

PROPOS INTRODUCTIFS

Propos introductifs

par **Jean-Claude COLLIARD**
Membre du Conseil constitutionnel français,
Professeur à l'Université de Paris I

Les partis politiques comme enjeu de la démocratie

Il n'est pas si facile que cela de définir la démocratie. Bien sûr nous savons encore assez de grec pour nous souvenir que cela veut dire « le pouvoir du peuple ». Et pourtant je ne crois pas que nous puissions trouver, dans les pays que nous qualifions, généralement de manière intuitive, de démocraties, d'exemple où le peuple soit en tant que tel au pouvoir, il ne l'est dans le meilleur des cas que par l'intermédiaire de ses représentants. Car nos démocraties contemporaines sont représentatives, les deux termes de démocratie et de régime représentatif, antinomiques au moment de la Révolution française, s'étant rejoints au milieu du XIX^e siècle. Mais cela ne suffit pas : la démocratie telle que nous l'entendons, et c'est loin du sens originel, c'est aussi le respect du citoyen, de ses droits et de sa liberté.

Lorsque je m'essaye à l'exercice, j'ai l'habitude de dire que finalement la démocratie d'aujourd'hui c'est l'addition d'un certain nombre d'éléments que l'on peut regrouper autour de trois grands axes :

– des principes d'architecture institutionnelle : le suffrage universel bien sûr, et réellement universel c'est-à-dire sans autres exclusions que celles tenant à l'âge, à la capacité, à la nationalité (encore le point est-il en discussion pour les élections locales) ; la représentation et l'honnêteté de celle-ci, même si de nombreux systèmes électoraux sont envisageables ; la séparation des pouvoirs de manière à ce que, selon la vieille formule de Montesquieu, le pouvoir arrête le pouvoir lorsqu'il pourrait devenir oppressif ;

– l'exercice d'un réel pluralisme : cela suppose d'abord la possibilité de libre choix de la part des électeurs, avec des garanties pour que le vote soit effectivement libre, personnel et secret ; le pluralisme des projets de manière à ce que le citoyen se prononce avec des enjeux réels, le type de société qu'il veut voir édifier, les priorités qu'il entend voir consacrées et qu'il ne vote pas uniquement pour des noms ou des images, et la dérive contemporaine est de ce point de vue préoccupante ; ce que j'appelle volontiers l'immédiateté du choix, c'est-à-dire que le vote débouche sur un résultat clair qui ne soit pas travesti par les arrangements parlementaires et on y arrive aujourd'hui soit par l'élection présidentielle soit par une élection parlementaire suffisamment polarisée pour qu'elle soit en réalité l'élection du Premier ministre (comme cela se passe dans la plupart des pays de l'Union européenne) ;

– enfin, ce que l'on a pris l'habitude d'appeler « l'État de droit » et le succès contemporain de cette formule est significatif : c'est d'abord la garantie des droits des citoyens, proclamés

par les textes et effectivement assurés, à tout le moins par l'indépendance de la justice ; c'est ensuite le vieux principe de légalité ; à savoir que l'État lui-même doit agir selon le droit qu'il a posé et son extension contemporaine au contrôle de constitutionnalité, à savoir que la loi elle-même, pourtant expression des représentants du souverain, doit respecter les normes supérieures, la Constitution et celles qui l'accompagnent, ce que nous appelons en France le bloc de constitutionnalité. Et il faut ajouter aujourd'hui la dimension internationale, autrement dit une certaine méfiance envers l'État-nation qui conduit à l'engager à respecter certains standards internationaux, la Déclaration universelle des droits de l'homme et les Pactes des Nations unies étant les plus généraux par leur étendue, avec parfois des mécanismes contraignants et je pense ici notamment à la Convention et à la Cour européenne des droits de l'homme dont l'influence sur les droits nationaux n'est plus à démontrer.

