

L'ORDRE JURIDIQUE PARTISAN

Thèse pour le doctorat en droit public

présentée et soutenue publiquement

par

Eléonore POTIER DE LA VARDE

Le 18 février 2013



Université Panthéon-Assas

Directeur de thèse : Monsieur le Professeur Jacques CHEVALLIER

JURY

Monsieur Pierre AVRIL, Professeur émérite à l'Université Panthéon-Assas (Paris II)

Monsieur Jacques CHEVALLIER, Professeur émérite à l'Université Panthéon-Assas (Paris II)

Madame Marie-Anne COHENDET, Professeure à l'Université Panthéon-Sorbonne (Paris I), Rapporteur

Monsieur Yves POIRMEUR, Professeur à l'Université Versailles-Saint Quentin

Madame Marie-Joëlle REDOR, Professeure à l'Université de Caen, Rapporteur

Avertissement

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans cette thèse ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leur auteur.

Remerciements

Des remerciements tout particuliers vont au Professeur Jacques Chevallier pour son soutien et son accompagnement tout au long de ce travail.

Résumé :

Etudier l'ordre juridique partisan, c'est affirmer qu'un parti politique constitue un ordre juridique. Pour cela, il faut d'abord montrer que les règles internes des partis répondent aux critères mobilisés par la doctrine pour qualifier la juridicité puis, en s'inscrivant dans la perspective du pluralisme juridique et en s'appuyant sur la théorie de l'institution, démontrer que le parti politique, en tant qu'institution, est un ordre juridique. Ce constat implique d'étudier ses relations vis-à-vis de l'Etat tant en ce qui concerne son encadrement que son contrôle ce qui permet de prendre la mesure de son autonomie. L'ordre juridique partisan n'est pas seulement un ordre juridique spécifique, c'est encore un ordre juridique flexible, perméable à la société qui l'entoure et au sein duquel le droit est instrumentalisé. La porosité de l'ordre juridique partisan vis-à-vis de son environnement se traduit par une conformation au contexte institutionnel dans lequel il évolue mais aussi par une adaptabilité aux évolutions du contexte social dans lequel il s'inscrit. Au sein du parti, le droit est mis au service de la justification des stratégies politiques et de nombreuses règles se voient contournées ou même jamais appliquées. Le droit disciplinaire, quant à lui, connaît une application circonstancielle motivée par des considérations d'opportunité politique ou résultant des rapports de forces internes au parti qui en font un droit négocié.

Descripteurs : ordre juridique, parti politique, institution, discipline, statuts

Summary :

The study of the nature of partisan juridical order leads to affirm that a political party constitutes a juridical order. To do so, one must first establish that the internal rules of parties meet the criteria established by existing doctrine to decide that the threshold for lawfulness has been met ; and then, within the perspective of juridical pluralism and based on the theory of institutions, one must demonstrate that a political party, as an institution, is a juridical order. Such a finding implies the need to study the party's relationship to the state, in both its regulation and its control, so as to be able to measure its autonomy. The partisan juridical order is not only a specific juridical order; it is also a flexible juridical order, which is open to the society around it and within which the law is made instrumental. The porosity to its environment of the partisan juridical order results in its conforming to the institutional context in which it operates, but also in its adaptability to the evolution of the social context within which it fits. Within the party, the law is used to justify political strategies and a number of rules are bypassed or even never applied. As to disciplinary law, it is applied according to circumstances, and motivated by considerations of political opportunity or as a result of the internal balance of power within the party, which make it a negotiated law.

Keywords: juridical order, political party, institution, discipline, statutes, by-laws



Principales abréviations

AJDA	Actualité juridique – Droit administratif
Art.	Article
Ass.	Assemblée du contentieux du Conseil d'Etat
CA	Cour d'appel
CC	Conseil constitutionnel
Cass.	Cour de cassation
Cass. civ.	Cour de cassation, chambre civile
CE	Conseil d'Etat
CEDH	Cour européenne des droits de l'homme
Coll.	Collection
Comm.	Commentaire
Concl.	Conclusions
D.	Recueil Dalloz
Droits	Droits. Revue française de théorie juridique
éd.	Edition
JCP	La semaine juridique
JO	Journal officiel
JOUE	Journal officiel de l'Union européenne
<i>Opus cit.</i>	<i>Opus citatum</i> (ouvrage cité)
RDP	Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger
Rec.	Recueil Lebon
RFDA	Revue française de droit administratif
RFDC	Revue française de droit constitutionnel
RFSP	Revue française de science politique
RIEJ	Revue interdisciplinaire d'études juridiques
RTD civ.	Revue trimestrielle de droit civil
RTDH	Revue trimestrielle des droits de l'homme
Vol.	Volume

Sommaire

<i>Introduction</i>	11
<i>Première partie</i>	37
<i>Un ordre juridique spécifique</i>	37
Titre 1. Le parti comme ordre juridique	41
Chapitre 1. Le parti comme espace juridique	43
Chapitre 2. Le parti comme institution	97
Titre 2. La relation à l'ordre juridique étatique	151
Chapitre 1. L'encadrement de l'ordre juridique partisan	153
Chapitre 2. Le contrôle de l'ordre juridique partisan	209
<i>Deuxième partie</i>	265
<i>Un ordre juridique flexible</i>	265
Titre 1. Un ordre juridique perméable	267
Chapitre 1. L'influence du contexte institutionnel	269
Chapitre 2. Le mouvement d'adaptation	311
Titre 2. L'instrumentalisation du droit	381
Chapitre 1. Un recours pragmatique au droit	383
Chapitre 2. Une application circonstancielle du droit disciplinaire	431
<i>Conclusion</i>	477
<i>Bibliographie</i>	481
<i>Table des annexes</i>	511
<i>Index</i>	653
<i>Table des matières</i>	661

Introduction

1. Les partis politiques, objets négligés par la théorie juridique

a) Les partis, objets de la science politique

Si les partis politiques ont, depuis leur apparition, fait l'objet de nombreuses analyses, à la fois en ce qui concerne leur nature et leurs fonctions, le trio fondateur de l'étude des partis en tant qu'objets de recherche est constitué par trois éminents sociologues de la politique, Moisei Ostrogorski¹, Roberto Michels² et Max Weber³ au début du XXe siècle. Dès le départ, ce sont les politistes et les sociologues qui se sont intéressés aux partis, non les juristes : les partis politiques ont, en effet, été longtemps délaissés par eux, notamment par les publicistes, alors que pourtant, selon Daniel-Louis Seiler, « *l'étude du fait politique se vit longtemps monopolisée par le droit public* »⁴ ; mais ce dernier souligne que les publicistes s'attachaient surtout à l'étude des « *institutions dotées d'un statut constitutionnel ou légal* » alors que les partis n'ont acquis une reconnaissance constitutionnelle qu'en 1958 et retenu l'attention du législateur que très tardivement. Politistes et sociologues se sont donc saisis des partis qui, par la suite, ne cesseront d'être un objet d'étude de la science politique.

Leurs travaux se caractérisent par leur grande diversité et peuvent être classés en fonction de différentes approches.

Une part importante des études consacrées aux partis politiques les aborde en tant qu'organisations. Comme le note Frédéric Sawicki, « *c'est à peine forcer le trait que de dire que la grande majorité des travaux de science politique concernant les partis se sont inscrits, explicitement ou non, dans ce double héritage qui associe*

¹ OSTROGORSKI M., *La démocratie et l'organisation des partis politiques*, publié pour la première

² MICHELS R., *Les partis politiques, essai sur les tendances oligarchiques des démocraties*, Paris, Flammarion, 1919.

³ WEBER M., *Le Métier et la vocation d'homme politique*, conférence prononcée à l'Université de Munich en 1919 et qui forme *Le savant et le politique* avec *Le Métier et la vocation de savant*.

⁴ SEILER D.-L., *Les partis politiques*, Paris, Armand Colin, 2^e éd., 2000, p. 10.

analyse organisationnelle et réflexion sur la forme idéale que devraient prendre les partis »⁵. Au sein de cette approche, on peut distinguer deux tendances qui ont débouché sur de nombreuses typologies : une approche que Jean Charlot⁶ qualifie de « *systemique* », qui s'intéresse aux partis du point de vue de leur environnement politique, et une approche fonctionnaliste.

L'approche systémique a été marquée durablement par l'ouvrage de Maurice Duverger, *Les partis politiques*, en 1951 qui a ouvert le champ à toute une série de travaux se plaçant du point de vue organisationnel. Maurice Duverger s'efforce de classer les partis⁷, sa typologie étant liée aux travaux sur les modes de scrutin et leurs conséquences sur les systèmes de partis : c'est ainsi qu'il dégage, au travers d'une analyse que certains qualifieront « *d'institutionnaliste* », les concepts de bipartisme et multipartisme.

Nombreux sont les auteurs qui s'inscrivent dans la lignée de Maurice Duverger, tout en suggérant des « *adjonctions ou des modifications* »⁸ à sa typologie, tels Otto Kirchheimer, et sa définition du parti « *attrape-tout* »⁹, Jean Charlot, qui a distingué les partis d'électeurs, des partis de militants et des partis de notables, Samuel Eldersveld et sa définition du parti stratarchique¹⁰ ou surtout Angelo Panebianco¹¹, plus tard, qui développe une classification des partis en fonction de leur « *modèle génétique* ». L'apport souvent considéré comme le plus important après Maurice Duverger est celui de Giovanni Sartori qui a construit une théorie des systèmes de partis qui, selon Daniel-Louis Seiler, « *pallie les défauts de [l'analyse] de Duverger tout en intégrant les apports ultérieurs* »¹². Pierre Avril, à son tour, a renouvelé

⁵ SAWICKI F., « La science politique et l'étude des partis politiques », *Cahiers français*, n° 276, La Documentation Française, mai-juin 1996, p. 51-59.

⁶ CHARLOT J., *Les partis politiques*, Paris, Armand Colin, coll. Dossiers U2, 1971, p. 36.

⁷ On connaît sa célèbre distinction entre partis de cadres et partis de masse.

⁸ MENY Y., SUREL Y., *Politique comparée. Les démocraties. Allemagne, Etats-Unis, France, Grande-Bretagne, Italie*, Paris, Montchrestien, coll. Domat politique, 8^e éd., 2009, p. 83.

⁹ KIRCHHEIMER O., «The Transformation of the Western European Party Systems», in LA PALOMBARA J., WEINER M., (dir.), *Political parties and political development*, Princeton, Princeton University Press, 1966, pp. 177-200.

¹⁰ Samuel Eldersveld démontre la singularité des partis politiques américains vis-à-vis du modèle parti de cadre/parti de masse en mettant en lumière la distorsion entre « *l'organigramme du parti et sa structure* », le premier étant « *classiquement hiérarchique* » alors que la seconde est « *stratarchique* » c'est-à-dire que « *chaque niveau de pouvoir est autonome et s'organise comme bon lui semble* ». (SEILER D.-L., *Les partis politiques*, opus cit., p. 161).

¹¹ PANEBIANCO A., *Political Parties: Organization and Power*, Cambridge, Cambridge University Press, 1988.

¹² SEILER D.-L., opus cit., p. 199.

l'approche institutionnaliste en insistant sur l'influence des institutions sur les systèmes de partis¹³.

Entrant dans le cadre de l'analyse des partis en tant qu'organisations, la théorie du parti-cartel développée par Richard S. Katz et Peter Mair figure parmi les plus récentes et les plus commentées : succédant aux partis de masses, aux partis de cadres et aux partis « attrape-tout » dans les sociétés « post-industrielles », ces partis « *sont des équipes de professionnels, et non des associations de citoyens ou au service des citoyens* »¹⁴ et leurs adhérents ont un rôle réel peu important. Cet effort de typologisation se poursuit : Richard Gunther et Larry Diamond¹⁵ revendiquent, par exemple, la nécessité d'actualiser les typologies existantes incapables, selon eux, d'intégrer certaines caractéristiques des partis contemporains, en raison de leur caractère ethnocentrique mais aussi en raison de l'évolution des sociétés, et notamment l'importance de plus en plus grande des médias.

D'autres auteurs ont pris davantage en considération le rôle joué dans la constitution des systèmes partisans par l'ancrage du parti politique dans la société : travaillant sur les théories des clivages sociaux dans les années soixante, Stein Rokkan et Samuel M. Lipset affirment que chaque parti naît de l'expression de conflits sociaux particuliers, comme ceux opposant l'Eglise et l'Etat ou les possédants et les travailleurs. Aujourd'hui, Daniel-Louis Seiler¹⁶ s'emploie à renouveler cette ambition typologique.

L'approche fonctionnaliste consiste, quant à elle, à dégager les fonctions remplies par les partis politiques. L'analyse de Peter Merkl, la plus connue, dégage six fonctions comme la fonction programmatique ou la fonction de socialisation¹⁷. En France, Georges Lavau mettra en évidence « *à la fois les limites du fonctionnalisme*

¹³ AVRIL P., *Essais sur les partis*, L.G.D.J., 1985. L'édition qui nous servira, par la suite, de référence est parue en 1995 : AVRIL P., *Essais sur les partis politiques*, Paris, Payot, coll. Petite bibliothèque Payot, 1995.

¹⁴ KATZ R., MAIR P., « La transformation des modèles d'organisation et de démocratie dans les partis. L'émergence du parti-cartel » in AUCANTE Y., DEZE A. (dir.), *Les systèmes de partis dans les démocraties occidentales. Le modèle du parti-cartel en question*, Paris, Presses de Science Po, 2008, p. 59. Il s'agit de la traduction de l'article original sans les amendements ultérieurs : « Changing models of party organization and party democracy : the emergence of the cartel party », *Party Politics*, 1 (1), 1995, pp. 5-28.

¹⁵ GUNTHER R., DIAMOND L., « Species of Political Parties : A New Typology », *Party Politics*, 9 (2), 2003, pp. 167-199.

¹⁶ Voir entre autres, SEILER D.-L., *De la comparaison des partis politiques*, Paris, Economica, coll. Politique compare, 1986.

¹⁷ MERKL P., *Modern Comparative Politics*, New-York, Holt Rinehart & Winston, 1970.

et ce qu'il peut apporter, à condition de l'utiliser de manière pondérée »¹⁸ ce qui ne l'empêchera pas de poursuivre des travaux qui le conduiront à dégager sa célèbre définition de la fonction « tribunicienne »¹⁹. Les travaux de Georges Lavau sont aussi remarquables par le fait que, contemporains des analyses de Maurice Duverger, ils considèrent les partis sous l'angle de leur dimension sociale²⁰, sans se contenter de les observer sous un angle seulement politique. Kay Lawson qui s'est penchée également sur cette question de la fonction des partis politiques a mis en lumière leur rôle de lien entre le citoyen et l'Etat, c'est la théorie du « linkage », du parti-connexion²¹.

D'autres politistes ont adopté une approche stratégique, comme Anthony Downs à la fin des années 1950, qui a étudié le positionnement des partis sur le « marché » électoral. Michel Offerlé adopte, quant à lui, dans son *Que sais-je* consacré aux partis politiques²² une approche « entrepreneuriale » selon laquelle le parti doit être analysé comme « un champ de luttes et comme un espace de concurrence objectivé entre des agents », la concurrence entre les différents agents, « entrepreneurs politiques », devenant une condition essentielle à son existence²³.

Les travaux récents sur les partis politiques en France, depuis la fin des années 70, sont surtout le fait de politistes qui ont privilégié la vie militante : ainsi, les études de Daniel Gaxie sur les pratiques militantes²⁴ et plus récemment, les travaux de Frédéric Sawicki sur le parti socialiste²⁵, ceux de Bruno Villalba sur les partis verts²⁶, ou encore ceux de Florence Haegel sur les partis de droite²⁷. Les partis bénéficient, en science politique, d'un regain d'intérêt et les publications récentes se sont multipliées : on peut citer des ouvrages collectifs comme celui dirigé par

¹⁸ BRECHON P., *Les partis politiques*, Paris, Montchrestien, 1999, p. 78.

¹⁹ LAVAU G., *À quoi sert le parti communiste français ?*, Paris, Fayard, 1981.

²⁰ LAVAU G., *Partis politiques et réalités sociales. Contribution à une étude réaliste des partis politiques*, préf. de Maurice Duverger, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, Paris, 1952.

²¹ LAWSON K., *Political Parties and Linkage: A Comparative Perspective*, New Haven, CT, Yale University Press, 1980.

²² OFFERLE M., *Les partis politiques*, PUF, 5^e éd., coll. *Que sais-je ?*, 2006.

²³ *Ibidem*, pp.14 et s.

²⁴ Par exemple, GAXIE D., « Économie des partis et rétributions du militantisme », *RFSP*, vol. 27, n° 1, février 1977.

²⁵ *Les réseaux du parti socialiste. Sociologie d'un milieu partisan*, Paris, Belin, coll. « Socio-histoires », 1997.

²⁶ Initiés par sa thèse de doctorat : *De l'identité des Verts. Essai sur la constitution d'un nouvel acteur politique*, Université de Lille 2, 1995.

²⁷ « Le pluralisme à l'UMP. Structuration idéologique et compétition interne », in HAEGEL F., *Partis politiques et système partisan en France*, Paris, Presses de sciences-po, 2007, coll. *Références*, pp. 219-254.

Dominique Andolfatto, Fabienne Greffet et Laurent Olivier paru en 2001²⁸ ou celui dirigé par Florence Haegel paru en 2007²⁹ ainsi que les études consacrées à certains partis comme celle de Rémi Lefebvre et Frédéric Sawicki sur le Parti socialiste³⁰ ou encore celle de Gérard Grunberg et Florence Haegel sur la présidentialisation des deux partis majoritaires en France³¹. A l'étranger, où les études comparatives sont plus développées qu'en France³², on peut citer l'ouvrage collectif de Richard Gunther, José Ramon Montero et Juan J. Linz³³ ou celui dirigé par Russell J. Dalton et Martin P. Wattenberg³⁴.

Cette rapide présentation des travaux des politistes sur les partis politiques et des différentes théories qu'ils ont produites n'a pas vocation à être exhaustive tant la diversité des approches est grande, les partis étant de nature variée, à la fois en ce qui concerne leur fonctionnement interne, structurel ou culturel, et dans le rapport qu'ils entretiennent avec le système politique dans lequel ils s'insèrent.

b) La maigre littérature juridique

Une littérature juridique s'est développée en France au sujet des partis politiques, notamment à partir du moment où ceux-ci ont été inscrits à l'article 4 de la Constitution de 1958. Pourtant, les travaux d'importance demeurent fort peu nombreux, ce qui fait dire à Robert Pelloux en 1964, en préface à l'ouvrage de Mohammed Rehid Kheitmi³⁵ que « jusqu'ici, et tout au moins en France, l'étude juridique des partis n'a guère retenu l'attention, les spécialistes demeurant sceptiques sur la portée des règles de droit en la matière et sur la possibilité de les améliorer ».

Mohammed Rehid Kheitmi remarquera, à son tour, que les partis politiques français « ont été l'objet de soins attentifs et répétés d'experts de la science politique,

²⁸ ANDOLFATTO D., GREFFET F., OLIVIER L. (dir.), *Les partis politiques. Quelles perspectives ?*, Paris, L'Harmattan, coll. Logiques Politiques., 2001.

²⁹ HAEGEL F. (dir.), *opus cit.*

³⁰ LEFEBVRE R., SAWICKI F., *La Société des socialistes. Le PS aujourd'hui*, Bellecombe-en-Bauges, Le Croquant, 2006.

³¹ GRUNBERG G., HAEGEL F., *La France vers le bipartisme ? La présidentialisation du PS et de l'UMP*, Paris, Presses de Sciences Po, 2007.

³² Quoiqu'en France il faille citer : AUCANTE Y., DEZE A. (dir.), *Les systèmes de partis dans les démocraties occidentales. Le modèle du parti-cartel en question*, Paris, Presses de Science Po, 2008.

³³ GUNTHER R., MONTERO J.R., LINZ J.J. (dir.), *Political Parties. Old Concepts, New Challenges*, Oxford, Oxford University Press, coll. Comparative politics, 2002.

³⁴ DALTON R.J., WATTENBERG M.P. (dir.), *Parties Without Partisans. Political Change in Advanced Industrial Democracies*, Oxford, Oxford University Press, coll. Comparative politics, 2000.

³⁵ KHEITMI M.R., *Les partis politiques et le droit positif français*, Paris, L.G.D.J., coll. Bibliothèque constitutionnelle et de science politique, 1964.

d'historiens, d'hommes politiques, de journalistes, etc. Auprès des juristes, ils n'ont pas rencontré un succès analogue »³⁶. Il cite toutefois des travaux qui précèdent l'instauration de la Ve République, comme ceux de Maurice Duverger et Jean-Louis Seurin, *Le statut juridique des partis politiques en France*³⁷, et de Pascal Arrighi, *Le statut des partis politiques*³⁸. Ceci peut s'expliquer par le fait que la période des années 1950, durant laquelle écrit Maurice Duverger, est, en France, une période de grande défiance à l'égard des partis politiques : les travaux juridiques relatifs aux partis s'interrogent alors sur leurs modes de fonctionnement, voire sur leur existence même ; on peut citer le livre de Marcel Waline, *Les partis contre la République*³⁹, ou le texte de la philosophe Simone Weil qui paraît à titre posthume en 1950, *Note sur la suppression générale des partis politiques*⁴⁰.

Par ailleurs, à l'époque à laquelle Mohammed Rehid Kheitmi écrit, les premières lois qui permettent d'établir une différence entre les partis politiques et les autres associations n'existent pas encore. Les approches juridiques classiques avaient ainsi peu de matière à examiner au-delà de la question de l'article 4 et de celle récurrente de l'instauration d'un statut légal du parti politique : Pierre Avril remarque que « *le droit constitutionnel classique ignore les partis qu'il tient pour un phénomène extérieur à son ordre et relevant du simple fait* »⁴¹ ; Yves Poirmeur et Dominique Rosenberg dans un ouvrage récent sur le *Droit des partis politiques*⁴², soulignent, pour leur part, la « *modestie* » de la littérature consacrée au droit qui régleme les partis politiques.

Les lois qui visent les partis ont principalement pour objet la réglementation de l'activité financière des partis politiques, la première étant la loi organique du 11 mars 1988 relative au financement de la vie politique⁴³, et demeurent disparates même si beaucoup d'entre elles ont été intégrées au Code électoral. Ainsi les ouvrages juridiques, articles et commentaires de jurisprudence qui traitent des partis

³⁶ *Idem*, p. 2.

³⁷ DUVERGER M. et SEURIN J.-L., *Le statut juridique des partis politiques en France*, Annales de la Faculté de Droit de l'Université de Bordeaux, n° 2, 1955, pp. 93-109.

³⁸ ARRIGHI P., *Le statut des partis politiques*, Paris, L.G.D.J., 1948.

³⁹ WALINE M., *Les partis contre la République*, Paris, Editions Rousseau, 1948.

⁴⁰ WEIL S., « Note sur la suppression générale des partis politiques », *La Table Ronde*, février 1950, pp. 9-28.

⁴¹ AVRIL P., *opus cit.*, p. 103.

⁴² POIRMEUR Y., ROSENBERG D., *Droit des partis politiques*, Paris, Ellipses, coll. Cours magistral, 2008, p. 3.

⁴³ Il y a, en réalité deux textes : la loi organique n° 88-226 et la loi « ordinaire » n° 88-227.

politiques le font essentiellement au regard de ces lois relatives au financement ou aux processus électoraux, telle la loi du 6 juin 2000 « *tendant à favoriser l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et aux fonctions électives* ». Il faut souligner que la promulgation de ces lois a souvent été suscitée par des « affaires » politico-financières : ainsi la loi du 15 janvier 1990 « *relative à la limitation des dépenses électorales et à la clarification du financement des activités politiques* » et celle du 29 janvier 1993 « *relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques* », dite loi Sapin, faisaient suite à l'affaire URBA⁴⁴.

Par voie de conséquence, ce sont principalement les questions de financement des partis et des campagnes qui ont fait l'objet de débats, de décisions du Conseil constitutionnel ou d'arrêts du Conseil d'Etat, et ont retenu de ce fait l'attention des commentateurs : un Que sais-je est d'ailleurs consacré spécifiquement à la question du financement⁴⁵, ce qui illustre bien la tendance dominante des travaux juridiques concernant les partis ; certains juristes se sont spécialisés sur cette question, à tel point que l'on peut considérer le financement des activités politiques comme une discipline à part entière⁴⁶. Pourtant, la question du financement des partis ne sera pas abordée de manière détaillée dans ce travail, non seulement parce qu'elle a été déjà largement traitée par ailleurs, mais parce qu'elle concerne uniquement les règles juridiques posées par l'Etat et porte sur les relations entre les partis politiques et les institutions : elle n'a que peu de répercussions directes sur leur ordre juridique interne⁴⁷. On s'attardera davantage, en revanche, sur la loi du 6 juin 2000 visant à

⁴⁴ Affaire politico-financière datant du début des années 1990 au cours de laquelle a été mis au jour un système de financement occulte du parti socialiste et qui a abouti à la condamnation d'Henri Emmanuelli, trésorier du parti au moment des faits. Ces lois ont été suivies notamment par la loi n° 95-65 du 19 janvier 1995 *relative au financement de la vie politique*, la loi organique n° 95-72 du 20 janvier 1995 *relative au financement de la campagne en vue de l'élection du président de la République* ou encore la loi n° 2003-327 du 12 avril 2003 *relative à l'élection des conseillers régionaux et des représentants au Parlement européen ainsi qu'à l'aide publique aux partis politiques*.

⁴⁵ DOUBLET Y.-M., *Le financement des partis politiques*, Paris, PUF, coll. Que sais-je ?, 1997.

⁴⁶ TOLINI N., *Le financement des partis politiques*, Paris, Dalloz, coll. Bibliothèque parlementaire et constitutionnelle, 2007, p. 3. L'auteur cite au titre des spécialistes contemporains par exemple, Jean-Pierre Camby, Yves-Marie Doublet ou encore Jean-Claude Colliard. Ces questions font l'objet de publications régulières (voir par exemple : MARCILLOUX-GIUMMARRA S., « Droit constitutionnel et vie politique. Le financement des partis politiques », *RFDC*, n° 85, 2011/1, pp. 163-174).

⁴⁷ Yves Poirmeur et Dominique Rosenberg montrent tout de même qu'en plus d'avoir renforcé la bureaucratie partisane, le financement public des partis favorise le recours à des procédés qui marginalisent le rôle des adhérents, comme, par exemple, les primaires (POIRMEUR Y., ROSENBERG D., *opus cit.*, pp.174 et s.).

promouvoir l'égal accès des hommes et des femmes aux mandats électoraux qui influe plus directement sur la vie interne des partis.

Certains auteurs se sont cependant penchés sur le fonctionnement juridique des partis politiques en tant que tels : l'ouvrage le plus récent en la matière est celui d'Yves Poirmeur et Dominique Rosenberg déjà cité qui couvre tous les champs de la vie des partis, du régime de leur intégration dans l'Etat à leur organisation interne ; mais le droit interne demeure le parent pauvre de l'étude des partis politiques.

