

Comparaison du régime juridique des partis en **France** et au **Mexique** Une histoire et des finalités divergentes... mais aussi partiellement convergentes

M. Guy PRUNIER

*Chargé de mission auprès du Service du greffe
Conseil constitutionnel français*

Qu'est-ce qui justifie une comparaison entre les systèmes de démocratie français et mexicain, surtout devant une instance francophone ? D'abord, les autorités de contrôle des partis mexicains ont souhaité approfondir leur connaissance du système français mais à partir du Conseil constitutionnel. Il en est résulté une étude comparant les deux systèmes de façon très technique mais assez poussée.

Il serait dommage que ce document ne soit pas utilisé comme base de réflexion. En effet, rien ne paraît plus différent que ces deux systèmes électoraux, les deux logiques de partis et, par voie de conséquence, ces deux interprétations de la démocratie. Pourtant, on parvient à déceler quelques convergences notables. C'est donc en décrivant deux régimes contrastés que l'on peut approfondir la réflexion générale sur la liaison entre régime des partis et régime démocratique.

I. Des statuts de partis entièrement différents

Il paraît d'emblée nécessaire de rappeler brièvement les contextes historiques totalement divergents à l'origine de deux expériences d'innovation politique

A. L'héritage historique diffère complètement

Le Mexique du début des années 1990 sort de plus de 70 ans de gouvernement dirigé par un parti dominant, c'est-à-dire en pratique seul en mesure de remporter la majorité des suffrages, non sans quelquefois forcer leur sincérité, sans toutefois fonctionner comme un parti unique. La fin des régimes communistes européens a finalement eu une répercussion inattendue en soulignant l'anomalie mexicaine. Un certain nombre de préoccupations se sont fait jour, la nécessité du multipartisme, un besoin d'éclairer l'opinion publique, de former l'électorat, sans pour autant l'endoctriner, et le souci d'éviter un régime trop personnalisé, ce que l'on appelle le « caudillismo ».

La France s'est de tout temps méfiée du système des partis, longtemps une particularité de la gauche révolutionnaire, puis des mouvements fascisants pendant l'entre deux guerres. Dans le langage courant, plusieurs décennies durant, le « Parti » sans plus de précision ne pouvait désigner que le parti communiste français, c'est-à-dire, pour reprendre son appellation d'origine, la « section française de l'internationale communiste ». Enfin, les fondements idéologiques de la V^e République ont été marqués d'autant plus durablement par l'hostilité au « régime des partis », censé flétrir d'une infamie définitive la défunte IV^e République, que la majorité politique qui a usé de cette rhétorique est elle-même restée 23 ans d'affilée au pouvoir.

Toutefois, dans les deux cas, la réflexion nouvelle sur les partis intervient à un moment d'inflexion des deux régimes. Au Mexique, le parti dominant connaît des tentatives de scissions. En France, elle correspond à ce que l'on a appelé la cohabitation, c'est-à-dire la coexistence de deux majorités divergentes, l'une présidentielle, l'autre parlementaire

B. Le régime juridique diffère sensiblement

a) Les définitions constitutionnelles

Le parti politique mexicain est défini par l'article 41 de la Constitution du Mexique comme un « organisme d'intérêt public », catégorie juridique spécifique dont la forme est définie par la loi. Il s'agit en l'occurrence de personnes morales intermédiaires entre les citoyens et les institutions publiques, ni associations relevant du droit privé, ni organes de l'État.

L'article 4 de la Constitution française se borne à énoncer le principe de liberté de création et de fonctionnement des « partis et groupements politiques », sans plus de précision. Si l'on a utilisé une formule apparemment dichotomique, c'est plutôt pour des raisons historiques, le mouvement gaulliste alors au pouvoir en 1958 rappelant volontiers qu'il constituait un « rassemblement », ayant vocation à regrouper les forces vives de la Nation et non un parti comme les autres, avec ce que cette appellation pouvait comporter de connotation sectaire. En droit, la notion de groupement politique se réfère à une situation de fait, indépendamment de l'appellation de la formation désignée.