Donc, au total, si je compte bien, cela fait neuf points et je ne suis pas sûr d'être exhaustif, mais cela me paraît suffire pour l'essentiel. Sur ces neuf, quatre impliquent directement l'action des partis politiques ; l'expression du suffrage puisque les partis, et c'est souvent la raison de leur reconnaissance constitutionnelle aujourd'hui fréquente, sont les vecteurs sur lesquels vont s'appuyer les opinions des électeurs ; la représentation puisque les députés loin d'être isolés sont regroupés au sein de groupes parlementaires, aujourd'hui largement reconnus et dans lesquels règne, à peu d'exceptions près, la discipline de vote, autrement dit on est passé d'un parlementarisme de notabilités à un parlementarisme de groupes, lesquels sont la face émergée dans les institutions des partis, comme en témoigne l'appellation anglaise de « *parliamentary party* » ; la pluralité qui suppose donc l'existence d'au moins deux partis, souvent plus, l'attention devant être portée au fait que le nombre ne doit pas être tel que l'électeur et sa volonté s'y perdent et il y a là une difficulté qui n'est pas facile à résoudre ; l'existence de plusieurs projets et là c'est ou ce devrait être une fonction essentielle des partis que d'élaborer en leur sein ces projets pour que l'électeur choisisse entre eux.

Tout cela nous ramène au schéma du grand Kelsen lorsqu'il publiait dans les années trente son livre « La démocratie, sa nature, sa valeur », que Charles Eisemann traduisit en français. Selon le maître de Vienne, comme l'on dit, la démocratie contemporaine est nécessairement un « État de partis » (*Parteienstaat*) où, selon lui, les citoyens actifs (c'est-à-dire militants effectifs d'un parti) élaborent différents projets politiques entre lesquels l'ensemble des citoyens, actifs et passifs réunis, va choisir. Je crois ce schéma encore valable globalement, même si les choses se sont quelque peu transformées et si les partis se préoccupent aujourd'hui plus du choix des candidats que des programmes, mais comme ces candidats, au moins ceux qui gagneront, seront les dirigeants du pays, l'enjeu n'est pas si mince d'autant plus que derrière un homme ou une femme il y a en principe des idées. Et donc les partis restent de ce point de vue l'intermédiaire indispensable entre les citoyens et l'État. Pour être plus précis, je crois que l'on peut caractériser le rôle des partis dans nos démocraties contemporaines par trois fonctions essentielles :

- une fonction programmatique qui consiste à élaborer des projets politiques permettant à l'électeur de choisir une orientation en connaissance de cause ;
- une fonction pédagogique qui consiste à expliquer ces projets pour conduire les électeurs à une adhésion raisonnée ;
- une fonction de recrutement politique pour choisir les candidats aux fonctions politiques et les former à leurs futures responsabilités.

Si l'on admet ce point de vue et si l'on veut éviter qu'ils ne deviennent de simples oligarchies (travers dénoncé peu après leur naissance déjà, au début du XX^e siècle, par Michels et Ostrogorski pour ne citer que les plus connus) est posée la question de l'organisation démocratique du parti de manière à ce que son organisation interne permette que ce soient vraiment les adhérents (ces

« citoyens actifs » dont parlait Kelsen) qui déterminent les choix dans les différentes fonctions que l'on vient d'évoquer. Disons tout de suite que la question est mal résolue car le législateur, et derrière ce nom majestueux en réalité ce sont des représentants de partis politiques, a du mal à légiférer sur les partis justement. Le pays qui me semble y avoir le mieux réussi est l'Allemagne et je suis assez admiratif de cette législation, pour l'essentiel la célèbre *Parteiengesetz* (loi sur les partis) du 24 juillet 1967 prise, à la demande de la Cour constitutionnelle de Karlsruhe, en application de l'article 21 de la loi fondamentale (Constitution) allemande. Là est assurée l'idée, et il semble qu'elle soit largement respectée dans les faits, que la pratique interne d'un parti doit être démocratique et reposer sur la consultation des adhérents et l'élection par eux des dirigeants et des candidats. Mais, même si la tentation est grande, je n'en parlerai pas davantage dans ce propos introductif, d'autant que je pense que cela pourra trouver place dans nos discussions. Et pour conclure, il me semble que le sujet « les partis politiques comme éléments de la démocratie » amène à réfléchir sur deux nécessités : d'une part, celle du pluralisme et d'un pluralisme reposant sur de réelles bases politiques et, d'autre part, celle de la démocratie interne des partis pour assurer la remontée effective des aspirations des citoyens. C'est sur ces deux points, mais d'autres pourront apparaître, que nous pourrions à mon sens confronter nos expériences.