Le droit interne des groupements, d'ailleurs, a en général été très peu traité : l'ouvrage de référence sur le droit des groupements privés, écrit par Alfred Légal et Jean Brethe de la Gressaye, publié en 1938, est ancien⁴⁸. Il existe cependant des études sur la juridicisation de la vie associative mais celles-ci concernent les associations de la loi de 1901 de manière générale et font rarement référence aux partis politiques, ou seulement de façon marginale. L'un des travaux les plus approfondis sur les rapports entre les partis et le droit, et qui inclut le droit interne des partis politiques, reste la thèse de Mohammed Rehid Keithmi éditée en 1964⁴⁹. Toutefois, une thèse de droit privé publiée récemment aborde de manière très détaillée le contrôle de la vie politique par le droit⁵⁰ et évoque à cette occasion certaines questions comme l'adhésion et les procédures disciplinaires ou la valeur des textes internes. Dans les travaux contemporains de droit public, c'est la thèse d'Abel Hermel sur *La discipline dans les partis politiques et la démocratie représentative en France de 1981 à nos jours*⁵¹ qui se rapproche le plus des problématiques abordées dans la présente thèse ; mais cet ouvrage concerne davantage la question de l'insertion des partis dans le « système politico-institutionnel » et les liens entre les groupes parlementaires et les partis que celle de la juridicité des règles internes. Une thèse récente intitulée *Le droit français des groupements politiques*⁵² se concentre plus particulièrement, pour sa part, sur la législation relative aux partis et groupements politiques et non sur leur droit interne proprement dit.

⁴⁸ LEGAL A., BRETHE DE LA GRESSAYE J., *Le pouvoir disciplinaire dans les institutions privées*, Paris, Sirey, 1938.

⁴⁹ KHEITMI M.R., *opus cit.*

⁵⁰ LARRIEU P., *La vie politique saisie par le droit privé*, Aix-en-Provence, PUAM, 2006.

⁵¹ HERMEL A., *La discipline dans les partis politiques et la démocratie représentative en France de 1981 à nos jours*, Thèse de droit public, Université de Nancy 2, 2000.

⁵² MENARD J.-C., *Le droit français des groupements politiques*, Bruxelles, Larcier, 2011.

2. *Du droit des partis à l'ordre juridique partisan*

a) *Des partis en mal de reconnaissance*

C'est donc sur un terrain assez peu exploré que cette étude du droit interne des partis politiques se situe.

Aucune définition du parti politique n'a été définitivement posée : en France, les partis actuels sont les descendants directs des premières formes de structuration de la compétition politique qui émergent avec l'instauration de la III^{ème} République, que ces structures soient d'origine parlementaire ou issues des groupes sociaux souhaitant s'organiser⁵³. L'origine des partis français dans leur forme actuelle peut être considérée comme contemporaine de la loi « *relative au contrat d'association* » du 1^{er} juillet 1901 : dès 1901 apparaissent les premières « *formations partisans officielles* » comme le Parti républicain radical et radical-socialiste⁵⁴. L'encadrement juridique des partis mis en place en France par la loi du 11 mars 1988 aurait pu permettre, en délimitant son périmètre d'application, de préciser les associations ou groupements qui appartiennent à la catégorie des partis politiques⁵⁵. Mais la loi ne s'attache qu'à énoncer des droits, comme celui d'ester en justice ou d'administrer des journaux et des instituts de formation (art. 7), et des obligations telles que la désignation d'un mandataire financier pour percevoir des fonds (art. 11) ; elle ne recourt à des critères que lorsqu'il s'agit de déterminer ceux des partis ou groupements qui peuvent prétendre bénéficier d'un financement public (art. 9). Certaines décisions du Conseil d'Etat et du Conseil constitutionnel apportent des éléments de clarification mais il n'en demeure pas moins que les partis politiques sont très mal définis par la législation française⁵⁶ ce qui fait dire à Yves Poirmeur et Dominique Rosenberg que « *cette absence de définition juridique exhaustive et restrictive ne facilite pas la*

⁵³ CHARLOT J., *Les partis politiques opus cit.*, p. 8.

⁵⁴ AGRİKOLIANSKY E., *Les partis politiques en France*, Paris, Armand Colin, 2^e éd., coll. 128, 2008, p. 20.

⁵⁵ La loi utilise indifféremment les termes de partis et groupements politiques, le terme de groupement ayant été maintenu notamment pour ne pas exclure du financement public de groupes de députés ou de sénateurs : cf. là-dessus, les conclusions de Laurent Touvet, CE ass., 30 octobre 1996, *Elections municipales de Fos-sur-Mer* (publiées à la RFDA, 1997, p.59).

⁵⁶ La Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP) recense actuellement 326 partis (CNCCFP, « Publication générale des comptes des partis et groupements politiques au titre de l'exercice 2011 », JO, 27 déc. 2012, annexe au n° 301, p. 4). L'affaire des « micros partis » accusés d'être créés pour contourner l'esprit de la loi qui a secoué la sphère politique en juillet 2010 en est une illustration flagrante.

construction cohérente du droit des partis autour d'un objet aux propriétés bien établies »⁵⁷.

Nombre d'auteurs se sont efforcés de définir l'objet « parti politique » afin de le distinguer de la simple association citoyenne, du club⁵⁸ ou encore de la ligue⁵⁹. Le parti doit encore être distingué de la faction, en ce qu'il tend à la réalisation d'objectifs d'intérêt général, tandis que la faction cherche à servir les intérêts particuliers de ses membres par des luttes de pouvoir : Pierre Avril affirme cependant que « *dans les groupements politiques modernes, les éléments factionnels sont inextricablement mêlés aux éléments partisans car l'évolution politique a opéré un peu à la manière de l'évolution biologique qui conserve des organes* »⁶⁰, si bien que dans les partis demeure un potentiel factionnel.

Parmi les plus célèbres des définitions du parti, celle de Joseph La Palombara et Myron Weiner⁶¹, pourtant qualifiée de « *restrictive* » par Michel Offerlé⁶² ou Pierre Bréchon⁶³, décrit le parti politique comme « *une organisation durable* » qui survit à ses dirigeants, « *une organisation complète, jusqu'à l'échelon local inclus* », une organisation qui assume « *la volonté délibérée des dirigeants nationaux et locaux de prendre et d'exercer le pouvoir* », et qui manifeste « *la volonté de rechercher un soutien populaire* ». Daniel-Louis Seiler s'est essayé à son tour à une synthèse des nombreuses définitions proposées par les philosophes, politistes et sociologues depuis le 18^e siècle dans une formule qui allie l'ensemble des préoccupations : les partis politiques étant pour lui « *des organisations visant à mobiliser les individus dans une action collective menée contre d'autres, pareillement mobilisés, afin d'accéder, seuls ou en coalition, à l'exercice des fonctions de gouvernement. Cette action collective et*

⁵⁷ POIRMEUR Y., ROSENBERG D., *opus cit.*, p. 15.

⁵⁸ Le club, selon la définition de Jean Charlot : « *un club politique c'est, au mieux, un laboratoire d'idées, un groupe de pression dans l'ordre des idées* » in *Les partis politiques*, *opus cit.*, p. 7.

⁵⁹ Pour Georges Lavau, « *les ligues ont ceci de spécifique qu'elles se refusent généralement à prendre possession, totalement ou partiellement, des moteurs de l'Etat (Parlement, Gouvernement, Administration), elles renoncent habituellement à faire élire des candidats comme à s'insérer dans le jeu des partis* », in « Définition du parti politique », *Esprit*, janvier 1958, p. 48.

⁶⁰ AVRIL P., *opus cit.*, p. 41.

⁶¹ LA PALOMBARA J., WEINER M. (dir.), *opus cit.*, repris en France notamment par Jean CHARLOT, *opus cit.*, p. 6.

⁶² OFFERLE M., *opus cit.*, p. 8.

⁶³ BRECHON P., *opus cit.*, p. 17.

cette prétention à conduire la marche des affaires publiques sont justifiées par une conception particulière de l'intérêt général »⁶⁴.

L'émergence des partis dans la vie politique est relativement récente : seules « *quelques républiques ou monarchies acceptent l'expression des tendances populaires* » avant le 18^e siècle ; on relève l'existence de partis conservateurs et progressistes durant la République romaine ainsi que des oppositions entre patriciens et plébéiens, ou au 13^e siècle, les conflits « *partisans* » entre les Guelfes et les Gibelins⁶⁵, ou encore bien plus tard en Grande-Bretagne la distinction entre les partis *whig* et *tory* qui commencent à se différencier des simples factions parce qu'ils ne sont plus simplement fondés sur la poursuite d'intérêts personnels mais aussi sur la défense de grands principes⁶⁶. Les partis politiques modernes sont apparus au milieu du 19^e siècle, tout d'abord aux Etats-Unis où il s'agissait de répondre aux besoins de la compétition électorale, relatifs notamment à la désignation des candidats⁶⁷, puis en Grande-Bretagne où les partis commencèrent à s'organiser en dehors du Parlement à partir d'une réforme électorale de 1832 qui incita les partis à se structurer afin de participer à l'inscription de nouveaux électeurs sur les listes, structuration qui se renforça après l'élargissement du corps électoral en 1867⁶⁸. Au début du 20^e siècle en Europe, les partis qui connaissent une organisation structurée et stable sont encore peu nombreux : on trouve, par exemple les partis Conservateur et Travailleur en Angleterre, le Parti social-démocrate (SPD) et le Centre catholique (*Zentrum*) en Allemagne, le Parti socialiste (PSI) en Italie et le Parti radical et la SFIO en France ; ceux-ci sont issus de la conjonction « *du double processus de formation de groupes partisans dans les parlements et d'associations politiques locales* »⁶⁹ et leur degré d'institutionnalisation est encore, avant la première guerre mondiale, très inégal. La « *forme-parti* » s'installe à partir du moment « *où elle devient un instrument indispensable pour exister dans le système politique* »⁷⁰.

⁶⁴ SEILER D.-L., *Les partis politiques*, opus cit., p. 24.

⁶⁵ BRECHON P., opus cit., p. 21.

⁶⁶ AVRIL P., opus cit., pp. 28-29.

⁶⁷ *Idem*, pp. 55 et s.

⁶⁸ AVRIL P., opus cit., pp. 61 et s., OSTROGORSKI M., *La démocratie et les partis politiques*, Paris, Fayard, coll. L'esprit de la cité, 1993, pp. 93 et s.

⁶⁹ THOMAS Y., « L'institutionnalisation des partis politiques en Europe occidentale de la fin du XIX^e siècle à 1914 », in DREYFUS F. (dir), *Nouveaux partis, nouveaux enjeux*, Paris, Publications de la Sorbonne, 1999, p. 7.

⁷⁰ POMBENI P., *Introduction à l'histoire des partis politiques*, Paris, PUF, 1992, coll. Recherches politiques, p. 165.

La reconnaissance de l'influence des partis sur les institutions est elle aussi récente : alors que longtemps, leur existence implicite en a fait de véritables clandestins au cœur de la République, les partis ont pourtant dès la fin du 19^e siècle, une incidence manifeste sur les institutions. Lorsque la nécessité s'est fait sentir d'introduire le rôle des groupes parlementaires dans le règlement de la Chambre des Députés par une résolution du 1^{er} juillet 1910⁷¹, les partis politiques étaient mentionnés dans la première version de la résolution mais cette mention avait suscité un tollé⁷². Lorsque les groupes acquièrent un véritable statut, il leur est imposé de déposer au secrétariat général de la Chambre « *à défaut d'un programme de parti, une déclaration politique, commune à tous leurs membres, signée par eux, et tenant lieu de programme électoral* »⁷³ : le rôle des partis politiques dans la vie parlementaire est ainsi reconnu. Au sortir de la deuxième guerre mondiale, alors que l'Assemblée nationale constituante mentionne les groupes parlementaires dans le texte de la Constitution du 27 octobre 1946, notamment parce qu'elle souhaite renforcer les grands partis démocratiques, Vincent Auriol, son président, ne cache pas le rôle qu'il entend voir jouer par les partis dans les nouvelles assemblées : « *par la discipline de leur vote collectif fixé selon les règles de la démocratie, les partis contribuent à la clarté politique, à l'ordre parlementaire et à la stabilité gouvernementale* »⁷⁴. La Constitution de 1958 quant à elle, opte pour la solution inverse : elle fait état de l'existence des partis mais ne mentionne pas les groupes parlementaires. Mais avant la Constitution de 1958, la reconnaissance de l'existence des partis s'est affirmée au travers de leur rôle électoral : si le législateur n'a pas évoqué de manière explicite les partis politiques dans la loi électorale du 12 juillet 1919 instituant un scrutin de liste, le terme « groupement », quant à lui, revient régulièrement ; les partis politiques ont, en revanche, été évoqués lors des débats parlementaires et leur rôle est mentionné de manière explicite par une circulaire du ministre de l'Intérieur aux préfets en date du 30 octobre 1919 : « *c'est la première*

⁷¹ Est ainsi rédigé l'art. 12 du règlement après l'adoption de cette résolution : « *Les listes composées par les soins des bureaux des divers groupes seraient considérées comme élues, sauf opposition écrite soulevée par cinquante députés au moins, auquel cas seulement il y aurait lieu à scrutin* ».

⁷² KHEITMI M.R., *opus cit.*, p. 265.

⁷³ Résolution de la chambre des députés du 20 juin 1932.

⁷⁴ Cité par GAUDEMET P.M., « Règlement et méthodes de l'Assemblée Nationale Constituante », *R.D.P.*, 1946, p. 86 et repris par KHEITMI M.R., *opus cit.*, p. 271.

fois que les partis sont appelés à la répartition des sièges en tant que partis »⁷⁵. C'est donc par la médiation de l'administration que les partis politiques font leur entrée dans le droit positif français.

Viennent ensuite des ordonnances de l'« Assemblée consultative provisoire » du Comité français de la Libération : une première, en date du 21 avril 1944, cite les partis politiques parmi les composantes de chaque « Comité départemental de la libération »⁷⁶ ; les ordonnances qui suivent en matière électorale évoquent explicitement les partis politiques⁷⁷ : ceux-ci sont désormais entrés dans les textes relatifs aux élections.

Ensuite, la loi électorale du 13 avril 1946, dite loi Biondi, viendra consacrer « *la primauté du parti* » : chaque liste de candidats doit être rattachée à un parti ou à une organisation présentant des listes dans dix circonscriptions ; mais cette disposition, qui revenait à imposer aux candidats d'adhérer à un parti, ne sera pas appliquée⁷⁸. Puis, lors de la mise en place du système dit « des apparentements », par la loi du 9 mai 1951, qui n'autorise les alliances électorales qu'aux partis ou groupements politiques nationaux, il est fait obligation au ministre de l'Intérieur de publier avant l'ouverture du scrutin la liste des partis et groupements nationaux.

Les partis sont aussi concernés par la réglementation de la propagande électorale mais, dans un premier temps, les textes réglementant les campagnes électorales ne mentionnent que les candidats et les listes de candidats⁷⁹. Le premier texte relatif à la propagande radiophonique, en date du 26 avril 1946 en vue du référendum du 5 mai 1946, concerne d'abord les groupes parlementaires. L'impossibilité d'accorder un temps d'antenne par candidat ou liste de candidats à l'occasion des élections législatives a incité le législateur, par la suite, à attribuer le temps de parole aux

⁷⁵ KHEITMI M.R., *opus cit.*, pp. 214-216. L'auteur se fonde sur une thèse de doctorat : BLAVET J., *Le scrutin de liste et la représentation proportionnelle dans la loi du 12 juillet 1919*, Paris, 1923.

⁷⁶ Précédemment l'ordonnance du 17 septembre 1943 qui institue une « Assemblée consultative provisoire » évoque concernant la répartition des membres les « *groupes représentant les fractions principales de l'opinion publique* ».

⁷⁷ Cf. là-dessus KHEITMI M.R., *opus cit.*, p. 218.

⁷⁸ ARRIGHI P., *opus cit.*, pp. 42-43. Cette loi ne fut par ailleurs jamais appliquée car elle accompagnait le projet constitutionnel qui fut rejeté lors du référendum du 5 mai 1946.

⁷⁹ Cela a pu donner lieu à des contournements de la loi par les partis : si l'affichage électorale fait l'objet d'une réglementation détaillée depuis qu'un article de la loi de finances du 30 mars 1902, toujours en vigueur aujourd'hui, a interdit la combinaison des trois couleurs bleu, blanc, rouge sur les affiches à caractère électorale, cette réglementation ne mentionne que les candidats et non les partis qui ont donc pu, en période électorale, placarder des affiches avec leur seul logo.

formations politiques et donc aux partis⁸⁰. Ainsi, la loi du 29 décembre 1966⁸¹ « *fait des partis politiques les organes d'une campagne nationale en vue des élections législatives qui se déroulent pourtant selon un système uninominal* »⁸². Auparavant, en 1964, un décret organisant la campagne de l'élection présidentielle avait permis aux candidats « *de désigner les groupements politiques autorisés à utiliser le temps d'émission radiotélévisée qui leur est attribué* »⁸³. Ces textes seront enrichis par la suite ; succédant à la Haute autorité (1982) puis à la Commission nationale de la communication et des libertés (1986), la loi du 17 janvier 1989 crée le Conseil national de l'audiovisuel (CSA), chargé d'aménager et de surveiller la répartition des temps d'antenne des différents partis et groupements politiques.

Les partis politiques sont encore aujourd'hui les grands absents de la réglementation relative aux campagnes électorales alors même qu'il est « *patent que les partis politiques, après avoir attribué les investitures, sont les moyens d'animation de la campagne électorale* »⁸⁴. En matière de propagande écrite par exemple, aucune disposition ne vise les groupements politiques en tant que tels à l'exception notable de l'article 16 de la loi du 7 juillet 1977 relative à l'élection des représentants au Parlement européen qui dispose que « *la campagne électorale est réservée aux partis politiques français ainsi qu'aux listes en présence* ». Par extension, on pourrait ainsi considérer que les limitations et aménagements législatifs concernant les candidats et listes de candidats en matière électorale peuvent être intégrés au droit des partis politiques⁸⁵.

b) Les partis, objets du droit public

On peut se demander pourquoi placer cette étude dans le champ du droit public : il pourrait paraître logique d'abandonner cette analyse au droit privé dans la mesure où aucune personne publique, ni prérogative de puissance publique n'est en jeu. Pourtant, on suivra Maurice Hauriou lui-même qui considère que « *l'analyse du droit public est ici plus exacte que celle du droit privé, partout, même dans les*

⁸⁰ KHEITMI M.R., *opus cit.*, pp. 236 et s. actuel art. L 167-1 du Code électoral.

⁸¹ Article L167-1 du Code électoral.

⁸² LAVROFF D.G., *Le système politique français*, Paris, Dalloz, coll. Précis Dalloz, 5^e éd., 1991, p. 342.

⁸³ MENARD J.-C., *opus cit.*, p. 455.

⁸⁴ LAVROFF D.G., *opus cit.*, p. 345.

⁸⁵ Les ouvrages traitant du droit des groupements politiques intègrent d'ailleurs des développements relatifs à ces différentes législations.

corporations de droit privé où les décisions sont dues à un pouvoir » : il va même jusqu'à proposer que celles-ci puissent être soumises à « *une sorte de recours pour excès de pouvoir* »⁸⁶. Il faut ajouter à cela que le droit interne des partis peut avoir des conséquences directes sur le jeu des mécanismes démocratiques. Il a beaucoup été dit que les partis politiques sont nécessaires au fonctionnement des démocraties représentatives : déjà Hans Kelsen en 1932, dans son ouvrage *La démocratie. Sa nature, sa valeur*, affirme que « *la démocratie moderne repose entièrement sur les partis politiques dont l'importance est d'autant plus grande que le principe démocratique reçoit une plus large application* »⁸⁷. Le fait, pour les Constitutions des républiques démocratiques, de ne pas reconnaître juridiquement les partis politiques, ne peut témoigner que d'un « *aveuglement volontaire* » car dans tout régime démocratique « *une irrésistible évolution amène [...] l'organisation du peuple en partis politiques* »⁸⁸. Georges Renard souligne, lui aussi, au même moment, cette absence : « *notre Constitution, ignore les partis comme elle ignore la famille, la profession, l'institution ; elle ne connaît que des individus, des électeurs, des députés [...]. Les partis opèrent dans les coulisses [...]* »⁸⁹. L'usage même du terme coulisses montre à quel point, dans l'esprit de l'auteur, les partis politiques concernent le fonctionnement des institutions publiques.

Georges Vedel à son tour estime qu'il n'y a « *pas plus de démocratie possible sans partis que de pensée sans langage* »⁹⁰. Pour Pierre Avril, les partis peuvent réaliser « *la conciliation* » entre les deux conceptions de la démocratie moderne, l'une politique, qui fait référence à la volonté du peuple, l'autre juridique qui a conduit à l'instauration des régimes représentatifs⁹¹. Les partis doivent donc être considérés comme un outil au service de l'expression du peuple dans un régime démocratique, appartenant à la catégorie de ces fameux « *corps intermédiaires* », outil qui permet d'organiser ses différentes volontés et de déterminer laquelle devra diriger

⁸⁶HAURIOU M., « La théorie de l'institution et de la fondation », *Cahiers de la Nouvelle Journée*, n° 4, 1925, p. 41.

⁸⁷KELSEN H., *La démocratie. Sa nature. Sa valeur*, Paris, Dalloz, 2004, réédition de la 2^e édition de l'ouvrage publiée chez Sirey en 1932, p. 19.

⁸⁸*Idem*, p. 29.

⁸⁹RENARD G., *Essai d'ontologie juridique*, Sirey, 1930, cité par DUVERGER G., SEURIN J.-L., *Le statut juridique des partis politiques en France*, Annales de la Faculté de Droit de l'Université de Bordeaux, n° 2, 1955, p. 95.

⁹⁰VEDEL G., « Positions », *Etudes et documents pour l'action civique, familiale et sociale*, n°5 2, Moulins, 1960, p. 7 cité par KHEITMI M.R., *opus cit.*, p. 299.

⁹¹AVRIL P., *opus cit.*, p. 113.

l'Etat et quelles politiques seront appliquées. Leur étude relève donc bien en tant que telle du droit public.

La nécessité des partis a été maintes fois remise en cause et la question de leur caractère bénéfique soulevée : ils ont souvent été vilipendés en tant que facteurs de division. Dans les années 1950, on l'a vu, de nombreux auteurs considéraient les partis comme nuisibles au bon fonctionnement des institutions : nombreux étaient ceux, notamment parmi les parlementaires, qui considéraient que « *l'inorganisation des partis politiques et leur mauvais fonctionnement étaient parmi les causes de l'effondrement de la IIIème République* »⁹². S'il est devenu classique de dater de l'époque de la Révolution Française la défiance vis-à-vis des corps intermédiaires - et donc à l'égard des partis qui n'étaient encore considérés que comme des factions ou des groupes de pression⁹³ - un regard critique sera par la suite porté sur les partis, accusés de diviser le peuple au nom de leurs propres intérêts : en témoigne le célèbre discours de Bayeux prononcé par le Général de Gaulle le 16 juin 1946 qui fustige le régime des partis.

Revenant sur le constat que « *le parti n'a jamais gagné la légitimité dont se pare la démocratie* »⁹⁴, Jean-Marie Donegani et Marc Sadoun en étudient les causes, liées selon eux à la nature du rôle que le parti joue dans une démocratie : celui-ci « *fait obstacle au consensus des égaux puisqu'il se donne pour une expression totale et exclusive de l'intérêt général ; il ne peut incarner le désir d'unité puisqu'il reproduit dans l'ordre politique les divisions du social* »⁹⁵. Hier accusés d'être source de division entre les citoyens et responsables de l'instabilité parlementaire, les partis sont aujourd'hui considérés de manière assez générale comme étant « *arrivés à un*

⁹² ROUX A., « France », in « Table ronde Constitution et partis politiques » in *Annuaire international de justice constitutionnelle*, Paris, Economica, 1995, p. 137.

⁹³ Un décret du 30 septembre 1791 dispose que « *Nulle société, club, association de citoyens ne peut avoir, sous aucune forme, une existence politique* ». Le rapporteur de ce décret est d'ailleurs Le Chapelier, l'instigateur de la loi sur la suppression des corporations du 14 juin 1791. Pour plus de développements sur ce point, se reporter à ROSANVALLON P., *Le peuple introuvable*, Gallimard, coll. Folio Histoire, 1998, pp. 225 et s.

⁹⁴ DONEGANI J.-M., SADOUN M., « *La démocratie imparfaite. Essai sur le parti politique* », Paris, Gallimard, 1994, coll. Folio Essais, p. 13.

⁹⁵ *Idem*, p. 259.

état d'épuisement naturel par le fait de leur inadaptation à leur nouvel environnement »⁹⁶.

Pour ne pas être considérés comme de simples outils au service de la conquête du pouvoir et remplir la mission d'organisation du débat politique qui leur est assignée, aujourd'hui de manière officielle par l'article 4 de la Constitution de la Ve République, les partis politiques sont tenus de fonctionner eux-mêmes de manière démocratique : pour que les citoyens puissent participer à la vie politique, qu'il s'agisse de débattre ou de désigner des candidats, ils doivent recourir à des pratiques démocratiques⁹⁷. S'ils sont contraints par la Constitution de respecter les « *principes de la souveraineté nationale et de la démocratie* », cette injonction n'est pas suffisante pour garantir un fonctionnement véritablement démocratique : en l'absence d'un statut légal des partis, il est difficile de contrôler, faute de critères précis, le degré de démocratie instauré par les statuts ; par ailleurs la question de l'application de leurs propres règles par les partis se pose. Or, au-delà des cas de fraudes relatés dans la presse lors des votes, le plus souvent révélés par les candidats malheureux aux élections ou aux investitures, l'application de leurs propres règles par les partis politiques est rarement évoquée.

c) *L'étude de l'ordre juridique partisan*

S'il s'agit d'un thème peu abordé par les juristes, c'est certainement parce qu'il pose une série de questions au regard de la théorie du droit. Parler de l'ordre juridique interne des partis politiques, c'est reconnaître qu'il existe un droit propre au parti : c'est prendre, par là-même, le contrepied de l'idée communément admise de la détention par l'Etat du monopole de la production du droit ; on touche ainsi au débat entre les théories du monisme et du pluralisme juridique. En effet, avant de qualifier d'ordre juridique les règles internes des partis politiques (Première partie) il faudra avoir répondu au préalable à la question de savoir si les conditions d'existence d'un ordre juridique sont réunies au sein du parti politique.

⁹⁶LEFEBVRE R., ROGER A., « Les partis politiques sont-ils solubles dans la démocratie représentative ? » in LEFEBVRE R., ROGER A (dir.), *Les partis politiques à l'épreuve des procédures délibératives*, Rennes, PUR, coll. *Res Publica* , 2009, p. 15.

⁹⁷ En revanche, Pierre Avril précise que l'on peut douter du fait que « *la démocratie dans les partis entraînera celle du régime lui-même* » (*opus cit.*, p. 133).

Pour montrer que le parti politique peut être considéré comme un ordre juridique (Titre 1), il faut tout d'abord établir le caractère juridique des règles que produisent les partis pour organiser et réguler leur fonctionnement interne. Il est communément admis que la vie sociale génère des normes qui peuvent être entendues chacune comme « *une mesure ou un standard par rapport auquel on qualifie la conformité d'un objet ou d'une action* », ces normes pouvant alors être classées en « *normes morales, juridiques, coutumes sociales, règles d'étiquettes, règles du jeu* »⁹⁸. Il existe donc de nombreux types de règles⁹⁹, et la question que l'on se posera dans un premier temps est celle de savoir si les règles produites par les partis politiques peuvent être qualifiées de juridiques. L'existence de règles de droit au sein des partis politiques ne relève en rien de l'évidence : par exemple, dans la théorie du positivisme juridique telle que définie par Georges Ripert, « *seules les règles données, ou tout au moins sanctionnées par le pouvoir politique, constituent des règles de droit. Seules elles ont la puissance nécessaire pour régir la conduite des hommes dans la société organisée* »¹⁰⁰. Par ailleurs, les critères utilisés par les auteurs pour caractériser la règle de droit sont multiples et comme le constate Jean Carbonnier « *le droit se prête à une multiplicité de définitions* »¹⁰¹. On étudiera les règles internes des partis politiques ainsi que leur mode de constitution et de sanction au regard des différents critères mobilisés par les auteurs pour qualifier les règles juridiques.

