

# PROCESSUS ÉLECTORAL : LA PRÉSÉLECTION DES CANDIDATS

**Jeudi 16 février 2012**

**Salle Clemenceau**



## Présentation de la journée

**Jean-Claude MASCLET**  
**Professeur émérite de l'Université Paris I**

J'ai l'immense plaisir d'ouvrir ce colloque. Depuis longtemps passionné par le droit électoral, je puis vous affirmer qu'il a connu d'importantes évolutions. Voici dix ans, de mon point de vue, un tel colloque aurait été impossible. En effet, la place accordée naguère au droit électoral était mineure, reléguée à la dimension d'un cours de droit constitutionnel ou administratif et ignorée des privatistes. Or l'unité du droit électoral a été restaurée progressivement, au fur et à mesure que nous avons pris conscience des problèmes suscités par la démocratie. Aujourd'hui, il est fort, cohérent, unifié et transdisciplinaire. C'est dans ce contexte que l'initiative de Bernard Owen est intervenue voici quelques années, et que le diplôme d'administrateur d'élections a été créé, avec le concours des universités Paris I et Paris II.

Ce programme est plus proche de l'actualité qu'à l'accoutumée. Des élections se tiendront bientôt dans ce pays, posant la question des candidatures, des primaires et des parrainages. Période électorale oblige, je surveillerai l'horloge pour permettre à chacun de s'exprimer équitablement (*Sourires dans la salle*).

## **Bernard OWEN**

**Secrétaire général du Centre d'études comparatives des élections (CECE)**

Le Sénateur Jean-Pierre Sueur, Président de la Commission des Lois, nous a fait l'honneur d'accepter de parrainer ce colloque, comme l'a fait son prédécesseur, M. Jean-Jacques Hyest, depuis notre première rencontre en 2005. J'adresse à tous les deux mes plus sincères remerciements.

Une importante manifestation s'est tenue à Budapest en 1991, à la veille d'élections. Une jeune Américaine, montée sur une estrade pour crier « Des élections libres et équitables ! », fut acclamée par une salle de 100 à 200 personnes. En 1995, la commission électorale d'Afrique du Sud a prononcé une formule moins ouverte, invitant à des élections « quasiment justes et libres ». La communauté internationale ne cesse de s'interroger sur cette notion d'élections « libres et transparentes ».

A cet égard, Michel Rocard a prononcé une phrase primordiale : « La démocratie se décline de bien des façons ». L'Occident ne doit pas exporter ses propres erreurs. Nos amis belges viennent de traverser de longs mois sans gouvernement, problème qu'ont également connu les Pays-Bas ou la Finlande. Il n'existe pas de technique électorale unique, d'où notre enseignement, favorisé par les différents universitaires de Paris I et de Paris II. En ce moment, la démocratie mène aux élections, lesquelles peuvent générer l'alternance. Gardons en mémoire que l'Occident n'a admis ce cas de figure qu'après des siècles, où le pouvoir n'était jamais transmis aux adversaires. Au-delà des idéologies, le point clé est la bonne gouvernance. D'un côté, l'État doit être fort, de l'autre, la démocratie doit être exercée continûment. Or certains événements ont mené à la dictature. C'est pourquoi nous devons rester humbles. N'exportons pas nos erreurs.

## **Les primaires citoyennes : retour d'expérience et prospective sur un nouvel exercice démocratique en France**

**Marie-Laure FAGES**

**Attachée d'enseignement et de recherche en droit public, Sciences Po Toulouse**

Sans précédent, les primaires citoyennes organisées par le Parti Socialiste (PS) et le Parti Radical de Gauche (PRG) ont ouvert pour la première fois à 3,5 millions d'électeurs la possibilité de désigner des candidats lors d'une élection qui, jusqu'à présent, n'était pas totalement républicaine puisque les citoyens ne participent au choix de ceux qui se présentent à leur suffrage.

Le mode de sélection d'un candidat à l'élection présidentielle relève du choix légitime des partis politiques. La primaire ouverte de 2011 est une procédure de droit public consistant en la tenue d'un scrutin majoritaire à deux tours, inspirée de dispositions constitutionnelles mais également législatives propres à l'élection présidentielle.

Au-delà de la dimension téléologique de cet événement - la désignation d'une personne à la candidature présidentielle - nous devons réfléchir à un phénomène plus global, qui va croissant : la démocratisation des partis politiques en France. Ainsi, la primaire reflète-t-elle un besoin circonstanciel - une expérience démocratique - ou constitue-t-elle le reflet circonstancié d'une réflexion relative à la sélection des candidats à l'élection présidentielle dans notre pays ?

De mon point de vue, des éléments circonstanciés démontrent la nécessité d'institutionnaliser la primaire en France. Avant d'étayer mon propos, deux précisions terminologiques s'imposent. Les

primaires citoyennes constituent un label, qui a permis à deux partis politiques organisateurs de tenir ce type de sélection des candidats. En outre, l'ensemble de mon propos alternera entre l'expression scientifique de la « primaire » et celle qui a été choisie par les organisateurs, « les primaires citoyennes ».

Le succès populaire de ce nouvel exercice démocratique nous incite à nous interroger sur son interprétation et sur le sens à lui donner. Je considère cette primaire comme un dispositif transitionnel, appelé rapidement à évoluer. Je plaiderai pour une évolution d'un fait partisan avéré vers un fait juridique, que le droit gagnerait à consacrer.

### **Idées et buts que cette primaire souhaite impulser en termes de participation citoyenne**

Les primaires ont consacré en 2011 un fait partisan avéré. Selon un sondage réalisé par l'institut IPSOS les 27 et le 28 octobre 2011, 67 % des Français estimaient la primaire comme une démarche innovante et moderne pour notre démocratie. Pour nous, elle fournit une nouvelle offre démocratique à nos partis. Cette norme nouvelle est à la fois sociale et juridique. En effet, elle acte la maturité du corps électoral pour adopter de nouveaux modes de participations. Une nouvelle conception dynamique et complexe du concept d'habitude a été mobilisée, pour créer un concept opératoire des interactions sociales. Cet ensemble d'habitudes sociales peut être modifié lentement, mais sûrement.

Le succès du scrutin tient également, de mon point de vue, à la parfaite organisation d'une procédure électorale *ad hoc*.

Pour moi, l'existence d'un code électoral des primaires citoyennes représentait la première condition. Adopté par le Comité National d'Organisation des Primaires (CNOP), ce code définissait les mesures à prendre de la tenue du vote à la proclamation officielle du candidat à l'élection présidentielle. Nous avons conservé la matrice du code électoral, celui des primaires permettant de façon dérogatoire la signature d'une charte et la contribution financière d'un euro par électeur. Ce code électoral des primaires a été vécu comme un texte juridique central. En cas de contentieux - qui n'a finalement pas été soulevé - nous aurions appliqué le droit commun.

Des structures *ad hoc* ont été créées pour organiser les primaires, en superposition avec les structures inhérentes à l'organisation des partis politiques. Les instances nationales des partis organisateurs ont mis en place les premières : le CNOP et le Comité Technique d'Organisation des Primaires. Ces structures nationales ont été dupliquées à l'échelle départementale, avec l'aide des fédérations existantes. Les commissions départementales de recensement des votes (CDRV) ont pu assurer la sincérité de l'élection. Enfin, la Haute Autorité des Primaires (HAP) était capitale. Elle a permis d'externaliser la collecte des résultats par des personnes indépendantes et a tenu un rôle de Conseil constitutionnel des primaires citoyennes. Elle a contrôlé le dépôt des candidatures, fait respecter les règles électorales et éthiques et s'est constituée en juge électoral.

Les institutions organisatrices des primaires ont mené un dialogue inédit avec les institutions chargées des élections républicaines, comme la Commission Nationale des Comptes de Campagne et des Financements en Politique (CNCCFP) - qui a jugé que les dépenses inhérentes aux primaires étaient indépendantes de celles engagées par un candidat à la présidentielle -, mais également avec le Conseil constitutionnel - Jean-Louis Debré, Président de cette instance, a considéré que le Conseil constitutionnel n'intervenait pas sur les procédures antérieures aux candidatures officielles.

En outre, les institutions organisatrices ont dialogué de façon inédite avec la Commission Nationale Informatique et Libertés (CNIL) sur la constitution des fichiers électoraux. Le 5 mai 2011, cette autorité a examiné la liste électorale des participants à la primaire, celle des présidents et assesseurs de bureaux de vote et celle des personnes souhaitant être recontactées dans le cadre des élections présidentielles et législatives. La CNIL a été rapidement attentive à la nécessité de faire valoir, pour

les électeurs, leur droit d'opposition à être enregistrés sur la liste électorale et sur l'importance d'organiser une campagne d'information en ce sens. Après le scrutin, les documents nominatifs ont été détruits sous contrôle d'huissier. Nous avons rapidement constaté la difficulté technique de constituer un fichier national centralisé. Il n'existe pas aujourd'hui. Ainsi, la première expérience a favorisé un dialogue cordial entre les institutions et les organisateurs de la primaire.

