafond, soit dix fois moins (et quelques déconvenues pour les candidats qui avaient pensé passer la barre et dépensé en conséquence...).

Dans tous les cas, le remboursement public ne peut dépasser, outre cette fraction du plafond, l'apport personnel du candidat et donc, contrairement à une légende tenace et sauf à frauder, on ne s'enrichit pas en participant à une élection. Mais pour obtenir ce remboursement, encore faut-il que le compte de campagne ait été accepté.

Le financement des campagnes électorales...

Le contrôle et la CNCCFP

Aux termes de l'art. L. 52-12 du Code électoral, chaque candidat ou tête de liste est tenu d'établir un compte de campagne retraçant l'ensemble des recettes perçues ou des dépenses effectuées, en vue de l'élection pour laquelle il a concouru. Ce compte, accompagné de ses justificatifs et présenté par un membre de l'ordre des experts comptables, doit être déposé « au plus tard avant 18 heures le neuvième vendredi suivant le tour de scrutin où l'élection a été acquise » (nouveau délai fixé par l'ordonnance du 8 décembre 2003) à la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP) qui en assure le contrôle.

Cette commission, créée par la loi du 15 janvier 1990, devenue autorité administrative indépendante avec l'ordonnance du 8 décembre 2003 (article L. 52-14 du Code électoral), est composée de neuf membres nommés par décret pour cinq ans, trois provenant du Conseil d'État, trois de la Cour de cassation, trois de la Cour des comptes, désignés par le chef de la Cour dont ils émanent; la commission élit son président qui, assez normalement, est un membre de la Cour des comptes, actuellement François Logerot, ancien Premier président de la Cour. Les décisions de la Commission sont soumises au contrôle du Conseil d'État, sauf celles concernant les élections législatives (et maintenant présidentielles) qui relèvent du Conseil constitutionnel.

La Commission, en dehors de son rôle d'examen des comptes des partis politiques, examine tous les comptes de campagne qui lui sont soumis et a le pouvoir soit de les approuver, soit, après procédure contradictoire, de les approuver après réformation (ceci sans conséquence majeure), soit de les rejeter. Lorsque le compte est approuvé, elle a désormais le pouvoir (ordonnance du 8 décembre 2003, après une suggestion du Conseil constitutionnel dans ses observations du 15 mai 2003) d'arrêter le montant du remboursement public, naturellement dans les limites rappelées ci-dessus.

La tâche est considérable : 8 444 comptes pour les élections législatives de 2002 (dont 1 346 réformés et 364 rejetés), 8 159 comptes pour les cantonales de 2004, 3 963 pour les municipales de 2001 !

En cas de rejet — ou de non-présentation du compte —, la Commission saisit automatiquement le juge de l'élection (tribunaux

administratifs, Conseil d'État ou Conseil constitutionnel pour les élections législatives) et celui-ci peut approuver la décision (c'est généralement le cas) mais aussi l'infirmar, auquel cas le compte est finalement accepté. En cas de rejet ou de non-présentation confirmés, le juge de l'élection prononce l'inéligibilité pour un an (pour le seul type d'élection dont il s'agit, c'est-à-dire qu'une inéligibilité pour une élection municipale n'interdit pas de se présenter aux élections cantonales), ce qui entraîne, s'il s'agit du candidat élu, la déchéance du mandat et l'annulation de l'élection (pour une élection par liste, la sanction peut toucher la seule tête de liste et ne pas entraîner l'annulation).

La sanction est curieuse car elle est selon les cas, à peu près indolore ou, en revanche, très lourde.

Pratiquement indolore, en effet, pour un candidat battu qui ne pourra pas se présenter pendant un an à une élection qui, normalement, n'aura pas lieu puisque les mandats sont de cinq ou six ans ; reste, il est vrai, la sanction morale et le non-remboursement des dépenses, mais c'est souvent le cas de candidats aux dépenses aussi modestes que leurs résultats.

Mais la sanction est en revanche très lourde pour le candidat élu : outre l'aspect moral et le non-remboursement, il est déclaré inéligible, donc déchu de son mandat ce qui entraîne une élection partielle à laquelle il ne pourra pas se présenter puisqu'il est inéligible. On remarquera *a contrario* qu'un élu qui aurait commis une faute grave dans le contentieux classique (bourrage des urnes, falsification des procès-verbaux, etc.) verrait, certes, son élection annulée (si l'écart est faible...) mais pourrait se représenter à l'élection partielle qui suivrait.

Cette différence de situation est sans doute à la base de l'évolution que l'on peut noter: au fur la jurisprudence : admission d'un léger dépassement du plafond (dans la limite de 5%), de petits apports de personnes publiques (en fait, des concours en nature comme et à mesure que la législation financière s'enracine, des indulgences sont apportées par l'affranchissement et le téléphone) surtout s'ils sont remboursés, tolérance pour de menues dépenses payées directement par le candidat et non par son mandataire. Mais aussi par la loi: le Conseil d'État peut ne pas prononcer l'inéligibilité d'un candidat dont il reconnaît la bonne foi (article L. 118-3 du Code électoral introduit par la

Le financement des campagnes électorales...

loi du 10 avril 1996) et le Conseil constitutionnel, s'il n'a pas obtenu la même possibilité qu'il avait pourtant demandée, peut moduler d'éventuelles sanctions financières pour les candidats à l'élection présidentielle (article 4 de la loi organique du 5 avril 2006). Le Conseil constitutionnel qui, jusqu'à présent, contrôlait en première et dernière instance les comptes des candidats à l'élection présidentielle a demandé et obtenu par la loi précitée que l'examen en soit fait par la CNCCFP, mieux outillée, lui-même n'étant plus saisi que par un éventuel « recours de pleine juridiction » du candidat concerné.

Pour conclure, on peut à mon sens soutenir que si cette législation abondante et évolutive contient encore un certain nombre d'imprécisions ou d'imperfections, d'où une jurisprudence foisonnante et complexe, elle a indiscutablement permis de faire d'importants progrès dans la moralisation des campagnes électorales. Et c'est là un aspect majeur dans la recherche de la sincérité du scrutin qui est la raison d'être de toute législation électorale.

El financiamiento de las campañas electorales y el control de las cuentas de campaña*

Desde 1988, el financiamiento de la vida política es parte de un marco legislativo acerca del financiamiento público de los partidos, así como la regulación del financiamiento de las campañas para todas las elecciones (excepto las senatoriales), cuyas ideas principales son el tope de gastos y el reembolso regulado de una parte de estos. Ello implica una regulación tanto de los gastos como de los ingresos, además de mecanismos de control por parte de la Comisión Nacional de las Cuentas de Campañas y Financiamientos Políticos (CNCCFP), autoridad administrativa independiente.

Si la cuestión de la coacción del dinero en la vida política es antigua, su impacto creció con el sufragio universal y sus campañas destinadas a decenas de miles de personas, lo que requiere recursos. Hasta la década de 1960, todo se hacía de manera oscura y secreta, los partidos de izquierda —partidos de masa, según Maurice Duverger— recibían el apoyo de sus militantes y de los sindicatos obreros, como en Gran Bretaña; mientras que los partidos de derecha tenían el apoyo del sector empresarial, pues existía un consenso cómodo para todos, con base en la actuación de los tesoreros de los partidos.

* Publicado en *Regards sur l'actualité*, núm. 329, Élections et campagnes électorales. La documentation française, marzo de 2002, pp. 53-64.

El financiamiento de las campañas electorales...

Todo cambió con los procedimientos modernos de mercadotecnia y el uso de las encuestas para las campañas, lo que conllevó a un crecimiento de los gastos en la década de 1970 hasta los primeros escándalos, que obligaron al gobierno y a los legisladores a votar leyes para evitar trastornos peligrosos para la democracia.

La primera ley respecto al tema aparece en Suecia el 3 de marzo de 1966; aunque las soluciones son diferentes según los países —reconocimientos de los partidos políticos y modo de sufragio—, las técnicas son las mismas: tope de gastos de campañas, su reembolso parcial, financiamiento de los partidos y mecanismos de control y de sanción. Se votan entonces leyes paulatinamente que regulan el financiamiento en los países democráticos: en Suecia y Dinamarca en 1966, en Alemania en 1967, en Italia en 1974, en España en 1977, en Estados Unidos de América de 1972 a 1976, y Francia es el último, en 1988, gracias a la cohabitación que permitió el consenso difícil de alcanzar antes.

No hablaremos aquí del financiamiento de los partidos políticos (73.2 millones de euros en 2007, cuya asignación depende, en parte, del número de legisladores electos y, en parte, del número de votos obtenidos en las elecciones legislativas de 2002) para concentrarnos en el financiamiento de las campañas electorales que se caracterizan por el tope de gastos, su regulación y los mecanismos de control.

I. Algunos ejemplos extranjeros

Se pudo distinguir durante un cierto tiempo entre los países que financiaban los partidos políticos y los que financiaban las campañas o establecían topes. Esta diferencia tiende a desaparecer, ya que en varios países existen los dos financiamientos: partidos y campañas (Italia, España y Francia). Veamos la situación en varias democracias.

- Suecia. Uno de los últimos países con un financiamiento exclusivo de los partidos. A partir de la ley del 3 de marzo de 1966, reformada varias veces, un financiamiento es otorgado por el Estado a los partidos políticos con base en su número de escaños legislativos; a ello se añaden subvenciones complementarias más importantes para los partidos opositores, dado la ventaja supuesta de la mayoría.

Jean-Claude Colliard: profesor, constitucionalista, juez electoral y hombre honesto

- Bélgica. Estableció en sus leyes de 1985 y 1989 un sistema de financiamiento de los partidos, por medio del cual financian sus campañas, limitadas por un tope. Cabe destacar la suspensión de este financiamiento para los partidos que realizan propaganda racista o xenófoba (ley del 12 de febrero de 1999).
- Alemania. Implementó en 1967 un sistema de reembolso de los gastos de campaña (5 DM por cada voto) asociado a un sistema de anticipo anual, que conllevó a un casi financiamiento regular. La Corte Constitucional ha cambiado varias veces este sistema, pues hoy los partidos reciben 0.85 euros por voto en el ámbito federal, hasta 4 millones, y 0.70 euros por cada voto suplementario. Además, el Estado bonifica las donaciones y cotizaciones con dos límites, uno absoluto: un financiamiento anual máximo de 133 millones de euros, y otro relativo: el partido no puede tener financiamiento público superior a 50% de sus ingresos, de manera que pueda seguir siendo independiente.
- Reino Unido. Rehusó el financiamiento público de los partidos y los escándalos financieros siguen. Fuera del financiamiento parlamentario de los grupos de la oposición, solo existen reglas en torno al tope de gastos: en 2001, 5,483 libras por distrito más 4.6 peniques por elector en zona urbana y 6.2 peniques en zona rural, o sea, de 8,500 a 10,000 libras, fuera de los gastos de los partidos en el ámbito nacional.
- Estados Unidos de América. El financiamiento es libre para las campañas locales y congresionales, hasta rebasar 25 millones de dólares en ciertas campañas senatoriales. Solo existe un financiamiento público y un tope para la elección presidencial, pero facultativo (Suprema Corte Buckley vs. Valeo del 30 de enero de 1976) y eludido, por medio de la distinción entre *hard money* (dinero reglamentado) y *soft money* (dinero no reglamentado). Para la campaña de 2004, se evalúa el gasto en 4,000 millones de dólares, una mitad para las elecciones presidenciales y la otra para las elecciones congresionales.

Respecto a Francia, a partir de las primeras leyes del 11 de marzo de 1988 existe un tope de gastos para todas las campañas electorales, a excepción de las elecciones senatoriales (sufragio indirecto) y las de los consejeros generales y municipales en los distritos canto-

El financiamiento de las campañas electorales...

nales y municipales, con menos de 9,000 habitantes (artículo L. 52-64 del Código Electoral). Para su control por el organismo responsable y el juez encargado de la elección, todos los gastos realizados a favor del candidato por su mandatario financiero, su asociación de financiamiento o el partido al cual pertenece, se deben registrar en su cuenta de campaña, lo que constituye una laguna en las legislaciones británicas o estadounidenses. Los topes señalados en el Código Electoral se actualizan los tres años por decreto a partir del índice de costo de la vida del INSEE, Instituto de la estadística francés (artículo L. 52-11 del Código Electoral), ya que se aplica un coeficiente por medio del cual se multiplica el tope establecido en el Código:

- Para la elección presidencial de 1988, el tope era de 120 millones de francos para la primera vuelta y 140 millones para los finalistas. Se aumenta en 1990, pero se disminuye en 1995 y en 2001, ya que se estableció un tope de 13.7 millones de euros para la primera vuelta y 18.3 millones para la segunda. En cuanto a 2002 y 2007 se aplicó un coeficiente de actualización de 1.13 y de 1.18.
- Para las elecciones legislativas, el tope era de 500,000 francos en 1988 (monto que provocaba un escándalo 18 años antes). La ley del 29 de enero de 1993 introduce una diferencia según el tamaño del distrito, con un monto fijo de 38,000 euros, más 0.15 euros por habitante. Si se considera que un distrito promedio en Francia equivale a 110,000 habitantes, se habla de un tope de 54,500 euros con un coeficiente de 1.18 para 2007, es decir, 64,000 euros.
- Para el referéndum, nada está previsto de manera permanente, ya que a pesar de las demandas del Consejo Constitucional (observaciones del 28 de septiembre de 2000, después del referéndum del 24) no existe un marco legislativo o reglamentario permanente. Hasta 2005, los decretos para su organización no hablaban de financiamiento y no había reglas acerca del tema. El decreto del 17 de marzo de 2005 señala por primera vez un reembolso fijo para cada partido de hasta 800,000 euros. Con 8 partidos habilitados el gasto alcanzó 5.8 millones de euros.
- Para las elecciones europeas, la ley del 11 de agosto de 2003 (artículo 19.1 de la ley del 7 de julio de 1977 reformada) establece un tope de 1,150,000 euros por lista de candidatos, en los 8 distritos

Jean-Claude Colliard: profesor, constitucionalista, juez electoral y hombre honesto

plurirregionales. El decreto del 14 de diciembre de 2006 decide la aplicación de un coeficiente de 1.06 para 2009.

- Para las elecciones regionales, cantonales y regionales, el tope depende del número de habitantes —de menos de 15,000 a más de 250,000— y del número de vuelta, conforme al artículo L. 52-11 del Código Electoral.

Entonces, para una ciudad de 30,000 habitantes una lista podrá gastar hasta 34,450 euros para la primera vuelta —1.22 euros por habitante, de 1 a 15,000, más 1.07 euros por habitante, de 15,001 a 30,000— y 48,000 euros para la segunda vuelta. Se decretó un coeficiente de 1.12 en 2004 y 1.18 en 2007. A estos límites se añaden otros respecto a la naturaleza de los gastos.

La regulación de los gastos

Todos los gastos se deben declarar en la cuenta de campaña, incluyendo los del suplente, si, por lo tanto, se rebasan los topes, se impone una sanción (Consejo Constitucional 9 de diciembre de 1993, primer distrito, Loir-et-Cher). Cuando se trata de un sufragio plurinominal con dos vueltas y que la fusión entre las listas es posible, se consideran solo los gastos de esta nueva lista para la segunda vuelta y los de la lista recibidora —la del candidato que encabeza la lista o de donde proviene el mayor número de candidatos— para la primera vuelta. La otra lista declara sus gastos ejercidos únicamente para esta misma primera vuelta (artículo L. 52-14 del Código Electoral). Esta solución me parece razonable.

Al prohibir varios medios de propaganda tres meses antes del mes de la jornada electoral, como lo establece el artículo L. 52-1 del Código Electoral (ley del 15 de enero de 1990), como, por ejemplo, los carteles comerciales —muy costosos para las campañas electorales de 1974 y 1981—, los anuncios en la prensa o por medio de comunicación audiovisual, la legislación electoral redujo significativamente los gastos de campaña. Fuera de esta temporada se otorga su uso.

Excepto estas prohibiciones, los gastos autorizados —que se deben registrar— son infinitos: logística, reuniones, financiamientos (intereses del dinero prestado), entre otros. El juez de la elección, sin embargo,

El financiamiento de las campañas electorales...

reconoce como gastos electorales (que se pueden reembolsar) los que sirven para promover el programa o el candidato, con su acuerdo, o sea, que le permiten obtener votos. No se consideran como gastos electorales las prendas de vestir del candidato o el maquillaje de su esposa (Consejo Constitucional 26 de septiembre de 2002. Cuentas de campaña para la elección presidencial de 2002), así como los sondeos para probar las oportunidades de varios candidatos posibles de un mismo partido.

Este tema de los gastos electorales generó un contencioso muy abundante, lo cual podemos revisar en el listado de jurisprudencias de Bernard Maligner en su *Comentario del Código Electoral* (Daloz 2007, artículo L. 52-12) o en los folletos que tratan de las elecciones en el *répertoire administratif Dalloz*. A pesar de las jurisprudencias del Consejo Constitucional y del Consejo de Estado, la realidad social es más compleja que las pocas reglas legislativas aplicables.

II. Algunos puntos aún en debate

Destacamos las principales cuestiones existentes:

- La cuestión de las obras publicadas por un candidato. No se deben tomar en cuenta cuando no tienen que ver con la elección, excepto los gastos de promoción en el distrito del candidato (Consejo Constitucional 21 de octubre de 1993 A. N. París, 18 distrito). En caso de ser un elemento de la campaña, el Consejo Constitucional resolvió que los costos de la edición y comercialización se deben añadir a los ingresos (en especie) como a los gastos de campaña (CC 26 de septiembre de 2002, Cuentas de campaña de los señores Bayrou y Besancenot), lo cual es una solución razonable, ya que la obra tiende a solicitar sufragios y está prohibido el financiamiento por personas morales (la editorial), por lo tanto, el Consejo Constitucional aconsejó establecer la obligación legal de publicarlos a cuenta de autor para conciliar los dos principios.
- La cuestión de los intereses del préstamo de dinero de un partido político a su candidato. No hay dificultad en el caso de un candidato que pide un préstamo a un banco para pagar su campaña, mientras

reciba el reembolso público, igual cuando el partido lo pide por él. Esto se vuelve un problema cuando el partido presta su propio dinero, que 50% proviene de su financiamiento público. En el acuerdo Beuret del 30 de junio de 2000, el Consejo de Estado considera que un partido puede facturar servicios a sus candidatos, lo que se puede entender en el caso de prestaciones materiales (impresión de volantes, de carteles y recursos materiales), menos en el caso de dinero en efectivo, lo que la CNCCFP y el Consejo Constitucional rechazan.

- La cuestión de las traslaciones y actividades en el extranjero. En su artículo 10, la Ley Orgánica del 31 de enero de 1976 (redacción del 20 de julio de 2005) prohíbe toda propaganda electoral en el extranjero para la elección presidencial, excepto de los acuerdos y los estrados en los edificios diplomáticos. Sin embargo, viajar al extranjero hace parte de la campaña y puede tener un impacto importante en los medios de prensa. Para ser realista, el Consejo Constitucional resolvió que estos gastos deben aparecer en la cuenta de campaña al momento de revisar si se respetó el tope; no obstante, para respetar la Ley de 1976, no son reembolsables. Las facilidades ofrecidas a los franceses para votar en el extranjero deben llevar a la flexibilización de esta Ley de 1976.

Los ingresos y el reembolso público

Para pagar estos gastos se requieren ingresos, los cuales son de tres tipos en nuestro derecho electoral: las donaciones, las aportaciones del mismo candidato y el reembolso público, que es el más importante para el reembolso de los préstamos solicitados por el candidato.

Las donaciones

La ley del 19 de enero de 1995 (artículo L. 52-8 del Código Electoral) prohíbe las donaciones de personas morales para las campañas electorales, excepto para los partidos políticos. Las personas físicas no pueden dar más de 4,600 euros a uno o varios candidatos para la misma elección (se trata de persona y no de hogar fiscal, cada pareja puede dar este monto), las donaciones en efectivo no pueden rebasar 150 eu-

El financiamiento de las campañas electorales...

ros, se debe entregar un recibo por parte del mandatario financiero y permiten deducciones fiscales, conforme a las condiciones del artículo 200 del Código General de Impuestos. Si se entienden las donaciones de los partidos políticos para su o sus candidatos, eso plantea la cuestión relativa a lo que es, en derecho francés, un partido político. Al contrario de otros países que establecieron un estatus para los partidos políticos, como en Alemania, con la ley de los partidos del 24 de julio de 1976, en Francia no es así: solo pertenecen a la categoría de las asociaciones de la ley de 1901. La ley del 11 de marzo de 1988 acerca de su financiamiento público especifica únicamente lo que pueden hacer, sin definirlos. La cuestión no es únicamente teórica, ya que la donación de una persona moral, fuera de los partidos políticos, puede llevar a la anulación de las cuentas de campaña del candidato.

Así, la jurisprudencia establecida en la resolución del Consejo de Estado del 30 de octubre de 1996 de elecciones municipales de Fos-sur-mer define el partido político habilitado a financiar una campaña como “una persona moral a quien se aplican los artículos 8 y 9 de la ley del 11 de marzo de 1988”, o sea, declarada ante la CCFP o reconocida como tal por ella (Consejo Constitucional 19 de marzo de 1998, A. N. Val d’Oise Nord, distrito 12). Esta solución, aun tautológica, es suficiente para arreglar el problema, aunque no habla de las estructuras locales del partido. No obstante, el Consejo Constitucional aceptó el financiamiento por su parte (CC 13 de febrero de 1988, A. N. Val d’Oise, distrito 5). La CNCCFP únicamente exige que estas aparezcan en las cuentas presentadas por el partido.

Las aportaciones del candidato

La segunda fuente de ingresos son las aportaciones que el candidato entrega a su mandatario financiero, de su propio bolsillo o de un préstamo, siendo la única cuestión la de los intereses del préstamo, como se planteó anteriormente. Si se entiende este concepto para una elección local o legislativa (con un tope promedio de 60,000 euros), no es el caso para la elección presidencial, en la que se acredita que el candidato entregue personalmente más de 10 millones de euros. Esto es una ficción, pero el reembolso se realiza en el límite autorizado de las aportaciones personales del candidato, ya que una donación no tiene vocación a ser reembolsada.

El reembolso público

El reembolso público es la tercera fuente de ingresos, la más importante solo después de la elección, excepto el adelantado de 153,000 euros entregado a cada candidato para la elección presidencial después de su registro ante el Consejo Constitucional, el cual sirve para reembolsar los préstamos solicitados por el candidato. Este reembolso era de 50,000 francos en 1988 para una elección legislativa, un décimo del tope, lo que alcanza hoy para la mitad del tope de cada elección (artículo 52-11-1 del Código Electoral), como una forma de compensar la prohibición de 1995 de las donaciones hechas por las personas morales, con dos excepciones:

- Para las elecciones no presidenciales no hay reembolso para los candidatos que no rebasan 5% de la votación recibida en la primera vuelta (lo mismo para los gastos relacionados al artículo R. 39 del Código Electoral y la campaña oficial).
- Para la elección presidencial, la regla de la mitad del tope se aplica a los candidatos que obtuvieron por lo menos 5% de la votación recibida y los demás reciben un vigésimo del tope, es decir, 10 veces menos.

En todo caso, el reembolso no puede rebasar no solo esta fracción del tope, sino también las aportaciones personales del candidato. En consecuencia, no se enriquece uno con las elecciones. Además, para obtener el reembolso se deben validar las cuentas del candidato.

El control y la CNCCFP

Conforme a los términos del artículo L. 52-12 del Código Electoral, cada candidato o persona que encabeza una lista electoral debe establecer las cuentas de campaña con todos los ingresos percibidos y gastos ejercidos, para la elección en la cual concursó. Esta cuenta, con sus justificativos y presentada por un miembro del orden de los contadores peritos, se debe entregar a más tardar antes de las 18:00 horas, el noveno viernes que sigue la vuelta decisiva de la elección, ante la Comisión Nacional de las Cuentas de Campañas y Financiamientos

El financiamiento de las campañas electorales...

Políticos, que deberá revisarla. Esta Comisión, creada por la ley del 15 de enero de 1990, es ahora la autoridad administrativa independiente por la ordenanza del 8 de diciembre de 2003 (artículo L. 52-14 del Código Electoral) y está integrada por 9 miembros nombrados por decreto para cinco años, de estos, 3 provienen del Consejo de Estado, 3 de la Corte de Casación y 3 de la Corte de Cuentas, designados por el presidente de cada una de estas cortes. La Comisión elige a su presidente, que normalmente es un miembro de la Corte de Cuentas. El Consejo de Estado revisa las decisiones tomadas por la Comisión, excepto para las elecciones legislativas y presidenciales, de las cuales se encarga el Consejo Constitucional.

La Comisión, además del control de las cuentas de los partidos políticos, revisa también todas las cuentas de campañas presentadas, con la facultad para aprobarlas, después de un proceso contradictorio o de una reformación, o rechazarlas. Tras su aprobación, tiene competencia —conforme a una propuesta del Consejo Constitucional del 15 de mayo de 2003— para determinar el monto del reembolso público en los límites mencionados. La tarea es considerable: 8,444 cuentas para las elecciones legislativas de 2002 (1,346 reformadas y 364 rechazadas), 8,159 para las cantonales de 2004 y 3,963 para las municipales de 2001.

En caso de rechazo —o no presentación de las cuentas—, la Comisión solicita automáticamente al juez de la elección (tribunales administrativos, Consejo de Estado o Consejo Constitucional), quien puede confirmar o no su decisión. Con el rechazo o la no presentación confirmados, el juez declara la inelegibilidad para un año (solo para el tipo de elección en cuestión), lo que conlleva, si se trata del candidato electo, a cancelar su elección (en caso de elección plurinominal, la sanción puede aplicarse solo al que encabeza la lista y no conlleva a la cancelación de la elección).

La sanción es extraña, sin consecuencia en un caso, muy fuerte en otro. Sin consecuencia para un candidato vencido, que no puede presentarse durante un año para un mandato a renovar en 5 o 6 años, y solo queda la sanción moral y el no reembolso de los gastos, que a menudo son tan modestos como los resultados de este tipo de candidato. Al contrario, la consecuencia es muy fuerte para el candidato electo: además del aspecto moral y del no reembolso de sus gastos,

Jean-Claude Colliard: profesor, constitucionalista, juez electoral y hombre honesto

pierde su mandato y es inelegible; cuando el electo que incurre en una infracción grave, en el contencioso clásico (relleno de las urnas, falsificación de las actas, etcétera), puede presentarse de nuevo en la elección extraordinaria organizada después de la anulación de la primera.

Por lo tanto, mientras que se refuerza la legislación financiera electoral, la jurisprudencia tiende a ser más indulgente, pues acepta un rebasamiento del tope de gastos de 5%, pequeñas aportaciones de personas públicas y pequeños gastos pagados directamente por el candidato, así como la ley, dado que el Consejo de Estado puede no declarar la inelegibilidad de un candidato de buena fe (artículo L. 118-3 del Código Electoral introducido por la ley del 10 de abril de 1996), y que el Consejo Constitucional puede individualizar las sanciones financieras para los candidatos de la elección presidencial (artículo 4 de la Ley Orgánica del 5 de abril de 2006), además de que la CNCCFP revisa en primera instancia las cuentas de campaña y se encarga de las impugnaciones de plena jurisdicción del candidato.

En conclusión, aunque esta legislación abundante y evolutiva es imprecisa e imperfecta, la amplia jurisprudencia permitió avances en la moralización de las campañas electorales, lo que es un elemento esencial en la búsqueda de sinceridad del sufragio, esencia de toda legislación electoral.

Le contentieux électoral*

On ne peut que se réjouir de voir l'intérêt maintenant porté aux opérations électorales dont ce séminaire est un nouvel exemple. Pendant très longtemps la question a été considérée comme assez secondaire, relevant d'une sorte de « cuisine » politique dans laquelle un juriste de qualité devait se refuser à entrer ou ne le faire qu'avec réticence, d'où la tradition que les assemblées parlementaires - s'appuyant sur leur qualité de représentant du souverain - jugeaient elles-mêmes de la validité du mandat de leurs membres.

On considère heureusement aujourd'hui que puisque le pouvoir repose sur le suffrage, les élections parlementaires sont bien souvent aussi l'élection au suffrage universel du Premier ministre et du gouvernement, la question de la sincérité de l'opération électorale devient centrale dans le processus démocratique et pour la confiance des citoyens dans ce processus.

A partir de là toutes, les phases de l'opération doivent être soumises au droit et par là-même au juge, le respect du droit étant en fin de compte garanti par l'intervention d'un juge amené à corriger voire à annuler. Il en va ainsi pour les principes de base, ceux que la Commission de Venise a définis comme constitutifs du patrimoine

* Rapport CDL-UD(2005)008 présenté dans le cadre du Séminaire Unidem "organisation des élections par un organe impartial" (Belgrade, 24-25 juin 2005) " organisé par la Commission de Venise.

électoral européen (suffrage universel, égal, libre, secret et direct) ; plus délicate est la détermination du mode de scrutin où une grande variété peut être admise à l'intérieur des grandes familles que sont les scrutins majoritaires, les scrutins proportionnels et les scrutins mixtes avec finalement pour toute exigence ce que les mathématiciens appellent la monotonie, c'est-à-dire que le parti qui a le plus de voix soit celui qui recueille le plus grand nombre de sièges (sauf accident et il a pu y en avoir). C'est d'ailleurs souvent, mais pas toujours, ainsi en France, la Constitution elle-même qui fixe le mode de scrutin.

Mais si les principes sont ainsi déterminés et contrôlés, toute la difficulté réside dans l'application qui requiert un grand nombre d'acteurs puisque le jour de l'élection toute la population d'un pays est mobilisée, tous comme électeurs et quelques-uns comme organisateurs dans des bureaux de vote nombreux, la norme d'un pour 1 000 habitants étant souvent retenue, accentuée par la division en communes (ainsi en France pour 63 millions d'habitants et 44 millions d'électeurs, nous avons près de 67 000 bureaux de vote). Dans ce vaste ensemble il est inévitable qu'il y ait des défauts de fonctionnement, soit volontaires et cela relève de la fraude électorale, soit involontaires du fait d'une mauvaise appréciation des textes et des situations.

Et là aussi, il faut une autorité qui rétablisse la situation telle qu'elle aurait dû être, c'est-à-dire un juge, car généralement c'est un juge, qui apprécie ces irrégularités et leurs conséquences éventuelles sur le résultat, en effectuant ce que mes collègues sociologues appellent « la construction d'une normalité électorale ». C'est ce dont on voudrait parler ici et je le ferai, je vous prie de m'en excuser, en m'appuyant principalement sur l'exemple français ; ce n'est pas que je le pense exemplaire, mais c'est celui que je connais le mieux pour l'avoir pratiqué et même si, bien sûr, d'autres solutions sont possibles, il donne à voir ce que sont les principales questions à poser. Elles me paraissent s'organiser autour de celle relative à la place du juge et de celle relative à la conduite du procès électoral.

I. La place du juge

La première question est naturellement celle de savoir de quel juge il s'agit : la seconde est de savoir qui y a accès, qui doit y avoir accès pour atteindre l'objectif de sincérité.

Quel juge ?

Comme on l'a dit la tradition parlementaire c'est que l'Assemblée soit juge elle-même de la régularité de l'élection de ses membres. Et cette formule subsiste encore, pour l'essentiel, dans plusieurs pays, ceux du Bénélux, le Danemark, l'Italie et les Etats-Unis d'Amérique. On remarquera que pour les premiers, ce sont des scrutins proportionnels où les irrégularités portant sur quelques voix n'ont pas forcément beaucoup d'importance en termes d'attribution des sièges et que pour les Etats-Unis beaucoup d'élections (90% pour la Chambre des représentants) sont considérées comme peu disputées, c'est-à-dire que les écarts sont importants.

Mais ce système conduit inéluctablement à faire juger de la régularité d'une élection par une majorité politique ; elle peut conduire à des abus, l'exemple le plus fréquemment cité étant l'invalidation de nombreux députés poujadistes (on dirait aujourd'hui populistes) par l'assemblée française issue des élections du 2 janvier 1956 d'où, devant un tollé général, le transfert de cette compétence au juge constitutionnel créé par la Constitution de 1958.

Le juge constitutionnel a également compétence en matière d'élections parlementaires en Autriche, en Grèce, en Allemagne au Portugal et en Espagne, mais dans ces trois derniers cas, il intervient en second recours après le juge ordinaire, solution assez satisfaisante puisqu'elle offre la garantie de deux degrés de juridiction.

Le juge dit « ordinaire » est compétent au Royaume Uni, *common law* pour tout le monde, et le juge administratif en Finlande (c'est aussi le cas pour les élections européennes et locales en France).

Toutes ces formules paraissent acceptables et on ne sache pas qu'elles posent problème là où elles sont utilisées, le choix dépendant évidemment des traditions juridiques et juridictionnelles locales qui ne sont pas identiques et n'ont pas à l'être.

D'autres systèmes, notamment dans les nouvelles démocraties, prévoient un premier règlement par les commissions électorales, locales, nationales ou fédérales avec une possibilité d'appel devant une Cour suprême ou une Cour constitutionnelle ce qui balaie l'objection que l'on pouvait avoir devant des commissions à la fois organisatrices et juges (ce qui est d'ailleurs le cas, et c'est une critique que l'on peut adresser au système français, du Conseil constitutionnel français au moins en matière de référendum et d'élection présidentielle).

Qui y a accès ?

On est là partagé entre deux tentations : celle d'ouvrir très largement l'accès au prétoire en considérant que la démocratie étant l'affaire de tous, le contrôle de l'opération démocratique peut être ouvert à tous. Mais on risque alors l'encombrement du fait de requérants d'habitude, il y a des maniaques du contentieux électoral, et donc un traitement superficiel ou alors trop long par rapport à une autre exigence, que l'assemblée dans sa composition définitive, soit rapidement installée. Une majorité, surtout si elle est étroite, ne peut rester longtemps sous la menace d'être remise en cause.

La formule généralement admise est de restreindre l'accès à ceux qui ont intérêt pour agir, c'est-à-dire les candidats malheureux et leur intérêt est évident, ou les électeurs de la circonscription concernée, ce qui est raisonnable sur un plan pratique même si c'est discutable sur un plan théorique puisqu'un député est souvent considéré comme un représentant de la Nation toute entière alors qu'il est dans les faits élu dans une circonscription déterminée.

La question peut être posée de savoir si un parti politique doit être considéré comme ayant, en tant que tel, intérêt à agir : en bonne logique, il faudrait répondre oui puisque c'est son nombre de députés qui va faire la force d'un parti au Parlement, mais la réponse est pourtant souvent négative tant est forte la fiction que la candidature est un acte individuel, le parti n'intervenant qu'en soutien.

En revanche, l'intervention d'un parti politique peut être plus facilement admise en amont de l'opération électorale et c'est le contentieux de ce que l'on appelle les actes préparatoires ; contentieux de la loi électoral elle-même (notamment si elle contient des seuils

Jean-Claude Colliard: profesor, constitucionalista, juez electoral y hombre honesto

d'exclusion excessifs et la Cour de Strasbourg s'est récemment penchée là-dessus à propos de la loi électorale turque pour la confirmer en définitive) ; contentieux sur les conditions de la campagne électorale (répartition des temps de parole à la radio-télévision, pressions des autorités en place, etc...).

Une autre question est celle de la forme de la requête : libre dans un certain délai après l'élection (dix jours en France) ou subordonnée à l'inscription d'une plainte sur le procès-verbal du bureau de vote concerné (c'est notre solution pour le référendum). Je pense qu'il ne faut voir là qu'une question de forme assez secondaire et que la seule préoccupation est que le droit au recours soit effectif, c'est-à-dire que la plainte ou la protestation sur procès-verbal remonte effectivement au juge chargé d'en apprécier le bien-fondé, et que litige électoral puisse ainsi se nouer.

II. Le procès électoral

La justice électorale suppose une sérénité qui n'est pas toujours évidente car elle intervient à chaud, immédiatement après une campagne électorale qui a parfois été virulente et elle doit rejoindre les principes généraux, l'égalité des armes, ce qu'assure normalement le principe du contradictoire ; pour autant il ne faut pas oublier que son objet n'est pas de réprimer toute irrégularité, éventuellement le juge répressif saisi parallèlement pourra le faire, mais de s'assurer que celui qui occupe le siège est bien celui qu'ont voulu les électeurs, c'est donc un contentieux relatif.

L'exigence du contradictoire

On sait l'importance que la Cour européenne des droits de l'homme attache à ce principe, même si elle est restée très prudente en matière de contentieux électoral.

On comprend bien l'intérêt qu'il présente ici : il y a en face l'un de l'autre, un député dont l'élection est contestée mais qui a été proclamé par les premières instances de vérification et un candidat malheureux

ou un électeur mécontent qui ont généralement de bonnes raisons à faire valoir mais qui ne peuvent pas non plus être crus sur parole.

Cela veut dire qu'il y a nécessairement une instruction menée par le juge quel qu'il soit, qui va tenter d'évaluer la véracité et l'importance des faits qui lui sont dénoncés. Je n'ai pas là d'éléments comparatifs suffisants et je me contenterai de parler du cas français.

Devant le Conseil constitutionnel, la procédure est exclusivement écrite : le Conseil reçoit la requête, vérifie la recevabilité (délai, électeur inscrit dans la circonscription, griefs précis etc...) et la communique au député élu qui établit un mémoire en réponse (généralement avec l'aide d'un avocat) dans lequel il se justifie des faits qui lui sont reprochés. Ce mémoire en réponse est communiqué au plaignant qui peut à son tour répondre (mais sans ajouter de griefs nouveaux), ce qui est communiqué au défenseur et ainsi de suite jusqu'à ce qu'il apparaisse qu'il n'y a plus rien à ajouter. A ce moment l'instruction est terminée, c'est très rare qu'elle se poursuive par une vérification sur place (qui est possible dans certains cas) et l'audition des parties ou de leurs avocats avant la décision peut être envisagée. Pendant longtemps le Conseil constitutionnel l'a systématiquement refusée et la procédure était uniquement écrite ; les choses ont changé en 2007-2008, sans doute par crainte de se heurter aux exigences de la Cour européenne des Droits de l'homme, et plusieurs auditions ont été organisées à l'occasion des dernières élections législatives. Je ne suis pas sûr que cela change fondamentalement l'issue du litige mais c'est certainement plus satisfaisant pour la théorie des apparences.

Une fois l'instruction terminée le dossier est mis en ordre par un rapporteur adjoint (membre du Conseil d'Etat ou de la Cour des comptes) qui l'expose devant une section d'instruction (trois membres du Conseil sur neuf) qui établit un projet de décision soumis ensuite à l'assemblée plénière du Conseil qui donnera son accord, éventuellement modifiera sur tel ou tel point ou, mais c'est rare, choisira la position inverse. La décision est alors communiquée aux intéressés et publiée, elle n'est susceptible d'aucun recours (les quelques tentatives devant la Cour de Strasbourg ont été rejetées).

Tout ceci se déroule dans un délai assez bref : les requêtes les plus simples prennent environ six mois (du fait qu'il faut attendre quatre mois environ pour les décisions de la commission chargée de vérifier

Jean-Claude Colliard: profesor, constitucionalista, juez electoral y hombre honesto

les comptes de campagne s'il y a des griefs financiers) et le Conseil, même s'il n'est tenu par aucun délai, se fixe comme objectif d'avoir tout fini au plus tard un an après l'élection, ce qu'il a pu faire en 2002-2003 et en 2007-2008. Ceci est facilité par l'objet même du contentieux.

Un contentieux relatif

On veut dire par là que le contentieux électoral n'a pas le caractère absolu que peut avoir le contentieux administratif par exemple, dans lequel une irrégularité importante (mais il peut y avoir là une marge d'appréciation pour le juge) entraîne l'annulation de l'acte ou de la décision en cause.

Dans le contentieux électoral ce qui est important c'est de savoir si celui qui a été proclamé élu est bien celui qui devait l'être et donc la question est de savoir si les irrégularités invoquées ont pu ou non altérer le résultat. Autrement dit la question de la marge avec laquelle l'élection a été acquise (et ceci est plus particulièrement vrai dans les scrutins majoritaires) est un paramètre essentiel : supposons que dans une circonscription 200 votes soient contestés et que l'instruction montre qu'ils sont effectivement contestables ; si l'élection a été acquise avec 1 000 voix d'écart la réponse sera que c'est regrettable (et le juge le dira parfois pour stigmatiser un comportement fautif) mais que cela ne peut remettre en cause le résultat ; si en revanche l'élection s'est jouée à 100 voix le juge considérera qu'il y a doute et annulera. On notera que le Conseil constitutionnel qui en a pourtant le pouvoir n'a jamais réformé une élection (c'est-à-dire proclamé élu l'autre candidat) alors que le Conseil d'Etat la fait parfois pour de (petites) élections locales.

Cela veut dire que le juge va d'abord établir la réalité des griefs et évaluer le nombre des voix litigieuses. C'est parfois facile : 10 procurations irrégulières, 20 bulletins validés ou annulés à tort, 15 absences d'émargement sur la liste électorales, on a des chiffres certains. Mais cela peut être plus difficile : combien pèse la diffusion d'un tract hors délai, l'appel d'un maire à voter pour tel ou tel etc... c'est là l'affaire de précédents, d'expérience et une part de subjectivité est inévitable.

Après avoir établi un chiffre, même approximatif, des voix litigieuses, le juge procède à ce que nous appelons une déduction hypothétique, en enlevant fictivement ces voix au nombre de celles obtenues par le candidat élu : si le total reste supérieur à celui de l'autre candidat l'élection est validée, s'il est inférieur, elle est annulée. On peut plus élégamment résumer cela par les inéquations suivantes où a et b sont les nombres de voix de l'élu et de son challenger et x le nombre de voix a priori irrégulières :

Si $a - x$ supérieur à b \longrightarrow validation

Si $a - x$ inférieur à b \longrightarrow annulation

On reconnaîtra volontiers que tout dépend de la manière de calculer x et qu'il peut y avoir une part de subjectivité. Mais à l'inverse, un contentieux rigoureux, toute irrégularité entraîne annulation, risquerait d'amener à une annulation générale, car dans toute circonscription, voire tout bureau de vote, il y a forcément quelques irrégularités vénielles. Et cette perspective-là est sans doute plus inquiétante que la précédente !

Ceci dit, on peut parfaitement admettre qu'il y ait annulation sans tenir compte de l'écart des voix dans le cas d'une fraude d'une particulière gravité : bourrage des urnes, falsification des procès-verbaux, violences systématiques etc... Le raisonnement du juge sera alors de considérer qu'au-delà de ce qui peut se voir dans les pièces de la procédure, il y a sans doute davantage (la partie visible et la partie invisible de l'iceberg) et que donc, au-delà des chiffres, il y a une présomption grave d'irrégularité d'ensemble des opérations.

On peut rapprocher cela d'un contentieux particulier que nous avons en France et qui est je crois assez unique : à côté du contentieux de la sincérité, il y a un contentieux de l'aspect financier de l'élection : si un candidat a transgressé les règles de financement de la campagne (dépassement du plafond des dépenses, acceptation de dons prohibés, aide d'une personne publique) il sera déclaré inéligible et si c'est le candidat élu, il perdra son mandat et l'élection sera annulée. Et c'est le cas, même si le manquement à la règle est assez faible ; nous sommes d'ailleurs en train de nous demander si cette législation, sans doute nécessaire au début pour que les règles de financement soient prises

Jean-Claude Colliard: profesor, constitucionalista, juez electoral y hombre honesto

au sérieux, n'est pas devenue trop sévère et le président de l'Assemblée nationale a créé un groupe de travail qui est en train d'y réfléchir.

Ainsi va la justice électorale : un juge, un droit au recours effectif, le respect du contradictoire et pour le reste la prudence du juge - qui sera à son tour jugé par l'opinion si des décisions paraissent aberrantes. J'ai la faiblesse de penser que, dans les démocraties établies, les décisions du juge électoral sont rarement contestées... si ce n'est par celui qui en est victime et qui aura à cœur de sauver la face pour préparer sa revanche à l'élection suivante !

El contencioso electoral*

Solo podemos alegrarnos por el interés actual que suscitan las operaciones electorales, de lo cual este seminario es una nueva prueba. Durante mucho tiempo se consideró esta cuestión como secundaria, ya que parte de una “cocina política” en la cual no debía participar un jurista de calidad. De ahí la tradición que consiste en que las asambleas parlamentarias califiquen la validez del mandato de sus miembros, por ser representantes del soberano.

Se considera hoy que, toda vez que el poder descansa en el sufragio, las elecciones parlamentarias sirven también para la elección del primer ministro y del gobierno; por lo tanto, la cuestión de la sinceridad de la operación electoral se vuelve un punto central no solo del proceso democrático, sino también para la confianza de los ciudadanos en este.

En consecuencia, todas sus fases deben someterse al derecho y al juez, lo cual garantiza el derecho, al corregir o anular las elecciones. También es el caso de los principios básicos que la Comisión de Venecia definió como constitutivos del patrimonio electoral europeo: sufragio universal, igualitario, libre, secreto y directo. En lo que hace a la determinación del modo de sufragio, el tema es más delicado, ya que existe

* Informe CDL-UD(2005)008 presentado en el marco del Seminario Unidem “Organisation des élections par un organe impartial” (Belgrado, del 24 al 25 de junio de 2005) organizado por la Comisión de Venecia.

una gran variedad: mayoritario, proporcional y mixto, de los cuales se exige principalmente la monotonía, es decir, que el partido que recibió más votos tenga más escaños (salvo accidente, lo que ya ocurrió). A menudo, pero no siempre, como en Francia, la Constitución misma establece el modo de sufragio. Esto debido a que si bien los principios están establecidos y controlados, la dificultad se encuentra en su aplicación, que necesita un gran número de actores, ya que se moviliza a toda la población de un país el día de la elección, como electores u organizadores, en las numerosas casillas (1 por 1,000 habitantes), a lo cual se debe añadir la repartición de estas en cada municipio. En resumen, en Francia hay 63 millones de habitantes, 44 millones de electores y 67,000 casillas. Dado este gran número, no se pueden evitar defectos de funcionamiento: voluntarios, por fraude electoral, o involuntarios, por una mala apreciación de los textos y de las situaciones.

También en este caso se requiere una autoridad para restablecer la normalidad, o sea, un juez para valorar las irregularidades y su consecuencia, esto es, “la construcción de una normalidad electoral”. Tema acerca del cual nos proponemos hablar a partir del ejemplo francés —que conozco mejor—, considerando el papel del juez y el desarrollo del juicio electoral.