Une fois établi qu'il existe du droit au sein des partis politiques et que les règles qui organisent la vie des partis ne sont pas disparates et isolées, se présente la question de leur « *ordonnancement* ». Pour Jacques Chevallier ce sont « *les relations d'interdépendance qui existent entre les normes juridiques et les constituent en totalité organique* »¹⁰² qui permettent de parler d'ordre juridique. Mais se pose alors la question de savoir si l'on qualifie l'ordre de juridique parce qu'il est composé de règles elles-mêmes désignées comme juridiques ou si l'ordre juridique préexiste à la norme. Il existe différentes manières de résoudre cette interrogation : les

⁹⁸ PFERSMANN O., « Norme » in ALLAND D., RIALS S. (dir.), *Dictionnaire de la culture juridique*, Paris, PUF, coll. Quadrige, 2003.

⁹⁹ Les termes de normes et de règles sont souvent employés de manière équivalente par la doctrine, leur définition se confondant, notamment en raison d'une étymologie très proche.

¹⁰⁰ RIPERT G., *Les forces créatrices du droit*, Paris, L.G.D.J., 1994, p. 74.

¹⁰¹ CARBONNIER J., « Il y a plus d'une définition dans la maison du droit », *Droits*, n° 11, 1990, p. 5.

¹⁰² CHEVALLIER J., « L'ordre juridique » in *Le droit en procès*, CURAPP, PUF, 1983, p. 9.

normativistes par exemple comme Hans Kelsen et Norberto Bobbio considèrent que la norme juridique « *n'a d'existence que rapportée à un ordre juridique dans lequel elle se trouve insérée* »¹⁰³, l'ordre juridique se trouvant ainsi réduit à un ensemble de normes. Pour d'autres auteurs, « *avant que la norme existe il faut un ordre social organisé* »¹⁰⁴ qui va donner naissance aux normes ; ce sont les tenants de la théorie institutionnelle de l'ordre juridique. Ses promoteurs s'opposent aux auteurs qui, à l'instar d'Hans Kelsen, considèrent Etat et ordre juridique comme identiques¹⁰⁵, voyant entre eux une « *unité essentielle* »¹⁰⁶, et défendent la thèse du monopole de l'Etat dans la création du droit. Les théories pluralistes en revanche, remettent en cause cette idée, en lui opposant la complexité de la société ainsi que la multitude et la diversité des phénomènes juridiques qu'elle génère : s'il existe de multiples versions de cette thèse, certains de ses illustres représentants, tels Maurice Hauriou et Santi Romano, se sont attachés à montrer que les sources du droit ne se limitent pas à l'Etat en démontrant que chaque « *institution est un ordre juridique* »¹⁰⁷ ; contrairement à la conception moniste du droit, « *le pluralisme part du principe qu'il existe au sein d'une société une pluralité d'organisations sociales où se manifestent des phénomènes de droit* »¹⁰⁸.

Parler d'ordre juridique partisan, c'est donc se placer, d'emblée, dans une perspective pluraliste puisque l'on postule que les partis politiques sont capables de créer un ordre juridique qui leur soit propre. Pour cela, on se référera à l'idée d'« *équivalence des concepts d'institution et d'ordre juridique* »¹⁰⁹ de Santi Romano selon lequel « *l'institution est un ordre juridique, une sphère existante, plus ou moins complète, de droit objectif* »¹¹⁰. Cela implique que l'on accepte l'existence d'autres institutions constituant autant d'ordres juridiques, qu'ils soient infra-étatiques, comme les ordres professionnels qui illustrent parfaitement la capacité d'auto-organisation et d'auto-régulation dont ces institutions peuvent faire preuve, ou supra-étatiques, c'est-à-dire dotés d'une dimension internationale comme l'ordre juridique sportif et l'ordre juridique ecclésiastique, qui sont de puissantes institutions.

¹⁰³ LEBEN C., « De quelques doctrines de l'ordre juridique », *Droits*, n° 33, 2001, p. 25.

¹⁰⁴ *Idem*, p. 26.

¹⁰⁵ CHEVALLIER J., *L'Etat de droit*, Paris, Montchrestien, 4^e éd., 2003, coll. Clefs, p. 11.

¹⁰⁶ CARBONNIER J., *Droit civil, introduction*, PUF, 25^e éd., 1997, coll. Thémis, p. 77.

¹⁰⁷ ROMANO S., *L'ordre juridique*, Paris, Dalloz, 2^e éd., 2002, p. 30.

¹⁰⁸ MOUTOUH H., « Pluralisme juridique » in ALLAND D. et RIALS S. (dir.), *opus cit.*

¹⁰⁹ ROMANO S., *opus cit.*, p. 29.

Encore faut-il vérifier que les partis politiques sont bien des institutions, ce qui soulève des difficultés dans la mesure où il n'existe pas un modèle unique de partis. Selon Maurice Hauriou, toute institution « *sécrite* » des « *règles de droit disciplinaire ou statutaire* »¹¹¹, ce qui fournit un premier critère d'analyse en ce qui concerne les partis. Il est nécessaire, en effet, de se poser en premier la question de la nature des actes qui sont produits par les partis politiques : selon Léon Duguit : « *le vote des statuts a été l'établissement volontaire de la loi s'appliquant à la vie d'un groupement nouveau* »¹¹² et selon Maurice Hauriou : « *tous les actes par lesquels une institution corporative assure sa vie [...] présentent un caractère juridique* ».

Qualifier l'ordre juridique partisan d'ordre juridique spécifique, implique d'étudier ses relations avec l'ordre juridique étatique (Titre 2). Pour analyser les relations entre ces deux ordres juridiques on fera appel au concept de *relevance*. Selon Santi Romano, « *se proposer l'analyse des rapports qu'entretiennent différents ordres juridiques revient à s'imposer celle de la relevance que chacun de ces ordres peut présenter pour les autres* » : la *relevance* juridique est définie par lui comme le fait pour un ordre juridique donné de ne valoir pour un autre ordre juridique « *qu'à un titre défini par ce dernier* »¹¹³ ; le « *titre de cette relevance* » peut varier et on verra que, dans le cas des partis politiques et de l'Etat, ce titre réside dans « *une relation de supériorité et de dépendance corrélative* » entre les deux ordres. Il faudra étudier si « *l'ordre supérieur [ici, l'ordre étatique] détermine lui-même, directement, l'inférieur et en constitue la source immédiate* » ou s'« *il concède à l'institution dépendante le pouvoir de former d'elle-même son propre ordre* », ce qu'on appelle « *l'autonomie* »¹¹⁴ : c'est notamment au travers de la reconnaissance de l'ordre juridique partisan par les juges étatiques que ce rapport de *relevance* apparaîtra. L'ordre juridique partisan peut ainsi être considéré comme non subordonné à l'ordre juridique étatique, comme c'est par exemple le cas lorsqu'un tribunal est amené à arbitrer un conflit de normes entre la loi de l'Etat et les règles statutaires des partis¹¹⁵. Ou encore, les partis politiques peuvent d'eux-mêmes considérer l'ordre juridique étatique comme incompétent en ce qui concerne le règlement de leurs litiges

¹¹⁰ *Idem*, p. 30.

¹¹¹ HAURIOU M., *opus cit.*, p. 32.

¹¹² Cité par KHEITMI M.R., *opus cit.*, p. 28.

¹¹³ ROMANO S., *opus cit.*, p. 106.

¹¹⁴ *Idem*, p. 110.

internes : le plus souvent, « *ils s'efforcent d'éviter le recours aux tribunaux* »¹¹⁶ et, s'agissant du contrôle des rapports entre les membres des partis politiques, « *les pouvoirs des tribunaux paraissent circonscrits dans d'étroites limites* »¹¹⁷. L'ordre juridique partisan semble donc disposer d'une autonomie dont il s'agira de prendre la mesure.

L'ordre juridique partisan a aussi ses propres caractéristiques : on verra qu'il se présente comme un ordre juridique « flexible » (Deuxième partie) dans la mesure où il est perméable à la société qui l'entoure (Titre 1) et qu'en son sein le droit est instrumentalisé (Titre 2).

Toute institution est « *imprégnée, contaminée par les valeurs sociales dominantes et par les modèles d'organisation en vigueur* »¹¹⁸ : l'ordre juridique partisan n'échappe pas à cette porosité vis-à-vis de son environnement. Cette souplesse, cette malléabilité lui permettent de survivre et de s'adapter au contexte social dans lequel il se situe : cette capacité d'évolution est rendue d'autant plus nécessaire que l'ordre juridique partisan progresse dans un contexte compétitif et que son fonctionnement interne a des conséquences à l'extérieur. Cela va se traduire par une conformation de ses règles internes et de ses structures au contexte institutionnel dans lequel il évolue et entend agir, ce contexte institutionnel étant constitué à l'échelle étatique ou au-delà. On étudiera ainsi, entre autres, les partis politiques européens ou fédérations européennes de partis dont l'existence au sein de l'Union européenne a été consacrée par l'article 138A du Traité de Maastricht¹¹⁹ et dont le régime a été défini bien plus tard par le règlement relatif au statut et au financement des partis politiques au niveau européen applicable depuis le 15 février 2004¹²⁰ qui continue d'évoluer depuis. Cependant on le verra, leurs structures demeurent très largement « *d'essence confédérale* » car « *elles présentent le plus souvent un centre faible, dont le pouvoir est limité par des composantes fortement autonomes, les partis nationaux* »¹²¹.

¹¹⁵ AVRIL P., *opus cit.*, p. 138.

¹¹⁶ KHEITMI M.R., *opus cit.*, p. 67.

¹¹⁷ *Idem*, p. 86.

¹¹⁸ CHEVALLIER J., « L'analyse institutionnelle », in *L'institution*, CURAPP, Paris, PUF, 1981, p. 18.

¹¹⁹ « *Les partis politiques au niveau européen sont importants en tant que facteur d'intégration au sein de l'Union* ».

¹²⁰ Règlement (CE) n° 2004/2003 du Parlement européen et du Conseil du 4 novembre 2003.

¹²¹ DELWIT P., « Fédérations européennes de partis politiques » in DELOYE Y. (dir), *Dictionnaire des élections européennes*, Paris, Economica, 2005.

En outre, le contexte social dans lequel le parti s'inscrit est mouvant, ce qui va le conduire à modifier son ordre juridique en accord avec ces mutations, et à chercher aussi constamment à le moderniser afin, notamment, de s'adapter à l'évolution de la compétition politique. Ainsi, une vague de démocratisation des pratiques partisans – démocratisation inhérente aux partis de masse qui « *se veulent porteurs d'une espérance démocratique qu'ils entendent traduire dans l'armature et le fonctionnement de leur organisation qui doit être autre chose qu'une machine efficace à conquérir le pouvoir* »¹²² - s'est progressivement étendue à l'ensemble des partis : elle concerne particulièrement les procédures de vote interne mais touche aussi de manière plus générale l'ensemble des processus de prise de décision.

A la perméabilité de l'ordre juridique partisan s'ajoute, comme élément de flexibilité, son instrumentalisation : les responsables politiques ont un recours pragmatique au droit. Le droit va parfois être mis au service de la justification des stratégies politiques : certaines prises de décisions se parent d'une légitimité procédurale ; dans d'autres cas, la juridicisation des pratiques permettra d'éviter les contestations. De nombreuses règles se voyant contournées ou parfois même jamais appliquées, leur effectivité peut être mise en doute : il arrive même que des instances statutaires ne soient pas mises en place ou qu'elles ne soient pas réunies quand elles le devraient. Le droit disciplinaire n'échappe pas à cette instrumentalisation. Si tous les partis sont nécessairement « *tirillés entre démocratie et discipline, représentation et administration de leurs membres* »¹²³, on verra que la mise en œuvre du droit disciplinaire répond à d'autres considérations. L'une des difficultés relatives à l'application du droit disciplinaire provient du fait que la discipline ne peut être exercée « *en faisant appel à un organe qui soit externe au groupe* »¹²⁴ et qu'il s'agit donc d'un pouvoir « *dans* » le groupe et non pas seulement « *sur* » le groupe. Au sujet des « *dispositifs disciplinaires* », Mireille Delmas-Marty évoque « *un petit mécanisme pénal* » à « *l'extrême hétérogénéité de formes et de lieux* »¹²⁵ : cette hétérogénéité dans les partis se traduit par l'existence d'un pouvoir de sanction diffus

¹²² SEILER D.-L., *De la comparaison...*, opus cit., p. 53.

¹²³ CHARLOT J., CHARLOT M., « Les groupes politiques dans leur environnement », in GRAWITZ M., LECA J., (dir.), *Traité de science politique*, Paris, PUF, vol. 3, 1985, p. 488.

¹²⁴ MILLARD E., « Théories de l'Institution et Disciplines », in ANCEL P., MORET-BAILLY J., (dir.), *Vers un droit commun disciplinaire ?*, Publications de l'Université de Saint-Etienne, 2007, p. 35.

qui ressort de la compétence de la direction du parti et d'instances *ad hoc*. On verra que celui-ci connaît une application circonstancielle, motivée par des considérations d'opportunité politique et que les décisions en matière disciplinaire sont souvent des décisions négociées, fruits des rapports de forces internes au parti.

d) *Le terrain d'analyse et les sources utilisées*

L'étude de l'ordre juridique partisan rencontre une difficulté qui réside dans le nombre et la très grande diversité des partis politiques. Les partis naissent et meurent parfois très rapidement, se transforment, fusionnent, si bien qu'il est difficile d'en établir une liste exhaustive et définitive même sur un territoire donné. Une fois défini l'objet « parti politique », il faut choisir quels sont ceux qui peuvent servir de base à une étude de l'ordre juridique interne des partis: ce sont à l'évidence les partis qui comptent le plus grand nombre d'adhérents, qui présentent régulièrement des candidats aux élections et qui ont la vie interne la plus développée.

La Ve République française va servir de cadre principal à cette analyse. En effet, à partir de 1958, la vie politique, parlementaire et gouvernementale se stabilise et les partis voient leur existence reconnue par la Constitution, ce qui a entraîné « la généralisation de la présence des partis organisés sous la forme d'institutions politiques »¹²⁶. Cette « institutionnalisation » a entraîné l'apparition d'un « quadrille bipolaire » composé, jusqu'au milieu des années 1980, de quatre partis (PCF, PS, UDF, RPR) structurant le système partisan autour d'un clivage gauche-droite¹²⁷ et rassemblant alors entre 85 et 95% des suffrages¹²⁸: ce sont ces partis et ceux qui leur ont succédé dans ce « quadrille », ainsi que des partis qui ont pris de l'importance par la suite, tels Les Verts ou le Front national, qui seront étudiés principalement, sans que l'on s'y limite pour autant. Ainsi, en raison de son importance historique, l'exemple du Parti radical de gauche sera examiné à l'occasion de l'étude des statuts, mais sera moins sollicité par la suite en raison d'une vie interne moins dense que d'autres partis. Les partis trotskystes dont l'audience est faible mais dont on suppose qu'ils accordent un rôle prédominant aux règles et surtout à la discipline internes ne seront pourtant pas étudiés: l'absence de documentation suffisante et la difficulté à

¹²⁵ DELMAS-MARTY M., « Réflexions sur le pouvoir disciplinaire », *RTDH*, n° 22, 1995, p. 155.

¹²⁶ POMBENI P., *opus cit.*, p. 161.

¹²⁷ AGRİKOLIANSKY E., *opus cit.*, p. 24.

¹²⁸ PERRINEAU P., « Introduction », in PERRINEAU P. (dir.), *Le désenchantement démocratique*, La Tour-d'Aigues, Editions de l'Aube, coll. Essai, 2003, p. 6.

connaître leur vie interne ne permettent pas d'étudier leur ordre juridique interne sans se livrer à un travail de recherche qui leur soit spécifiquement consacré. En effet, un parti tel que Lutte ouvrière, par exemple, est une structure fermée vis-à-vis de l'extérieur¹²⁹ et, même parmi les adhérents, seuls ceux qui ont obtenu l'accord d'une « *commission d'intégration* » au terme d'un long parcours disposent du droit de vote au congrès qui se déroule à huis clos et « *reçoivent les bulletins intérieurs qu'ils sont censés détruire après en avoir pris connaissance* »¹³⁰. On évoquera cependant, de manière incidente, la Ligue communiste révolutionnaire, plus ouverte vis-à-vis de l'extérieur, à l'occasion de sa mue et de la création du Nouveau parti anticapitaliste. Ce manque sera pallié par des développements approfondis relatifs au PCF qui, comme ces partis, a longtemps fonctionné suivant le principe du centralisme démocratique et qui a entretenu, tout au long de son histoire, un rapport au droit très particulier : ces détours historiques permettront de compléter le tableau illustrant la variété des ordres juridiques partisans.

Si cette étude se concentre principalement sur la France, il sera cependant utile d'évoquer la situation des partis politiques dans différents pays : certains ont, par exemple, instauré des rapports différents entre l'ordre juridique étatique et l'ordre juridique partisan, comme l'Allemagne ou les Etats-Unis ; des exemples étrangers seront aussi ponctuellement cités.

Il ne s'agit donc pas de se livrer ici à une étude approfondie de certains partis, comme c'est souvent le cas dans les travaux de science politique, mais plutôt d'étudier les règles qui fondent les partis et l'ordre juridique partisan sous ses différents aspects, en prenant en compte les multiples facettes et la diversité des organisations.

On l'a dit, il n'existe qu'une maigre littérature relative aux règles internes des partis politiques. Certains auteurs le font remarquer et le regrettent, comme Alan Ware qui remarque que « *peu de connaissances systématiques sur les partis français – et, en particulier, sur leurs mécanismes internes- sont disponibles* »¹³¹ : l'auteur

¹²⁹ Un livre d'entretien avec Robert Barcia, dirigeant historique du parti, a été publié en 2003, mais il ne contient pas d'éléments exploitables relatifs à l'ordre juridique interne du parti (BARCIA R., BOURSEILLER C., *La véritable histoire de Lutte ouvrière*, Paris, Denoël, 2003).

¹³⁰ CRETTEZ X., SOMMIER I., *La France rebelle*, Paris, Editions Michalon, 2006, p. 192.

¹³¹ WARE A., « Les partis français et la science politique comparative » in HAEGEL F. (dir.), *Partis politiques et système partisan en France*, Paris, Presses de Sciences Po, Références, 2007, p. 407.

explique ce constat par le fait qu'en France « *la généralisation est impossible* », les partis français contrairement aux partis des autres vieilles démocraties telles que les Etats-Unis, l'Allemagne ou la Grande-Bretagne connaissant une très grande diversité de structures, si bien qu'il n'y a pas « *un modèle français* »¹³².

Afin de faire reposer ce travail sur des données concrètes, il a été nécessaire de se procurer tout d'abord les documents principaux organisant la vie des partis, c'est-à-dire les statuts et règlements intérieurs ainsi que d'autres documents annexes utiles quand cela a été possible. Mais, est apparue ici une deuxième difficulté : la vie interne des partis n'est pas transparente vis-à-vis de l'extérieur ; les seuls documents aisément accessibles sont ceux qui constituent l'armature du parti, c'est-à-dire les statuts ; d'autres font l'objet de publication sur les sites internet officiels des partis, comme parfois les règlements intérieurs ou les résolutions de congrès. Mais ce sont en règle générale les textes d'orientation politique qui sont rendus publics.

Par ailleurs, il était nécessaire de s'assurer de la réalité de l'application des règles aussi bien par les simples membres des partis que par les équipes dirigeantes : l'analyse de certaines « affaires clés » a permis d'éclairer cette question ; la couverture par la presse du déroulement de ces affaires, qu'il s'agisse d'exclusions, de scissions ou de fraudes, est parfois suffisamment détaillée, certains documents internes importants étant alors communiqués à la presse par les partis. Des articles de la presse régionale et nationale, ainsi que des dépêches de l'Agence France Presse, ont aussi pu être exploités. Il en a été de même en ce qui concerne certains grands événements de la vie des partis comme les modifications statutaires ou l'organisation de conventions ou de votes.

La jurisprudence consacrée au fonctionnement des partis politiques est, quant à elle, très peu développée : les principales affaires portées devant les tribunaux concernent le financement, les conflits relatifs aux processus électoraux et les « querelles d'appellation »¹³³ souvent consécutives aux scissions ; les rares arrêts consacrés à l'application des règles internes des partis ont été par ailleurs peu commentés notamment parce qu'ils ne dépassent pas, dans la plupart des cas, le premier degré de juridiction. Cette jurisprudence, bien que « *fort maigre* » comme

¹³² *Idem*, p. 413.

¹³³ AVRIL P., *opus cit.*, p. 129.

semble le regretter Pierre Avril, a été rassemblée et étudiée pour fournir le point de vue des juridictions étatiques sur le droit interne des partis.

Enfin, pour approfondir notre connaissance du fonctionnement des partis, des entretiens avec un certain nombre de dirigeants et de cadres¹³⁴ ont permis d'obtenir des renseignements précis ainsi qu'un point de vue sur les règles internes aux partis par ceux-là mêmes qui y sont assujettis ou qui sont chargés de les appliquer et de les faire respecter ; ces entretiens se sont cependant, eux aussi, heurtés à l'obstacle de l'opacité qu'il n'a pas toujours été possible de contourner, notamment en ce qui concerne les conflits internes.

¹³⁴ Voir annexe n°1.

Première partie

Un ordre juridique spécifique

Le parti politique est un ordre juridique spécifique, en ce qu'il constitue un ordre juridique propre qui dispose d'une certaine autonomie vis-à-vis de l'Etat.

Le parti est tout d'abord un espace juridique : bien qu'il soit difficile de s'accorder sur la définition du droit, un faisceau d'indices permettent de démontrer que les règles internes des partis ont le caractère de règles juridiques et qu'un système de production et de sanction de ces normes est organisé dans tous les partis. Cette vision présuppose cependant, que l'on se démarque de l'idée que l'Etat aurait seul la capacité de produire du droit. On en arrive, dès lors, tout naturellement aux théories du pluralisme juridique pour lequel il existe d'autres sources de droit : dès lors que se constituent des groupements organisés, ceux-ci peuvent constituer des ordres juridiques partiels. Ainsi, la norme juridique est, pour Eugen Ehrlich, issue de « faits sociaux » ou encore émane, pour Georges Gurvitch, de l'organisation d'une « communauté sous-jacente objective ». Mais c'est dans la théorie institutionnelle que l'on va trouver le fondement théorique le plus convaincant pour qualifier le parti politique d'ordre juridique : celle-ci établit, en effet, un lien réciproque entre droit et institution, l'institution créant du droit et l'institutionnalisation supposant le recours au droit. L'analyse de Maurice Hauriou servira ici de référence : elle permet de montrer que le parti politique présente tous les traits d'une institution ; à l'instar d'autres groupements qui forment différents ordres juridiques à l'échelle infra-étatique mais aussi au-delà de l'Etat.

Le parti politique se présente généralement sous la forme d'un ordre juridique infra-étatique, ce qui conduit à poser la question de ses relations à l'ordre juridique étatique. Ces deux ordres juridiques coexistent et l'on ne peut pas se limiter à

« *formuler le problème de [leurs] rapports sous la forme d'un dilemme entre relation d'indifférence et relation d'intégration pure et simple ou, si l'on préfère, entre dualisme et monisme purs* »¹³⁵. La théorie du pluralisme des ordres juridiques conduit à s'interroger sur « *leurs relations mutuelles* » : « *les ordres juridiques ne restent pas en effet, cloisonnés et compartimentés : unis par des liens d'interrelation et d'interaction, ils sont agencés selon un certain plan d'organisation* »¹³⁶.

Santi Romano a consacré la seconde partie de son ouvrage, *L'ordre juridique*, à la relation entre les différents ordres juridiques qu'il a intitulée « *la relevance* ». Pour qu'il y ait « *relevance juridique* » au sens de Santi Romano il faut « *que l'existence, le contenu ou l'efficacité d'un ordre soit conforme aux conditions mises par un autre ordre* »¹³⁷. Cette relation entre les ordres juridiques¹³⁸ peut se faire à plusieurs « *titres* » qui varient selon les cas¹³⁹ : le parti politique, en tant qu'ordre juridique spécifique, entretient des relations avec l'ordre juridique étatique qui, le plus souvent, admet son existence mais plusieurs situations peuvent se présenter. Santi Romano, lui-même, reconnaît que « *les caractères fondamentaux des institutions entre lesquelles des contacts sont possibles* » sont « *infiniment variés* »¹⁴⁰ : les relations entre partis et Etats ne sont pas réductibles à un type spécifique, comme une situation d'indépendance totale ou une situation de simple supériorité et subordination. Cette complexité dans les relations entre l'ordre juridique partisan et l'Etat est illustrée en France par la circonspection dont fait preuve l'Etat pour encadrer les partis politiques : la simple reconnaissance et la définition de ceux-ci ont été des étapes

¹³⁵ OST F., VAN DE KERCHOVE M., *Jalons pour une théorie critique du droit*, Bruxelles, Publication des facultés universitaires de Saint-Louis, 1987, p. 244.

¹³⁶ CHEVALLIER J., « L'ordre juridique », *opus cit.*, p. 46.

¹³⁷ ROMANO S., « L'ordre juridique », *opus cit.*, p. 106.

¹³⁸ Santi Romano distingue plusieurs types d'ordres juridiques, et donc d'institutions en se fondant sur certains de leurs caractères fondamentaux : les institutions originaires, indépendantes quant à leur source, et les institutions dérivées, c'est-à-dire établies par une autre institution, les institutions aux fins particulières ou générales, les institutions simples ou complexes, les institutions parfaites ou imparfaites, les institutions avec ou sans personnalité, les institutions indépendantes, coordonnées ou subordonnées et l'ordre juridique de ces institutions peut étendre son action à l'extérieur de celles-ci. Cf. ROMANO S., *opus cit.*, pp. 101-106.

¹³⁹ Il peut s'agir « *d'une relation de supériorité et de dépendance corrélative* » lorsqu'une institution « *est comprise en une autre et concourt à la former* » ; une institution peut en présupposer une autre, c'est le cas de l'Etat fédéral qui présuppose l'existence d'entités fédérées ; plusieurs ordres juridiques ou institutions peuvent encore, tout en étant indépendants entre eux, dépendre tous du même ordre qui les coordonne ; un ordre juridique peut encore conférer une forme de relevance à un autre de manière unilatérale ; enfin, Santi Romano évoque le cas d'un ordre qui succède à un autre, cet autre ordre « *cessant d'exister par lui-même mais déterminant la structure de celui auquel il se mêle* ». Cf. ROMANO S., *opus cit.*, pp. 106-109.