## **Comment institutionnaliser juridiquement la primaire ?**

### **Pourquoi prôner une institutionnalisation des primaires ?**

L'institutionnalisation permettrait de pérenniser le procédé, qui s'ancre d'ores et déjà dans un *habitus* démocratique. Elle aurait également le mérite de le systématiser. Enfin, elle permettrait de répondre au besoin de sécurité juridique que requiert cette opération. En effet, une relation de confiance doit être établie entre les pouvoirs publics, les partis politiques et les électeurs. Une loi répondrait à cet objet.

### **Une loi en dix articles...**

Le premier article de la loi que j'imagine définirait le procédé de la primaire. Le deuxième déterminerait à partir d'un critère de nombres les partis pouvant organiser une telle élection. Le troisième livrerait une indication temporelle sur la tenue des primaires, qui s'organiseraient dans les douze mois précédant l'élection. Le quatrième serait relatif à l'organisation des scrutins. Le cinquième instaurerait la mise à disposition gratuite du matériel électoral. Le sixième instaurerait la mise en disposition gratuite des conditions organisationnelles. Le septième encadrerait les dispositions par la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP). Le huitième définirait les modalités de transmission des listes électorales. Le neuvième encadrerait la communication et les temps de parole, éventuellement avec le Conseil Supérieur de l'Audiovisuel (CSA). Le dernier article renverrait les modalités d'application de la loi à un décret en Conseil d'État.

### **...ou une constitutionnalisation de la primaire ?**

Nous pouvons également réviser la Constitution, en ajoutant un quatrième alinéa à l'article 4 relatif aux partis politiques. Je le rédigerais de la sorte : « Les partis politiques peuvent librement organiser la sélection de leurs candidats dans le cadre de primaires dans les conditions prévues par la loi ».

Entre le « réel et l'avenir, il n'y a qu'un pas à franchir, celui de se saisir des questions institutionnelles neuves ».

Je conclurai par une citation d'Antoine de Saint-Exupéry : « Pour ce qui est de l'avenir, il ne s'agit pas de le prévoir mais de le rendre possible. » Entre l'avenir et le réel, il n'y a qu'un pas.

## **La Primaire de L'Écologie, un dispositif semi-ouvert**

**Alexis BRAUD**

**Membre du bureau d'Europe Écologie Les Verts et responsable de l'organisation de la Primaire de l'Écologie**

Nous avons organisé un scrutin majoritaire à deux tours en juin et en juillet 2011. Notre dispositif avait été conçu pour une participation plus restreinte que celui de la primaire socialiste. Nous n'avons pas constitué de fichier électoral sur la base des inscrits. Pour nous, écologistes, l'élection

présidentielle en tant que telle fait débat. En effet, nous sommes partisans d'une République qui accorderait davantage de place au Parlement. Nous voulons participer aux élections présidentielles, tout en changeant de République.

Chez les Verts, la sélection des candidats a toujours été un processus interne. En 2002, Alain Lipietz, désigné par un vote interne, a été remplacé par Noël Mamère à l'issue d'un référendum interne. C'est pourquoi nous avons conclu à la nécessité de réduire au maximum les difficultés inhérentes à une primaire. En 2007, quatre candidats étaient en lice. L'écart entre Yves Cochet et Dominique Voynet au terme du deuxième tour s'était réduit à une voix, nous avons procédé à un troisième tour. En 2009, les Verts s'étaient associés au mouvement Europe Écologie, créé uniquement pour les besoins de l'élection européenne. Le mouvement politique les Verts s'était associé au mouvement. Après l'élection, Europe Écologie a été dissoute, le statut des Verts modifié, pour fusionner les deux mouvements politiques. Ce changement d'organisation politique a induit une forte volonté d'ouverture dans le mode de sélection de notre candidat(e) à l'élection présidentielle.

Le scrutin était largement ouvert. En effet, un candidat Europe Écologie Les Verts n'avait pas besoin d'adhérer au parti mais simplement de recueillir 200 parrainages, qui n'émanaient pas forcément d'élus ni de parlementaires. Nicolas Hulot a ainsi participé à la primaire et Corinne Lepage aurait également pu être candidate. Le candidat était simplement tenu d'adhérer à une charte très stricte relative aux principes de l'écologie.

L'ensemble des règles des primaires a été élaboré durant trois réunions du conseil fédéral de notre mouvement. Le réel débat concernait la constitution du corps électoral. Nous avons tablé sur deux hypothèses : l'ouverture large du corps électoral et l'engagement des électeurs sur un *corpus* de valeurs données. Par ailleurs, nous avons veillé à ce que le prix de la participation corresponde au coût de l'organisation de la primaire, sans le rendre pour autant prohibitif.

Notre organisation politique comprend deux catégories de membres : les adhérents et les coopérateurs, qui adhèrent seulement à la charte des valeurs de l'écologie. Nous avons unanimement défendu la participation des coopérateurs aux primaires. Devions-nous alors créer un troisième statut temporaire ? Nous avons assoupli l'accès des citoyens au statut de coopérateur, réduisant la contribution de 20 à 10 euros. Nous avons conçu un site spécifique pour la primaire, avertissant les internautes qu'ils devenaient coopérateurs en votant à la primaire, avec la possibilité de sortir des fichiers ultérieurement.

Nous sommes convenus d'emblée que le scrutin aurait lieu par correspondance ou par vote électronique, ce qui nécessitait une inscription préalable. Nous avons bloqué les inscriptions trois semaines avant le scrutin, soit un délai très court. Nos 18 000 électeurs, s'ajoutant à nos 10 000 adhérents, ont reçu le matériel de vote par la poste. Nous avons veillé à une égalité de traitement entre les quatre candidats. Ainsi, l'organisation a imprimé la profession de foi des quatre candidats, l'a envoyée à l'ensemble des inscrits ainsi que le matériel de vote. Le parti a également organisé trois débats et les déplacements des candidats.

Deux autres mouvements politiques ont participé aux primaires : le Mouvement écologiste indépendant (MEI) d'Antoine Waechter et la fédération RPS, regroupant les partis régionalistes français. Ils ont fourni leurs fichiers. L'opération s'est correctement déroulée. Le résultat final, quoiqu'inattendu, n'a pas été contesté. En effet, le corps électoral de notre primaire ne coïncidait pas avec l'échantillon retenu par les sondeurs.

A un moment, la CNIL, que nous n'avions pas consultée, s'est émue de la constitution de notre fichier, avant de se rassurer : ce scrutin restait en fin de compte une opération plus ou moins interne.

En conclusion, nous sommes peu partisans d'une codification légale des primaires, craignant que leur institutionnalisation imprime au corps électoral une structure bipartiste. Un citoyen pourrait-il participer à plusieurs primaires ?

## **Quelques réflexions sur la question des primaires...**

**Jean-René LECERF**

**Sénateur du Nord (UMP), membre de la commission des Lois du Sénat**

Mon intervention sera modeste à plusieurs titres. En effet, l'UMP n'a jamais organisé de primaires ouvertes. Et nos expériences de primaires fermées ont été balbutiantes. Par ailleurs, je n'ai pas qualité pour parler au nom de l'UMP. En effet, je ne suis plus secrétaire national à la justice, parce que je suis en désaccord avec les évolutions de mon parti sur ce problème. Je m'exprimerai donc à titre personnel.

La droite et le centre n'ont pas concrétisé leur évolution de partis de cadres vers des partis de militants en ce qui concerne la désignation de leurs candidats. Pendant les troisième et quatrième républiques, nos partis étaient constitués de cadres. Il était normal que le parti décide des candidatures et de la personne des candidats. L'investiture du parti constituait une condition tout à fait nécessaire, sinon suffisante.

Le général De Gaulle avait un collège de cadres restreint en 1958. En 1965, l'idée que le général ne se représente pas suscitait la terreur. En 1969, les candidatures de droite et du centre étaient déjà plurielles. La candidature de Georges Pompidou et celle d'Alain Poher annonçaient peut-être la rivalité entre le RPR et l'UDF. A l'époque, Pompidou maîtrisait mieux la télévision et le parti. Il l'emporta facilement. Or, dès 1974, le candidat gaulliste est battu par Valéry Giscard d'Estaing, très largement appuyé par Jacques Chirac. L'élection s'est jouée à une poignée de voix. La droite et le centre ont pris le risque de perdre, faute de dispositif de présélection des candidats. En 1981, la rivalité entre le Président sortant et Jacques Chirac a amené à l'élection de François Mitterrand. C'est en 1995 que l'expression « primaire » est apparue pour la première fois chez les gaullistes, dans la bouche de Charles Pasqua. Ce dernier a voulu mettre en place des primaires fermées entre Jacques Chirac et Édouard Balladur. En 2007, des primaires ont eu lieu au sein de l'UMP. Elles étaient fermées et présentaient un petit défaut : un candidat unique, Nicolas Sarkozy, après le retrait de ses rivaux. Le candidat a évidemment obtenu la totalité des suffrages exprimés, soit 98 % des votants. En 2012, nous entendons que lorsqu'un Président sortant se présente, des primaires ne puissent être organisées.