I. El papel del juez

En primer lugar, cabe saber de qué juez se trata, luego la cuestión es saber quién puede acudir ante él y quién debe acudir ante él para alcanzar el objetivo de honestidad.

¿Qué juez?

La tradición parlamentaria consiste en que la Asamblea misma juzga la regularidad de la elección de sus miembros, como hasta hoy en Benelux, Dinamarca, Italia y Estados Unidos de América. En los primeros casos, se trata de una elección por representación proporcional, en la cual las irregularidades involucran pocos votos y, por lo tanto, sin

Jean-Claude Colliard: profesor, constitucionalista, juez electoral y hombre honesto

efecto para el resultado final; en cuanto a Estados Unidos de América, 90% de las elecciones son poco competitivas, es decir, con una gran diferencia de resultados entre los candidatos.

Sin embargo, ello conlleva a hacer juzgar por la mayoría política la regularidad de la elección, lo que puede generar abusos, como ocurrió con la anulación de la elección de varios candidatos populistas en 1956, dando lugar a un escándalo que resultó en que esta competencia empezara a ejercerla el juez constitucional, creado en 1958. El juez electoral es también competente en materia electoral en Austria, Grecia, Alemania, Portugal y España. En los últimos tres casos, lo es en segunda instancia —después del juez ordinario—, igual que en Reino Unido, ya que la *common law* es para todos. En Finlandia el juez administrativo está facultado, como en Francia, para las elecciones europeas y locales.

Todas estas fórmulas son válidas, y dependen, sobre todo, de las tradiciones jurídicas y jurisdiccionales, que no son idénticas. Otros sistemas en las nuevas democracias prevén, en primera instancia, comisiones electorales locales, nacionales o federales, cuyas resoluciones se pueden impugnar ante una suprema corte o una corte constitucional, lo que aniquila toda crítica en torno al doble papel de estas comisiones, organizadoras y juzgadoras, como es el caso en el sistema francés para el Consejo Constitucional en materia de referéndum y de elección presidencial.

¿Quién puede acudir ante el juez?

Existen dos tentaciones: permitir un acceso amplio a la justicia, al considerar que como la democracia es el asunto de todos, el control de la operación democrática es abierto a todos. Sin embargo, ello puede producir un embotellamiento de la justicia por demandantes recurrentes, y, en consecuencia, un desahogo de los casos superficial o demasiado largo, contrario a la exigencia de una integración rápida de la Asamblea. Una mayoría, sobre todo si es cerrada, no puede quedarse mucho tiempo con la amenaza de su cuestionamiento. Entonces, se limita el acceso a las partes interesadas en la acción promovida, o sea, el candidato vencido o los electores del distrito correspondiente, lo que es razonable en la práctica, pero no en la teoría, ya que el diputado

representa toda la nación, aunque está electo de hecho solo por un distrito determinado.

Se puede también cuestionar, acerca de este tema, el interés legítimo de los partidos políticos, ya que si bien es el número de diputados el que determina su fuerza en el Parlamento, se le niega, en interés de la ficción, según la cual una candidatura es un acto individual y el partido solo tiene un papel de apoyo.

Al contrario, se puede aceptar tal vez más sencillamente la participación de los partidos políticos en los actos previos al proceso electoral, por medio del contencioso de los actos preparatorios, del contencioso de la ley electoral misma —sobre todo cuando contiene umbrales de exclusión de la representación excesivos. Trató recientemente el tema la Corte de Estrasburgo, que confirmó hace poco la ley electoral turca—, así como del contencioso de la campaña electoral —los tiempos en radio y televisión, la coacción de las autoridades gubernamentales, etcétera—.

Otra cuestión es la forma de la impugnación presentada: libremente en un cierto plazo después de la elección (10 días en Francia) o condicionada por la firma en protesta del acta de casilla correspondiente (para el referéndum en Francia). Se trata ahí solo de una cuestión formal secundaria, ya que lo más importante es hacer efectivo el derecho de impugnar, al permitir al juez conocer la litis presentada.

II. El juicio electoral

La justicia electoral necesita serenidad, lo que no es siempre sencillo después de una campaña electoral virulenta, así como conformarse a los principios generales, respetando la igualdad entre las partes, mediante el principio contradictorio. Además, no se debe olvidar que su objeto no es sancionar toda irregularidad —para ello se puede, eventualmente, solicitar al juez sancionador—, sino asegurarse que la persona electa es la persona designada por los electores y, en consecuencia, se trata de un contencioso relativo.

Jean-Claude Colliard: profesor, constitucionalista, juez electoral y hombre honesto

La exigencia del principio contradictorio

Sabemos de la importancia de este principio para el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, aunque ha sido muy prudente en materia del contencioso electoral. En este tema, se entiende bien el interés del principio contradictorio entre el que fue declarado ganador por las instancias controladoras y el candidato derrotado o el elector inconforme, esto es, el juez desahoga obligatoriamente la litis, evaluando la veracidad y la importancia de los hechos presentados por las partes.

En el caso francés, el juicio presentado ante el Consejo Constitucional es escrito: el Consejo recibe la impugnación, analiza si procede o no (plazo, elector inscrito en el distrito correspondiente, agravios pormenorizados, etcétera) e informa al diputado involucrado, que redacta su defensa (generalmente con la ayuda de un abogado) para justificarse. Después, se comunica este texto al demandante, que a su vez puede contestar sin añadir agravios. Sigue así la contradicción hasta que no haya nuevos elementos. En ese momento se acaba la instrucción, raramente da lugar a una verificación *in situ* (lo que es posible), además, se puede organizar una audición de las partes o sus abogados. Durante mucho tiempo, el Consejo Constitucional rechazó sistemáticamente esta audición, por lo tanto, el proceso era solo escrito; todo cambió en 2007-2008 para no chocar con las exigencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Se organizaron entonces varias audiciones en las últimas elecciones legislativas. No creo que cambie el resultado de la litis, pero es más satisfactorio para la teoría de las apariencias.

Una vez terminada la instrucción, un ponente adjunto (miembro del Consejo de Estado o de la Corte de Cuentas) ordena el expediente que luego presenta a una comisión de instrucción (3 miembros de los 9 del Consejo), la cual realiza un proyecto de resolución sometido a aprobación, modificación o revocación del Pleno del Consejo. Al final, se comunica la decisión a los interesados y es publicada, sin impugnación posible.

El plazo del proceso es bastante corto: los juicios más sencillos necesitan 6 meses (ya que se pronuncia la comisión encargada de verificar las cuentas de campaña en 4 meses, en caso de agravio financiero) y el Consejo, aunque no exista plazo legal, tiene por objetivo llevar a cabo

todo en un año después de la elección, como lo logró en 2002-2003 y 2007-2008. La naturaleza misma del contencioso facilita alcanzar este objetivo.

Un contencioso relativo

Significa que el contencioso electoral no tiene carácter absoluto como el contencioso administrativo, dado que una irregularidad importante (con un margen de apreciación para el juez) conlleva a la cancelación del acta o de la decisión impugnada. En el contencioso electoral, lo que importa es saber si se designó al ganador correcto y si las irregularidades alteraron el resultado; es decir, es esencial la diferencia entre el resultado del primero y del segundo (sobre todo en los escrutinios mayoritarios): si el número de votos impugnados es inferior a la diferencia de votos entre los dos primeros, aunque se trata de una conducta reprehensible, no se puede anular la elección; por el contrario, cuando este número es superior a la diferencia, el juez considera que no hay certidumbre y anula la elección. Nunca el Consejo Constitucional, aunque tiene esta facultad, reformó una elección —es decir, designar electo al otro candidato—, lo que hizo el Consejo de Estado a menudo en (pequeñas) elecciones locales.

En este sentido, el juez debe, en primer lugar, establecer la realidad de los agravios y evaluar el número de votos litigiosos. A veces es fácil, ya que existen cifras ciertas, pero también a veces es difícil saber cómo evaluar el impacto de un volante difundido fuera de los plazos legales o el llamado de un alcalde a votar para un candidato. Se trata en esos casos de antecedentes y experiencia, además de cierta subjetividad que no se puede evitar.

Después de haber establecido una cifra de los votos dudosos, el juez realiza una deducción hipotética, estableciendo estas ecuaciones, en las que a y b son el número de votos recibidos, por el electo y su principal oponente, y x el número de votos irregulares.

Si $a - x$ superior a b \longrightarrow validación.

Si $a - x$ inferior a b \longrightarrow anulación.

Todo depende de la manera de calcular x , lo que implica una parte de subjetividad, pero conformarse a un contencioso riguroso, con

Jean-Claude Colliard: profesor, constitucionalista, juez electoral y hombre honesto

la anulación de la elección por cualquier irregularidad, conllevaría a una anulación general, ya que en todo distrito o casilla existen irregularidades. ¡Esta perspectiva es más inquietante que la otra!

Dicho eso, se admite perfectamente la anulación de una elección, sin tomar en cuenta la diferencia mencionada entre los votos del primero y del segundo, en el caso de un fraude particularmente grave: relleno de urnas, falsificación de las actas distritales y de casillas, violencias sistemáticas, etcétera; o sea, todo lo que va más allá de lo que se puede ver en los autos del expediente y del proceso, una presunción grave de irregularidad general de las operaciones.

Se puede comparar eso con el contencioso electoral financiero, ya que si un candidato quebranta las reglas del financiamiento de la elección, automáticamente es declarado inelegible; y si es electo, pierde su cargo y se anula la elección, aunque la falta sea menor. Actualmente, la Asamblea Nacional reflexiona para determinar si esta regla, necesariamente dura en un inicio para que sea respetada, no es ahora demasiado dura.

Así es la justicia electoral: un juez, un derecho de impugnación efectivo, el respeto del principio contradictorio y la prudencia del juez, juzgado a su vez por la opinión si sus decisiones parecen aberrantes. Creo que en las democracias establecidas se critican poco las decisiones de los juzgadores, excepto por la víctima de la sentencia para defender su orgullo y preparar su revancha en la elección siguiente.

Les mutations de l'opération électorale : élection des représentants ou élection des gouvernants*

La question que nous posons dans cette rencontre est en fait celle de la forme contemporaine de la démocratie : le mot est beau, le concept plus encore et nous y sommes tous passionnément attachés. Mais si nous essayons d'en pénétrer le contenu, les complications commencent aussitôt : certes nous savons dire intuitivement, même si c'est parfois de façon un peu rapide, que tel État est démocratique et que tel autre ne l'est pas, mais si nous voulons dire pourquoi, cela nécessite de longues explications, je m'y étais essayé ici-même, il y a quelques années dans une leçon pour l'académie internationale de droit constitutionnel.

Que nos démocraties d'aujourd'hui soient représentatives et que nous ayons beaucoup de mal à les concevoir autrement est un fait d'évidence et on sait que depuis le milieu du XIX^{ème} siècle, Tocqueville en France, John Stuart Mill en Angleterre, les deux termes jusque-là antinomiques de démocratie et de représentation sont réconciliés. Mais, pour autant, nul ne soutiendra qu'un siècle et demi après le modèle de la démocratie représentative a atteint un point de perfection, qui permettrait de penser que la question du modèle institutionnel

* Publié dans « La démocratie représentative devant un défi historique » R. Ben Achour, J. Gicquel et S. Milacic éd., Bruylant, 2006, pp. 215-224.

est enfin résolue. Bien au contraire, nous voyons se multiplier les interrogations sur «*la crise de la représentation* », thème dont j'avoue me méfier un peu car, comme celui qui lui est connexe du déclin du Parlement, il est pratiquement aussi vieux que l'institution elle-même... Et pourtant, nous ne savons pas inventer autre chose, sauf à attendre, Internet aidant, un âge d'or ou tout citoyen rentrant chez lui pourra, de six à huit heures, voter sur les lois en discussion ; j'en frémirais d'avance si j'avais le sentiment que cela puisse vraiment se produire un jour !

En réalité, je crois que la nature de la représentation s'est beaucoup transformée depuis un quart de siècle, sans que nous nous en apercevions parce que nous restons sur les mêmes schémas théoriques, la recherche de la volonté générale, la libre délibération permettant des convictions successives, la loi, parce que délibérée, de meilleure qualité et de meilleure acceptabilité que d'autres actes juridiques.

La formule de la représentation du peuple au niveau national, le vote par tête de ses représentants, apparaît après quelques balbutiements dans l'Angleterre des 17^{ème} et 18^{ème} siècles. Elle se généralise en Europe au 19^{ème}, se légitime avec le suffrage universel, même s'il n'est encore que masculin, bien souvent, et à la veille ou au plus tard au lendemain de la première guerre mondiale, l'affaire est réglée : partout des Parlements détiennent l'essentiel de la souveraineté et délibèrent selon des règles et procédures mises au point au 19^{ème} siècle. Mais entre-temps le paysage ou plutôt les acteurs ont changé : d'acteurs individuels, parlementarisme de notables, *honoratioren parlamentarismus* disent nos amis allemands, on est passé au parlementarisme de groupes, de partis. Donc des acteurs collectifs mais généralement multiples et divisés et donc le Parlement continue à être un lieu de discussion, d'agrégation des volontés ; puis, le jeu se simplifie par une polarisation binaire, la fameuse bipolarisation que nous découvrirons en France plus tard que d'autres mais sans être les derniers ; ce qui fait que la négociation disparaît au profit de l'imposition d'une volonté, celle d'une majorité, le Parlement devenant moins le lieu de la formation que celui de son attestation. Il y là me semble-t-il l'essentiel : la transformation de la représentation et par là-même la transformation de l'élection.

I. La transformation de la représentation

Par rapport aux débats de la démocratie représentative, le milieu du 19^{ème} siècle donc, alors que les règles de fonctionnement des parlements ont peu changé, la transformation est profonde : d'abord en ce qui concerne les acteurs, ensuite par la prise en compte de la diversité des intérêts.

Individus et partis

Le schéma classique toujours retenu en théorie, repose sur l'idée que les citoyens doivent être à même de choisir pour les représenter les plus capables, les plus attachés à la chose publique, et que ceux-ci doivent leur mandat à leurs qualités propres. Et ces citoyens ont en charge de déterminer la volonté générale, d'où la prohibition de mandat impératif que nous trouvons toujours dans les textes constitutionnels, ainsi l'article 27 de la Constitution française : « *tout mandat impératif est nul* » ou l'article 38 de la loi fondamentale allemande : « *Les députés... les représentants de l'ensemble du peuple, ne sont liés ni par des mandats ni par des instructions et ne sont soumis qu'à leur conscience* ».

D'où, dans le parlementarisme du 19^{ème} siècle, l'omniprésence d'un scrutin majoritaire, généralement uninominal, qui permet donc, en principe, de choisir les plus capables, ce qui est également la justification, quelque peu cynique, du suffrage censitaire, couramment pratiqué. Et même si à la fin du siècle le cens est abandonné, le suffrage devient universel par principe, au moins pour la partie masculine de la population, car pour l'autre, il faudra attendre le siècle suivant, le temps des notables demeure.

Mais en même temps, l'élargissement du suffrage conduit à une profonde transformation du jeu électoral, pour des raisons d'évidence : de 300 personnes à convaincre en moyenne, dans une circonscription, à la fin de la monarchie de juillet (1848), on passe à 15,000 vingt-cinq ans plus tard, au début de la III^{ème} République, à 35,000 aujourd'hui. D'où la nécessité d'un levier pour démultiplier les efforts des candidats, et c'est la généralisation des partis politiques dont l'émergence suit

Les mutations de l'opération électorale...

de près l'universalisation du suffrage. Avec les partis, les procédures électorales évoluent : la représentation proportionnelle, puisqu'on peut désormais mesurer la proportion des opinions, fait partie du débat politique à partir de 1880. Elle est adoptée d'abord en Belgique, puis se généralise, elle aussi. Aujourd'hui, si je prends en compte l'Europe des quinze, mon horizon ne va pas jusqu'aux vingt-cinq mais le trait serait plus fort encore, douze pays pratiquent ce mode de scrutin ; la France, la Grande Bretagne et partiellement l'Italie se singularisent. Mais même là, cela n'empêche en rien le poids déterminant de l'investiture des candidats par des partis politiques et ce que l'on a appelé la nationalisation du vote.

Aujourd'hui, en effet, les études et les expériences montrent, à de rares exceptions près, que l'électeur vote pour un candidat d'abord parce qu'il est le représentant du parti auquel il entend exprimer son soutien et accessoirement, même si certains peuvent hiérarchiser les choses différemment, en raison de ses qualités propres.

Plus précisément on pourrait dire, mais c'est surtout vrai des systèmes majoritaires, que la représentation est duale : je vote pour un individu qui peut répondre à mes attentes individuelles (proximité, accessibilité, capacité d'influence) mais aussi et surtout pour le membre d'un parti qui correspond à mes attentes collectives (équipe au pouvoir, politiques publiques souhaitées, choix du modèle social).

Autrement dit la représentation devient une affaire collective, alors même que l'idée de volonté générale l'affaiblit.

Volonté générale et diversité des intérêts

Dans le schéma classique que l'on vient d'évoquer, la fonction même des représentants est de rechercher la volonté générale, qui sera définie au terme d'une longue délibération qui justifie entre autres les lectures successives de la loi et le bicaméralisme : la décision sera par cette approche progressive, réfléchie, équilibrée et la minorité pourra donc s'y rallier : elle devra même le faire, car on connaît le sophisme de Rousseau.

Mais l'approche des réalistes, politistes bien souvent, permet de s'apercevoir que la loi peut être oppressive parce qu'elle est en réalité

l'expression d'une majorité, la traduction de sa volonté. Et que le Gouvernement, s'il reste théoriquement le porteur de la volonté générale, est, lui aussi, l'instrument d'une majorité. Ceci amène à un certain nombre de réponses institutionnelles : le contrôle de constitutionnalité, la protection de la minorité ou de l'individu contre la loi, la vogue des offices ou autorités administratives indépendantes comme l'on dit en France ; autrement dit le fait qu'il y a des choses trop délicates du point de vue des libertés pour les confier à l'autorité gouvernementale.

Et cela amène à s'interroger sur la nature même de la représentation, sur le corps des représentants : s'ils sont bien là pour rechercher la volonté générale, sans tenir obligatoirement compte de la volonté des électeurs, ce qui est la conception même du mandat représentatif, toujours conservé dans son principe comme on l'a dit. Dans ce cas peu importe qui ils sont, peu importe que sociologiquement ils diffèrent profondément des représentés. Mais si l'on accepte le fait qu'ils représentent des intérêts différents, ceux-là mêmes de leurs mandants, alors la question de savoir qui ils sont devient d'une toute autre importance.

Et les études, je pense à celles que Mattéi Dogan en particulier a conduites dans bien des cahiers de la Fondation nationale de Sciences politiques, montrent l'extraordinaire filtre social que constitue le processus électoral : à l'arrivée 1% des députés sont issus de la classe ouvrière par exemple. C'est le chiffre en France et en Allemagne, un peu plus en Grande-Bretagne, parce le parti travailliste est organiquement lié aux syndicats ouvriers ; bref, le corps des représentants diffère fondamentalement du corps des représentés.

Et si la question est posée, elle n'a guère entraîné de réponses : le seul vrai débat qui ait eu lieu en France a été sur la place des femmes dans la représentation : révision constitutionnelle et loi sur la parité ont eu des effets certains sur la représentation régionale et municipale (scrutin de listes), mais bien faibles sur l'Assemblée nationale où l'on est passé, en France, de 10% à 12%. Sans doute les 48% de femmes que l'on trouve maintenant aux niveaux intermédiaires auront vocation à continuer à gravir les marches du cursus politique, on voit bien que, sauf à espérer un fort volontarisme des partis, comme savent le faire ceux des pays nordiques, il faudra du temps.

Les mutations de l'opération électorale...

L'autre question, parfois débattue, est la représentation des « *minorités* », et je mets le terme entre guillemets parce que nous avons en France le sentiment que ce concept n'existe pas, au moins sur le plan juridique, ce qui évite d'avoir à y réfléchir. D'autres pays l'ont fait davantage, je pense en particulier aux Etats-Unis, qui, à notre universalité du citoyen, préfèrent l'idée de l'addition, harmonieuse si possible, de communautés et traduisent parfois cette idée dans le droit électorale : ainsi, la charte électorale municipale de New-York, en 1989, qui prévoyait sur 51 circonscriptions 21 « *safe districts* », ainsi considérés parce que peuplés à au moins 80% de noirs ou d'hispaniques (12 pour les premiers, 9 pour les seconds), ce qui devait assurer, et l'a fait effectivement, la représentation de ces communautés. Je pense que nous allons connaître en France un débat de ce genre ; il apparaît avec le souhait formulé çà et là de « représentants issus de l'immigration », mais les difficultés tant philosophiques que techniques pour trouver une solution sont considérables.

D'où une mise en cause de la représentation qui va jusqu'à considérer que l'élection –à elle seule- n'est pas forcément la preuve de la démocratie. Ce, d'autant plus que les progrès de nos connaissances sur la question permettent d'inventer des élections parfaitement démocratiques dans leurs règles, mais dans lesquelles le vote de l'électeur n'a finalement pas d'importance. Ainsi, et on peut le comprendre pour les raisons de transition historique, « la proportionnelle à deux » du Chili : si dans une circonscription un parti a 66% de voix et l'autre 34%, ils ont un député chacun ; et si, à l'issue d'un tremblement de terre électorale, le premier descend à 34 pendant que le second monte à 66, ils ont toujours un député chacun. Dans le même ordre d'idées on sait qu'aujourd'hui plus de 90% des sièges de représentants aux Etats-Unis sont considérés comme sûrs, c'est-à-dire que même en cas de vague électorale ils continueront à appartenir au même parti.

A priori rien à dire sur le plan démocratique, tous les paramètres nécessaires sont respectés, mais on voit bien qu'il manque quelque chose comme si l'aléatoire, revanche du vieux tirage au sort que les anciens considéraient comme la seule procédure égalitaire, faisait aussi, et c'est sans doute vrai, partie de la démocratie. Et cela vient, je crois, mais là il faut quitter les États-Unis, de ce que le vrai enjeu de l'élection est devenu non plus le choix des seuls représentants mais aussi, par leur intermédiaire, celui des gouvernants.

II. La transformation de l'élection

Qu'attendons-nous, qu'attendent nos amis britanniques au soir du 5 mai 2005 : de savoir si c'est Blair ou Howard qui sera Premier ministre. Et pourquoi l'un ou l'autre : parce qu'une majorité, non pas d'électeurs (il y en aura au mieux 40% d'un côté ou de l'autre), mais de députés appartient au parti du premier ou au parti du second. Certes c'est une vieille habitude anglaise, elle est établie depuis au moins les années 1870 avec les duels Gladstone/Disraëli. Mais le phénomène s'est aujourd'hui généralisé. C'est ce que j'ai l'habitude d'appeler l'immédiateté du choix qui fonde la conception actuelle de la démocratie de partis.

L'immédiateté du choix

On a longtemps considéré que la pratique anglaise, que j'évoquais à l'instant, était une exception, certes plus intéressante que le gigot à la menthe, c'est bien meilleur qu'on ne le dit, mais pas davantage exportable. Et que la réalité du parlementarisme c'était la négociation entre groupes parlementaires, avec la menace permanente du renversement du Gouvernement dès que l'accord péniblement conclu se délitait. Et pourtant, aujourd'hui, l'une et l'autre ont quasiment disparu des pratiques que l'on peut observer : la quasi-totalité des élections de l'Europe des quinze, je me réfère toujours à la même aire, ont un caractère immédiatement décisif : le soir de l'élection on sait qui est Premier ministre, non seulement Blair ou Howard, mais aussi, pour prendre quelques exemples marquants, Kohl ou Schröder en Allemagne, Zapatero ou Rajoy en Espagne, Berlusconi ou Rutelli en Italie, Caramanlis (junior) ou Papandréou (junior aussi) en Grèce, etc....

J'ai étudié cela d'un peu près dans un séminaire de doctorat que je dirige et la statistique montre, sur les quatre dernières élections des pays de l'Europe des quinze, soit dans la quinzaine d'années qui vient de s'écouler, que la proposition est vraie dans 41 cas sur 60, soit exactement 82%, ce qui atteste d'une vraie généralité.

Certes, il y a des exceptions : la Belgique, mais elle a rejoint la pratique dominante pour ses deux dernières élections ; la Finlande, pendant longtemps, mais ses trois dernières élections ont tout de même montré une vraie bipolarisation entre le parti du centre et les sociaux-

-démocrates ; l'Italie, mais depuis 1992 il y a bien l'affrontement de deux coalitions avec chacune leur leader ; les Pays-Bas, où les coalitions sont variables, même si, là aussi, un pôle chrétien-démocrate et un pôle social-démocrate sont assez déterminés.

Finalement, je ne vois guère comme exception quasi permanente que le Luxembourg, où la domination du parti chrétien-social est telle que la question à laquelle ont à répondre les électeurs est de savoir si la coalition qu'il dirigera sera faite avec les socialistes ou les libéraux, et, qu'on me pardonne, la France, qui offre une situation un peu particulière, même si elle l'est parfois moins qu'on ne le pense.

Dans le cas français, la particularité vient de ce que nos élections législatives sont ce que l'on pourrait appeler un sous-produit de l'élection présidentielle et qu'elles ont en général donné une majorité au Président qui la demandait avec insistance. Mais quand ce n'est pas le cas, on retrouve la norme, ce sont les trois expériences de cohabitation que nous avons connues, le cas le plus net de ce point de vue étant celui des élections de 1997, puisque c'est sans doute la seule où les candidats aux fonctions de Premier ministre étaient connus des électeurs : Philippe Séguin, appelé entre les deux tours à suppléer Alain Juppé, si la droite l'emportait ; Lionel Jospin, si c'était la gauche. Mais dans l'hypothèse de conformité des majorités les choses sont beaucoup moins claires, puisque l'on sait que le Président a une capacité discrétionnaire à choisir le chef du Gouvernement. De ce point de vue le quinquennat et la réforme du calendrier électoral qui l'a accompagné, désormais les élections législatives suivant, sauf accident, l'élection présidentielle, risque d'inverser les choses, tout en laissant l'incertitude. Avant c'était le Premier ministre de l'opposition qui était connu, pas celui de la majorité ; ce devrait maintenant être l'inverse : le Premier ministre nommé à titre transitoire par le Président nouvellement élu a évidemment vocation à durer plus de deux mois si son camp l'emporte, mais, de l'autre côté, le leader de l'opposition risque fort d'avoir quelque mal à affirmer sa crédibilité à diriger le Gouvernement, alors qu'il vient d'être rejeté par l'électorat. On peut penser que le sentiment de disqualification qui a poussé Lionel Jospin au retrait que l'on sait en gagnera d'autres.

Certes, pour que la démonstration de la réalité du choix par l'électeur soit parfaite, il faut s'assurer que le Gouvernement issu de l'élection

Jean-Claude Colliard: profesor, constitucionalista, juez electoral y hombre honesto

tient jusqu'à l'élection suivante, mais là aussi, l'étude montre que c'est bien le cas : il y a, certes encore ça et là quelques exemples de crises de majorité (Irlande, Italie), mais c'est bien rare. Quant au renversement du Gouvernement par le Parlement, on les compte sur les doigts d'une main pour les dernières années : ce n'est plus arrivé, pour ne citer que les deux pays auxquels nous portons plus spécialement attention aujourd'hui, en France depuis 1962, en Allemagne depuis 1982 et dans l'autre cas l'exemple est unique !

C'est donc bien là le véritable enjeu de l'élection : elle est celle des gouvernants, les députés jouant pour un soir un rôle comparable à celui des grands électeurs américains. Le leader du premier parti est assuré de devenir Premier ministre, la règle étant parfois constitutionnalisée, ainsi l'article 37 de la Constitution grecque ou la coutume britannique (précisée lors des seules élections récentes qui n'ont pas créé de majorité absolue, celles de février 1974) ; ailleurs c'est la pratique. Le premier parti donc mais aussi son leader c'est-à-dire que la véritable autorité de désignation c'est le parti.

La démocratie de parti

L'expression a ses lettres de noblesse puisqu'elle est la traduction du célèbre *Parteienstaat* de Kelsen. On connaît la théorie : ce sont les citoyens actifs (au sens qu'il donne à ce terme c'est-à-dire ceux qui ont choisi de s'intégrer à la vie politique en prenant part aux activités d'un parti) qui déterminent, par des choix libres et responsables, les programmes proposés par les partis et entre lesquels tous les citoyens, actifs et passifs cette fois, vont choisir celui qui sera appliqué par le Gouvernement résultant de leur choix.

Et je crois que c'est bien ce schéma-là qui fonctionne, mais à quelques nuances près, qui à vrai dire sont tellement fortes que le vieux maître ne s'y serait probablement pas reconnu, et qu'elles enlèvent à la théorie une bonne part de son idéal démocratique.

D'abord parce qu'il est rare que dans un pays, les membres des partis, toutes nuances confondues, dépassent un très faible pourcentage de l'électorat : autour de 1% en France, 5% peut être en Allemagne et le record absolu doit être détenu par la Suède où cela atteint sans doute 8% ... les masses ne sont pas au rendez-vous.

Les mutations de l'opération électorale...

Ensuite, parce qu'il paraît bien que le rôle des militants est moins de choisir le programme, encore que les apparences soient souvent respectées, que de choisir le leader. Les constitutionnalistes que nous sommes ne s'intéressent pas assez à un phénomène pourtant essentiel dans l'accession au pouvoir : comment les partis choisissent-ils leurs dirigeants et plus particulièrement le premier d'entre eux, celui donc qui sera Premier ministre si son parti gagne les élections. L'étude, mais elle reste à faire de manière systématique, montrerait sans doute que la règle habituelle est le choix par le congrès du parti, ainsi en Allemagne (où les règles très kelséniennes de la parteiengesetz jouent leur rôle) mais que la tendance moderne va vers le choix, par le suffrage universel, des adhérents du parti : c'est le cas, maintenant général, des partis français et le phénomène n'est peut-être pas explicable uniquement par la présidentialisation de notre système (encore qu'elle joue un rôle certain), puisqu'il existe aussi aujourd'hui au sein du parti conservateur britannique.

Et cela amène à un glissement de rôle des institutions aux partis, ou plus précisément, du Parlement au parti majoritaire ; sur ce point essentiel, de la désignation du Premier ministre, mais aussi sur l'ensemble de ses fonctions dans le système politique.

On parle volontiers des deux fonctions du Parlement, législation et contrôle. Je crois, pour ma part, qu'il y en a trois et qu'il faut ajouter à ces deux-là la fonction de création/légitimation de l'autorité gouvernementale. L'idée n'est d'ailleurs pas nouvelle, puisque Bagehot parlait déjà, à la fin du 19^{ème} siècle, de la fonction électorale du Parlement.

Et dans nos Parlements contemporains, qui remplit ces fonctions ?

Pour ce qui est de la fonction législative, il n'est pas d'une grande originalité de soutenir que c'est le groupe majoritaire qui vote la loi, préparée par le Gouvernement, avec une faible capacité d'amendement, dont le reste du Parlement est à peu près totalement privé, ce qui peut se comprendre. Ensuite, c'est ce même groupe majoritaire qui exerce en réalité la fonction de contrôle, puisque c'est lui, seul, qui compte aux yeux du Gouvernement : que l'opposition s'oppose, la belle affaire, cela ne fera généralement que renforcer le pouvoir dans la détermination ; mais que la majorité s'inquiète et s'émeuve, là il faudra faire attention et éventuellement rectifier le tir. Quant à la fonction de création/

légitimation de l'autorité gouvernementale, c'est celle sur laquelle on vient d'insister : c'est bien le parti majoritaire qui désigne le Premier ministre, parfois même les ministres, et peut décider d'en changer, le cas le plus significatif étant celui de Madame Thatcher, écartée en novembre 1990 par le *parliamentary party* qui, à l'époque, désignait le leader conservateur.

Telles sont, me semble-t-il, les mutations contemporaines et pour certains elles sont déjà dépassées ; ainsi Bernard Manin pour qui nous sommes passés de la démocratie de parti à la démocratie d'opinion. Je ne suis pas sûr, pour ma part, que ces deux concepts s'opposent ; je crois plutôt qu'ils se complètent, mais puisque la suite du débat va nous amener à parler plus précisément de la démocratie d'opinion, je n'en dirai pas davantage pour l'instant.

Las mutaciones de la operación electoral: elección de representantes o elección de gobernantes*

Planteamos, en el marco de este encuentro, la cuestión de la forma contemporánea de la democracia. La palabra y el concepto son bonitos, pero cuando queremos aclarar su contenido, ya empiezan las complicaciones.

Es una evidencia que hoy en día nuestras democracias son representativas y difícilmente se pueden concebir de manera diferente después de la reconciliación de los dos términos en la mitad del siglo XIX, con Tocqueville, en Francia, y John Stuart Mill, en Inglaterra. Dicho eso, el modelo de la democracia representativa no es tan perfecto que se considera, un siglo y medio después, resuelta la cuestión del modelo institucional. Al contrario, se multiplican las interrogantes acerca de la crisis de la representación, aunque este tema, como el del ocaso del Parlamento, es tan antiguo como la institución; sin embargo, no hay otro modelo más que esperar una edad dorada de internet, en la cual cada ciudadano podrá votar las leyes al regresar de su trabajo.

De hecho, la naturaleza de la representación se ha transformado mucho en 25 años sin fijarnos, toda vez que nos quedamos con los mismos esquemas teóricos: la búsqueda de la voluntad general, la deliberación

* Publicado en *La démocratie représentative devant un défi historique*, R. Ben Achour, J. Gicquel y S. Milacic ed., Bruylant, 2006, pp. 215-224.

Las mutaciones de la operación electoral...

libre que permite convicciones sucesivas y la ley, por ser deliberada, de mejor calidad y aceptabilidad que otros actos jurídicos.

La fórmula de la representación del pueblo en el ámbito nacional y el voto de sus representantes aparece en Inglaterra en los siglos XVII y XVIII; se generaliza y se legitima con el sufragio universal masculino en Europa en el siglo XIX. Antes o justo después de la Primera Guerra Mundial, el asunto está arreglado: los parlamentos gozan de casi la totalidad de la soberanía y deliberan conforme a reglas y procesos elaborados en el siglo XIX, excepto que cambiaron el campo político o, mejor, los actores; de hecho, pasamos de actores individuales, parlamentarismo de notables, *honoratioren parlamentarismus*, a actores colectivos, grupos o partidos, pero múltiples; por lo tanto, el Parlamento sigue siendo un espacio de discusión. Luego, en una última etapa, se impone la famosa polarización binaria, que descubre Francia más tarde que los demás. La negociación desaparece por causa de la imposición de una voluntad, la de la mayoría. El Parlamento se vuelve, entonces, lugar de su atestación y no más de formación, pues se transforma la representación y, por lo mismo, la elección.

I. La transformación de la representación

En comparación con el siglo XIX, aunque las reglas de funcionamiento de los parlamentos cambiaron poco, la transformación es profunda respecto a los actores y la diversidad de los intereses.

Individuo y partidos

El esquema clásico descansa en la idea de que los ciudadanos deben poder elegir a los más capaces y que ellos están encargados de determinar la voluntad general. Como consecuencia, se encuentran prohibidos los mandatos imperativos en el artículo 27 de la Constitución francesa: “Todo mandato imperativo es nulo”, o también en el artículo 38 de la ley fundamental alemana: “Los diputados [...] los representantes de la totalidad del pueblo no están vinculados ni por mandatos, ni por instrucciones y se deben someter solo a su conciencia”.

De ahí se destaca que, en el parlamentarismo del siglo XIX, la casi omnipresencia del sufragio mayoritario y uninominal, que permite escoger, en principio, a los más capaces, sirvió también para justificar el voto censatario. Además, aun cuando se abandonó el censo electoral, el sufragio se volvió universal para los hombres (las mujeres tuvieron que esperar al siglo siguiente) solo por principio, ya que sigue el tiempo de los notables.

Sin embargo, la ampliación del sufragio lleva a una transformación profunda del juego electoral, ya que de 300 electores por convencer en un distrito al final de la Monarquía de Julio (1848), pasamos a 15,000 tras 25 años, al inicio de la Tercera República, y a 35,000 actualmente, pues para ello se requiere una herramienta que permita multiplicar los esfuerzos de los candidatos; por lo tanto, se generalizan los partidos políticos, poco tiempo después de la universalización del sufragio. Con los partidos, los procesos electorales cambian y se implementa la representación proporcional, tema en el debate político desde 1880. Se adopta primero en Bélgica antes de generalizarse. Actualmente, de los 15 países de la Unión Europea, la representación proporcional opera en 12; solo Francia, Gran Bretaña e Italia se distinguen, pero aun en estos, ello no impidió el peso determinante de los partidos en las investiduras, lo que llamamos la nacionalización del voto.

Hoy en día, estudios y experiencias nos enseñan que el electorado vota, en primer lugar, por un candidato que representa un partido y, accesoriamente, por sus calidades propias, o sea, la representación es dual, especialmente en los sistemas mayoritarios: voto por alguien que conviene a mis esperanzas individuales (proximidad, accesibilidad y capacidad de influencia), pero, sobre todo, que conviene a mis esperanzas colectivas (gabinete, políticas deseadas y modelo social).

Es decir, la representación adquiere un papel colectivo y, en cambio, la idea de voluntad general la debilita.

Voluntad general y diversidad de los intereses

En el esquema clásico, la función de los representantes consiste en buscar la voluntad general, que definirá una amplia deliberación y varias lecturas en las dos asambleas legislativas; por lo tanto, la decisión final es progresiva, pensada y equilibrada, de manera que pueda

Las mutaciones de la operación electoral...

convencer a la minoría; sin embargo, en varios casos la ley puede ser opresiva, dado que es la expresión de una mayoría y traduce su voluntad. Asimismo, el gobierno, que en teoría defiende la voluntad general, es el instrumento de una mayoría. Ello conduce a varias respuestas institucionales, como el control de constitucionalidad, la protección de la minoría o del individuo contra la ley, la creación de autoridades administrativas independientes; o sea, hay cosas que no se pueden confiar a la autoridad gubernamental en favor de las libertades.

Ello nos lleva a interrogarnos acerca de la naturaleza de la representación y de los representantes: ¿consiste en buscar la voluntad general, sin tomar en cuenta la voluntad de los electores, lo que es la concepción misma del mandato representativo? En este caso, no importa que sociológicamente sean diferentes a los de los representados; al contrario, importa mucho si representan intereses diferentes a los de sus mandantes.

Los estudios realizados por Madei Dogan, entre otros, en los cuadernos de la Fondation Nationale de Sciences Politiques, nos enseñan que el proceso electoral es un filtro social, con solo 1% de diputados obreros tanto en Francia como en Alemania y un poco más en Gran Bretaña, por la relación existente entre el Partido Laborista y los sindicatos obreros; por lo que, en resumen, los representantes son totalmente diferentes de los representados.

Aunque está planteada la cuestión, no dio lugar a ninguna respuesta, ya que el único debate real en Francia es el relativo a la representación de las mujeres: la revisión constitucional y la ley en torno a la paridad tuvieron efectos concretos para la representación regional y municipal, pero poco en la Asamblea Nacional, al pasar solo de 10 a 12 por ciento. Sin duda, 48% de mujeres electas en los índices intermedios tiene vocación de seguir adelante, pero se necesitará tiempo, sin voluntad de los partidos, como es el caso de los países nórdicos.

El otro tema a menudo en debate es el de la representación de las minorías, aunque en Francia se considera que no existen, por lo menos jurídicamente, lo que permite no reflexionar acerca de esto mismo, como en Estados Unidos de América, donde se prefiere, a nuestra concepción universal de la ciudadanía, la idea de una suma armónica de las comunidades, tal como lo refleja el derecho electoral. Por ejemplo, la carta electoral municipal de Nueva York de 1989 preveía 21 distritos

Jean-Claude Colliard: profesor, constitucionalista, juez electoral y hombre honesto

de 51 *safe districts*, o sea, reservados, ya que estaban poblados por más de 80% de afroamericanos e hispanos (12 para los primeros y 9 para los segundos), para asegurar su representación efectiva. Aunque el debate relativo a la necesidad de tener “representantes de origen inmigrado” se concretizará a pesar de que las dificultades filosóficas y técnicas son considerables.

De ahí el cuestionamiento de la representación, hasta considerar que la elección, solo en sí, no evidencia la democracia. En efecto, existen elecciones perfectamente democráticas en sus reglas, pero en las cuales el voto al final no importa. Por ejemplo, en Chile, donde, con la proporcional binominal (que explica la transición histórica), si un partido obtiene 66% de la votación y el otro 34%, los dos tienen un diputado. En este mismo sentido, se considera que, en Estados Unidos de América, 90% de los cargos de representación son seguros, es decir, no existe alternancia política.

En estos casos no solo se respetan todos los parámetros democráticos, sino que hace falta algo, como si lo aleatorio fuera también parte de la democracia. Y todo ello proviene del hecho de que la elección no consiste más en escoger solo a sus representantes, sino también a los gobernantes, por medio de ellos.

II. La transformación de la elección

¿Qué es lo que esperamos? ¿Qué es lo que esperan los británicos después de la elección del 5 de mayo de 2005? Lo que quieren es saber quién, entre Blair o Howard, será primer ministro por una mayoría, no de electores (a lo mejor tendrá uno u otro 40% de los votos), sino de diputados que pertenecen al partido del primero o del segundo, como es la costumbre desde la década de 1870 y las contiendas entre Gladstone y Disraëli. Hoy en día se generalizó este fenómeno que llamé la inmediatez de la elección, el cual sirve de base para la concepción actual de la democracia partidista.

La inmediatez de la elección

Durante mucho tiempo se consideró que esta práctica inglesa era una excepción y que la realidad del parlamentarismo descansaba en la negociación entre grupos parlamentarios y la caída del gobierno, una vez deshecho el acuerdo. Sin embargo, hoy en día desaparecieron estas prácticas, ya que casi la totalidad de las elecciones en los 15 países de la Unión Europea tienen un carácter inmediatamente decisivo: en la misma noche de la jornada electoral se sabe quién será el primer ministro, Blair o Howard, en Gran Bretaña; Kohl o Schröder, en Alemania; Zapatero o Rajoy, en España; Berlusconi o Rutelli, en Italia; Caramanlis (junior) o Papandréou (junior también), en Grecia, etcétera.

Según mi propio estudio, en las cuatro últimas elecciones organizadas en los 15 países de la Unión, se confirma esta propuesta en 41 casos de 60, lo que representa 82% y acredita la generalidad.

No obstante, hay excepciones: Bélgica y Finlandia, aunque sus últimas elecciones se conforman con la práctica dominante; Italia, a pesar de que desde 1992 existen dos coaliciones con sus dos líderes, y Países Bajos, donde las coaliciones son variables, pero se encuentran dos polos, uno cristianodemócrata y otro socialdemócrata.

Finalmente, las excepciones permanentes son Luxemburgo, donde la dominación del partido cristianosocial es completa y los electores solo deciden con quién se hará la coalición —los socialistas o los liberales—, y Francia, ya que las elecciones legislativas son un sucedáneo de la elección presidencial y sirven para dar, a menudo, una mayoría al presidente electo. Cuando no es el caso, la situación es conforme a la norma descrita, como lo vimos durante las tres cohabitaciones, sobre todo la elección de 1997, durante la cual los candidatos al cargo de primer ministro eran conocidos: Philippe Séguin para la derecha y Lionel Jospin para la izquierda. Al contrario, la situación es mucho menos clara cuando hay conformidad entre la mayoría presidencial y la parlamentaria, dada la capacidad discrecional del presidente de elegir al jefe de gobierno. Con el quinquenio y la reforma del calendario electoral (primero la elección presidencial y después la elección legislativa) cambió la situación, ya que antes se conocía al candidato al puesto de primer ministro de la oposición y no al de la mayoría; ahora, el primer ministro designado por el presidente electo tiene vocación de seguir en caso de triunfo

en las legislativas, en tanto que el jefe de la oposición no dispone de ninguna credibilidad para dirigir al gobierno, después de haber sido rechazado por los electores una primera vez.

Desde luego, para que la demostración en torno a la realidad de la decisión tomada por el elector sea perfecta, se necesita que el gobierno se mantenga hasta la elección siguiente, como lo enseña el estudio; aunque existen crisis de mayoría, este hecho es escaso. En cuanto al derrocamiento del gobierno por el Parlamento, ocurrió unas veces: una vez en Francia, en 1962, y por última vez en Alemania, en 1982.

Entonces, para concluir, la elección legislativa permite designar a los gobernantes por medio de los diputados, quienes actúan como los grandes electores estadounidenses, ya que el líder del partido ganador tiene la certidumbre de ser nombrado primer ministro, sea por regla constitucional, como en Grecia (artículo 37), por costumbre en Gran Bretaña, o por práctica. En consecuencia, la verdadera autoridad de designación es el partido.

La democracia de partido

Esta frase es la traducción del famoso *parteienstaat*, de Kelsen, cuya teoría explica que los ciudadanos activos (los que deciden integrarse en la vida política y participar en las actividades de un partido) determinan, por medio de decisiones libres y responsables, los programas propuestos por los partidos, de los cuales la totalidad de los ciudadanos decidirán cuál aplicará el gobierno electo.

Así es el esquema que funciona actualmente, con matices que le quitan a esta teoría mucho de su ideal democrático, ya que, en primer lugar, los miembros de los partidos representan un porcentaje muy reducido del electorado: 1% en Francia, 5% en Alemania y 8% en Suecia, el récord. Luego, el papel de los militantes consiste menos en escoger el programa que en designar al líder, que será designado primer ministro en caso de triunfo en las elecciones. La regla tradicional es una elección por el congreso partidista, como en Alemania, pero la tendencia moderna es un sufragio universal en el cual participan todos los integrantes del partido, como en Francia o en el Partido Conservador británico.

Ello lleva a los partidos a cumplir el papel de las instituciones, o más exactamente, el partido mayoritario, el del Parlamento, no solo

Las mutaciones de la operación electoral...

para designar al primer ministro, sino también todas sus funciones en el sistema político.

Se considera que el Parlamento tiene dos funciones: legislar y controlar al gobierno. Considero que cumple una tercera, que consiste en la creación/legitimación de la autoridad gubernamental, como lo decía Bagehot a finales del siglo XIX al hablar de la función electoral del Parlamento.

Dicho eso, ¿quiénes ejercen estas funciones en nuestros parlamentos contemporáneos?