Si fréquemment les partis prennent la forme ordinaire d'une association de droit commun, dite « association loi de 1901 », c'est pour des raisons de pure commodité pratique. En effet, une telle démarche, au demeurant peu contraignante, suffit par l'acte de déclaration en préfecture ou en sous-préfecture, à lui conférer une existence juridique par la remise d'un récépissé, document nécessaire en fait à toute démarche telle que location d'un local, recrutement de personnels, etc.

b) Les missions définies constitutionnellement

La Constitution mexicaine définit la vocation des formations politiques en trois points :

- promouvoir la participation du peuple à la vie démocratique ;
- contribuer à la formation de la représentation nationale ;
- faciliter l'exercice du pouvoir des citoyens en fonction de programmes, principes ou idées qu'ils définissent et par le biais du suffrage universel direct.

La Constitution française se montre plus sommaire. Conformément à son article 4, les partis et groupements politiques « concourent à l'expression du suffrage », ce qui signifie en clair qu'ils participent aux élections.

La loi constitutionnelle du 8 juillet 1999 a complété la Constitution en ajoutant une vocation supplémentaire, qui est de « contribuer à la mise en œuvre » du principe « d'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et aux fonctions électives ». Cette révision constitutionnelle avait notamment pour finalité de permettre un système d'aide publique aux partis sanctionnant le non respect du principe de parité sans risquer l'inconstitutionnalité.

c) *Les obligations des partis politiques*

La consécration constitutionnelle n'est pas sans contrepartie. Dans l'un et l'autre cas, le parti doit respecter la Constitution.

Au Mexique, la création d'un parti est soumise à un agrément auprès d'une autorité administrative indépendante chargée du contrôle du fonctionnement du parti. Un parti ne peut être ainsi reconnu que s'il a satisfait aux règles de procédure fixées par la loi et obtenu son agrément, son « *registro* », de l'autorité précitée. La liste des contraintes est finalement assez longue. Un parti doit, par exemple, rassembler un nombre minimal de militants (30 000), déposer des statuts, définir un programme, ne choisir que des dénominations ou des emblèmes autorisés. Il lui est interdit de se référer à une religion quelconque : un parti ne peut pas légalement s'intituler « démocrate-chrétien ». Un parti a l'obligation d'éditer une publication, de se livrer à des activités de formation, etc.

L'agrément n'est pas acquis : le parti qui présente des candidats doit recueillir au moins 2 % des suffrages exprimés au niveau fédéral, faute de quoi il perd son agrément. Toutefois, depuis 1996, il existe des groupements politiques nationaux, catégorie intermédiaire, au nombre d'une quarantaine, qui ne peuvent présenter des candidats qu'avec l'accord d'un parti (dénomination qu'ils ne peuvent revendiquer). Ils peuvent obtenir un agrément assorti d'un contrôle ainsi qu'un financement limité et forfaitaire des activités politiques.

La France est là encore nettement plus sommaire. Un parti doit, toujours selon son article 4, « respecter les principes de la souveraineté nationale et de la démocratie ». Il y a lieu de souligner l'aspect très circonstanciel de cette obligation. En 1958, on avait en mémoire l'interdiction, en application des normes constitutionnelles allemandes, du parti communiste en République fédérale, édictée en 1952. Une telle rédaction permettait une interdiction légale en France, les deux critères n'ayant bien évidemment pas été retenus au hasard.

On observera d'ailleurs que cette disposition, souvent invoquée d'abord contre le parti communiste puis plus tard contre le front national, n'a en fait jamais été utilisée. Les seules interdictions de partis, au demeurant rares, sont intervenues sur le fondement d'un texte de 1936 réprimant l'activité des « ligues factieuses » et autorisant le Gouvernement, pour des motifs tirés de l'atteinte à l'ordre public de procéder à la dissolution de groupements politiques. En fonction des alternances politiques, certaines formations d'extrême gauche ou d'extrême droite ont été ainsi dissoutes, au fil du temps, non sans pouvoir se reconstituer quelques temps après.

La loi a toutefois récemment introduit une obligation liée au financement : un parti (ou ses représentations locales ou ses démembrements) qui recueille des fonds doit avoir désigné à cet effet, préalablement, un mandataire financier, seul habilité à encaisser les recettes et à procéder aux dépenses. Ce mandataire financier est soit une personne physique, soit une association de financement dont l'objet unique est de concourir au financement du parti.

d) *Les droits des partis politiques*

La Constitution mexicaine, si elle paraît restrictive quant aux obligations des partis, leur offre en contrepartie des garanties expresses.