Nos statuts sont particulièrement lapidaires à cet égard. D'après eux, le principe de démocratie s'applique aux candidats de l'Union aux élections. Les adhérents sont consultés pour l'attribution de l'investiture, dans les conditions prévues par le règlement intérieur. Dans un autre article, le bureau politique désigne une commission nationale d'investiture, qui a autorité pour préparer les investitures et qui est responsable devant lui. Le titre 8 du règlement intérieur dispose : « en application du statut, la commission nationale d'investiture organise la consultation des adhérents pour l'attribution des investitures, sous réserve des dispositions prévues aux articles 11 et 14 des statuts ».

Les articles cités éclairent peu le débat... Ils entérinent la compétence des comités départementaux après consultation des adhérents concernés seulement pour l'investiture des candidats de l'UMP aux élections cantonales et municipales dans les communes de moins de 30 000 habitants. Un dernier article des statuts précise que le Congrès choisit le candidat à l'élection présidentielle soutenu par l'Union. Pour l'élection présidentielle, le parti politique n'investit pas de candidat.

Ainsi, les militants ne sont consultés que pour les élections cantonales et les élections municipales. Il n'est rien dit de précis pour les autres élections.

Après quelques commentaires réticents destinés à tenter d'enrayer la médiatisation de la primaire socialiste, les principaux responsables de l'UMP ont fait amende honorable. François Fillon a déclaré que ce procédé était tout à fait « moderne ».

La mise en place de ces primaires ouvertes en 2017 semble à peu près évidente, le candidat n'étant pas un Président sortant. Un nouveau candidat devra être choisi. D'ailleurs, je ne suis pas convaincu par l'affirmation de ma formation politique selon laquelle les primaires, pour ce qui me concerne, n'ont d'objet que si le Président de la République sortant ne se représente pas.

Ces primaires seront nécessaires pour départager les « quadras », et parce que l'UMP est devenue un véritable patchwork politique, entre les gaullistes, les libéraux, les tenants de la droite populaire, mais également les démocrates chrétiens et les radicaux. En 2017, à défaut de primaires, la droite risque d'éclater. Nous nous exposerions à un retour en arrière ou à un éclatement entre les sécuritaires et les humanistes. Par ailleurs, les 15 à 20 % de l'extrême droite introduiraient un facteur de division préjudiciable, risquant de coûter à l'UMP sa qualification pour le second tour.

Je crois que même si la présidentielle est la rencontre entre les hommes et un peuple, c'est le parti qui l'organise. La présidentielle n'est pas la seule élection qui pose la question des primaires. Elle se pose également pour les élections parlementaires. La Commission Nationale d'Investiture, qui statue toujours à l'unanimité, ne pourra pas éternellement être seule décisionnaire, devant la multiplication de candidatures dissidentes. Par ailleurs, des déclarations vont dans le sens de l'organisation de primaires pour déterminer les candidats aux élections municipales des grandes villes. *Le Figaro* a publié un sondage, selon lequel 64,61 % des Français sont favorables à l'organisation de primaires à l'UMP en 2017.

## Débat

### **Francis HAMON**

Je ne suis pas certain que les primaires soient modernes, les États-Unis en organisant depuis le XIX<sup>ème</sup> siècle. Pour moi, elles comportent un risque : affaiblir la cohérence interne des partis politiques. En effet, la généralisation de primaires fait que chaque parlementaire ne dépend plus de l'investiture de son parti mais de ses électeurs à la primaire. Le Président américain Obama n'a pu appliquer son programme de rénovation totale du système de santé. En effet, certains représentants de la Chambre, même démocrates, se sont montrés plus sensibles aux directives des *lobbies* qui ont appuyé leur candidature.

### **Alexis BRAUD**

Nous considérons que la société française souffre du manque d'investissement politique des citoyens. Nous voulons expérimenter des formes participatives tout au long du débat politique, pas seulement lors des élections. Nous souhaitons réfléchir globalement à la participation citoyenne.

### **Jean-René LECERF**

Je suis réticent aux comparaisons entre la France et les États-Unis. Le système français propose des dispositifs de rationalisation du parlementarisme. Par ailleurs, nous recherchons une autre forme d'autorité des partis politiques. En effet, quelle sera-t-elle si les investitures qu'ils délivrent ne rencontrent pas l'adhésion des électeurs ?

## **Marie-Laure FAGES**

La politique française ne s'américanise pas, de mon point de vue. Nous assistons à une réelle mutation de la structure des partis politiques. Peut-être tenterons-nous de nous rapprocher de partis de supporters.

### **De la salle**

Pour moi, davantage qu'une prise de conscience de la citoyenneté, la primaire a constitué une opération médiatique destinée à régler un conflit interne aux partis politiques.

### **De la salle**

L'organisation de primaires ne provoquera-t-elle pas un essoufflement de l'intérêt des électeurs et donc de la participation ?

## **Bernard OWEN**

De mon point de vue, il est trop tôt pour comparer. Restons sur le cas français.

## **Jean-René LECERF**

Certes, la primaire est en partie une résolution de conflit. A l'UMP, le choix des électeurs permettrait de départager deux philosophies très différenciées, les sécuritaires et les humanistes, plus que deux hommes.

## **Marie-Laure FAGES**

Les primaires ont évité une implosion certaine des partis organisateurs. Elles ont été attractives et suscité un intérêt chez les citoyens. Ainsi le débat des primaires a-t-il réuni un audimat de plusieurs millions de personnes.

## **Alexis BRAUD**

Nous devons trouver un mode pacifique de résolution des problèmes internes aux partis. Mon inquiétude est la suivante : que les votes se portent sur la personne la plus susceptible de gagner l'élection présidentielle, plutôt que sur le candidat qui porte le mieux les idées des électeurs.

### **De la salle**

Je viens du Vaucluse, territoire très indiscipliné. Les primaires ont permis justement de discipliner les militants et les sympathisants. Les fédérations se disputent à chaque fois huit mois avant les élections. Or la primaire canalise mieux les comportements sur le terrain. Plus la primaire est proche de l'élection, plus les militants restent solidaires. Les élections européennes ont permis à chaque militant de clarifier ses idées et d'être plus solidaire sur le terrain.

### **De la salle**

Le Président - qui ne gouverne pas - doit-il être élu au suffrage universel ? Concernant les élections législatives, le problème de fond est de savoir si les partis français sont composés de citoyens ou de



cadres. Pour obtenir des partis de citoyens, il conviendrait d'inviter les 15 % de personnes déclarant s'intéresser beaucoup à la politique d'inscrire leur orientation sur la liste électorale. Y seriez-vous favorable ?

### **Jean-René LECERF**

Pour moi, l'important est de savoir comment le chef de l'exécutif est désigné. En effet, en France, le Président de la République est élu au suffrage universel. Si nous changions de régime et que le chef du gouvernement dirigeait l'exécutif, le problème de la désignation des chefs de partis politiques se poserait. Un choix peut-il s'opérer de façon citoyenne ?

### **Alexis BRAUD**

Nous souhaitons un autre cadre constitutionnel qui répartisse différemment les pouvoirs et remette en cause l'élection du Président de la République au suffrage universel direct.

### **Denis GIRAUX**

En cas de vacance estivale du pouvoir, comment organiser des primaires dans le respect de la Constitution ?

### **André LEGRAND**

Comment régler les conflits à l'intérieur des partis politiques ? Il est vrai que dans la société du spectacle, nous tendons toujours à les traduire en opposition de personnes. Ce n'est pas le seul enjeu. En effet, des conflits portent parfois sur des problèmes de fond. Comment y remédier ? Dans les années 70, le régime britannique a introduit le référendum, seul moyen de régler le conflit régnant au sein du parti travailliste. Pour moi, les primaires relèvent de cette logique. En effet, il est plus compliqué et risqué de régler les problèmes strictement en interne.

### **De la salle**

Je me déclare réticent aux propos de Marie-Laure Fages sur le cadre juridique. De mon point de vue, la promulgation d'une loi ou la révision de la Constitution doit obéir à la nécessité de changer des règles obsolètes ou de combler un vide. Or nous ne sommes confrontés ici à aucune de ces situations. Les primaires ont correctement fonctionné. Rappelons que les partis politiques ont certes des missions constitutionnelles, mais sont des associations de la loi 1901. Il leur appartient en fonction de leur propre culture de définir les procédures de sélection des candidats. Les partis obéissent à des cultures différentes. Les primaires sont le débouché d'une culture partisane. Le PS règle en interne ses difficultés et a l'habitude des courants. Les fondateurs de l'UMP ont refusé les courants lors de la création du parti. Il n'est absolument pas urgent d'organiser un cadre normatif pour ces primaires.

### **Jean-René LECERF**

L'UMP connaît des courants, encore davantage aujourd'hui, depuis que la droite populaire a pris son autonomie. Plus ils se développent, plus les primaires seront incontournables.

**Marie-Laure FAGES**

J'ai eu aujourd'hui l'audace de vous proposer d'institutionnaliser les primaires. Je suis contente que ce sujet fasse débat. Nous avons besoin de sécurité juridique à cet égard. En effet, trois points de résistance méritent de trancher la question juridique : la transmission des listes électorales, l'égalité de traitement des candidats à la candidature en termes de comptes de campagne et le principe d'équité quant au traitement médiatique et aux temps de parole des candidats.

**De la salle**

Si la constitutionnalisation des primaires se fonde sur l'hypothèse selon laquelle leur organisation incombe aux partis politiques, ne risquons-nous pas une régression démocratique ? En effet, les partis ne sont pas les seuls à présenter des candidats aux élections.