El grupo mayoritario ejerce no solo la función legislativa, es decir, votar la ley preparada por el gobierno con poca capacidad para enmendarla (capacidad nula para el resto del Parlamento), sino también la función de control, ya que al gobierno le importa solo su mayoría. Que la oposición se oponga, ello tiene por única consecuencia reforzar su determinación; al contrario, si la mayoría se preocupa de algo, necesita tener cuidado y actuar. Para terminar, en cuanto a la función de creación/legitimación de la autoridad gubernamental, es el partido mayoritario el que designa al primer ministro y, a veces, sus ministros y, por lo mismo, puede decidir cambiarlo, como Thatcher por el *parliamentary party* en noviembre de 1990.

Así son las mutaciones contemporáneas, sin embargo, para algunos no están actualizadas; por ejemplo, Bernard Manin considera que ya pasamos de una democracia de partidos a una democracia de opinión. Por mi parte, no creo que los dos conceptos se opongan, sino que se completan.

Article 25, alinéa 3. Le découpage électoral*

Article 25, al. 3

Une commission indépendante, dont la loi fixe la composition et les règles d'organisation et de fonctionnement, se prononce par un avis public sur les projets de texte et propositions de loi délimitant les circonscriptions pour l'élection des députés ou modifiant la répartition des sièges de députés ou de sénateurs.

Enfin ! Il semble qu'en cette année 2008, la France se décide à rattraper une partie de son retard en matière de technologie électorale en s'attaquant à la refonte des circonscriptions législatives dont le découpage est demeuré inchangé depuis le rétablissement du scrutin majoritaire en 1986. Ce qui fait que nous avons voté en 2007 sur ce découpage, fondé sur les données du recensement de 1982, en ignorant superbement un quart de siècle d'évolution démographique! Disons-le sans ambages : dans tout autre pays de vieille démocratie, ceci aurait été dénoncé comme un scandale, et l'aurait été aussi le fait que le découpage soit fait de façon quasi discrétionnaire par le gouvernement, puisque c'est la procédure de l'ordonnance qui est utilisée: ainsi en 1958, mais c'était inévitable, et tel était le choix

* Publié dans *Les Petites Affiches*, 19 décembre 2008, pp. 42-46.

Article 25, alinéa 3. Le découpage électoral

du gouvernement en 1986 jusqu'à ce que le refus de signature du président de la République l'oblige à passer par la loi, ce sera la loi du 24 novembre 1986. Il est vrai que cette voie est difficilement évitable, une discussion parlementaire commençant par quelques amendements sur la première circonscription de l'Ain risquant d'être interminable ! Mais la contrepartie c'est qu'il y ait en amont des garanties, il y en a tout de même eu quelques-unes en 1986, essentiellement grâce à la décision du Conseil constitutionnel sur la loi d'habilitation¹, on y reviendra.

Dans les pays où l'élection est prise au sérieux, il est maintenant acquis que la nécessaire neutralité de l'opération interdit qu'elle soit le fait du gouvernement ni même du Parlement où la majorité décide. Ainsi au Royaume-Uni existent quatre *Parliamentary Boundary Commissions* (une par nation), présidées par le *speaker* de la Chambre des communes et la tradition veut que leur rapport soit voté sans modifications par la Chambre; des systèmes équivalents existent au Canada, en Allemagne et en Italie, dans ces deux derniers cas la question ayant moins d'importance en raison du mode de scrutin. De plus, il y a l'exigence d'un redécoupage périodique, tous les dix ans en général, qui est parfois inscrite dans la Constitution, ainsi la Constitution des États-Unis en son article 1, section 2, alinéa 3...

Enfin, les cours constitutionnelles ou suprêmes exercent un contrôle vigilant, même si Michel Balinski a raison de souligner qu'en s'attachant exclusivement au critère de l'égalité démographique, la Cour suprême américaine a avalisé des découpages très orientés, ce qui explique que les forts coups de vent en faveur des démocrates en 2006 et 2008 ne se soient traduits que par le basculement d'une quinzaine de sièges sur 435²...

L'importance de la question a été soulignée par la Commission de Venise du Conseil de l'Europe qui, dans son code de bonne conduite en

¹ Cons. const., 1er/-2 juillet 1986.

² Sur ces éléments de droit comparé, v. M.-F. Buffet-Tchakaloff, « Juges constitutionnels et découpage électoral (RFA, Autriche, États-Unis, France, Japon) », RDP, juillet-août 1989, p. 981-1008; A. Roux, « Le découpage des circonscriptions électorales en droit comparé », p. 305-317, in *Mélanges Charles Cadoux*, PUAM, 1999; M. Balinski, *Le suffrage universel inachevé*, Belin, 2004, 335 p.

matière électorale (adopté en octobre 2002 et ratifié par l'Assemblée parlementaire dans sa session de 2003) en fait une des conditions du suffrage égal. Le point 2-2 de ce code souligne en particulier dans son IV : « *L'écart maximal admissible (entre les circonscriptions) ne devrait pas dépasser 10% et en tout cas 15%, sauf circonstance spéciale* » ; dans son V : « *Une nouvelle répartition des sièges doit avoir lieu au moins tous les dix ans* » et dans son VII : « *Un nouveau découpage doit tenir compte d'un avis exprimé par une commission comprenant en majorité des membres indépendants et de préférence un géographe, un sociologue, une représentation équilibrée des partis...* ». Il est étrange que la France puisse voir d'un bon œil cette recommandation aux nouvelles démocraties... et ne pas l'appliquer elle-même !

C'est donc un grand pas qui vient d'être franchi, pour autant que les fruits tiennent les promesses des fleurs, et on s'attachera ici à montrer la nécessité du découpage, le contenu du projet de loi, avant d'insister sur le rôle de la commission.

I. La nécessité du découpage

Il a été demandé à plusieurs reprises par le Conseil constitutionnel, même si en tant que juge électoral, il ne retient pas le grief et la solution est apparue, après une tentative du comité Vedel, à la suite du rapport du comité Ballardur sur la révision de la Constitution.

La demande pressante du Conseil Constitutionnel

Le juge constitutionnel s'est penché sur la question dès sa décision des 1^{er}-2 juillet 1986 précitée. Las, c'est pour commettre ce qui apparaît comme une fausse manœuvre ! La loi qui devait devenir celle du 11 juillet 1986 introduisait à l'article 125 du Code électoral un alinéa ainsi rédigé : « *Il est procédé à la révision des limites des circonscriptions en fonction de l'évolution démographique, après le deuxième recensement général de la population suivant la dernière délimitation* ». Mais le Conseil, appliquant une jurisprudence traditionnelle, a considéré que

Article 25, alinéa 3. Le découpage électoral

le législateur ne pouvait se lier pour l'avenir et que donc cet alinéa n'avait pas de valeur normative.

Ainsi l'obligation qui aurait dû courir à partir de l'an 2000 (puisqu'il y avait eu deux recensements généraux en 1990 et 1999) n'existait plus. En fait, le Conseil pensait bien faire en suggérant, il l'écrira plus loin, que cela pouvait être fait après chaque recensement, mais il a en réalité rendu possible une inertie gouvernementale regrettable. Comme pour se rattraper, il a multiplié les demandes de redécoupage, notamment dans les observations qu'il publie à l'occasion des élections nationales, ainsi celles du 15 mai 2003 et celles du 7 juillet 2005 en soulignant dans les dernières que si le découpage « *n'est pas fait avant les prochaines élections législatives, ce qui serait regrettable, cela devra être entrepris au lendemain de celles-ci* »³.

C'est qu'il avait cru un instant avoir été entendu puisqu'à l'automne 2004, le gouvernement Raffarin avait mis en place une commission présidée par Pierre Bordry pour réfléchir : comme elle n'a pu que constater qu'il y avait au moins quarante circonscriptions irrégulières par rapport aux critères fixés par le Conseil constitutionnel en 1986, ce qui conduisait à ce que l'on en modifie au moins quatre-vingts (puisqu'enlever ou ajouter à une implique nécessairement d'ajouter ou d'enlever à une autre) et sans doute plus, à l'automne 2005 le gouvernement, épouvanté, a décidé de refermer le dossier !

Vers une solution

L'argument a souvent été soulevé dans le contentieux électoral mais là le Conseil n'a pu que reprendre sa position traditionnelle, à savoir qu'en tant que juge électoral il n'a pas à se prononcer sur la loi électorale (et il a refusé de se fonder sur les textes internationaux ce qui était plus envisageable), ce qui l'a conduit à rejeter les multiples recours fondés sur ce seul grief, et notamment les 339 requêtes des candidats du Front national après les élections de 2007. Il avait rejeté un peu plus tôt une requête en ce sens, dirigée elle contre le décret de convocation des

³ V. notre article: « Le Conseil constitutionnel conseiller en matière électorale », p. 52-61, in B. Owenn, *Le processus électoral - Permanences et évolutions*, éd. Studyrama, 2006.

électeurs, déposée habilement et courageusement par notre collègue Pascal Jan. Cependant il avait entre-temps déposé dans le Code électoral une « bombe à retardement » par une réserve d'interprétation sur la loi organique relative à l'outre-mer en subordonnant la création de deux nouveaux sièges de député pour Saint-Martin et Saint-Barthélemy à un redécoupage général.

Tout cela a pu donner un sentiment d'impuissance et il aurait peut-être fallu qu'un pas de plus soit fait, par exemple en annulant pour ce motif une élection partielle comme le suggère astucieusement Laurent Sermet, si son appel n'avait enfin été entendu.

Dès 1993, la commission de réforme du mode de scrutin, présidée par le doyen Vedel, avait souligné la nécessité d'un redécoupage périodique et proposé la mise en place d'une commission indépendante pour y veiller. Ce rapport n'a pas eu de suites immédiates mais ses préconisations ont été reprises, pratiquement à l'identique, par le comité Balladur dans sa proposition 64 9. Et le constituant les a accueillies puisque la loi constitutionnelle introduit à l'article 25 de la Constitution un nouvel alinéa : « Une commission indépendante, dont la loi fixe la composition et les règles d'organisation et de fonctionnement, se prononce par un avis public sur les projets de texte et propositions de loi délimitant les circonscriptions pour l'élection des députés ou modifiant la répartition des sièges de députés ou de sénateurs ». Certes le moment du découpage et sa périodicité ne sont pas précisés, mais comme la révision constitutionnelle prévoit aussi la représentation à l'Assemblée nationale des Français établis hors de France et dispose que le nombre de députés ne peut excéder le total actuel de 577, la redistribution est inévitable ; on sait qu'il en est ainsi puisqu'un secrétaire d'État, Alain Marleix, en est spécialement chargé.

Si l'affaire est enfin engagée, on regrettera que l'obligation d'un redécoupage tous les dix ans, pourtant proposée par le comité Balladur, n'ait pas été retenue, le problème risque de se reposer vers 2018 ! Ceci dit, la question de l'heure est celle de la commission.

II. Le projet de loi

Il est rassurant de constater que, parmi les lois rendues nécessaires pour mettre en œuvre la révision de l'été 2008, celle-ci est la première soumise au Parlement (sans doute en raison de la loi connexe portant sur le retour dans les assemblées des anciens ministres) : le gouvernement a déposé à l'Assemblée nationale le 17 septembre 2008 deux projets de loi, une loi ordinaire portant la création de la commission et une loi organique portant essentiellement sur le sujet qui vient d'être signalé.

Cette dernière a cependant des conséquences sur le découpage puisqu'elle supprime la détermination *a priori* du nombre de sièges pour une série de collectivités d'outre-mer⁴. Il fallait bien pour abroger ces articles organiques, une loi organique et cela permettra des évolutions, en moins ou en plus.

Ces deux textes ont fait l'objet d'un rapport commun de Charles de la Verpillière et, examinés selon la procédure d'urgence, les mauvaises habitudes perdurent, ont été adoptés par l'Assemblée nationale le 20 novembre 2008.

Un vote conforme du Sénat vers le 15 décembre permettrait, après le contrôle du Conseil constitutionnel, obligatoire pour la loi organique et souhaitable pour l'autre, une promulgation en janvier 2009.

Le débat parlementaire n'a pas beaucoup changé le texte, notamment pour ce qui est de la commission, qui n'a fait l'objet que de quelques amendements rédactionnels.

La discussion parlementaire

Pour ce qui est des principes devant guider le découpage, un certain nombre de propositions ont été faites.

N'a pas abouti l'amendement de la commission des lois qui prévoyait à l'article 2-I-1° de la loi que la mise à jour du tableau des sièges se ferait « selon la méthode initialement utilisée » ; pour autant

⁴ À savoir les articles LO 393-1 pour la Polynésie, la Nouvelle-Calédonie, Wallis et Futuna; LO 455 pour Mayotte, LO 459 pour Saint-Barthélemy, LO 506 pour Saint-Martin et LO 533 pour Saint-Pierre et Miquelon.

il semble ressortir des déclarations du secrétaire d'État⁵ que le système de répartition par tranches serait conservé, on y reviendra.

A été adopté un amendement à l'article 2-II-1° qui prévoit que la délimitation se fera sur des bases « essentiellement démographiques », ce qui est classique, mais ajoute « en fonction notamment de l'évolution respective de la population et des électeurs inscrits sur les listes électorales ». Il semblerait que ceci tende à permettre qu'il n'y ait qu'un seul député élu à Mayotte puisque la population globale y comprend un nombre important d'immigrés en situation irrégulière. C'est évidemment le cas, mais il paraît pour autant difficile d'accepter qu'il puisse y avoir un critère particulier pour telle ou telle collectivité : ou l'on retient le critère de la population en acceptant ses effets (en Seine-Saint-Denis il n'y a que 8% de la population qui soit inscrite sur les listes électorales contre 70% en moyenne nationale) ou celui des électeurs inscrits mais il paraît contestable que ce soit tantôt l'un tantôt l'autre !

A été adopté, sur proposition de la commission, un amendement supprimant l'obligation qu'il y ait au moins un député pour chaque collectivité d'outre-mer régie par l'article 74 de la Constitution, ce qui semble ouvrir la voie à la suppression des deux sièges prévus pour Saint-Martin et Saint-Barthélemy : il paraît ressortir de la discussion parlementaire que ce sera au plus un, commun aux deux îles; la bombe à retardement a fonctionné !

A été adopté un amendement précisant les règles de continuité géographique: pas de division des communes de moins de 50 000 habitants et de tout canton de moins de 40 000 habitants (sauf pour Paris, Lyon et Marseille). Ceci ne fait que préciser, en reprenant des suggestions du rapport Bordry, les conditions posées par le Conseil constitutionnel dans sa décision des 1er-2 juillet 1986. C'est de bonne venue, mais le serait plus encore si le découpage cantonal, dans bien des cas largement obsolète, était préalablement actualisé, vaste entreprise il est vrai !

⁵ Rapport p. 34.

Composition de la commission

Même si le texte de la loi ne le dit pas expressément, la future commission est une autorité administrative indépendante selon les déclarations d'Alain Marleix lors de son audition par la commission parlementaire⁶. Sa composition, si elle a fait l'objet d'un débat, comme cela avait déjà été le cas lors de la discussion du projet de révision constitutionnelle, n'a pas été modifiée et le souhait renouvelé des parlementaires de l'opposition d'y voir figurer une effective représentation des principaux partis politiques n'a pas été accueilli. Elle reste, comme le proposait le projet gouvernemental, composée de six membres, nommés pour six ans et renouvelés par moitié tous les trois ans, on voit d'ailleurs mal l'intérêt de ce renouvellement partiel, sauf pour conserver une « mémoire » de la commission⁷. Le mandat n'est pas renouvelable.

Pour ce qui est de la qualité de ses membres, elle se caractérise par la juxtaposition de deux formules classiquement utilisées: désignation par les trois présidents, de la République, du Sénat et de l'Assemblée nationale, et par les trois hautes juridictions (élection d'un membre par le Conseil d'État, la Cour de cassation et la Cour des comptes). Le président de la commission est le membre désigné par le président de la République.

Les trois membres nommés par des autorités politiques sont soumis à la nouvelle procédure ajoutée à l'article 13 de la Constitution puisqu'il faut pour eux un avis de la commission permanente chargée des lois électorales de l'assemblée concernée et que la désignation ne peut intervenir s'il y a opposition des trois cinquièmes des suffrages exprimés au sein de la commission (pour la personnalité désignée par le président de la République, les commissions des deux assemblées; article 5, alinéa 2 de la loi organique).

La question est évidemment de savoir si le pluralisme souhaitable y trouve son compte: de ce point de vue la présence de trois représentants des hautes juridictions est sans doute une garantie de neutralité. La désignation par les trois autorités politiques l'est moins puisqu'ils

⁶ Rapport AN n° 1146 du 8 octobre 2008, p. 33.

⁷ De ce fait, la commission, lors de son installation, procédera à un tirage au sort pour désigner les trois membres qui ne siégeront que trois ans.

sont actuellement tous trois issus de la même formation. Il est à souhaiter que cela ne leur interdise pas de faire preuve d'éclectisme, j'allais dire d'ouverture, dans les choix qu'ils feront de « personnalités qualifiées ».

Pour le reste on peut penser que la nécessaire indépendance, outre qu'elle est proclamée, est confortée par le non-renouvellement et une série d'incompatibilités, notamment avec tout mandat électoral politique, ce qui est bien le moins, et avec celles établies pour les parlementaires à l'article LO 142 du Code électoral, par renvoi à cet article (article 6 de la loi organique).

On fera grâce au lecteur des dispositions sur le fonctionnement de la commission, sauf pour signaler que, saisie par le Premier ministre pour les projets de loi ou d'ordonnance et par les présidents des assemblées pour les propositions qui émanent de leur assemblée, elle se prononce dans un délai de deux mois par un avis publié au *Journal officiel* mais garde le secret de ses délibérations et de ses votes, ce qui semble interdire toute opinion dissidente.

III. Le rôle de la commission

On ne peut s'empêcher de le trouver un peu réduit par rapport à ce qui aurait paru souhaitable pour assurer une équité d'ensemble dans la distribution des sièges. Il semble en effet qu'elle n'ait à se prononcer que sur le découpage *stricto sensu*, les principes qui y président étant prédéterminés.

Aléatoire sur les principes

Les deux principes qui commandent l'allocation des sièges entre les différentes collectivités semblent en effet fixés, même s'ils peuvent se discuter.

C'est d'abord le maintien de deux députés au moins par département (article 2-II-1° de la loi ordinaire), ce qui surreprésentait, on le sait, la Lozère, les Hautes-Alpes, la Corse du Sud et la Guyane en 1986 (mais le hasard, qui aime parfois l'harmonie, fait que ces huit sièges

se sont partagés également entre droite et gauche en 2007). Il y a tout de même là une entorse à l'égalité du suffrage d'autant que la vieille précaution républicaine, fondée sur le fait qu'on ne voulait pas un seul élu du suffrage universel en face du préfet, ne se justifie plus à l'heure de la décentralisation et dès lors que ledit préfet trouve en face de lui un président du conseil général qui tire en légitimité de l'élection. À ce sujet le rapport de la Verpillière évoque le fait que le Conseil constitutionnel ait avalisé ce tempérament en 1986, ce qui est exact, mais aussi dans sa décision du 24 juillet 2003 sur le tableau des sénateurs en admettant qu'il y ait deux sièges pour la Creuse, ce qui l'est moins⁸. Le Conseil avait en effet regretté cette situation mais pas prononcé d'annulation, d'une part, parce que ne lui étaient déférés que les départements dont la représentation était modifiée, et ce n'était pas le cas de la Creuse, et d'autre part, parce que l'annulation d'ensemble pour ce seul motif (et la surreprésentation de Paris) aurait conduit à laisser en vigueur, au moins pour un temps, la distribution qu'il avait critiquée.

La deuxième question, plus générale, est le principe de la répartition par tranche: un siège pour toute tranche de 125 000 habitants (contre 108 000 en 1986) finie ou commencée, même de peu. Si ce principe ne figure pas dans la loi, il est affirmé dans l'exposé des motifs et acté par le rapport de la Verpillière qui le justifie par une tradition républicaine remontant à la loi du 16 juin 1885⁹ et par le fait qu'il « impacte le plus faible nombre de départements, 39 environ », la méthode proportionnelle aboutissant à en toucher 50 si c'est au plus fort reste et 60 si c'est à la plus forte moyenne selon le calcul présenté. Le raisonnement paraît en plusieurs points contestable. D'abord on sait bien que ce système est le plus mauvais qui soit en matière d'égalité du suffrage, si on donne un siège à toute tranche commencée (certaines lois électorales antérieures exigeaient un minimum): un département

⁸ P. 14 et 65-66.

⁹ On peut douter qu'il y ait là un « principe fondamental reconnu par les lois de la République » qui justifierait cette prudence de crainte d'une censure du Conseil constitutionnel. On se souvient qu'en matière électorale le Conseil avait refusé de considérer que la règle de séniorité en cas d'égalité des voix avait cette valeur: il était certes présent dans toutes les lois électorales de la République mais n'avait pas une importance suffisante (Cons. const., 14 janvier 1999. Loi relative au mode d'élection des conseillers régionaux).

Jean-Claude Colliard: profesor, constitucionalista, juez electoral y hombre honesto

qui a 250 000 habitants a deux députés contre trois pour celui qui en a 251 000. Il est vrai que la règle « un député pour toute tranche commencée » ne vas pas tenir avec un nombre maximal fixé à l'avance (577 selon l'adjonction de 2008 à l'article 24 de la Constitution, moins, pour ce qui concerne ce problème, une dizaine pour les Français de l'étranger) : il y aura nécessairement des tranches commencées non servies et l'équité voudra alors qu'on choisisse les plus fortes, toute autre solution n'ayant aucune justification. Dès lors le système va en réalité être une proportionnelle au plus fort reste, avec comme quotient un nombre uniforme, méthode pour le moins désuète et aujourd'hui disparue. En outre, la méthode du plus fort reste est bien connue pour assurer une mauvaise proportionnalité et faire place à d'éventuels paradoxes, on se souvient du célèbre paradoxe de l'Alabama¹⁰. À tout prendre, si on veut garder cette méthode, autant calculer un quotient réel, soit la population des unités électorales concernées divisée par le nombre de sièges à attribuer (577 diminué des situations particulières). Et l'argument, un peu paresseux, que cela permet de toucher moins de départements ne convainc pas non plus : quitte à faire les choses, autant les faire proprement et une méthode proportionnelle est beaucoup plus satisfaisante pour l'égalité du suffrage, en particulier celle de Sainte-Laguë comme l'a montré Michel Balinski¹¹.

Affirmé sur la géographie

Si donc il n'est pas acquis que la commission sera appelée à se prononcer sur l'allocation des sièges par unité électorale, il est certain qu'il lui reste à vérifier le découpage interne à chacune. La loi, en reprenant la décision du Conseil constitutionnel de 1986 prévoit « *qu'en aucun cas la population d'une circonscription ne peut s'écarter de plus de 20% de la population moyenne des circonscriptions d'un département* ». Dit ainsi cela paraît raisonnable, mais cela veut dire que dans un département où la moyenne est justement de 125 000 habitants une circonscription pourra en avoir 100 000 et une autre 150 000 soit 50% en plus... beauté

¹⁰ Sur ce point, v. P. Martin, *Les systèmes électoraux et les modes de scrutin*, Montchrestien, coll. Clefs-Politique, 3^e éd, 2006, 156 p., notamment p. 72-75.

¹¹ En particulier dans son ouvrage précité, notamment p. 207-208.

Article 25, alinéa 3. Le découpage électoral

des calculs de pourcentage en dedans ou en dehors! Reste en tout cas la géographie: on sait l'importance cruciale du découpage dans le scrutin uninominal majoritaire (comme celle de la magnitude dans le scrutin proportionnel). Prenons l'exemple d'un département qui a 625 000 habitants et donc droit à 5 sièges, imaginons qu'il ait en son centre une ville de 375 000 habitants et autour une zone plus rurale de 250 000 habitants et, pour la beauté de la démonstration, admettons que la ville vote à gauche et la campagne à droite. On peut, à population égale, imaginer des découpages qui tendront tendanciellement à des résultats différents :

- un découpage *a priori* « naturel »: 3 circonscriptions de 125 000 habitants pour la ville et 2 de même population pour la campagne, soit un résultat « prévisible », toutes choses égales d'ailleurs, de 3 sièges de gauche et 2 de droite ;
- on peut pousser à droite en faisant 3 circonscriptions mixtes avec 2/3 campagne et 1/3 ville, les deux dernières étant purement de ville, résultat prévisible 3 sièges de droite et 2 de gauche ;
- on peut éventuellement tenter d'avoir 4 sièges de droite (mais c'est très risqué) en faisant 4 circonscriptions moitié-moitié et une purement de ville ;
- et on peut à l'inverse pousser à gauche, là sans risque excessif, en traçant 5 circonscriptions mixtes 3/5^{es} ville et 2/5^{es} campagne (soit 75 000 + 50 000 chacune) et obtenir 5 sièges de gauche !

Bien sûr, l'exemple est forcé et les barrières signalées plus haut font que toutes les solutions ne sont pas possibles; la gamme n'en reste pas moins étendue et les tentations le sont tout autant. Le fond du problème c'est qu'il n'est pas toujours évident qu'il y ait des limites assez « naturelles » pour s'imposer: un quartier de la ville peut être effectivement lié à une partie « campagne », par exemple si se situent à la jonction l'université, l'hôpital ou telle autre implantation importante.

Autre exemple, une ville de 100 000 habitants, à laquelle il faut donc adjoindre un canton de 25 000 habitants (sauf à utiliser la tolérance des 20%) : s'il y en a un contigu, à l'ouest, qui vote à droite et un autre également contigu à l'est qui vote à gauche, lequel choisir « objectivement » ? Le choix orientera nécessairement le résultat et il

n'y a pas forcément de raison évidente pour préférer l'un à l'autre. La moins mauvaise solution, sur le plan national, est alors de croiser les résultats: si une adjonction de cette nature avantage un camp, qu'il y ait une autre circonscription où le bénéfice est pour l'autre. Bref, un examen d'ensemble par la commission sera nécessaire. Ajoutons qu'il serait bon qu'elle veille à ce qu'il n'y ait pas dans le découpage de « farces et attrapes », comme celle qui consisterait à mettre dans la même nouvelle circonscription les communes d'implantation de deux députés sortants du même bord, ainsi condamnés à une compétition fratricide !

Bref, le travail à prévoir n'est pas mince.

Pour conclure, disons un mot du calendrier: la loi prévoit que la commission est saisie par le Premier ministre des projets de loi ou d'ordonnance, sans préciser si c'est avant ou après le Conseil d'État ; heureusement le secrétaire d'État et le rapport parlementaire ont précisé que c'était avant et c'est effectivement indispensable, ne serait-ce que pour éclairer le Conseil d'État, qu'on me permettra de penser désormais moins armé que la future commission, malgré sa longue expérience, pour examiner l'ensemble du dispositif. C'est donc en réalité « avant-projet » qu'il faut lire dans la loi. En outre, il est hautement souhaitable, même si ni la Constitution ni la loi ne l'exigent, que cette ordonnance soit effectivement ratifiée par le Parlement même si l'on peut soutenir que l'absence de ratification permettrait de l'attaquer par voie contentieuse devant le Conseil d'État (mais on prendrait alors le risque de centaines de recours...). La ratification est quand même souhaitable, moins pour conserver l'apparence que le Parlement est maître de son destin que pour permettre le contrôle final du Conseil constitutionnel, à la fois parce qu'il est gardien des principes constitutionnels et qu'il est juge des résultats de l'élection.

Tout cela conduit au calendrier suivant, qui paraît indispensable :

- préparation par le gouvernement d'un avant-projet ;
- consultation et avis public de la commission ;
- éventuellement (on peut l'espérer) modification, en fonction de l'avis, de l'avant-projet et, éventuellement, nouvelle consultation de la commission si le changement est substantiel ;
- avis du Conseil d'État ;

Article 25, alinéa 3. Le découpage électoral

- si cela conduit le gouvernement à une modification substantielle, un nouvel avis de la commission peut être envisagé, encore qu'il soit peu probable qu'elle s'oppose au Conseil d'État ;
- adoption en Conseil des ministres et publication de l'ordonnance;
- ratification par le Parlement ;
- examen par le Conseil constitutionnel.

Si ce dernier ne censure rien, le marathon se termine; s'il censure çà ou là, par exemple en faisant sienne une observation de la commission qui n'aurait pas retenu l'attention du Conseil d'État, il recommence !

On le voit, il va falloir pour tout cela un peu de temps¹²... Mais c'est qu'il y a un long temps d'inaction à rattraper !

Addendum

Le processus de découpage s'est déroulé comme prévu pour s'achever avec la ratification par la loi du 23 février 2010 de l'ordonnance portant tableau des nouvelles circonscriptions.

Dans un premier temps la loi du 13 janvier 2009, tout en habilitant le gouvernement à procéder par voie d'ordonnance, a défini la commission prévue à l'article 25 : selon un schéma assez classique trois membres émanant chacun d'une des hautes juridictions (Conseil d'État, Cour de cassation, Cour des comptes) et trois personnalités qualifiées nommées par le président de la République, le président de l'Assemblée nationale et le président du Sénat, le membre nommé par le président de la République assurant la présidence de la Commission. Sur ce point la loi n'a pas fait l'objet de critiques du Conseil constitutionnel (décision du 8 janvier 2009) même si cette décision et une autre du même jour sur la loi organique ont apporté quelques précisions utiles en préconisant notamment une répartition des sièges « respectant au mieux l'égalité devant le suffrage » (considérant 21), ce qui laissait quelque espoir quant à l'examen de la règle choisie pour l'allocation

¹² Et on n'a pas évoqué ici le cas du Sénat pour lequel la commission est également compétente; c'est que le problème n'est pas immédiat puisque la remise à jour de son tableau en 2003 « sous la pression du Conseil constitutionnel » est satisfaisante, sous réserve des deux exceptions signalées.

des sièges par départements. Les membres de la commission ont été nommés par décret du 21 avril 2009, M. Yves Guéna, ancien président du Conseil constitutionnel en étant le président. Elle a été très vite saisie du projet préparé par M. Alain Marleix, secrétaire d'État aux collectivités locales et qui avait tout de même quitté pour quelque temps — théorie des apparences oblige — ses fonctions de secrétaire du parti majoritaire aux élections. Elle a rendu le 23 juin 2009 son avis public: elle y accepte la répartition des sièges par la méthode dite de la tranche commencée (la valeur de la tranche étant de 125 000 habitants), qui est probablement la moins bonne du point de vue de l'égalité du suffrage¹³ mais qui lui est apparue comme modifiant le moins la carte existante. Pour autant elle a formulé des propositions ou suggestions (sans qu'apparaisse clairement la distinction entre ces deux formules) pour 54 départements ou assimilés, soit plus de la moitié des unités électorales, ce qui témoigne d'un examen approfondi. Le gouvernement en a tenu compte dans sept cas à nouveau soumis à la commission qui dans son avis du 30 juin 2009 en a validé quatre (dont Paris avec une réserve) et donné un sentiment négatif dans trois (Loir-et-Cher, Pas-de-Calais, Val d'Oise).

Le gouvernement a maintenu son texte qui a fait l'objet d'un avis du Conseil d'État en date du 24 juillet 2009, favorable mais demandant quelques modifications portant sur 34 circonscriptions.

L'ordonnance a été publiée en date du 29 juillet 2009 et le débat sur la ratification a eu lieu au Parlement à l'automne 2009. Le Conseil constitutionnel, saisi, a rendu sa décision le 18 février 2010 en validant la totalité de la loi qui porte la date du 23 février 2010.

On nous permettra de regretter que le Conseil n'ait pas tiqué sur la méthode de répartition des sièges entre les départements (malgré ce qui paraissait être une annonce dans sa décision du 8 janvier 2009) et se soit contenté de son « considérant d'impuissance » selon lequel il n'a pas un pouvoir d'appréciation de même nature que celui du Parlement (mais est-ce bien le Parlement en cas d'ordonnance...). Il n'a pas non plus censuré tel ou tel département (même s'il note le caractère discutable du découpage de la Moselle et du Tarn) alors qu'il n'aurait

¹³ Voir les articles de Michel Balinski et notamment « Projets électoraux: le droit rencontre les mathématiques », *Recueil Dalloz*, 2009, n° 3, p. 183-186.

Article 25, alinéa 3. Le découpage électoral

pas été absurde d'en rejeter quelques-uns où l'avis de la Commission Guéna n'avait pas été suivi, ne serait-ce que pour conforter la dite commission.

Au total, si le processus initié par l'article 25 de la Constitution marque un indéniable progrès, des pas restent encore à faire pour que le découpage électoral cesse d'être par trop la chose du gouvernement : plusieurs commentateurs ont avancé, sans que la démonstration puisse être faite de manière irréfutable, que le découpage 2010 (notamment en raison de la méthode d'allocation des sièges par département retenue) affecte l'opposition d'un handicap d'une vingtaine de sièges.

Artículo 25, apartado 3. La distritación electoral*

El artículo 25, apartado 3, señala:

Una comisión independiente, de la cual la ley establece la integración y las reglas de organización y de funcionamiento, se pronuncia por medio de avisos públicos sobre los proyectos de texto y propuestas de ley, que delimitan los distritos para la elección de los diputados o modifican la repartición de los escaños de diputados o de senadores.

Por fin, en este año 2008, Francia decidió remontar parte de su retraso en materia de tecnología electoral tras remodelar los distritos legislativos, que no habían cambiado desde 1986, y el restablecimiento del sufragio mayoritario. Por lo tanto, votamos en 2007, en distritos delimitados con base en datos del censo de población de 1982, ignorando completamente un cuarto de siglo de evolución demográfica. En cualquier otro país con una democracia antigua, ello habría generado un escándalo, así como el carácter discrecional de la distritación hecha por el gobierno, ya que se realiza por medio de ordenanzas, como en 1958 o como lo quiso hacer el gobierno en 1986, lo que rehusó el presidente de la República, obligándolo a vo-

* Publicado en *Les Petites Affiches*, 19 de diciembre de 2008, pp. 42-46.

Artículo 25, apartado 3. La distritación electoral

tar una ley el 24 de noviembre de 1986. Aunque parezca difícil evitar este procedimiento, dado el riesgo de discusiones parlamentarias interminables, la contrapartida es que existan garantías anteriores. Hubo unas en 1986, principalmente gracias a la decisión del Consejo Constitucional acerca de la Ley de Habilitación;¹ hablaremos de esta más adelante.

En los países donde la elección se toma en serio, la neutralidad de la operación impide al gobierno o al Parlamento, donde decide la mayoría, implicarse en ella. Así, en Reino Unido existen cuatro Parliamentary Boundary Commissions (una por nación) que preside el *speaker* de la Cámara de los Comunes. Por tradición, la Cámara aprueba su dictamen sin modificaciones. Sistemas similares existen en Canadá, Alemania e Italia, aunque tiene menos importancia el tema en estos países por el modo de voto. Además, existe la exigencia de una redistribución cada 10 años, inscrita a veces en la Constitución, como en Estados Unidos de América, en el artículo 1, sección 2, apartado 3.

Para terminar, las cortes constitucionales o supremas se encargan de controlar esta distritación, aunque como lo subraya Michel Balinski, el único criterio demográfico aplicado por la Suprema Corte en Estados Unidos de América aprobó una distritación orientada políticamente, lo que explica por qué el gran éxito electoral de los demócratas en 2006 y 2008 generó solo el cambio de color político de 15 escaños de 435.²

La Comisión de Venecia del Consejo de Europa subrayó la importancia de este tema en su Código de Buenas Prácticas en Materia Electoral (adoptado en 2002 y ratificado por la Asamblea Parlamentaria en 2003), haciéndolo una de las condiciones del sufragio legal, artículo 2-2, IV del Código: “la diferencia máxima aceptable (entre los distritos) no debería rebasar 10% y en todos casos 15%, excepto en circunstan-

¹ Consejo Constitucional, del 1 al 2 de julio de 1986.

² Acerca de estos elementos de derecho comparado, véanse M. F. Buffet-Tchakaloff, “Juges constitutionnels et découpage électoral (RFA, Autriche, États-Unis, France, Japon)”, *RDP*, julio-agosto 1989, pp. 981-1008; A. Roux, “Le découpage des circonscriptions électorales en droit comparé”, pp. 305-317, in *Mélanges Charles Cadoux*, PUAM, 1999; M. Balinski, *Le suffrage universel inachevé*, Belin, 2004, p. 335.

Jean-Claude Colliard: profesor, constitucionalista, juez electoral y hombre honesto

cias extraordinarias”, V: “Una nueva repartición de los escaños debe llevarse a cabo a los 10 años” y VII:

Una nueva distritación debe tomar en cuenta la opinión de una comisión integrada por una mayoría de miembros independientes, de preferencia, un geógrafo, un sociólogo, una representación equilibrada de los partidos.

Es raro que Francia considere que sea una buena recomendación para las nuevas democracias, sin aplicársela a sí misma.

En resumen, se trata de un gran paso adelante. Trataremos de enseñar en este artículo la necesidad de la distritación y el contenido del proyecto de ley, antes de insistir en el papel de la Comisión.

I. La necesidad de la distritación

El Consejo Constitucional pidió varias veces una redistribución, aunque como juez electoral no reconocía el agravio. La solución surgió con el informe del Comité Balladur, después del Comité Vedel, para una reforma de la Constitución.

A. La demanda insistente del Consejo Constitucional

El juez electoral analizó este tema desde su decisión citada los días 1 y 2 de julio de 1986, sin embargo, censuró el párrafo introducido en el artículo 125 del Código Electoral: “Se lleva a cabo la revisión de los límites de los distritos, conforme a la evolución demográfica, después del segundo censo general de la población que sigue la última distritación”, al considerar que el legislador no podía comprometerse para el futuro y que este apartado no tenía valor normativo.

Por lo tanto, la obligación que habría debido aplicarse en 2000 (dado los dos censos de 1990 y 1999) desapareció. De hecho, el Consejo propuso que se hiciera después de cada censo, pero solo dio lugar a una inercia gubernamental respecto al tema. Sin embargo, multiplicó las demandas de redistribución en las observaciones electorales nacio-

Artículo 25, apartado 3. La distritación electoral

nales del 15 de mayo de 2003 y del 7 de julio de 2005.³ En otoño de 2004, creyó haber sido escuchado, sin embargo, el número de distritos inconformes con los criterios establecidos por el Consejo Constitucional en 1986 (40) implicó modificar por lo menos 80 distritos (quitar a uno implica añadir a otro), lo que asustó al gobierno por la idea de una redistribución en el otoño de 2005.

B. Hacia una solución

Se presentó este argumento a menudo en el contencioso electoral; no obstante, como juez electoral, el Consejo Constitucional aseguró que no podía pronunciarse acerca del fondo de la ley electoral (rehusando invocar los textos internacionales, lo que era posible), como fue el caso para 339 demandas del Frente Nacional después de las elecciones de 2007, así como una demanda de nuestro colega Pascal Jean contra el decreto de convocación de los electores, en tanto que había puesto una bomba con mecanismo retardado mediante una reserva de la interpretación de la Ley Orgánica de los territorios ultramarinos, subordinando la creación de dos nuevos escaños de diputados a una redistribución general.

Ello manifiesta un sentimiento de impotencia, que habría debido conducir, tal vez, a la cancelación de una elección extraordinaria, como lo sugiere Laurent Sermet, si no hubiera sido escuchado por fin el Consejo.

Desde 1993, el Comité Vedel había subrayado la necesidad de una redistribución periódica y propuesto la implementación de una comisión independiente. Lo que retomaría luego la Comisión Balladur y el Constituyente al introducir un nuevo apartado, ya citado al inicio, al artículo 25. Desde luego no se especifica el momento de la redistribución o su periodicidad, sin embargo, la creación de nuevos escaños en la Asamblea Nacional para los franceses en el extranjero sin modificación del número total de diputados, 577, hace inevitable la redistribución. Se puede lamentar que no exista la obligación de una

³ Véase nuestro artículo: “Le Conseil constitutionnel conseiller en matière électorale”, pp. 52-61, en B. Owenn, *Le processus électoral-Permanences et évolutions*, ed. Studyrama, 2006.

redistribución a los 10 años, sin embargo, la cuestión actual es la de la implementación de la comisión.

II. El proyecto de ley

Es reconfortante ver que en las leyes que hacen necesaria la reforma de verano de 2008 es la primera que se presenta al Parlamento (en razón de la ley paralela relativa a la autorización dada a los ministros para retomar su cargo de diputados al terminarse su función gubernamental). Así pues, el gobierno presentó en el Parlamento, el 17 de septiembre de 2008, 2 proyectos de ley: 1 ordinario para la creación de dicha comisión y 1 orgánico relativo al tema señalado.

Este último tiene consecuencias en la redistribución, al derogar la determinación *a priori* del número de escaños reservados a las colectividades ultramarinas. Se examinaron estos dos textos conforme al proceso de urgencia y fueron adoptados el 20 de noviembre de 2008 por la Asamblea; un voto conforme del Senado, el 15 de diciembre, permitiría su proclamación, después de la revisión obligatoria del Consejo Constitucional de la Ley Orgánica y deseable para la otra, en enero de 2009.

A. La discusión parlamentaria

Respecto a los principios que deben guiar la redistribución, se presentaron varias propuestas.

Se rechazó la propuesta de la Comisión de las leyes, en el artículo 2-I-1, o sea, una actualización de la repartición de los escaños “según el método utilizado inicialmente”, sin embargo, el ministro responsable dijo que se mantendría la repartición por fracción de habitantes, como lo veremos enseguida.

Se adoptó una enmienda al artículo 2-II-1 que prevé que la delimitación se hará sobre una base “esencialmente demográfica”, a lo cual añade: “conforme, entre otros, a la evolución de la población y los electores inscritos en las listas electorales, respectivamente”. Ello conduce a tener un solo diputado de Mayotte, ya que entre la población total

Artículo 25, apartado 3. La distritación electoral

se encuentran muchos migrantes ilegales. Así, parece difícil aceptar la aplicación de criterios distintos según la colectividad: se debe elegir entre el criterio de la población y sus efectos —en el departamento de Seine Saint Denis hay solo 8% de la población inscrita en el registro electoral, contra 70% en el ámbito nacional— o el de los electores inscritos, pero no ambos.

Se adoptó, con propuesta de la Comisión, la supresión de la obligación de un diputado para las colectividades ultramarinas definidas en el artículo 74 de la Constitución, o sea, la supresión de los escaños previstos para Saint-Martin y Saint-Barthélemy, quizá sea uno.

Se adoptó una enmienda que especifica las reglas de la continuidad geográfica: no se pueden dividir las municipalidades de menos de 50,000 habitantes y los cantones de menos de 40,000 habitantes (excepto París, Lyon y Marsella), conforme a la decisión del Consejo del 1 y 2 de julio de 1986; falta solo actualizar la distritación de los cantones, ahora obsoleta.

B. Composición de la comisión

Aunque no lo dice la ley, la futura comisión es una autoridad administrativa independiente; su integración, debatida durante la reforma constitucional, no fue modificada y tampoco se aceptó ninguna propuesta de la oposición de una representación efectiva de principales partidos políticos. Entonces, está integrada por 6 miembros electos para 6 años con una renovación escalonada a los 3 años; no se ve bien el porqué de esta renovación escalonada, sino para la memoria de la comisión. No se pueden cumplir dos mandatos.⁴

Los miembros serán designados conforme a las 2 fórmulas aplicadas tradicionalmente, o sea, por los 3 presidentes de la República, del Senado y de la Asamblea Nacional, y de las 3 jurisdicciones supremas (Consejo de Estado, Corte de Casación y Corte de Cuentas). El presidente de la comisión es el miembro nombrado por el presidente de la República.

⁴ La Comisión designará por sorteo a los 3 miembros electos para 3 años.

Jean-Claude Colliard: profesor, constitucionalista, juez electoral y hombre honesto

En relación con los 3 miembros designados por las autoridades políticas, el artículo constitucional 13 añadió al proceso la opinión favorable de tres quintas partes de los integrantes de la comisión permanente de la asamblea correspondiente, encargada de las leyes electorales —en el caso de la personalidad nombrada por el presidente de la República, votarán las 2 asambleas (artículo 5, apartado 2, de la Ley Orgánica)—.

Así, se trata de saber si se respeta el pluralismo deseable. Sí, con los 3 representantes de las jurisdicciones supremas que garantizan la neutralidad, menos las 3 autoridades políticas, ya que tienen el mismo color político. Sin embargo, ello no les impide actuar con una mente abierta, en la elección que depende de ellos, de personalidades calificadas.

Igualmente, además de ser proclamada, la independencia necesaria está reforzada por el mandato único, así como por una serie de incompatibilidades, entre otras, ocupar otro cargo electoral político o las que establece el artículo LO 142 del Código Electoral (citado en el artículo 7 de la Ley Orgánica).

No mencionaremos las disposiciones relativas al funcionamiento de la comisión, sino para decir que mediante solicitud del primer ministro acerca de los proyectos de ley o de ordenanza y de los presidentes de las asambleas, a propósito de propuestas suyas, tiene dos meses para pronunciarse, por medio de un aviso público en el Journal Officiel, sin revelar el contenido de sus deliberaciones y votos, lo que parece impedir cualquier opinión disidente.

III. El papel de la comisión

Se puede considerar reducido para asegurar la equidad en la repartición de los escaños, ya que se pronuncia solo acerca de la distribución *stricto sensu*, ya que están predeterminados los principios.

A. Aleatorio sobre los principios

Están fijos los dos principios que rigen la repartición de los escaños entre las diferentes colectividades, pero se pueden discutir.

Artículo 25, apartado 3. La distritación electoral

Mantener dos diputados por lo menos por departamento (artículo 2-II-1 de la ley ordinaria), a pesar de la sobrerrepresentación de los pequeños departamentos,⁵ afecta la igualdad en el sufragio. La antigua precaución republicana de no tener un solo diputado frente al prefecto⁶ no es más válida con la desconcentración del poder y el empoderamiento del presidente del Consejo General, la asamblea departamental. El Consejo validó esta regla en 1986 y también el 24 de julio de 2003, sin embargo, los departamentos sobrerrepresentados en cuestión no fueron objeto de la revisión, y cancelar toda la ley por esta razón equivalía a dejar vigente la repartición que había criticado.