¹⁴⁰ ROMANO S., *opus cit.*, p. 103.

difficilement franchies. Les relations entre Etats et partis politiques ont connu des évolutions différentes en fonction de l'histoire institutionnelle des Etats : si les évolutions récentes montrent que les Etats entendent interférer davantage dans le fonctionnement des partis politiques, l'objet particulier de ces derniers contribue à expliquer pourquoi les partis, en tant qu'ordre juridique, bénéficient d'une autonomie particulière, autonomie dont témoigne le contrôle des partis exercé par les juridictions étatiques qui demeure limité et prend en compte la dimension politique de leurs actions.

Le parti politique constitue donc un ordre juridique (Titre 1) dont il convient d'étudier la relation à l'Etat (Titre 2) pour montrer qu'il s'agit d'un ordre juridique spécifique.

TITRE 1. LE PARTI COMME ORDRE JURIDIQUE

Les partis ont tous adopté un modèle « *similaire dans ses grandes lignes* » : des adhérents s'unissent autour « *d'un objectif général* » et se soumettent à « *la coordination d'un organe capable de représenter l'association en tant que telle, et composé selon des modalités fixées par l'acte constitutif* ». Ils doivent « *transformer la volonté des adhérents en capacité de décision* », lui fixer des limites et surtout « *transformer les décisions politiques en décisions normatives* »¹⁴¹.

Qualifier un ensemble de règles d'ordre juridique exige un travail d'explication. Les nombreuses tentatives de définition du droit ne doivent pas être considérées comme un obstacle mais plutôt comme un outil pour déterminer le caractère juridique des règles internes aux partis politiques : ce n'est pas parce que l'on ne peut pas s'accorder sur une définition du droit qu'on ne peut pas se fonder sur certains des critères qui sont communément employés pour définir les règles juridiques ; il s'agit ainsi de rechercher si ces « attributs du droit » les plus communément admis se retrouvent dans les partis.

Une règle est qualifiée de juridique parce qu'elle appartient à un ordre juridique : il s'agit par là de « *décentrer la définition en opérant le passage de la norme au système* »¹⁴². On va donc rechercher si le parti politique peut être qualifié d'ordre juridique et cela en se plaçant dans la perspective du pluralisme juridique puis de la théorie de l'institution : c'est au moyen de celle-ci que l'on entend démontrer que le parti politique, en tant qu'institution, constitue un ordre juridique.

Le parti politique sera donc examiné dans ce titre d'abord en tant qu'espace juridique (Chapitre 1) puis en tant qu'institution (Chapitre 2) afin d'établir qu'il constitue un ordre juridique.

¹⁴¹ POMBENI P., *opus cit.*, pp. 162-163.

¹⁴² OST F., VAN DE KERCHOVE M., *Jalons pour une théorie critique du droit, opus cit.*, p. 14.

Chapitre 1. Le parti comme espace juridique

Dans ce chapitre on va s'attacher à montrer dans quelle mesure le parti politique peut être considéré comme un espace juridique. En étudiant les textes fondateurs des partis politiques, à savoir leurs statuts, deux éléments apparaissent clairement : ceux-ci constituent un ensemble de normes et comportent un dispositif relatif à leur application¹⁴³.

Dans la première section de ce chapitre, on montrera que l'ensemble des règles qui composent les statuts doit être considéré comme un droit interne au sein des partis politiques. Comme « *on ne peut pas considérer n'importe quel commandement émanant d'un simple particulier qui exprime sa volonté personnelle comme une norme juridique* »¹⁴⁴, il faut se poser la question de la juridicité des normes produites par les partis au regard des outils fournis par la théorie du droit. L'étude des différents textes produits par les partis permet d'affirmer que le fonctionnement des partis politiques repose sur un droit écrit (Section 1).

Afin d'assurer les conditions d'existence de ce droit, les statuts des partis politiques prévoient des règles qui définissent et organisent le fonctionnement de différents organes qui sont chargés de sa création et de son application. Denys de Béchillon dans une tentative de synthèse « *du schéma élémentaire d'un système juridique* » le décrit comme « *un ensemble de normes organisant la production des normes destinées à encadrer la condition des individus dans un réseau de droits et d'obligations* », certaines de ces règles ayant comme fonction d'organiser « *la*

¹⁴³ Afin d'assurer la cohérence de l'étude des statuts des partis politiques et en raison de leur multiplicité dans l'espace et dans le temps, les statuts qui sont examinés dans le présent chapitre sont : les statuts et le règlement intérieur du Parti socialiste mis à jour après le congrès du Mans, datés d'avril 2006 (*cf.* annexe n° 3), les statuts et règlement intérieur de l'Union pour un mouvement populaire, adoptés en janvier 2006 (*cf.* annexe n° 4), les statuts des Verts adoptés le 17 octobre 1994 et modifiés le 9 janvier 2008 ainsi que l'agrément intérieur des Verts mis à jour en juillet 2008, les statuts et le règlement intérieur du Mouvement démocrate adoptés le 2 décembre 2007 et modifiés le 26 octobre 2008, les statuts du Parti communiste français adoptés lors du 33^e congrès des 23, 24 et 26 mars 2006 (*cf.* annexe n° 5), les statuts du Front national, à jour au 17 novembre 2007 et le règlement intérieur du Front national, à jour au 13 novembre 2007 (*cf.* annexe n° 6).

¹⁴⁴TROPER M., « Introduction » à la section « Théorie du droit » *in* GRZEGORCZYK C., MICHAUT F., TROPER M., *Le positivisme juridique*, Paris, L.G.D.J., 1992, p. 274.

production ou la sanction du droit »¹⁴⁵. En examinant les dispositifs prévus par les statuts des partis politiques on peut constater que ce droit écrit est bien mis en mouvement par des instances chargées de sa production et de sa sanction (Section 2).

Section 1. Un droit écrit

Si le fonctionnement des partis politiques repose bien sur des règles, leur caractère juridique reste à démontrer (§1). Si elles sont posées par différents textes, ces règles découlent des statuts, ce qui a mené certains auteurs à affirmer que les statuts constituent la « *loi intérieure* »¹⁴⁶ des partis. Comme dans le système juridique étatique, elles ont une valeur et des fonctions distinctes (§2) : certains de leurs énoncés « *sont pourvus d'une composante impérative catégorique* » et d'autres « *portent une norme conditionnelle et visent à une direction plus souple des comportements* »¹⁴⁷.

§1. Le caractère juridique des normes internes

Pour démontrer que les normes internes des partis ont un caractère juridique il est nécessaire de se poser au préalable la question de la définition de la règle de droit et donc des éléments constitutifs de la juridicité (A) avant d'appliquer aux règles des partis ces critères qui ressortent d'un faisceau d'indices utilisé par les auteurs (B).

A. La juridicité en question

La définition du droit est difficile (1), tout comme la question des sources du droit (2), inextricablement liée à celle de sa définition, ne connaît pas de solutions uniformes.

1. La difficile définition du droit

Si la définition du droit peut être qualifiée « d'introuvable » (a), il est cependant possible de délimiter le domaine du juridique (b).

¹⁴⁵ DE BECHILLON D., *Qu'est-ce qu'une règle de Droit ?*, Paris, Editions Odile Jacob, 1997, pp. 54 et s.

¹⁴⁶ POIRMEUR Y., ROSENBERG D., *opus cit.*, p. 222.

¹⁴⁷ DE BECHILLON D., *opus cit.*, p. 278.

a) *Une définition introuvable*

L'appréhension du droit a fait l'objet de développements théoriques variés et il est impossible d'établir une synthèse qui permette d'élaborer un panorama satisfaisant des diverses réponses à cette question. En introduction au numéro de la Revue *Droits* consacré à la question de la définition du droit qui réunit de nombreuses contributions, Stéphane Rials s'était proposé d'établir une « *prudente typologie de la pensée juridique contemporaine* » ; il s'est vu dans l'obligation d'y renoncer, reconnaissant la difficulté de la tâche. Dans son ouvrage de théorie générale du droit, Jean-Louis Bergel conclut que « *définir le Droit d'une manière homogène et définitive paraît impossible* »¹⁴⁸ : le droit « *se dérobe sans cesse à sa signification* »¹⁴⁹ ; il échappe à la possibilité d'en bâtir un modèle.

Plusieurs disciplines sont sollicitées pour résoudre cette question : la théorie du droit bien entendu, la philosophie et la sociologie du droit ou encore l'anthropologie juridique, ce qui a conduit à la construction de différents modèles. En théorie du droit, l'une des différences les plus remarquables entre ces modèles réside dans les « *présupposés* »¹⁵⁰ sur lesquels ils reposent, sur la « *référence* »¹⁵¹ qu'ils utilisent : prééminence de principes émanant de la nature ou d'un ordre divin pour les jusnaturalistes, « *grundnorm* » pour les normativistes, ou bien droit en vigueur et validité pour les tenants du positivisme juridique. La philosophie du droit et la théorie du droit peuvent aborder des questionnements proches, mais le philosophe du droit se concentrera sur le « *pourquoi* » du phénomène juridique alors que le théoricien étudiera le « *quoi* » en tant que tel¹⁵².

Pour les sociologues du droit, la définition du droit recouvre « *non seulement l'œuvre du droit en soi mais les forces sociales, politiques, institutionnelles, professionnelles contribuant à sa construction* »¹⁵³. L'anthropologie juridique se concentre principalement sur la description de la « *structure normative* » des sociétés qui « *n'ont pas un système juridique comparable au nôtre* » ; les réflexions en la

¹⁴⁸ BERGEL J.-L., *Théorie générale du droit*, Paris, Dalloz, coll. Méthodes du droit, 2003, p. 19.

¹⁴⁹ ROUSSEAU D., « Propositions pour construire la pensée du droit dérobé » in *Le droit dérobé*, Actes du colloque de Montpellier Faculté de droit des 10 et 11 avril 2003, Paris, Montchrestien, 2007, p. 4.

¹⁵⁰ DE BECHILLON D., *opus cit.*, p. 11.

¹⁵¹ Terme emprunté par Dominique Rousseau à Pierre Legendre et qui est utilisé pour caractériser le fondement du système juridique in ROUSSEAU D., *opus cit.*, p. 9.

¹⁵² VIALA A., *Philosophie du droit*, Paris, Ellipses, coll. Cours magistral, 2010, p.8.

¹⁵³ COMMAILLE J., « La sociologie et les sens du droit » in *Droits*, n° 10, PUF, 1989, p. 21.

matière se séparent de l'« objet droit » tel qu'étudié en théorie du droit ou en sociologie¹⁵⁴.

b) La délimitation du domaine du juridique

Du point de vue de la théorie du droit, quel que soit le présupposé sur lequel on se fonde, le champ du droit demande à être défini : « *le droit n'existant que par la société, on peut admettre que tous les phénomènes juridiques sont des phénomènes sociaux. Mais l'inverse n'est pas vrai : tous les phénomènes sociaux ne sont pas des phénomènes juridiques* »¹⁵⁵. Par ailleurs, « *le droit n'est pas le seul instrument servant à modeler les comportements sociaux* » comme le rappelle Jacques Chevallier, car « *la normativité sociale passe aussi par les mœurs, les usages, les manières de vivre* »¹⁵⁶ et tout ce qui « *régule l'ordre humain sous forme d'obligation* »¹⁵⁷.

Herbert Hart distingue quatre traits essentiels qui permettent de distinguer la morale des autres règles sociales et donc des règles juridiques : le fait d'être considérée comme un principe dont le maintien est très important, l'inaccessibilité aux changements délibérés, une réprobation atténuée lorsque la violation est involontaire et une forte pression vis-à-vis du respect des règles « *en présumant que ce sentiment se trouve partagé par ceux à qui cet appel s'adresse* »¹⁵⁸. Mais l'on peut, pour établir cette distinction, choisir de se fonder sur des critères beaucoup plus formels comme celui relevé, par exemple, par Chaim Perelman : l'existence d'un « *organe compétent qualifié pour dire le droit* »¹⁵⁹ distingue le droit de la morale, les « *règles morales relevant de l'autonomie de la conscience* ». En ce qui concerne les partis politiques, l'on peut d'ores et déjà remarquer que si la morale peut composer une partie de la « *normativité sociale* » du groupe, elle ne le régule en rien et ne suffit pas à en assurer le fonctionnement ; en témoignent les usages courants de pratiques pourtant ouvertement critiquées comme la trahison qui, bien que réprochées par le groupe, permettent souvent la promotion de celui qui l'a pratiquée.

¹⁵⁴ MILLARD E., *Théorie générale du droit*, Paris, Dalloz, coll. Connaissance du droit, 2006, p. 55.

¹⁵⁵ CARBONNIER J., *Sociologie juridique*, Paris, PUF, coll. Quadrige, 2^e éd., 2004, p. 13.

¹⁵⁶ CHEVALLIER J., « L'ordre juridique », *opus cit.*, p. 30.

¹⁵⁷ DE BECHILLON D., *opus cit.*, p. 164.

¹⁵⁸ HART H., *Le concept de droit*, Bruxelles, Facultés universitaires Saint Louis, 1976, pp. 209-216.

¹⁵⁹ PERELMAN C., « A propos de la règle de droit. Réflexions de méthode », in PERELMAN C. (dir.), *La règle de droit*, Bruxelles, Bruylant, 1971, p. 314.

Les critères formels, comme celui utilisé par Chaim Perelman permettent d'identifier ce qui relève du domaine du juridique, sans avoir à recourir aux conceptions essentialistes impliquant l'universalité du concept sur lequel elles reposent. Cette représentation universelle du droit est par ailleurs contestable : certains affirment que « *le droit comme forme sociale spécifique et distincte d'autres modes d'organisation sociale tels que la morale, la religion ou les mœurs, n'a sans doute pas toujours existé et ne répond donc à aucune nécessité naturelle, dont une définition par l'essence pourrait rendre compte* »¹⁶⁰. Cette remise en cause de la nécessité naturelle du droit, et donc de son existence continue, s'oppose au vieil adage « *ubi homo, ibi societas ; ubi societas, ibi ius* », qui pris au pied de la lettre peut être considéré comme une vue occidentale ethnocentrique - sauf à se fonder sur une conception très « *élargie* » de la juridicité incluant tous les « *concepts élémentaires d'obligation et de règle* »¹⁶¹.

Pour déterminer si le parti politique peut être regardé comme un espace produisant et contenant du droit, on choisira donc de faire appel à des définitions qui décrivent le « *dispositif normatif* »¹⁶² constitué par le droit. Et il s'agira pour cela d'étudier si les règles internes des partis politiques, matérialisées principalement par les statuts et règlements intérieurs, sont susceptibles de répondre à de telles définitions et de constituer un dispositif normatif.

Pour Jean Dabin, le droit est une « *norme de conduite d'un certain type, qui s'impose aux individus et aux collectivités particulières dans la vie en société* »¹⁶³, la société étant composée par un groupe d'individus qui conjuguent leurs efforts en vue d'un but commun¹⁶⁴. Mais, l'auteur ajoute que puisque la société politique est souveraine, « *son droit, en tant que suprême, est le seul vrai droit* »¹⁶⁵. C'est donc la source de la règle, qui pour certains auteurs, qualifie ou disqualifie la juridicité de celle-ci.

¹⁶⁰ OST F., VAN DE KERCHOVE M., *De la pyramide au réseau ? Pour une théorie dialectique du droit*, Bruxelles, Publications des Facultés universitaires Saint-Louis, 2002, p. 277.

¹⁶¹ *Idem*, pp. 278 et s.

¹⁶² CHEVALLIER J., « Droit, ordre, institution », *Droits*, n° 10, 1989, p. 19.

¹⁶³ DABIN J., *Théorie générale du droit*, Paris, Dalloz, 1969, p. 2.

¹⁶⁴ *Idem*, p. 20.

¹⁶⁵ *Idem*, p. 24.

2. *La question des sources*

Une grande partie de la doctrine postule le monopole par l'Etat de la production du droit (a) ; dès lors la question de savoir si les règles internes des partis peuvent constituer un droit particulier (b) se pose.

a) *Le monopole étatique de la production du droit dans la doctrine*

Parmi les éléments de définition du droit et de la règle juridique, de nombreux auteurs font référence à la source qui est, selon eux, nécessairement étatique. Il en est ainsi pour Raymond Carré de Malberg qui fait partie en France de ceux qui affirment avec le plus de vigueur qu' « *il ne peut naître de droit proprement dit antérieurement à la loi de l'Etat ; [...] le point de départ de tout ordre juridique, c'est l'apparition de la puissance créatrice du droit, c'est-à-dire de l'Etat lui-même* »¹⁶⁶ : le droit ne peut donc exister que par l'Etat qui est la seule puissance créatrice du droit¹⁶⁷ ; pour Georges Ripert, le monopole de la source étatique garantit l'égalité devant la loi, l'une des conditions clés du succès de l'idéal de la Révolution française¹⁶⁸. Le positivisme juridique conduira à une définition formaliste du droit qui correspond au « *droit en vigueur d'origine humaine* », un droit dont le caractère juridique résulte des « *formes dans lesquelles il est posé ou statué* »¹⁶⁹.

Cette approche du droit, quand elle suppose, comme le fait Raymond Carré de Malberg, que le droit ne peut résulter que d'une volonté souveraine qui s'incarne dans l'Etat, est qualifiée de positivisme juridique étatique¹⁷⁰. Au départ outil au service de la monarchie absolue, cette théorie a été utilisée par Georg Wilhelm Friedrich Hegel au 19^e siècle pour consacrer la suprématie de l'Etat censée transcender « *les valeurs de l'individualisme libéral* »¹⁷¹. Cette théorie du monopole de la production du droit par l'Etat a été appuyée par Rudolf von Jhering pour qui « *ne sont règles de droit que*

¹⁶⁶ CARRE DE MALBERG R., cité par MASPETIOL R., « *L'Etat devant la personne et la Société* », Paris, 1948, p. 87 repris par INGBER L., « Le pluralisme juridique dans l'œuvre des philosophes du droit », in GILISSEN J. (dir.), *Le pluralisme juridique*, Bruxelles, Ed. de l'Université de Bruxelles, 1972, p. 59.

¹⁶⁷ TERRE D., « Le pluralisme et le droit », in *Le Pluralisme*, Paris, Dalloz, coll. Archives de philosophie du droit, 2006, p. 75.

¹⁶⁸ INGBER L., *opus cit.*, pp. 60-61.

¹⁶⁹ Entrée « Positivisme » in ALLAND D., RIALS S., (dir.), *opus cit.*

¹⁷⁰ On s'intéresse ici au positivisme juridique uniquement en ce qui concerne ses développements concernant les sources du droit.

¹⁷¹ BERGEL J.-L., *opus cit.*, p. 27.

celles que l'Etat investit de ce caractère »¹⁷². Théoricien de la *Grundnorm*, Hans Kelsen, à son tour participe à cette vision d'un droit monolithique, n'existant que d'un seul bloc et issu d'une seule source qui ne peut être qu'étatique : pour lui il y a « *identité* » entre le droit et l'Etat¹⁷³. Hans Kelsen fait en effet « *remonter toutes les normes juridiques à une norme fondamentale unique* »¹⁷⁴.

Le positivisme juridique étatique et le normativisme de Hans Kelsen s'inscrivent dans ce que l'on a appelé l'école « moniste » qui postule la monopolisation du droit par l'Etat. Ce monisme a dominé la pensée juridique classique en contribuant à conforter l'idée d'un Etat centralisateur fort. L'exemple de l'appréhension de la coutume par les théoriciens monistes permet d'illustrer cette conception de l'hégémonie étatique sur la création du droit. Jean Dabin, par exemple, considère que « *la coutume ne saurait, au cas de litige, s'imposer si les autorités de l'Etat [...] refusent de lui reconnaître force obligatoire : l'opinio iuris des intéressés doit recevoir la consécration des tribunaux et des organes d'application du droit* »¹⁷⁵. Hans Kelsen, avant lui, écrivait que le « *fait de la coutume ne peut être interprété comme objectivement valable que si une norme supérieure institue la coutume comme fait créateur de normes* »¹⁷⁶. La coutume n'est donc pas en elle-même créatrice de droit, elle doit être consacrée par une norme ou être validée par un organe juridictionnel.

b) Les règles internes des partis : un « droit » particulier ?

Sur la base de cette conception moniste, il est difficile d'admettre que le parti politique puisse être considéré comme un espace juridique. Ses règles internes sont, en effet, l'émanation de ses organes internes et ne dépendent pas directement de l'Etat ; le parti dispose d'une existence indépendante du droit étatique proprement dit. Si l'existence des partis, dans les démocraties au moins, est reconnue et organisée par le droit de l'Etat, ils peuvent disposer d'une totale indépendance dans la fabrication de leurs règles.

Les règles internes aux groupements n'ont pas de place dans la « hiérarchie des normes » étatique : cette dernière ne prend en compte que les règles émanant

¹⁷² Cité par INGBER L., *opus cit.*, p. 59.

¹⁷³ KELSEN H., *Théorie pure du droit*, Paris, L.G.D.J., 1999, p. 281.

¹⁷⁴ OST F., VAN DE KERCHOVE M., *De la pyramide au réseau ?*, *opus cit.*, p. 195.

¹⁷⁵ DABIN J., *opus cit.*, p. 39.

¹⁷⁶ KELSEN H., *Théorie pure du droit*, *opus cit.*, p. 17.

d'autorités relevant de la puissance publique ou d'organes bénéficiant d'une délégation de la part de cette même puissance publique, ou encore le contrat quand il s'agit de relations entre personnes privées¹⁷⁷. Jean Dabin dans sa théorie générale du droit reconnaît l'existence d'un « *droit corporatif* » qui est constitué « *dans l'hypothèse de l'acte privé générateur de société ou de groupement privé* » par « *la norme édictée par le groupe pour ses membres* » et qui « *a vis-à-vis de ceux-ci, le caractère d'une règle de droit* »¹⁷⁸. Pour Jean Carbonnier, les phénomènes comme le droit corporatif sont soit « *pris en considération par le système juridique global, donc raccordés à lui, intégrés à lui d'une certaine manière, [...] ou bien les phénomènes de prétendu autre droit restent en dehors, non intégrés au système, à l'état sauvage, et ils ne peuvent être qualifiés véritablement de droit, tout au plus de sous-droit* »¹⁷⁹.

Les partis politiques se trouvent dans une position charnière entre « *le pouvoir auto-instituant* » de leurs membres et « *la réglementation nationale relative à leurs droits et obligations* »¹⁸⁰. Dès lors, il faut se demander si leur pouvoir normatif découle directement de l'Etat, s'il dispose d'une part d'autonomie soumise à « *quelques objectifs généraux* » fixés par l'Etat ou s'il est assimilable à un foyer de production de normes différencié de l'ordre juridique étatique¹⁸¹.

Si la plupart des partis politiques sont créés et évoluent dans le cadre légal fixé par l'Etat, leur fonctionnement interne est régi par des règles dont eux seuls sont les auteurs, bien qu'il puisse faire l'objet d'un contrôle formel de l'Etat, par exemple par le dépôt des statuts à la préfecture. L'inscription dans le cadre étatique ne suffirait pas à qualifier leurs règles internes de droit dans la mesure où elles restent le produit de sources privées indépendantes des structures étatiques.

Pourtant, les règles internes des partis politiques présentent certaines des caractéristiques des règles que l'on qualifie de juridiques.

B. Des règles répondant aux critères récurrents de la juridicité

Contrairement à ceux qui, tel Hans Kelsen, rapportent le droit à l'Etat parce qu'ils supposent leur équivalence, on peut se poser la question des caractéristiques

¹⁷⁷ Si certains ont pu voir dans les relations entre le parti et ses membres un engagement de nature contractuelle, on montrera que le fonctionnement d'un parti politique ne peut être réduit à cela.

¹⁷⁸ DABIN J., *opus cit.*, p. 44.

¹⁷⁹ CARBONNIER J., *Sociologie juridique, opus cit.*, p. 360.

¹⁸⁰ POIRMEUR Y., ROSENBERG D., *opus cit.*, p. 186.

¹⁸¹ OST F., VAN DE KERCHOVE M., *De la pyramide au réseau ?, opus cit.*, pp. 108-111.

particulières du droit, notamment pour le distinguer des autres types de normes, en pénétrant dans « *sa nature intime* »¹⁸². Le droit est souvent décrit par les auteurs comme un système normatif construit autour de la sanction (1). Bien qu'énoncées de manière très hétéroclite, les définitions de la règle de droit présentent des traits communs et décrivent le système juridique comme un dispositif juridique complexe (2).

1. *Un système normatif construit autour de la sanction*

Le critère de la sanction est un critère récurrent des définitions du droit (a) ; il convient de lui associer celui de l'effectivité de la règle (b).

a) *Le critère de la sanction*

Selon la définition donnée par Max Weber, sont juridiques les règles dont « *la validité est garantie extérieurement par la chance d'une contrainte (physique ou psychique), grâce à l'activité d'une instance humaine, spécialement instituée à cet effet, qui force un respect de l'ordre et châtie la violation* »¹⁸³. L'organisation d'un dispositif de sanction apparaît donc comme l'une des clés d'un système juridique. Ce critère revient fréquemment dans les définitions données par les auteurs. Pour Jean Dabin, la contrainte du droit se distingue par son caractère « *organisé et technique* » et s'exerce au moyen d'un « *appareil préconstitué* »¹⁸⁴. Herbert Hart précise, quant à lui, que dans le cas des règles de droit, la conséquence qui résultera de la violation de la conduite prescrite par le système normatif est « *prévisible* », « *bien déterminée* » et « *organisée officiellement* » car « *la possibilité de prédire la peine est un aspect important des règles juridiques* »¹⁸⁵. L'existence d'un système qui prévoit et organise la sanction est donc, considéré dans ces définitions, comme l'un des traits dominants du droit. Ce critère est cependant tempéré par Léon Duguit¹⁸⁶ pour lequel il y a droit dès l'instant où « *la masse des membres du groupe considéré* » regarde l'existence d'une sanction comme nécessaire au maintien de la solidarité sociale : peu importe donc que cette sanction soit « *sporadique* » tant qu'elle existe, le plus important est la perception des membres du groupe.

¹⁸² CARBONNIER J., « Il y a plus d'une définition... », *opus cit.*, p. 7.

¹⁸³ WEBER M. dans *Economie et Société* cité par ROCHER G., « Pour une sociologie des ordres juridiques », *Les Cahiers de Droit*, vol. 29, n° 1, mars 1988, p. 97.

¹⁸⁴ DABIN J., *opus cit.* p. 54.

¹⁸⁵ HART H., *opus cit.*, pp. 23-24.

¹⁸⁶ EISENMANN C., *Ecrits de théorie du droit, de droit constitutionnel et d'idées politiques, Textes réunis par Charles Leben*, Paris, Ed. Panthéon Assas, coll. Les introuvables, 2002, pp. 14 et s.