**Marie-Laure FAGES**

Ma proposition d'ajout à la Constitution n'est qu'une option, non une obligation.

**Jean-Claude MASCRET**

Qu'en est-il des législatives ?

**Alexis BRAUD**

Ce moment suscite une tension encore plus importante, concernant davantage de monde encore qu'à l'occasion des présidentielles. L'élection nationale appelle une investiture nationale par le Parlement du Mouvement, suite à la réunion d'une commission permanente, qui régule le respect de la diversité des sensibilités internes. Pour la première fois, nous avons procédé à des élections indicatives au sein des circonscriptions, parmi les adhérents du mouvement, afin de déterminer l'identité de nos candidats. Les résultats ont été respectés. Aucun parachutage national n'a eu lieu, contrairement à l'élection précédente. A terme, les adhérents décideront plus formellement.

**Marie-Laure FAGES**

A chaque investiture, deux à six personnes se présentent. Un mécanisme de primaire interne est à l'œuvre. En cas de problème, la commission de résolution des conflits permet de trancher.

## **La sélection des candidats en France par le Conseil constitutionnel : problématique et avenir du système des parrainages**

**Bernard MALIGNER**  
CERSA-CNRS, Université Panthéon Assas Paris II

En écoutant ce débat, je ressens une inquiétude : si on institutionnalise les primaires, faudra-t-il instituer un système de présélection des candidats pour les 270 partis politiques recensés par la Commission Nationale des Comptes ?

N'étant pas prophète, je ne pouvais prévoir, en préparant cet exposé, que le Conseil constitutionnel -pas le nôtre, mais celui du Sénégal- (*sourires dans la salle*) devrait se prononcer sur la recevabilité de 17 candidatures, pour accepter celle d'Abdoulaye Wade et refuser celle de Youssou N'Dour le 27 janvier 2012. Je ne pouvais prévoir que le Conseil constitutionnel –en France, cette fois- débattrait suite à une question posée par Marine Le Pen, de savoir si l'anonymat des 500 signatures, pourtant posé par une loi organique du 16 juin 1976, ne devait pas être reconsidéré au vu du principe d'égalité devant le suffrage.

L'intitulé du sujet que vous m'avez assigné n'est pas satisfaisant sur le plan terminologique. En effet, le dictionnaire Robert nous indique qu'une sélection implique un choix. Or le Conseil constitutionnel ne dispose d'aucun choix en la matière. Il vérifie seulement si les dispositions légales ont été respectées par les candidats et les présentateurs. La question doit être envisagée sous cet angle, alors que la constitutionnalité du dispositif est partiellement mise en cause.

Le Conseil constitutionnel a un pouvoir de contrôle portant sur :

- le consentement du candidat, attesté par une correspondance, dans laquelle il déclare s'engager à postuler ;
- le dépôt d'une déclaration de situation patrimoniale et l'engagement d'en présenter une autre au terme de son mandat. Seule celle du candidat élu est publiée au *Journal Officiel* ;
- l'éligibilité du candidat. Selon la décision du Conseil constitutionnel Ducatel contre Krivine du 17 mai 1969, un candidat qui satisfait à ses obligations militaires peut postuler à la Présidence de la République. Plus concrètement, le Conseil constitutionnel vérifie la nationalité, l'âge, l'inscription sur les listes électorales du candidat et s'assure qu'il ne soit pas privé du droit de vote ou frappé d'une peine d'incapacité électorale.

Le Conseil constitutionnel contrôle également les parrainages.

Les présentations doivent être rédigées sur un formulaire numéroté homologué par le Conseil constitutionnel.

Six catégories de mandats permettent d'être présentateurs : les mandats nationaux de députés et de sénateurs, les mandats européens, les mandats régionaux et départementaux, les mandats communaux et intercommunaux. Ainsi, lors de la dernière élection présidentielle, environ 40 000 personnes étaient habilitées à accorder leur signature à un prétendant.

Un candidat doit réunir 500 signatures et enregistrer sa candidature avant le sixième vendredi précédant le premier tour de l'élection.

La liste des candidats est publiée au *Journal Officiel*.

En vertu de l'article 62 de la Constitution, les décisions du Conseil constitutionnel ne sont pas passibles de recours. Par dérogation, les personnes qui ont fait l'objet d'une présentation peuvent formuler un recours contre la liste des candidats dans les 24 heures suivant sa publication.

Le dispositif d'enregistrement des candidatures est aujourd'hui critiqué à trois titres.

Premièrement, il ne représente pas un filtre efficace, comme le souligne le Président Colliard dans les *Cahiers du Conseil constitutionnel*. De 1962 à 1965, chaque candidat devait disposer de 100 signatures, émanant de 10 départements différents. En 1965, Marcel Barbu, parlementaire pendant deux mois et favorable à un Ministère des Droits de l'Homme, a recueilli 1,5 % des suffrages. Le Président Valéry Giscard d'Estaing, une fois élu, a suggéré de porter à 500 élus de 30 départements différents le nombre minimum de parrainages. En outre, les élus d'un seul département ne doivent pas représenter plus d'un dixième des parrainages pour un même candidat. Malgré cela, en 1981, les élections présidentielles ont vu s'affronter 10 candidats, celles de 2002, 16 candidats et celles de 2007, 12 candidats.

Deuxièmement, la procédure de sélection est partisane et susceptible de fausser les résultats du scrutin. Je me demande si la candidature de Jean-Pierre Chevènement en 2002 n'a pas empêché Lionel Jospin d'accéder au second tour. J'ai lu dans la presse des reportages récents sur les pressions exercées sur les maires par leurs amis politiques. La procédure actuelle pourrait empêcher, dit-on, une candidate représentant 15 % d'intentions de vote de se présenter.

Troisièmement, la procédure est constitutionnellement discutée, à travers un recours de Madame Le Pen contre une décision du Premier Ministre refusant d'abroger une disposition décrétales prévoyant de publier le nom des parrains. Il a été examiné par le Conseil d'État, qui a statué le 2 février sur la non-conformité du texte à la Constitution. Le Conseil d'État aurait pu déclarer que le recours ne méritait pas d'être examiné. En effet, une décision du Conseil constitutionnel datée du 14 juin 1976 déclare que la publication de la liste des parrains est conforme à la Constitution.

Le Conseil d'État a considéré que les changements ayant affecté la vie politique et l'organisation institutionnelle du pays depuis 1976 justifiaient le réexamen de la conformité constitutionnelle de cette question. C'est pourquoi le Conseil constitutionnel se réunit pour en juger.

Je ferai état de la position des meilleurs auteurs. Pascal Perrineau remarque ainsi que le Parlement n'aura pas le temps de légiférer avant l'élection si le Conseil constitutionnel considère la disposition litigieuse.

Selon le professeur Maus, si le Conseil constitutionnel la déclare non conforme à la Constitution, elle n'est pas applicable.

Je n'exclus pas une troisième voie, selon laquelle le Conseil constitutionnel déclarerait la mesure inconstitutionnelle et indiquerait au Parlement le délai dans lequel il conviendra de la changer. Nous devons être attentifs à la décision et à son motif.

**Denis GIRAUX**  
**Université Paris II**

La situation actuelle n'est pas satisfaisante et ne peut être maintenue en l'état en 2017. Édouard Balladur l'affirmait déjà en 2007. Certains membres du Conseil constitutionnel auraient voulu voir davantage de parrainages pour les candidats. Doubler le nombre de parrainages, avec des présentateurs votant à bulletins secrets poserait problème pour les formations qui ont peu d'élus.

Si les parlementaires peuvent proposer un candidat, le parrainage est restreint, comme c'était le cas lors des troisième et quatrième Républiques. Ce mode de fonctionnement n'est plus d'actualité.

Il serait difficile aux partis de proposer un candidat : le peu d'adhésions aux partis politiques leur enlève légitimité en la matière ;

Si les groupes de l'Assemblée sont parrains, nous aboutissons au bipartisme.

La solution restante consiste à créer un parrainage populaire. Le Président Colliard propose de l'élever à 500 000 signatures.

Si les candidats avaient eu besoin d'un million de parrainages, en nous appuyant sur les résultats du premier tour, 10 candidats se seraient présentés au premier tour en 2002, 5 en 2007, soit un nombre encore excessif. S'ils avaient eu besoin de deux millions de signatures, seuls 3 candidats auraient pu se présenter en 2002, et 4 en 2007. Ce nombre est insuffisant. Si nous ne retenons que les candidats qui ont recueilli 1,5 million de suffrages, en 2002, 5 ou 6 candidats se seraient présentés, et 4 ou 5 en 2007. Cette piste semble envisageable.

Trois obstacles principaux s'opposent à cette hypothèse :

- le recueil des parrainages est soumis à l'article 11. Il serait toutefois possible de l'organiser à l'aide d'Internet, comme le suggèrent l'exemple suisse ou l'exemple de l'Estonie, où l'on utilise ce procédé dans les élections politiques ;
- les opérations devraient être contrôlées par un organisme incontestable ;
- les signatures seraient difficiles à recueillir en cas de vacance subite du pouvoir.