El segundo principio es la repartición por fracción de 125,000 habitantes, alcanzada o rebasada (108,000 en 1986), y aunque no aparece en la ley se justifica por la tradición republicana desde la ley del 16 de junio de 1885⁷ y por el hecho que “impacta el más pequeño número de departamentos, más o menos 39”, mientras el método proporcional del ganador único afecta 50 y con el método de promedio mayor, 60, conforme al cálculo presentado. No obstante, se puede criticar este razonamiento de varias maneras. En primer lugar, es el peor para la igualdad del sufragio —es decir, 2 diputados para 250,000 habitantes y 3 para 251,000—. Además, desde luego no se podría aplicar esta regla con un máximo de 577 diputados (artículo constitucional 24, menos 10 diputados para los franceses en el extranjero), porque se favorecerían entonces los departamentos donde se rebasan 125,000 habitantes. Por lo tanto, el sistema será proporcional con método de resto mayor, con cociente uniforme y método en desuso. También, este método da lugar a una mala proporcionalidad con paradojas, como la paradoja de Alabama.⁸ En consecuencia, si se quiere conservar este método, mejor

⁵ Nota del traductor: Francia se divide administrativamente en 13 regiones y 101 departamentos.

⁶ Nota del traductor: representante del Estado en cada departamento.

⁷ Podemos dudar que exista un “principio fundamental reconocido por las leyes de la República” que justificará esta prudencia por temor de una censura del Consejo Constitucional. Recordemos que, en materia electoral, el Consejo había rechazado considerar que la regla de senioridad en caso de igualdad tenía este valor: desde luego se encontraba en todas las leyes electorales de la República, sin embargo, no tenía una importancia suficiente (Consejo Constitucional, 14 de enero de 1999. Ley relativa al modo de elección de los consejeros regionales).

⁸ Acerca de este tema, véase P. Martin, *Les systèmes électoraux et les modes de scrutin*, Montchrestien, colección Clefs-Politique, 3.^a ed., 2006, pp. 72-75.

calcular el cociente real, o sea, la población de cada unidad electoral dividida por el número de curules a repartir, y aplicar un método proporcional satisfactorio para la igualdad del sufragio, en particular el de Sainte-Laguë como lo enseñó Michel Balinski.⁹

B. Firme acerca de la geografía

Si, entonces, la comisión no se pronunciara forzosamente respecto de la repartición de los curules por unidad electoral, revisará la distritación interna de cada una. La ley, conforme a la decisión del Consejo Constitucional de 1986, prevé “que en ningún caso, la población de un distrito puede alejarse más de 20% de la población promedio en los distritos de cualquier departamento”. Parece razonable este límite, pero con una población promedio de 125,000, la diferencia puede alcanzar hasta 50% entre el distrito más pequeño (100,000) y el más grande (150,000). Ahora, en relación con la geografía, conocemos el papel central de la distritación para el sufragio uninominal mayoritario (así como la magnitud en el sufragio proporcional). Por ejemplo, consideremos un departamento de 625,000 habitantes, o sea, 5 curules, con una ciudad de 375,000 habitantes que votan por la izquierda y un campo de 250,000 habitantes que votan por la derecha. A población igual, pueden cambiar mucho los resultados:

- Una distritación *a priori* natural: 3 distritos de 125,000 habitantes para la ciudad y 2 con un mismo número de habitantes para el campo, o sea, un resultado previsible: 3 curules para la izquierda y 2 para la derecha.
- Para favorecer a la derecha: 3 distritos mixtos, 2/3 campo, 1/3 ciudad y los 2 últimos en la ciudad. Resultado previsible: 3 curules para la derecha y 2 para la izquierda.
- Se puede intentar tener 4 curules para la derecha (pero es peligroso), con 4 distritos (mitad ciudad, mitad campo) y 1 con límites solo en la ciudad.

⁹ En particular en la obra citada, pp. 207-208.

Artículo 25, apartado 3. La distritación electoral

- Al contrario, se puede favorecer a la izquierda (sin mucho peligro), con 5 distritos mixtos (3/5 ciudad y 2/5 campo, o sea, 75,000 + 50,000), lo que conduce a obtener 5 curules de izquierda.

Desde luego se trata de un ejemplo artificial, dado los obstáculos señalados, sin embargo, las posibilidades son grandes como las tentaciones. El problema es que no existen límites suficientemente naturales para imponerse.

Otro ejemplo con una ciudad de 100,000 habitantes, a la cual se añade un cantón¹⁰ de 25,000 habitantes, ¿cómo elegir objetivamente entre el cantón de derecha en el oeste y el de izquierda en el este? La decisión orienta el resultado. Así pues, la mejor solución consiste en equilibrar entre los dos bandos en el ámbito nacional, a favor de uno y otro. Para ello, se requiere una revisión general de la comisión, evitando luchas para su reelección, entre dos diputados titulares de un mismo bando, que generaría la redistribución. De hecho, el trabajo es inmenso.

Para terminar, debemos hablar de cronología: la ley prevé que el primer ministro solicita a la comisión un informe respecto a los proyectos de ley o de ordenanza en la materia, sin especificar si se debe hacer antes o después de haber solicitado el Consejo de Estado.¹¹ El ministro especificó que sería antes, lo que es indispensable para guiar el Consejo de Estado, menos preparado que la futura comisión. Además, se requiere, aunque ni la Constitución o la ley lo exigen, que la ordenanza sea ratificada por el Parlamento. Dicho eso, sin ratificación, el texto se podría impugnar ante el Consejo de Estado con centenas de recursos. Al final, es mejor que sea ratificado para permitir un control final del Consejo Constitucional, al considerar su papel de garante de los principios constitucionales y juez de los resultados electorales.

En resumen, el calendario sería de esta manera:

- Preparación de un anteproyecto por parte del gobierno.
- Consulta y aviso público de la comisión.

¹⁰ Nota del traductor: el cantón es la división administrativa de nivel inferior al departamento.

¹¹ Nota del traductor: autoridad suprema en materia electoral.

Jean-Claude Colliard: profesor, constitucionalista, juez electoral y hombre honesto

- Modificación eventual, conforme a la opinión relativa al anteproyecto, y eventualmente una nueva consulta de la comisión en caso de cambio sustancial.
- Opinión del Consejo de Estado.
- Si lleva al gobierno a una modificación sustancial, una nueva opinión de la comisión se puede solicitar, aunque sea poco probable, que se oponga al Consejo de Estado.
- Adopción en el Consejo de Ministros y publicación de la ordenanza.
- Ratificación por parte del Parlamento.
- Revisión por el Consejo Constitucional.

Se termina así el proceso si no hay censura por el Consejo, de lo contrario, empieza de nuevo.

Como se puede ver, se requiere tiempo para solventar el retraso.

Adenda

El proceso de redistribución se llevó a cabo con la ratificación de la ordenanza relativa a los nuevos distritos, por la ley del 23 de febrero de 2010.

En principio, la ley del 13 de enero de 2009, que otorga el gobierno a actuar por medio de ordenanzas, definió la comisión prevista en el artículo 25, de manera clásica (3 miembros por las 3 jurisdicciones supremas, 3 por las 3 autoridades legislativas y ejecutiva). El Consejo no criticó la ley (decisión del 8 de enero de 2009), sin embargo, recomendó una repartición de los escaños que “respete de la mejor manera posible la igualdad en el sufragio” (considerando 21), dejaba esperar una revisión de la regla elegida para la distribución de los escaños por departamento. Una vez nombrada el 21 de abril de 2009, se solicitó a la Comisión el proyecto del ministro, exsecretario del partido mayoritario, encargado de las elecciones. Se pronunció el 23 de junio de 2009. Aceptó la repartición de las curules, con el método elegido, contrario a la igualdad del sufragio, ya que modifica el mapa electoral. Sin embargo, formuló propuestas para 54 departamentos. Fue tomado en cuenta por el gobierno en 7 casos, lo que conllevó a un nuevo examen de la Comisión, que dio su opinión el 30 de junio de 2009, validando 4 de 7.

Artículo 25, apartado 3. La distritación electoral

El gobierno mantuvo el texto presentado ante el Consejo de Estado. Su respuesta del 24 de julio de 2009 fue favorable, excepto por unas modificaciones en 34 distritos.

Se publicó la ordenanza el 29 de julio de 2009 y se llevó a cabo el debate parlamentario en otoño de 2009. Después de su examen por el Consejo Constitucional, se ratificó la ley el 18 de febrero de 2010, con fecha del 23 de febrero de 2010.

Se puede lamentar la decisión del Consejo respecto al método de repartición de los escaños. Por lo tanto, si bien se lograron algunos avances, falta mucho que hacer para que la distritación no sea materia exclusiva del gobierno. Unos observadores comentaron que la distritación de 2010 afectó a la oposición con una desventaja de 20 escaños.

Cuarta sección

Un honnête homme

Un hombre honesto

Liberté, égalité, fraternité

Que l'intitulé quelque peu emphatique de ces pages soit pardonné ! Mais n'est-il pas après tout légitime d'invoquer, pour rendre hommage à Guy Braibant qui l' a tant servie, la République en sa devise.

C'est qu'il n'y faut pas voir simplement l'affirmation rituelle d'objectifs symboliques, inscrite en lettres de moins en moins dorées au fronton des édifices publics, là où siègent les institutions d'un État de plus en plus occupé à des tâches de moindre envergure. Mais aussi un programme permanent, inspirateur des « principes fondamentaux des lois de la République », sans qu'il soit besoin pour affirmer cela de reprendre la vieille antienne, « il faut terminer la Révolution », Barnave le disait déjà en 1791 et tout le XIX^e siècle le répètera sans y parvenir.

Et ne convient-il pas de revenir à ces principes à l'heure où la démocratie est trop facilement résumée, ou réduite, à une conception formelle de l'État de droit, alors que, dans le même temps le chômage et les banlieues remettent au cœur du débat politique, avec la lutte contre l'exclusion, la solidarité qui pourrait bien être le début de traduction contemporaine de la fraternité ?

La fraternité c'est bien sans doute la vertu oubliée de la trilogie républicaine et il est significatif que dans le grand texte fondateur, la Déclaration des droits de l'homme, les trois termes ne soient repris que pour deux d'entre eux : « les hommes naissent et demeurent libres et égaux en droits » (article 1), comme si le troisième avait été laissé pour plus tard, peut-être pour aujourd'hui.

Liberté, égalité, fraternité

Plus précisément, on voudrait montrer ici que si trois impératifs, d'ailleurs liés, ont été présents dans la construction progressive et inachevée de la société politique, pour reprendre le vocabulaire de la Déclaration, ils l'ont été selon une certaine hiérarchie, ou plutôt selon un certain ordre de priorité dans le temps. Si l'on tente en effet de regarder, de façon très cursive et par la sujette à toutes les critiques, ce qu'a été, dans ses grandes lignes, l'œuvre politique et donc juridique de notre histoire contemporaine, on peut semble-t-il constater que tout se passe comme si chaque fin de siècle avait apporté les prémisses du débat sur l'un de ces trois mots emblématiques, débat que le siècle suivant s'emploierait à trancher, non pas certes de façon définitive, mais avec assez de pertinence pour que le siècle d'après puisse prendre pour exercice majeur le suivant.

Il en va ainsi du XVIII^{ème} au XIX^e de la liberté (I), du XIX^e au XX^e de l'égalité (II) et donc aujourd'hui, avec sans doute quelque esprit de système, de la fraternité (III), l'ensemble pouvant bien être, tout autant que l'accumulation de procédures, constitutif de l'État de droit.

I

Que la fin du XVIII^{ème} siècle se caractérise, en réaction contre l'absolutisme royal, par un bouillonnement d'idées dans lequel la liberté, personnelle et politique, de l'individu est la revendication principale, voilà qui s'apprend dès l'école primaire.

Pour la mettre en œuvre il faut d'abord la proclamer puis l'organiser. La proclamation, car il faudra attendre bien longtemps pour qu'elle devienne de droit positif, c'est bien sûr la Déclaration qui énumère ces droits auxquels il faudra donner un régime juridique et ce sera fait, pratiquement dans l'ordre, malgré les allers et retours de la période révolutionnaire. A ces futures libertés publiques, il faut ajouter le droit de suffrage qui certes, lorsqu'il devient universel, relève aussi de l'égalité, mais celle-ci n'existe que par la reconnaissance de cette liberté préalable et fondamentale qui fait du citoyen un membre du corps politique, maître ainsi de son destin. Avec le droit de suffrage, et comme appuyé sur lui, va se mettre en place au XIX^e siècle l'ensemble

des grands régimes juridiques des libertés publiques, ceux du moins qui relèvent des conditions techniques de l'époque, pendant que restent à la traîne les droits relatifs au travail, comme s'il s'agissait déjà moins de liberté que des débuts de l'égalité.

A.- La *généralisation du suffrage* est bien la ligne de force de la construction politique du XIX^e siècle, même si ce n'était pas exactement dans les desseins des hommes de la Révolution qui avaient sur le sujet quelques hésitations, partagés qu'ils étaient sur le point de savoir si l'électorat était un droit ou une fonction et comme empêtrés dans la fausse réponse du cens. Sans retracer le détail des lois électorales, on rappellera que le décret du 22 décembre 1789 établit la distinction entre citoyens passifs et citoyens actifs, ces derniers, au nombre de 4,5 millions, n'ayant pour rôle que d'élire en assemblées primaires les vrais électeurs, eux au nombre de 43 000. La distinction passifs et actifs est supprimée en 1792 et les électeurs des assemblées primaires montent à 7 millions (élection de la Convention), lesdites assemblées étant supprimées par la Constitution de 1793, non appliquée. L'élection à degrés sera rétablie par la Constitution de l'an III et conservée sous l'Empire. Avec la restauration, le suffrage est direct mais avec un cens important ce qui aboutit à un corps électoral d'environ 110 000 électeurs; un abaissement prudent de ce cens amènera à 166 000 électeurs en 1831 et 241 000 à la fin de la monarchie.

C'est loin de répondre à l'attente et la réforme électorale sera l'un des thèmes majeurs du débat politique sous la monarchie de juillet, d'autant que le régime reposant sur l'équilibre, par nature instable, entre souveraineté royale et souveraineté nationale, il importe d'enraciner cette dernière en en faisant l'expression de la volonté de peuple dans son ensemble. Parce qu'elle est la plus forte et la plus simple, la revendication du suffrage universel l'emporte sur les autres et aboutit, après les journées de février, avec le décret du 5 mars 1848 : il y a désormais 9,5 millions d'électeurs, les seules conditions étant d'être de sexe masculin et âgé de plus de 21 ans. La tentative de revenir en arrière (loi du 31 mai 1850) justifie le coup d'État du 2 décembre 1851 et le jour même la loi de 1850 est abolie et le suffrage universel confirmé sans retour. Du moins pour la partie masculine de la population, il faudra attendre près d'un siècle pour le suffrage féminin (ordonnance du 21 avril 1944 et un corps électoral de 24,5 millions de personnes)

et la loi du 5 juillet 1974 pour l'abaissement de l'âge minimum à 18 ans (34 millions d'électeurs inscrits).

Avant cela il reste bien sûr toutes les modalités techniques destinées à assurer la sincérité du vote, notamment l'isoloir (loi du 29 juillet 1913) et son efficacité avec la construction d'un système de partis permettant à l'électeur de choisir non pas seulement entre plusieurs notables mais bien entre plusieurs projets; c'est que, pour s'exercer, cette principale liberté politique en suppose d'autres.

B.- Les *libertés publiques* trouvent leur origine dans l'article 2 de la Déclaration: « ces droits (imprescriptibles et sacrés) sont la liberté, la propriété, la sûreté et la résistance à l'oppression » et pour d'autres, opinion et communication dans les articles 10 et 11.

La question de la propriété sera vite réglée et de manière quasi-définitive, par le Code civil 1804 dont les principes ne seront guère retouchés; on aurait tort cependant de ne voir là, que la preuve du caractère bourgeois de la Révolution puisque dans les conceptions de l'époque (et on le retrouve dans le cens) « c'est la propriété qui fait le citoyen », selon la formule d'Holbach.

La liberté, au sens de l'article 2, c'est celle d'aller et venir et la sûreté, beau terme un peu vieilli, c'est le fait de ne pas être arrêté ou détenu de façon arbitraire. Les proclamations seront solennelles et régulières dans tous les textes fondateurs des régimes politiques successifs... et la pratique plus qu'incertaine pour les gouvernants et plus que difficile pour les citoyens. Car en l'espèce c'est moins de régime juridique qu'il s'agit, il est simple, que de volonté: dans les faits il faudra attendre la moitié du XIX^e siècle pour voir disparaître toute obligation de passeport intérieur et la fin du second Empire puis, après le drame de la Commune, les débuts de la III^e République pour que la sûreté soit effective.

La question de la résistance à l'oppression, impossible par nature à organiser, disparaît de fait avec l'idée que le pouvoir émane de tous et le suffrage universel rend l'insurrection inutile et plus encore illégitime, l'argument sera largement utilisé dans les années 1840 à 1848.

Et c'est également ce suffrage qui va donner une valeur particulière aux libertés, déjà fortement proclamées mais encore bien limitées, touchant à l'opinion et à l'expression : elles sont là, avec d'autres, pour que le citoyen s'exprime et s'informe avant de décider. Le siècle les

organisera toutes : on se contentera de citer, en renvoyant aux manuels de libertés publiques pour le reste, la liberté de l'enseignement (loi du 28 juin 1833 pour l'enseignement primaire, de 15 mars 1850 ou loi Falloux pour le secondaire, de 12 juillet 1875 pour l'enseignement supérieur) et bien sûr la grande œuvre des débuts de la III^e République qui, en quelques années, établit l'essentiel: la liberté de réunion (loi du 30 juin 1881), de la presse (loi du 29 juillet 1881), d'association (loi du 1 juillet 1901) et naturellement la pensée et la liberté religieuse (évolution achevée avec la séparation de l'Église et de l'État, loi du 9 décembre 1905). Il ne restera plus que la suppression de la censure sur les spectacles (1906) et, pour les données techniques de l'époque, le principe de liberté est partout affirmé et organisé. Même si l'on a pu avancer par un titre quelque peu paradoxal que l'œuvre est imparfaite, elle est impressionnante. Et la lacune principale est ailleurs: sur ce qui concerne le travail, malgré la liberté syndicale proclamée par la loi du 21 mai 1884.

C.- *Le droit du travail*, comme on commence à l'appeler, reste en effet singulièrement en retard, alors qu'il intéresse, si l'on considère la seule classe ouvrière, un bon tiers de la population active. Certes la révolution de 1848 affirmera à ses débuts le droit *au* travail et, pour tenir cet engagement, le célèbre décret du 26 février 1848, pris sur la proposition de Louis Blanc qui trouvera vite son enfant dénaturé, organise les ateliers nationaux. Fermés après les journées de juin, ils ne laisseront qu'un souvenir caricatural, encore que l'idée n'était pas absurde et qu'on la voit parfois ressurgir de façon plus moderne avec les projets de grands travaux d'équipement pour résorber le chômage.

Si le Second Empire porte quelque intérêt à la condition ouvrière, il faudra attendre l'enracinement de la III^e République pour que la loi commence à protéger le faible. Et les textes se succèdent: ainsi la loi du 2 juillet 1890 supprime enfin le livret ouvrier qui marque l'extrême méfiance envers cette population, surveillée jusque dans ses déplacements ; la loi du 2 novembre 1892, qui ne sera pas immédiatement appliquée, interdit enfin le travail des enfants de moins de douze ans ; la loi du 9 avril 1898 pose le principe de la responsabilité de l'employeur et du versement d'indemnités à la victime ou à sa famille en cas d'accident du travail; il faut encore attendre la loi du 30 mars 1900 pour que la durée du travail, jusque-là de douze

Liberté, égalité, fraternité

heures, soit abaissée à dix, et ce dans un délai de quatre ans ; enfin la loi de 13 juillet 1906 pour que le repos hebdomadaire soit définitivement garanti. Tout cela dans un concert de protestations patronales...

Pour ce qui est de l'organisation syndicale, l'interdiction des corporations posée par la loi Le Chapelier des 14-17 juin 1791 aura la vie dure et, ouvrant la voie au droit de grève, le délit de coalition n'est supprimé que par l'Empire libéral (loi du 25 mai 1864), qui tolère à partir de 1868 les chambres syndicales ouvrières. Quant à la IIIe République, marquée par le souvenir de la Commune, elle reconnaîtra donc le droit syndical par la loi du 21 mars 1884, mais dans une conception très individualiste qui n'allait évoluer que par la montée en puissance du mouvement syndical lui-même. On le voit, au total, il faudra attendre la fin du siècle pour que la question, à défaut d'être résolue, progresse.

Telle est donc, à ce moment, la situation de la liberté: par le suffrage universel, chaque citoyen participe à la décision politique dans la République, il ne reste plus, comme on l'a dit qu'à étendre ce droit. Dans sa vie quotidienne, les grands régimes de liberté sont en place qui le protègent et il ne restera plus qu'à étendre leur principes, liberté et protection, aux techniques nouvelles qui vont apparaître, le cinéma, la radiodiffusion, l'informatique et aujourd'hui à toutes les interrogations soulevées par les progrès de la bioéthique. En revanche, tout ce qui touche à la « question sociale » est en retard car la solution passe moins par la proclamation de la liberté assortie d'une égalité théorique que par la recherche des véritables conditions de cette dernière.

II

La question de l'égalité, si elle n'est pas absente du XIX^e siècle, n'y a trouvé qu'une réponse formule: c'est en étant citoyen que l'on est égal de tout autre citoyen. Sous l'influence de Marx et des autres écoles socialistes, la critique de cette utopie monte en puissance à la fin du siècle, alors même que la dureté de la condition ouvrière, révélée par Zola et bien d'autres, rend difficile à considérer comme suffisante l'égalité théorique du maître de forges et du mineur de fond.

Après l'épisode tragique de la Commune, où « l'exploitation, les monopoles et les privilèges auxquels le prolétariat doit son servage » ont été dénoncés (Déclaration du 20 avril 1871), l'entrée massive de la classe ouvrière dans le corps électoral, conséquence inéluctable du suffrage universel, oblige à tenir compte désormais de ses aspirations. Les instruments qu'elle se donne, la CGT en 1895, la Section française de l'internationale ouvrière en 1905, rassemblent les militants autour de mots d'ordre qui incluent la destruction du système capitaliste. Détruire ou réformer, le débat viendra vite et les réponses seront différentes, avant la révolution russe et plus encore après. En ce qui concerne la France, on retiendra comme manifestations principales de cette recherche d'égalité qui marquera le xx^e siècle, les tentatives de nationalisation des moyens de production et la démarche pragmatique empruntant la voie fiscale, jusqu'à définir un objectif général de redistribution.

A.- *La nationalisation des moyens de production* est la réponse logique à la démonstration de Marx : leur propriété privée étant la source des divisions sociales et de l'inégalité, leur appropriation collective détruira celles-ci. Mais si la question est volontiers évoquée dans les débats théoriques et les manifestes électoraux, elle ne trouvera de réponses que de façon tardive, partielle et provisoire.

La première tentative a lieu avec le Front populaire, lorsque le gouvernement Blum met à son programme la nationalisation des usines d'armement; le choix de ce secteur montre d'ailleurs que la volonté de changer les rapports de production n'est pas à elle seule suffisante, puisqu'il faut l'étayer par un impératif national et moral. Et cela ne se fera pas. Le thème est vigoureusement repris par le programme du Conseil national de la Résistance qui demande le retour à la Nation des grands moyens de production, volonté affirmée comme un objectif constitutionnel par le préambule de la Constitution de 1946 : « tout bien, toute entreprise dont l'exploitation a ou acquiert les caractères d'un service public national ou d'un monopole de fait doit devenir la propriété de la collectivité ». Là aussi, la volonté de transformation sociale s'appuie sur d'autres justifications, mais cette fois-ci l'essentiel a déjà été fait par le gouvernement provisoire: l'énergie (houillères, gaz, électricité), le crédit (sauf curieusement les banques d'affaires), les assurances et quelques secteurs industriels avec comme fleuron, pour

d'autres raisons encore, Renault. A vrai dire, même si la volonté de faire des entreprises nationales une vitrine sociale à effet d'entraînement demeurera, notamment pour la dernière citée, l'objectif idéologique s'effacera au profit du retour à la vieille tradition colbertiste: c'est sur l'État que s'appuient les grandes entreprises structurant l'ensemble du champ économique.

Ce sont finalement les nationalisations de 1981 qui font la plus grande part à la volonté de transformation sociale, elles constituent une part importante du « socle du changement » dont parle Pierre Mauroy, même s'il y a aussi d'autres motivations, comme la modernisation de l'appareil industriel et sa mobilisation pour l'emploi. C'est ainsi qu'à l'automne 1981 sont nationalisés à 100%, cinq grands groupes industriels et la quasi-totalité du secteur financier.

Mais là encore les objectifs initiaux sont vite corrigés et dès 1983, le gouvernement, tout en faisant voter la loi de démocratisation du secteur public, annonce « l'autonomie de gestion des entreprises publiques ». C'est l'efficacité économique qui est désormais recherchée, non la transformation du rapport entre salarié et propriétaire. C'est ainsi que les nationalisations réussiront là où on ne l'attendait pas, la rationalisation de l'appareil de production, et échoueront là où on en attendait beaucoup.

Le mouvement inverse de privatisation, initié en 1986 et plus encore en 1993 s'en trouvera facilité... et plus encore lorsque les dirigeants nommés pour être les relais d'une politique volontariste seront les premiers à réclamer leur propre privatisation !

C'est dire qu'en cette fin de siècle la boucle est bouclée: l'expérience a été faite, elle n'a pas convaincu et, à tort ou à raison, cette voie paraît abandonnée.

B.- La *politique fiscale* est l'autre voie, plus pragmatique, qui traverse le siècle en suscitant également des débats de grande ampleur.

La première avancée, qui nous paraît aujourd'hui évidente, est l'instauration de l'impôt sur le revenu et surtout de sa progressivité. Proposé en 1907 par Joseph Caillaux, qui n'avait rien de socialiste, il ne sera définitivement mis en place qu'en 1916-1917. La bataille aura été rude, au Sénat notamment, contre ce que Thiers avait appelé « l'atroce impôt sur le revenu », et surtout contre ce qui apparaissait plus atroce encore à ses détracteurs, le caractère progressif et la

connaissance par l'administration fiscale de l'ensemble des revenus, vite assimilée à une forme particulièrement perverse de l'inquisition. Partisans et adversaires font volontiers référence à la Révolution et à ses idéaux, les antiprogressivistes en appelant à la liberté garantie par la propriété, les progressivistes à l'égalité apportée par la finalité sociale de la réforme. Ainsi ces deux valeurs républicaines commencent à diverger, voire à s'opposer.

Il n'empêche que l'impôt progressif sur le revenu est définitivement installé et que l'opinion la plus conservatrice renoncera pratiquement à prôner sa suppression en concentrant ses efforts sur la modération des taux... Débat toujours d'actualité, d'autant qu'on est passé des 2% du taux de base de 1916 aux 56,8% du taux marginal pour la tranche supérieure dans la loi de finances pour 1996.

Ce sont pratiquement les mêmes arguments que l'on retrouvera quelques soixante-cinq ans plus tard avec l'instauration de l'impôt sur les grandes fortunes. L'idée de la taxation du capital est ancienne et là aussi Joseph Caillaux fait figure de précurseur mais son projet de 1914 demeurera sans suite et il faudra attendre le programme commun de gouvernement des partis de gauche pour que le thème redevienne important dans le débat politique. On remarquera que lorsque ce nouvel impôt est instauré, à l'occasion de la loi de finances pour 1982, c'est la dénomination « d'impôt sur les grandes fortunes », comme pour appuyer d'une connotation morale cette mesure de redistribution. Bien plus, après sa suppression, symboliquement lourde, par le gouvernement Chirac, c'est le nom « d'impôt de solidarité sur la fortune » qu'il est rétabli : à la morale s'ajoute une volonté plus marquée qui, à vrai dire, ne force à cette solidarité que 170 000 personnes (en 1995).

C.- La *redistribution par l'impôt*, telle est au total la marque principale de la recherche de l'égalité que connaît le siècle, même si elle est bien sûr aussi imparfaite qu'un système fiscal dont la réforme est sans cesse annoncée et sans cesse reportée. Néanmoins, elle se manifeste de deux manières : d'abord, et on vient d'en montrer quelques aspects, par un prélèvement progressif sur les plus fortunés qui doit mécaniquement les rapprocher de ceux qui le sont moins. Lentement certes, mais on sait, pour prendre un autre exemple, que l'impôt sur les successions amène à ce qu'en trois générations — un siècle — la quasi-totalité de la valeur du bien transmis soit versée à l'État. De plus l'ensemble des

Liberté, égalité, fraternité

cotisations et droits payés, les fameux prélèvements obligatoires, affichent en tendance longue un accroissement régulier pour atteindre dans le projet de loi de finances pour 1996 le record de 44,7%, la moitié du produit étant destinée aux organismes de protection sociale.

En effet, le second trait, c'est que la masse ainsi collectée sert à alimenter une dépense publique qui a bien sûr considérablement augmenté, en valeur absolue comme en pourcentage du PIB mais qui a surtout fortement changé de nature, traduisant ainsi la redéfinition des fonctions de l'État. L'idée portée par certains socialistes réformistes du début du siècle, Karl Renner notamment, selon laquelle la véritable transformation de l'État était à rechercher dans la diminution de ses fonctions politiques au profit de ses fonctions sociales se trouve, au moins sur le plan budgétaire, traduite dans les faits. C'est ainsi que les dépenses se rattachant à cette seconde catégorie, éducation — action sociale — santé — emploi, représentent aujourd'hui la moitié de l'ensemble, alors que parallèlement, on le sait, le budget social de la nation constitue une masse de même importance que le budget de l'État à proprement parler. Grâce à cela, en théorie, tous peuvent avoir un égal accès, mais on peut hésiter sur « tous » et sur « égal », à ces domaines « particulièrement nécessaires à notre temps » pour reprendre la formule du Préambule de 1946.

Bien entendu, là encore, la lutte pour l'égalité est loin d'être terminée, il arrive même qu'elle donne l'impression de reculer, mais la voie paraît largement tracée. Elle n'est plus dans la tentative d'appropriation collective ou sociale des moyens de production, elle est bien davantage dans la mise en œuvre d'une politique fiscale, la contribution sociale généralisée en est à l'automne 1990 une nouvelle illustration, qui vise à la redistribution et à la fourniture par l'État d'un nombre croissant de prestations. Cependant cette montée progressive de l'État-providence paraît trouver aujourd'hui ses limites: la tendance contemporaine à la dérégulation va en sens inverse tandis que s'insinue l'idée d'une sorte de limite au-delà de laquelle les prélèvements obligatoires deviendraient insupportables, entraînant l'échec politique de ceux qui en sont porteurs, ainsi les sociaux-démocrates suédois en 1991.

La question devient alors de savoir s'il ne faut pas redistribuer autrement — ou — autre chose — et c'est là qu'on peut voir apparaître les débuts du débat sur la fraternité.

III

Quelles sont les questions qui nourrissent aujourd'hui les controverses politiques ? La dernière campagne présidentielle les a dans l'ensemble révélées. Il y a le thème de la lutte contre l'exclusion où s'entremêlent montée de chômage et avenir de la protection sociale ; la question de l'immigration, nourrie pour une part de fantasmes mais aussi de la montée des intégrismes religieux ; s'y relie, mais allant au-delà, la demande de solidarité internationale, illustrée par le drame bosniaque et s'organisant plus largement autour de ce qui est appelé le droit d'ingérence.

Tout cela est bien épars; mais on peut y voir, sinon dans les questions du moins dans les réponses qui s'esquissent, la même exigence aujourd'hui révélée avant d'être construite, de fraternité.

A.- La *lutte contre l'exclusion* a déjà quelques antécédents, on a évoqué les ateliers nationaux, et il faut bien sûr saluer, à partir des grands principes fondateurs de 1946, la généralisation de la sécurité sociale; comme la liberté débouchait sur l'égalité, l'égalité ainsi engagée, devant l'accès aux soins par exemple, débouche sur la solidarité. Mais on commence à s'apercevoir qu'il faut aller plus loin en réintégrant dans un système à peu près satisfaisant pour ceux qu'il protège, les autres qui, pour une raison ou pour une autre, s'en sont trouvés écartés. Bref, commencer à partager.

Une avancée significative en ce sens est la mise en place du RMI effectuée dans les premiers mois du gouvernement de Michel Rocard et dont le financement est symboliquement lié au rétablissement de l'ISF. A ceux qui ne peuvent vivre du travail qu'ils n'ont pas, la nation fournit un minimum vital et une chance de réinsertion, ce deuxième volet étant le maillon faible du dispositif (malgré un coût total de 32 milliards en 1994).

La solidarité se marque aussi par le fait que l'État indemnise ceux qui se trouvent frappés d'une façon anormale par tels ou tels événements, autrefois considérés comme faisant partie des hasards de la vie et aujourd'hui en quelques sortes socialisés: ainsi les catastrophes naturelles (inondations), des circonstances climatiques particulières (sécheresse) voire, et c'est moins accidentel, le grand âge (projet de prestation d'autonomie pour les personnes âgées dépendantes) ; c'est

Liberté, égalité, fraternité

finalmente un droit à des conditions normales, parce qu'identiques, d'existence qui se trouve ainsi garanti. Il en va de même dans un secteur différent, celui de la santé : si la vieille distinction entre l'obligation de moyens et l'obligation de résultat subsiste encore, l'idée qu'il faut réparer le dommage causé à tel ou tel individu ou à tel groupe s'est affirmée. Ainsi avec l'indemnisation des victimes d'un SIDA transmis par voie de transfusion sanguine, en attendant l'extension à certains malades de l'hépatite C et d'une manière générale à ce que l'on appelle aujourd'hui l'aléa thérapeutique. Bref, l'affirmation que la solidarité doit s'étendre à tous ceux à qui la société n'est pas arrivée à garantir cette « santé parfaite », selon l'expression de Lucien Sfez, qui serait un nouveau droit.

On passe ainsi d'une exigence d'égalité à une exigence de solidarité qui est sans doute un des éléments constitutifs de la fraternité. Mais un autre, plus fort est la demande de partage, c'est-à-dire le souhait que certains abandonnent un peu plus que leur superflu pour aider ceux qui ont moins que leur nécessaire.

Le débat qui commence sur la réduction du temps de travail, conçue non plus comme facteur de libération de l'individu mais comme condition de la redistribution de ce travail devenu un bien, et un bien rare, en est la plus nette illustration. Il commence à avoir des effets sur la pratique sociale, ainsi l'accord entre le CNPF et plusieurs syndicats conclu le 31 octobre 1995. C'est bien de partager qu'il s'agit, partager pour que chacun trouve son insertion.

B.- *L'accueil fait à la population immigrée* ouvre un débat de même nature. Certes la Révolution avait fait œuvre prémonitrice en étant hospitalière, jusqu'à en faire élire, aux citoyens d'autres nations épris de liberté. Mais l'attitude change radicalement avec la colonisation, et plus encore avec la décolonisation; en période d'expansion, la recherche de main d'œuvre résout le problème, en période de chômage, l'étranger devient vite bouc émissaire.

Dès lors se pose la question douloureuse et inévitable du contrôle du flux migratoire et celle du droit des étrangers régulièrement installés sur le sol français, à protéger contre une situation minorée, voire contre les débuts de mise en œuvre d'une fantasmagorique préférence nationale. Les réponses sont diverses et hésitantes : négatives pour ce qui est de l'intégration politique, par exemple le droit de vote aux élections,

même locales (à l'exception des ressortissants communautaires mais ceci relève d'une autre dimension), positive pour ce qui est de l'accès aux prestations que l'État fournit à ses propres citoyens et aux autres.

Et la question se trouve compliquée par la mise en cause, peut-être aventureuse, du vieux modèle républicain de l'intégration fondé sur la conception même de la nation : la volonté de vivre ensemble c'est aussi la volonté de vivre comme l'ensemble, car l'État-nation s'accommode mal de différences. Mais lorsque l'État paraît définitivement et solidement constitué, la nécessité d'homogénéiser complètement la communauté nationale se fait moins pressante; de plus la démocratie étant parfois vite résumée à l'acceptation du pluralisme, celui-ci se fait jour à plusieurs niveaux: politique certes, mais aussi régional, culturel, religieux.

Et, pour s'affirmer dans leurs débuts, ces pluralismes ne font pas toujours l'économie de la tentation ou de la déviation intégriste, l'Islam n'étant pas seul en cause. Si le schéma de l'intégration a fonctionné et fonctionne heureusement encore, il devient donc, à tort ou à raison, moins impératif et plus difficile à opposer comme valeur non-transgressible, lorsqu'il y a confrontation avec d'autres valeurs fortes.

Sans encore aller jusqu'à l'*affirmative action* à l'américaine, la question devient alors, pour parler comme le droit administratif, de passer des comportements conformes à des comportements compatibles avec la norme sociale, ou si l'on préfère de déterminer le degré de différence acceptable. La frontière est extrêmement difficile à trouver comme le montrent les hésitations multiples des autorités ministérielles, des établissements d'enseignement et même de la jurisprudence dans les affaires de foulard islamique. A partir de quelle ostentation, tel bijou, telle coiffure ou tel vêtement dépasse-t-il la manifestation respectable d'attachement à une religion pour devenir acte de prosélytisme ? Heureux qui découvrira le juste instrument de mesure!

Cet ensemble de questions ne peut trouver de solution que dans une volonté de fraternité: à la réponse traditionnelle de l'insertion dans la communauté par la volonté de vivre ensemble, il devient nécessaire d'apporter des compléments sur la — ou les — manières de vivre ensemble. D'autant que, accords de Schengen ou pas, l'imperméabilité des frontières devient illusoire et qu'en tout état de cause, il est de moins

Liberté, égalité, fraternité

en moins concevable de construire des îlots de prospérité durablement abrités, au milieu d'océans de pauvreté eux-mêmes soumis aux tempêtes.

C.- Le *droit d'ingérence*, peut-être moins nouveau qu'il n'y paraît est une des manières de réparer les effets de ces tempêtes et en tout cas une autre conséquence de la construction du « village planétaire ». Certes il ne s'agit pas seulement, même si cette dimension existe, d'éviter que des troubles persistants généralisent des exils de plus en plus difficiles à refuser. Mais la question est de voir si on peut aller plus loin que la forme de solidarité internationale permettant le libre accès de l'aide humanitaire ou du ravitaillement aux populations éprouvées.

Qu'il soit ou non juridiquement construit, le droit, prolongé même en devoir d'ingérence, prend un autre sens : l'obligation morale faite à la communauté internationale, ou au groupe d'États qui la dirigent et en déterminent les standards, d'intervenir là où ceux-ci paraissent par trop menacés. Impossible dans un monde bipolaire où chaque bloc protège ses clients ou ceux qu'il veut voir devenir tels, l'intervention deviendrait un devoir et donc un droit dès lors qu'il y a risque de famine (Somalie), d'asservissement (Koweït), de génocide (Rwanda) ou de purification ethnique (Bosnie). On ne peut bien sûr que se féliciter de voir de telles atrocités stoppées, même si l'on peut remarquer que les puissances qui se donnent ce rôle le font de manière sélective et sont moins promptes à le reconnaître à d'autres, ainsi lorsque l'intervention vietnamienne sauvait le Cambodge des massacres polpotiens. Mais si l'on ramène cette nécessité humanitaire à une sèche dimension juridique, on voit évidemment la mise en cause d'un concept aussi fondamental que la souveraineté de l'État. En effet, affirmer un droit d'ingérence, en particulier lorsqu'il s'exprime par une intervention de type militaire, c'est affirmer que le principe de souveraineté cède devant un principe plus essentiel encore, celui du respect de la vie et des droits fondamentaux de l'homme. Et que donc des États ou des gouvernements qui menacent leur propre peuple dans son existence doivent être combattus par la communauté internationale.

Cette inversion des principes est éminemment souhaitable mais, sauf à rester parcellaire et aléatoire, elle pose le redoutable problème de savoir à partir de quel niveau ces « mauvais traitements », pour parler par euphémisme, justifient l'ingérence. N'y a-t-il que l'existence

même de la population ou davantage et quels sont alors ces droits assez imprescriptibles et sacrés pour devenir ainsi une référence universelle. Qui pour constater que le niveau de transgression est intolérable ? Et s'agit-il bien d'universalité ou de la généralisation de standards propres à un groupe de nations ?

On ne résoudra pas ici le problème. On constatera qu'il est évidemment posé et que dans les balbutiements des premières réponses apparaissent les imprécisions et les promesses d'une fraternité internationale définie par de communes références et une obligation d'assistance.

Que ce soit donc sur le plan interne, sur le plan international ou à cette interface des deux que constitue l'immigration, nous nous trouvons devant cet ensemble, incomplètement évoqué, d'interrogations et de réponses partielles. On objectera que tout ceci est bien divers et bien désordonné et il faut en convenir. Mais c'est bien parce que le débat sur cet enjeu de fraternité n'en est qu'à ses prémisses. La seule certitude c'est qu'il n'est plus possible de répondre à toutes les demandes de la personne humaine par les seuls objectifs de liberté et d'égalité. Le citoyen ne restera pas indemne, drapé dans un statut défini par ces seuls termes, sans, ne serait-ce que pour se prémunir, faire apport aux autres, tant sur le plan national qu'international et ce débat de la fin du siècle pourrait bien être l'enjeu du siècle à venir.

Voilà qui, à notre sens, amène à une des vraies dimensions de l'État de droit. On a trop tendance à voir dans ce concept, devenu référence rituelle pour discours dominicaux, la simple accumulation de procédures et de garanties juridiques, même si la critique de ce strict positivisme a été faite. Certes il est souhaitable que le citoyen sache ses droits et libertés protégés par loi, le juge administratif ou judiciaire, bientôt le juge constitutionnel, déjà le juge européen, voire le système onusien et on ne peut assurer que l'énumération soit complète. Est-ce pourtant suffisant ?

Imaginons un instant que la « préférence nationale » se trouve un jour reconnue par la loi et ce n'est plus impossible avec l'extension du domaine référendaire, hors du contrôle de juge constitutionnel. Dira-t-on qu'elle s'inscrit dans l'État de droit dès lors que les conditions en sont juridiquement organisées et que les non-préférés auront à leur disposition recours et procédures ?

Liberté, égalité, fraternité

Ne voyons-nous pas par ailleurs que des règles juridiques, au demeurant très souhaitables, peuvent se heurter, dès lors qu'elles deviennent trop raffinées, à une difficulté d'acceptation sociale ou politique ? L'automne 1995 en a donné plusieurs exemples et, sans retenir ceux qui sont plus polémiques, on fera allusion à l'examen des comptes de campagne de l'élection présidentielle.

Le conseil constitutionnel les a pour l'essentiel validés, mais en réintégrant pour certains des dépenses dont il fait une « juste appréciation ». Juste est le mot qui convient, en particulier dans les cas du candidat élu puisque le juge ajoute 3 334 295 F de dépenses non déclarées ce qui amène le total à 40 812 F du plafond de 120 millions: si cette « juste appréciation » avait été sous-estimée de 1,3%, le plafond aurait été dépassé, avec quelques conséquences politiques et c'était difficilement concevable. L'État de droit en eut été gardé en sa forme et frappé en son chef. La décision, il faudrait la discuter plus longuement et ce n'est pas le lieu, n'est pas forcément choquante ; elle montre simplement que les procédures ont leurs limites et que le perfectionnisme juridique contre lequel Guy Braibant a mis en garde, avis d'orfèvre, n'est pas une fin en soi.

En effet, la vraie question est aussi celle que suggère Dominique Rousseau, quel droit pour l'État de droit ? La poser, c'est s'interroger sur l'existence d'un corpus spécifique, difficile à caractériser sur le plan juridique sans tomber dans le concept impossible de supraconstitutionnalité, mais dont on peut apercevoir qu'il renvoie aux formules prémonitoires de la déclaration d'indépendance américaine. « C'est afin de garantir ces droits (inaliénables) que les gouvernements ont été institués parmi les hommes » ou de la Déclaration de 1789, « le but de toute association politique est la conservation des droit naturels et imprescriptibles de l'homme ».

Lorsque la construction de ce corpus avancera, elle fera apparaître, venus siècle après siècle comme on a essayé de le montrer, les apports successifs de la liberté, de l'égalité et de la fraternité.

Notes

1. V. Claude-Albert Colliard et Gérard Conac (dir), *La déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789. Ses origines. Sa pérennité*, la Documentation française, 1990. 316 p.
2. C'est par exemple la thèse de Pierre Rosanvallon, *Le sacre de citoyen. Histoire du suffrage universel en France*, Gallimard, 1992, 490 p.
3. V. Pierre Rosanvallon, op. cit., et Michel Offerlé, *Un homme, une voix. Histoire du suffrage universel*, Gallimard, 1993, 160 p.
4. In l'Encyclopédie; rappelé par Pierre Rosanvallon, op. cit., p. 46.
5. Et not. Claude-Albert Colliard, *Libertés publiques*, 7^e éd., Dalloz, 1989, 915 p.
6. Jean-Pierre Machelon, *La République contre les libertés. Les restrictions aux libertés publiques de 1879 à 1914*, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 1976, 416 p.
7. V. notre article: « Louis Blanc », in *Les grands révolutionnaires. À la recherche du bonheur*, Martinsart, 1977, p. 263-310.
8. V. bien sûr la réflexion conduite par Guy Braibant, *Conseil d'État, Section du rapport et des études: de l'éthique au droit*, La Documentation française, NED n°4855, 1988, 208 p.
9. Sur ces débats, passionnés et savoureux, v. Jean-Noël Jeanneney, « La bataille de la progressivité sous la III^e République », *Pouvoirs*, 1982, n°23, p. 21-23.
10. V. Lucien Sfez, *La santé parfaite. Critique d'une nouvelle utopie*, Le Seuil, 1995, 399 p. Et sur le plan juridique, Didier Truchet, « La décision médicale et le droit », *AJDA* 1995, n° 9, p. 611-619.
11. V. Danièle Lochak, *Étrangers. De quel droit?*, PUF, 1985, 256 p. Et Emmanuel Todd, *Le destin des immigrés. Assimilation et ségrégation dans les démocraties occidentales*, Le Seuil, 1994, 390 p.

