

Agathe BEAUCHEMIN

Master 2 – *Droit public général et contentieux publics*

Dirigé par Messieurs les Professeurs Emmanuel Cartier et Jacques Lepers



RÉSUMÉ DE COMMUNICATION – XÈME CONGRÈS DE L'ASSOCIATION FRANÇAISE DE
DROIT CONSTITUTIONNEL

Atelier C ou D

CONSTITUTION ET PRIMAIRES :
UNE NECESSAIRE INCOMPATIBILITE FRANCAISE ?

*« Vouloir faire des primaires en France, c'est comme faire avaler un bifteck à un ruminant :
son estomac n'est pas fait pour cela » - Doyen Vedel*

Alors même que Georges Vedel soutenait l'incompatibilité de la Vème République avec la pratique des primaires en raison de l'essence même de celle-ci, force est de constater que ces scrutins préalables à l'élection présidentielle tendent à se multiplier au sein des différents partis politiques et ainsi à entrer dans la pratique politique contemporaine française. Néanmoins, l'institutionnalisation des primaires est-elle souhaitable ?

L'élection présidentielle de 2017 et son lot de rebondissement a été l'occasion de s'interroger sur l'opportunité et sur la nécessité d'une processus partisan instauré depuis maintenant plusieurs années : les primaires. En effet, leurs vertus sont vantées par certains alors que d'autres les fustigent. Elles sont considérées comme étant des vecteurs de démocratie, comme permettant d'enrayer l'érosion de la démocratie représentative, pour certains, en panne. Cette élection semble avoir marqué les défaillances de la pratique des primaires.

Le principe de la primaire fermée est contenu dès 1971 et le Congrès d'Epinay s'agissant du Parti socialiste (PS) français mais ne trouve à s'appliquer qu'en 1995, pour la première fois, en opposant Henri Emmanuelli à Lionel Jospin. : même si les premières primaires françaises ont eu lieu au sein du PS, le père de l'importation de la pratique en France est Charles Pasqua qui a véritablement impulsé le mouvement. Pourtant, la pratique demeure marginale face à des Etats comme les Etats-Unis, l'Argentine ou encore l'Italie, dans lesquels la pratique des primaires est durablement ancrée et même consacrée officiellement dans la loi fondamentale¹ (Colombie) pour certains et pour d'autres au sein d'une loi électorale (Argentine). En Italie, elles sont nées à la suite des réformes électorales entre 1993 et 1995 et ont ensuite été transposées au niveau national dès 2005. Elles sont aujourd'hui systématiquement utilisées par la gauche italienne. Pour beaucoup, les primaires permettent de renforcer la démocratie participative néanmoins elles ne sont pas partagées dans l'ensemble des Etats démocratiques, elles sont même parfois sujettes à de vives critiques soulevant leur incompatibilité avec certains régimes.

Ainsi, Vème République et primaires apparaît comme un véritable oxymore, contraire à la volonté de l'initiateur de la Constitution de 1958 : le Général de Gaulle. Il convient alors de se demander, s'il opportun mais aussi et surtout s'il possible de constitutionnaliser la pratique électorale des primaires ?

¹ Constitution colombienne du 4 juillet 1991, article 107

C'est alors l'opportunité de constitutionnaliser qu'il convient d'analyser dans un premier temps, les primaires étant une greffe, les effets néfastes d'une telle importation ne doivent pas être négligés sous couvert de bénéfices apparents. L'argument essentiel de l'institutionnalisation d'une telle pratique tient à son caractère (prétendument) démocratique. C'est ainsi que les primaires sont regardées, par ses partisans, comme un « *procédé de démocratisation du processus électoral dans sa préparatoire* »² justifiant alors sa consécration textuelle, dans le marbre de la Constitution notamment. Cette officialisation du processus est également justifiée par l'ouverture des primaires et par leur généralisation (apparente) : les primaires tendraient, selon certains, à devenir de véritables élections publiques³ et cesseraient ainsi de n'être que de simples opérations de sélection privée ; en ce sens, une harmonisation et une clarification des règles applicables en la matière seraient opportunes afin de garantir l'Etat de droit. En effet, une telle institutionnalisation, en réponse au développement des primaires, est demandée par plusieurs institutions à l'instar du Conseil d'Etat⁴ ou encore de la Commission supérieure de l'audiovisuel (CSA).