Le système de règles applicables aux partis répond à ces définitions générales de la juridicité. Les statuts, véritables squelettes des partis politiques, organisent la sanction au moyen « *d'un appareil préconstitué* ». Ainsi, le Parti socialiste français (PS) consacre dans ses statuts un titre entier¹⁸⁷ aux organes de résolution des conflits et à la mise en œuvre du pouvoir de sanction : les commissions des conflits contrôlent les actes des membres du parti et les statuts mettent en place les modalités de saisine, la composition des instances de jugement et précisent le type de sanctions mobilisables¹⁸⁸. Les statuts de l'Union pour un mouvement populaire (UMP) organisent aussi le pouvoir de sanction, les procédures qu'il doit suivre tout comme les modalités de recours¹⁸⁹. Les petits partis n'échappent pas à cette mise en place d'un appareil de contrainte et de sanction : les Verts par exemple prévoient que leur conseil statutaire doit élaborer « *un code précisant la nature et l'échelle des sanctions qui peuvent être envisagées en fonction des infractions* »¹⁹⁰.

b) Le critère de l'effectivité

Certains auteurs contestent le critère de la sanction. Paul-Alain Foriers affirme que « *la règle a beau être techniquement sanctionnée, si elle n'entraîne pas l'adhésion, elle ne sera pas une règle de droit car elle sera méconnue malgré la sanction* »¹⁹¹. Si la règle est méconnue c'est qu'elle n'est pas effective : pour Paul-Alain Foriers, c'est cette effectivité qui fonde le caractère juridique de la règle. L'existence de la sanction sans adhésion du sujet à la règle ne suffit pas toujours, en effet, à garantir son application : comme le montre Jean Rivero, il faut tenir compte de certains paramètres en fonction desquels le sujet n'obéira pas nécessairement à la règle, comme les « *chances d'impunité* » qui s'accroissent avec le nombre potentiel des infractions ou encore la trop grande différence entre le « *bénéfice escompté de l'illégalité* » et la sanction¹⁹².

¹⁸⁷ Le titre 11 sur un total de 16 titres.

¹⁸⁸ *Idem*, art. 11.1 à 11.5.

¹⁸⁹ *Statuts de l'UMP* et notamment le Titre V « Les instances de contrôle » et aussi en particulier l'article 3 du *Règlement intérieur* « Sanctions contre les adhérents ».

¹⁹⁰ *Agrément intérieur des Verts*, art. XIV.13.

¹⁹¹ FORIERS P.-A., « Règles de droit. Essai d'une problématique » in PERELMAN C., (dir.), *opus cit.*, p. 18.

¹⁹² RIVERO J., « Sanction juridictionnelle et règle de droit », in *Etudes juridiques offertes à Léon Julliot de la Morandière*, Paris, Dalloz, 1964, pp. 458-459.

Pour Charles Leben, « *l'efficacité* » est une « *condition sine qua non* » de l'existence du système juridique¹⁹³. Cette même efficacité est définie par Hans Kelsen comme s'exprimant dans « *l'obéissance effective des sujets aux normes juridiques* » et dans leur « *application* », c'est-à-dire dans « *la réalisation des sanctions établies par elles* »¹⁹⁴ : ainsi définie, cette conception de l'efficacité se rapproche beaucoup de celle de l'effectivité. Hans Kelsen ajoute par ailleurs que « *la validité normative d'une norme juridique ne se confond pas avec son efficacité réelle* »¹⁹⁵. La validité d'une règle, et donc son existence, pour les positivistes et les normativistes, dépend uniquement de son mode d'édiction et de son applicabilité.

Toutes ces analyses engendrent des conséquences différentes quant à l'appréhension de la norme juridique. Il faut ainsi distinguer « *le respect de la règle, à savoir l'effectivité, et l'objectif visé au moyen et au-delà du respect de la règle, c'est-à-dire l'efficacité* »¹⁹⁶. L'effectivité suggère « *la comparaison entre un modèle normatif de comportement et les conduites réelles de ses destinataires, c'est-à-dire l'étude de la correspondance entre les règles de droit et les comportements* »¹⁹⁷. L'efficacité, quant à elle, est un « *mode d'appréciation des conséquences des normes juridiques et de leur adéquation aux fins qu'elles visent* »¹⁹⁸ ou désigne encore « *le rapport entre l'objectif officiellement visé par le législateur au moyen de cette norme et le résultat obtenu concrètement* »¹⁹⁹ : il s'agit cette fois de la finalité de la règle ; celle-ci peut être effectivement appliquée mais manquer son but, être effective mais inefficace. Les questions relatives à l'efficacité de la règle relèvent ainsi davantage de la sociologie du droit que de la théorie du droit²⁰⁰.

Le critère de l'effectivité utilisé pour qualifier une norme de juridique est confirmé par Herbert Hart : en cas de désobéissance générale aux règles du système on dira qu'il a cessé d'être le système juridique du groupe²⁰¹. Contrairement au critère formel de l'organisation d'un système de sanction, le critère de l'effectivité du

¹⁹³ LEBEN C., « De quelques doctrines de l'ordre juridique », *Droits*, n° 33, 2001, p. 29.

¹⁹⁴ KELSEN H., *Théorie pure du droit, opus cit.*, p. 124.

¹⁹⁵ *Idem*, p. 215.

¹⁹⁶ COHENDET M.-A., « Légitimité, effectivité et validité », in *Mélanges en l'honneur de Pierre Avril, La République*, Paris, Montchrestien, 2001, p. 208.

¹⁹⁷ COMMAILLE J., « Effectivité » in ALLAND D. et RIALS S. (dir.), *opus cit.*

¹⁹⁸ BETTINI R., « Efficacité » in ARNAUD A.-J., BELLEY J.-G. et al., *Dictionnaire encyclopédique de théorie et de sociologie du droit*, Paris, L.G.D.J., 1993.

¹⁹⁹ COHENDET M.-A., *opus cit.*, p. 209.

²⁰⁰ *Idem*.

²⁰¹ HART H., *opus cit.*, p. 131.

système juridique est beaucoup plus difficile à saisir : comment évaluer l'effectivité du système normatif des partis politiques, c'est-à-dire, comme on vient de le voir, « *la correspondance entre les règles de droit et les comportements* » ? Herbert Hart rappelle qu'il faut disqualifier parmi les définitions du droit celle qui s'appuie sur une « *habitude générale d'obéissance* »²⁰². Cette question de l'effectivité du droit des partis impose de relativiser les indices de juridicité qui sont fournis par les textes dans la mesure où la force de ces textes dépend pour une part importante de la culture du parti²⁰³.

2. *Un dispositif normatif complexe*

L'idée de dispositif normatif complexe suppose l'existence de plusieurs composantes : d'une part, la norme fondamentale (a), d'autre part, des règles primaires et secondaires (b).

a) *La norme fondamentale*

Les normes juridiques doivent, comme on vient de le voir, reposer dans un ensemble construit. Hans Kelsen fait reposer une grande partie de sa théorie du droit sur l'existence d'une norme suprême, la *Grundnorm*, dont dépend la validité de toutes les autres normes juridiques du système, qui est « *supposée* »²⁰⁴.

Cette norme suprême est celle qui « *reconnaît le caractère objectif de fait créateur de normes* »²⁰⁵ à l'acte premier de création de la règle qui sera au dessus de toutes les autres et dont découlera leur existence. Hans Kelsen évoque par exemple l'acte de « *l'individu ou l'assemblée d'individus* » qui établit une constitution. On pourrait établir un parallélisme avec l'acte « *constituant* » d'un parti politique, c'est-à-dire la rédaction puis le vote des statuts du parti²⁰⁶.

La construction théorique du droit de Hans Kelsen consiste en une « *pyramide ou hiérarchie de normes* »²⁰⁷, la norme supérieure conditionnant l'existence des autres. C'est un critère que l'on retrouvera également chez Herbert Hart au travers de la règle

²⁰² *Idem*, p. 39.

²⁰³ BRECHON P., *opus cit.*, pp. 136-139.

²⁰⁴ KELSEN H., *Théorie pure du droit, opus cit.*, p. 194.

²⁰⁵ *Idem*, p. 198.

²⁰⁶ Pour Hans Kelsen cependant, ces statuts sont « *mis en vigueur par un acte juridique prévu par l'ordre étatique* » (*opus cit.*, p.177) : la norme fondamentale dont dépend la validité des statuts, dans ce cas, n'est pas supposée mais bien préalablement « *posée* ». Cela fait, selon lui, des partis des ordres juridiques partiels, notion sur laquelle on reviendra dans le chapitre suivant. Par ailleurs, il faut noter que dans certains régimes politiques se créent des partis politiques clandestins, qui par hypothèse ne se réfèrent pas à l'ordre juridique étatique.

²⁰⁷ KELSEN H., *Théorie pure du droit, opus cit.*, p. 200.

de « *reconnaissance* »²⁰⁸ : celle-ci permet de déterminer et d'identifier quelles sont les règles du groupe. Herbert Hart précise que cette règle peut prendre la forme d'une liste dans un document écrit par exemple : la référence à l'écrit revêt un sens particulier pour l'auteur qui en fait le marqueur du passage d'un système pré-juridique à un système juridique²⁰⁹, le moment décisif étant ensuite la reconnaissance de l'écriture comme faisant autorité. Il ne fait aucun doute que les statuts du parti politique correspondent à la définition de cette norme supérieure, règle de reconnaissance ou constitution. L'ensemble des décisions qui sont prises au sein du parti le sont en vertu des statuts et du règlement intérieur- quand celui-ci existe- qui découle immédiatement des statuts. Cette hiérarchie des normes est mise en pratique par les statuts des partis : au PS par exemple, le conseil national « *veille à la conformité des statuts et règlements intérieurs fédéraux aux statuts et règlements intérieurs nationaux* », et à l'UMP « *les sections proposent leur règlement intérieur au bureau politique pour approbation* »²¹⁰.

Pour Jean Dabin qui, comme on l'a vu, place dans le pouvoir politique l'autorité créatrice de droit, le droit ne peut trouver sa source que dans une autorité qualifiée pour « *présider à l'organisation du groupe et à la direction de ses membres* », celle-ci pouvant avoir des formes variées en fonction de la constitution politique²¹¹. Or, les statuts des partis politiques désignent toujours une autorité qualifiée pour diriger le groupe et prendre des décisions, ces attributions pouvant être regroupées ou distribuées entre plusieurs autorités.

b) Des règles primaires et secondaires

Tout comme les statuts des partis politiques s'apparentent aux normes suprêmes des systèmes juridiques des positivistes, les règles qui en découlent présentent les caractéristiques des normes qui composent les systèmes juridiques. Les auteurs ont à plusieurs reprises tenté de classer les règles juridiques les unes par rapports aux autres²¹², sans se contenter du seul critère de supériorité résultant de la pyramide des normes.

²⁰⁸ HART H., *opus cit.*, p. 128.

²⁰⁹ *Idem*, p. 120.

²¹⁰ *Statuts du PS*, précités, art. 4.4 et *Règlement intérieur de l'UMP*, précité, art. 10.

²¹¹ DABIN J., *opus cit.*, p. 31.

²¹² Pour un éclairage plus approfondi sur ce point se reporter à BOBBIO N., « Nouvelles réflexions sur les normes primaires et secondaires », in PERELMAN C. (dir.), *La règle de droit, opus cit.*, pp. 104-122.

Les règles juridiques ne peuvent pas en effet être réduites à de simples prescriptions de conduite ou à la description de ce qui devrait être : cela consisterait à négliger « *la présence dans tout système juridique moderne de prescriptions d'un autre type* »²¹³. Herbert Hart distingue ainsi les règles « *primaires* » des règles « *secondaires* » au sein d'un système juridique : les règles primaires prescrivent ou interdisent ; les règles secondaires « *déterminent la façon dont les règles primaires peuvent être définitivement identifiées, édictées, abrogées ou modifiées, et le fait de leur violation définitivement établi* »²¹⁴. Au titre des règles primaires au sein des partis, on peut citer celles qui imposent des obligations directes à l'ensemble des adhérents comme celle qui impose de ne pas « *soutenir d'autres candidats à des fonctions électives que ceux investis ou soutenus par le parti* »²¹⁵ ou celle interdisant « *l'appartenance à un autre parti ou mouvement politique* »²¹⁶.

Mais si l'on devine aisément que les partis politiques connaissent des règles primaires de fonctionnement, il faut vérifier l'existence en leur sein de règles secondaires au sens de Herbert Hart. Les statuts des partis politiques représentent ce que Herbert Hart appelle « *la règle de reconnaissance* » qui identifie et unifie les règles du système. Les règles qui permettent de déterminer comment doivent être édictées, abrogées ou modifiées les règles du système sont désignées par Herbert Hart comme étant les « *règles de changement* », nécessairement très liées aux premières. De telles règles sont présentes dans tous les statuts des partis politiques : il s'agit des règles relatives aux modifications des statuts eux-mêmes²¹⁷ ou des règles désignant les instances compétentes pour énoncer des règles ; au PS, par exemple, c'est le bureau national qui est compétent pour régler les opérations d'investiture des candidats du parti²¹⁸ et une commission *ad hoc* est créée avant certains scrutins internes pour édicter les règles relatives à l'organisation des débats²¹⁹. Les règles qui permettent d'établir si une règle a été transgressée sont les « *règles de décision* »²²⁰ :

²¹³ MILLARD E., « Qu'est-ce qu'une norme juridique ? », *Cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 21, 2006, p.60.

²¹⁴ HART H., *opus cit.*, p. 119.

²¹⁵ *Statuts du PS*, précités, art. 1.3.

²¹⁶ *Statuts du FN*, précités, art. 6.

²¹⁷ *Statuts du PS*, précités, Titre 14 « Révision des statuts » ; *Statuts de l'UMP*, précités, art. 42 « Révision des statuts » ; *Statuts des Verts*, précités, art. 18 « modifications statutaires ».

²¹⁸ *Règlement intérieur du PS*, précité, Titre 7 « Modalité de désignation des candidats du parti » et plus particulièrement l'article 7.2 « Détermination des calendriers de désignation ».

²¹⁹ *Idem*, art. 6.2 « Organisation des débats préparatoires aux scrutins ».

²²⁰ « *rules of adjudication* », HART H., *opus cit.*, p. 122.

il s'agit de l'ensemble des règles qui identifient qui peut juger de la violation des règles et quelles sont les procédures de jugement ; chaque parti dispose d'une ou plusieurs instances spécifiques dont le rôle est de juger de la violation des règles du parti²²¹.

A la lumière de ces comparaisons, on peut déduire que les partis politiques connaissent aussi bien des règles primaires que des règles secondaires telles que définies par Herbert Hart, et selon ce dernier, « *l'union de règles primaires et secondaires est au centre d'un système juridique* »²²².

Jean Dabin, quant à lui, distingue les règles composées de deux parties dont « *l'une indique l'hypothèse, l'autre la conséquence juridique* »²²³ et les règles qui ne comportent qu'un « *dispositif pur* » qu'il définit comme étant les règles d'organisation. Parmi les règles « d'organisation » citées par Jean Dabin, il faut souligner l'importance de l'existence de règles que l'on pourrait définir comme des règles de transition, c'est-à-dire celles qui permettent au système juridique de se maintenir : selon Herbert Hart « *c'est le propre d'un système juridique d'assurer la continuité ininterrompue du pouvoir de légiférer par des règles qui opèrent la transition d'un législateur à l'autre* »²²⁴. On retrouve ces règles dans les partis par le biais du renouvellement régulier des instances de direction lors des « congrès »²²⁵ dénommés parfois tout simplement « *assemblée générale ordinaire* »²²⁶.

Jean Dabin insiste aussi sur le caractère général de la règle de droit et précise « *les règles corporatives qui, au regard du droit de l'Etat, c'est-à-dire du groupe global des citoyens, manquent du caractère de généralité en tant qu'elles ont leur source initiale dans un acte juridique privé (le pacte social), retrouvent évidemment ce caractère à leur échelon propre* »²²⁷. Bien que défendant la thèse du monopole de la création du droit par l'Etat, Jean Dabin apporte un argument supplémentaire en faveur de l'idée que les règles internes des partis présentent les caractéristiques des règles juridiques.

²²¹ On aura l'occasion d'étudier ces différentes instances de manière plus approfondie par la suite.

²²² HART H., *opus cit.*, p. 125.

²²³ DABIN J., *opus cit.*, p. 73.

²²⁴ HART H., *opus cit.*, p. 75.

²²⁵ *Statuts du PS*, précités, Titre XVI ; *Statuts de l'UMP*, précités, art. 14 ; *Statuts du FN*, précités, art. 23.

²²⁶ *Statuts des Verts*, précités, art. 12.

²²⁷ DABIN J., *opus cit.*, p. 98.

§2. *Des textes aux fonctions distinctes*

Le droit interne aux partis politiques est composé de différents types de textes dont la valeur normative varie : certains de ces textes ont une valeur exécutoire (A) ; d'autres sont des textes dont on peut dire, après en avoir étudié les fonctions, que leur valeur est incantatoire (B).

A. Des textes à valeur exécutoire

Au sein des partis politiques on peut distinguer deux types de règles qui ont une valeur directement exécutoire : les règles d'organisation (1) qui fondent la structure du parti et les règles de conduite qui concernent directement les membres (2).

1. Des règles d'organisation

Dans les statuts des partis politiques, les règles d'organisation occupent une place prépondérante (a) : elles déterminent la structuration du parti et le processus de production des normes (b).

a) La prépondérance des règles d'organisation dans les statuts

Maurice Duverger évoque « *l'armature des partis* » en rappelant qu'elle a une grande importance puisque c'est elle qui « *constitue le cadre général de l'activité des adhérents, la forme imposée à leur solidarité* » et qu'elle « *détermine les mécanismes de sélection des dirigeants et les pouvoirs de ceux-ci* »²²⁸. Une constante est remarquable dans tous les partis politiques : la prépondérance des règles d'organisation, c'est-à-dire des règles secondaires dans le sens employé par Herbert Hart.

L'importance des règles d'organisation au sein du parti tient notamment au fait que, comme le rappelle Maurice Duverger, l'armature « *explique souvent la force et l'efficacité de certains partis, la faiblesse et l'inefficacité des autres* »²²⁹. On se souvient aussi de la définition du parti politique de Joseph La Palombara et Myron Weiner, évoquée en introduction, selon laquelle les deux premiers critères de définition des partis politiques concernent l'organisation elle-même qui doit être «

²²⁸ DUVERGER M., *Les partis politiques*, Paris, Armand Colin, 4^e éd., 1981, p. 47.

²²⁹ *Idem.*

durable » et « *complète, jusqu'à l'échelon local inclus* ». Léon Duguit qualifie les statuts des associations de « *loi organique de ce groupe social* »²³⁰.

Cette prépondérance des règles d'organisation, entendues comme les règles organisant la structure du parti et celles qui concernent les processus de prise de décisions et les processus électoraux peut être observée quantitativement : on constate que ces règles forment 96 articles sur 146 dans les statuts du PS, 41 articles sur 49 à l'UMP, 21 sur 34 à la LCR, 21 sur 32 dans les statuts du FN, 17 sur 20 au PRG, 14 sur 20 chez les Verts, 18 sur 26 au PCF et enfin 18 sur 22 au Modem²³¹.

Ces règles sont ensuite déclinées dans des textes inférieurs. Comme on l'a vu, le droit des partis politiques connaît la hiérarchie des normes : aux statuts sont la plupart du temps subordonnés des règlements intérieurs qui les précisent et dont le contenu est souvent plus dense que les dispositions statutaires. Ainsi à l'UMP, les conditions de consultation des adhérents à l'occasion des investitures sont fixées par le règlement intérieur²³². D'autres textes à valeur exécutoire mais ponctuels peuvent venir en soutien de ces deux textes de référence : au PS, par exemple, la direction s'exprime au travers de « circulaires »²³³. Cette pyramide des normes se décline aussi sur une base territoriale. Certains partis organisent même la décentralisation de leurs pouvoirs normatifs : des échelons inférieurs à l'échelon national peuvent se doter de leur propre règlement intérieur et parfois même de leurs propres statuts. Ainsi l'article XI de l'agrément intérieur des Verts dispose : « *les régions vertes peuvent élaborer des statuts régionaux, à la réserve expresse qu'ils ne soient pas en contradiction avec les règles statutaires nationales* » et à un échelon encore inférieur : « *il en est de même pour toute instance départementale ou locale qui adopteraient des statuts* ». Cet échafaudage de règles n'existe pas dans tous les partis politiques : le FN, par exemple, ne prévoit aucune possibilité de ce type dans ses statuts. Mais l'existence de statuts ou au moins de règlements intérieurs des organes décentralisés peut exister de manière implicite : ainsi le règlement intérieur de l'UMP

²³⁰ DUGUIT L., *Les transformations du droit public*, Paris, Editions La mémoire du droit, 1999, p. 126.

²³¹ On a pris ici l'exemple de deux partis supplémentaires afin d'appuyer la généralité de cette caractéristique des statuts. Il s'agit de la Ligue communiste révolutionnaire (LCR) étudiée à partir des statuts adoptés par le XVe congrès en novembre 2003, et du Parti radical de gauche (PRG) étudié à partir des statuts adoptés par le congrès des 16, 17 et 18 mai 2008.

²³² *Statuts de l'UMP*, précités, art. 4.

²³³ Voir par exemple l'article 6.2 des statuts du PS.

précise que « *le fonctionnement des comités de circonscriptions est régi par le règlement intérieur de la fédération* », sans pour autant qu'une disposition ait auparavant évoqué la possibilité pour une fédération d'édicter son propre règlement intérieur²³⁴.

b) Des règles relatives à la structuration du parti et à la production normative

Ces règles d'organisation ont une importance particulière dans la mesure où elles constituent le « *ciment* » du parti, assurent sa « *cohésion* » et sa « *permanence* »²³⁵. Les règles qui posent la structure du parti sont celles qui organisent l'agencement de ses différentes composantes, de ses organes. On peut les considérer comme les règles premières : elles fondent le système dans son ensemble et on les retrouve au sein de tous les partis. C'est en connaissant ces règles que l'on pourra appréhender comment fonctionne le parti, de son unité de base jusqu'au sommet de la pyramide hiérarchique.

La structuration du parti politique se traduit, en premier lieu, par la définition des échelons de son organisation au niveau géographique, les groupes les plus petits se trouvant soit subordonnés, soit représentés dans des groupes ayant une assise territoriale plus large. Ces règles déterminent qui détient le pouvoir à chaque niveau du parti et comment celui-ci lui a été confié²³⁶. Ce droit organisationnel au sein du parti politique s'apparente au droit constitutionnel des Etats entendu dans son sens matériel c'est à dire comme « *l'ensemble des règles relatives à l'attribution et à l'exercice du pouvoir politique* »²³⁷. Ainsi, on retrouve à la tête du PS un secrétaire général, un bureau national et un conseil national et l'UMP²³⁸ est dirigée par un président, un bureau politique et un conseil national tout comme on retrouve à la tête d'un Etat, un chef d'Etat, des ministres et un parlement.

Les règles internes des partis politiques doivent aussi leur permettre d'assurer les fonctions qui sont à la base de leur activité électorale : la fonction programmatique et la fonction de sélection du personnel dirigeant c'est-à-dire des candidats. Celles-ci

²³⁴ *Règlement intérieur de l'UMP*, précité, sous-titre II « Fonctionnement des comités départementaux », la fédération signifiant ici la fédération départementale.

²³⁵ AVRIL P., *opus cit.*, p. 130.

²³⁶ On peut noter désormais l'existence d'un nouveau type de regroupement par le biais d'Internet, à l'instar du Modem qui prévoit « *une fédération internet* » mais l'appartenance à cette fédération ne dispense pas l'adhérent du rattachement à un groupe territorial, *Règlement intérieur du Modem*, art. 5.

²³⁷ DUHAMEL O., *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Paris, Seuil, 2009, p. 23.

²³⁸ Hormis la situation dérogatoire aux statuts prévue lorsque le président de l'Union est devenu président de la République, *Statuts de l'UMP*, précités, art. 48.

sont au cœur des statuts car elles « *mobilisent l'ensemble des pouvoirs exercés par les différentes structures, locales et nationales, des partis* »²³⁹.

Les règles qui déterminent les procédures d'investiture des candidats sont assimilables aux règles électorales d'un Etat ; elles déterminent les processus électoraux.

2. Des règles de conduite

On trouve, d'un côté des règles qui définissent les droits et devoirs des adhérents (a) et des règles qui déterminent leur sanction (b).

a) Droits et devoirs des adhérents

Porte d'entrée au sein du parti politique, l'acte d'adhésion est le premier devoir de celui qui veut devenir membre et ce qui lui permettra de participer à la vie du parti, notamment par le droit de vote. L'adhésion dans ce cas précis signifie à la fois « *l'acte unilatéral par lequel une personne se rallie à une situation juridique déjà établie en devenant, le plus souvent, membre d'un groupe préexistant (association, société, syndicat etc.) et « assentiment personnel donné à un projet d'acte ou d'opération préparé par d'autres* »²⁴⁰. Cette adhésion a donc une double signification que l'on retrouve dans les statuts des partis, chaque parti mettant l'accent sur l'une ou l'autre de ces démarches.

L'acte unilatéral par lequel on adhère au parti est matérialisé par la cotisation : par exemple, les statuts de l'UMP précisent « *l'adhérent à l'Union sont les personnes physiques ayant effectué leur adhésion individuelle et acquitté leur cotisation annuelle* », et dans le même article l'adhésion implique un « *assentiment personnel* », les adhérents s'engageant « *à respecter* » les statuts du parti alors qu'au PS les adhérents doivent les « *accepter* ». Au FN, au delà de l'adhésion aux statuts et du versement de la cotisation, sont dites adhérentes « *toutes personnes physiques et morales intéressées à la réalisation des buts de l'association* » alors qu'au PCF il s'agit pour adhérer d'en exprimer sa « *volonté* »²⁴¹. Bien que formulées différemment ces dispositions exigent toutes une démarche volontaire de la part de l'adhérent.

²³⁹ HERMEL A., « La validité du droit interne aux partis politiques » in ANDOLFATTO D., GREFFET F. et OLIVIER L. (dir.), *opus cit.*, p. 253.

²⁴⁰ « Adhésion » in CORNU G., *Vocabulaire juridique*, Paris, PUF, coll. Quadrige, 2000.

²⁴¹ *Statuts de l'UMP*, précités, art. 3 ; *Statuts du PS*, précités, art. 1.3 ; *Statuts du FN*, précités, art. 6 ; *Statuts du PCF*, précités, art. 3.

Pour intégrer le parti politique, les adhérents sont aussi soumis dans la plupart des cas à une obligation d'exclusivité : au PS « *ils ne peuvent appartenir à un autre parti ou groupement politique relevant directement ou indirectement d'un parti autre* » ; chez les Verts le principe de « *non double appartenance politique* » se traduit dans les statuts par l'interdiction d'appartenir à une autre organisation politique « *ou à toute autre organisation récusée* » par le conseil national. L'appartenance à un autre parti « *n'est pas compatible* » avec l'adhésion au FN, et cette double appartenance est un motif d'exclusion au PCF²⁴².

Au-delà des règles relatives à l'adhésion, les règles internes des partis régissent le comportement de leurs membres en leur attribuant un certain nombre de droits et de devoirs. Il peut s'agir de droits généraux comme la liberté d'expression et de discussion²⁴³ ou de droits plus concrets comme le droit à la formation ou encore le droit à l'information²⁴⁴. Les devoirs attachés à la qualité de membre du parti politique sont liés aux notions de loyauté et de fidélité à l'intérieur du parti : chez les Verts, il faut respecter « *les décisions majoritaires* » ; au PS, les membres doivent obtenir l'assentiment de leur direction pour « *prêter leur concours à une manifestation politique* »²⁴⁵ organisée par un autre mouvement et sont menacés de sanctions s'ils soutiennent « *dans la presse écrite ou parlée des opinions contraires aux décisions du parti* » ou y engagent « *une polémique contre un autre membre du parti* »²⁴⁶. Par ailleurs, on trouve des devoirs sous forme d'obligations positives : ainsi au PS « *les membres du parti doivent appartenir à une organisation syndicale de leur profession et au moins à une association* »²⁴⁷. Dans certains partis, on trouve des obligations qui concernent spécifiquement les élus. Il s'agit notamment d'obligations financières : au PCF « *les élus prennent l'engagement de reverser leurs indemnités au parti* » et on

²⁴² *Statuts du PS*, précités, art.1.3 ; *Statuts des Verts*, précités, Préambule et art. 6.4 ; *Statuts du FN*, précités, art. 6 ; *Statuts du PCF*, précités, art. 24. On ne retrouve pas de telles dispositions dans tous les statuts : les statuts de l'UMP en sont par exemple exempts.