Liberté, égalité, fraternité

12. V. l'avis du Conseil d'État de 27 novembre 1989, la circulaire Bayrou du 29 septembre 1994 et, entre autres: CE, 10 mars 1995, Aoukili, AJDA 1995, n°4, p. 332-335 et CE, 10 juill. 1995, Sanglamer, *Le Seuil, Association Un Sysiphe et MEN c/ Mlle Sanglamer*, AJDA 1995, n°9, p. 644-647.
13. V. Charles Zorgbibe, *Le droit d'ingérence*, PUF, « Que sais-je? » n°2916, 1994, 128 p.
14. Même s'il est déjà présent dans l'ordre juridique, v. Michel Borgetto, *La notion de fraternité en droit public français: le passé, le présent et l'avenir de la solidarité*, LGDJ, 1993 689 P.
15. V. Jacques Chevallier, *L'État de droit*, 2è éd., Montchrestien, « Clefs-politique », 1994, 158 p., not, p. 98 et s.
16. Déc. 28 sept. au 11 oct. 1995, JO 12 oct.
17. In *Le droit administratif français*, 3è éd., Presses de la Fondation nationale des sciences politiques et Dalloz, 1992, not. p. 527.
18. In *Droit du Contentieux constitutionnel*, 4è éd., Montchrestien, 1995, p. 411.
19. V. le débat entre Louis Favoreu et Georges Vedel (de qui nous partageons pour l'essentiel la position), « Souveraineté et supraconstitutionnalité », *Pouvoirs*, 1993, n° 67, p. 71-97.

Libertad, igualdad, fraternidad*

El lema que titula a este capítulo no es solo la afirmación ritual de objetivos simbólicos inscritos en el frontón de los edificios públicos, sino un programa permanente que inspira los principios fundamentales de las leyes de la República, sin que haya que afirmar, como Barnave, en 1791: “hay que llevar a cabo la Revolución”, lo cual se buscó realizar, sin alcanzarlo durante todo el siglo XIX.

Ahora, ¿no conviene regresar a estos principios si la democracia se limita a una concepción formal del Estado de Derecho mientras que el desempleo y los suburbios ponen en el centro del debate político la solidaridad como traducción contemporánea de la fraternidad?

La fraternidad es la virtud olvidada de la trilogía republicana. Es muy significativo el hecho de que en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano solo se citan en el artículo 1 dos de ellos: “Los hombres nacen y quedan libres e iguales en derechos”, como si la realización del tercero fuera para más tarde, o tal vez para hoy.

De manera más precisa, queremos mostrar que si estos tres imperativos vinculados son parte de la construcción progresiva e inacabada de la sociedad política, respetan una cierta jerarquía y prioridad en el tiempo. Si se observa la obra política y, por lo tanto, jurídica de

* Publicado en *l'État de droit - Mélanges Guy Braibant*, Dalloz, 1996, pp. 89-103.

nuestra historia contemporánea, parece que cada fin de siglo, a partir de la Revolución francesa, conlleva las premisas del debate acerca de cada uno de estos tres términos, que se encargará de resolver el siglo siguiente; es decir, del siglo XVIII al XIX, la libertad (I); del siglo XIX al XX, la igualdad (II), y hoy, la fraternidad (III). Este conjunto tal vez podría ser, así como la acumulación de procesos, constitutivo del Estado de Derecho.

I

El final del siglo XVIII, en contra del absolutismo real, se caracterizó por la lluvia de ideas enfocadas en la libertad personal y política del individuo. Para implementarla fue necesario, en primer lugar, proclamarla y, después, organizarla. En ese sentido, esta libertad se proclamó por medio de la citada Declaración universal, la cual enumera todos estos derechos, y luego los organizó por medio de un régimen político, que paulatinamente le permitió volverse derecho positivo, a pesar de los avances y regresos de la época revolucionaria. A estas libertades públicas se debió añadir el derecho al sufragio, condición imprescindible de la igualdad, ya que cada ciudadano es miembro del cuerpo político y dueño de su destino. Junto con el derecho al sufragio se implementó, a lo largo del siglo XIX, el conjunto de los grandes regímenes jurídicos relativos a las libertades públicas de esa época, y se quedaron atrás los derechos laborales que trataron menos de la libertad y más de los inicios de la igualdad.

A.- La generalización del sufragio es el eje central de la construcción política del siglo XIX, a pesar de las dudas para determinar si su ejercicio era un derecho o una función, así como la falsa respuesta del censo electoral, es decir, los requisitos mínimos para votar. La ley del 22 de diciembre de 1789 estableció la distinción entre ciudadanos pasivos y activos, estos últimos, 4,500,000, solo elegían a los verdaderos miembros de la asamblea primaria, es decir, 43,000. En 1792, esta distinción desapareció y los electores para escoger a los miembros de las asambleas primarias subieron a 7 millones (elección de la convención); dichas asambleas fueron revocadas por la Constitución de 1793 que no

se aplicó. La Constitución del Año III restableció la elección indirecta por grados, modelo que conservó el Imperio. Durante la Restauración, el sufragio fue directo, pero con un censo electoral tan importante, que había 110,000 electores; luego, el censo disminuyó para alcanzar 166,000 electores en 1831 y 241,000 al final de la Monarquía.

Este cambio no fue suficiente, por lo tanto, la reforma electoral se volvió el tema de mayor debate durante la Monarquía de Julio, ya que este régimen, por la naturaleza inestable entre soberanía real y soberanía nacional, requirió reforzar esta última, volviéndola expresión de la voluntad de todo el pueblo. Como es la más fuerte y sencilla, la reivindicación del sufragio universal se impuso después de la caída de la Monarquía con el decreto del 5 de marzo de 1848 que reconoció el derecho a votar a 9.5 millones de hombres de más de 21 años. La tentativa de regresar atrás justificó el golpe de Estado del 2 de diciembre de 1851, que llevó a derogar la ley de 1850. De esta manera se confirmó la aplicación del sufragio universal, pero solo para los hombres, ya que se necesitó esperar la ordenanza del 21 de abril de 1944 para llegar al voto de las mujeres y alcanzar 24.5 millones de electores, y hasta el 5 de julio de 1974 para ver la edad mínima para votar reducida a 18 años (34 millones de electores inscritos). Antes de esto, se establecieron todas las modalidades técnicas que permitieron garantizar la sinceridad del voto —como la cabina electoral (ley del 29 de julio de 1913)— y su eficiencia con la construcción de un sistema de partidos que permitió al elector elegir no solo entre varios notables, sino también entre diversos proyectos; sin embargo, para que esta libertad política principal se ejerza, implica varias otras.

B.- El origen de las libertades públicas es el artículo 2 de la Declaración universal: “estos derechos (imprescriptibles y sagrados) son la libertad, la propiedad, la seguridad y la resistencia a la opresión”; y de las demás, opinión y comunicación, son los artículos 10 y 11.

El Código Civil de 1804 arregló rápida y casi definitivamente la cuestión de la propiedad, más allá del carácter burgués de la Revolución francesa, “es la propiedad (conforme a las concepciones de la época) que hace al ciudadano”, según Holbach, como se ve con el censo electoral.

La libertad, según el artículo 2, consiste en ir y venir libremente y gozar de la *sûreté*, o sea, el hecho de no ser detenido de manera arbitraria;

Libertad, igualdad, fraternidad

se proclamó en los regímenes políticos sucesivos, pero su práctica fue incierta, ya que se trató menos de un régimen político que de voluntad. El pasaporte interior desapareció durante la segunda mitad del siglo XIX y se debió esperar el inicio de la Tercera República, después del drama de la Comuna, para que la *sûreté* fuera efectiva.

El tema de la resistencia a la opresión desapareció entonces con la idea de que el poder emanaba de todos, además, el sufragio universal hizo la insurrección inútil e ilegítima, como se argumentó especialmente de 1840 a 1848.

El sufragio dio un valor especial a las libertades de opinión y expresión fuertemente proclamadas, pero aún limitadas, que debieron permitir al ciudadano expresarse e informarse antes de decidir; durante el siglo mencionado se implementaron todas, citamos solo la libertad de la educación (1833, para la primaria; 1850, para la secundaria, y 1875, para la educación superior), y durante la Tercera República, la libertad de reunión (1881), de prensa (1881), de asociación (1901) y de pensamiento, así como la libertad religiosa —realizada con la separación entre la Iglesia y el Estado (ley del 9 de diciembre de 1905)— y la supresión de la censura de los espectáculos (1906). Aunque imperfecta, la obra fue asombrosa, el principio de libertad estuvo en todos lados proclamado y organizado conforme a los datos técnicos de la época; ahora, la laguna principal concierne el trabajo, a pesar de la libertad sindical proclamada en la ley del 21 de mayo de 1884.

C.- De hecho, el derecho laboral estuvo atrasado si se considera a la clase obrera, que representaba un tercio de la población activa. La Revolución de 1848 declaró el derecho al trabajo mediante el decreto del 26 de febrero de 1848. Con la propuesta de Louis Blanc se organizaron Talleres Nacionales, que se cerraron en junio, pero que reaparecieron en proyectos de grandes obras de equipamiento, con el objetivo de desaparecer el desempleo.

Se tuvo que esperar el arraigo de la Tercera República para que la ley empezara a proteger al más débil. Así, se votaron varias leyes: la del 2 de julio de 1890, que hizo desaparecer la cartilla obrera, manifestación de extrema desconfianza hacia esa población; la ley del 2 de noviembre de 1892, que prohibió el trabajo de los niños menores de 12 años, no aplicada inmediatamente; la ley del 9 de abril de 1898, que estableció la responsabilidad del empleador, así como el pago de una

Jean-Claude Colliard: profesor, constitucionalista, juez electoral y hombre honesto

indemnización en caso de accidente de trabajo; la ley del 30 de marzo de 1900, que hizo pasar la jornada de trabajo de 12 a 10 horas en un plazo de 4 años, y la ley del 13 de julio de 1906, que otorgó un descanso semanal garantizado.

En cuanto a la organización sindical y la prohibición de las corporaciones, la Ley Le Chapelier del 14-17 de junio de 1791 fue vigente durante mucho tiempo, además, el derecho a la huelga apareció con la derogación del delito de coalición por el Imperio liberal, y la ley del 25 de mayo de 1864, que toleró también las cámaras sindicales obreras. La Tercera República, marcada por el recuerdo de la Comuna, reconoció el derecho sindical el 21 de marzo de 1884, pero de manera individual. Como vemos entonces, se tuvo que esperar el fin del siglo para que se planteara el problema.

Así se encontró, en aquel momento, la situación respecto a la libertad: gracias al sufragio universal, cada ciudadano participó en la toma de decisiones en la República. Los grandes regímenes de la libertad ya estaban establecidos, solo faltó ampliar sus principios de libertad y protección a las nuevas técnicas, como el cine, la radiodifusión, la computación y, hoy en día, a los progresos de la bioética; sin embargo, todo lo relacionado con la cuestión social está atrasado, ya que la solución no implica solo la proclamación de la libertad asociada a una igualdad teórica, sino la búsqueda de sus condiciones.

II

Si bien en el siglo XIX se planteó el problema de la igualdad, este tuvo solo una respuesta por medio de una fórmula: somos iguales porque somos ciudadanos como los demás. Con Marx y los otros socialistas, la crítica de esta utopía creció, mientras la dificultad de la condición obrera hizo difícil considerar suficiente la igualdad teórica.

Después de la tragedia de la Comuna, que denunciaba la explotación, los monopolios, los privilegios y la integración masiva de los obreros en el electorado, obligó a tomar las aspiraciones de este grupo de población en cuenta. Después de la creación del sindicato Confederación General de Trabajadores (CGT) en 1895 y del partido Sección

Libertad, igualdad, fraternidad

Francesa de la Internacional Obrera (SFIO) en 1905, el debate se centró entre destruir o reformar el sistema capitalista. Sus respuestas fueron diferentes, aún más después de la Revolución rusa. En Francia, se materializó esta búsqueda de igualdad con las tentativas de nacionalización de los medios de producción y el objetivo de redistribución de la riqueza por medios fiscales.

A.- La nacionalización de los medios de producción fue la respuesta lógica a la demostración de Marx: la propiedad privada fue la fuente de las divisiones sociales y la desigualdad. Esta solución fue, sobre todo, evocada en debates teóricos y manifiestos políticos y sus respuestas fueron incompletas, parciales o temporales. Su primera respuesta se dio en 1936, en el gobierno de Blum, y con la coalición del “Frente popular”, que no logró privatizar las fábricas de armas, y que para eso dio otros motivos, como los nacionales y morales en vez de los sociales. La segunda fue en 1946, con el Consejo Nacional de la Resistencia, al final de la Segunda Guerra Mundial, que logró nacionalizar temporalmente la energía, el crédito, las aseguradoras y algunos sectores industriales después de haber afirmado el preámbulo de la Constitución de 1946: “Todo bien, toda empresa cuya explotación tiene o adquiere los caracteres de un servicio público nacional o de un monopolio de hecho debe volverse propiedad de la comunidad”. Sin embargo, rápido se reafirmó la tradición colbertista: las grandes empresas que estructuran el campo económico se apoyan en el Estado.

Dicho lo anterior, la voluntad de transformación social por la nacionalización se materializó, sobre todo, en 1981, con la nacionalización del sector financiero y de los cinco grandes grupos industriales; no obstante, en 1983 se votó por la “autonomización de la gestión de las empresas públicas”, en busca de la eficiencia económica, lejos de cualquier consideración respecto a la transformación de la relación entre empleado y propietario. Por esta misma razón, el movimiento contrario de privatización de las empresas públicas, en 1986 y 1993, ganó poder fácilmente. Para terminar, al final del siglo, la experiencia no convenció y se abandonó.

B.- La política fiscal es otro camino más pragmático, que suscitó también grandes debates que tuvieron que ver con la implementación y la progresividad del impuesto a los ingresos propuestos en 1907, pero que operó solo a partir de 1916-1917, después de una batalla dura

en el Senado. Cada parte se refirió a los ideales de la Revolución: la libertad garantizada por la propiedad contra la igualdad que conlleva la finalidad social de la reforma; a partir de ahí, empezaron a distinguirse sin oponerse los dos conceptos. Al final, todas las partes aceptaron este impuesto progresivo, sus opositores buscaron solo moderar su tasa, que pasó de 2%, en 1916, a 56.8%, en 1996.

Los mismos argumentos se utilizaron 65 años después, con el establecimiento del impuesto aplicado a las grandes fortunas. La idea de gravar el capital es también antigua, por lo menos desde el proyecto de Joseph Caillaux en 1914; sin embargo, solo en 1982 este impuesto se implementó por un gobierno de izquierda, que eligió esta denominación moral a favor de la redistribución de la riqueza. Asimismo, se restableció después de su revocación, con la denominación impuesto de solidaridad sobre la fortuna, el cual solo pagaron 170,000 personas en 1995.

C.- La redistribución del impuesto refleja la búsqueda de igualdad del siglo. Se manifiesta de dos maneras: en primer lugar, en una recaudación progresiva que debe hacer converger la situación económica de los más ricos con la de los más pobres. Se sabe que el impuesto a las sucesiones permite al Estado recuperar lentamente casi la totalidad del valor legado en tres generaciones. Además, las cotizaciones a largo plazo crecieron hasta alcanzar 44.7% de los ingresos en 1996, de los cuales la mitad se destinó a los organismos de protección social. En segundo lugar, la redistribución se manifiesta en el aumento de los gastos públicos que sirve para financiar la verdadera transformación del Estado, conforme con lo que explicó Karl Renner al inicio del siglo, o sea, una disminución de sus atribuciones a favor de las funciones sociales, por lo que el presupuesto social de la nación, educación-acción social-salud-empleo, alcanza un tamaño similar al del presupuesto del Estado; de esta manera, en teoría, todos obtienen igual acceso a estos servicios, “especialmente necesarios a nuestra época”, según el preámbulo de la Constitución de 1946.

No obstante, el crecimiento del Estado benefactor alcanzó sus límites y la tendencia actual de desregulación económica dio inicio a un movimiento contrario, con la idea de que no pueden rebasarse estos límites de gravamen sin una derrota electoral, como en Suecia, en 1991.

III

¿Cuáles son los temas de la controversia política actual? La lucha contra la exclusión, que abarca el aumento del desempleo y el futuro de la protección social; la inmigración, entre fantasía y crecimiento del integrismo religioso, así como la demanda de solidaridad internacional, que trata del derecho de injerencia internacional. Estos temas son diversos, pero reflejan la misma exigencia manifiesta de fraternidad antes de construirla.

A.- La lucha contra la exclusión tiene antecedentes en los Talleres Nacionales citados anteriormente y en la generalización del seguro social, con base en los principios fundadores de 1946. Así como la libertad dio lugar a la igualdad, esta, por ejemplo, en términos de salud, generó la solidaridad, esto quiere decir que se tuvo que ofrecer a todos igualdad en el acceso al sistema de protección social, hasta a quienes no habían ingresado a este por una razón u otra.

En el contexto descrito, se creó el ingreso mínimo de inserción (RMI) para quienes no tenían ingresos, pagado por el impuesto sobre la fortuna. De la misma manera, el gobierno indemniza a las víctimas de las catástrofes naturales, apoya a las personas mayores sin recursos (prestación de autonomía para gente dependiente), así como a quienes la sociedad no pudo garantizar una salud perfecta. De la exigencia de igualdad pasamos a la exigencia de solidaridad, elemento constitutivo de la fraternidad, y a la repartición. De aquí también el debate acerca de la reducción del tiempo de trabajo oficial, no como factor de liberación, sino de repartición de un bien escaso; se trata de compartir el trabajo para que cada uno tenga un empleo.

B.- La recepción de los migrantes inicia una discusión de la misma naturaleza, aunque la Revolución fue acogedora para los ciudadanos de otras naciones apasionados de la libertad. La colonización cambia todo, aún más la descolonización; es decir, en una época de crecimiento económico, la mano de obra extranjera es una solución, mientras que, en una época de desempleo, esta representa un chivo expiatorio perfecto. A partir de este momento, se plantea el tema del control del flujo migratorio y de los migrantes legales que deben protegerse de la implementación de una preferencia nacional fantasmal. Las repuestas son varias: a la negativa manifestada respecto a su integración política

Jean-Claude Colliard: profesor, constitucionalista, juez electoral y hombre honesto

por medio del derecho a votar, aun en el ámbito local, se opone la autorización a acceder a las prestaciones sociales del Estado. Esta cuestión es aún más compleja con el cuestionamiento del modelo republicano de integración con base en la nación: la voluntad de convivir es también la voluntad de vivir como los demás, sin diferencias. Sin embargo, una vez que el Estado se encuentra establecido, la necesidad de la homogeneidad es menos fuerte; además, el sistema democrático consiste en la aceptación del pluralismo político, regional, cultural y religioso que puede expresarse de manera integrista para imponerse. En ese contexto, la integración se hace menos imperativa ante otros valores fuertes.

Sin implementar acciones positivas, como en Estados Unidos de América, el tema consiste en pasar de conductas conformes a conductas compatibles con la norma social, o sea, el grado de diferencia aceptable, lo que es difícil de establecer. La respuesta se encuentra solo en una voluntad de fraternidad.

C.- El derecho de injerencia internacional, consecuencia de la construcción del “pueblo planetario”, es un deber hecho y derecho: la obligación moral de la comunidad internacional —o de grupos de estados que la dirigen— de intervenir cuando se trastornan sus estándares y los derechos humanos. Imposible en un mundo bipolar, donde se protegen a los afiliados y clientes, la injerencia se volvería un deber y, por consecuencia, un derecho, en caso de hambruna, esclavitud, genocidio o depuración étnica; no obstante, la intervención selectiva de las potencias que se reclaman este derecho, el cual jurídicamente se opone a la soberanía nacional, plantea el tema de las justificaciones de esta. ¿Cuáles son los derechos suficientemente imprescindibles para volverse referencia universal; quién decide la validez de la intervención, se trata de un derecho universal o es la generalización de estándares propios de un grupo de naciones? El debate solo deja ver promesas de una fraternidad internacional definida por referencias comunes y una obligación de ayuda.

Para concluir, la cuestión de la fraternidad planteada nos muestra, a pesar de sus respuestas parciales, que los objetivos de libertad e igualdad no son suficientes para contestar a todas las demandas de la persona humana, sin aportes por parte del ciudadano a los demás, que estén en el ámbito nacional o internacional. Esto parece ser el reto a lograr para el próximo siglo.

Libertad, igualdad, fraternidad

Lo anterior nos lleva a una de las verdaderas dimensiones del Estado de Derecho, el cual tiene que ver demasiado con una acumulación de procesos y garantías jurídicas. Desde luego, es deseable que el ciudadano conozca sus derechos y libertades protegidos por el juez administrativo o judicial, por el juez constitucional, por el juez europeo y tal vez por el sistema de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), pero, ¿basta con eso?

Por ejemplo, imagínense la “preferencia nacional” reconocida por la ley fuera del control de un juez constitucional, en razón de la extensión del alcance del referéndum; se considerará esto conforme al Estado de Derecho por ser organizado jurídicamente, con recursos y juicios para la gente excluida de esta preferencia.

Además, a veces las reglas jurídicas deseables, pero muy refinadas, pueden enfrentarse a una dificultad de aceptación social y política. Nos referimos, entre otras, al examen de las cuentas de campañas de la elección presidencial de 1995, que se validaron después de una “apreciación justa”, a solo 1.3% del tope de gastos autorizados al candidato elegido. Si hubiera sido rebasado, habría tenido consecuencias políticas, lo que era difícilmente aceptable, como mantener la forma del Estado de Derecho, trastornando su espíritu, es decir, que los procesos tienen límites y el perfeccionismo jurídico no es un fin, pues, ¿qué derecho para el Estado de Derecho? Plantear esta interrogante consiste en reflexionar en la existencia de un corpus específico en el marco de un concepto imposible de supraconstitucionalidad, el cual aparece como una premonición en la declaración de independencia estadounidense “es para garantizar estos derechos (inalienables) que los gobiernos fueron instituidos, entre los hombres” o en la Declaración de 1789, “el objetivo de toda asociación política es la conservación de los derechos naturales e imprescriptibles del hombre”.

Cuando la construcción de este corpus esté más avanzada, mostrará cómo tratamos de hacer los aportes sucesivos de la libertad, la igualdad y la fraternidad, siglos tras siglos.

Cérémonie de remise des insignes de docteur honoris causa à M. le Président Mikhaïl Serguéiévitche Gorbatchev*

Monsieur le Président, Président de l'Union des Républiques socialistes
soviétiques,
Monsieur le Ministre de l'Education nationale, cher collègue,
Monsieur le Représentant du Premier ministre,
Madame,
Messieurs les Ambassadeurs,
Messieurs les membres de l'Institut,
Monsieur le Recteur de l'Académie de Paris, Chancelier des Universités,
Monsieur le Président de l'Université Paris I Panthéon-Sorbonne,
Mesdames, Mesdemoiselles, Messieurs,
Mes chers collègues,

Si je vous saluais à l'instant, Monsieur le Président, du titre de Président
de l'URSS c'est que vous êtes le premier et le dernier à l'avoir porté et
ceci suffirait à montrer la place singulière qui est la vôtre dans l'histoire
de votre pays. Mais, même si l'on m'a recommandé d'être bref, ce que
je sais mal faire, ce résumé de votre carrière serait je crois un peu
lapidaire pour l'éloge que par ma voix l'Université veut aujourd'hui,
dans ces circonstances solennelles, vous adresser.

* En Sorbonne le 12 décembre 2001. Éloge du récipiendaire par le Professeur Jean-Claude Colliard, membre du Conseil Constitutionnel.

Cérémonie de remise des insignes...

Il nous arrive de temps à autre de faire docteur honoris causa de notre Université tel ou tel responsable politique lors d'une visite officielle, généralement à la demande pressante du Ministère des Affaires étrangères. L'exercice a quelque chose d'un peu contraint et nous ne l'acceptons que lorsque l'intéressé a des titres éminents à faire valoir, n'ayez pas d'inquiétude sur la qualité de la compagnie, elle vient de vous être présentée, que vous allez rejoindre.

Mais il n'en va pas de même aujourd'hui, vous n'avez plus de fonctions dans l'État, et c'est en toute sincérité que nous avons souhaité vous accueillir parmi nous. Le Président Michel Kaplan, éminent spécialiste de l'histoire byzantine, discipline dont il vient de nous montrer qu'elle s'apparente plus à la kremlinologie qu'on ne le pensait, a bien voulu en confier la mise en œuvre à la Commission de spécialistes de science politique que je préside, ce qui me vaut l'honneur d'être votre parrain. A l'unanimité la Commission puis le Conseil de l'Université ont décidé de vous conférer ce grade qui est la plus haute distinction que nous puissions décerner. Elle signifie que nous voulons partager avec vous, ce dont nous sommes le plus fiers, notre grade de docteur de l'Université. Et cela sans vous demander de thèse, en considérant que l'œuvre qui a été la vôtre les vaut toutes, on appellerait cela dans le jargon technocratique d'aujourd'hui, qu'affectionne notre ministère sinon notre ministre, la validation des acquis professionnels.

Cette décision étant prise, il me faut dire à tous ceux qui en sont déjà pleinement convaincus, puisqu'ils ont tenu à vous entourer lors de cette cérémonie, en quoi elle se justifie et quelle est cette œuvre que j'évoquais. On a connu des tâches plus difficiles, si ce n'est que je vais avoir, mais c'est la loi du genre, à retracer une vie que vous connaissez évidemment mieux que moi et une volonté dont vous serez dans quelques instants un meilleur interprète. Il me faut donc solliciter votre indulgence pour les quelques mots que je vais dire afin de retracer votre carrière, votre action à la tête de l'État et les leçons que nous pouvons à mon sens en retenir ou vous demander.

Vos débuts, Monsieur, prennent place autour d'un lieu qui porte un nom aussi exotique pour nous qu'il est familier pour vous : Stavropol au Nord du Caucase où vous grandirez, où vous occuperez vos premières responsabilités politiques et que vous ne quitterez que pour entamer l'ascension qui vous conduira au sommet de l'État.

Si votre naissance, le 2 mars 1931, a bien lieu dans la région de Stavropol, c'est plus précisément dans le petit village de Privolnoé et si je cite ce détail c'est que le mot peut je crois se traduire par liberté, le signe mérite d'être relevé même s'il ne brille pas particulièrement cette année-là qui est celle de la collectivisation forcée des terres et elle est au Nord-Caucase plutôt rude. Votre famille, acquise à l'idéal de la Révolution, y prend sa part, votre grand-père Andréï devient président du Kolkhoze et votre-père, Sergueï en est le premier tractoriste. Voilà une origine prolétarienne et militante qui qualifie, si les dons personnels viennent à l'appui et ce sera votre cas, pour être comme l'incarnation de l'homme nouveau que l'Etat soviétique appelle de ses vœux. Ce, à condition de traverser les épreuves et elles commencent vite, votre région sera occupée par l'armée hitlérienne quand vous avez onze ans, ce qui interrompt vos études mais vous les reprenez vite et, après avoir eu la joie de retrouver votre père blessé en Pologne mais vivant, vous obtenez en 1950 le certificat de maturité, c'est l'équivalent de notre baccalauréat mais le terme est plus évocateur.

Encore que l'on ignore le détail de vos notes, mais rassurez-vous elles ne comptent pas dans l'attribution du grade que nous vous décernons aujourd'hui, elles doivent être satisfaisantes puisque vous entrez aussitôt à l'Université de Moscou. Vous choisissez le droit, ce qui nous touche particulièrement mes collègues juristes et moi-même d'autant que c'est semble-t-il pour une raison que nous connaissons bien. On a l'habitude en France de dire que l'on fait son droit lorsqu'on ne sait pas bien quoi faire et c'est semble-t-il un peu votre cas. Vous seriez bien tenté par la physique mais l'horizon en paraît étroit - je dis cela parce qu'on n'a pas de physiciens dans notre Université- à un esprit comme le vôtre, traversé de toutes les curiosités. Après tout le droit, c'est aussi Montesquieu, Rousseau et la théorie marxiste de l'État qui n'est pas sans intérêt. En 1955, vous voilà juriste diplômé mais aussi militant et même depuis 1952, date de votre adhésion au parti communiste, responsable du Komsomol de la Faculté. Dès lors votre voie est tracée : ce sera la politique et donc la prise de responsabilité au sein du parti. Ce choix peut paraître étrange mais le parti c'est aussi l'autre administration du pays et votre décision est donc quelque peu équivalente- idéologie en plus ce qui n'est pas rien- à celle d'un jeune français de la même époque embrassant la carrière préfectorale. Et vous le faites d'autant

Cérémonie de remise des insignes...

plus volontiers que, Staline étant mort en mars 1953, vous pressentez le dégel qui va survenir avec Khrouchtchev, vous direz plus tard l'intérêt que vous portez à son action et les limites de celle-ci.

Le parti vous envoie à Stavropol, chez vous, pour diriger un service du comité de la ville du Komsomol, vous en serez le premier secrétaire dès l'année suivante en 1956. Les premiers pas sont rapides les suivants le seront tout autant puisque vous allez gravir l'un après l'autre tous les échelons de la hiérarchie locale pour devenir en 1970 premier secrétaire du territoire. Mais dans l'intervalle à vos fonctions locales s'ajoutent de premières responsabilités nationales : à 30 ans, en 1961, vous être délégué au 22^{ème} congrès où vous entendez le fameux rapport Khrouchtchev sur la déstalinisation. Le premier secrétaire de Stavropol de l'époque, Kouliakov, qui vous y a sans doute emmené, est élu titulaire au Comité central et à la chute de Khrouchtchev, il devient responsable du secteur agricole du parti ; probablement dans l'espoir de venir un jour l'assister, vous redoublez d'intérêt pour cette question en devenant, à ce que j'ai cru comprendre un spécialiste du chaulage et de la jachère et l'inspirateur de quelques réformes d'importance dans ce secteur vital de l'économie du pays. En 1970, donc, non seulement vous lui succédez comme premier secrétaire du territoire, alors qu'il entre au Politburo, mais vous êtes aussi député au Soviet suprême et, au 24^{ème} Congrès, membre titulaire du Comité central. Le national et le local se mêlent. Le premier l'emporte, lorsqu'en 1978, à 47 ans vous devenez secrétaire du Comité Central, à la place justement de Kouliakov qui avant de disparaître a su attirer sur vous l'intérêt de personnages puissants, comme Souslov et Andropov, eux aussi anciens de Stavropol.

C'est avec leur appui que vous devenez en 1980 le benjamin du Politburo : à 49 ans vous avez tout simplement vingt ans de moins que la moyenne d'âge des membres du groupe dirigeant. Et tout s'accélère encore puisque cette moyenne d'âge fait que les successions se précipitent. En novembre 1982 à la mort de Brejnev, c'est Andropov qui devient Premier secrétaire : vous avez avec lui des liens d'amitié et vous serez un de ses principaux lieutenants à tel point que votre nom commence à être prononcé parmi ceux des successeurs possibles lorsqu'il disparaît à son tour en février 1984.

Je m'arrête là un instant, car il se trouve que j'ai eu l'occasion, représentant le Président François Mitterrand avec le Premier ministre Pierre Mauroy, d'assister aux obsèques d'Andropov. Etonnant spectacle que celui de la Place Rouge avec le peuple, le peuple tout entier comme on disait à l'époque, rangé par carrés de cent ou plutôt de mille, il est si grand : là le carré des ouvriers, celui des paysans, celui des marins, celui des syndicats et bien d'autres, il y avait même je pense un carré des artistes. Pour présider et le peuple et la cérémonie, debout sur le mausolée du fondateur, le Politburo, pardessus gris et chapeau mou, vous en étiez certainement et dans cette tenue. Et dans cette cérémonie, à tous les sens glaciale, nous étions en février loin des lilas du mois de mai, un seul signe d'humanité, lorsque l'épouse d'Andropov, mais peut-être suis-je en train de confondre avec les obsèques de Tchernenko, écarte la garde pour embrasser une dernière fois le défunt dans son cercueil ouvert et, m'a-t-il semblé, le bénir d'un crucifix... Ô Dieu, l'étrange peine et l'étrange cérémonial où l'on laissait, comme le veulent les écritures, les morts ensevelir les morts...

Mais la politique reprenait ses droits et dans les salons du Kremlin où l'on accueillait les délégations étrangères nous allions aux informations pour savoir qui succéderait. Cela nous fut donné avec certitude par un membre du comité central qui nous avait été recommandé : «cette fois-ci ce sera Tchernenko, mais cela ne durera pas et pour la suite observez bien Romanov et Gorbatchev, c'est entre eux que cela se jouera». La prévision était parfaite : ultime sursaut des brejnéviens ou ultime concession qui leur était faite, Tchernenko déjà bien malade fut élu, il mourut un an après et le 11 mars 1985, le Comité central vous élit Premier Secrétaire « edinodouchno » c'est-à-dire d'une seule âme, ce qui a en croire les savants commentateurs veut dire qu'à l'unanimité finale s'ajoute l'enthousiasme. Vous voilà à 54 ans, c'était sans précédent depuis longtemps, au sommet du pouvoir.

Quels peuvent être à ce moment vos sentiments ? « Enfin les difficultés commencent » comme aiment à le dire les révolutionnaires qui veulent vraiment transformer le monde, ce n'est pas toujours le cas, et ont enfin l'instrument du pouvoir ? Plus certainement aviez-vous en tête la contradiction fondamentale, figure familière pour qui a été formé à la dialectique, qu'Henry Kissinger résumera plus tard par la formule « Si Gorbatchev ne fait rien, c'est la crise économique,

Cérémonie de remise des insignes...

s'il fait quelque chose c'est la crise politique » Mais il n'est pas dans votre tempérament de ne rien faire et la crise économique vous saviez bien, par votre expérience de l'agriculture, qu'elle était là, ne serait-ce que parce que les dépenses militaires absorbaient deux à trois fois plus que ce que l'on reconnaissait officiellement, jusqu'à 40% du budget de l'État, notez-vous dans vos mémoires. Il fallait donc changer et cette politique du changement vous l'organisez autour de deux maître-mots très vite populaires jusqu'à faire partie, même en France, du langage courant, glasnost et perestroïka ; et vous y rencontrez un certain succès jusqu'à ce que votre action se brise sur les difficultés de l'Union.

La première orientation, la glasnost vous la lancez tout de suite : vous sentez bien qu'il faut donner de la liberté à cet immense peuple qui n'en peut plus du silence et du conformisme. On vient de lui demander soixante-dix ans de sacrifices pour bâtir le socialisme - j'ai peur d'ailleurs qu'on lui en demande aujourd'hui autant pour bâtir le libéralisme- et qui voit bien que l'écart avec cet Occident qu'il s'agissait de rattraper et de dépasser ne cesse de s'accroître. Qui le voit bien, et vous l'avez tout de suite compris, parce qu'une certaine forme de mondialisation a commencé, celle de l'information, que les ouvrages des dissidents et les images des télévisions se bousculent et qu'on ne peut vraiment plus faire croire au paradis soviétique opposé à l'enfer capitaliste. Vous choisissez donc la transparence : l'information est plus libre, la répression cesse, la liberté de conscience et de religion est proclamée. C'est l'ouverture, la levée des tabous et l'autorisation de la critique. Et les faits vous donnent vite raison si l'on en juge par la spectaculaire progression du tirage d'une presse qui pourtant ne va pas assez vite à votre goût, vous lui reprochez encore en janvier 1987 son «manque d'esprit de principe et d'audace».

Ce sera votre principal succès : vous notez dans vos mémoires «j'ai donné la liberté aux gens». Heureux, Monsieur, le chef d'Etat qui peut légitimement dire cela : ils ne sont pas si nombreux et ce seul fait suffirait à ce que l'on vous honore.

Mais cette transparence, elle va révéler, vous le savez bien, les défauts du système et la nécessité de sa restructuration va devenir évidente : c'est votre deuxième objectif, la perestroïka que vous parvenez à faire entrer dans les faits en l'appliquant à tous les secteurs de la société : vous en faites le principe fondateur ou plutôt refondateur en toutes

choses, ainsi le livre que vous publiez en 1987 «Perestroïka, nouvelle pensée pour notre pays et le monde». Ce sera le temps des réformes économiques mais vous le reconnaîtrez vous-même, vous devrez reculer à l'automne 1988 devant l'opposition conjuguée des conservateurs et de l'opinion publique manipulée par les populistes. Vous serez plus heureux en revanche avec la restructuration politique ! Votre projet n'est pas mince : il ne s'agit pas moins que de retirer le pouvoir au parti communiste pour le transférer à des assemblées librement élues, définies par la réforme constitutionnelle de 1988, dans lesquelles il aurait naturellement sa place mais plus toute la place : les élections du 26 mars 1989 sont pour la première fois disputées et de nombreux candidats officiels du parti sont battus au profit des réformateurs qui vous soutiennent et des nationalistes dont viendra le danger. Cet état de fait se traduit bien vite dans le droit et en mars 1990, le Congrès du peuple décida de modifier le célèbre article 6 de la Constitution : désormais le pluripartisme était officiellement reconnu. Cela avait des conséquences considérables mais cela en avait d'abord une pour vous : puisque le parti communiste n'était plus la force dirigeante de l'Union son secrétaire général n'avait plus vocation naturelle à en être le principal dirigeant ; il vous fallait donc séparer le parti de l'État et asseoir votre pouvoir sur votre fonction dans celui-ci. Aussi, le même Congrès vote la création de la fonction du Président de l'Union et le 14 mars vous élit Président pour cinq ans.

Mais vous restez en même temps, Secrétaire général du Parti, à une large majorité le Congrès a permis ce cumul, et vous vous appliquerez, là aussi, à le transformer pour l'adapter à sa fonction nouvelle. Ce fut le 28^{ème} Congrès, en juillet 1990, où vous remportez une large victoire contre les conservateurs. Il paraît que vous aimez à citer un vers de Maïakovski «seul le parti ne me trahira jamais». J'ai peur que beaucoup soient morts, et peut-être Maïakovski lui aussi, pour avoir cru cela, mais ce jour-là c'était vrai. Et vous qui noterez dans vos mémoires «la dégénérescence des partis révolutionnaires en partis conservateurs est inévitable» vous avez pu croire en ce mois de juillet avoir inversé le cours de cette histoire.

La restructuration politique était en effet considérable. Mais elle avait déchaîné des passions qui n'allaient pas tarder à se révéler fatales. C'est sans doute ce qu'avait pressenti François Mitterrand, lors de la

Cérémonie de remise des insignes...

visite que vous lui fîtes en octobre 1985 et je me souviens d'avoir eu l'honneur de vous y être présenté. A en croire Andreï Gratchev dans le livre qu'il vous consacre, il aurait dit après cette rencontre «Cet homme a des plans saisissants mais se rend-il compte des conséquences que peuvent avoir ses tentatives pour les réaliser». Je l'ai entendu dire les choses de manière plus imagée «Gorbatchev — c'est une citation car je n'aurai pas l'audace de m'adresser aussi familièrement à vous cher Mikhaïl Serguéievitch - est dans la situation de quelqu'un qui voit une tache sur son mur et décide de le repeindre. Mais en préparant le fond il s'aperçoit que s'il y a une tache c'est qu'une brique est descellée ; et en la remplaçant que le mur s'est affaissé... et en le remontant que les fondations sont effondrées»... Vous voyez à quoi conduit l'apologue : plus vous avanciez dans la restructuration plus la fragilité des fondations se manifestait. Et ces fondations, c'étaient celles de l'Union des Républiques.

En donnant la liberté et le suffrage vous aviez en quelque sorte soulevé le couvercle et sous le couvercle apparaissait ce que vous appellerez le bouillonnement ethnique : au Kazakhstan, dans le Haut-Karabagh, dans les pays baltes et bien d'autres.

Comme si ce qu'on avait l'habitude de désigner sous le nom un peu méprisant de superstructures, les religions, les nationalités prouvaient avec leur vitalité leur permanence. Vous comprenez vite le danger mortel qu'il y a là. J'ai l'habitude de citer à mes étudiants, lorsque nous parlons de ces problèmes, le mot de Renan « la nation c'est la volonté de vivre ensemble ». Et cette volonté existe-t-elle encore dans l'Union soviétique alors que chaque République élit son Parlement et son Président ou se prépare à le faire ? Vous comprenez donc qu'il faut refonder l'Union et pour cela obtenez l'accord pour soumettre à référendum le projet d'une Union rénovée : le oui est massif le 17 mars 1991, mais 6 Républiques sur 15 ont refusé de l'organiser. Pour sauver ce qui peut l'être, vous obtenez l'accord sur un projet dit 9 + 1, les 9 Républiques et l'Union mais c'est un accord du bout des lèvres, surtout de la part de la Russie d'Eltsine qui ne voit pas pourquoi il devrait se soumettre à un autre pouvoir. Dans cet affrontement qui devient inévitable, vous avez des soutiens, je me souviens encore de Jean-Pierre Cot, Professeur de notre Université et alors parlementaire européen apostrophant le Président de Russie pour lui dire que c'est

vers vous et non vers lui que se tournait la confiance. Deux jours avant la signature prévue éclate, ce n'est pas un hasard, le putsch du 18 août ; s'il échoue piteusement il montre l'étendue des désaccords et le désarroi de l'opinion. A la place de l'Union dont vous rêvez, le 8 décembre, la Russie l'Ukraine et la Biélorussie décident la création d'une Communauté des Etats indépendants que vous désapprouvez tant son contenu paraît insignifiant. Mais que vous reste-t-il pour faire valoir votre opposition, rien que la démission de la présidence d'une Union qui n'existe plus, c'est ce que vous faites le 25 décembre 1991 avec, dites-vous, inquiétude mais aussi espoir.

L'espoir, il n'est certainement pas dans la CEI : il m'est arrivé, avec notre collègue Michel Lesage que vous connaissez et qui connaît tout de l'URSS, de visiter son siège à Minsk : une grande salle de conférence vide, des bureaux vides, même pas l'embryon d'une administration, vous aviez vu juste sur son inexistence.

L'espoir c'est sans doute celui de reprendre le combat politique ; auréolé de votre prix Nobel de la Paix, vous créez dès janvier 1992, la Fondation Gorbatchev à laquelle vous vous consacrez désormais après avoir mesuré une nouvelle fois, lors de l'élection présidentielle de 1996, l'ingratitude qui souvent accompagne ceux qui ont essayé de bousculer les hommes et les choses. Une épreuve plus terrible encore vous attend, la disparition de Raïssa, la compagne de toute une vie depuis l'Université jusqu'à la période des jours heureux, elle avait su charmer en Occident les foules et les cœurs, jusqu'à celle des crises, on ne peut lire sans émotion les pages de son journal lors du putsch du mois d'août, vous les publiez dans vos mémoires. Je n'ai trouvé trace que d'un seul reproche de sa part à votre rencontre : vous n'aviez pas eu le temps de dénicher le petit lopin de terre sur lequel elle aurait souhaité installer la ruche que voulait lui offrir Danielle Mitterrand. Permettez-moi, au risque de réveiller ce douloureux souvenir, mais il ne vous quitte pas, et vous non plus Madame, de l'associer à l'hommage qui vous est rendu.

Vous avez, Monsieur le Président, la nostalgie de l'Union. Au risque de surprendre je voudrais vous dire que je la comprends. Elle a été dans le monde bipolaire que nous avons connu pendant longtemps l'autre puissance, avec ses grandeurs et ses ombres. Parmi les premières les sacrifices héroïques du peuple soviétique pendant la guerre, et je l'oublie d'autant moins que mon père, lui aussi professeur de cette Université,

Cérémonie de remise des insignes...

avait été libéré de son camp de prisonniers de guerre par l'Armée rouge, il en avait quelque reconnaissance ; cela lui permit de rentrer en France d'où, après les délais d'usage, ma naissance qui m'associe à cette reconnaissance. Mais les ombres aussi et c'est la réalité terrible du goulag ; on a dit à propos des attentats du 11 septembre, le mot m'a marqué, « celui qui tue au nom de Dieux tue deux fois ». Que dire alors de ceux qui tuent au nom de l'amour de l'homme... C'est votre honneur Monsieur que d'avoir mis fin à cela et d'avoir, le geste était symbolique mais que faire de plus, réhabilité les victimes des purges et des déportations.

Il me reste à dire en quelques mots les leçons que nous pouvons tirer de votre action : la paix, la volonté et la question du socialisme démocratique.

La paix a été la trame permanente de votre action. J'ai lu qu'à votre arrivée au pouvoir, en 1985 vous aviez sur vous une petite fiche indiquant quels seraient les trois axes de votre politique internationale : sortir d'Afghanistan, en finir avec la course aux armements, améliorer les relations avec les Etats-Unis et la Chine. Et ce programme vous le remplissez point par point.

L'Afghanistan, il est encore dans le tragique de notre actualité. Il paraît que Engels en avait fait l'exemple même de la guerre coloniale qu'on ne peut gagner. Sans doute, même si Souslov était encore là, on ne lisait plus Engels dans le Politburo de décembre 1979 qui prit la décision d'intervenir et moins encore Kipling, mais on avait moins de raisons pour ce faire, qui y fait disparaître l'homme qui voulut être roi... Etait-ce l'internationalisme prolétarien, mais quel prolétariat pour le mode de production asiatique, était-ce l'éternel désir des mers chaudes, c'est l'explication qu'avancent ceux qui se piquent de géopolitique et là, je me méfie car il y en a dans notre Université, plus d'ailleurs que de mers chaudes en Afghanistan, je ne sais, mais le résultat fut catastrophique, vous l'avez tout de suite compris et ordonné le retrait qui, le temps ayant été laissé à l'armée pour l'accepter et s'y préparer, fut effectif au début de 1990. La paix, vous l'avez encore mise au centre de votre compréhension du monde lors de ce grand discours à l'Assemblée générale de l'ONU, c'était en novembre 1988, où vous plaidiez pour mettre l'homme au centre des équilibres à trouver dans les relations

entre les Etats. Et tout cela fut reconnu et entendu, puisque vous est attribué, ce qui est rare pour un Chef d'Etat en exercice, le prix Nobel de la Paix à l'automne 1990.

Quant à la réduction des armements, il suffit de rappeler que vous fûtes le principal artisan du traité de 1987 sur l'élimination des missiles à moyenne portée en Europe. Et l'amélioration des relations avec les autres grandes puissances, elle ne pouvait qu'intervenir après cela et ce fut bien le cas.

Pour ce qui est de la volonté, j'ai déjà dit qu'il en fallait pour oser penser à transformer une société aussi profondément figée que l'était la société soviétique après Brejnev. Vous en donnerez un autre exemple, ici même Monsieur le Président, car vous êtes un habitué de notre Sorbonne. Lors d'un voyage en France en juillet 1989, au moment du bicentenaire de la Révolution, vous rencontrez dans le grand amphithéâtre intellectuels, professeurs et étudiants et vous leur dites ce que doivent être les exigences politiques de l'époque : la maîtrise du développement, le partage avec les pays pauvres, la tolérance et la liberté. Rien de tout cela n'a vieilli. Comme vous l'avait dit François Mitterrand lors de votre précédente rencontre : « Si vous parvenez à accomplir ce que vous envisagez cela aura des conséquences mondiales ».