Pourtant, malgré ces arguments, l'institutionnalisation des primaires n'apparaît pas opportune. Ces dernières révèlent en réalité de nombreux défauts qui tendent à éclipser voire à annihiler ses apparentes vertus.

L'argument tendant au caractère démocratique du processus peut être largement contesté : elles ne touchent qu'une très faible partie du corps électoral français et ne peuvent donc être qualifiées, raisonnablement de démocratiques⁵. En leur défaveur également, leur caractère payant et la nécessité d'afficher publiquement ses opinions politiques en signant une charte. Enfin, l'argument tendant à l'institutionnalisation en raison de la généralisation des primaires apparaît également faible car les primaires ne sont encore que très récentes dans le paysage partisan français et ne concernent que peu de partis politiques (le Parti Socialiste, les Républicains, Europe-Ecologie-Les Verts) : toutes ces données ne permettent donc pas de transformer les primaires en véritable coutume qui justifierait une reconnaissance textuelle.

² ZARKA (J.C.), *Le système d'élections primaires et la Ve République*, Recueil Dalloz, 2005, p.380.

³ DUCLOS (N.), « Faire avaler un bifteck à un ruminant. À propos de l'institutionnalisation des primaires en France » loc. cit.

⁴ CE, Ass.générale (section de l'intérieur), 31 oct. 2013, avis n° 388003

⁵ Voir en ce sens l'article de J.P. DEROSIER sur son blog « Constitution décodée » disponible à l'adresse suivante : <http://constitutiondecodée.blog.lemonde.fr/2016/11/14/ne-pas-confondre-primaires-et-election/>

L'absence de véritables bienfaits se fait donc ressentir et l'analyse permet de déceler non pas les vertus mais bien les dangers que les primaires font peser sur le régime constitutionnel français. En effet, la Vème apparaît inadaptée, intrinsèquement, à de telles pratiques ; ainsi, A la question « *Quelle est la meilleure Constitution ?* », le Sage Solon⁶ répondait : « *Pour quel peuple et à quelle époque ?* » : un procédé adapté à un peuple et à un Etat, à une époque donnée, ne l'est pas forcément pour un autre. C'est ici l'origine de l'inadaptation de la pratique des primaires à notre République alors même qu'elle est pleinement intégrée et naturelle aux Etats-Unis. La pérennisation des primaires en France conduirait inexorablement à l'américanisation des partis politiques français mais entraînerait, aussi et surtout, l'affaiblissement des institutions constitutionnelles conduisant ainsi à la mise en péril Vème République⁷. Cet affaiblissement passant essentiellement alors par l'érosion de la figure du Président de la République, qui, en France, dispose d'un rôle tout particulier et sans équivalent.

L'institutionnalisation n'est donc pas opportune, mais elle apparaît également compromise sur le plan de la faisabilité.

En effet, la constitutionnalisation des primaires apparaît comme incompatible avec les principes posés par la Constitution tenant notamment à la liberté des partis ainsi qu'avec l'esprit de celle-ci largement fondée sur un Président, clef de voûte des institutions. Mais une telle institutionnalisation apparaît également inadéquate avec les fonctions de la Constitution de la Vème République : pourquoi la Constitution de 1958 viendrait réglementer une pratique organisationnelle interne à un parti politique ? Cependant, dans l'hypothèse où cette pratique perdurerait, une disposition d'ordre législatif pourrait être envisagé afin de garantir les libertés fondamentales des citoyens comme dans le cadre d'une élection même si elle n'apparaît pas indispensable.

Alors même qu'en 2011, Alain Fouché, alors sénateur de la Vienne, adressait une lettre ouverte au Premier Ministre François Fillon, afin de lui demander de faire entrer dans la Constitution du 4 octobre 1958, la pratique des primaires au sein des partis politiques. Pourtant, cette constitutionnalisation apparaît incompatible avec la Constitution de la Vème République tant sur la lettre que sur l'esprit qui prédomine au régime constitutionnel actuel.