²⁴³ *Statuts de l'UMP*, précités, art.8 ; *Statuts des Verts*, précités, art. 6.5.

²⁴⁴ Respectivement *Statuts du PS*, précités, art. 2.6 ; *Règlement intérieur du Modem*, précité, art. 1.f ; *Statuts du PCF*, précité, art. 3.

²⁴⁵ *Statuts des Verts*, précités, art. 6.5 ; *Statuts du PS*, précités, art. 2.3 « Obligations politiques des adhérents ».

²⁴⁶ *Statuts du PS*, précités, art. 13.2.

²⁴⁷ *Statuts du PS*, précités, art. 2.4 « Obligations syndicales et associatives des adhérents ».

retrouve dans les statuts du PS et des Verts l'obligation pour les élus de reverser une partie de leurs indemnités au parti²⁴⁸.

b) Sanctions

Les manquements aux statuts et les conflits entre membres du parti peuvent engendrer des sanctions. Ces sanctions comportent plusieurs degrés et peuvent être collectives ou individuelles.

La plus radicale des sanctions individuelles est l'exclusion²⁴⁹ : dans certains partis elle peut ne pas être définitive et être limitée dans le temps ou dans ses effets ; on parle alors d'exclusion temporaire ou de suspension²⁵⁰. La suspension a pour effet de retirer temporairement à l'adhérent l'exercice de ses droits. L'exclusion a pour conséquence directe « *la perte pour l'avenir de tous les avantages matériels et moraux* » attachés à la qualité de membre²⁵¹. Cette sanction peut être causée par un événement extérieur au parti : ainsi, au FN, perd la « *qualité de membre* » celui qui a été condamné « *à une peine afflictive ou infamante pour des faits contraires à l'honneur ou à la probité* »²⁵². Autre sanction, la radiation est la conséquence du non-paiement des cotisations dues au parti²⁵³ : elle peut aussi être considérée comme une démission d'office ; lorsqu'elle est mise en œuvre elle s'apparente à une « *simple mesure administrative* »²⁵⁴. Certains partis prévoient des sanctions intermédiaires, en deçà de l'exclusion, comme le blâme ou l'avertissement²⁵⁵ : ce type de mesures, bien que d'apparence « *anodine* », doit « *être considéré en principe comme une véritable peine disciplinaire* », peine que l'on peut qualifier alors de « *peine morale* »²⁵⁶.

Les statuts des partis politiques peuvent aussi prévoir des sanctions collectives qui touchent certaines de leurs structures, à savoir la dissolution. En cas de manquement collectif au respect des statuts, de « *carence caractérisée de fonctionnement* » ou « *d'actions de nature à porter gravement préjudice au parti* »

²⁴⁸ *Statuts du PCF*, précités, art. 19 ; *Statuts du PS*, précités, art. 9.10 ; *Agrément intérieur des Verts*, précité, art. XX.5.

²⁴⁹ *Statuts du PCF*, précité, art. 24 ; *Statuts de l'UMP*, précités, art. 11.

²⁵⁰ *Statuts des Verts*, précités, art. 8 ; *Statuts de l'UMP*, précités, art.11.

²⁵¹ LEGAL A., BRETHER DE LA GRESSAYE J., *opus cit.*, p. 234.

²⁵² *Statuts du FN*, précités, art. 8 « Perte de la qualité de membre ».

²⁵³ *Statuts du PS*, précités, art. 2.1.8 ; *Statuts du Modem*, précités, art. 1.i.

²⁵⁴ KHEITMI M., *opus cit.*, p. 65.

²⁵⁵ *Statuts du PS*, précités, art. 11.5.

²⁵⁶ LEGAL A., BRETHER DE LA GRESSAYE J., *opus cit.*, p. 278.

celui-ci peut être amené à dissoudre une section ou même une fédération départementale²⁵⁷.

Les dispositions statutaires disciplinaires s'appliquent aux parlementaires : ainsi le PS impose aux membres du groupe socialiste au Parlement d'accepter « *les règles internes du parti* » et de « *respecter la règle de l'unité de vote* » ; ceux-ci ayant déjà eu l'obligation, préalablement à leur investiture par le parti, de s'engager « *sur l'honneur* » à démissionner de leur mandat s'ils sont amenés à quitter le parti²⁵⁸.

Certaines règles prétendent permettre à la discipline du parti de régir l'action de ses membres à l'extérieur : ainsi l'article 13.5 des statuts du PS inclus dans le titre 13 « La presse », dispose que « *les membres du parti propriétaires, ou partageant la propriété d'un organe de presse, ou chargés de la direction ou de l'administration d'un tel organe, pourront être convoqués devant le bureau national pour rendre compte, le cas échéant, du comportement de cet organe* ».

B. Des textes à valeur incantatoire

La production normative des partis ne se limite pas aux statuts et règlements intérieurs : la vie partisane se traduit par la production de textes qui sont imprégnés, contrairement aux statuts, d'une dimension idéologique forte. Ces textes peuvent prendre différentes formes (1) et jouent un rôle spécifique au sein du corpus juridique des partis (2).

1. Des textes aux formes variées

A côté des textes à valeur permanente (a), les partis produisent d'autres types de textes qui sont, eux, régulièrement renouvelés (b).

a) Des textes à valeur permanente

Certains partis édictent des textes qui sont accolés aux statuts en définissant les principes fondamentaux de la doctrine du parti et de son fonctionnement : il peut s'agir d'une « *Charte des valeurs* » comme à l'UMP²⁵⁹, d'une « *Charte éthique* » au Modem²⁶⁰ ou d'une « *Déclaration de principes* » au PS²⁶¹ ; au PCF, c'est le préambule aux statuts qui

²⁵⁷ Statuts du PS, précités, art. 11.14 et 11.18 ; Règlement intérieur de l'UMP, précité, art. 12 ; Statuts du Modem, précités, art. 15.

²⁵⁸ Statuts du PS, précités, art. 9.6 et art. 9.3 « Engagement sur l'honneur des candidats ».

²⁵⁹ Plus précisément le texte de l'UMP s'intitule « Charte de nos valeurs » et a été adopté le 17 novembre 2002 lors du congrès fondateur de l'UMP en même temps que les statuts et le règlement intérieur.

²⁶⁰ Adoptée par le congrès le 2 décembre 2007 et accompagnée d'une Charte des valeurs.

²⁶¹ La dernière en date a été adoptée par la convention nationale du 14 juin 2008.

remplit cette fonction. Par ailleurs, certains articles des statuts comportent une introduction qui évoque les « motifs » des lois et des délibérations des assemblées locales étatiques : l'article 1^{er} des statuts du PCF comprend ainsi une introduction qui précise « *les communistes s'organisent pour agir avec toutes celles et tous ceux qui le souhaitent afin de promouvoir des transformations de l'ordre existant* ». Par charte, il faut entendre « *document définissant solennellement des droits et devoirs* » ou encore « *nom de prestige donné à certains documents de référence* »²⁶² ; le doute est permis quant à la valeur exécutoire que comptent donner leurs auteurs à ces textes. Les intitulés de ces textes peuvent ainsi varier mais leur objectif demeure le même : définir le positionnement idéologique du parti. Ainsi, la charte de l'UMP a une vocation fondatrice et énonce en son préambule : « *la charte de notre Union est notre commencement, notre discours de la méthode, l'énoncé de nos valeurs* ».

Ces textes déclinent, non seulement les principes et valeurs clés qui définissent l'action du parti, mais aussi les règles fondamentales de son fonctionnement : il est souvent précisé que le parti est tenu de respecter en son sein des pratiques démocratiques²⁶³, transparentes²⁶⁴ et de favoriser le débat²⁶⁵. Ils précisent aussi la voie que le parti compte emprunter pour arriver à ses fins : le PS est « *réformiste* », il « *porte un projet de transformation sociale radicale* » et veut contribuer à « *changer la vie avec la société et par la société* » ; l'UMP entend inventer « *un nouvel art de l'action* » en « *restaurant le sens de l'action politique* » qui consiste à « *donner des objectifs, définir les moyens, contrôler la progression et évaluer les résultats atteints* » et le PCF compte « *inventer une forme radicalement neuve de pratiques politiques et de parti politique* »²⁶⁶.

C'est aussi l'occasion de resituer le parti dans son contexte historique : après le « *siècle des idéologies avec leur lot d'aveuglement et de désastres* » pour les uns, « *dans la tradition de l'humanisme et dans la philosophie des Lumières* » ou encore « *enraciné dans*

²⁶² « Charte », in CORNU G., *opus cit.*

²⁶³ *Charte éthique du Modem*, art. 2, *Préambule aux Statuts du PCF, Déclaration de principes du PS*, art. 23.

²⁶⁴ *Charte éthique du Modem*, art. 11, *Déclaration de principes du PS*, art. 23.

²⁶⁵ *Préambule aux Statuts du PCF, Déclaration de principes du PS*, art. 24, *Préambule de la Charte des valeurs de l'UMP*.

²⁶⁶ *Déclaration de principes du PS*, art. 14, *Charte des valeurs de l'UMP*, « Anticiper, décider, agir », *Préambule aux Statuts du PCF*.

les valeurs, les apports et la créativité des combats révolutionnaires » pour les autres²⁶⁷. On trouve des déclarations similaires dans les « objets » des statuts des partis : l'article 2 - « Objet » - des statuts du Modem dispose ainsi que ses « *valeurs sont celles de l'humanisme qui place l'Homme au centre de son action* » ; l'UMP, quant à elle, place dans son objet la promotion de « *la liberté de conscience et la dignité de la personne* » ou encore de « *la justice sociale* ».

Le principe de « charte éthique » n'est pas propre au parti : on en retrouve dans les grandes entreprises, dans les syndicats ou dans les institutions internationales.

b) *Des textes renouvelés régulièrement*

Les partis politiques sont très prolixes en ce qui concerne la production de textes programmatiques et de résolutions thématiques : le corpus de textes sur lequel repose l'action des partis est dense. Certains partis ont cependant plus que d'autres une tradition portée sur le débat : leur vie est rythmée par la production de textes et leur adoption par les adhérents. Au PS, au PCF ou chez les Verts par exemple, les adhérents sont régulièrement appelés à se prononcer sur des textes lors des congrès, des assemblées générales ou des conventions nationales : il s'agit de textes « *d'orientation* », de « *motions* » ou de « *bases communes de discussion* »²⁶⁸ comme les textes d'orientation votés lors des congrès.

L'on peut se demander dans quelle mesure ces textes guident l'action des partis comme ils ont vocation à le faire : il n'est que très rarement, voire jamais, fait référence à ces textes lorsque les partis prennent une position ou interviennent dans le débat public ; on peut donc légitimement se poser la question de leur valeur dans la mesure où le seul moment qui paraît consacrer leur existence est celui de leur vote. S'ils constituent une base de débats et sont soumis aux votes des adhérents, lient-ils pour autant la direction du parti ?

2. *Un rôle spécifique dans le corpus juridique des partis*

La force exécutoire des textes peut varier (a) et certains n'ont qu'une valeur psychologique (b).

²⁶⁷ Respectivement : *Charte des valeurs de l'UMP*, « Anticiper, décider, agir », *Déclaration de principes du PS* et *Préambule aux Statuts du PCF*.

²⁶⁸ *Statuts du PS*, précités, art. 6.6 ; *Statuts du PCF*, précités, art. 11.

a) *Force exécutoire*

Les différents textes produits par les partis - qu'il s'agisse des chartes des valeurs ou déclarations de principes ou encore des textes de congrès, des programmes, des textes thématiques concernant des prises de positions spécifiques - ne comportent pas de dispositif qui permette de conclure que ce sont des textes juridiques. Ces textes ne prévoient jamais de sanction à leur application ; pourtant il apparaît qu'ils prescrivent des conduites. Pour les programmes électoraux, cette volonté est évidente et contenue dans l'objet même du texte puisqu'il s'agit pour les candidats du parti de prendre un certain nombre d'engagements de court terme ; dans d'autres cas, la teneur prescriptive se déduit de la rédaction même des textes : le texte « Europe/monde » adopté par le 33^e congrès du PCF affirme par exemple « *nous voulons rendre possible un autre monde. C'est pourquoi nous combattons l'hégémonie politique, militaire, économique, financière, culturelle des Etats-Unis* ».

L'affirmation de la force exécutoire de ces textes varie beaucoup en fonction des textes et en fonction des partis. Les statuts des partis politiques peuvent leur attacher une valeur obligatoire et leur conférer ainsi un caractère juridique. Les statuts du PS disposent que « *les adhérents du parti acceptent la déclaration de principes, les statuts et les décisions du parti* »²⁶⁹ : ils énoncent donc clairement que la déclaration de principes et les textes votés par le parti doivent être appliqués. Les statuts de l'UMP, quant à eux, ne précisent que la nécessité pour les adhérents de « *s'engager à respecter* » les statuts et le règlement intérieur ; mais ils font du dépôt d'une déclaration de principes et de son vote par le congrès l'acte fondateur d'un « *mouvement* »²⁷⁰ : cette charte a donc une valeur première car les principes qu'elle énonce sont fondateurs pour l'UMP. Par ailleurs, un « *comité d'orientation* » est chargé de « *suivre l'élaboration ou l'application du projet politique de l'Union* »²⁷¹, ce qui permet de supposer que le respect des « *orientations politiques* »²⁷² de l'Union délibérées lors du congrès a lui aussi vocation à être contrôlé. Les statuts du Modem affirment « *solennellement* » dès leur préambule, « *leur attachement aux termes de la Charte des valeurs et de la Charte éthique* » et les adhérents doivent s'engager à les

²⁶⁹ *Statuts du PS*, précités, art. 1.3.

²⁷⁰ *Statuts de l'UMP*, précités, art. 15. Dans les statuts de l'UMP, comme on le verra plus tard, il est prévu que les différentes sensibilités puissent s'organiser en mouvements au sein du parti.

²⁷¹ *Statuts de l'UMP*, précités, art. 21.

²⁷² *Statuts de l'UMP*, précités, art. 14.

respecter ainsi que « *les choix politiques* » du mouvement et ses « *décisions statutaires* »²⁷³. Le PCF n'a pas édicté de charte ou de déclaration annexe aux statuts mais des valeurs et principes généraux sont énoncés dans les statuts mêmes : en ce qui concerne la valeur des textes d'orientation politique adoptés, les statuts précisent : « *sur la base des décisions du congrès, chacune des instances adopte les orientations essentielles pour le niveau relevant de sa responsabilité, notamment en discutant et en intégrant les travaux des commissions et collectifs de travail* »²⁷⁴. Chez les Verts, qui n'ont pas non plus de textes annexes aux statuts, la question du respect des textes votés par le parti est clairement évoquée dans l'article 10 des statuts consacré au collège exécutif : celui-ci « *assure l'exécution des décisions du CNIR, des Assemblées Générales et des référendums* » ; par ailleurs, le bureau du CNIR « *est fondé à rappeler les obligations résultant des motions adoptées par le CNIR* »²⁷⁵.

b) Valeur psychologique

Une tendance s'est dessinée au cours de ces dernières années dans le droit étatique : « *faire précéder, ou [d'] entourer les normes contraignantes [...] de déclarations de principes, de programmes politiques spéciaux, d'affirmations concernant les fins dernières de l'action étatique dans le domaine considéré* » ; Jean-Bernard Auby qualifie ce type de production de « *législation déclamatoire* »²⁷⁶. Cette description peut aussi correspondre au type de textes évoqués précédemment - déclarations de principes, charte des valeurs ou dispositions énoncées en préambule des statuts - qui composent le droit interne des partis politiques. L'auteur explique ce phénomène, en ce qui concerne la législation étatique, comme le fruit d'une « *recherche du consentement à la norme* »²⁷⁷. Le droit des partis politiques recherche nécessairement lui aussi l'adhésion à ses orientations générales : l'énonciation de grands principes fédérateurs comme « *[les communistes] considèrent que la toute puissance de l'argent peut être combattue, que le capitalisme n'est pas la fin de l'histoire* »²⁷⁸ ou d'objectifs partagés, « *notre projet de société promeut et défend, au-delà des biens nécessaires, les biens supérieurs que sont l'éducation, la culture* »²⁷⁹, a

²⁷³ Statuts du Modem, précités, art. 2.

²⁷⁴ Statuts du PCF, précités, art. 7.3.

²⁷⁵ Agrément intérieur des Verts, précité, art. IV-10-2.

²⁷⁶ AUBY J.-B., « Prescription juridique et production juridique », *RDP*, n° 3, 1988, p.674.

²⁷⁷ *Idem*, p. 681.

²⁷⁸ Statuts du PCF, précités, Préambule.

²⁷⁹ Charte des valeurs du Modem, art. 9.

un caractère fortement « *proclamatoire* » ou « *recommandatoire* » ; ces textes sont des « *véhicules de communication* » dont la fonction peut aussi être « *pédagogique* »²⁸⁰. Abel Hermel, quant à lui, qualifie ces textes « *d'exorde* » et de justification « *idéologique* »²⁸¹ des dispositions statutaires ; il rappelle que le contenu de ces textes peut être régulièrement modifié en fonction de l'évolution du contexte politique dans lequel entend se situer le parti.

Ces textes, qu'ils portent sur la conception de la société idéale ou sur les principes fondamentaux de fonctionnement du parti ont une valeur mobilisatrice et fédératrice.

On peut se demander si ces déclarations d'intention ne peuvent pas être assimilées à ce « *droit doux* » qu'on trouve dans la législation étatique, droit qui n'a plus de « *caractère impératif* » et dont l'« *application dépend, non plus de la soumission, mais de l'adhésion des destinataires* »²⁸².

Section 2. Des instances chargées de la production et de la sanction du droit

La majeure partie des statuts et règlements intérieurs des partis politiques porte sur le fonctionnement de leurs différentes instances ; leur rôle est d'organiser la production des normes ainsi que leur sanction. On peut qualifier ces organes de législatifs, d'exécutifs et de juridictionnels : ce sont, pour Samuel J. Eldersveld, « *des systèmes politiques en miniature* »²⁸³, les statuts forment ainsi « *la charte constitutionnelle* »²⁸⁴ du parti. L'existence d'instances chargées de la production du droit (§1) et d'instances chargées de la sanction du droit (§2) fait du parti politique un « *système normatif complexe* » : selon Norberto Bobbio, « *la caractéristique d'un système normatif simple réside dans le manque d'organes spécialisés dans l'exercice*

²⁸⁰ AUBY J.-B., *opus cit.*, pp. 683 et s.

²⁸¹ HERMEL A., *La discipline...*, *opus cit.*, p. 111.

²⁸² CHEVALLIER J., *L'État post-moderne*, Paris, L.G.D.J., coll. Droit et société, 2003, p.128.

²⁸³ ELDERSVELD S.J., *Political Parties : A Behavioral Analysis*, Chicago, Rand McNail, 1964, p. 1 cité par SCHONFELD W.R., « Les partis politiques, que sont-ils et comment les étudier ? » in MENY Y., *Idéologies, partis politiques et groupes sociaux : études réunies pour Georges Lavau*, Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, coll. Références, 1991, p. 273.

²⁸⁴ LEGAL A., BRETHER DE LA GRESSAYE J., *opus cit.*, p. 96.

de ces deux activités », l'institution d'un juge et d'un législateur étant le marqueur du passage du système normatif à l'état complexe²⁸⁵.

§1 La production du droit

Les partis politiques produisent de nombreux textes et règles pour assurer leur fonctionnement et leur évolution. Cette production normative est plurielle : comme le note Laurent Olivier, « *loin d'obéir à une logique univoque, la démocratie et le pluralisme partisans semblent soumis à une tension entre plusieurs conceptions* », en effet « *selon un phénomène d'individualisation et de personnalisation du choix électoral, le parti redécouvre, en le rapportant à ses procédures internes, le principe un homme, une voix* » alors qu'une autre lecture de la démocratie « *suggère que le peuple militant est identifié à l'appareil du parti* »²⁸⁶. Le droit interne des partis politiques ne provient pas que d'une seule source : il peut émaner de l'ensemble des adhérents au travers d'un processus de vote, la production du droit étant, dans ce cas, organisée autour de moments démocratiques (A) ; il peut aussi provenir de décisions prises directement par l'appareil du parti et émane alors des instances de direction du parti (B).

A. La production du droit organisée par des moments démocratiques

Le système législatif au sein des partis est suffisamment développé pour que l'on puisse distinguer deux types de moments démocratiques dans la vie de ces organisations : les moments où s'exerce une démocratie de délégation (1) et les moments où les adhérents sont directement associés à la production du droit (2).

1. Une démocratie de délégation

La démocratie de délégation s'exprime, dans les partis, au travers des congrès ou assemblées générales qui expriment la volonté souveraine des adhérents (a) mais dont la fonction normative demeure principalement généraliste (b).

a) Les congrès, lieux de souveraineté des adhérents

Les congrès ou assemblées générales constituent dans les partis l'instance de rassemblement de tous les adhérents et ce, le plus souvent, au travers de représentants élus.

²⁸⁵ BOBBIO N., *opus cit.*, p. 121.

²⁸⁶ OLIVIER L., « Ambiguïtés de la démocratisation partisane en France (PS, RPR, UMP) », *RFSP*, vol. 53, n° 5, octobre 2003, p. 762.

Dans la vie d'un parti politique le congrès apparaît comme un moment « *capital* »²⁸⁷, rythmant son évolution qu'il s'agisse de ses orientations politiques ou du renouvellement de ses dirigeants. Au sujet du congrès du PS, Alain Bergounioux rappelle que « *dans la tradition socialiste, c'est le lieu de la souveraineté* »²⁸⁸ : c'est le lieu symbolique du pouvoir de l'adhérent. La notion de souveraineté est rappelée dans différents statuts des partis : l'article 4 des statuts du PCF énonce « *la souveraineté appartient aux adhérents* » ; chez les Verts, c'est l'assemblée générale qui est qualifiée « *d'instance souveraine du mouvement* », tout comme le congrès « *est l'organe souverain du Mouvement démocrate* »²⁸⁹ ; les statuts de l'UMP ne mentionnent pas les adhérents comme un corps souverain, mais précisent que « *le fonctionnement de l'Union repose sur la démocratie, exprimée par le vote de ses adhérents* »²⁹⁰.

Les partis qui prévoient un système de représentation des adhérents par des délégués sont des partis dans lesquels les congrès ou assemblées générales comportent une phase importante de discussion et de votes autour de textes : au PS, les « délégués » sont élus au sein des fédérations sur la base des résultats des votes des motions ; au PCF, les délégués sont élus par les congrès locaux puis par les congrès fédéraux ; chez les Verts, des « assemblées décentralisées » se réunissent par région pour élire leurs délégués à l'« assemblée fédérale »²⁹¹. Au FN en revanche, il est prévu de désigner des délégués uniquement si « *le nombre des adhérents est tel qu'il est matériellement impossible de tous les réunir* »²⁹².

Entre les congrès, les partis politiques peuvent organiser d'autres moments démocratiques par le biais de la réunion de représentants de l'ensemble des adhérents : « *convention nationale* » et « *conférence militante* » au PS²⁹³,

²⁸⁷ REY H., SUBILEAU F., « PS : structures et organisation », *Regards sur l'actualité*, La Documentation Française, n° 171, mai-juin 1991, p. 26.

²⁸⁸ BERGOUNIOUX A., SAWICKI F., SERNE P., « En attendant Grenoble. L'objet congrès socialiste en débat », in *Revue de l'office universitaire de recherche socialiste*, Paris, L'OURS n° 12, Septembre 2000, p. 6.

²⁸⁹ *Statuts des Verts*, précités, art. 12 ; *Statuts du Modem*, précités, art. 7b.

²⁹⁰ *Statuts de l'UMP*, précités, art. 4.

²⁹¹ *Statuts du PS*, précités, Titre 6 ; *Statuts du PCF*, précités, Chapitre 3 ; *Statuts des Verts*, précités, art. 12.

²⁹² *Statuts du FN*, précités, art. 23.

²⁹³ *Statuts du PS*, précités, art. 6.7 et 6.9 ; *Statuts du PCF*, précités, art. 7.2 ; *Statuts du Modem*, précités, art. 8 ; *Statuts des Verts*, précités, art. 14.

« *conférence nationale* » au PCF et au Modem, « *forum* » chez les Verts ; en revanche on ne retrouve pas ce genre de rassemblements ponctuels dans les statuts de partis comme l'UMP ou le FN.

b) Une fonction normative généraliste

Les congrès ou assemblées générales se voient assigner des rôles différents selon les partis, notamment en ce qui concerne la production normative, même s'ils constituent toujours des moments forts de la vie partisane.

Les statuts du PS ont longtemps énoncé que « *la direction du parti appartient au parti lui-même, c'est-à-dire au congrès national* » : ce rôle n'est plus précisé dans les statuts actuels. Mais le congrès conserve un rôle prédominant relativement à la direction du parti : c'est le moment du choix pour les militants de la ligne politique du parti au travers des discussions et des votes sur les « *motions nationales d'orientation* »²⁹⁴. Le congrès est ainsi le lieu où sont tracées des « *perspectives et des orientations* » plus que ne s'édicte des textes précis, ce rôle étant davantage dévolu aux conventions nationales qui apparaissent comme étant plus productrices de normes que le congrès, notamment en ce qui concerne les conventions nationales thématiques : par exemple, c'est sur la base des décisions et textes votés lors de trois conventions thématiques qu'a été élaboré le programme législatif de 1997²⁹⁵. Le texte adopté lors de la convention nationale du 3 juillet 2010 portant sur le thème de la « *rénovation* » comporte des dispositions normatives précises relatives à l'organisation du parti²⁹⁶ : mise en place d'un calendrier pour les primaires devant précéder l'élection présidentielle ou application de la parité intégrale dans l'ensemble des instances du parti mais aussi des règles concernant les investitures et qui ont donc des répercussions au sein du système étatique lui-même comme l'interdiction du cumul d'un mandat de parlementaire et d'un mandat exécutif local. Les conventions qui se multiplient au PS ont un rôle de plus en plus important en ce qui concerne la production de normes notamment parce qu'elles permettent au parti d'évoluer entre les congrès qui sont plus espacés dans le temps.

Au PCF, le congrès vote « *les orientations politiques* » : les délégués doivent notamment y examiner et discuter les amendements et vœux dans différentes

²⁹⁴ *Statuts du PS*, précités, art. 6.6.

²⁹⁵ BERGOUNIOUX A., SAWICKI F., SERNE P., « En attendant Grenoble... », *opus cit.*, p. 16.

²⁹⁶ On y reviendra dans la deuxième partie.

commissions qui émanent des assemblées de militants et des congrès départementaux. A côté des textes d'orientation, le congrès peut aussi adopter des textes dans lesquels sont votés des engagements précis : en 2006, le texte à valeur programmatique « Quatre engagements pour une politique de gauche qui change vraiment la vie » prend des engagements pointus comme « *exclure les services publics de l'Accord Général sur les Commerces et les Services* »²⁹⁷.