Je conclurai mon propos en posant la question suivante : avons-nous besoin d'un roi à l'Élysée ?

## Débat

### **Jean-Claude COLLIARD**

Mon article n'apporte aucune révélation. Un autre système est difficile à inventer. En 1958, les électeurs étaient des notables. Aujourd'hui, le suffrage universel enlève toute logique à l'ancien système. Quelle solution trouver ?

Nous pouvons envisager l'institutionnalisation. Au niveau européen, toutes les formations qui franchissent un certain seuil électoral sont représentées au Parlement. En France, tel n'est pas le cas. Comment prendre en compte le Front National ? La question est difficilement solvable.

### **De la salle**

Jacques Pélessard, Président UMP de l'Association des Maires de France, voulait que nous puissions parrainer deux candidats : celui du cœur et le candidat républicain.

### **Denis GIRAUX**

Je ne saurais répondre. Les primaires ont été instrumentalisées avant même d'avoir été organisées. Or les Français attendent un véritable débat politique.

## Allocution

### **Jean-Pierre SUEUR**

**Sénateur du Loiret (socialiste), Président de la commission des Lois du Sénat**

Vous avez abordé deux sujets au cours de cette matinée. Je suis perplexe quant au choix que vous proposez à propos du système des parrainages. Nous devons changer le dispositif actuel, mais pas pendant que nous sommes en campagne.

La Commission des Lois a produit une proposition sur les sondages. De mon point de vue, ils infantilisent les électeurs. Nous demandons une publication obligatoire de la marge d'erreur. Le Sénat y était favorable mais l'Assemblée nationale ne partageait pas cette position.

Les sondeurs nous ont affirmé que les Français ne comprenaient pas la marge d'erreur et que les sondages étaient invendables dans ces conditions. En tant que spécialiste des sciences sociales, en prélude à chacun de mes articles, je pose la méthodologie et le *corpus* sur lesquels mon raisonnement s'appuie. Or, lorsque j'ai demandé en vertu de quel redressement Marine Le Pen a

figuré en tête du premier tour pendant 9 jours, le secret m'a été opposé. Les marges d'erreur auraient gagné à être affichées en 2002.

Je me demande si les partis de supporters n'existaient pas auparavant. En effet, certains partis obéissaient à la logique stalinienne, d'autres à la logique plébiscitaire et les derniers à la logique de la primaire. Ainsi le groupe Rassemblement Démocratique et Social Européen (RDSE) au Sénat organise-t-il le pluralisme. C'est finalement la forme la plus démocratique de parti politique.

Contrairement au XIX<sup>ème</sup> siècle, où chaque section exposait sa position au congrès, avant de communiquer aux militants les résultats des débats, aujourd'hui, ils sont totalement médiatisés. L'utilité des réunions politiques fait désormais question. L'adhérent est dépossédé de la parole. Les primaires le déposent de sa faculté à désigner un candidat.

Le congrès de Metz s'est tenu dans une ambiance tendue, juste avant l'élection de 1981. J'en déduis que le rassemblement passe par un débat fort. Le bouleversement de la vie politique, auquel nous assistons, permet aux citoyens de s'exprimer. Cela dit, le devenir des partis est aujourd'hui difficile à appréhender. Les partis contribuent à l'expression du suffrage, tandis que la Constitution prévoit que tout mandat impératif est nul. Cependant, nous appartenons à un groupe. En tant que Président de la Commission des Lois, j'ai présenté une exception d'irrecevabilité, contrairement à la position officielle de mon groupe.

Nous devons avancer. Je ne vois aucune réponse absolue. Les primaires permettent une avancée. Merci à l'ensemble des intervenants et des participants. Bonne réussite dans tous nos travaux.

## **De la sélection des candidats...**

**Jean-Claude COLLIARD**  
**Président de l'Université Paris I**

J'ai le plaisir d'introduire nos débats de l'après-midi. Bertrand Simon a été retenu et s'est excusé de ne pas pouvoir être des nôtres aujourd'hui.

**Jean BAECHLER**  
**Membre de l'Institut**

Par nature, la philosophie politique s'occupe de principes, ici de démocratie, puisqu'il est question d'élection.

Un candidat politique est un acteur politique virtuel appelé à devenir actuel. Ainsi, son statut est contenu dans l'actualisation.

Je définis la démocratie comme un régime politique fondé sur le principe selon lequel toute relation de pouvoir s'enracine dans les acteurs réunis en société pour se procurer les conditions et les moyens à la bonne vie, qui acceptent d'obéir à cette fin, et dans les acteurs que les citoyens estiment compétents pour réunir les conditions et les moyens du bien commun. Ainsi, les acteurs politiques sont ceux que les citoyens jugent compétents pour réaliser le bien commun. Ils doivent pouvoir donner des ordres dans la sphère publique - non dans les domaines du privé ou de l'intime - pour agir efficacement. La démocratie constitue un régime mixte, qui contient un élément

aristocratique - qui attribue le pouvoir aux plus compétents - et un élément monarchique - puisque les personnalités compétentes agissent et délibèrent.

L'acteur politique est actualisé par le biais de l'élection. Je déplore depuis longtemps que la technique du tirage au sort n'ait pas été explorée davantage. L'élection est une délégation de pouvoir - du latin *legare*, qui signifie « confier par contrat à quelqu'un une tâche à accomplir » - à des acteurs, chargés d'agir pour le bien commun, non dans le cadre de groupes de pression, ni afin d'accomplir des révisions historiques. Cette délégation est circonscrite, temporaire et réversible, si les délégués s'avèrent incompetents. Ainsi, les délégués doivent agir efficacement pour le bien commun et être dévoués à ce dernier. La tâche des délégants est délicate : en effet, la compétence ne peut être appréciée que dans le cadre de l'action et d'une vision rétrospective.

Par conséquent, la candidature doit garantir l'exclusion des incompetents et permettre la compétence raisonnable de tous les délégués virtuels. Ainsi, la règle principale de la sélection des candidats est de permettre aux électeurs de juger de la valeur de ceux pour lesquels ils se résoudront à voter. Le jugement ne peut être que prospectif.

Il convient ainsi de se demander quelles sont les techniques les plus efficaces au regard de cette règle générale. Nous devons tenir compte de deux réalités.

- Le choix est irréductiblement incertain. Aucune solution ne peut être parfaite. Toute solution présentée comme la voie unique doit susciter la méfiance ;
- La réalisation du bien commun relève du domaine de l'agir, non de celui du connaître ou de celui du faire. A cet égard, trois qualités sont repérables : le bon sens, la prudence et la souplesse, ainsi que la fermeté et la résilience.

Cet ensemble de qualités relève de dotations naturelles développées par l'expérience de l'action.

Ce dernier point procure aux délégants un appui à peu près fiable pour sélectionner des candidats et des délégués.

Trois techniques sont accessibles *a priori*.

La première, la plus tentante, consiste à se confier à des candidatures spontanées. C'est la technique exclusive dans les bandes de chasseurs paléolithiques, où le pouvoir est confié au meilleur dans l'activité donnée. Cependant, elle impose que tous les intéressés se connaissent et recourent à des critères communs de compétence. Elle ne peut être utilisée que dans des petits groupes, dont les monastères ou les mafias. Dès que le nombre est important et les objectifs imprécis, la technique est dangereuse, ouvrant la voie à la démagogie. Internet matérialise ce danger. Cependant, dans les petites communautés politiques locales, la technique est applicable.

La deuxième confie aux partis la responsabilité de choisir les candidats. Elle est avantageuse à un double titre : en effet, en compétition pour le pouvoir, ces instances ont intérêt à sélectionner les meilleurs candidats. Ces derniers ont de l'expérience et sont dignes de la confiance des délégants, pour avoir fait leurs preuves dans des positions subalternes. Cependant, les risques de parti dominant sont trop élevés. Par ailleurs, aucun parti n'échappe à l'oligarchisation et à la gérontocratie, faisant par là obstacle au renouvellement. Enfin, les hommes nouveaux sont barrés et les talents supérieurs ont toutes les chances de susciter la jalousie. Ainsi, les partis risquent la médiocrité.

Enfin, le choix des candidats par des primaires représente la troisième solution. La compétition permet aux délégants de se faire une idée de la compétence des candidats. Elle permet à des hommes nouveaux et à des talents originaux de se présenter. Cependant, ce dispositif, lourd et coûteux, empêche d'y recourir à tous les niveaux. En outre, le choix porte sur l'incertain. Ainsi, la compétition entre les candidats peut être négative. Les défauts sont visibles tout de suite, contrairement aux qualités, qui se vérifieront le jour où les candidats exerceront le pouvoir.

Pour moi, le recours à l'une ou l'autre des deux dernières techniques dépend du régime. Ainsi, un régime présidentiel favorise la technique des primaires qui déshabille le candidat, tandis que le régime parlementaire me paraît exiger un choix des partis.