⁶ Solon est né à Athènes vers 640 av. J.-C. Il fait partie des Sept Sages de la Grèce Antique et est souvent considéré comme ayant instauré la démocratie à Athènes,

⁷ LAFAILLE (F.), « *Les primaires, une menace pour la démocratie représentative* », Recueil Dalloz 2017 p.289.

Une constitutionnalisation serait d'abord contraire à l'article 4 de la Constitution du 4 octobre 1958 qui dispose que les partis politiques « [...] se forment et exercent leur activité librement » : La Constitution de 1958 reconnaît ainsi les partis politiques et bien qu'elle ne leur octroie aucun statut particulier, elle leur confère la liberté de se former et d'exercer⁸. Ainsi, venir constitutionnaliser (et rendre alors obligatoire notamment) la pratique des primaires viendrait se heurter profondément à ce principe de liberté.

La constitutionnalisation est également fondamentalement contraire à l'esprit de la Constitution de la Vème qui consacre un particularisme essentiel : un Président de la République, « *clef de voûte du régime parlementaire* »⁹. Le Président de la Vème République se doit être au-dessus des partis politiques et ainsi dépasser les clivages partisans. Cette conception du Chef de l'Etat obéit à la pensée gaullienne vivement opposée au système des partis, ainsi, le Président français est la clef de voûte des institutions et n'est donc pas un président comme les autres.

Constitutionnaliser les primaires est impossible car cela reviendrait nécessairement à mettre en danger le régime politique de la Vème. Cette place particulière du Chef de l'Etat est symbolisée par son élection au suffrage universel direct voulu par le Général De Gaulle en 1962 afin d'octroyer une légitimité profonde et directe au Chef de l'Etat. Ainsi, celui-ci ne tire sa légitimité que du seul peuple souverain. Par la constitutionnalisation des primaires, le risque est de renouer avec le système des partis qui pourrait mener, comme en alerte Jean-Eric Callon¹⁰.

Un tel procédé apparaît également dénué de légitimité suffisante et n'aurait pas sa place dans la Constitution pour des raisons fonctionnelles qui conclut de fermer la porte à toute possibilité de constitutionnaliser ne laissant alors comme envisageable la seule voie législative.

Anne Levade, Présidente de l'Association française de Droit constitutionnel (AFDC), a pu notamment souligner l'inexistence d'une coutume et donc, *a fortiori*, d'une coutume constitutionnelle ; ce, en raison de l'absence de l'*opino juris*. La constitutionnalisation apparaît également impossible en raison de l'inadaptation du texte constitutionnel à régir une telle matière : il n'est pas du ressort de la Constitution de 1958 de régler un arbitrage de nature politique¹¹. Les obstacles qui viennent se heurter à la possibilité de constitutionnaliser les primaires sont alors particulièrement nombreux.

⁸ Constitution du 4 octobre 1958, article 4, al.1^{er} « *Ils se forment et exercent leur activité librement* »

⁹ DEBRE (M.), op. cit.

¹⁰ *Ibid.*

¹¹ LEVADE (A.), loc. cit.

Cependant, certaines institutions (Conseil d'Etat, CSA) plaident en faveur de l'institutionnalisation des primaires afin d'assurer certaines garanties. Pourtant, même cette dernière faculté ne semble pas ni opportune ni même nécessaire : comme l'a souligné Anne Levade, le bon sens et le paragrammatisme devrait suffire.

L'élection présidentielle de 2017 pourrait permettre à chacun d'ouvrir les yeux sur l'inefficacité mais également sur la dangerosité d'intégrer durablement une pratique électorale telle que les primaires qui apparaissent alors on ne peut plus inadaptées à notre système institutionnel. Ainsi, émettre un plaidoyer pour la mort des primaires peut apparaître à contre-courant de la bien-pensance, pourtant, celui-ci semble bien plus que nécessaire !

Mots-clés :

Constitution – Primaires – Président de la République – Incompatibilité – Liberté – Vème République – Institutionnalisation – Esprit de la Vème – Système des partis – Démocratie participative – Démocratie représentative – Crise de la démocratie