Chez les Verts, le rôle normatif de l'assemblée générale est défini de manière assez semblable aux deux exemples précédents : elle « *décide* » de l'orientation politique du mouvement et le « *forum* » qui peut être organisé entre les assemblées générales « *n'a pas compétence pour modifier l'orientation générale du mouvement* »²⁹⁸. La conférence nationale du Modem, quant à elle, « *définit la politique générale du Mouvement par les programmes qu'elle approuve et par les motions qu'elle vote* »²⁹⁹. Au FN, le rôle normatif des congrès n'est pas précisé par les statuts, au-delà des obligations de vote sur les rapports moraux du président, du secrétaire général et du trésorier, qui correspondent plus à une formalité administrative qu'à une capacité normative.

2. *L'association directe des adhérents à la production du droit*

L'association directe des adhérents à la production du droit s'exprime par le vote (a) et par les pouvoirs d'amendement et de proposition qui peuvent leur être conférés (b).

a) *Par le vote*

Tout d'abord, il faut souligner que, dans certains partis, les congrès rassemblent l'ensemble des adhérents sans passer par la médiation de représentants ; dans ce cas, le parti peut prévoir des modalités de vote spécifiques. Il en est ainsi à l'UMP où il est prévu que « *les votes du congrès peuvent être effectués par vote électronique, dans les bureaux de vote organisés par les fédérations départementales ou en assemblée plénière, sur décision du bureau politique* » ; le règlement intérieur précise : « *peuvent participer aux votes, les adhérents présents au congrès. Toutefois, dans chaque département, un bureau de vote permettra aux adhérents ne pouvant se*

²⁹⁷ Textes adoptés par le 33^e congrès du PCF in *Communistes*, Supplément à l'Humanité, 30 mars 2006, p. 17.

²⁹⁸ *Statuts des Verts*, précités, art. 12 et art. 14.

²⁹⁹ *Statuts du Modem*, précités, art. 8.1.

rendre au congrès de prendre part aux votes »³⁰⁰. Au Modem, il est prévu, afin que chaque adhérent puisse voter, que le congrès se réunisse « *soit dans un même lieu, soit à la même date et sur le même ordre du jour en différents lieux* » afin de « *voter le projet du mouvement pour les trois ans à venir* »³⁰¹.

Les adhérents peuvent aussi être appelés à participer à la production du droit en donnant leur accord directement par la voie référendaire. S'il est plus fréquent de voir les adhérents se prononcer directement sur les investitures ou pour désigner les dirigeants, la consultation directe peut également être utilisée dans les partis pour faire approuver des textes. Le PS a choisi ce moyen lors de son processus de rénovation en organisant, le 1^{er} octobre 2009, une « *consultation militante* » dans le cadre de laquelle onze questions étaient posées aux militants allant de la mise en œuvre de primaires ouvertes pour la désignation du candidat aux élections présidentielles à l'instauration de règles d'éthique³⁰² ; à l'occasion de ce référendum plus de 92 000 adhérents se sont déplacés pour voter³⁰³. Les adhérents peuvent aussi être consultés sur des questions de politique nationale : ainsi, les votes organisés au sein du PS ou du PRG pour déterminer la position du parti lors du référendum pour un nouveau traité constitutionnel européen du 29 mai 2005³⁰⁴. Les statuts des Verts prévoient de manière explicite l'emploi du référendum ; l'article 15 des statuts énonce : « *dans tous les actes de fonctionnement des Verts, il peut être fait appel à une procédure référendaire, sous forme de questions précises posées à l'ensemble des adhérents* ». Les statuts peuvent aussi être approuvés ou modifiés par un référendum³⁰⁵, ce qui est le cas des statuts qui servent de base à cette étude, qui ont été adoptés par référendum le 17 octobre 1994 et modifiés par référendum le 9 janvier 2008. Le sujet proposé au vote direct des adhérents peut venir des adhérents eux-mêmes : il s'agit du « *référendum d'initiative militante* » initié par 1% des adhérents et qui a une valeur exécutoire dès son adoption³⁰⁶. Les statuts du Modem prévoient une forme similaire de vote direct des adhérents, de « *consultation* » : il s'agit de

³⁰⁰ Statuts de l'UMP, précités, art. 14 et Règlement intérieur, précité, art. 17.

³⁰¹ Statuts du Modem, précités, art. 7.2 et Règlement intérieur, précité, art. 16.

³⁰² Voir le bulletin de vote en annexe n° 2.

³⁰³ Sur un corps électoral de 200 319 adhérents dont seulement 64 000 à jour de cotisation. Source : *Dépêche AFP*, 2 oct. 2009.

³⁰⁴ Les statuts actuels du PS prévoient une procédure de « consultation directe des adhérents » à l'article 6.11.

³⁰⁵ Statuts des Verts, précités, art. 18.

³⁰⁶ Agrément intérieur des Verts, précité, art. 15.

faire voter les adhérents sur des contributions proposées par « *trois cents adhérents issus d'au moins dix mouvements départementaux* » du parti³⁰⁷.

Tous les partis ne prévoient pas nécessairement ce type de consultation, par exemple les statuts de l'UMP ou du FN n'en font pas mention.

b) Par le pouvoir d'amendement et de proposition

Les adhérents des partis politiques peuvent se voir attribuer la possibilité de proposer que soient mis des points à l'ordre du jour des instances décisionnelles et dans certains cas de les saisir.

Ainsi, si les adhérents du FN ne peuvent pas, selon les statuts, s'exprimer par la voie du référendum, ils ont en revanche un pouvoir de proposition aux assemblées générales : l'article 25 des statuts du FN dispose que « *toute proposition portant la signature de 100 membres représentant au moins 10 fédérations [...] pourra être soumise à l'assemblée* ». Au Modem, la saisine du conseil national est, statutairement tout du moins, relativement simple puisque seulement « *dix adhérents* » suffisent à le saisir sur « *tout sujet intéressant la vie politique* »³⁰⁸. Les adhérents du PS peuvent eux aussi, dans des conditions plus strictes cependant, faire inscrire une question à l'ordre du jour de la convention nationale³⁰⁹.

Par ailleurs, les adhérents ont la possibilité de soumettre leur vision de l'orientation générale du parti au vote des congrès ou des assemblées générales, via le droit de motion. Par la motion, les adhérents se regroupent et soumettent une proposition de texte qui a vocation à devenir le texte adopté par le parti pour définir son orientation générale, c'est-à-dire la ligne politique qu'il s'engage à suivre jusqu'au prochain congrès. Les Verts, le PCF et le PS fonctionnent traditionnellement selon ce mode d'organisation. L'UMP a adopté ce fonctionnement en ouvrant cette possibilité à ses adhérents par le biais de la constitution officielle de « mouvements » mais n'est pas encore coutumière de cette pratique. A l'occasion de la préparation du congrès, les adhérents du PS sont invités à déposer des contributions, thématiques ou générales, qui seront synthétisées dans un deuxième temps dans des motions soumises au vote des adhérents. Certaines conditions sont cependant imposées pour déposer des

³⁰⁷ *Règlement intérieur du Modem*, précité, art. 3.b.

³⁰⁸ *Statuts du Modem*, précités, art. 9.

³⁰⁹ *Statuts du PS*, précités, art. 6.8, il faut que la proposition émane de 5000 adhérents répartis dans 20 fédérations avec un maximum de 500 signatures et un minimum de 25 signatures par fédération.

contributions, qui sont fixées préalablement au congrès : lors du congrès de Reims du PS, les contributions devaient être signées par au moins un membre titulaire du conseil national³¹⁰. Les Verts sont eux aussi amenés à voter sur des « *motions d'orientation* » et des « *motions ponctuelles* » à l'occasion des assemblées générales.

Le fonctionnement par contributions et motions permet d'associer l'ensemble des adhérents à la production de la ligne politique du parti ; les statuts du PCF précisent que « *l'organisation des débats et des votes poursuit le double objectif de rassembler la grande majorité des adhérents sur des choix élaborés en commun ; et de permettre à celles et ceux qui ne se retrouvent pas dans ces choix de soumettre au vote des propositions alternatives* »³¹¹. Le PCF ouvre aussi à ses membres la possibilité de « *proposer une base de discussion alternative* »³¹² à l'occasion du congrès du parti.

Au-delà de la possibilité de proposer des textes au vote, les adhérents ont, dans certains cas, un droit d'amendement sur les textes, ces amendements étant eux-mêmes soumis le plus souvent à un vote préalable ; c'est le cas au PCF, chez les Verts et au PS³¹³ : il s'agit d'un droit que l'on peut qualifier de « remontant ». Cette qualification a été particulièrement bien illustrée par le fonctionnement des conventions nationales thématiques organisées à la suite du congrès de Reims par le PS : un amendement proposé par un militant dans sa section et adopté par celle-ci est susceptible, après avoir franchi l'échelon fédéral, de se voir proposé au vote au niveau national³¹⁴.

B. Les instances de direction

La production de droit dans les partis politiques dépend aussi des décisions et délibérations des instances de direction. Ces instances peuvent être de deux types : il peut s'agir des assemblées délibérantes qui rassemblent des représentants des adhérents (1) ; il peut s'agir d'organes plus politiques (2) constitués par les exécutifs et les différents organes spécialisés au sein du parti.

³¹⁰ Circulaire nationale n° 1362 du 17 juin 2008.

³¹¹ *Statuts du PCF*, précités, art. 8.

³¹² *Idem*, art. 11.1.

³¹³ *Statuts du PCF*, précités, art. 11.2 ; *Agrément intérieur des Verts*, précité, art. 4.11 ; *Statuts du PS*, précités, art. 1.5.1.

³¹⁴ Voir, par exemple, la circulaire n° 1372 organisant la convention nationale sur le nouveau modèle de développement économique, social et écologique.

1. Des assemblées délibérantes

Les assemblées délibérantes des partis à l'échelon national peuvent être considérées comme les « parlements » des partis (a) et leur production normative est importante (b).

a) Des « parlements » des partis

Dans l'intervalle des congrès ou des assemblées générales, la direction des partis est assurée par des instances délibérantes représentatives des différentes composantes du parti : conseil national au PS, au PCF, à l'UMP et au Modem, comité central au FN, et comité national inter-régional (CNIR) chez les Verts³¹⁵.

Ces instances sont qualifiées de « parlements » des partis par les partis eux-mêmes, ce parfois dans les statuts, comme dans les statuts du Modem qui énoncent « *le conseil national est le parlement du Mouvement démocrate* » ou dans les documents produits par les partis : le conseil national du PS est ainsi défini comme un « *véritable parlement du parti* » sur son site internet officiel³¹⁶. C'est aussi le constat de ceux qui ont étudié le fonctionnement des partis : Bruno Villalba qualifie ainsi le CNIR des Verts « *d'organe parlementaire* »³¹⁷.

Ces assemblées désignées par les adhérents ont vocation à assurer « *la permanence de la représentation directe* »³¹⁸ : elles constituent « *l'organe souverain entre deux congrès* »³¹⁹ ; elles ont le pouvoir de voter les décisions nécessaires au fonctionnement du parti et de définir ses « *orientations politiques* »³²⁰. Il faut cependant relativiser les pouvoirs de ces instances dans les partis politiques, comme le souligne Guy Birenbaum au sujet du comité central du FN : si ses membres ont « *la vertu d'être les seuls réellement élus au sein du FN* », « *cela ne leur octroie que peu de pouvoir : si le comité, convoqué une fois par an, se prononce sur les très grandes orientations du mouvement, il ne peut qu'émettre des avis sur les sujets proposés à sa*

³¹⁵ Statuts du PS, précités, art. 7.1 ; Statuts du PCF, précités, art. 7.1 ; Statuts de l'UMP, précités, art. 19 ; Statuts du Modem, précités, art. 9-1 ; Statuts du FN, précités, art. 10 ; Statuts des Verts, précités, art. 9.

³¹⁶ www.parti-socialiste.fr

³¹⁷ VILLALBA B., *De l'identité des Verts. Essai sur la constitution d'un nouvel acteur politique*, opus cit., p. 313.

³¹⁸ *Idem.*

³¹⁹ Statuts du PCF, précités, art. 7.1.

³²⁰ Statuts de l'UMP, précités, art. 20.

réflexion »³²¹ ; de même, au PS, c'est le bureau national qui convoque le conseil national et fixe son ordre du jour³²². Par ailleurs, bien qu'étant qualifiées de souveraines ou parlementaires, ces instances demeurent soumises aux orientations politiques votées lors des congrès ou assemblées générales précédentes : les statuts du PCF précisent que les orientations adoptées doivent l'être « *sur la base des décisions du congrès* », et le CNIR des Verts « *applique les décisions* »³²³ de l'assemblée générale. Ces instances n'ont donc pas la même liberté normative que les parlements étatiques auxquels elles sont pourtant comparées.

b) Une importante production normative

Le rôle normatif attribué à ces instances nationales est défini de manière plus ou moins précise selon les statuts des partis : au PCF, le conseil national « *adopte les orientations essentielles pour le niveau relevant de sa responsabilité, notamment en discutant et en intégrant les travaux des commissions et collectifs de travail* » ; au PS, il assure « *la direction du parti* » et se divise en commissions permanentes mais leur rôle n'est pas défini ; au Modem, il prend « *toutes les décisions nécessaires au fonctionnement du mouvement* » et « *soumet à la conférence nationale les programmes, projets et déclarations qu'il propose* » ; à l'UMP, il définit les orientations politiques de l'Union et « *délibère sur le règlement intérieur [...], prend toutes les dispositions nécessaires pour l'application des [...] statuts et la bonne marche de l'Union* ».

La forme des textes adoptés par le CNIR est en revanche particulièrement détaillée dans l'agrément intérieur des Verts : il faut, en établissant l'ordre du jour, « *classer les motions par ordre d'importance et d'urgence décroissante pour chaque séance* », ces motions étant ensuite recensées et classées par thème, ce qui permet que chaque motion déposée puisse « *dans la mesure du possible, dans ses attendus, se référer aux articles de cet historique des motions* »³²⁴. Lors des CNIR, les délégués peuvent voter les motions et les amendements qui s'y rattachent : ainsi, à l'occasion du CNIR du 19 juin 2010, les Verts ont adopté le texte « *Pour une retraite juste et*

³²¹ BIRENBAUM G., *Le Front National en politique*, Paris, Balland, 1992, p. 211.

³²² *Statuts du PS*, précités, art. 7.8.

³²³ *Statuts du PCF*, précités art. 7.3 ; *Statuts des Verts*, précités, art. 9.3

³²⁴ *Statuts du PCF*, précités, art. 7.3 ; *Statuts du PS*, précités, art. 7.1 et 7.3 ; *Statuts du Modem*, précités, art. 9.1 ; *Statuts de l'UMP*, précités, art. 20 ; *Agrément intérieur des Verts*, précité, art. IV-12.2 et IV-15.

durable » qui a valeur de position officielle des Verts sur cette question, à l'unanimité moins un bulletin blanc après avoir adopté 10 amendements sur 23 proposés au vote³²⁵. Mais la production normative peut aussi porter sur des questions moins théoriques : ainsi le conseil national du PS du 11 mars 2006 vote l'adoption de la procédure d'adhésion par internet.

La production normative des partis passe aussi par des commissions spécialisées. Le conseil national du PS est chargé de créer des « *commissions d'études* » dont les travaux n'engagent le parti qu'à partir du moment où ceux-ci ont reçu l'aval du bureau national. Au PCF aussi, c'est aux différentes instances que revient l'initiative de créer des commissions en leur sein ; ces commissions sont chargées de « *préparer ses débats et décisions* ». Le rôle et le mode de fonctionnement des commissions thématiques sont particulièrement détaillés dans le règlement intérieur des Verts : on y apprend qu'une commission « *a pour mission dans son champ de compétences de fournir des éléments d'analyse et des propositions d'orientation et d'action au CNIR [...] ; elle a ainsi pour vocation d'alimenter régulièrement la production programmatique des Verts* » ; les adhérents doivent être tenus informés régulièrement de l'état des travaux des commissions, un encart « *d'une double page au moins* » leur étant réservé dans la « Tribune des Verts ». On trouve aussi le principe du travail normatif en commissions dans un parti tel que le Modem ; mais ces « *commissions d'études* » sont mises en place par le bureau exécutif du parti et sont subordonnées à un vice-président en charge de leur fonctionnement sans que leur rôle ne soit davantage défini³²⁶.

2. *Des organes plus politiques*

Aux côtés des organes investis des pouvoirs exécutifs (a), on trouve des organes spécialisés (b) qui assurent une fonction de conseil et d'avis et participent ainsi à la production normative.

a) *Les organes exécutifs*

La réunion des organes délibérants au sein des partis politiques est ponctuelle et la vie quotidienne du parti est assurée par des organes de direction permanents : il s'agit des organes exécutifs des partis. Les exécutifs qui ont le pouvoir essentiel de

³²⁵ Compte-rendu des décisions du CNIR des 19 et 20 juin 2010, document interne des Verts.

³²⁶ *Règlement intérieur du PS*, précité, art. 1.1 et 1.5 ; *Statuts du PCF*, précités, art. 7.3 ; *Agrément intérieur des Verts*, précité, art. IX-1 et IX-4 ; *Règlement intérieur du Modem*, précité, art. 3.

décision sont les exécutifs nationaux ; mais selon les modèles de partis et leur degré de décentralisation, des exécutifs locaux, dont la structure est calquée sur le niveau national, peuvent avoir un certain pouvoir de décision.

Généralement, ces exécutifs se composent d'un bureau et d'un secrétaire général ou président qui est, de plus en plus souvent, comme on le verra dans la seconde partie, désigné directement par les adhérents. La fonction dévolue à ces exécutifs par les statuts des partis en matière de production de normes générales, c'est-à-dire en excluant notamment les décisions de nomination ou de sanction, est limitée à la gestion courante de la vie du parti. Ainsi, au PS, le bureau national, qui est une émanation du conseil national auquel s'ajoutent des représentants des premiers secrétaires fédéraux, traite des questions qui lui sont déléguées par celui-ci et de « *toutes les questions urgentes* » hormis un certain nombre de décisions énumérées dans les statuts qui ne relèvent pas de sa compétence : son rôle est donc défini de manière négative et, à la seule lecture des statuts, paraît limité ; il en est de même pour le premier secrétaire du parti dont le rôle n'est pas précisément défini par les statuts. Mais le pouvoir de direction qui leur est attribué, comme celui attribué au bureau national de convoquer le conseil national et de fixer son ordre du jour équivaut à un pouvoir normatif³²⁷. Au PCF, le comité exécutif est chargé de la « *mise en œuvre* » des décisions et orientations prises et pour cela prend « *toutes les initiatives nécessaires* » et le secrétaire national « *anime et coordonne l'activité de l'exécutif* » ; les mêmes prérogatives sont attribuées aux différents niveaux locaux³²⁸. A l'UMP, c'est un bureau politique qui « *assure la direction de l'Union dans l'intervalle des sessions du conseil national* » alors que le président du parti « *assure l'exécution* » des décisions des instances nationales, le rôle « *d'animation* » revenant au secrétaire général du parti³²⁹. La mise en œuvre de ces trois fonctions implique pour leur titulaire de prendre des mesures à valeur normative, mais leur forme n'est pas précisée dans les statuts comme c'est le cas dans la plupart des autres partis.

³²⁷ *Statuts du PS*, précités, art. 7.13 « Compétences du bureau national », art. 7.14 « Election du (de la) premier(e) secrétaire du parti », art. 7.8 « Convocation et ordre du jour du conseil national ».

³²⁸ *Statuts du PCF*, précités, art. 7.6 et 7.7.

³²⁹ *Statuts de l'UMP*, précités, art. 24, art. 27, art. 28. Il faut noter que ces pouvoirs sont modifiés par dérogation aux statuts lorsque le président de l'UMP devient président de la République (Titre IX des Statuts).

Pourtant rien n'interdit aux partis de mentionner la forme des textes qui peut être utilisée : le PS évoque dans son règlement intérieur l'usage de « *circulaires* »³³⁰.

Les termes employés dans les statuts des partis sont assez similaires : au Modem, le bureau exécutif national « *met en œuvre* » la politique définie par la conférence nationale et le président du mouvement est « *garant du respect de la ligne politique* », alors que chez les Verts le collège exécutif « *assure la permanence politique du mouvement* »³³¹ ; au FN, le bureau exécutif, dont il est précisé qu'il fait office de conseil d'administration « *est investi des pouvoirs les plus étendus pour faire ou autoriser tous actes qui ne sont pas réservés à l'assemblée générale* » et le président est « *investi de tous pouvoirs* » pour représenter l'association dans « *tous les actes de la vie civile* »³³².

Les seules fonctions normatives qui sont définies précisément par les textes sont donc les convocations des autres instances et la fixation de leur ordre du jour ou la nomination de leurs membres.

b) Les organes spécialisés

Des structures permanentes de réflexion et de conseil peuvent être mises en place par les statuts des partis. Au PS, il s'agit du « comité économique et social » (CES), qui est composé de représentants du monde syndical et associatif : il a un rôle d'étude, d'expertise et de suivi des questions économiques et sociales auprès du conseil national ; on peut considérer qu'il intervient dans le processus de production normative du parti dans la mesure où il doit « *émettre un avis sur l'ensemble des documents que les instances nationales destinent aux militants* »³³³. A l'UMP, il s'agit d'un « comité d'orientation » dont le rôle est de « *suivre l'élaboration ou l'application du projet politique de l'Union* »³³⁴ : son rôle est davantage un rôle de contrôle qu'un rôle d'aide à la production normative. Au Modem, c'est un « conseil stratégique », celui-ci « *assiste les organes du Mouvement démocrate sur les grands enjeux de l'actualité et effectue tous travaux et rapports qui lui semblent de nature à*

³³⁰ Règlement intérieur du PS, précité, art. 6.2 .

³³¹ Statuts du Modem, précités, art. 10 et 11 ; Statuts des Verts, précités, art. 10.4.

³³² Statuts du FN, précités, art. 16 et art. 19.

³³³ Statuts du PS, précités, art. 7.17 et Règlement intérieur du PS, précité, art. 1.7.

³³⁴ Statuts de l'UMP, précités, art. 21.

informer ces organes »³³⁵ : on retrouve le rôle d'expertise du CES du PS. Le « conseil politique » des Verts est institué dans la même logique : il a pour objet d'organiser l'animation politique des Verts et à cette fin il « *éclaire la prise de décision par une évaluation cohérente des conséquences de chaque décision à tous les niveaux d'organisation* » mais il n'est « *pas habilité à délibérer sur les stratégies électorales, les investitures ni sur le programme* »³³⁶ ; il se cantonne donc dans un rôle d'éclaireur.

Il existe aussi au sein des partis une autorité productrice de droit qui n'est pas issue du choix politique des adhérents, c'est-à-dire de la démocratie interne. Cette autorité est constituée par la bureaucratie du parti : les partis politiques ont en effet recours, pour assurer le fonctionnement du parti et les tâches administratives, à des permanents employés à cet effet et qui sans être dotés d'une légitimité électorale font le quotidien du siège national et des sièges locaux où ils sont pour la plupart regroupés.

§ 2 *Le pouvoir de sanction*

Le pouvoir de sanction dans les partis politiques est pris en charge par différentes instances et diverge selon les partis. Maurice Duverger rappelle que, très rapidement après l'apparition des partis, « *des juridictions et des recours ont été créés, plus ou moins perfectionnés suivant l'organisation du parti et l'importance qu'y revêt l'obéissance* », il souligne le rôle clé de la fonction disciplinaire dans les partis uniques des régimes totalitaires et affirme que c'est dans les partis communistes et fascistes que la fonction juridictionnelle a été la « *plus parfaite* »³³⁷. Les partis contemporains accordent eux aussi une place importante au pouvoir de sanction car « *sans normes et donc sans discipline interne, l'organisation politique n'est rien d'autre qu'un club de supporters* » ce qui conduit à ce que « *l'autorité charismatique [prenne] le pas sur l'autorité rationnelle* »³³⁸. Cette fonction est donc organisée dans tous les partis politiques : elle est assurée par des instances *ad hoc* (A) et par un pouvoir disciplinaire diffus au sein du parti (B).

³³⁵ *Statuts du Modem*, précités, art.14.

³³⁶ *Agrément intérieur des Verts*, précité, art. XVIII.

³³⁷ DUVERGER M., *opus cit.*, p. 251.

³³⁸ HERMEL A., « La validité du droit interne aux partis politiques », *opus cit.*, p. 252.

A. *Des instances ad hoc*

Les règles organisant ces instances relèvent de différentes conceptions : les adhérents ont, ou non, la possibilité d'avoir recours à ces instances qui sont prévues pour assurer la résolution des conflits et la sanction du droit (1) ainsi que pour contrôler l'application du droit du parti (2).

1. *Des instances prévues pour la résolution des conflits et la sanction*

Ces instances ont un périmètre d'action varié (a) et les règles de procédures qui les concernent sont détaillées dans les statuts (b).

a) *Des périmètres d'action variés*

Si tous les partis prévoient l'existence d'instances spécifiquement consacrées à la résolution des conflits ou à la sanction, constituées de membres élus par le congrès ou par le conseil national³³⁹, celles-ci ont des périmètres d'intervention et des pouvoirs différents.

La commission des conflits du PS voit sa compétence énoncée de manière restrictive : son rôle se limite au « *contrôle des actes individuels, même effectués collectivement, des membres du parti* »³⁴⁰. De la même manière, la compétence de la commission nationale des recours de l'UMP est énoncée limitativement : elle « *connaît des recours formés par les intéressés contre les décisions disciplinaires prises à leur encontre* » et est compétente pour statuer sur les cas de refus d'adhésion. Dans d'autres cas, ces instances se voient attribuer un rôle plus large, ou, du moins, moins précisément défini, l'accent étant mis sur leur responsabilité de gardiennes des statuts. Ainsi au PCF, la commission nationale des conflits « *se prononce sur la conformité des décisions prises au regard de l'esprit et de la lettre des statuts* », et chez les Verts le conseil statutaire « *veille au respect des statuts* ». Les Verts se sont dotés de plusieurs instances de résolution des conflits ; il existe, en plus du conseil statutaire, une commission nationale de prévention et de résolution des conflits (CNPRC) : cette commission a pour mission d'organiser « *au sein des Verts des pratiques alternatives non-violentes de prévention et résolution des conflits* »³⁴¹. Une

³³⁹ Membres élus par le congrès : PS (Statuts, art. 11.3), PCF (Statuts, art. 23), membres élus par le conseil national : UMP (Statuts, art. 30), Verts (Statuts, art XIV-1 et XIX-2.1), Modem (Statuts, art. 13).

³⁴⁰ *Statuts du PS*, précités, art. 11.1 ; *Statuts de l'UMP*, précités, art. 32 et art. 31 ; *Statuts du PCF*, précités, art. 23 ; *Statuts des Verts*, précités, art. 11.2.

³⁴¹ *Agrément intérieur des Verts*, précité, art. XIX-1.

instance comparable est prévue au Modem, aux côtés du comité de conciliation et de contrôle, qui « *veille au respect des statuts, des chartes et du règlement intérieur* » et exerce à cet effet un pouvoir disciplinaire : il s'agit du « médiateur des adhérents » qui, saisi par un adhérent, est chargé d'effectuer une médiation puis d'établir un rapport d'intervention³⁴².

La compétence de ces instances peut aussi être délimitée d'un point de vue territorial : au PS les conflits locaux relèvent de la compétence des commissions fédérales des conflits ; chez les Verts, ils relèvent de la compétence des commissions régionales de prévention et de résolution des conflits (CRPRC)³⁴³.