## **Pourquoi des primaires ? Le cas des États-Unis**

**Bernard OWEN**

**Secrétaire général du Centre d'études comparatives des élections (CECE)  
et Maria RODRIGUEZ Mc KEY (CECE)**

Les États-Unis sont régis par une Constitution fédérale. Cependant, les États fédérés vivent de façon autonome. Les primaires font l'objet de votes au niveau des États. Dans le cadre des *caucus*, un délégué est élu de façon indirecte, à trois niveaux, pour représenter l'État au niveau fédéral. Ce vote est moins apprécié. Les conventions sont également organisées au niveau des États, dans un cadre moins populaire. Pourquoi les primaires ? Certains auteurs se plaignent que seuls les candidats désignés par les grands partis seront élus. C'est en 1901 que la Floride élit le premier délégué. Il doit présenter son choix, même s'il représente le parti. En 1916, 26 États utilisent les primaires.

L'histoire politique se joue au niveau des primaires.

Théodore Roosevelt, républicain (parti de gauche jusqu'en 1932), devient Président de 1901 à 1909. En 1909, il est remplacé par un homme moins progressiste. Théodore Roosevelt se présente aux primaires pour les élections suivantes. La Follette, aussi très à gauche, gagne la première primaire, Roosevelt les deux autres. A la convention nationale, c'est le Président sortant Taft qui remporte la présidence dans la représentation du Parti Républicain. Roosevelt se représente alors comme indépendant pour le parti progressiste. Ainsi, le Parti Républicain se bat contre Roosevelt et ne recueille que 23,6 % des suffrages. Roosevelt atteint 27 % des suffrages grâce à sa popularité et permet l'accession à la Présidence du démocrate Woodrow Wilson. Pendant son mandat, Wilson doit faire face à la Première Guerre mondiale. Par ailleurs, ne disposant pas de la majorité à la Chambre, il rencontrera des difficultés dans l'exercice de son pouvoir. Après la guerre, La Follette tente la même opération que Théodore Roosevelt et recueille 16 % des suffrages. Le candidat démocrate en obtient 28 % et le candidat républicain 54 %.

En 1935, alors que les États-Unis sont en proie à la crise, 8 États abrogent leurs lois instaurant des primaires présidentielles. Au sortir de la Deuxième Guerre mondiale, en revanche, un esprit de changement se manifeste. Les primaires deviennent populaires parallèlement à la demande de réforme qui se fait jour dans les années 60 et 70. John Kennedy, Sénateur catholique, se présente aux primaires. En Alabama, son nom n'est pas affiché sur les bulletins.

En 1968, la désignation du candidat du parti démocrate a lieu à Chicago. Les responsables du parti souhaitent que des jeunes participent à cette convention. Cependant, les jeunes sont en général plus positionnés à gauche. Ensuite, en 1972, le candidat démocrate Mac Govern obtient 38 % des suffrages alors que le Républicain Nixon en remporte 62 %. Aux États-Unis, les partis républicain et démocrate disposent de réels noyaux durs d'électeurs. Ils ne sont pas des coquilles vides.

Le transfert des suffrages aux délégués s'opère de manière assez variée. Certains États adoptent des seuils proportionnels, en-deçà desquels les candidats sont éliminés. La proportionnelle a ainsi réduit l'importance de certains États. Dans plusieurs États, des super délégués sont nommés, qui peuvent représenter jusqu'à 20 % des délégués. D'après certains, ils ont permis l'élection d'Obama. Washington tente de réduire leur impact à 15 % des délégués.



Ainsi, les États Unis peuvent se permettre d'être des laboratoires d'expérimentation, tant que les institutions fédérales ne sont pas touchées. Chaque État a sa personnalité. Dans les comtés, l'élection sera encore différente. L'enjeu est de sélectionner les candidats. En effet, ceux qui se rendront à la convention nationale désigneront le candidat. Alors que les États-Unis ne seraient pas démocrates au niveau national, les américains peuvent l'être majoritairement au niveau municipal, *via* le STV (vote transférable), sorte de système proportionnel à l'anglaise, qui a été introduit en 1932 dans certains conseils et qui visait à assurer une meilleure représentation des idées. En outre, en pratique, la politique américaine est largement fondée sur des bases ethniques et religieuses. Le conseil municipal de New York, autrefois bipartite, est ainsi divisé aujourd'hui en 8 ou 9 partis politiques.

## Débat

### **Jean-Claude COLLIARD**

J'ai retenu les propos de Jean Baechler selon lesquels la démocratie entremêle des notions d'aristocratie et de monarchie, les citoyens obéissant à ceux qu'ils jugeaient les meilleurs. Le choix des partis ne consiste-t-il pas à s'orienter vers les meilleurs candidats, tandis que les électeurs tendraient à choisir le meilleur élu ?

### **Jean BAECHLER**

Nous obéissons à l'incertitude définitive et ne pouvons qu'instaurer des dispositifs minimisant les risques d'échec et d'incompétence trop fâcheuse.

Nous ne pouvons définir un plan à l'avance. L'incertitude dépend du choix des autres. Les meilleurs sont capables de s'adapter à une situation changeante, tout en maintenant des lignes directrices. Comment les sélectionner ? Pour moi, la seule possibilité est de parier sur ceux qui ont déjà l'expérience de l'action, non seulement politique mais aussi entrepreneuriale. Je crois qu'en définitive, les sociétés démocratiques humaines ne choisissent pas si mal leur personnel.

### **De la salle**

La personne déléguée détient-elle le rôle de décider pour la communauté, alors qu'elle devrait savoir synthétiser les différentes propositions, au terme de conciliabules, dans le cadre d'un parlement par exemple ?

### **Jean BAECHLER**

La compétence réunit les talents et vertus permettant de réussir dans toute entreprise ayant l'homme pour fin. La compétence politique, pour moi, est la capacité de contribuer le plus efficacement possible au bien commun défini par la justice au service de la résolution pacifique de conflits émergeant naturellement entre personnes vivant en société. Tout le monde n'est pas capable de servir cette fin politique de l'homme.

L'homme politique « habermassien », qui recueille les propositions semblant émaner de la majorité, court à la catastrophe sur le long terme. Pour se faire élire, il convient de disposer de qualités qui ne sont pas forcément celles de l'homme d'État. Cependant, je crois que la compétition électorale exige des qualités utiles ensuite, une fois que la personne est au pouvoir.

## **De la salle**

Pourquoi entretenez-vous cette défiance vis-à-vis des scientifiques, des ingénieurs et des techniciens ?

Vous distinguez régime parlementaire et régime présidentiel, estimant que le premier favoriserait un choix par les partis et le second l'institution de primaires (pour éviter le bipartisme). Or le Royaume-Uni, pourtant parlementaire, obéit à une logique bipartite.

## **Jean BAECHLER**

Je n'ai aucune prévention contre les spécialistes du connaître. Quant aux spécialistes du faire, ils sont admirables dans leur partie. Cependant, la différence entre l'agir, le faire et le connaître me semble fondamentale. Quant au régime présidentiel ou parlementaire, c'est une vaste question. Pour moi, une démocratie dans les conditions contemporaines exige un régime parlementaire, le régime présidentiel représentant souvent la façon de déguiser un pouvoir autocratique. A l'échelle historique, il n'a fonctionné qu'aux États-Unis. La France a tenté de combiner les deux, annulant leurs avantages respectifs de mon point de vue.

# **Le système de désignation des candidats en Fédération de Russie**

**Alexandre IVANCHENKO**  
**Membre de la Commission centrale électorale de Russie**

Merci à Bernard Owen, habitué des élections en Russie, de m'avoir invité. La Russie a connu de très nombreux changements depuis vingt ans. Il nous reste deux semaines avant les élections présidentielles du 4 mars.

Depuis 1994, les commissions électorales travaillent à plein temps. Nous sommes fatigués du système monopartite soviétique, où le parti lui-même appelait ONG, syndicats et autres partenaires sociaux à organiser sa campagne électorale. Dans les années 1990, une loi sur les garanties électorales des citoyens a été promulguée. C'est en application de ce texte que la commission centrale électorale est devenue un organisme professionnel, formé de trois groupes de cinq personnes : les représentants de la chambre basse et les représentants de la chambre haute, délégués sur présentation des futurs élus, et cinq personnes désignées par le Président, lui-même élu au suffrage universel direct secret.

Les mêmes structures professionnelles existent au sein de tous les sujets de la Fédération de Russie. Elles sont formées paritairement de représentants des parlements régionaux et de représentants des gouverneurs.

Au niveau territorial, le système n'est pas encore entièrement au point pour des questions de financement. Certaines commissions électorales au niveau local sont financées par les budgets régionaux, fédéraux et municipaux à la fois. Nous œuvrons pour que chacune d'entre elles soit financée intégralement. Les commissions électorales des circonscriptions, soit plus de 100 000,

sont les plus nombreuses. Ainsi, plus d'un million de personnes participent à l'organisation des campagnes électorales. La tâche est énorme compte tenu de la taille du territoire.

Ces mêmes commissions sont chargées d'organiser des référendums à tous les échelons.

La Fédération de Russie est une République présidentielle parlementaire, qui a de nombreux points communs avec la France. La commission centrale est chargée uniquement des élections fédérales. Les commissions régionales sont absolument indépendantes et responsables devant le pouvoir judiciaire. La commission électorale centrale contrôle l'application des lois fédérales touchant aux principes généraux du droit électoral (vote universel, direct, secret, ouvert et transparent). En cas de défaut de fonctionnement de telle commission électorale régionale ou municipale, nous avons un pouvoir de sanction.