Et ces conséquences, Monsieur, il me plaît à songer que ce pourrait être la définition d'un socialisme définitivement réconcilié avec une liberté dont il n'aurait jamais dû se séparer. Vous y pensez fortement puisqu'en juillet 1991, lorsque vous vous préoccupez de transformer le parti communiste vous faites adopter un projet de programme pour un socialisme démocratique humain. Nous avons un peu de mal en ce début du XXIème siècle, qu'on me pardonne de dire cela dans cette Sorbonne qui en a tant parlé - Ô mânes de Labrousse n'écoutez point cela- à penser ce socialisme. Nous savons déjà que ce n'est plus l'appropriation collective des moyens de production, nous apprenons que cela ne peut pas être seulement la redistribution fiscale mais alors qu'est-ce, je me refuse pour ma part à croire que ce pourrait être la simple addition libertaire des revendications communautaires. J'ai vu avec intérêt que vous veniez de fonder, il y a quelques semaines en Russie un parti social-démocrate. Comme nous avons l'habitude de

Cérémonie de remise des insignes...

proposer à nos jeunes docteurs une recherche post-doctorale j'aurais envie de proposer ce thème à la réflexion du docteur que vous devenez. Il y a là une grande tâche qui est devant vous.

Et je termine en revenant, comme il se doit, à mon commencement : vous dites volontiers, paraît-il « dès mon enfance je voulais étonner le monde ». Le monde, le monde entier, vous l'avez pendant des années étonné et fasciné. Un de nos poètes - ou peut-être un des vôtres, ils sont grands aussi, et lorsque l'on dit un poète, c'est qu'on ne sait plus lequel ce qui est bien mon cas aujourd'hui, un poète donc a dit « L'homme qui n'a pas déçu l'enfant qui était en lui peut se féliciter d'avoir réussi sa vie ». Et bien, Monsieur le Président, même si vous pensez, et nous le pensons avec vous, votre destin inachevé, vous avez su faire ce que voulait faire le jeune Mikhaïl Serguéievitch de Stravropol. Vous avez réussi votre vie.

Ceremonia de entrega de las insignias de doctor *honoris causa* al Sr. presidente Mijaíl Serguéyevich Gorbachov*

Señor presidente, presidente de la Unión de las Repúblicas Socialistas
Soviéticas;
señor ministro de la educación nacional, estimado colega;
señor representante del primer ministro;
señora;
señores embajadores;
señores miembros del Instituto;
señor rector de la Academia de París, canciller de las universidades;
señor presidente de la Universidad París I Panteón-Sorbona;
señoras, señoritas, señores,
mis estimados colegas:

Si lo saludé, señor presidente, con el título de presidente de la URSS, es
que es usted el primero y el último en tener este título. Bastaría con
esto para enseñar el papel singular que tuvo en la historia de su país,
pero, aunque me aconsejaron ser breve —lo que no sé hacer bien—,
esta semblanza de su carrera sería, creo yo, un poco lapidaria para el

* En la Sorbona el 12 de diciembre de 2001. Elogio del beneficiario por el profesor Jean-Claude Colliard, miembro del Consejo Constitucional.

Ceremonia de entrega de las insignias...

elogio que, por medio de mi persona, la Universidad le quiere expresar hoy en estas circunstancias solemnes.

Nos ocurre, de vez en cuando, hacer doctor *honoris causa* de nuestra Universidad a políticos durante una visita oficial. Normalmente por solicitud insistente del Ministerio de los Asuntos Extranjeros. Es un poco forzado, pero lo aceptamos, solo cuando la persona referida lo amerita. ¡No tenga usted inquietud en torno a la calidad de la compañía en la cual estará, se la acabamos de presentar!

Sin embargo, no nos encontramos hoy en esta situación, pues ya no ejerce usted funciones de Estado; no obstante, es con toda sinceridad que quisimos aceptarlo entre nosotros. El presidente Michel Kaplan, eminente especialista de la historia bizantina —disciplina mediante la cual acaba de enseñarnos que es más semejante a la kremlinología de lo que pensábamos—, aceptó confiar a la Comisión de Especialistas en Ciencias Políticas que presido llevar a cabo esta voluntad, lo que me permite tener el honor de ser su padrino. Por unanimidad, la Comisión y después el Consejo de la Universidad decidieron conferirle este grado, la más alta distinción que podemos otorgar. Significa que queremos compartir con usted de lo que estamos más orgullosos: nuestro grado de doctor de la Universidad. Y eso sin pedirle la redacción de una tesis, pues consideramos que su obra política vale por ella. Esto lo llamaríamos, en nuestro vocabulario tecnocrático actual que tanto le gusta a nuestro Ministerio, la validación de la experiencia profesional.

Esta decisión, me toca decirles a todos los que ya están plenamente convencidos, toda vez que quisieron acompañarnos en esta ceremonia, es para ver en qué se justifica la obra que se evoca. Hubo labores más difíciles; sin embargo, lo que me toca recordarles es la ley de este género, una vida que conoce usted, desde luego, más que yo y una voluntad de la cual será, en unos momentos, un mejor intérprete. Cabe, pues, pedirle indulgencia para las palabras que voy a pronunciar, a fin de recordar su carrera, su acción como jefe de Estado y las lecciones que podemos, según yo, guardar o preguntarle.

Sus inicios, señor, se encuentran en un lugar que tiene un nombre tan exótico para nosotros como familiar para usted: Stávropol, en el norte del Cáucaso, donde creció y tuvo sus primeras responsabilidades políticas, y que dejó solo para empezar su ascensión en las esferas políticas del Estado.

Nació usted el 2 de marzo de 1931 en la región de Stávropol, más precisamente en el pueblo de Privolnoé. Si cito este detalle, es porque esta palabra se puede traducir, creo, por *libertad*. El signo merece destacarse, aunque no brilla mucho, ya que aquel año fue el de la colectivización forzada de las tierras, especialmente en el Cáucaso Norte. Su familia, favorable al ideal revolucionario, participó en ella; su abuelo Andrei se volvió presidente del Koljoz y su padre Serguei fue el primer tractorista. He aquí un origen proletario y militante que califica —aún más si lo apoyan, como en su caso, dones personales— para ser la encarnación del hombre nuevo que el Estado soviético necesitaba, con la condición de pasar las pruebas, que empezaron temprano, ya que su región fue ocupada por el ejército nazi cuando tenía apenas 11 años, lo que interrumpió sus clases. No obstante, las retomó rápido y, después de tener la felicidad de ver de nuevo a su padre —herido, pero vivo, en Polonia—, obtuvo, en 1950, el certificado de madurez, lo que equivale a nuestro bachillerato, aunque este término es más elocuente.

Aunque ignoramos el detalle de sus calificaciones, quédese tranquilo, no cuentan para la atribución del grado que le otorgamos hoy, pero debieron ser satisfactorias, pues empezó su carrera inmediatamente en la Universidad de Moscú. Eligió usted la carrera de Derecho, lo que nos conmueve especialmente a mis colegas juristas y a mí, debido a que es la razón por la cual nos conocemos bien. Suele decirse en Francia que uno estudia Derecho cuando no sabe muy bien qué hacer, y parece que es un poco su caso. Tuvo usted la tentación de estudiar Física, pero el horizonte es estrecho —digo eso porque no tenemos físicos en nuestra universidad— para una mente como la suya, que atraviesa todas las curiosidades. De todos modos, el Derecho es también Montesquieu, Rousseau y la teoría marxista del Estado, que no carecen de interés. En 1955, entonces, fue usted jurista diplomado, militante y también, desde 1952 —fecha de su afiliación al partido comunista—, responsable del Komsomol de la Facultad. Desde esa época está trazado su camino: la política y la toma de responsabilidad en el partido. Esta elección puede parecer extraña, pero el partido es también la otra administración del país, pues su decisión casi equivale —más la ideología— a la de un joven francés de aquella misma época que elegía la carrera pública prefectoral. Y lo hace aún con más ganas. Una vez que Stalin murió en 1953, presintió la distensión

Ceremonia de entrega de las insignias...

que ocurriría con Jrushchov; dijo usted después el interés que tenía por su acción y sus límites.

El partido lo manda a Stávropol, su casa, para dirigir un servicio del Comité del Komsomol en la ciudad; al año siguiente, en 1956, es usted nombrado primer secretario. Sus primeros pasos son rápidos; los que siguen, también. Sube todos los escalones de la jerarquía local para volverse, en 1970, primer secretario del territorio. Simultáneamente a sus funciones locales, se añaden las primeras responsabilidades nacionales: a sus 30 años, en 1961, es delegado en el Vigésimo Segundo Congreso, en el cual escuchó el famoso informe de Jrushchov relativo a la *desestalinización*. El primer secretario de aquella época en Stávropol, Kulakov, quien sin duda lo llevó ahí, es elegido como titular en el Comité Central y se vuelve, después de la caída de Jrushchov, responsable del sector agrícola del partido. Seguramente con la esperanza de asistirle un día, crece mucho su interés por el tema, convirtiéndose, según lo que entendí, en un especialista en el encalado del suelo y del barbecho, así como en el inspirador de algunas reformas importantes en este sector vital para la economía del país.

En 1970 lo sucede como primer secretario del territorio, cuando accede al Politburó; también se vuelve diputado en el Soviet Supremo, y, durante el Vigésimo Cuarto Congreso, miembro titular del Comité Central. Se mezclan, entonces, lo nacional y lo local. Sin embargo, lo primero le gana a lo segundo cuando, en 1978, a los 47 años, se vuelve usted secretario del Comité Central en lugar de Kulakov, quien antes de morir supo llamar la atención de personajes influyentes en usted, como Suslov y Andropov, también de Stávropol.

Es con su apoyo que se vuelve, en 1980, el benjamín del Politburó; con 49 años, tiene usted 20 años menos que la edad promedio de los miembros del grupo dirigente. En noviembre de 1982, con la muerte de Brézhnev, es Andropov quien se vuelve primer secretario. Tiene con él una relación de amistad y es uno de sus principales tenientes, de tal manera que se empieza a evocar su nombre como posible sucesor cuando muere, en 1984.

Me detengo ahí un momento. Ocurre que tuve la oportunidad, como representante del presidente François Mitterrand, de asistir con el primer ministro Pierre Mauroy a las exequias de Andropov. Asombroso espectáculo en que la Plaza Roja con el pueblo —todo el pueblo,

como se decía en aquella época— fue organizado en cuadros de 100, mejor, de 1,000 personas. Es tan grande que incluía el cuadro de los obreros, el de los granjeros, el de los marineros, el de los sindicatos y muchos más, inclusive creo que también había un cuadro de los artistas. Para presidir al pueblo y la ceremonia, parados en el mausoleo del fundador, los miembros del Politburó vestían con abrigo gris y sombrero blando; estoy seguro de que usted se encontraba ahí con esta vestimenta. Y durante esta ceremonia glacial —en todos los sentidos de la palabra, ya que era febrero, aún lejos de las lilas del mes de mayo—, la esposa de Andropov, aunque tal vez confundo con las exequias de Tchernenko, dejó a un lado la guardia para ir a besar por última vez al difunto que se encontraba en su ataúd abierto. A mí me pareció bendecirlo con su crucifijo... La pena fue extraña y la ceremonia también, en que se dejaba, como lo quieren las Escrituras, a los muertos sepultar a los muertos.

Luego, la política siguió de nuevo su curso natural y en los salones del Kremlin, donde se recibieron las delegaciones extranjeras, fuimos informados acerca del posible sucesor. Nos los dijo con certidumbre un miembro del Comité Central, quien comentó: “Esta vez será Tchernenko, pero no durará, y después será Romanov o Gorbachov, uno de los dos”. El pronóstico fue perfecto: el último ímpetu de los leales de Brézhnev o la última concesión que se les otorgó; Tchernenko, ya muy enfermo, fue electo y murió un año después y el 11 de marzo de 1985, el Comité Central lo eligió como primer secretario *edinodouchno*, es decir, de una sola alma, lo cual, según los sabios comentaristas, significa que a la unanimidad final se añade el entusiasmo. Por lo que ya a los 54 años está en la cima del poder, lo que no sucedía a tan temprana edad desde hacía mucho tiempo.

¿Cuáles pueden ser sus sentimientos en ese momento? ¿“Por fin las dificultades empiezan”, como les gusta decir a los revolucionarios que realmente quieren transformar el mundo —no es siempre el caso— y tienen, por fin, el instrumento del poder? Más seguro, tenía en la mente la contradicción fundamental, figura familiar para los que fueron formados en la dialéctica que Henry Kissinger resumirá con esta fórmula: “Si Gorbachov no hace nada, vendrá la crisis económica; si hace algo, será una crisis política”. Pero no se encuentra en su carácter el no hacer nada y la crisis económica —ya sabía, por su experiencia en

Ceremonia de entrega de las insignias...

la agricultura— existía tan solo porque los gastos militares eran dos o tres veces más importantes que lo que se reconocía oficialmente, hasta 40% del presupuesto del Estado, como lo especifica en sus memorias. Debería haber un cambio. Su política del cambio la organizó a partir de dos palabras esenciales, rápidamente populares hasta volverse parte, también en Francia, del lenguaje común: *glasnost* y *perestroika*. Obtuvo usted cierto éxito, hasta que su acción estalló contra las dificultades que enfrentaba el país.

Su primera política, *glasnost*, la inició inmediatamente. Sintió que se debía dar más libertad a este pueblo inmenso harto del silencio y del conformismo, al cual se le pidió vivir 70 años de sacrificios para construir el socialismo —ahora ese pueblo teme que se le pida hoy lo mismo para establecer el liberalismo—, y vio que se necesitaba crecer económicamente para alcanzar y rebasar la brecha con Occidente. Lo vio bien y lo entendió usted inmediatamente, porque empezó una cierta forma de globalización, la de la información, ya que las obras de los disidentes y las imágenes de las televisiones se multiplicaron y ya no se podía hacer creer más en el paraíso soviético, opuesto al infierno capitalista. Entonces, eligió la transparencia: la información fue más libre, se acabó la represión, se proclamó la libertad de conciencia y de religión. Fue la apertura, el fin de los tabúes y la autorización de la crítica. Los hechos le dan la razón, si se considera la espectacular progresión del número de periódicos publicados de una prensa que no fue suficientemente rápida; según usted, le reprochó en enero de 1987 su “falta de espíritu de principio y de audacia”.

Ello será su principal éxito; nota en sus memorias: “di la libertad a la gente”. El jefe de Estado que puede con legitimidad decir esto es feliz; no son muchos y este sencillo hecho sería suficiente para honrarle.

Pero esta transparencia develaría, lo sabía bien, los defectos del sistema y la necesidad de una reestructuración se volvió evidente: fue su segundo objetivo, la *perestroika*, que logró concretar con su aplicación en todos los sectores de la sociedad. La hizo el principio fundador o, mejor dicho, el refundador en todo en el libro que publica usted en 1987, *Perestroika, nuevo pensamiento para nuestro país y el mundo*. Es el tiempo de las reformas económicas, pero, lo reconocerá usted, tuvo que retroceder durante el otoño de 1988 ante la oposición sumada de los conservadores y de la opinión pública manipulada por los populistas. ¡Tendrá más éxito con la reestructuración política!

Jean-Claude Colliard: profesor, constitucionalista, juez electoral y hombre honesto

Su proyecto no fue pequeño: se trató nada menos que de quitar el poder al Partido Comunista para transferirlo a asambleas electas libremente, definidas por la reforma constitucional de 1988, en las cuales el partido tendría naturalmente su lugar, pero no incluiría todos. Las elecciones del 26 de marzo de 1989 fueron por primera vez competitivas y varios candidatos oficiales fueron derrotados por reformadores que lo apoyaron y nacionalistas acompañados por el peligro. Este estado se reflejó rápidamente en el derecho y, en marzo de 1990, el Congreso del pueblo decidió modificar el famoso artículo 6 de la Constitución; el pluripartidismo fue oficialmente reconocido. Ello tuvo consecuencias considerables, sobre todo para usted: como el Partido Comunista ya no era la fuerza dirigente de la Unión Soviética, su secretario general no tenía más vocación que ser su principal dirigente. Necesitó, entonces, separar el partido del Estado y asentar su poder en su función en este. Por lo tanto, el mismo Congreso votó para crear la figura de presidente de la Unión y lo eligió a usted como tal, por cinco años, el 14 de marzo.

Sin embargo, quedó usted al mismo tiempo como secretario general del partido. Por una amplia mayoría, el Congreso le permitió tener campo de acción. Ahí también se apresuró para transformarlo y adaptarlo a su nueva función. Fue durante el Vigésimo Octavo Congreso, en julio de 1990, cuando ganó una victoria amplia contra los conservadores. Parece que le gusta citar un verso de Maïakovski: “solo el partido no me traicionará”. Temo que muchos murieron, y tal vez Maïakovski mismo, por haber creído en ello, pero ese día sucedió. Y usted —como lo notó en sus memorias: “la degeneración de los partidos revolucionarios en partidos conservadores es inevitable”— pudo creer, en ese mes de julio, haber podido cambiar el curso de esta historia. La reestructuración política era, en efecto, considerable, pero generó pasiones que se revelaron sin tardar. Es lo que presintió François Mitterrand durante la visita que le hizo usted en octubre de 1985, y en la cual recuerdo haber tenido el honor de ser presentado. Según lo que dice Andreï Gratchev en el libro que le dedica, habría dicho después de este encuentro: “Este hombre tiene planes asombrosos, pero ¿se da cuenta de las consecuencias que pueden tener sus planes si los realiza?”. Lo escuché decir las cosas de manera más metafórica:

Ceremonia de entrega de las insignias...

Gorbachov —es una cita, ya que no me permitiría hablar de manera tan familiar a usted, estimado Mijaíl Serguéyevich— estuvo en la situación de alguien que ve una mancha en su pared y decide pintarla. Pero, preparando el fondo, se dio cuenta de que si hay una mancha, es que un ladrillo se despegó y, cambiándolo, que la pared se bajó [...] y, subiéndola, que los cimientos se hundieron.

Mientras más avanzaba usted en la reestructuración, más se manifestaba la fragilidad de los cimientos. Y estos cimientos son los de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas.

Dando la libertad y el sufragio, de cierta manera quitó la tapa y bajo ella apareció lo que llamaría el burbujeo étnico en el Alto Karabaj, en los países bálticos y en muchos otros.

Como si lo que solemos llamar con la apelación despreciativa de superestructuras, las religiones y las nacionalidades demostraban con su vitalidad su permanencia. Entendió usted muy rápido el peligro mortal que se encontraba ahí. Suelo citar a mis estudiantes, cuando hablamos de estos problemas, la oración de Renan: “La nación es la voluntad de vivir juntos”. ¿Todavía existe esta voluntad en la Unión Soviética, cuando cada república elige su Parlamento y a su presidente o se prepara para hacerlo? Entendió que se debía refundar la Unión, para lo cual acordó organizar un referéndum en torno al proyecto de una Unión renovada: la respuesta masiva para un sí la obtuvo el 17 de marzo de 1991. Sin embargo, 6 repúblicas de un total de 15 se rehusaron a organizarlo. Para salvar lo que se pudiera, logró un acuerdo respecto a un proyecto de 9+1, nueve repúblicas y la Unión, pero lo obtuvo sin el entusiasmo requerido, sobre todo por parte de Rusia, encabezada por Yeltsin, quien no entendía por qué se debía someter a otro poder. En esta lucha inevitable tuvo usted apoyos; recuerdo todavía a Jean-Pierre Cot, profesor de nuestra Universidad y, en aquel entonces, diputado europeo, quien apostrofaba al presidente de Rusia diciéndole que tenía la confianza depositada en usted y no en él. Dos días antes de la firma prevista empezó, no por casualidad, el golpe de Estado del 18 de agosto; aunque fracasó lamentablemente, enseñó la amplitud de los desacuerdos y el desconcierto de la opinión. En lugar de la Unión con la cual soñaba, el 8 de diciembre Rusia, Ucrania y Bielorrusia decidieron la creación de una Comunidad de Estados Independientes. ¿Qué le quedaba para manifestar su oposición más que renunciar a la presidencia de una

Unión que no existía más? Y es lo que hizo el 25 de noviembre de 1991, con inquietud, dice usted, pero también con esperanza.

La esperanza no está en la CEI. Me tocó con mi colega Michel Lesage, que conoce y sabe todo acerca de la URSS, visitar su sede en Minsk: un gran salón de conferencias vacío y oficinas vacías, al cual no se le podía considerar ni siquiera como un embrión de una administración.

La esperanza fue, sin duda, la de participar de nuevo en el combate político, galardonado por el Premio Nobel de la Paz. Crea usted, en enero de 1992, la Fundación Gorbachov, a la cual se dedica hoy en día después de haberse dado cuenta nuevamente, durante la elección presidencial de 1996, de la ingratitud que acompaña a los que trataron de cambiar la historia de su país.

Una prueba aún más terrible ocurre con la desaparición de Raísa, la pareja de toda su vida, desde la universidad hasta la época de los días felices. Ella había sabido encantar a la gente en Occidente y los corazones hasta la época de crisis. No se pueden leer sin emoción las páginas de su diario durante el golpe de Estado del mes de agosto, que publicó en sus memorias. Encontré un solo reproche por parte de ella en contra de usted: no tuvo tiempo de encontrar un pequeño terreno dónde instalar la colmena que quería regalarle Danielle Mitterrand. Permítame, aunque despierte un recuerdo doloroso —pero no lo abandona y usted tampoco, señora—, asociarla al homenaje que le manifestamos.

Tiene, señor presidente, la nostalgia de la Unión. Aunque pueda esto sorprender, querría decirle que lo entiendo. Fue, en el mundo bipolar que conocimos durante mucho tiempo, la otra potencia, con sus grandezas y sus sombras. Entre las primeras, los sacrificios heroicos del pueblo soviético durante la guerra, y menos lo olvido, ya que mi padre también fue profesor en esta Universidad, fue liberado de su campo de prisioneros por el Ejército Rojo, hacia el cual tenía un cierto reconocimiento, lo que le permitió regresar a Francia.

De ahí, después del plazo común, mi nacimiento, que me asocia a este reconocimiento. Pero las sombras también y la terrible realidad del gulag; se dijo, en torno a los atentados del 11 de septiembre, una frase que me impactó: “El que mata en nombre de Dios, mata dos veces”. Qué decir en cuanto a los que matan en nombre del amor del hombre. Es a su honor, señor, haber acabado con ello y haber rehabilitado, en un acto simbólico, a las víctimas de las purgas y deportaciones.

Ceremonia de entrega de las insignias...

Me queda resumir, en unas palabras, las lecciones que podemos deducir de su acción: la paz, la voluntad y la cuestión del socialismo democrático.

La paz fue el entramado permanente de su acción. Leí que cuando llegó al poder, en 1985, tenía una pequeña ficha que contenía cuáles serían los tres ejes de su política internacional: salir de Afganistán, terminar la carrera armamentista y mejorar las relaciones con Estados Unidos de América y China. Cumplió este programa cabalmente.

Afganistán todavía ocupa la parte trágica de nuestra actualidad. Parece que Engels había hecho de este país el ejemplo de la guerra colonial que no se puede ganar. Seguramente, aunque Suslov vivía aún, no se leía más Engels en el Politburó de diciembre de 1979, cuando se tomó la decisión de intervenir, y aún menos Kipling, que hizo desaparecer al hombre que quiso ser rey... Era por el internacionalismo proletario, pero qué tipo de proletario respecto al modo de producción asiático; era por el ansia eterna de los mares cálidos, es lo que explican los expertos en geopolítica, pero no tengo confianza, ya que son más en nuestra Universidad que los mares cálidos en Afganistán. No sé, pero el resultado fue catastrófico. Lo entendió inmediatamente y ordenó la retirada, que se llevó a cabo al inicio de 1990, dando el tiempo necesario al ejército para aceptarlo y prepararse.

La paz ocupó de nuevo el centro de su comprensión del mundo durante el gran discurso ante la Asamblea General de la ONU en noviembre de 1988, en el cual argumentó que se debía poner al hombre en el centro de los equilibrios para buscar en las relaciones entre los estados. Todo ello fue reconocido y entendido, ya que recibió usted, lo que es raro para un jefe de Estado en cargo, el Premio Nobel de la Paz en otoño de 1990.

En cuanto a la reducción de los armamentos, basta con recordar que fue el principal actor del tratado de 1987, relativo a la eliminación de los misiles de alcance medio en Europa. Solo podía ocurrir una mejor relación con las grandes potencias después de ello, como fue el caso.

En torno a la voluntad, ya dije que se requería mucha para atreverse a pensar en transformar una sociedad tan profundamente fija como la soviética después de Brézhnev. Enseñaré otro ejemplo, aquí mismo, señor presidente, ya que es usted un habitual de nuestra Sorbona. Durante

Jean-Claude Colliard: profesor, constitucionalista, juez electoral y hombre honesto

un viaje a Francia, en julio de 1989, durante la celebración del Bicentenario de la Revolución, encontró, en nuestra aula magna, a intelectuales, profesores y estudiantes, a quienes les dijo las que debían ser las exigencias políticas de la época: el control del desarrollo, compartir con los países pobres, la tolerancia y la libertad. Nada de ello caducó. Como le decía François Mitterrand durante su visita anterior: “Si logra cumplir lo que espera, ello tendrá consecuencias mundiales”.

Estas consecuencias, señor, me gusta pensar que podrían ser la definición de un socialismo definitivamente reconciliado con la libertad, de la cual nunca habría debido apartarse. Piensa usted mucho en ello, por lo tanto, en julio de 1991, cuando se dedicó a transformar el Partido Comunista, adoptó un proyecto de programa para un socialismo democrático humano. Es un poco difícil en este inicio de siglo XXI, que me perdonen al decir esto en esta Sorbona, que ha hablado tanto de ello —Manes de Labrousse, no escuchen— pensar este socialismo.

Ya sabemos que no es más la apropiación colectiva de los medios de producción, aprendimos que no puede ser solo la redistribución fiscal, entonces ¿qué es? Rehúso a creer que podría ser la sencilla suma libertaria de las reivindicaciones comunitarias. Vi con interés que acaba de fundar, hace unas semanas en Rusia, un partido socialdemócrata. Tenemos como costumbre proponer a nuestros doctores jóvenes una investigación posdoctorado; me gustaría proponer este tema para la reflexión del nuevo doctor que es usted. Una gran tarea le espera.

Termino regresando, como se debe, al inicio. Dijo usted: “Desde mi niñez, quería asombrar el mundo”. El mundo entero lo asombró y fascinó durante años. Uno de nuestros poetas —o uno de ustedes, que también son grandes; cuando se dice *un poeta* es que no se sabe cuál, lo que es mi caso hoy—, un poeta, pues, dijo: “El hombre que no decepcionó al niño que se encontraba en él puede felicitarlo de haber logrado su vida”. Por lo tanto, señor presidente, aunque piense, y nosotros con usted, su destino inacabado, supo hacer lo que quería hacer el joven Mijaíl Serguéyevich de Stávropol. Logró su vida.

Je te fais une lettre*

Que tu liras sans doute, chère Danièle, puisque maintenant tu vas en avoir le temps...

D'abord pour te dire que c'est une drôle d'idée qui ne nous rajeunit pas. Même année de naissance, même concours, bref nous avons été très parallèles et voilà que tu t'arrêtes sans prévenir ! Déjà l'anniversaire 2006 n'était pas facile, la perspective de quitter le Conseil l'année prochaine, même si je crois savoir qu'il y a une vie après, m'inquiète un peu et du coup, alors que j'ai souvent calqué ma conduite sur la tienne je me demande si je dois continuer. Oui, je crois...

Mais, puisque j'ai l'occasion de t'écrire, je veux d'abord te dire que je te dois beaucoup depuis notre rencontre dans les toutes premières années de droit, en 1963 je crois, où nos chargés de TD étaient le cher Jean Virole et Pierre Mazeaud — comme on se retrouve ! D'abord le diplôme de Sciences Po que nous faisons en même temps ; je n'étais pas mauvais, sauf en allemand, et malgré un séjour l'été précédent à Nuremberg, où j'étais devenu assez compétent pour le vocabulaire des grues et autres engins de levage, ce qui n'est pas si facile à placer dans la conversation, j'éprouvais quelques inquiétudes pour l'épreuve de langue où une note inférieure à 10 renvoyait à la session de septembre,

* Publié dans le « Mélanges Danièle Lochak », LGDJ, 2007, pp. 375-379.

Je te fais une lettre

ce qui a été fatal à plus d'un, y compris, si je me souviens bien, à celui qui avait la prétention de s'intercaler entre nous au classement. Heureusement, quelques jours avant l'épreuve tu m'as passé une liste du vocabulaire économique établie par tes soins, je tiens à préciser que je l'ai apprise et pas utilisée comme antisèche, ce qui m'a permis d'atteindre, l'indulgence du jury aidant, la barre fatidique ! Ensuite l'agrégation : le début ne s'était pas mal passé mais j'appréhendais beaucoup la leçon en vingt-quatre heures, j'avais choisi par élimination le droit administratif matière qui à l'époque, me paraissait rébarbative (j'ai fini par comprendre que cela pouvait avoir de l'intérêt) mais dans laquelle tu étais parfaitement à l'aise ce qui te conduisait tout naturellement à être mon chef d'équipe. Je me souviens parfaitement du tirage de mon sujet « Situation et avenir de l'adjudication dans les marchés publics »... Beau sujet ! me dit le président du jury, Roland DRAGO, qui s'était préposé ce jour-là à l'exercice. Je lui ai affirmé que tel était bien mon sentiment puis, après m'être assuré qu'il était hors de portée de voix, me suis tourné vers toi qui n'étais pas bien loin, dans le couloir, pour te poser une question basique « ça veut dire quoi ? ». Tu m'as aussitôt rassuré sur le fait qu'il n'y avait pas de problème et que tu voyais ce qu'il fallait dire. De fait, tu as dirigé la leçon où, selon les normes de l'époque, le chef d'équipe faisait l'introduction avec le candidat puis essayait de lui faire ingurgiter, de façon qu'il puisse les prononcer avec quelque vraisemblance, les sous-parties préparées par les autres membres de l'équipe — et tout cela avec d'autant plus de dévouement que tu n'étais pas en grande forme ce jour-là. L'exercice fut réussi puisqu'il me valut ce commentaire du jury dans les visites d'après-concours « vous savez beaucoup de choses mais vous ne les dites pas très bien » ; la première partie de l'appréciation s'adressait en fait à toi, la seconde à moi, même si je continue, décidément cela nous marque, à la ressentir comme inexacte : en fait je ne savais pas grand-chose mais j'ai la prétention de penser que je ne m'exprimais pas trop mal. Enfin nous étions reçus et la proclamation des résultats a été le moment où, de ton fait involontaire, j'ai connu une réelle inquiétude : j'estimais, ce n'est pas une feinte modestie, qu'il y avait une vraie différence de niveau entre nous et que, si j'étais reçu, ce serait une dizaine de places derrière toi. Comme le président Drago avait annoncé d'entrée de jeu que le jury ne prononcerait que vingt-cinq

admissions pour trente places offertes — s'il lit ces lignes qu'il sache que je lui en veux un peu, même si je salue bien sûr son discernement — cela supposait que tu sois dans les quinze premiers.

À l'annonce des douzième et treizième je commençais à douter, heureusement tu étais juste après, cela entraînait encore — tout juste — dans mes prévisions et, à ma surprise, je te suivais de peu, un candidat en plus, le cher Raymond Ranjeva, s'étant glissé entre nous !

Mais je te dois aussi Nantes où j'ai commencé ma carrière de professeur, après toutefois avoir obéi aux injonctions de la République qui me rappelait que j'étais encore redevable du service militaire et m'affectait comme sapeur-mineur (de 2^e classe) au 32^e régiment du Génie en Allemagne, curieux débouché après le concours. Nantes parce que cette année-là, une conception aussi curieuse qu'excessive de l'autonomie des Universités faisait que c'est l'Université qui choisissait son agrégé. Ignorant de ces choses je n'en étais pas préoccupé mais tu t'étais heureusement préparé deux points d'atterrissage : Amiens que tu choisis et Nantes que tu me proposais aussitôt et qui, avec la parfaite bienveillance du Doyen de l'époque, Yves Prats m'échut. J'y suis resté huit ans et fort heureux, avec des liens d'amitié qui perdurent et j'y retourne de temps à autre avec bonheur. Et il y a bien d'autres choses où tu m'as guidé ; le rachat des cotisations d'années d'assistantat ce qui me permettrait de prendre la même décision que toi, où l'intérêt de la Convention des Institutions républicaines, sur laquelle tu avais fait un mémoire de DEA et dont je fus le dernier adhérent, début d'une autre histoire.

Bref je te dois beaucoup et puisque j'ai l'occasion de te le dire je n'hésite pas et ne proteste pas, c'est vrai ! Pour autant, je ne suivrai pas ton exemple et je vais essayer de continuer le métier quelques années encore, que veux-tu je l'aime et c'est ton cas aussi.

Il a ses charmes : les étudiants, les collègues, l'Université... il a ses défauts : les étudiants, les collègues, l'Université...

Les étudiants : bien sûr ils sont charmants, nous sommes là pour eux, même s'il nous arrive de l'oublier, et c'est un vrai bonheur que de faire un cours devant huit cents, c'était Nantes, ou quatre cents, c'est René Cassin, première année qui découvrent le droit et qu'on a le sentiment — pas toujours mais là c'est parce qu'on est mauvais — de les intéresser. Ah le plaisir qu'il y a à voir quelques centaines de

Je te fais une lettre

mains se précipiter ensemble pour noter lorsqu'on annonce Section 2 ou chapitre III ! Mais il leur arrive d'être un peu envahissants : heureusement que je suis peu pratiquant de l'e-mail car je passerais mon temps à répondre à ces sollicitations qui semblent épargnées par la timidité qu'engendre le téléphone ou l'écrit. « Je n'ai pas pu assister à votre cours de la semaine dernière, est-ce que vous pouvez m'envoyer vos notes, j'ai un exposé en TD, est-ce que vous pouvez me suggérer un plan etc. ». Braves petits !

Et puis il faut accorder une mention particulière aux thésards ; c'est vrai que l'état n'est pas drôle, on s'en souvient, même s'il est en principe transitoire ; c'est vrai qu'on leur doit aide et assistance comme le rappelle une Charte des thèses parfaitement inutile, ce qui est bien va de soi et ce qui ne va pas de soi n'est pas bien ! Mais eux aussi il leur arrive d'exagérer ! De mon temps, je parle comme un vieux, c'est ta faute aussi avec tes idées de retraite, on voyait son directeur de thèse au début pour définir un sujet, éventuellement on envoyait au bout de quelques mois un plan, qui tout aussi éventuellement pouvait revenir annoté ou simplement approuvé et puis, au bout de quatre-cinq ans on annonçait tout fier que c'était fini et qu'il convenait de trouver une date pour la soutenance. Mais maintenant : le sujet, le plan, les conseils soit ! Mais aussi la, que dis-je, les lectures : chapitre après chapitre, puis le premier jet d'ensemble, puis la lecture avant la soutenance, il y a beaucoup de thèses que j'ai lues trois fois ! Lorsque le sujet est intéressant et l'étudiant attachant, je dis cela pour vous, Guillaume, Paco et les Laurent, pour ne parler que de ceux qui ont récemment terminé et encourager les autres à le faire, l'exercice est sympathique et crée, comme dans l'ancien temps, des relations quasi-filiales, en tout cas je les vis un peu comme cela, sans garantir que ce soit aussi leur cas. Mais quand cela traîne, que cela devient par trop jargonnant ou filandreux, qu'il faut annoncer avec ménagements que certes ce n'est pas mal mais que pour le CNU il faudrait reprendre encore ceci ou cela comme je vous l'avais dit la dernière fois, il arrive que la lassitude s'installe..., vite chassée par la satisfaction de voir l'étudiant d'hier devenir le collègue d'aujourd'hui.

Les collègues justement ! Charmants eux aussi lorsqu'on les rencontre dans les couloirs ou dans les colloques, bardés de savoir et d'idées, avec bien sûr quelques manies mais après tout pas plus

ridicules que les miennes. Il y a là de réelles amitiés qui se nouent, je l'ai dit pour Nantes et pourrais le redire pour Paris I. Mais lorsqu'ayant cédé à la tentation d'être directeur d'UFR on a en charge les administrer, les choses changent, pas pour tous mais pour beaucoup. Quels trésors d'amabilité il faut dispenser pour convaincre qu'un service doit être fait complètement, que non tout ne peut pas être fait en troisième cycle, que certes l'horaire du cours était le même depuis dix ans mais qu'il faut tout de même le modifier cette année, que les notes doivent être remises à telle date et les dossiers remplis, que la présence aux délibérations est importante dans l'intérêt des étudiants, que la moyenne se calcule en fonction de coefficients etc. j'exagère ! Oui, mais à peine et pas dans tous les cas même si naturellement beaucoup sont exemplaires.

Et le complot universitaire ! Il mériterait à lui seul une thèse de sociologie, voilà que je tombe dans les travers qui m'irritent souvent dans la science politique contemporaine. Je proposerais volontiers la problématisation — c'est comme cela que l'on dit — suivante : plus l'enjeu est minuscule plus la manœuvre est raffinée. Que de trésors — d'habileté cette fois-ci — pour conquérir trois mètres carrés pour installer *mon* centre de recherches, c'est-à-dire en fait disposer d'un bureau, pour obtenir une subvention BQR indispensable à *ma* recherche, pour obtenir un demi-ingénieur d'études (j'ai dit que les enjeux étaient modestes) nécessaire à *ma* documentation. Mais à leur décharge ajoutons que tout cela devrait être évident et que cette ligne me paraît plus logique que la curieuse démarche ministérielle qui consiste à accorder des exemptions de service à ceux qui sont reconnus comme particulièrement prometteurs. Que mes amis qui ont été, sont ou seront membres de l'Institut universitaire de France me pardonnent cette attaque sournoise, ce n'est pas à eux que j'en ai mais au curieux raisonnement qui repose sur la majeure suivante « puisque vous êtes bon vous verrez moins d'étudiants ». Même si je comprends l'intérêt que cela peut avoir pour la recherche, il me semble qu'il y aurait de meilleures méthodes pour arriver au même résultat.

Et puis les commissions de spécialistes ! Rares instants de jouissance où l'on a enfin du pouvoir sur les autres, les collègues ou leurs protégés. Que de subtiles manœuvres, d'échanges de bons ou de

Je te fais une lettre

mauvais procédés, de sorties théâtrales pour arriver au résultat que l'on croit légitime et qui l'est souvent. Heureusement les fâcheries ne durent pas longtemps, ce serait insulter les réunions suivantes, et les résultats sont généralement justifiés. Miracles dans un si petit monde ! Je dis cela mais je continue à présider la mienne et suis heureux de le faire.

Reste l'Université qui est une belle institution et l'administration universitaire qui en est une autre. Par goût — et par atavisme sans doute — j'ai souhaité à deux reprises être directeur d'UFR, à Nantes et à Paris I. J'y ai été heureux, aidé dans les deux cas par le remarquable dévouement d'un personnel administratif qui a d'autant plus de mérite qu'on le paye mal, mais je ne sais pas si j'aurais le courage de le refaire aujourd'hui quand je vois, chère Françoise, chère Frédérique, qui m'avez succédé, quel temps cela prend maintenant, les fiches, les bilans, les dossiers à remplir et malheur s'il arrive un contrat européen ou une évaluation du Comité national !

Depuis le début de notre carrière, chère Danièle, nous avons dû travailler à quatre ou cinq reprises sur les nouvelles maquettes où l'idée principale est de faire rentrer ce qui existe dans le moule nouveau tout en essayant de progresser un peu et de résister aux exigences concurrentes des autres disciplines, oui il y a une histoire après 1789, oui il y a du droit hors des arrêts de la Cour de Cassation (et des décisions du Conseil constitutionnel !).

Mais j'avoue que le dernier exercice m'a lassé : le LMD n'est pas une mauvaise chose en soi si ce n'est que les incohérences ministérielles — elles ne datent pas du gouvernement d'aujourd'hui — le menacent dès le départ : bien sûr que tout étudiant de M1 doit trouver, au moins quelque part, un M2, le master va évidemment devenir un grade et je ne vois pas au nom de quoi on arrêterait un étudiant à demi-grade... Quant à la semestrialisation, si elle a une indiscutable utilité en M1 notamment pour les échanges Erasmus (encore que l'Europe ferait bien de se pencher sur l'harmonisation des calendriers qui est une vraie difficulté), elle n'a aucun sens en L1 où elle nous conduit à organiser les examens au bout de ce que l'on appelle un semestre c'est-à-dire treize semaines de cours, le plus étonnant est que certains de ces débutants en réchappent. Cela ne me paraît pas la meilleure manière de lutter contre le fameux échec en première année tant

Jean-Claude Colliard: profesor, constitucionalista, juez electoral y hombre honesto

reproché à nos cursus juridiques, j'en vois bien d'autres notamment la généralisation du tutorat en soutien du TD, assuré par les allocataires de recherche ou autres thésards qualifiés. Autrement dit, les méthodes d'enseignement doivent accompagner le changement social qui caractérise nos étudiants : l'Université élitiste pouvait s'accommoder du seul cours magistral, elle a su inventer, dans les années cinquante le TD lorsque son recrutement s'est diversifié, elle ne sait pas trouver aujourd'hui autre chose alors qu'il s'étend pratiquement, de manière inégale certes, à toutes les couches de la population.

De tout cela nous avons parlé longuement chère Danièle, notamment en 1968 lorsque nous parcourions Paris — enfin le Quartier Latin — à bord de ta Simca 1000 (je crois) pour coller des affiches appelant à voter pour les élections à l'Assemblée consultative de ce qui était encore la Faculté de Droit de Paris. Mais voilà que je me remets à jouer les anciens combattants, c'est ta faute aussi, comme je te le disais ; avec tes idées de retraite !

En fait je voulais parler de toi et je parle d'autre chose... Mais est-ce autre chose quand je te parle de l'Université que tu aimes comme moi, que tu as beaucoup servie et que, même si tu fais semblant de t'en éloigner un peu, tu continueras à servir. Voilà que je sombre dans une pompe excessive, je m'arrête.

À toi.

Te escribo una carta*

Que leerás sin duda, querida Danièle, ya que ahora vas a tener tiempo...

En primer lugar, para decirte que es una idea rara, que no nos rejuvenece. Mismo año de nacimiento, mismo concurso; en pocas palabras, tuvimos vidas muy paralelas y ¡ahora te jubilas sin prevenir! Ya que el cumpleaños de 2006 no era fácil, la perspectiva de salir del Consejo el próximo año, aunque creo saber que hay una vida después, me preocupa un poco, ello toda vez que mi conducta se conformó con respecto a la tuya. A menudo me pregunto si debo seguir. Sí, creo...

Pero ya que tengo la oportunidad de escribirte, quiero, antes de todo, decirte que te debo mucho desde que nos conocimos en los primeros años de la carrera de Derecho en 1963, creo, cuando los encargados de los trabajos dirigidos eran los queridos Jean Virole y Pierre Mazeaud.

¿Cómo nos encontramos de nuevo? Primero, en la carrera que cursábamos juntos en el Instituto de Ciencias Políticas. No era malo, excepto en alemán, a pesar de mi viaje a Núremberg el verano anterior, donde me volví experto en el vocabulario de grúas y otras máquinas de carga, que es difícil utilizar en una plática. Estaba preocupado por

* Publicado en *Mélanges Danièle Lochak*, LGDJ, 2007, pp. 375-379.

Te escribo una carta

el examen de alemán, en el cual una calificación menor a 50% me obligaría a presentar de nuevo el examen en la sesión de septiembre. En el examen le fue fatal a más de uno, incluyendo, si me acuerdo bien, al que pretendía mezclarse entre nosotros.

Afortunadamente, unos días antes del examen me diste una lista de vocabulario económico. Te diré que la memoricé y que al final no la utilicé. Pude alcanzar la calificación mínima para pasar. Después tuve que realizar el concurso de la agregación,¹ cuyo inicio fue bueno, pero temía mucho la Lección en Veinticuatro Horas. Por eliminación había elegido Derecho Administrativo, materia que me parecía en aquella época muy aburrida (terminé por entender que la materia podría tener un interés para mí), pero tú, en cambio, la conocías perfectamente, lo que te llevó, desde luego, a ser la lideresa del equipo. Recuerdo perfectamente la insaculación de mi tema: Situación y porvenir de la adjudicación en los mercados públicos... “¡Bonito tema!”, me dijo el presidente del jurado, Roland Drago, aquel día. Le afirmé mi opinión. Después, tras haberme asegurado que no podía escucharme, me voltee hacia ti, que no estabas lejos en el pasillo, para plantearte una cuestión básica: “¿Qué significa eso?”

De inmediato me tranquilizaste, diciéndome que sabías lo que había que decir. De hecho, dirigiste la lección, respecto a la cual, según las normas de aquella época, el jefe de equipo redactaba la introducción con el candidato y luego trataba de memorizarla, de modo que se pudiera pronunciar de manera verosímil, mientras que las subpartes las preparaban otros miembros del equipo. El ejercicio fue un éxito, ya que el jurado me hizo este comentario durante las visitas posteriores al examen de oposición: “Sabe usted muchas cosas, pero no las expresa muy bien”. La primera parte de esta calificación era para ti y la segunda para mí, aunque sigo considerándola inexacta: de hecho, no sabía mucho, pero tengo el presentimiento de que no me expresaba muy mal.

Al final aprobamos el examen; sin embargo, la presentación de los resultados fue, por tu culpa, involuntaria, un momento de real inquietud: consideraba —no es falsa modestia— que había una verdadera diferencia de nivel entre nosotros y que si aprobaba el examen, sería 10

¹ Examen de oposición que permite obtener un puesto de profesor en Derecho en las universidades francesas.

Jean-Claude Colliard: profesor, constitucionalista, juez electoral y hombre honesto

lugares atrás de ti. Como el presidente Drago había anunciado desde el inicio que el jurado anunciaría 25 admisiones de los 30 lugares propuestos —si lee estas líneas, que sepa que no tengo nada en contra de él, aunque saludo, desde luego, su discernimiento—, esto implicaba que fuera en los 15 primeros.