Un parti dûment agréé se voit conférer des droits dont la portée n'est nullement négligeable. C'est d'abord un droit d'accès permanent aux médias, c'est-à-dire à la radio et à la télévision. Un système de quotas est prévu dans deux contextes différents. D'une part, en temps normal, le parti bénéficie d'un temps de parole consacré à la diffusion de ses idées et au commentaire de l'actualité politique. Ensuite, pendant les périodes électorales, qui reviennent assez souvent, une bonne part des mandats mexicains étant de trois ans, le parti présentant des candidats a droit à des temps supplémentaires d'antennes calculés, selon les cas, par une durée ou par un nombre de « spots publicitaires » politiques. Le coût de ces prestations est à la charge de l'État et seul un parti peut en bénéficier.

Le parti a droit au financement public dans des conditions assez rigoureuses quant aux procédures mais assez larges quant aux montants. Le financement correspond à autant de missions définies par la Constitution selon des modalités détaillées ultérieurement.

Enfin, et ce n'est pas le moindre des paradoxes, le parti est seul habilité à présenter des candidatures aux différentes élections fédérales. La règle est moins stricte au niveau des États fédérés mais les exceptions sont rares. La plupart du temps, s'il peut exister des candidatures présentées comme « indépendantes », elles résultent soit d'une scission locale d'un parti agréé, soit d'un parti en cours d'agrément.

De ce point de vue, la Constitution française se borne à la reconnaissance de la liberté de création et de fonctionnement. Un simple article (l'article 7 de la loi n° 88-227 du 11 mars 1988) définit un contenu d'ailleurs non limitatif à cette liberté (ester en justice, acquérir des immeubles, créer des journaux et des instituts de formation et « effectuer tous les actes conformes à leur mission », ce qui n'est guère restrictif).

C. L'implication des partis en matière de campagne électorale

Les deux systèmes fonctionnent selon des logiques diamétralement différentes.

a) Le parti présente seul des candidatures au Mexique

À cet égard, le vocabulaire politique mexicain confond significativement listes de candidats et partis.

En effet, la loi mexicaine confie aux partis le soin de présenter des candidatures aux élections fédérales ou fédérées ou municipales c'est-à-dire à tous les échelons où une élection est prévue, tant pour les exécutifs que pour les assemblées. On observera à cet égard que ce système constitue une relative limite à l'autonomie locale mais qui ne semble pas être ainsi interprété. On peut donc dire que, du fait d'une culture politique façonnée par un héritage bien marqué, s'il n'est pas toujours interdit de présenter une candidature indépendante, elle est, dans les faits, vouée à l'échec.

L'ancien parti dominant se prolongeait par des structures socio-professionnelles d'encadrement restées assez efficaces, notamment du fait de son implantation dans les milieux syndicaux et paysans, qui constituaient et constituent encore autant de relais politiques. La seule exception prévue par la Constitution concerne les communes indigènes où il est fait droit dans une certaine mesure aux usages et coutumes locaux.

b) C'est tout le contraire en France

L'affiliation à un parti est facultative pour les candidats. Sa portée est déterminante dans certains scrutins, limitée dans d'autres.

La loi française ne réserve aucune prérogative particulière aux partis en matière électorale. Elle évite même soigneusement toute disposition tendant à leur conférer une quelconque possibilité de contrôle. Ainsi, l'étiquetage politique des candidats est effectué par l'administration. Le code électoral ne dispose que pour les candidats ou leurs représentants, que ce soit pour désigner des personnes pour surveiller les opérations de vote dans chaque bureau de vote, ou pour déposer une candidature collective en préfecture. Le code électoral use abondamment ainsi du terme de mandataire pour désigner des personnes aux attributions divergentes.

Le droit de contester une élection encadré par diverses dispositions légales privilégie l'électeur, l'individu, au détriment des formations, quels que soient le scrutin et le point de la contestation.

Le juge lui-même répugne à s'engager sur ce terrain qu'il estime incertain. Pour citer une décision récente du Conseil constitutionnel (élection sénatoriale de l'Yonne, 25 novembre 2004), le

juge électoral ne se reconnaît pas compétent pour porter une appréciation sur la régularité de l'investiture ou du défaut d'investiture d'un candidat par un parti. Tout au plus consentira-t-il à vérifier la réalité d'une investiture, si elle a pu constituer une manœuvre en vue de fausser la sincérité du scrutin ou d'en altérer l'issue.