Nous discutons aujourd'hui de l'efficacité des systèmes électoraux nationaux. Ils sont propres à chaque composante de la Fédération.

A quel point sont-ils efficaces ? Je partage l'attitude sceptique que vous avez adoptée par rapport à l'élection présidentielle américaine. Cependant, je suis très respectueux du choix des électeurs américains, qui élisent eux-mêmes leur Président en application de leur méthode propre. Nous ne pouvons apprécier l'efficacité des systèmes électoraux nationaux qu'en instaurant des critères reflétant :

- l'importance des mass media, parfois accusés de déformer les propos des candidats ;
- la faculté des partis politiques à représenter les intérêts des électeurs ;
- l'efficacité des organisateurs des élections, qui ne sont pas infailibles.

En Russie, nous avons 200 millions d'électeurs. Les comités municipaux, régionaux, ainsi que la commission centrale mettent à jour deux fois par an les registres d'électeurs. Parfois, notre base d'électeurs fédérale n'est pas égale à nos bases de données. Ainsi, un différentiel supérieur à 1 % représente un mauvais signal. Les systèmes doivent garantir au niveau de l'État le droit de vote pour chaque citoyen. En Russie, l'opération était difficile. La création du registre national nous a permis d'informatiser les procédures électorales.

La procédure de désignation des candidats par les partis politiques représente une deuxième interrogation. En Russie, ils doivent être parrainés par 2 millions d'électeurs. Peut-être ce seuil est-il trop élevé : un seul candidat indépendant est parvenu à les réunir en 2008 et un seul cette année. Ainsi, à la prochaine élection, les parrainages nécessaires seront abaissés à 100 000, seuil qui existait en 1991 lors de la première élection du Président de Fédération de Russie. Il suffisait alors de présenter 100 000 parrainages d'électeurs ou ceux d'au moins la moitié des députés.

Lors des dernières élections parlementaires, seuls 4 partis sur les 7 présentés aux élections ont siégé au Parlement. En 1995, la représentation était encore moindre, alors que davantage de partis participaient. Suite à l'élection de 2011, le coefficient de participation représente plus de 95 % de l'électorat.

Enfin, la transparence et l'ouverture des procédures électorales ont leur importance. Dans le cadre des campagnes présidentielles, 90 000 circonscriptions électorales seront équipées de webcams qui diffuseront en temps réel tout le scrutin sur Internet. Tous les QG des candidats pourront suivre le fonctionnement de chaque commission électorale en temps réel. Je crois que notre pays a dû prendre ces mesures, compte tenu des résultats contestés des dernières élections parlementaires.

Je n'ai évoqué ici que quatre critères d'évaluation de l'efficacité d'un système électoral national. Bien que critiqués abondamment, les mass média participent à la campagne électorale, dans un autre but : informer les électeurs de l'avancement du processus.

Voici trois ans, le Président a signé la loi sur la couverture égale de tous les partis représentés au Parlement dans tous les médias fédéraux. Or si les partis pouvaient choisir leurs heures de diffusion sur les médias fédéraux, au niveau régional, il n'en allait pas de même. Nous avons dû rappeler à l'ordre les partis. La dernière campagne parlementaire était plus équitable aux niveaux fédéral et régional.

Nos 20 ans d'expérience nous ont amenés, suite à l'élection parlementaire, à conclure à la nécessité de réformer le système politique et électoral en Russie.

Nous avons voulu rétablir l'élection des gouverneurs. Ainsi, le Sénat sera réformé ;

Le Président a proposé une loi sur l'élection des députés de la Douma d'État, en introduisant la proportionnelle dans 225 circonscriptions territoriales. Le système d'élection mixte ne permettait pas d'assurer l'efficacité que nous attendons de cette dernière réforme.

500 membres suffiront à un parti pour avoir un statut fédéral, au lieu de 40 000. Ainsi, ils pourront fonctionner de façon plus professionnelle.

La loi sur l'ouverture des autorités publiques s'applique à la commission centrale électorale. Les partis sont plus fermés que les autorités publiques et il est plus difficile d'obtenir des informations exhaustives. Nous élaborerons des mesures pour ouvrir davantage les partis.

L'accompagnement social du processus électoral pose également question. Les sociologues sont de vrais professionnels. Nous tentons de coordonner leur activité.

Autre projet intéressant, nous tentons de contrôler le monitoring du fonctionnement des mass media. Le modèle français représente ce modèle intéressant à cet égard.

La discussion de la matinée sur les primaires au sein des partis m'a beaucoup intéressé. Nous avons vécu des exemples en Russie : quelques partis ont tenu des primaires, provoquant un épuisement des électeurs et des résultats inférieurs à leurs attentes.

Nous suivons avec beaucoup d'intérêt les campagnes présidentielles française et américaine. Je voudrais inviter Monsieur Owen à monter un projet franco-russe d'étude et à mettre au point des critères d'efficacité des systèmes électoraux nationaux.

## **Sondages et primaires**

**Carine MARCE**  
**TNS SOFRES**

Deux primaires se sont tenues en 2011 : celle d'Europe Écologie Les Verts, intervenue les 29 juin et 12 juillet et celle du PS et du PRG, qui eut lieu les 9 et 16 octobre. Celle d'Europe Écologie Les Verts a enregistré une participation de 25 000 électeurs (sur un corps de 33 000 personnes), celle du PS, plus de deux millions de votants. En 2011, la candidate issue du scrutin tenu par Europe Écologie Les Verts a été désignée contre les prévisions des sondages : Eva Joly n'était pas la plus populaire, de loin. Au PS, François Hollande, favori des sondages en octobre, a été choisi par les votants. Cependant, le rôle des sondages est resté limité. Nous nous sommes appuyés sur le baromètre du *Figaro Magazine*, très prédictif puisque la question posée au panel était la suivante : « Souhaitez-vous voir telle personnalité jouer un rôle plus important dans les prochains mois et années ? ».

Eva Joly s'est déclarée candidate dès août 2010 et détenait une cote d'avenir de 24 % en janvier 2011, sans évolution ultérieure. Quant à Nicolas Hulot, il recueillait une cote d'avenir de 51 % avant les primaires mais qui a baissé après l'annonce de sa candidature à la télévision, même s'il a conservé une avance sur Eva Joly.

Si le panel se réduisait aux personnes se déclarant proches des Verts, Nicolas Hulot conservait une avance sur Eva Joly. Ce n'est qu'après l'investiture de la candidate que sa cote d'avenir évolua positivement, bénéficiant de son statut de candidate.

Les sondages relatifs à la primaire socialiste ont connu trois âges.

Le principe d'une primaire fut envisagé dès le lendemain de la défaite socialiste à l'élection présidentielle de 2007. Dominique Strauss-Kahn recueillait 40 % de sympathie dès 2007 et 53 % après sa nomination au FMI. Il resta en tête jusqu'à son arrestation. Ségolène Royal, partie de 47 %, recule fortement tout de suite après sa défaite. Martine Aubry, partie de plus bas (25 %), progresse tranquillement jusqu'à 49 % de cote d'avenir, son point culminant. Quant à François Hollande, en cette première période, il conserve une cote plus basse que Martine Aubry et Dominique Strauss-Kahn, en deçà des 30 %.

Une fois le principe de primaire ouverte acté, Martine Aubry et Dominique Strauss-Kahn évoluent peu. En revanche, François Hollande décolle. Il en va différemment lorsque le panel est réduit aux sympathisants socialistes, qui placent Martine Aubry largement en tête, devant Dominique Strauss-Kahn (qui rassemblait la gauche et la droite). La première secrétaire du PS a rapidement dépassé Ségolène Royal. François Hollande reste stable durant la première période et dépasse Martine Aubry juste avant l'arrestation de Dominique Strauss-Kahn.

Après l'arrestation de Dominique Strauss-Kahn, le favori dégringole. François Hollande et Martine Aubry sont au coude-à-coude, jusqu'à ce que le premier dépasse la seconde, en juin. Ensuite, il accentue son avance, même au lendemain de la primaire. A l'arrivée, Monsieur Hollande a été élu, sans le raz-de-marée connu par Ségolène Royal en 2006. François Hollande retrouve la popularité de Dominique Strauss-Kahn. En termes de crédibilité, François Hollande est en tête pour quatre domaines importants, dont la dette, l'emploi et la place de la France dans le monde, tandis que la crédibilité de Martine Aubry concerne des points moins régaliens, dont l'éducation et la réduction des inégalités. Ainsi, François Hollande détient une image de candidat présidentiable.

Dès lors, l'idée selon laquelle le sondage influe sur l'élection est inexacte dans le fond. Au contraire. Les sondages sont importants mais ne constituent pas l'élection. Que François Hollande se soit porté candidat le premier a été un facteur important. Il a récupéré la fonction de candidat préféré des Français, autrefois endossée par Dominique Strauss-Kahn.

## **Réflexions finales**

**Didier MAUS**

- **Professeur à l'Université Paul Cézanne Aix-Marseille III, Président émérite de l'Association internationale de droit constitutionnel**

Je remercie Bernard Owen de m'avoir une nouvelle fois convié à cet exercice. Depuis ce matin, je suppose que vous avez été frappés par l'intérêt et l'actualité des communications. Le terme « Réflexions finales » est prudent : il m'évite de synthétiser ce qui ne peut être rassemblé, compte tenu de la diversité des sujets sur la table.