Cuando anunció los lugares 12 y 13, empecé a dudar. Afortunadamente, fuiste la siguiente en aprobar, lo que iba exactamente con mis previsiones y, por sorpresa, te seguí dos lugares después, ya que el querido Raymond Ranjeva quedó entre nosotros.

Pero también te debo mi experiencia en Nantes, donde empecé mi carrera de profesor después de haberme alistado en las órdenes de la República, que me recordó que debía hacer mi servicio militar, pues me nombraron como zapador minero (de segunda clase) en el Regimiento 32 del Cuerpo de Ingeniería, en Alemania.

El año en que empecé mi carrera de profesor en Nantes comenzaron a elegir ellas su *agrégé*, una concepción tan curiosa como excesiva que daba la autonomía de las universidades. Ignorante de estas cosas, no lo había previsto, pero afortunadamente tú habías preparado dos opciones: la Universidad de Amiens, que fue la que elegiste, y la de Nantes, que fue la que me propusiste y donde me nombraron gracias a la benevolencia del decano de aquella época, Yves Prats.

Pasé ahí ocho años muy felices, durante los cuales hice vínculos de amistad que se han mantenido hasta hoy, y regreso allá de vez en cuando con mucho placer. Hay muchas otras cosas en las cuales me guiaste: la compra de las cotizaciones relativas a varios años de asistencia, lo que me permitió tomar la misma decisión que la tuya, o tu interés por la Convención de Instituciones Republicanas, al cual dedicaste un posgrado, del que fui también el último afiliado.

Te debo mucho y, como tengo la oportunidad de decírtelo, no vacilo en comunicártelo. Sin embargo, no seguiré tu ejemplo, trataré de continuar esta profesión algunos años más, ¿qué puedo hacer?, la quiero de la misma manera que tú.

Tiene sus encantos: los estudiantes, los colegas, la universidad... Asimismo, tiene sus defectos: los estudiantes, los colegas, la universidad...

Los estudiantes, desde luego, son encantadores. Estamos para servirles, aunque ocurre, de vez en cuando, que también los olvidamos. Es

Te escribo una carta

también un verdadero placer dar clases a 800 alumnos de primer año de Derecho en Nantes, o 400 en el auditorio René Cassin de la Sorbona, aunque en ocasiones no somos buenos en interesarlos en el tema.

¡Qué placer ver centenas de manos que toman notas, todas al mismo tiempo, con rapidez, cuando se anuncia la sección 2 o el capítulo III! No obstante, suele pasar que sean un poco invasivos. Afortunadamente utilizo poco el correo electrónico —si no, pasaría mucho tiempo en responder a todas sus solicitudes—, que, a diferencia del teléfono o de manera escrita, no les provoca la misma timidez. “No pude asistir a su curso la semana pasada, ¿me puede mandar sus notas?”, “tengo una presentación que hacer en el marco de los trabajos dirigidos, ¿me puede sugerir un plan?”, etcétera. ¡Queridos muchachos!

Hay que hacer, igualmente, una mención especial de los doctorandos. Es verdad que esta condición no es cómoda; nos acordamos de que, en un principio, es transitoria. Es cierto que les debemos ayuda y asistencia, como lo señala la Carta de las Tesis, la cual es completamente inútil. ¡Lo que es evidente está bien, mientras lo que no es evidente, no! ¡Sin embargo, ellos también a veces exageran!

En mi época —hablé como un viejo, pero fue tu culpa debido a tus ideas de jubilación—, cuando veíamos al inicio a nuestro director de tesis para definir el tema, después de unos meses se le mandaba un plan que regresaba eventualmente con anotaciones o aprobado, para que, después de cuatro o cinco años, anunciáramos con mucho orgullo que habíamos terminado y que se debía buscar una fecha para defenderla.

Ahora hay que escoger el tema, el plan y los consejos, pero también las lecturas (capítulo tras capítulo); hay que realizar el primer borrador de la tesis completa y, después, la lectura final antes de su presentación. ¡Hay muchas tesis que he leído tres veces! Cuando el tema es interesante y el estudiante encantador —digo esto por ustedes, Guillaume, Paco y los Laurent, para hablar solo de los que terminaron hace poco y alentar a los demás a hacerlo—, el ejercicio es simpático y crea, como en los tiempos antiguos, relaciones casi filiales, por lo menos en mi experiencia, sin garantizar que sea recíproco para ellos. Al contrario, cuando la tesis se alarga y se debe anunciar con reservas que no está mal, pero que para el Comité Nacional de las Universidades sería bueno retomar algunas de las cuestiones comentadas con anterioridad, sucede que ello da

lugar a una cierta lasitud, rápidamente remplazada por la satisfacción de ver al estudiante de ayer volverse el colega de hoy.

Son exactamente los colegas quienes son encantadores cuando nos los encontramos en los pasillos o en los coloquios, llenos de conocimientos e ideas; por supuesto, también con manías, pero no más ridículas que las mías. Ahí nacen amistades reales; como lo dije en el caso de Nantes, podría decir lo mismo en el caso de París I. Pero cuando uno sucumbe a la tentación de ser director de facultades y es responsable de administrarlas, las cosas cambian no para todos, pero sí para muchos. Cuánta amabilidad se debe enseñar para convencerlos de que se debe llevar a cabo el servicio en su totalidad, o, de lo contrario, no se puede hacer todo en el posgrado; de que el horario de un curso que no ha cambiado desde hace 10 años debe modificarse este año; de que las calificaciones se deben entregar en la fecha establecida, como de la misma manera se deben integrar los expedientes; de que su presencia en las deliberaciones es importante; de que el promedio se calcula con base en los coeficientes de cada materia, etcétera. ¡Exagero! Sí, pero apenas, y no en todos los casos, aunque, naturalmente, muchos sirven de ejemplo.

¿Y el complot universitario? Merecería este tema una tesis de sociología, pero incurro en los defectos que me molestan a menudo de la ciencia política contemporánea. Para esta problemática sucede esto: mientras menos importante es lo que está en juego, más refinada es la maniobra. Cuánta habilidad se tuvo que enseñar con el fin de conquistar tres metros cuadrados para instalar mi Centro de Investigaciones, lo que equivale a una oficina indispensable para mi investigación, para obtener una subvención Bonus Calidad Investigación o un medio-ingenero de estudios (dije que las cosas eran modestas), necesario para mi documentación. En su defensa, sin embargo, se debe añadir que todo eso debería ser evidente y que este lineamiento me parece más lógico que la política ministerial, que consiste en eximir de servicio a los que son reconocidos como particularmente prometedores. Que mis amigos que fueron, son o serán miembros del Instituto Universitario de Francia me perdonen este ataque pérfido, no tengo nada en contra de ellos, sino en contra del razonamiento que descansa en esta premisa: “como ustedes son buenos, enseñarán a menos estudiantes”.

Te escribo una carta

Aunque entiendo el interés que ello puede tener para la investigación, me parece que hay mejores métodos para alcanzar el mismo resultado.

¡Y también las comisiones de especialistas! Raros momentos de gozo, cuando tenemos, por fin, poder sobre los demás colegas o los protegidos de ellos. Cuántas maniobras sutiles, cuántos intercambios de buenos o malos procedimientos, cuántas actuaciones teatrales para alcanzar el resultado que consideramos legítimo y que lo es a menudo. Afortunadamente, los pleitos no duran mucho tiempo —sería insultar las reuniones siguientes— y los resultados son generalmente justificados. ¡Milagros en un mundo tan pequeño! Digo ello, pero sigo presidiendo la mía y estoy feliz de hacerlo.

Nos falta hablar de la universidad, que es una institución hermosa, así como de la administración universitaria, otra institución hermosa. Por gusto —y atavismo, sin duda— quise ser director de facultad dos veces, en Nantes y en París I. Estuve feliz y gocé, en los dos casos, la dedicación destacada de un personal administrativo, aún más meritorio, ya que es mal pagado. No obstante, no sé si tendría la valentía de hacerlo de nuevo cuando veo, querida Françoise, querida Frédérique, que me remplazaron. El tiempo que se requiere ahora, los formatos, los balances, los expedientes que hay que llenar y ay de nosotros si, por desgracia, llega un contrato europeo o una evaluación del Comité Nacional.

Desde el inicio de nuestra carrera, querida Danièle, tuvimos que trabajar cuatro o cinco veces en los nuevos programas, en que la idea principal fue hacer caber lo que ya existía en el nuevo molde, tratando de progresar un poco y de resistir a las exigencias competitivas de las otras disciplinas. Sí, hay una historia después de 1789, y sí, hay derecho fuera de las resoluciones de la Corte de Casación (y de las decisiones del Consejo Constitucional).

Un homme d'intuitions*

Maurice Duverger est d'abord celui qui par ses cours a donné le goût de la science politique à plusieurs générations d'étudiants. Son œuvre, qu'il est parfois de bon ton aujourd'hui de minorer, demeure majeure et se caractérise par plusieurs grandes intuitions : celle qui conduira à l'autonomie et à l'institutionnalisation de la discipline, celle qui aboutira aux célèbres « lois de Duverger » sur l'influence du mode de scrutin sur le système de partis et celle qui, par le développement de l'analyse stratégique des institutions conduira à la notion, à vrai dire discutable, de « régime semi-présidentiel ».

Ce n'est pas si facile de parler de Maurice Duverger lorsqu'on a été son assistant, son thésard et qu'on a eu le bonheur d'être élu sur le poste que sa retraite laissait vacant à Paris 1. Il faut éviter le risque de l'hagiographie – mon maître qui a toutes les vertus et qui (sous-entendu) me les a transmises – ou celui de la distance qui passerait pour une abjuration. Alors je le dis tout de suite, sans précautions excessives, je lui dois beaucoup et j'ai pour lui un véritable attachement même si on le verra, je ne m'interdis pas quelques critiques sur son œuvre.

Ma première rencontre, ce fut à la Faculté de Droit de Paris lorsque je commençais ma première année de licence à l'automne 1962 : il assurait, dans ce qui était alors le grand amphî d'Assas, l'amphî 1000 tout neuf et déjà surchargé (le 2000 était en finition), le cours de science politique. Ce fut pour moi et pour beaucoup de mes camarades de l'époque une révélation : notre génération était par la force des choses assez politisée, la fin de la guerre d'Algérie, la crise du référendum et de la dissolution ; entendre parler de politique dans un cours, avec la découverte de la liberté qui était celle des étudiants de l'époque, un seul examen, lointain, en mai, quel bonheur !

* Publié dans le numéro spécial de la *Revue internationale de politique comparée* sur Maurice Duverger, Vol 17, 2011, n°1, pp.13-21.

Bien sûr il y avait aussi le cours de droit constitutionnel de Georges Burdeau mais il nous paraissait un peu abstrait, ah les « fins supérieures communes », même si après j'ai compris et utilisé cette expression. Dans le cours de Maurice Duverger il y avait de grands moments, je me souviens encore d'un passage sur le pouvoir dans les sociétés animales comme prototypes des sociétés humaines, qui donnaient l'impression de découvrir un monde nouveau et fascinant. Découverte aussi de l'éloquence pour laquelle il n'était concurrencé que par Robert Le Balle, professeur de droit civil et ancien premier secrétaire de la conférence du stage dont les longues périodes oratoires, scandées comme il se doit, suscitaient au départ le sourire puis très vite l'admiration.

Deux hommes ont, je crois, déterminé dès ce moment mon intérêt pour la science politique et le droit constitutionnel, on sait que j'ai du mal à séparer les deux. Maurice Duverger pour son cours et le cher Jean Virole, disparu l'année dernière, pour un TD de droit constitutionnel qui apprenait dès la première année toutes les techniques de la leçon d'agrégation ; l'ayant eu pendant quatre ans d'affilée comme chargé de TD en droit public, j'étais bien préparé ! Plus tard, à Sciences Po, Alain Lancelot et Jean-Luc Parodi m'ont confirmé dans cette vocation.

Le talent qu'avait Maurice Duverger pour tenir un amphitheâtre surchargé (il n'y avait qu'une série) et plutôt remuant se manifestait tout de suite : dès le premier cours les cris de « PPF-PPF » fusaient des rangs du haut. Pendant quelques minutes, il faisait semblant de ne pas s'en apercevoir puis s'interrompait : « vous voulez en parler et bien parlons-en ». Suivant alors un récit convaincant qui reposait sur les interrogations d'un jeune homme de vingt ans au milieu des années trente : « vous croyez que la IIIe République déliquescence ce pourrait être pour nous un idéal ? Que Daladier, Chautemps ou Herriot pouvaient être nos modèles ? Alors bien sûr il y avait le communisme mais on savait déjà que Staline n'était pas le héros idéal et le socialisme avec Blum, mais je baignais dans un milieu catholique où ça ne passait pas. Alors, c'est vrai, nous étions plusieurs à penser que Doriot proposait autre chose et j'y ai cru pendant deux ans avant de le quitter en juin 1938 ». Je ne garantis pas les propos mot à mot mais c'était le thème et l'amphitheâtre s'en apaisait, l'incident était clos jusqu'à la rentrée suivante.

J'ai assez tendance à accepter cette version à la lumière d'un fait plus récent ; lorsqu'il y a une dizaine d'années, j'ai accepté de diriger la très belle thèse de Laurent Kestel sur le PPF¹, j'ai dit à Laurent : « Dans vos recherches vous allez probablement tomber sur quelques noms qui existent toujours dans la discipline (j'ai peur d'avoir employé l'expression de « vaches sacrées »), vous m'en parlerez et je vous dirai ce que, à mon sens, vous pourrez écrire. C'est dans votre intérêt si vous voulez entrer dans la carrière universitaire et quant à moi je serais gêné de paraître indélicat à quelques collègues dont mon propre directeur de thèse ». Le regard de Laurent qui est un chercheur d'une totale conscience professionnelle s'est rembruni et j'ai bien senti qu'il n'appréciait pas cette possible atteinte à son indépendance d'esprit. Mais nous avons continué ensemble et quelques années après, au terme d'un long et méticuleux travail d'archives, il m'a dit avec un bon sourire « Rassurez-vous sur Jouvenel², il y a pas mal de choses, mais sur Duverger son rôle est très faible : quelques articles dans de petites feuilles locales à Bordeaux et dans les Pyrénées-Orientales (en 1937, donc à 20 ans), un passage éphémère dans l'évanescent organe directeur du mouvement de jeunesse et une rupture publique et indiscutable en juin 1938 ». La thèse de Laurent Kestel confirme d'ailleurs ce que dit Maurice Duverger de cet engagement passager dans son récit biographique³ et qui étonne à la lecture : « j'adhère au PPF... j'ai eu l'impression de virer à gauche, de m'engager aux côtés du peuple » (p.20) ou « que ma découverte de la classe ouvrière et de la gauche me conduise au PPF de Doriot, cela stupéfiera ceux qui voient les choses avec le simplisme qu'on leur prête aujourd'hui » (p.38). L'analyse serrée de Laurent Kestel confirme cela en montrant que la sociation du PPF résulte de la rencontre de deux groupes qui s'intéressent mutuellement, des intellectuels en rupture avec leur origine et des militants ouvriers

¹ Kestel L., « De la conversion en politique. Genèse et institutionnalisation du Parti populaire français, 1936-1940 », *Thèse de science politique*, Paris 1, 2006, 633 p. sur MD voir les pages 438 et 494-495.

² Maurice Duverger le fera venir comme professeur dans les premières années du département de science politique de la Sorbonne mais je crois que c'est plus en raison de son œuvre ultérieure que de la proximité politique de cette époque. D'ailleurs, dans ces années soixante-dix, les assistants d'extrême-gauche se battaient pour être affectés à Jouvenel !

³ Duverger M., *L'autre côté des choses*, Albin Michel, 1977, 235 p.

exclus du PCF ; d'ailleurs Doriot a été exclus, en autres, pour avoir prôné avant l'heure l'unité d'action entre le PCF et la SFIO. La suite est évidemment différente mais, on l'a dit, Maurice Duverger a rompu et se consacre désormais à sa thèse, de droit administratif⁴ comme il se doit si l'on veut préparer l'agrégation de droit public, à laquelle il est reçu premier en novembre 1942.

Commence alors une longue carrière universitaire et une œuvre foisonnante qui dépassera les frontières de l'Université, un bon millier d'articles dans le Monde selon le recensement fait à la fin de ses *Mélanges* !⁵

Je n'ai pas la prétention d'en présenter en quelques pages l'ensemble mais je retiendrai ce qui me paraît être trois intuitions remarquables : l'institutionnalisation de la discipline, l'effet des lois électorales bien sûr et la fameuse invention du « régime semi-présidentiel ».

I. L'institutionnalisation de la discipline

Rien à priori ne prédisposait le jeune agrégé de droit public, qui se retrouve bientôt à Bordeaux pour enseigner les finances publiques puis très vite, à la mort de Roger Bonnard, son directeur de thèse, le droit administratif, à devenir la figure principale de la science politique dans l'Université. Mais dès 1946, il songe à créer un centre d'études politiques qui devient tout de suite un des premiers IEP de province ; puisque Toulouse en avait obtenu un, il en fallait un à Bordeaux !⁶

La réputation qu'il acquiert très vite, notamment pour son rôle au Monde, lui permet de peser dans la modernisation du programme de la licence en droit et d'être, au milieu d'autres publicistes, l'un des artisans de la réforme de 1954. Si la place de la science politique y était encore modeste, le fait que le cours de droit constitutionnel soit désormais intitulé « droit constitutionnel et institutions politiques »

⁴ Elle porte, on le sait sur « L'affectation des immeubles domaniaux aux services publics ».

⁵ Barret-Kriegel B. et al., *Droit, institutions et systèmes politiques – Mélanges en hommage à Maurice Duverger*, PUF, 1987, 799 p. Ce recensement aux p. 776-790.

⁶ Voir Michel A., *op. cit.*, 1977, p. 102-103.

était une victoire plus que symbolique. On est malheureusement revenu ces dernières années sur cet intitulé, ce sous l'influence de l'école d'Aix, alors qu'il est tout de même évident que pour un étudiant de première année, ce sont les institutions – comment ça marche – qui comptent, pour le contentieux de la norme constitutionnelle, on peut attendre un peu !⁷

L'intuition remarquable fut de tirer parti de la recomposition du paysage universitaire parisien induite par la loi Edgar Faure, au lendemain des événements de mai 1968. Si la science politique existait un peu à la Faculté de Droit de Paris, où Maurice Duverger est élu en 1955, c'était sous condition de tolérance des juristes. Certes, il y a eu vite un DES de Science politique, il en fallait bien un puisqu'il était nécessaire d'avoir deux DES pour être candidat à l'assistantat ou à l'agrégation de « droit public et science politique »⁸, mais le choix des professeurs se faisait par la section de droit public avant ratification par l'assemblée des professeurs, dominée par les privatistes et en particulier les figures tutélaires des frères Mazeaud. Il n'était pas exceptionnel que le vote de la section soit inversé. De plus, l'attribution des cours se faisait selon la règle de séniorité sans tenir grand compte des recherches de l'intéressé, ainsi George Lavau élu à Paris se trouva gratifié du cours... d'aménagement du territoire, ce qui l'amena à émigrer très vite vers Science Po.

Maurice Duverger comprend tout de suite que cette recomposition peut permettre d'échapper à cette tutelle pesante et il est l'un des artisans, avec François Luchaire, mon père, Henri Bartoli, André Tunc et quelques autres, de la création de Paris 1 qui rassemble une fraction, disons moderniste, des juristes et une fraction, désireuse elle-aussi d'échapper au conformisme de la Sorbonne traditionnelle, des historiens emmenés par Hélène Ahrweiler. Dans cette université nouvelle, on choisit la spécialisation des UFR, UER à l'époque et Maurice Duverger en obtient une pour la science politique. Le coup

⁷ Sur l'influence de Maurice Duverger dans les transformations de la discipline voir, bien sûr, la thèse de François B., *Naissance d'une constitution – la cinquième république 1958-1962*, Presses de Science Po, 1996, p. 103-112.

⁸ Je suis du dernier concours -1972 – qui portait encore ce double intitulé !

de maître c'est de lui associer le nom de Sorbonne, elle y trouve sa place et naît ainsi le « Département de science politique de la Sorbonne » dont il sera le premier directeur. Il expliquait volontiers à l'époque que ce nom permettait une visibilité internationale ce qui se trouve parfaitement confirmé en ce moment même où les différentes universités parisiennes se battent pour porter ce nom... y compris Paris II au rebours de sa filiation ! Il est d'ailleurs symptomatique que dans la rubrique « titres et fonctions » qu'il rédige lui-même pour ses Mélanges⁹ il indique comme dernière étape de sa carrière « Professeur à la Sorbonne (Université de Paris I) ».

Depuis ce bastion, tout devient facile : une section CNU, un concours d'agrégation spécifique (il en préside le premier) et par là, la constitution d'un corps d'enseignants séparé des disciplines juridiques et qui recrutera de plus en plus parmi les jeunes gens originaires d'autres disciplines, bref, une branche de la science désormais autonomisée et institutionnalisée. Sans lui cela se serait peut être fait plus tard mais en tout cas c'est avec lui, et quelques autres qui l'accompagnent, que cela se fait ; quant à l'évolution de la discipline et ce qui me paraît être ses interrogations actuelles c'est un autre débat dans lequel je n'entrerai pas ici. En tout cas s'il a pu réussir dans cette entreprise – dans laquelle nous vivons aujourd'hui – c'est en raison de son autorité sur ce qui est alors le cœur du domaine, les partis et les élections.

II. Les lois de Duverger

Même s'il y a eu avant lui quelques tentatives partielles¹⁰, Maurice Duverger est bien le premier à proposer une théorie d'ensemble sur l'influence des modes de scrutin sur le système des partis. Il publie à ce sujet plusieurs articles à partir de 1946 et un exposé général

⁹ Précité p. 767-769.

¹⁰ Voir Riker W.H., *Le bipartisme et la loi de Duverger*, p. 405-423, in Barret-Kriegel B. et al., *op. cit.*, 1987, 799 p.

en 1950 dans un des premiers cahiers de la Fondation nationale des Sciences politiques¹¹ qui sera longuement développé dans son maître-livre « *Les partis politiques* », publié en 1951 et qui fera l'objet de nombreuses rééditions. Sa démarche consiste, on le sait, à partir de la variable privilégiée, peut-être unique, que serait le mode de scrutin, à observer si, d'un pays à l'autre, le même mode de scrutin entraîne la même situation quant au système de partis. À partir de là, une série de propositions qui se résument en trois lois bien connues : la représentation proportionnelle tend à un système de partis multiples, rigides et indépendants ; le scrutin majoritaire à deux tours tend à un système de partis multiples, souples et dépendants ; le scrutin majoritaire à un tour tend au dualisme des partis. Tel est essentiel des « *Duverger's laws* » selon la formule anglo-saxonne qu'il emploie volontiers, comme pour souligner le retentissement international de ses propositions. De fait, la répercussion de ces lois n'a pas cessé depuis un demi-siècle. Il suffit de consulter le sommaire des revues étrangères que publie la RFSP pour s'en convaincre et si, filiation bordelaise exige, le nom de Montesquieu est lié à la séparation des pouvoirs, celui de Maurice Duverger est inséparable de l'étude des lois électorales. On verra là quelque exagération mais il ne me paraît pas établi que la théorie du premier résiste plus à l'histoire que les lois du second.

Si je parle d'intuition, c'est que la démonstration est un peu hésitante. La science politique de l'époque hésite encore à la quantification et une théorie est appuyée par quelques exemples. Mais il est assez facile de trouver des contre-exemples qui conduisent à la démonstration inverse et c'est à ce quoi s'emploiera très vite Georges Lavau¹², dans sa « Contribution à une étude réaliste des partis politiques », précédée d'une préface de Maurice Duverger fair-play mais avec une pointe de condescendance : ainsi cet appel à la critique des « jeunes maîtres du droit public » alors que la différence d'âge est assez faible ! Plus tard, George Lavau, fair-play à son tour, reconnaîtra que Maurice Duverger

¹¹ Duverger M., (éd.), « L'influence des systèmes électoraux sur la vie politique », *CFNSP*, n° 16, 1950, 177 p. Sa contribution sous le titre « Systèmes électoraux et parti politiques » aux p. 11-68.

¹² Lavau G., « Partis politiques et réalités sociales. Contributions à une étude réaliste des partis politiques », *Cahiers FNSP*, n° 38, 1953, 169 p.

avait plutôt raison, même si bien entendu, le facteur électoral n'est pas unique, ce que l'intéressé admettra à son tour dans les dernières éditions de son grand livre en prenant l'image du frein et de l'accélérateur¹³.

Ce que l'on oublie un peu c'est que le matériau dont disposent les auteurs de l'époque est assez réduit : en 1950, on a tout juste les premières élections de l'après-guerre et l'essentiel ce sont celles qui vont de 1900 à 1940 dans une douzaine de pays soit en gros une centaine. Aujourd'hui le fichier que j'essaye de tenir à peu près à jour sur les élections dans vingt-deux régimes parlementaires en contient plus de 400... La première étude à reposer sur une quantification est celle de Douglas Rae¹⁴ (117 élections de 1945 à 1965). Même si elle les nuance fortement, elle confirme pour l'essentiel l'intuition de Duverger, comme le feront, avec une approche beaucoup plus sophistiquée, les auteurs plus récents (entre autres Butler, Grofman, Lijphart, Taagepera, etc.).

Il est vrai qu'a disparu au passage une loi secondaire selon la quelle la représentation proportionnelle favoriserait l'ascension rapide de nouveaux partis que le scrutin majoritaire freinerait, l'exemple essentiel étant la montée du parti national socialiste dans l'Allemagne de Weimar. Et celle-là, je la crois assez fautive, les recherches que j'ai pu faire à ce sujet montrant qu'il n'y a de différences significatives, pour ce qui est de la variation d'une élection à l'autre, qui soit liée au mode de scrutin (sous réserve de trouver l'instrument de mesure convenable de la variation, ce qui n'est pas si évident).

Il n'en reste pas moins que ces lois constituent une explication importante de l'état contemporain du système de partis. Je rêve parfois d'une grande galerie de l'évolution des partis politiques à l'image de celle qu'à construite le muséum pour les mammifères (cela justifierait un PRES avec cette noble institution !). La longue théorie (au double sens du terme) des partis politiques y serait dominée par trois figures tutélaires avec la large houppelande et le grand bâton qu'affectionnent les bergers : Stein Rokkan pour la naissance, Maurice Duverger pour l'évolution et Giovanni Sartori pour la polarisation : encore que

¹³ P. 292 dans l'édition Points politiques en 1976 (10^e édition, 384 p.).

¹⁴ Rae. W., *The political consequences of electoral laws*, New Haven, Yale U.P., 1967, 173 p.

Jean-Claude Colliard: profesor, constitucionalista, juez electoral y hombre honesto

pour ce dernier thème il faudrait reprendre la théorie puisque nous assistons aujourd'hui à une bipolarisation générale, quel que soit le mode de scrutin.

Ajoutons à cela que le dernier chapitre du livre de Maurice Duverger¹⁵, on l'oublie souvent, est consacré à l'influence des systèmes de partis sur les institutions politiques et c'est là qu'apparaît une autre intuition.

III. Le « régime semi-présidentiel »

Au début de ce chapitre, Maurice Duverger écrit : « les notions de cabinet ministériel, de question de confiance, de responsabilité politique, de dissolution n'ont plus la même signification dans le *two-party system* et le multipartisme »¹⁶ C'est le point de départ de ce que l'on appellera plus tard l'analyse stratégique des institutions, approche que revendique Maurice Duverger dès 1959 sous le nom d'analyse stratégeste¹⁷. Je crois, pour ma part, cette voie extrêmement féconde¹⁸ puisqu'elle consiste à considérer que le système politique dans son ensemble – autrement dit la réponse à la question fondamentale « comment ça marche ? » - est le résultat de la combinaison de deux sous-ensembles, le sous-ensemble institutionnel d'une part (la constitution et sa pratique) et le sous ensemble système de partis (partis et mode de scrutin donnant le résultat des élections) d'autre part.

S'il fallait une démonstration de la pertinence de cette approche, on la trouve, quelques années plus tard, dans les expériences françaises de cohabitation : on ne peut pas expliquer cette situation, soit le déplacement à peu près complet du pouvoir du Président de la

¹⁵ P. 465-549 dans la dixième édition, précitée.

¹⁶ Op. cit., p. 465-466.

¹⁷ Voir François B., op. cit., p. 106.

¹⁸ C'est celle que j'ai essayé de suivre, en quantifiant les pratiques, dans ma thèse dont l'idée initiale est née à l'occasion du séminaire que dirigeaient Maurice Duverger et Jean-Luc Parodi dans le 3^e cycle de Science Po : *Les régimes parlementaires contemporains*, Presses de la FNSP, 1978, 369 p.

République au Premier ministre par une analyse purement juridique comme celle que propose l'École d'Aix : rien dans la jurisprudence du Conseil Constitutionnel ne permet d'appréhender – et encore moins d'expliquer – ce déplacement. Symétriquement, une approche purement sociologique comme celle que soutiennent Bernard Lacroix et Jacques Lagroye¹⁹ n'en dit pas davantage : la genèse de l'institution présidentielle va largement en sens inverse, quant aux usages, ils n'existent évidemment pas en 1986 lorsque le problème se pose, même s'ils s'installent peu à peu au point que l'on peut considérer en 1997, point de départ de la troisième cohabitation, qu'une autre « convention de la Constitution », pour reprendre un terme cher à Pierre Avril, est désormais si solidement installée que la marche à suivre va de soi.

La situation est en revanche très facile à expliquer selon la démarche duvergérienne : le poids du système de partis donné par le résultat des élections déterminé pour partie par le système électoral (qu'on pense au changement de mode de scrutin pour 1986) joue totalement en faveur du Président chef de la majorité parlementaire dans ce cas, du Premier ministre qui trouve la même ressource dans le cas inverse.

Curieusement, Maurice Duverger néglige un peu cette variable lorsqu'il propose une autre intuition celle du « régime semi-présidentiel », il revendique la paternité de la dénomination dans sa notice biographique²⁰. Il est vrai que le terme a eu à son tour un très large succès : il est d'usage courant en France (même si l'on a tendance à parler aujourd'hui d'hyper-présidentialisme) et au Portugal, mais pour autant je ne suis pas sûr que la notion soit exacte comme j'ai déjà essayé de la montrer²¹. Le point de départ de la proposition se trouve à nouveau dans une intuition : n'y aurait-il pas quelque chose de commun entre les sept régimes parlementaires européens qui ont pratiqué (Weimar) ou pratiquent (Autriche, Finlande, France, Irlande, Islande, Portugal) l'élection du Président de la République au suffrage

¹⁹ Voir l'ouvrage qu'ils ont dirigé. Voir Lacroix B. et Lagroye J., *Le président de la République – usages et genèses d'une institution*, Presses FNSP, 1992, 402 p.

²⁰ Voir Barret-Kriegel B. et al., *op. cit.*, 1987.

²¹ Voir mon article. « sur le qualificatif semi-présidentiel », p. 229-234 in *Mélanges Gélard, Montchrestien*, 2000, 489 p.

universel. Dans « Échec au roi »²² Maurice Duverger répond oui et en tire la notion mais cela ne marche pas très bien puisque pour l'Autriche, l'Irlande et l'Islande au moins, le président n'a pas d'influence déterminante. Aussi, dans un colloque qu'il dirige quelques années plus tard²³, Maurice Duverger corrige le tir en éliminant ceux qui ont « une apparence semi-présidentielle » pour ne retenir finalement que Weimar, la Finlande, la France et le Portugal. Soit, mais pour la Finlande ce n'est plus vrai depuis la révision constitutionnelle de 2000, pour le Portugal ce n'est que rarement vrai en raison d'une situation fréquente de cohabitation, encore que la dissolution du président Sanpaio en décembre 2004 aille dans le sens de l'auteur. Bref, il ne reste pour l'essentiel que la Ve République, ce qui limite singulièrement la catégorie même si d'autres exemples tendent à apparaître dans les nouvelles démocraties. Encore faut-il ajouter à mon sens que le caractère semi-présidentiel provient moins de l'élection elle-même que du phénomène qu'elle induit, à savoir que c'est le président de la République et non le Premier ministre, comme partout ailleurs, qui est le chef de la majorité parlementaire, ce sans doute en raison de la faible structuration des partis en France. Donc explication en réalité par le système de partis, quand Duverger contredit Duverger... De plus le régime reste parlementaire, les cohabitations le montrent, si l'on veut garder le qualificatif de semi-présidentiel mieux vaut l'accoler à système ou à mode de gouvernement²⁴ et si l'élection au suffrage universel ne permet pas de distinguer l'apparence et la réalité, c'est que le critère n'est pas à lui seul suffisant.

Il n'en reste pas moins que le terme existe et qu'il n'est pas prêt d'être remplacé. Et c'est là l'un des talents de Maurice Duverger : savoir dépasser le cercle un peu étroit des spécialistes pour atteindre le grand public. D'intuition en intuition son œuvre, même si elle est parfois plus un point de départ qu'un aboutissement, restera, pour notre discipline, comme l'œuvre majeure de la deuxième moitié du vingtième siècle !

²² Duverger M., *Échec au roi*, Albin Michel, 1977, 250 p.

²³ Duverger M., *Centre d'analyse comparative des systèmes politiques : les régimes semi-présidentiels*, PUF, 1986, 367 p.

²⁴ Voir mon article précité.

Un hombre de intuiciones*

Maurice Duverger es sobre todo el hombre que dio el gusto de la ciencia política a varias generaciones de estudiantes. Su obra sigue siendo un referente por dos de sus grandes intuiciones, que son la autonomía y la institucionalización de la materia; las famosas leyes de Duverger que explican la influencia del modo de sufragio en el sistema de partidos, y el análisis estratégico de las instituciones que desemboca en la noción, discutible, de régimen semipresidencial.

No es fácil hablar de Maurice Duverger, como su asistente, su estudiante en doctorado y la persona electa para remplazarlo y ocupar su cátedra vacante en la Universidad París I. Se debe evitar tanto la hagiografía como la abjuración. Por lo tanto, digo de una vez que le debo mucho y que siento mucho cariño por él, lo que no me impide criticar su obra.

Lo encontré por primera vez en la Facultad de Derecho de París, en el otoño de 1962, al inicio de mi carrera en el auditorio de Assas, donde daba el curso de Ciencia Política. Fue para nuestra generación politizada con la guerra de Argelia, la crisis del referéndum y la disolución de la asamblea, una revelación: ¡la felicidad de escuchar hablar de política en un curso, y descubrir la libertad de los estudiantes de la época, con un solo examen en mayo!

Desde luego, había también el curso de Derecho Constitucional de Georges Burdeau, pero nos parecía abstracto. Contrario a la clase de Maurice Duverger, en la que había grandes temas, como el poder en las sociedades animales como prototipo de las sociedades humanas, un mundo nuevo y fascinante. El descubrimiento también de la elocuencia, en la cual no tenía par, sino Robert Le Balle, profesor de Derecho Civil y ex primer secretario de la *conférence du stage*, o sea, ganador de

* Publicado en el número especial de *Revue internationale de politique comparée* de Maurice Duverger, vol. 17, 2011, núm. 1, pp. 13-21.

este concurso de elocuencia, con largos periodos oratorios, que generaba sonrisas al inicio y, posteriormente, admiración.

Dos hombres son la causa de mi interés por la ciencia política y el derecho constitucional: Maurice Duverger, con su clase, y Jean Virole, por sus trabajos dirigidos en los que enseñaba todas las técnicas de la lección de la agregación. Luego, en el Instituto de Ciencias Políticas, Alain Lancelot y Jean-Luc Parodi reafirmaron mi vocación.

El talento de Maurice Duverger, en un auditorio repleto, se manifestaba de repente cuando gritaban ¡PPF-PPF! Fingía no escuchar y después de un momento empezaba a contar la historia de un joven de 20 años en la década de 1930:

¿Creen que la III República delicuescente podía ser un modelo para nosotros?
¿Que Daladier Chautemps o Herriot eran nuestros modelos? Claro, había el comunismo, pero sabíamos que Stalin no era un héroe, o el socialismo con Blum, que no era posible en el ámbito católico en el que me desenvolvía. Por lo tanto, varios pensaron que Doriot¹ proponía otra cosa, lo creí antes de dejarlo en junio de 1938.

Después, el auditorio se tranquilizaba hasta el inicio de clases del año siguiente.

Tiempo a aceptar esta versión, a la luz de la tesis de Laurent Kestel acerca del PPF,² que confirmaba lo que dijo Maurice Duverger en su autobiografía: la asociación del PPF resulta del encuentro de dos grupos intelectuales en ruptura, con su origen y militantes obreros excluidos del Partido Comunista Francés. Cuando este partido empezó a defender la colaboración con los nazis, Maurice Duverger se dedicó a su tesis de doctorado en Derecho Administrativo para preparar la especialidad en Derecho Público, en la cual alcanzó a ocupar el primer lugar en 1942. A partir de ahí, empieza una carrera universitaria y una obra abundante, que va más allá de la academia, con ¡más de un millar de artículos publicados en el periódico *Le Monde*!³

¹ Político que participó en la política de colaboración del Estado francés con los nazis.

² Kestel L., "De la conversion en politique. Genèse et institutionnalisation du Parti populaire français, 1936-1940", *Thèse de science politique*, París 1, 2006, p. 633, de M. D. véanse pp. 438 y 494-495.

³ Barret-Kriegel B. et al., *Droit, institutions et systèmes politiques—Mélanges en hommage à Maurice Duverger*, PUF, 1987, p. 799. Ce recensement aux pp. 776-790.

En este ensayo no pretendo presentar todo, solo tres intuiciones destacables: la institucionalización de la materia, el efecto de las leyes electorales en el sistema político y la famosa invención del régimen semipresidencial.

I. La institucionalización de la materia

Nada predisponía que Duverger, que enseñaba el derecho público y luego el derecho administrativo, se volviera la figura principal de la ciencia política en la academia francesa. Sin embargo, en 1946 pensó en crear uno de los primeros centros de estudios políticos en provincia, en Burdeos, después de Tolosa.

La fama que obtuvo muy rápidamente por su papel en el periódico *Le Monde* le permitió influir en la modernización del programa de la carrera de derecho y ser uno de los actores de la reforma de 1954. Aunque en la ciencia política todavía ocupaba un lugar modesto, el hecho de lograr que el curso de derecho constitucional se llamara Derecho Constitucional e Instituciones Políticas constituyó una victoria simbólica. Desafortunadamente, estos últimos años se cambió esta tendencia por la influencia de la Escuela de Aix, no obstante, para el estudiante en primer año, lo importante son las instituciones y cómo funcionan, ya que el litigio en materia de norma constitucional puede esperar un poco.

Su intuición destacable fue aprovecharse de la reforma universitaria iniciada por la Ley Faure, después de mayo de 1968. Si bien había un posgrado de Ciencia Política (por necesidad, ya que se requería dos posgrados para ser asistente o presentar la especialidad en Derecho Público y Ciencia Política) y que ya existía en la Facultad de Derecho de París, donde es electo M. Duverger en 1955. La selección de los maestros se encontraba a cargo de la sección de Derecho Público, anterior a su ratificación por la asamblea de los profesores, dominada por los privatistas como los hermanos Mazeaud. No eran escasas las modificaciones, y la atribución de los cursos se hacía según la edad, sin importar las investigaciones del designado.

Maurice Duverger entiende de inmediato que esta reforma puede permitirle salir de esta tutela pesada y participar con François Luchai-

re (mi padre), Henri Bartoli, André Tunc y unos más en la creación de París I, junto con algunos juristas modernistas y unos historiadores liderados por Hélène Ahrweiler. Ahí obtiene la responsabilidad de la materia de Ciencia Política, a la cual añade el nombre Sorbona: el Departamento de Ciencia Política de la Sorbona, ya que este le ofrece una visibilidad internacional.

Después, todo se vuelve sencillo: constituye una sección autónoma e institucionalizada de la ciencia política, con profesores que vienen de otras disciplinas diferentes a la de derecho. Se lograron realizar estos cambios gracias a él y a su autoridad en el núcleo de la materia, los partidos y las elecciones.

II. Las leyes de Duverger

Aunque hubo varios intentos antes de él, Maurice Duverger es el primero que propone una teoría general de la influencia de los modos de sufragio en el sistema de partidos. Publica acerca del tema varios artículos en 1946, así como en 1950, en uno de los primeros libros de la Fundación Nacional de las Ciencias Políticas⁴ una presentación general que desarrollaría posteriormente en su libro magistral *Les partis politiques*, publicado en 1951, y cuya premisa es: un mismo modo de sufragio da lugar a los mismos efectos en otros países, en cuanto al sistema de partidos. De ahí surgen tres leyes: la representación proporcional tiende a generar un sistema de partidos múltiples, rígidos e independientes; el sufragio mayoritario con dos vueltas tiende a generar un sistema de partidos múltiples, flexibles y dependientes, y el sufragio mayoritario con una sola vuelta tiende a generar un bipartidismo. La fama de estas leyes sigue viva hasta hoy. Basta con consultar el índice de las revistas internacionales para convencerse. Así como se relaciona el nombre de Montesquieu con la separación de los poderes; el de Maurice Duverger está vinculado con el estudio de las leyes electorales.

⁴ Duverger M., (ed.), "L'influence des systèmes électoraux sur la vie politique", *CFNSP*, núm. 16, 1950, p. 177. Su contribución con el título "Systèmes électoraux et parti politiques", pp. 11-68.

Si hablo de intuiciones es que la demostración no se podía comprobar, ya que en aquella época eran pocos los ejemplos para apoyar una teoría, lo que facilitó la búsqueda de contraejemplos como lo hizo Georges Lavau,⁵ en su *Contribution à une étude réaliste des partis politiques*, (con un prefacio de Maurice Duverger), aunque reconoció después que M. Duverger tenía la razón, a pesar de que el factor electoral no era el único, lo que M. Duverger reconoció a su vez.⁶ Dicho esto, se olvida que los autores de la época tenían poco material. En 1950, se llevan a cabo las primeras elecciones después de la Segunda Guerra Mundial, a las cuales se añadieron las elecciones que se realizaron en 12 países entre 1900 y 1940, es decir, una centena. Mi propio fichero contiene 400 elecciones, de 22 regímenes parlamentarios. El primer estudio que se basa en otro cuantitativo es el de Douglas Rae⁷ (117 elecciones de 1945 a 1965), el cual confirma las intuiciones de M. Duverger, aunque con matices, así como lo harían Butler, Grofman, Lijphart y Taagepera, autores más modernos, con unas perspectivas más sofisticadas.

Solo desapareció una ley secundaria que me parece falsa, según la cual la representación proporcional favorecería el ascenso rápido de nuevos partidos a diferencia del sufragio mayoritario, como, por ejemplo, el Partido Nacional Socialista durante la República de Weimar en Alemania.

Sin embargo, estas leyes explican en gran parte el estado contemporáneo del sistema de partidos. Sueño a veces con una gran galería de la evolución de los partidos políticos, como lo hizo el Museo de Historia Natural para los mamíferos. La amplia teoría de los partidos sería encabezada por tres figuras: Stein Rokkan por su nacimiento, Maurice Duverger por su evolución y Giovanni Sartori por su polarización; aunque se debería retomar la teoría de este último tema, ya que observamos una bipolarización general, sin importar el modo de sufragio.

⁵ Lavau G., "Partis politiques et réalités sociales. Contributions à une étude réaliste des partis politiques", *Cahiers FNSP*, núm. 38, 1953, p. 169.

⁶ P. 292 en la edición *Points politiques de 1976* (10.^a ed., p. 384).

⁷ Rae. W., *The political consequences of electoral laws*, New Haven, Yale U. P., 1967, p. 173.

Para terminar, citamos el último capítulo del libro de Maurice Duverger,⁸ muchas veces olvidado, dedicado a la influencia de los sistemas de partidos en las instituciones políticas, de donde proviene otra intuición.

III. El régimen semipresidencial

Al inicio de este capítulo, Maurice Duverger escribe: “las nociones de gabinete ministerial, de cuestión de confianza, de responsabilidad política, de disolución no tienen más la misma significación en el *two-party system* y el multipartidismo”.⁹ Ello constituye el punto de salida de lo que se llamaría el análisis estratégico de las instituciones, que consiste en considerar que el sistema político en su totalidad —o sea, contestar a la pregunta fundamental ¿cómo funciona?— es el resultado de la combinación de dos subconjuntos, el componente institucional (la Constitución y su práctica) y el componente de sistema de partidos (partidos y modo de sufragio hacen el resultado de las elecciones).

Para demostrar lo pertinente de esta perspectiva, se pueden considerar las experiencias francesas de cohabitación. En efecto, no se puede explicar la transferencia casi completa del poder, del presidente de la República al primer ministro, con un análisis meramente jurídico, nada en la jurisprudencia del Consejo Constitucional permite aprehenderlo y menos explicarlo. Simétricamente, una percepción meramente sociológica, como la de Bernard Lacroix y Jacques Lagroye,¹⁰ no es más explícita, ya que el origen de la institución presidencial de la Quinta República se opone a ella, además los usos no existen en 1986 cuando se plantea el problema; al contrario de 1997, cuando inicia la tercera cohabitación y que el otro convenio de la Constitución, para retomar un término de Pierre Avril, ya estaba establecido. La situación

⁸ *Supra*, 10.^a ed., pp. 465-549.

⁹ *Op. cit.*, pp. 465-466.

¹⁰ Véase Lacroix B. y Lagroye J., *Le président de la République—usages et genèses d'une institution*, Presses FNSP, 1992, p. 402.

Jean-Claude Colliard: profesor, constitucionalista, juez electoral y hombre honesto

la explica, al contrario, muy bien la teoría de Duverger: la importancia del sistema de partidos que resulta de las elecciones determinadas por parte del sistema electoral favorece, en un caso u otro, al presidente o al primer ministro como jefe de la mayoría parlamentaria.