II. Les points de convergence entre les deux systèmes

L'analyse des deux systèmes n'amène toutefois pas à conclure à une disparité complète. Il existe des évolutions parallèles, parfois des convergences. Mais elles résultent chaque fois d'une logique interne.

A. Les modalités de financement des partis

Sans entrer dans le détail, certaines étapes se sont produites simultanément.

a) Le besoin de contrôler les financements privés et de privilégier le financement public

Le Mexique a procédé de façon originale : il a défini l'ensemble des activités partisans et les sources de financements autorisées de façon beaucoup plus complète et approfondie qu'en France. Par exemple, on distingue le financement des adhérents, celui des sympathisants et les collectes publiques dans les réunions publiques. Interdiction des collectes dans les lieux de culte ou par des ministres du culte.

En France, on a procédé en deux étapes. D'abord on a légalisé, tout en le plafonnant, le financement des partis par les entreprises. Puis devant l'évidence de certains comportements abusifs, on a supprimé toute possibilité de financement par ce biais, à l'exception bien caractéristique du financement, lui-même encadré, par des dons de personnes physiques.

b) Le souci de contrôler et limiter le coût des campagnes électorales

Dans l'un et l'autre système, une candidature suppose un contrôle de l'origine et du montant des fonds consacrés à une campagne électorale. Mais le contrôle s'opère différemment.

Au Mexique, il porte sur l'activité des partis et c'est par l'affectation des fonds des partis aux campagnes menées par leurs candidats que s'effectue le contrôle. Le candidat est amené à déposer un compte de campagne mais la sanction (sauf rares exceptions dans certains États fédérés) vise le parti et non son ou ses candidats. Toutefois, en cas de manquement le parti se voit suspendre son droit à percevoir le financement public à concurrence du montant ainsi estimé, la suspension pouvant s'étaler sur plusieurs mois voire plusieurs années.

En France, c'est le candidat qui dépose, sous sa responsabilité exclusive, un compte de campagne et indirectement par ce biais, on peut contrôler le financement par un parti. À cet effet, la jurisprudence a dû définir limitativement, non pas ce qu'est un parti, mais un parti autorisé à financer une campagne électorale. Le juge admet que seul un parti contrôlé par l'instance administrative compétente est habilité à le faire ce qui vise deux catégories de formations politiques :

- ceux qui ont désigné un mandataire financier et qui sont à ce titre astreints légalement à un dépôt de compte ;
- ceux qui bénéficient de l'aide publique.

Ces deux catégories ne se recouvrent pas exactement.

B. Les modalités de l'accès aux médias

a) Le temps d'antenne ordinaire

Le Mexique fait de l'agrément d'un parti politique sa condition d'existence mais dont la conséquence obligée est l'accès permanent aux ondes, selon des modalités définies par la loi et réparties selon un calcul assez sophistiqué entre les partis. Ceux-ci, sous réserve des limites de temps ainsi définies, en dispose librement.

Les partis français ont droit à des temps d'antenne « d'expression directe » qu'ils partagent d'ailleurs avec certains syndicats et uniquement sur les chaînes du service public et à des tranches horaires parfois peu attractives. Le fait que ces temps d'antenne figure dans le cahier des charges de ces chaînes et à leurs frais explique l'effort limité consenti par ces dernières.

b) L'accès lors des campagnes électorales

Le Mexique n'a nulle difficulté à régler l'accès aux ondes pour des partis dont la vocation et la définition ne fait aucun doute et qui de surcroît bénéficient d'un monopole quasi général.

La France a beaucoup plus de mal et sa réglementation varie en fonction des scrutins. Dans tous les cas, la prise en charge est effectuée par l'État.

L'exemple le plus simple est celui des élections présidentielles où tous les candidats (il n'est pas question des partis) ont droit au même temps d'antenne, quel qu'il soit.

Pour certaines élections, législatives ou européennes, on distingue deux temps de parole, répartis d'une part entre formations représentées au Parlement et d'autre part entre formations regroupant, selon les types de scrutin, un nombre minimal de candidats ou de listes de candidats. C'est le cas par exemple pour les élections législatives.

Pour certaines élections locales, en Corse et outre-mer, c'est l'appartenance d'un minimum d'élus à un parti représenté à l'assemblée locale qui détermine l'accès aux ondes.