J'ai été d'abord attentif à la diversité des modes de désignation des candidats.

La communication de Jean Baechler a dû vous frapper. En effet, l'orateur considérait la nécessité de sélectionner des personnes compétentes, astucieuses et soucieuses du bien commun, soit l'intérêt général. Cependant, la définition de la compétence, du bien commun et de l'intérêt général a suscité une aporie. Il me semble que cette réflexion nous oblige à relativiser les propos qui ont été tenus avant ou après le locuteur.

Certains orateurs ont rappelé que les élections présidentielles n'étaient pas les seules concernées par cette question. Par ailleurs, aucun système ne s'imposait en tant que tel, même si le système des primaires s'est développé. Les études d'opinion se sont révélées importantes pour accompagner la primaire socialiste. En tant moi-même que militant de longue date, j'ai pu constater que la question du choix du candidat se pose dans toutes les formations politiques, de figures et de traditions différentes.

Certains orateurs se sont demandé si le choix visait la personne la plus conforme à un modèle intellectuel donné ou celle qui avait le plus de chance de réaliser une performance satisfaisante. La seconde hypothèse l'emporte dans les formations vouées à gouverner. A ce titre, le choix de François Hollande était prédictible.

Pourquoi ne pas procéder au tirage au sort de temps à autre, par exemple, en cas d'égalité des candidats ?

Restent deux solutions : le choix par les partis politiques et un choix plus élargi, ouvrant à la question des primaires. Le choix du candidat par les partis s'impose comme la solution la plus classique et la plus usuelle depuis que des élections se tiennent. Comment un parti parvient-il à sélectionner des candidats aux élections locales ou nationales ? Nous savons peu de choses sur les options et les pratiques des partis à cet égard. Les statuts de l'UMP sont lacunaires. Même les partis aux règles précises peuvent voir le choix des candidats court-circuité. Ainsi, certaines fédérations PS ont été mises sous tutelle lors de la désignation des candidats aux législatives. Comment des militants, sympathisants et amis passent-ils de l'anonymat au statut de responsable politique du jour au lendemain ? Le statut d'ancien candidat laisse des traces dans la vie politique locale ultérieure et peut donner un statut de notable. Les études sur les investitures sont lacunaires et mériteraient d'être davantage développées.

Les partis politiques sont la structure de sélection des candidats. Ils remplissent constitutionnellement une fonction d'expression du suffrage. Il est difficile en France de leur attribuer des statuts. Cependant, leur rôle est considérable, en dépit du flou interne qui y demeure. Progressivement, les conditions de désignation se sont élargies. Nous sentons qu'un certain nombre de responsables politiques ne se satisfont plus de ce qui se passe à l'intérieur du parti, appelant à une désignation plus large. Ce phénomène aboutira-t-il ? La question se pose.

Nous avons constaté l'extraordinaire développement des élections primaires.

Bernard Owen nous a dressé un panorama du système américain, qui évolue en permanence, qui se trouve être le plus aberrant que nous puissions imaginer. Or il fonctionne encore ! Le système des délégués constitue un archaïsme, qui a démontré ses limites lors de l'élection présidentielle opposant George W. Bush à Al Gore. La Cour Suprême a validé un résultat incertain plutôt que d'accepter une vacance de pouvoir.

Partout, les primaires se sont développées, notamment en France où le Président n'a pas le même statut. Je suis content que Monsieur Lecerf ait rappelé que Charles Pasqua avait été le premier à initier l'idée dans son camp. Je ne sais toujours pas ce qu'est une primaire « citoyenne ». Cependant, ce que le Parti socialiste a mis en place est fascinant, car le mode de scrutin a été la copie conforme du système présidentiel. Nous avons assisté à un démarquage complet de notre législation et à une transformation du droit électoral en droit privé. Second fait exceptionnel, cette primaire a connu un immense succès populaire et médiatique. Nous ne pouvons qu'affirmer que le système de primaires, malgré les réserves qu'il suscite, se développera. Nous ne devons cependant pas exclure l'hypothèse selon laquelle certains partis procéderont encore de façon traditionnelle. Cela dit, la vertu de la primaire est de donner une véritable légitimité au candidat désigné.

J'aimerais maintenant m'appesantir sur le cas français. Les règles relatives aux candidatures électorales doivent-elles être modifiées ? Assurément. Les règles présidant au choix du candidat n'ont pas sensiblement évolué depuis 1976. Elles nécessitent une réadaptation : en effet, si Marine

Le Pen n'obtenait pas le nombre de signatures nécessaire pour se présenter alors qu'elle représente un cinquième de l'électorat français, comment justifier que Monsieur Poutou puisse concourir, alors que lui ne franchit pas un seuil significatif d'intentions de vote ? Si Madame Le Pen ne pouvait se porter candidate, il y aurait une véritable anomalie démocratique.

Jean-Claude Colliard s'est montré très honnête en fin de matinée. Il s'est demandé si le nombre de parrainages nécessaires aux candidats devait être augmenté ou réduit. Cela dit, il est curieux de constater qu'alors même qu'en 1976 le nombre de signatures nécessaires est passé de 100 à 500, le nombre de candidats a sensiblement augmenté, contrairement à l'objectif. Nous ne pouvons être favorables à l'idée d'une présentation par les citoyens des candidats, sans que leurs qualités soient vérifiées. Le système de la balance à l'italienne n'est pas le plus démocratique.

Pouvons-nous élargir le collège des parrains et le faire coïncider avec le collège sénatorial ? Ce dernier a eu mauvaise presse, accusé qu'il était de ne pouvoir pencher à gauche. Pourtant, il est passé à gauche. Doubler le nombre de parrains à la présidentielle résoudre-t-il le problème ? Nous l'ignorons.

Le rôle des partis politiques reste déterminant. Un candidat doit avoir le soutien d'une grande formation politique pour réussir, comme les échecs de Raymond Barre et d'Édouard Balladur ont pu en apporter la démonstration.

Le rôle du Conseil constitutionnel a été évoqué. Il détient un rôle particulier depuis 1958 en matière d'encadrement de l'élection présidentielle. La formulation de l'article 58 n'a pas changé en 1962. Le Conseil ne peut qu'étendre son rôle. Cependant, je rectifierai un point concernant les recours contre la liste des candidats : en réalité, la formule de l'article 62 selon laquelle les décisions du Conseil constitutionnel ne sont pas susceptibles de recours s'analyse comme une absence de recours pour excès de pouvoir. Cependant, cette règle ne s'applique qu'aux décisions juridictionnelles, dont la liste des candidats ne fait pas partie. En tant que décision administrative, elle est susceptible de recours. Dans tous les pays, une voie de ce type existe.

Ces règles évolueront-elles ? Peut-être. Les régulateurs estiment pouvoir changer les règles en deux ou trois ans, sans attendre la dernière minute. Mardi prochain, le Conseil constitutionnel nous conduira-t-il à modifier les règles ? L'avenir nous le révélera.

La place de l'élection présidentielle dans la vie politique française mérite réflexion. Comment organiser en France, à système constant, la relation entre l'élection présidentielle et l'élection législative, afin qu'un vrai débat démocratique se tienne sur les idées politiques et les programmes ?

Fait frappant, les élections législatives, qu'elles se déroulent au milieu du septennat ou à la fin, ne permettaient que rarement aux courants minoritaires de s'exprimer, vu la répartition des temps de parole et la brièveté de la campagne, malgré des contenus intéressants et importants. De la sorte, depuis l'origine, un certain nombre de ces formations ont saisi l'occasion de l'élection présidentielle pour faire connaître leur programme politique et accéder à la notoriété, et non avec l'espoir que leur représentant accède à la magistrature suprême. Notre premier tour comporte entre 10 et 12 candidats, car il représente une seule occasion d'exposer un certain nombre de thèses, absentes des autres débats médiatiques. Le principe d'égalité du temps de parole permet cette ouverture. En effet, les législatives n'offrent pas à ces idées hétérodoxes cette vitrine. Cette situation est-elle remédiable ?

Ce matin, Guy Lardeyret a évoqué témérairement l'idée de remettre en cause l'élection présidentielle au suffrage universel direct, avec raison sur le fond. En effet, de nombreux défauts du système politique français, y compris le statut du Président de la République, viennent de l'importance de l'élection présidentielle.

Paradoxalement, cette élection, que de bons esprits jugent trop envahissante, est extrêmement populaire dans l'électorat français. Je ne peux pas pronostiquer le taux de participation à venir, mais les enquêtes démontrent le vrai intérêt suscité par l'élection présidentielle, qui dément la tendance abstentionniste du corps électoral. Un grand nombre des Français s'intéressent à l'élection présidentielle et votent, parce qu'ils éprouvent le sentiment d'un véritable enjeu. Ce phénomène justifie que nous améliorions les procédures de désignation des candidats. Je vous donne rendez-vous à la huitième rencontre, l'an prochain, pour dresser le bilan de ce qui se sera passé en France. Je renouvelle mes remerciements à ceux qui nous ont invités, et conclurai ainsi : ayons de bonnes élections.