De manera extraña, no se toma en cuenta esta variable cuando propone otra intuición, la del régimen semipresidencial, apelación que afirma haber creado y que tuvo éxito en Francia (hoy se habla más de hiperpresidencialismo) y en Portugal, aunque la noción no sea exacta.¹¹ Esta intuición descansa en la semejanza que existiría entre los 7 regímenes parlamentarios, antiguos o actuales, con elección del presidente por el sufragio universal directo (la República de Weimar, Austria, Finlandia, Francia, Irlanda, Islandia, Portugal). Describe Maurice Duverger estas semejanzas en el libro *Échec au roi*,¹² sin embargo, no funciona muy bien con el caso de Austria, Irlanda e Islandia, ya que el presidente no tiene influencia determinante. De ahí, propone la noción de países con una apariencia semipresidencial. Por lo tanto, solo quedan Weimar, Finlandia, Francia y Portugal. Perfecto, pero todo cambió en Finlandia con la reforma constitucional de 2000; en Portugal, se trata raramente de un régimen semipresidencial, en razón de las cohabitaciones frecuentes, aunque la disolución de la asamblea por el presidente Sanpaio en diciembre de 2004 refuerza la posición de Duverger. En resumen, solo queda la Quinta República, lo que limita mucho la categoría, aunque otros ejemplos tienden a aparecer en las nuevas democracias. Cabe señalar también que no solo la calidad de país semipresidencial proviene menos de la elección presidencial en sí, sino del hecho de que el presidente de la República —y no el primer ministro, como en los otros países— es el jefe de la mayoría parlamentaria, dado la poca estructuración de los partidos en Francia, pues el sistema de partidos explica la situación. Además, el régimen sigue siendo parlamentario, como lo enseñan las cohabitaciones, por lo tanto, sería mejor hablar de sistema o modo de gobernación semipresidencial; también si el criterio de la elección presidencial por el sufragio universal no basta para distinguir entre apariencia y realidad, es que este solo no es suficiente.

¹¹ Véase mi artículo “Sur le qualificatif semi-présidentiel”, pp. 229-234 en *Mélanges Gélard, Montchrestien*, 2000, p. 489.

¹² Duverger M., *Échec au roi*, Albin Michel, 1977, p. 250.

Un hombre de intuiciones

A pesar de eso, sigue vivo el término en razón del mero talento de Maurice Duverger, o sea, de su capacidad de hablar al público en general y no solo a los especialistas. De una intuición a otra, su trabajo, como punto de salida, es la obra magistral de nuestra disciplina en la segunda mitad del siglo xx.

Épilogue

Bonjour à tous. Je suis déjà très honorée d'avoir été invitée à cette manifestation en l'honneur de Jean-Claude, et je suis également très honorée de parler la première comme Manuel vient de m'y inviter, merci Manuel !

Je suis très émue, comme vous pouvez l'imaginer. Malgré mon émotion je voudrais vous remercier et dire simplement quelques mots pour vous exprimer ma gratitude, car émotion et gratitude sont les deux sentiments qui m'étreignent aujourd'hui en ces circonstances très particulières d'un hommage à ce professeur français qui était passionné de droit électoral, amoureux du Mexique et, qui était mon mari. Ce, au cours de cette réunion nationale des magistrats électoraux à Querétaro.

Émotion, car cet hommage va de pair avec la publication d'un nouveau livre de « Mélanges mexicains ». Un certain nombre d'entre vous avaient déjà eu la gentillesse de bien vouloir collaborer aux Mélanges français qui m'ont été remis le 28 d'avril 2014 peu après la mort de mon mari. Votre ambassadeur en France à l'époque, son Excellence Augustin García-López, avait tenu à venir et à dire quelques mots, j'en avais été extrêmement touchée.

Émotion d'autant forte que c'est la première fois que je reviens au Mexique depuis notre dernier voyage qui remonte, effectivement, au début du mois de septembre 2013 lorsque Jean-Claude reçut le Doctorat Honoris Causa de l'Université Autonome de Nuevo León à

Épilogue

Monterrey. Je savais bien, lorsque nous avons quitté la maison de notre cher ami Dong Nguyen, que nous n’y reviendrions plus ensemble, que c’était vraiment la dernière fois.

Me voici, donc, je suis revenue toute seule, sans lui, mais pas vraiment toute seule puisque notre ami Jean-Philippe Derosier a eu la gentillesse de m’accompagner dans ce voyage, depuis Paris. Vous entendrez sa brillante contribution tout à l’heure.

Émotion, enfin, parce que vous honorez en ce mois de mars — et, je sais que ce n’est pas une coïncidence — à la fois l’anniversaire de sa venue au monde, étant donné qu’il est né le 15 mars 1946 (il aurait eu 70 ans) et, du jour où il l’a quitté, cela fera deux ans dans quelques jours. C’est un beau symbole !...

Aujourd’hui, ce 18 mars, nous sommes tous ici réunis à Querétaro et, je mesure l’honneur que lui fait le Tribunal Électoral Fédéral, d’où mon immense gratitude envers le Président Constancio Carrasco, ainsi que l’ensemble des magistrats ici présents. Avec, une attention particulière pour notre ami Manuel González Oropeza qui a — je sais — tenu fermement à ce que cette session d’hommage ait lieu et a tout fait pour être là ce matin avec nous en dépit du petit problème de santé rencontré dans sa hâte à nous rejoindre.

Je remercie aussi de tout cœur bien sûr Madame Janine Otálora qui a bien voulu modérer cette session et qui a connu autrefois mon beau-père le doyen Claude-Albert Colliard. C’est donc une affaire familiale que nous retrouvons à la génération d’après. Elle lui avait même fait visiter avec le professeur Rivero, le site de Teotihuacan, « *Le lieu où les hommes deviennent des Dieux* », un des rares endroits du monde, se plaisait à dire mon époux, où l’on sent vraiment la transcendance.

Comment Jean-Claude est-il venu au Mexique ? Notre ami Dong vous en dévoilera le secret. Je le laisserai vous en parler. Je voudrais simplement vous dire que Jean Claude est venu, pour la première fois, au Mexique en 1997. Ce premier voyage fut pour lui un véritable coup de foudre. Il avait enfin rencontré un pays où les débats politiques comme juridiques et, où la chose électorale, étaient de véritables passions. C’est-à-dire un véritable « *pays de cocagne* » comme nous disons en France, pour un homme comme lui, passionné par la politique autant que par le droit électoral.

Il en est revenu aussi enthousiasmé que passionné tant par les personnes rencontrées que par la magnificence des sites visités.

Pour ma part, j'ai manqué ce premier déplacement au Mexique. Par la suite, ce ne fut pas le cas et, je serais incapable de dire combien de fois je l'ai accompagné ici. Un douzaine de fois peut être ? Plus sans doute. Une vingtaine de fois ? Je ne sais. Au moins une fois par an, parce que, après quelques mois d'absence, nous commençons à ressentir le mal du pays, le mal de votre pays. Comme vous le voyez, notre histoire d'amour avec le Mexique s'écrit depuis vingt ans et, pour ma part, se poursuit ...

Maintenant, si vous le permettez, puisque je parle en tant qu'épouse, j'aimerais vous donner un éclairage plus personnel sur l'homme qu'était Jean-Claude Colliard, comment il est devenu un fin spécialiste du droit électoral et de science politique, avant de se lancer, plus tard, dans la vie politique. Car le garçon que j'ai connu, moi, très jeune, ne « *faisait pas de politique* ». Sa famille était une famille de gauche, très républicaine, libérale, mais il n'était pas militant, ni même inscrit à aucun parti politique. Lorsque nous nous sommes connus je n'avais pas tout à fait dix huit ans, lui en avait un peu plus de vingt. Nous étions étudiants à l'Institut d'Études Politiques de Paris en 1966. Il se trouve que nous étions, moi, en deuxième année, lui, en troisième, dans une conférence commune (l'équivalent des travaux dirigés dans une faculté de droit). Dès la deuxième séance, il s'est assis à côté de moi. Nous ne nous sommes plus quittés.

Le connaissant depuis fort longtemps, il m'est facile d'éclairer certains points de son parcours. À commencer par, comment Jean-Claude est devenu un spécialiste en sciences politiques ?

Le président Carrasco, dans le prologue qu'il fait dans les nouveaux Mélanges mexicains, donne à Jean-Claude ce beau titre de « *maestro* » en pensant effectivement aux nombreux disciples qu'il avait ici au Mexique. Jean-Claude parlait d'eux comme de ses « *enfants académiques mexicains* », que je considérais un peu comme les miens.

Lui-même avait eu la chance d'avoir eu deux maîtres tout à fait exceptionnels. Le premier, André Hauriou, qu'il appelait avec tendresse son « *vieux Maître* » — grand nom du droit constitutionnel, et, homme rare — dont il est devenu l'assistant au cours de ses dernières années académiques. Le second — aussi différent qu'il se peut — mais, non moins brillant — précurseur de la science politique — fut Maurice Duverger. Il devint à son tour son assistant

Épilogue

et fit sa thèse sous sa direction, laquelle porte sur « *Les régimes parlementaires contemporains* » devenue un véritable classique. Dans cet ouvrage il recensait toutes les élections qui ont eu lieu dans vingt-quatre pays d'Europe, et les gouvernements qui en étaient issus depuis la deuxième guerre mondiale. Il en avait tiré un certain nombre d'enseignements, mais aussi de lois, toujours pertinents aujourd'hui. Ce fut, de toute évidence, le début de sa passion pour le droit électoral.

Il faut dire également que Jean-Claude fut, jusqu'au bout, le disciple de Maurice Duverger, dont la fin de vie fut triste — injustement oublié de ceux qui lui devaient pourtant beaucoup — alors qu'il fut un immense politologue. C'est lui introduit la science politique en France, avec ce livre magistral de 1954 sur « *Les partis politiques* » et, ce n'est pas rien ! C'était une époque où la science politique et les institutions politiques faisaient encore bon ménage. Nous avions des cours à la fois de droit constitutionnel et de science politique. Aujourd'hui, les choses sont très différentes, peut-être est-ce dû au fait que le système français d'agrégation a beaucoup évolué depuis 1972. Mon mari fut parmi les derniers participants à ce concours commun de droit public et de sciences politiques. À partir de 1972, les deux concours ont été séparés. Si bien que la science politique, en prenant son autonomie, a eu tendance parfois à glisser excessivement vers la sociologie, ce qui inquiétait Jean-Claude, lui qui avait une conception plus rigoureuse et, plus institutionnelle, dirons-nous, de cette discipline.

Ensuite, je veux vous parler des idéaux que nous avions à l'époque. Nous disons parfois que celui qui réussit sa vie est celui qui arrive à réaliser ses rêves d'enfant. Je crois que mon mari est dans ce cas. Il a eu une vie heureuse. Il a accompli effectivement la plupart des choses qu'il avait envie de faire dans sa jeunesse.

Quels étaient, au fond, les idéaux de ce garçon, qui grâce à des Maîtres hors du commun, fut initié à la Science politique autant qu'au droit électoral, qui soutint brillamment sa thèse à vingt six ans et fut agrégé au même âge ? Ses idéaux principaux étaient non négociables. C'étaient l'État, le service de l'État, le service public. Passer le concours de l'ÉNA ne l'intéressait pas. Les portes qu'il ouvrait, ainsi que les postes auxquels il donnait accès ne le faisaient pas rêver. Sa vocation, c'était le droit, surtout l'enseignement du droit. Il est vrai que le droit,

selon l'expression consacrée en France, « *il était tombé dedans quand il était petit* ». En effet, son père le Doyen Claude-Albert Colliard était un grand professeur de droit international et de libertés publiques dont les traités demeurent encore des textes fondamentaux. Il était par ailleurs, ce que l'on sait moins, le petit-fils du côté maternel, de Georges Ripert, sommité du droit privé.

Mon mari, effectivement, vécut dans ce milieu, intellectuel et universitaire, mais n'en déplaise à Bourdieu, s'il est devenu professeur, ce n'est pas uniquement par atavisme ou comme « *héritier* », il était vraiment avant tout — et, de cœur — un professeur. D'ailleurs, il s'est toujours fait appeler ainsi, quelles que soient les fonctions qu'il a occupées. Il avait même renoncé au titre de doyen — porté par son père — alors qu'il en a, lui aussi, exercé les fonctions à deux reprises : très jeune à la faculté de droit de Nantes, puis à la tête de l'UFR de Science politique de Paris I, plus tard.

Pour lui, le plus beau titre était d'être professeur. Il fut un Professeur, en parallèle des fonctions qu'il occupa au service de l'État, excepté pendant les sept passées à l'Élysée comme Directeur de Cabinet du Président François Mitterrand, lequel lui demanda de renoncer à ses enseignements. Hormis cette exception, il a toujours concilié à la fois son amour du professorat — base de sa vocation — avec toutes les activités publiques qu'il fut appelé à exercer et, qui n'étaient pas prévues du tout au départ, mais que les hasards de la vie lui offrirent.

C'est vrai, il était adoré par ses étudiants. Lorsque il était fatigué, rien ne le remettait plus en forme que se retrouver devant des amphithéâtres pleins à craquer de première année pour communiquer sa passion à ces esprits neufs, ou bien, en plus s comités, dans le cadre de séminaires de doctorat à expliquer les arcanes de l'ingénierie électorale, courbes et équations à l'appui.

C'était avant tout un professeur absolument passionné par tout ce qu'il faisait, et je crois, très sincèrement, que s'il n'avait pas fait de politique, il aurait été un homme pleinement épanoui puisque l'enseignement le comblait et faisait de lui un homme heureux. Notre vie a été finalement beaucoup plus compliquée et plus intéressante que cela. J'ai parlé des trois points, l'État, le Droit et l'enseignement. La politique, le troisième point, elle vint plus tard.

Épilogue

C'est là, le deuxième éclairage que j'aimerais partager avec vous : comment Jean-Claude juriste et politologue se trouva entraîné dans la vie politique.

Comme je vous l'ai dit, quand je l'ai connu, il ne faisait pas de politique. Le point de départ fut une rencontre qui le marqua pour toujours, une rencontre en 1969, par l'intermédiaire d'une amie commune avec celui qui devait devenir président de la République, François Mitterrand. À partir de là, sa vie prit un tour nouveau. Je me souviens l'avoir accompagné près du jardin du Luxembourg, où vivait François Mitterrand, qui croyait qu'il était venu lui demander son soutien pour être investi dans une circonscription pour se présenter à un mandat électoral. Celui-ci lui dit, que c'était impossible, qu'il était un homme politique fini, que c'était très gentil de sa part de venir, mais qu'il ne pouvait pas faire grand chose pour lui. Jean-Claude le vit effectivement en 1969, date qui n'était pas neutre. C'était la zone d'étiage de la popularité du Parti socialiste. La France sortait des présidentielles et avait élu Georges Pompidou tandis que la Gauche avec ses multiples candidats (François Mitterrand n'en était pas) avait atteint environ 5% des voix. C'est dire que Mitterrand était au creux de la vague, abandonné par ceux qui avaient misé sur lui pour faire carrière. D'où son étonnement qu'un jeune homme brillant vienne le voir pour lui dire : « *écoutez, j'ai envie de travailler avec vous, vos idées m'intéressent* ». François Mitterrand lui répondit, « *Si vous voulez, vraiment, travailler avec moi, pourquoi pas. Vous serez mon directeur de cabinet* ». C'est ainsi que commença toute cette histoire et, je continue de croire que c'est grâce à cette visite totalement désintéressée de mon mari, qu'en 1981, Mitterrand se souvint de lui tandis qu'il était doyen de la faculté de Nantes. Il lui demanda de le rejoindre à l'Élysée comme directeur de Cabinet adjoint, puis comme Directeur de cabinet de 1982 à 88.

À partir de là, nous allions avoir une vie balisée par le calendrier électoral et ses échéances fatidiques. Je voudrai vous épargner une biographie fastidieuse, que vous connaissez déjà. Pour autant, je ferai juste quelques commentaires sur des dates clefs de son parcours politique.

Jean-Claude Colliard: profesor, constitucionalista, juez electoral y hombre honesto

- 1971 : Épina y, où François Mitterrand prend la tête du parti socialiste pour mieux se lancer dans la conquête du Pouvoir pour la seconde fois.
- 1974 : élection Présidentielle — à laquelle nous avons pris une part active. Elle me passionna tellement qu'elle devint le sujet de mon mémoire de DES de Sciences politiques. François Mitterrand candidat manqua de peu l'élection avec 49.33% des voix mais date est prise pour l'avenir. Ce fut, en France, la première campagne présidentielle moderne menée avec des moyens de communication et des techniques nouvelles. Nous-nous sommes mariés dans la foulée, François Mitterrand nous fit le plaisir et l'honneur d'être témoin à notre mariage !
- 1981 : François Mitterrand alors Président de la République lui demande de travailler avec lui. Accepte-t-il de quitter pour un certain temps ses fonctions de doyen et de professeur et de l'accompagner à l'Élysée ? Jean-Claude répondit : « *monsieur le Président si cela signifie d'aller travailler avec vous, j'accepte !* » Ce fut évidemment absolument passionnant.
- 1988 : Deuxième rendez vous important lorsque devenu Président de l'Assemblée Nationale, Laurent Fabius lui demande à son tour d'être son Directeur de Cabinet. Nous voilà, après avoir connu l'exécutif, plongés dans la vie parlementaire. Ce fut là aussi une expérience formidable même pour moi qui, enseignante, avais la possibilité d'utiliser la magnifique bibliothèque de l'Assemblée Nationale où je pouvais avoir les statistiques les plus récentes du travail parlementaire sans compter l'accès à tous moments aux temps forts de l'hémicycle. Laurent Fabius quitta l'Assemblée en 1992. Il en fut de même pour Jean-Claude et tout le cabinet. Il revient alors à Paris 1, y est élu à la tête de l'UFR de Science Politique et se consacre avec plénitude à l'enseignement.
- 1998 : Laurent Fabius de nouveau Président de l'Assemblée Nationale, le nomme membre du Conseil Constitutionnel.

Jean-Claude connaît alors une troisième expérience, dans un troisième pouvoir, le Judiciaire. Nous avons donc connu successivement les trois pouvoirs de l'État. Ce n'était pas du tout prévu au départ alors que je devais partager une vie toute à fait classique d'un professeur

d'Université. J'ai eu la chance comme enseignante, de faire en quelque sorte des « travaux pratiques » à la fois dans le domaine exécutif, dans le domaine législatif, puis le judiciaire. Cette période au Conseil constitutionnel, qui dura neuf ans, fut aussi un véritable bonheur. Nous retrouvâmes, ensuite, le rythme des années universitaires.

Je saisis cette transition au vol, pour évoquer la toute récente nomination de Laurent Fabius comme Président du Conseil constitutionnel, par François Hollande. Clin d'œil de la vie puisque comme je viens de dire, c'est lui qui a nommé Jean-Claude dans cette même instance en 1998.

Nul doute qu'il en sera un grand Président. Il en prend la tête dans une période absolument clef, un véritable tournant pour l'institution, qui a été déjà amorcé par l'ancien Président Jean-Louis Debré. De fait, notre Conseil constitutionnel est en train de devenir une véritable Cour Suprême avec l'introduction du contrôle par voie d'exception et la pratique de la QPC qui multiplie considérablement le travail du Conseil. Mais cela lui donne aussi un pouvoir beaucoup plus déterminant. Le Président Fabius, ancien Ministre des Affaires étrangères, aura certainement à cœur de renforcer l'Institution à l'international. Il a, en conséquence, une lourde tâche devant lui ; de plus, nous allons vers une année électorale extrêmement difficile et le Conseil constitutionnel, en tant que juge des élections présidentielles et des élections législatives qui vont suivre, aura un travail considérable. J'espère que ses, désormais, nouvelles fonctions l'autoriseront à vous rendre visite !

Mais, revenons à Jean Claude. Il quitte le Conseil en 2007. Avant la fin de sa carrière universitaire, prévue en 2012, il a la joie de « boucler la boucle » en devenant en 2009 Président de l'Université Paris 1, Panthéon Sorbonne. Il revient dans *l'Alma Mater* après avoir occupé de hautes fonctions dans les palais de la République. Tous ceux qui l'ont connu connaissent sa modestie, ils savent que jamais il ne fut enivré par le pouvoir, qu'il a toujours gardé un détachement, une sagesse légendaire. En effet, il portait un regard un peu amusé sur le monde et gardait beaucoup de distance avec tout cela.

Lorsqu'il revient comme président à l'Université, il est déjà malade. Pour autant, il a le courage, au cours des deux années suivantes, d'assumer la présidence du PRES HESAM, (Pôle de Recherche et

d'enseignement supérieur — Hautes Études Sorbonne Arts et Métiers). Fonction pour laquelle il s'est beaucoup investi. Le Gouvernement de l'époque souhaitait créer des synergies entre les universités et les grandes écoles (système si particulier à la France), « lieux d'excellences » que chacun représente pour sa part.

Depuis quelques années il était aussi Président de la Fondation Santé de étudiants de France. Cette Fondation est en charge de plus d'une douzaine d'hôpitaux réservés aux étudiants. Il fut en ce sens un Président bâtisseur. Lors des dernières années de sa vie, il a eu l'opportunité de faire construire de nouvelles implantations, dont une résidence qui portera le nom « Centre Colliard » et qui sera inaugurée d'ici quelques mois. Jean Claude agrandira, en outre, Paris 1 car il est parvenu à mettre à sa disposition une ancienne caserne près de la Sorbonne qui, aménagée, facilitera très largement la vie des étudiants — surtout, ceux de 1^{ère} et 2^{ème} année — qui ont leurs cours en face. C'est avec joie que je vous raconte tous ses projets auxquels j'ai été mêlée. Je suis heureuse et fière que beaucoup de ce qu'il a semé aboutisse.

Le garçon dynamique, ouvert, sportif que j'ai rencontré sur les bancs de science po était certes un fin intellectuel mais, la vie, avec lui, m'a fait découvrir qu'il était aussi un bâtisseur comme en témoignent toutes les aventures dans lesquelles il m'a entraînés et que j'ai eu le bonheur de partager avec lui. Un homme qui respirait le bonheur de vivre, doté d'un humour à toutes épreuves. Ce fut un privilège de vivre à ses côtés.

Rassurez-vous, j'arrive au terme de ces longues confidences.

Pour terminer je veux vous dire, que la vie de Jean-Claude fut belle, passionnante, amusante même et utile. Malgré son calme légendaire, il l'a mené avec passion. Il est parti avec l'estime de tous et l'affection de beaucoup, ce qui n'est pas évident au terme d'un parcours comme le sien, lui pour qui l'État, le droit et la politique furent de véritables passions.

Il a été un grand professeur, un grand juge constitutionnel, tout en gardant la tête froide sous les ors de la République.

Comme épouse, je voudrais ajouter que l'homme privé était à la hauteur de l'homme public, ce qui est rare. La complicité avec mon mari était complète sur tous les plans et, j'ai eu la chance de

Épilogue

l'accompagner dans tous les moments passionnants de sa vie. Sur le plan privé il était un homme heureux, simple, aussi sage que juste, un homme qui respirait le bonheur de vivre.

À travers cet hommage que vous lui rendez et ces publications, c'est sa mémoire que vous faites vivre et j'en suis extrêmement touchée. Je suis profondément convaincue que « *ne meurent vraiment que ceux dont ne parle plus* ». C'est pourquoi je vous remercie de tout mon cœur de faire que nous parlons encore de Jean Claude, ici à Querétaro très, très loin de chez nous et, que grâce à vous sa mémoire continue à vivre à travers votre affection, la même affection avec laquelle vous m'accueillez aujourd'hui, pour laquelle je vous remercie encore une fois de tout cœur.

Sylvie Colliard

Epílogo

Buenos días a todos. Me siento muy honrada por haber sido invitada a participar en este acto realizado en honor a Jean-Claude y también por hacer uso de la palabra primero, como me invitó a hacerlo Manuel. Gracias, Manuel.¹

Estoy muy conmovida, como lo pueden imaginar. A pesar de mi emoción, quisiera agradecerles y decirles sencillamente unas palabras que reflejan mi gratitud, ya que la emoción y la gratitud son los dos sentimientos que tengo en las circunstancias muy peculiares de este homenaje, rendido, en el marco de este Encuentro Nacional de Magistrados Electorales en Querétaro, a ese catedrático francés, apasionado por el derecho electoral y enamorado de México, quien era mi marido.

Emoción, ya que este homenaje va acompañado de la publicación de un nuevo libro de misceláneas mexicanas.² Algunos de ustedes, gentilmente, ya nos habían hecho el favor de colaborar en las misceláneas francesas en honor a Jean-Claude que me fueron entregadas el 28 de abril de 2014, poco tiempo después de la muerte de mi marido. Su entonces embajador en Francia, su excelencia Agustín García-López,

¹ El magistrado Manuel González Oropeza.

² El título *Mélanges mexicains*, “misceláneas mexicanas”, por su traducción literal, hace referencia a la publicación francesa en homenaje a Colliard titulada *Mélanges en l'honneur de Jean-Claude Colliard*.

consideró importante acudir a ese acto y pronunciar unas palabras, lo que me conmovió mucho.

Emoción, aún más grande, ahora que regreso a México desde nuestro último viaje, que se remonta al inicio de septiembre de 2013, cuando Jean-Claude obtuvo el grado de doctor *honoris causa* de la Universidad Autónoma de Nuevo León, en Monterrey. Ya sabía, saliendo de la casa de nuestro querido amigo Dong Nguyen, que nunca regresaríamos aquí juntos, que era verdaderamente la última vez.

Pues aquí me encuentran sola, sin él, pero no verdaderamente sola, ya que nuestro amigo Jean-Philippe Derosier aceptó gentilmente acompañarme desde París en este viaje. En un momento, escucharán su brillante ponencia.

Emoción, para terminar, ya que se celebran durante este mes de marzo —y sé que no es una coincidencia— tanto su cumpleaños —ya que nació el 15 de marzo de 1946. Habría cumplido 70 años— como el día de su fallecimiento en unos días, hace dos años ¡Es un símbolo muy bonito!

Hoy, 18 de marzo, estamos aquí en Querétaro y tengo conciencia del gran honor que le hace el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. De ahí viene mi inmensa gratitud hacia su presidente, Constancio Carrasco, así como hacia todos los magistrados aquí presentes, especialmente a nuestro amigo Manuel González Oropeza, que insistió, lo sé, para que este homenaje se llevara a cabo, e hizo todo lo posible por estar con nosotros esta mañana, a pesar del pequeño problema de salud que lo apresuró para alcanzarnos.

Le agradezco, igualmente, con todo mi corazón, a la señora Janine Otálora, quien aceptó moderar esta sesión; ella que conoció también a mi suegro, el decano Claude-Albert Colliard. Se trata, entonces, de un asunto familiar con la siguiente generación. Hasta le hizo visitar, con el profesor Rivero, Teotihuacán, “el lugar donde los hombres se vuelven Dioses”, uno de los pocos lugares en el mundo donde se siente realmente la trascendencia, como le gustaba decir a mi esposo.

¿Cómo llegó Jean-Claude a México? Nuestro amigo Dong les revelará el secreto. Le dejo hablarles de esto. Querría solo decirles que Jean-Claude vino a México por primera vez en 1997. Este viaje lo hizo enamorarse a primera vista. Por fin, había encontrado un país donde los debates políticos, así como los jurídicos y los temas electorales,

eran una verdadera pasión. Es decir, un verdadero *pays de cocagne*, como se dice en francés, para un hombre como él, apasionado, tanto por la política como por el derecho electoral.

Regresó tan entusiasmado como apasionado por las personas que había encontrado, así como por la magnificencia de los sitios visitados.

Me perdí ese primer viaje a México, pero no los siguientes, y sería incapaz de decirles cuántas veces lo acompañé aquí. ¿Doce veces tal vez? Más. ¿Veinte veces? No sé. Por lo menos una vez al año, ya que, después de unos meses, empezábamos a sentir añoranza por el país, por su país. Como lo pueden ver, nuestra historia de amor con México sigue escribiéndose desde hace 20 años, y por mi parte continúa.

Ahora, si me lo permiten, ya que hablo como esposa de Jean-Claude, me gustaría darles una perspectiva más personal acerca del ser humano que era Jean-Claude Colliard y cómo se convirtió en un especialista diestro en derecho electoral y ciencia política, antes de involucrarse, más adelante, en la vida política. En efecto, el hombre que conocí, muy joven, no se dedicaba a la política. Su familia era de izquierda, muy republicana y liberal, pero él no era militante ni estaba afiliado a un partido político. Cuando nos conocimos no había cumplido yo 18 años y él tenía un poco más de 20. Éramos estudiantes en el Instituto de Estudios Políticos de París, en 1966. Nos encontramos, yo en segundo año y él en tercero, en una conferencia común, lo que hoy llamamos trabajos dirigidos en las facultades de derecho. Desde la segunda sesión se sentó a mi lado. A partir de ahí nunca nos alejamos uno del otro.

Por conocerlo desde hace tanto tiempo, me es fácil aclarar algunos aspectos de su trayectoria, empezando con ¿cómo Jean-Claude se volvió un especialista en ciencias políticas?

El presidente Carrasco, en el prólogo de las nuevas misceláneas mexicanas, nombra a Jean-Claude con ese bonito título de *maestro*, pensando, de hecho, en los numerosos discípulos que tenía aquí en México. Jean-Claude hablaba de ellos como “sus hijos académicos mexicanos”, que consideraba un poco como los míos.

Él mismo tuvo la oportunidad de tener dos maestros, completamente excepcionales. El primero, André Hauriou, que llamaba con ternura “mi viejo maestro”, un gran nombre del derecho constitucional y un hombre extraordinario, de quien se volvió asistente durante sus últimos años académicos. El segundo fue Maurice Duverger, totalmente diferente al primero, pero tan brillante precursor de la ciencia

política. Se volvió, una vez más, su ayudante, y realizó su tesis con él dirigiéndolo, la cual trata de los regímenes parlamentarios contemporáneos, y se convirtió en un verdadero clásico.

En esa obra analizó las elecciones que se realizaron en 24 países de Europa y los gobiernos que estas generaron, desde la Segunda Guerra Mundial. Indujo de este análisis numerosas enseñanzas, así como leyes todavía pertinentes hoy en día. Eso fue, sin duda, el inicio de su pasión por el derecho electoral.

Se debe también decir que Jean-Claude fue, hasta el final, el discípulo de Maurice Duverger, cuyo fin de vida fue tan triste, olvidado injustamente por los que le debían mucho, a pesar de que fue un politólogo inmenso. Fue él quien introdujo la ciencia política en Francia, con una obra magistral de 1954 acerca de los partidos políticos. ¡Eso no es poco! En aquella época, la ciencia política y las instituciones políticas convivían en armonía; teníamos, al mismo tiempo, cursos de derecho constitucional y de ciencia política. Hoy en día las cosas son diferentes, tal vez porque el sistema francés de la *agregación*³ ha evolucionado mucho desde 1972. Mi marido fue uno de los últimos participantes de este concurso de oposición en derecho público y ciencias políticas. A partir de 1972, se dividieron los dos concursos, de tal manera que la ciencia política, al volverse autónoma, ha tendido a menudo a inclinarse excesivamente hacia la sociología, lo que preocupaba a Jean-Claude, quien tenía una concepción más rigurosa y más institucional, digamos, de esta disciplina.

Ahora, les quiero hablar de los ideales que teníamos en aquella época. Se dice, a veces, que el que logra su vida es el que hace de los sueños de su niñez una realidad. Creo que es el caso de mi marido. Tuvo una vida feliz. Cumplió efectivamente la mayoría de las cosas que quería hacer cuando era niño.

¿Cuáles eran, en el fondo, los ideales de este hombre joven, quien, gracias a maestros excepcionales, se inició tanto en la ciencia política como en el derecho electoral, defendió su tesis doctoral brillantemente a los 26 años y obtuvo la *agregación* a esa misma edad? Sus ideales principales no estaban sujetos a negociación, y eran el Estado, servir

³ Concurso que sirve para seleccionar a los profesores que enseñan en las facultades de derecho.

al Estado y el servicio público. No le interesaba presentar el concurso de la Escuela Nacional de Administración,⁴ no soñaba con las puertas que esta abría o los puestos que proponía. El derecho era su vocación; sobre todo enseñar el derecho. Desde luego, como dice el refrán en Francia: “il était tombé dedans quand il était petit.”⁵ En efecto, su padre, el decano Claude-Albert Colliard, era un gran catedrático de derecho internacional y libertades públicas, sus tratados todavía son fundamentales. Era también —menos lo saben— el nieto, por parte de su madre, de Georges Ripert, una eminencia en derecho privado.

Mi marido, efectivamente, ha vivido en este medio intelectual y universitario, pero, contrariamente a lo que asevera Bourdieu, si se volvió profesor no fue únicamente por atavismo o como “heredero”; era, realmente, sobre todo y de corazón, un profesor. Además, siempre, sin importar las funciones que desempeñaba, se hizo llamar de esa manera. Había igualmente renunciado al título de decano —el de su padre—, a pesar de que él también ejerció estas funciones dos veces: muy joven en la Facultad de Nantes y, más adelante, como titular del Departamento de Ciencia Política de la Universidad París 1.

Para él, el título más valioso era el de profesor. Fue profesor en paralelo con las funciones que desempeñó al servicio del Estado, excepto durante los siete años en el Palacio del Eliseo, como jefe de gabinete del presidente François Mitterrand, quien le pidió renunciar a sus clases. Fuera de esta excepción, siempre concilió su amor a la docencia —base de su vocación— con las actividades públicas que tuvo que desempeñar y que eran totalmente imprevistas al inicio, pero que las oportunidades de la vida le ofrecieron.

Es cierto: lo adoraban sus estudiantes. Cuando estaba cansado, nada le daba más energía que estar en un auditorio llenísimo, con estudiantes de primer semestre, para comunicar su pasión a estas mentes intactas, o bien, en *petit comité*, en el marco de seminarios de doctorado, explicando los arcanos de la ingeniería electoral con curvas y ecuaciones para comprobar su demostración.

⁴ Escuela que prepara a los funcionarios de alta jerarquía en Francia.

⁵ Lo que significa que, desde niño, estuvo acostumbrado a vivir en un entorno de expertos en derecho.

Era, sobre todo, un profesor totalmente apasionado de lo que hacía y creo sinceramente que, si no hubiera estado involucrado en la política, habría sido un hombre completamente realizado, ya que la docencia le satisfacía y le hacía un hombre feliz. Finalmente, nuestra vida fue mucho más compleja e interesante. Ya hablé de tres puntos: el Estado, el derecho y la docencia. La política, el cuarto punto, llegó más tarde.

Ahí empieza el segundo tema que quiero compartir con ustedes: cómo Jean-Claude, jurista y politólogo, se involucró en la vida política.

Como lo mencioné anteriormente, cuando lo conocí no tenía actividades políticas. El origen de todo fue una reunión que impactó su vida para siempre; una reunión, en 1969, por medio de una amiga en común, con quien se convertiría en presidente de la República: François Mitterrand. A partir de ese momento su vida tomó un nuevo camino. Recuerdo haberlo acompañado cerca del Jardín de Luxemburgo, donde vivía Mitterrand, quien creyó que venía a pedirle su apoyo para ser designado en un distrito como candidato a un cargo de elección popular. Le dijo que no era posible, que él era un político cuya carrera estaba terminada, que era muy gentil en venir a visitarlo, pero que no podía hacer mucho por él. Jean-Claude lo vio, efectivamente, en 1969, y la fecha tiene su importancia, pues la popularidad del Partido Socialista estaba en su nivel más bajo. Acababan de celebrarse las elecciones presidenciales, que ganó Georges Pompidou, mientras que la izquierda, con sus múltiples candidatos —Mitterrand no era uno de ellos—, alcanzó cerca de 5% de la votación. Es poco decir, entonces, que Mitterrand estaba en un momento muy difícil de su vida política, abandonado por quienes habían apostado por él para desarrollar su carrera profesional. De ahí el asombro que le provocó la visita de un joven brillante para decirle: “Escúcheme, quiero trabajar con usted, sus ideas me interesan”. François Mitterrand contestó: “Si quiere realmente trabajar conmigo, ¿por qué no? Lo nombraré jefe de gabinete”. Así empezó esta historia y sigo pensando que es por esa visita totalmente desinteresada de mi marido que, en 1981, Mitterrand se acordó de él, decano de la Facultad de Nantes en aquel momento, y le pidió seguirlo al Palacio del Eliseo, como jefe de gabinete adjunto, y después como jefe de gabinete, de 1982 a 1988.

A partir de ahí, el calendario electoral y sus fechas decisivas estructuraron nuestra vida. No quiero hacerles una biografía fastidiosa,

que ya conocen; por lo tanto, me limitaré a exponer unos comentarios acerca de las fechas clave de su trayectoria política.

- 1971: Épinay, donde François Mitterrand tomó el control del Partido Socialista, para lanzarse, en mejor posición, a la conquista del poder por segunda vez.
- 1974: elección presidencial, en la cual participamos de manera activa. Me apasionó tanto que se volvió el tema de mi tesis de DES⁶ de ciencias políticas. François Mitterrand, candidato, perdió por poco la elección, con 49.33% de la votación, pero el futuro le pertenecía. Fue la primera campaña presidencial moderna en Francia, con medios de comunicación y técnicas de propaganda novedosas. Nos casamos justamente después. ¡François Mitterrand nos complació y honró siendo nuestro testigo de boda!
- 1981: François Mitterrand, presidente de la República, le pidió trabajar con él. ¿Acepta renunciar por un tiempo a sus funciones como decano y profesor para seguirlo al Palacio del Eliseo? Jean-Claude contestó: “Señor presidente, si eso significa ir a trabajar con usted, ¡acepto!”. Desde luego, aquello fue absolutamente apasionante.
- 1988: segunda cita importante, cuando Laurent Fabius, designado presidente de la Asamblea Nacional, le pidió ser su jefe de gabinete. Después de haber conocido el Ejecutivo, nos sumergimos en la vida parlamentaria. Fue una experiencia extraordinaria, aun para mí, docente, ya que tenía la oportunidad de utilizar la maravillosa biblioteca de la Asamblea Nacional, donde podía obtener las estadísticas más recientes del trabajo parlamentario, sin olvidar el acceso, en todo momento, a los acontecimientos importantes de las sesiones de la Asamblea. Laurent Fabius dejó la Asamblea en 1992, así como Jean-Claude y todo el gabinete. Fue entonces cuando regresó a la Universidad París 1, donde fue electo para encabezar el departamento de ciencia política y se dedicó plenamente a la docencia.
- 1998: Laurent Fabius, de nuevo presidente de la Asamblea Nacional, lo nombró miembro del Consejo Constitucional.

⁶ Equivale a un posgrado.

Jean-Claude vivió una tercera experiencia en un tercer poder: el Judicial. Así, conocimos, uno tras otro, los tres poderes del Estado. No estaba previsto al inicio, ya que debía vivir con él la vida totalmente clásica de un catedrático de la Universidad. Al contrario, tuve la suerte, como docente, de hacer “trabajos prácticos” en el ámbito del Poder Ejecutivo, del Poder Legislativo y del Poder Judicial. Este periodo en el Consejo Constitucional, durante nueve años, fue también un verdadero placer. Luego, nuestra vida se conformó de nuevo al ritmo de los semestres universitarios.

Aprovecho esta mención para señalar la reciente nominación de Laurent Fabius como presidente del Consejo Constitucional, por parte de François Hollande; guiño de la vida, ya que, como acabo de decirlo, fue él quien nombró a Jean-Claude en esa misma institución, en 1998.

Sin duda, será un gran presidente. Encabeza el Consejo en un periodo absolutamente clave, un verdadero giro decisivo para esta institución, que inició el anterior presidente, Jean-Louis Debré. De hecho, nuestro Consejo Constitucional se está convirtiendo en una verdadera Suprema Corte, con la introducción del control por vía de excepción, así como por el uso de la cuestión de constitucionalidad prioritaria, que aumenta mucho la carga de trabajo del Consejo, pero, también, le da un poder mucho más decisivo. El presidente Fabius, exministro de Asuntos Exteriores, tendrá, seguramente, muchas ganas de consolidar también la institución en el ámbito internacional. Así, una gran labor lo está esperando, además viene un año electoral extremadamente difícil y el Consejo Constitucional, como juez de las elecciones presidenciales y de las elecciones legislativas posteriores, va a tener un trabajo considerable. ¡Espero que sus nuevas funciones no le impidan visitarlos!

Dicho esto, regresemos a la vida de Jean-Claude. Deja el Consejo en 2007. Antes del final de su carrera académica, prevista en 2012, tuvo la felicidad de cerrar con broche de oro al volverse, en 2009, presidente de la Universidad Paris 1, Panteón Sorbona, de regreso en el *alma mater*, después de haber ejercido altos cargos en los palacios de la República. Quienes lo conocieron saben de su modestia, que nunca sintió la embriaguez del poder, que siempre supo ser flemático y mostrar una sabiduría legendaria. En efecto, tenía una percepción divertida del mundo y mantenía una cierta distancia de todo eso.

Jean-Claude Colliard: profesor, constitucionalista, juez electoral y hombre honesto

Sin embargo, cuando regresó a la Universidad como presidente, ya estaba enfermo. No obstante, tuvo la valentía, durante los dos años siguientes, de asumir la presidencia del PRES HESAM (Polo de investigación y enseñanza superior que agrupa a la Escuela Práctica de Altos Estudios, la Sorbona y la Escuela Nacional Superior de las Artes y Oficios), función a la cual dedicó muchos esfuerzos. El gobierno de entonces quería crear sinergias entre las universidades y las grandes escuelas⁷ (muy distintivas del sistema académico francés), “lugares de excelencia académica”, que ambas representan a su manera.

Desde hace unos años, era también el presidente de la Fundación Santé des étudiants de France. Esta fundación está encargada de más de una docena de hospitales reservados a los estudiantes. De esta manera fue, además, un presidente constructor. Durante los últimos años de su vida tuvo la oportunidad de hacer construir nuevos edificios, entre los cuales se encuentra una residencia que tendrá su nombre: El centro Colliard, que se inaugurará en unos meses. Además, Jean-Claude hizo que se ampliara la Universidad Paris 1, al lograr que se dejara a su disposición un antiguo cuartel cerca de la Sorbona que, una vez acondicionado, hará mucho más sencilla la vida de los estudiantes, sobre todo los del primer y segundo año, que tienen clases enfrente. Con mucha felicidad les cuento estos proyectos, en los cuales estuve involucrada. Estoy feliz y orgullosa de que mucho de lo que él sembró se lleve a cabo.

El hombre joven, dinámico, abierto, deportista, a quien conocí en los pupitres del Instituto de Ciencia Política, era, sin duda, un intelectual sutil, pero la vida con él me hizo descubrir que era también un constructor, como lo demuestran las aventuras a las cuales me llevó y que tuve la felicidad de compartir con él. Un hombre que respiraba la felicidad de vivir, con un sentido del humor a toda prueba. Fue un privilegio vivir a su lado.

Tranquilícense, llegó al final de estas largas confidencias.

Para terminar, quiero decirles que la vida de Jean-Claude fue muy bella, apasionante, incluso divertida y útil. A pesar de su tranquilidad legendaria, la vivió con pasión. Se fue con la estima de todos y el cariño

⁷ Escuelas selectivas que aceptan solo a los mejores estudiantes, al contrario de las universidades abiertas a cada titular del bachillerato.

Epílogo

de muchos, lo que no se obtiene de manera tan obvia, al final de una trayectoria como la suya, para quien el Estado, el derecho y la política fueron verdaderas pasiones.

Fue un gran profesor, un gran juez constitucional, que mantuvo la cabeza fría en los palacios dorados de la República.

Como esposa, quisiera añadir que el hombre privado estaba a la altura del hombre público, lo que no es tan común. La complicidad con mi marido era completa en todos los ámbitos y tuve la suerte de acompañarlo en los momentos apasionantes de su vida. En lo privado, era un hombre feliz, sencillo, tan sabio como justo, un hombre que respiraba la felicidad de vivir.

Con este homenaje y estas publicaciones, es el recuerdo que ustedes mantienen vivo lo que me conmueve mucho. Estoy profundamente convencida de que “muere verdaderamente solo la gente de la cual no se habla más”. Por lo tanto, les agradezco con todo mi corazón por hacer que hablemos todavía de Jean-Claude, aquí en Querétaro, muy, muy lejos de nuestra casa y que, gracias a ustedes, su recuerdo siga viviendo, por medio de su cariño, el mismo cariño con el cual me reciben hoy en día, y por el cual les agradezco de nuevo con todo mi corazón.

Sylvie Colliard

Listado de siglas

BQ	Bloque Quebequense
CC	Consejo Constitucional
CDU	Unión Demócrata Cristiana de Alemania
CE	Consejo de Estado
CMS	Consejo Superior de la Magistratura
CNCCFP	Comisión Nacional de las Cuentas de Campañas y Financiamientos Políticos
CNI	Centro Nacional de los Independientes
CSA	Consejo Superior Audiovisual
CSU	Unión Social Cristiana
ENA	Escuela Nacional de Administración
FDP	Partido Democrático Libre
FGDS	Federación de la Izquierda Demócrata y Socialista
FN	Frente Nacional
FNRI	Federación Nacional de los Republicanos e Independientes
LOLF	Ley Orgánica Relativa a las Leyes de Finanzas

Listado de siglas

MFA	Movimiento de las Fuerzas Armadas
NDP	Nuevo Partido Democrático
PASOK	Movimiento Socialista Panhelénico
PC	Partido Comunista
PCF	Partido Comunista Francés
PDM	Progreso y Democracia Moderna
PDS	Partido del Socialismo Democrático
PPE	Partido Popular Europeo
PQ	Partido Quebequense
PS	Partido Socialista
PSE	Partido Socialista Europeo
PSOE	Partido Socialista Obrero Español
PSU	Partido Socialista Unificado
QPC	Cuestión Prioritaria de Constitucionalidad
RFA	República Federal Alemana
RI	Republicanos Independientes
RPR	Agrupación por la República
SFIO	Sección Francesa de la Internacional Obrera
SPD	Partido Socialdemócrata de Alemania
UCD	Unión del Centro Democrático
UDF	Unión para la Democracia Francesa
UDR	Unión de Demócratas por la República ^A
UDR	Unión por la Defensa de la República ^B
UMP	Unión por un Movimiento Popular
UNR	Unión por la Nueva República

^A Este significado de las siglas UDR corresponde al artículo “Ser presidenciable”.

^B Este significado de las siglas UDR corresponde a los artículos “El proceso de nominación de los candidatos y la organización de las campañas electorales” y “La singularidad francesa”.

*Jean-Claude Colliard: profesor, constitucionalista,
juez electoral y hombre honesto. Textos seleccionados,*
tomo III, se terminó de imprimir en agosto de 2016
en Impresora y Encuadernadora Progreso,
S.A. de C.V. (IEPSA), calzada San Lorenzo
núm. 244, colonia Paraje San Juan, CP 09830,
Ciudad de México.

Su tiraje fue de 2,500 ejemplares.