Le cas le plus compliqué est celui du référendum, car il s'agit d'équilibrer les formations, parfois toutes circonstancielle, favorables au oui ou au non.

Dans ce cas, assez paradoxalement, c'est le Gouvernement qui détermine par décret la liste des formations habilitées à bénéficier d'un tel accès en fonction du contexte. Ainsi en 1988, les partis néo-calédoniens ont été privilégiés. En 1992, il a fallu tenir compte du fait que, non seulement que la plupart des partis représentés au Parlement étaient favorables au oui, mais aussi que certains grands partis n'avaient pas pris position ou laissaient leurs adhérents défendre l'une ou l'autre position.

C. Les structures de contrôle

Dans l'un et l'autre cas, des structures indépendantes sont chargées du contrôle des campagnes électorales, mais là encore dans des contextes très différents

a) Le Mexique dispose d'une autorité unique à compétence générale

Le Mexique a privilégié la structure fédérale indépendante. Mais son rôle est considérable dans les faits. Elle joue le rôle des différents services de l'État en France et pallie, en partie, l'absence de représentation de l'État au niveau local, comme il se doit dans un État fédéral. Cette structure, l'Institut fédéral électoral (ou I.F.E.), s'occupe de la préparation des élections, de l'établissement des listes électorales, du contrôle des partis, de l'enregistrement des candidatures, de la diffusion de la propagande et même de l'instruction civique des citoyens.

b) En France, il en va tout autrement

La France partage ces attributions entre l'administration de l'État à différents niveaux selon une chaîne de commandements qui va de l'administration centrale (intérieur, outre-mer) aux préfetures, aux mairies et aux bureaux de vote, sachant que, dans ce cas précis, le maire, bien qu'élu, opère comme agent de l'État

Pour contrôler ces dispositifs en cascades, des commissions aux compétences variées s'étagent ou s'articulent avec plus ou moins de bonheur. Parfois, comme pour l'élection présidentielle ou certains référendums locaux, il existe une commission de contrôle de la campagne.

Parmi les plus importantes de ces commissions, on peut citer le Conseil supérieur de l'audiovisuel ou la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques, qui ont la particularité de ne faire aucune place aux partis dans leurs composition.

Ce n'est qu'au niveau local qu'on trouve trace de représentant, non pas des partis mais des candidats. C'est le cas pour les commissions de propagande et celles de recensement. En revanche, ces représentants sont explicitement prévus dans le fonctionnement des bureaux de vote.

Là encore il existe une préférence marquée pour des compétences individuelles exprimées au détriment apparent des formations politiques, si possible plutôt au niveau local, même si dans les faits elles seules ont les moyens de mobiliser les moyens humains pour appuyer une candidature ou une pluralité de candidats.

Conclusion

En définitive, on voit bien deux logiques développer leurs effets dans deux systèmes électoraux et politiques pourtant également démocratiques dans leur principe. Au Mexique, un parti est nécessairement une structure lourde disposant de moyens humains et financiers et vraisemblablement durables. Le modèle reste le parti dominant dont on a souhaité limiter les moyens sans l'interdire comme on a pu le faire dans d'autres pays au début des années 1990. Il en résulte une certaine avance de ce parti sur les autres car ce parti est loin d'avoir perdu toute popularité, quelles qu'en soient les raisons profondes. Dès lors, la logique mexicaine est de limiter le nombre de tels partis. Le jeu politique se résume à la concurrence de six à huit formations nationales et vise en fait à une alternance soit de deux partis, soit au plus de deux coalitions de partis. Ainsi, les onze partis agréés en 2000 pour les dernières élections fédérales se sont regroupés en sept coalitions.

En France, les partis ont d'abord constitué un moyen d'encadrement et de mobilisation des électeurs de gauche pour parvenir au pouvoir puis une sorte de courroie de transmission pour les conservateurs pour s'y maintenir. La loi électorale de la Ve République, autour des élections présidentielles et législatives, a abouti à deux coalitions chacune autour d'un parti dominant (rarement majoritaire) avec une discipline d'autant moins marquée que l'on descend dans le degré d'implication locale des élections.

Bien qu'aucun des deux systèmes ne soit transposable dans l'autre, leur inspiration demeure, en dépit de nuances qui apparaissent ici ou là, démocratique.