Ces différentes instances ont, pour accomplir leur mission, un pouvoir de sanction et d'arbitrage, ainsi que des pouvoirs d'investigation. Leur pouvoir peut être défini de manière plus ou moins précise : les sanctions qu'elles vont être amenées à prononcer sont, ainsi, plus ou moins prévisibles selon les partis. Au PS, la commission des conflits dispose d'une palette de cinq sanctions allant de l'avertissement à l'exclusion définitive qui peuvent être assorties de sursis et il est prévu, chez les Verts, que le conseil statutaire se réfère à un code élaboré par ses soins « *précisant la nature et l'échelle des sanctions qui peuvent être envisagées en fonction des infractions* »³⁴⁴. Il peut arriver que ces commissions ne disposent que d'un pouvoir de proposition ou d'avis comme la commission nationale des conflits du PCF, les parties concernées se devant de « *respecter cet avis* »³⁴⁵.

Les moyens d'action dont disposent ces différentes commissions de résolution des conflits peuvent aussi être prévus dans les statuts : les Verts précisent ainsi que le conseil statutaire « *dispose de tout pouvoir d'investigation* » et la CNPRC « *a la faculté d'instruire et d'investiguer auprès des parties et d'entendre toute partie ou tiers pouvant aider à la résolution du conflit* »³⁴⁶. Le conseil statutaire dispose, en outre, d'un champ de compétence plus large que les différentes instances de contrôle des autres partis : il est consulté sur l'interprétation des textes statutaires et peut être

³⁴² *Statuts du Modem*, précités, art. 13 et *Règlement intérieur du Modem*, précité, art. 8.

³⁴³ *Statuts du PS*, précités, art. 11.1 ; *Agrément intérieur des Verts*, précité, art. XI-12.

³⁴⁴ *Statuts du PS*, précités, art. 11.5 ; *Agrément intérieur des Verts*, précité, art. XIX.13.

³⁴⁵ *Statuts du PCF*, précités, art. 23, cette commission demeure compétente pour prononcer les exclusions, seule véritable sanction prévue par les statuts, mais celle-ci doit être « exceptionnelle ». Cette prudence vis-à-vis des questions relatives à la sanction dans les statuts du PCF s'explique par son histoire comme on le verra.

³⁴⁶ *Statuts des Verts*, précités, art. 11 et *Agrément intérieur des Verts*, précité, art. XIX-1.

conduit, dans certain cas, à rendre des décisions en la matière ; dans une décision du mois de mars 2006, il énonce, qu'« *une modification d'agrément intérieur ne peut être présentée en motion d'urgence mais doit l'être en motion diverse permettant une concertation interne* »³⁴⁷. Le conseil statutaire a ainsi, à côté de la fonction de résolution des conflits et la simple fonction disciplinaire, une sorte de rôle de « juge administratif » du parti.

b) Une procédure détaillée

S'il n'existe pas un modèle procédural type utilisé par les instances de résolution des conflits, quelques étapes-clés sont souvent mentionnées dans les statuts comme la saisine, les débats et la notification de la décision.

La procédure de saisine est plus ou moins complexe selon les partis : il s'agit notamment de savoir quelles sont les parties habilitées à saisir ces instances. Parfois, la saisine peut être effectuée par tout membre, par l'envoi d'une lettre recommandée au premier fédéral pour les conflits locaux ou au premier secrétaire pour les conflits nationaux au PS, ou par un simple écrit « *papier ou courriel* » pour la CRPRC des Verts³⁴⁸. Dans d'autres partis la saisine peut être filtrée : ainsi, la commission nationale des recours de l'UMP se prononce « *à la requête du bureau politique* » sur des infractions aux statuts et sur les recours formés par des adhérents qui ont fait l'objet de décisions disciplinaires³⁴⁹. Au Modem, la saisine n'est ouverte qu'aux instances de direction du parti, nationales ou locales, mais un droit de saisine directe est mis en place : celle-ci est possible à la demande conjointe de vingt adhérents du parti³⁵⁰.

Dans certains partis, les saisines peuvent être préventives et non pas se fonder sur des préjudices réalisés : tout membre ou organe collectif des Verts peut saisir la CNPRC d'un conflit « *effectif ou anticipé, qui fait courir un risque pour les Verts au niveau national soit dans leur fonctionnement interne, soit dans la répercussion au sein de l'opinion publique* »³⁵¹ ; de plus, tant les CRPRC que le conseil statutaire des Verts ont la faculté de s'autosaisir, les premières ayant la possibilité de le faire si

³⁴⁷ Décision 06_03_01.

³⁴⁸ *Statuts du PS*, précités, art. 4.1 ; *Agrément intérieur des Verts*, précité, art. XI-12-3.

³⁴⁹ *Statuts de l'UMP*, précités, art. 33 et art. 32.

³⁵⁰ *Statuts du Modem*, précités, art. 13.

³⁵¹ *Agrément intérieur des Verts*, précité, art. XIX-3. Cette saisine est en l'occurrence très détaillée : elle doit être adressée par écrit en douze exemplaires au secrétariat national et doit comprendre une description du conflit, l'identification des acteurs « supposés » et une évaluation des risques.

elles observent « *un dysfonctionnement suffisamment grave de nature à discréditer les Verts* »³⁵². Mais les partis qui ouvrent largement la saisine à leurs membres peuvent aussi mettre des barrières : le PS prévoit la possibilité de sanctionner toute procédure reconnue comme abusive³⁵³. Par ailleurs, ils peuvent aussi prévoir des délais de recours, les procédures étant prescrites un an après les faits au PS et deux ans après les faits chez les Verts pour les procédures devant le conseil statutaire³⁵⁴.

Quant aux débats, ils sont tenus de respecter certaines formes : celle que l'on retrouve de manière récurrente est le caractère contradictoire des débats, ou le respect « *des droits de la défense* »³⁵⁵. Au PS, il s'agit d'une obligation sous peine de nullité de la procédure ; il est même possible pour les parties de citer des témoins³⁵⁶. Le règlement intérieur du Modem prévoit la possibilité, dans le cadre d'une procédure disciplinaire, pour l'intéressé de se faire représenter par un conseil de son choix. Les statuts du PCF, ne font pas mention formellement du respect des droits de la défense lors de la procédure suivie par la commission nationale des conflits mais énoncent que la commission rend son avis « *à l'issue d'un processus d'échanges, de rencontres, de discussions avec toutes les parties concernées* »³⁵⁷. Les statuts de l'UMP, dans leur article 33, précisent que lorsqu'elle est saisie par le bureau politique d'une infraction aux statuts commise par un adhérent ou un comité, la commission nationale des recours « *entend, s'il y a lieu, les intéressés* » ; la procédure contradictoire n'est donc pas toujours systématique.

Enfin, la notification de la décision doit dans certains cas, comme la saisine, suivre un processus très formalisé : au PS elle doit être motivée, préciser les possibilités d'appel et être envoyée « *sous huitaine par lettre recommandée avec avis de réception* » ou simplement respecter un délai, celui-ci est par exemple limité à un

³⁵² *Statuts des Verts*, précités, art. 11 et *Agrément intérieur des Verts*, précité, art. XI-12.3.

³⁵³ *Statuts du PS*, précités, art. 11.7.

³⁵⁴ *Statuts du PS*, précités, art. 11.4 ; *Agrément intérieur des Verts*, précité, art. XIV.12.

³⁵⁵ *Statuts de l'UMP*, précités, art. 32. Devant le conseil statutaire des Verts : « *chacune des parties doit être entendue* », *Agrément intérieur des Verts*, précité, art. XIV-8.

³⁵⁶ *Règlement intérieur du PS*, précité, art. 4.4 ; *Règlement intérieur du Modem*, précité, art. 7.

³⁵⁷ *Statuts du PCF*, précités, art. 23.

mois pour informer les parties dans le cas du conseil statutaire des Verts³⁵⁸. Les décisions peuvent aussi être publiées dans la presse du parti ou sur internet³⁵⁹.

2. *Des instances de contrôle*

Certaines de ces instances ont la mission particulière de surveiller les opérations électorales (a) ; d'autres, plus hétéroclites, ont une mission plus générale de contrôle de la vie du parti (b).

a) *La surveillance des opérations électorales*

Les partis organisent différemment la surveillance de leurs moments électoraux. Mais des moyens sont, dans la plupart des cas, mis en œuvre pour assurer le bon déroulement des scrutins qui présentent des occasions multiples de mobiliser et appliquer le droit partisan : les votes demandent une organisation telle, en effet, qu'elle doit se fonder sur des règles et l'enjeu est si important dans la vie partisane que ces règles doivent être scrupuleusement respectées pour assurer la légitimité des résultats des scrutins.

Afin d'organiser et de surveiller le bon déroulement des opérations de vote, certains partis choisissent de mettre en place des commissions spécifiques qui peuvent être permanentes ou désignées à l'occasion des scrutins. Au PS, des commissions *ad hoc* sont constituées avant chaque vote : ces commissions sont mises en place dans chaque fédération sous le contrôle d'une commission nationale spécifique « *regroupant des représentants de toutes les parties en présence* » ; les commissions fédérales ont compétence pour statuer en première instance sur les questions relatives à l'organisation du scrutin et il est possible de faire appel de leurs décisions devant la commission nationale³⁶⁰. Les règles relatives à l'organisation des scrutins sont nombreuses et précises et concernent la diffusion de l'information des différentes parties dans le cadre de leur campagne, l'égal accès aux locaux et lieux de réunion, l'égalité dans les débats, l'accès aux fichiers des adhérents. Mais ces commissions n'ont pas seulement un rôle d'arbitrage ; elles ont aussi un rôle d'organisation : elles doivent, par exemple, avant le vote des sections « *organiser au*

³⁵⁸ *Règlement intérieur du PS*, précité, art. 4.5 et art. 4.6 ; *Agrément intérieur des Verts*, précité, art. XIV-11.

³⁵⁹ En ce qui concerne pour la presse, la CNPRC des Verts, *Agrément intérieur*, précité, art. XIX-4 et pour, le comité de conciliation et de contrôle du Modem, *Règlement intérieur du Modem*, précité, art. 7.

³⁶⁰ *Règlement intérieur du PS*, art. 6.2.

moins une soirée départementale de débat contradictoire »³⁶¹. A l'UMP, en revanche, la commission d'organisation et de contrôle des opérations électorales est instituée dans les statuts au même titre que la commission nationale des recours ; il est prévu qu'elle soit élue avant le congrès par le conseil national : elle est donc permanente, nationale et ne comprend pas en son sein de représentants des parties à chaque scrutin³⁶². Elle joue un rôle clé durant toute l'élection de l'équipe dirigeante du parti, reçoit les candidatures, surveille la diffusion des listes et des professions de foi des candidats ou encore la répartition du budget de campagne. Elle intervient aussi, lors des congrès, pour vérifier que les « *mouvements* » disposent des moyens nécessaires à la promotion de leurs orientations politiques et que ceux-ci sont répartis « *également* »³⁶³.

Au Modem, l'instance de surveillance des opérations électorales – la commission électorale départementale - n'a qu'un échelon local mais sa composition doit être agréée par le bureau exécutif national et elle peut être élargie à un représentant par partie au scrutin. Elle dispose de nombreuses prérogatives importantes comme celles de fixer le calendrier des opérations électorales ou de déterminer les moyens de l'expression « *égale* » des candidats. Cependant, en cas de litige c'est le comité de conciliation et de contrôle qui est compétent.

Dans d'autres cas, des commissions peuvent être élues à chaque niveau : ainsi au PCF à l'occasion des élections des candidats aux différents postes au sein du parti, « *aux différents niveaux, une commission élue par l'assemblée générale de section, le conseil départemental ou le conseil national assure la transparence de l'information sur les candidatures* »³⁶⁴. D'autres partis peuvent ne pas prévoir de commissions spécifiques du tout : les Verts prévoient que « *pour chaque élection, l'instance de l'échelon supérieur est garante du respect des procédures démocratiques* »³⁶⁵.

b) Un contrôle de la vie du parti

Les statuts peuvent prévoir l'existence de commissions de contrôle relatives à toutes sortes de sujets. Le PS a créé en son sein un bureau national des adhésions décliné en bureaux fédéraux des adhésions : chaque congrès fédéral élit un bureau

³⁶¹ *Règlement intérieur du PS*, art. 6.3.

³⁶² *Statuts de l'UMP*, précités, art. 29.

³⁶³ *Règlement intérieur de l'UMP*, précité, art. 25 et art. 13b et c.

³⁶⁴ *Statuts du PCF*, précités, art. 12.1.

³⁶⁵ *Agrément intérieur des Verts*, art. X.

fédéral des adhésions dont le rôle est d'enregistrer et répartir les demandes d'adhésion et de suivre leur évolution et de veiller « *au respect de l'ensemble des dispositions relatives aux adhésions* » de la concrétisation de l'adhésion à la radiation ; c'est cette instance qui est compétente pour trancher les contentieux en matière d'adhésion et sa décision est susceptible de recours devant le bureau national des adhésions³⁶⁶.

Si l'on ne retrouve pas d'instances semblables au bureau des adhésions dans les autres partis, un autre type de commission se retrouve fréquemment : les commissions de contrôle financier qui ont, toutefois, le plus souvent, un rôle limité. La commission de contrôle de la gestion financière de l'UMP, élue par le bureau politique, « *contrôle la gestion du trésorier national* », elle peut émettre des recommandations qui seront transmises à ce même bureau politique. La commission de contrôle financier du PS, déclinée en commissions fédérales, élue par le congrès, a peu de pouvoirs : elle peut être entendue par le conseil national et, au niveau fédéral, elle est consultée pour avis conforme sur les montants des grilles de cotisations établies par les commissions administratives des sections. Au PCF, des commissions de contrôle financier sont aussi prévues, élues par chacune des instances concernées pour « *contrôler et analyser après chaque clôture des comptes la gestion financière et la réalisation budgétaire* » et afin « *d'assurer la transparence des comptes et faire des recommandations* ». Au PCF, il existe, par ailleurs, un « collectif de transparence et de suivi de la bataille financière » au niveau départemental composé d'un représentant par section dont le rôle est, entre autres, de veiller « *à la redistribution équitable des parts de cotisations revenant aux différentes instances* ». Si le dispositif mis en place par le PCF est très proche des adhérents et s'attache à exister à tous les échelons du parti, d'autres partis peuvent faire le choix de mettre en place un dispositif beaucoup plus léger : les Verts désignent lors de l'assemblée générale deux commissaires financiers « *dont le rôle est le contrôle financier* » et ce rôle se limite à la présentation d'un « *rapport spécial* » lors de l'assemblée générale³⁶⁷.

³⁶⁶ *Statuts du PS*, précités, art. 2.1.2 et art. 2.1.6.

³⁶⁷ *Statuts de l'UMP*, précités, art. 40 et art. 41 ; *Statuts du PS*, précités, art. 10 et art. 2.5 ; *Statuts du PCF*, précités, art. 17 et art. 16 ; *Agrément intérieur des Verts*, précité, art. VI.

D'autres types d'instances de contrôle peuvent être imaginés par les rédacteurs des statuts, comme la commission permanente des statuts et ou la commission des sages à l'UMP. La première « *rend un avis* » sur les propositions de modifications des statuts : son mode de désignation laisse toutefois à penser que les rédacteurs des statuts ont souhaité lui conférer un certain poids car elle est élue par le conseil national sur proposition du bureau politique. La seconde, la commission des sages « *examine tous les cas où un élu de l'Union est mis en cause dans son honneur et son intégrité. Elle connaît de tout manquement à la déontologie* » et peut pour cela « *entendre l'intéressé* » ; ses pouvoirs ne sont toutefois pas davantage précisés, mais on peut imaginer qu'on a voulu lui donner une force symbolique, ce qui transparaît dans sa composition qui comprend les anciens présidents et secrétaires généraux de l'Union, les présidents des anciens partis politiques composant le mouvement et huit personnalités choisies à l'ancienneté par les groupes parlementaires³⁶⁸. Le PS a proposé au vote de ses adhérents lors de la convention nationale de la rénovation du 3 juillet 2010, la création d'une « haute autorité du parti socialiste » qui serait « *chargée de faire respecter les règles d'éthique et de droit* » qui s'imposent au parti et aux adhérents et qui interviendrait en dernier recours après les commissions des conflits ou directement à la requête du premier secrétaire.

B. Un pouvoir disciplinaire diffus

La sanction du droit au sein des partis ne s'exerce pas uniquement au travers d'organes spécialisés et la discipline est souvent exercée par la voie hiérarchique (1), ce qui fait du pouvoir disciplinaire un pouvoir diffus dans l'ensemble du parti. Par ailleurs, les voies de recours, elles-mêmes, sont réparties entre les différentes instances de direction quand elles ne relèvent pas de la compétence d'organes spécialisés (2).

1. La sanction exercée par la voie hiérarchique

Lorsqu'il est exercé par la voie hiérarchique, le pouvoir disciplinaire est un pouvoir disciplinaire direct vis-à-vis des adhérents (a) et constitue l'expression de l'autorité des instances du parti sur les échelons inférieurs (b).

³⁶⁸ *Statuts de l'UMP*, précités, art. 35 et art. 36.

a) *Un pouvoir disciplinaire direct vis-à-vis des adhérents*

Le pouvoir disciplinaire des instances de direction sur les adhérents existe de manière générale dans les partis mais peut être réservé à des cas particuliers. Le PS ne confère ainsi aux instances de direction un pouvoir disciplinaire direct sur les adhérents que lorsque ceux-ci ont un comportement qui a des conséquences vis-à-vis de l'extérieur du parti : il s'agit des adhérents qui se déclarent candidats à une élection alors que le parti en a déjà investi un autre, des candidats investis par le parti qui font preuve « *d'indiscipline caractérisée* » ou de membres du parti « *qui soutiendront dans la presse écrite ou parlée des opinions contraires aux décisions du parti ou y engageront une polémique contre un autre membre du parti* ». Celui qui se présente à une élection contre un candidat investi par le parti « *s'est mis lui-même en dehors du parti* »³⁶⁹ : il est donc réputé exclu par le conseil national qui est aussi l'instance disciplinaire compétente à l'égard d'un candidat indiscipliné. C'est aussi le conseil national qui apprécie les suites à donner lorsqu'un adhérent s'exprime contre le parti dans la presse.

Dans d'autres partis, le pouvoir disciplinaire des instances de direction s'exerce de manière beaucoup plus générale : c'est le cas à l'UMP où le comité départemental « *exerce le pouvoir disciplinaire à l'égard de ses adhérents* », au Modem où le bureau exécutif national dispose du pouvoir de radiation et d'exclusion d'un membre en cas de « *violation avérée des statuts* » ou chez les Verts dont les statuts habilite le collège exécutif à « *suspendre en urgence* » tout membre, le conseil politique régional étant compétent, par la suite, pour se prononcer sur la sanction définitive. Au FN, ce sont « *le conseil d'administration, son bureau ou son président* » qui statuent « *souverainement* » sur toutes les radiations et les exclusions, leur décision étant sans appel mais prise à la suite d'une procédure contradictoire³⁷⁰. Dans des cas particuliers, le pouvoir disciplinaire peut être attribué aux plus hautes instances de direction du parti. A l'UMP, en cas d'urgence, « *et notamment en période électorale* », le président peut user du pouvoir de sanction statutaire et le bureau

³⁶⁹ *Statuts du PS*, précités, art. 11.19 et art. 13.2.

³⁷⁰ *Statuts de l'UMP*, précités, art. 11 ; *Statuts du Modem*, précités, art. 20 ; *Agrément intérieur des Verts*, précité, art. XI-7 ; *Statuts du FN*, précités, art. 6 et art. 8.

national peut prononcer des sanctions à l'égard des adhérents qui ne respectent pas les décisions prises en matière d'investiture³⁷¹.

Il est possible de prévoir qu'un pouvoir disciplinaire particulier s'exerce à l'égard des adhérents élus et détenteurs de mandats publics. Ainsi au PS, au-delà de leurs obligations en tant que militants, qui sont sanctionnées par la commission nationale des conflits³⁷², l'activité parlementaire des sénateurs et députés nationaux ou européens et leurs votes relèvent du contrôle du groupe parlementaire et du conseil national du parti : le conseil national peut prononcer des sanctions mais au terme d'une procédure spécifique répartie sur deux sessions du conseil national au cours desquelles seront entendus les intéressés, leur fédération et le président du groupe parlementaire ; il est aussi compétent pour réputer exclu le détenteur d'un mandat qu'il détient au nom du parti s'il souhaite démissionner du parti sans se démettre de son mandat³⁷³. A l'UMP, une sanction prise par un comité départemental « *contre l'un de ses membres détenteur d'un mandat électif, exécutif ou parlementaire* » ne peut être rendue publique qu'après décision du bureau politique³⁷⁴.

b) L'autorité des instances du parti sur les échelons inférieurs

Le pouvoir disciplinaire au sein du parti peut s'exercer à l'égard des adhérents de manière individuelle mais il peut aussi sanctionner des fautes collectives, la responsabilité pouvant alors être portée par les instances de direction du groupe concerné ou par le groupe dans son ensemble. Le pouvoir de contrôle des instances du parti sur les échelons inférieurs peut relever du pouvoir d'arbitrage des conflits ou du pouvoir de sanction, celui-ci pouvant aller jusqu'à la dissolution du groupe concerné.

Il est ainsi prévu au PS que les contentieux « *relatifs à la composition, au fonctionnement et aux décisions* » des organisations locales relèvent du conseil fédéral et que ces mêmes contentieux relatifs aux organisations départementales et régionales relèvent du conseil national. Les « *unions régionales* » pouvant, quant à elles, être saisies par une fédération « *pour l'arbitrage de ses contentieux* »

³⁷¹ *Statuts de l'UMP*, précités, art. 34.

³⁷² En 1^{re} instance et non par la commission fédérale, ce qui confère donc malgré tout à l'élu un statut particulier.

³⁷³ *Statuts du PS*, précités, art. 9.4, art. 11.11 et art. 11.19

³⁷⁴ *Statuts de l'UMP*, précités, art. 32.

internes »³⁷⁵. A l'UMP, le règlement des conflits au sein d'un comité départemental entre le secrétaire départemental et le président du comité départemental relève de la compétence du président de l'Union après avis du bureau politique. Les parties au conflit peuvent être relevées de leurs fonctions³⁷⁶.

Ces mêmes partis prévoient la possibilité de dissoudre ou suspendre les groupes locaux. Selon les statuts du PS, les fédérations départementales sont compétentes pour dissoudre des sections « *de leur ressort* » en cas de « *carence caractérisée de fonctionnement* », « *d'actes collectifs d'indiscipline* » ou « *d'actions de nature à porter gravement préjudice au parti* ». En raison de la gravité de ce type de sanctions, des garanties procédurales importantes sont mises en place : une commission d'enquête constituée à la proportionnelle des motions doit « *procéder sur place à toutes les auditions et les investigations nécessaires* » ; la section peut aussi être mise sous tutelle³⁷⁷. Une dernière garantie est prévue : ces sanctions doivent être confirmées par le conseil national. La même procédure est prévue à l'échelon des fédérations qui peuvent être dissoutes ou mises sous tutelle par le conseil national³⁷⁸.

A l'UMP, seules les sections peuvent être dissoutes par le président du parti, après avis du bureau politique. Le règlement intérieur prévoit en revanche qu'un mouvement peut être suspendu par le bureau politique à la demande du président « *en cas de manquement grave aux principes de l'Union, à ses statuts ou au règlement intérieur* ». Cette suspension n'écarte pas, par ailleurs, la possibilité de sanctionner individuellement les adhérents concernés. En raison, à nouveau, de l'importance des répercussions que ce type de sanctions peut avoir sur la vie et l'équilibre du parti, une procédure contradictoire est prévue avec notification de la décision au mandataire du mouvement par lettre recommandée. En cas de manquement « *d'une gravité particulière* » ou de « *manquements répétés* » aux règles du parti, le bureau politique peut demander au conseil national de prononcer la dissolution du mouvement, cette dissolution, prononcée à la suite d'une procédure contradictoire, n'est pas susceptible de recours³⁷⁹.

³⁷⁵ Statuts du PS, précités, art. 11. et art. 5.1.

³⁷⁶ Règlement intérieur de l'UMP, précité, art. 9.

³⁷⁷ Statuts du PS, précités, art. 11.14 et art. 11.15, Règlement intérieur du PS, précité, art. 2.2.

³⁷⁸ Statuts du PS, précités, art. 11.18 et Règlement intérieur du PS, précité, art. 2.1.

³⁷⁹ Règlement intérieur de l'UMP, précité, art. 12 et art. 16.

Au FN, les responsables régionaux et départementaux peuvent être démis par le conseil d'administration « à tout moment », « en opportunité dans l'intérêt du service de l'Association », tout comme les secrétaires de sections, mais les statuts précisent que ces mesures « ne revêtent en elles-mêmes aucun caractère disciplinaire »³⁸⁰.

2. L'organisation de différents niveaux de recours

Il existe deux possibilités de recours contre une décision : le recours devant l'échelon supérieur (a) ou le recours devant des instances juridictionnelles, alors juges des décisions des instances de direction (b).

a) Le recours devant l'échelon supérieur

Adopté dans certains partis, le recours devant l'échelon supérieur est, en quelque sorte, l'équivalent du recours hiérarchique dans l'administration, bien qu'en l'espèce, il s'agisse non pas d'autorités administratives mais d'instances de direction composées de membres élus.

Au PS, un arbitrage rendu par une union régionale concernant un contentieux au niveau fédéral peut être déféré au conseil national. Les décisions d'un conseil fédéral relatives aux contentieux des organisations locales sont susceptibles d'appel devant le conseil national ou une commission désignée par lui. Les décisions du conseil national relatives au contentieux concernant les organisations départementales et régionales qui relèvent de sa compétence en première instance ne sont, quant à elles, pas susceptibles d'appel. En revanche, les décisions du conseil national en ce qui concerne son pouvoir de sanction à l'égard des parlementaires sont susceptibles d'appel devant le congrès : il est précisé que cet appel n'est pas suspensif et que les décisions du conseil national sont immédiatement exécutoires, on peut comprendre la nécessité de cette précision étant donné que les congrès du PS ne se réunissent que tous les trois ans, ce qui limite l'efficacité de cette voie de recours³⁸¹. Les Verts prévoient, eux aussi, ce genre de possibilité de type « hiérarchique » : ainsi, un adhérent exclu par le conseil politique régional dispose de la possibilité de saisir le CNIR de cette décision ; ce recours est qualifié de « recours politique » et sera d'abord filtré par une « commission technique d'étude du recours »³⁸². Au Modem, il

³⁸⁰ Statuts du FN, précités, art. 22, Règlement intérieur du FN, précités, art. 4.

³⁸¹ Statuts du PS, précités, art. 5.1, art. 11.1 et art. 11.11.

³⁸² Agrément intérieur des Verts, précité, art. IV-20.

peut être fait appel de « *toute sanction disciplinaire nominative* » devant le conseil national³⁸³.

Certains partis sont dotés de juridictions d'appel comme les commissions fédérales des conflits au PS dont les décisions sont susceptibles de recours devant la commission nationale des conflits : il s'agit d'un véritable appel, suspensif et conditionné par un délai de trente jours après la notification de la décision prise en première instance. Il existe aussi un double degré de juridiction en matière de résolution des conflits chez les Verts : la commission nationale de prévention et de résolution des conflits (CNPRC) qui est notamment compétente en « *appel d'une décision prise par l'organe régional compétent après saisine de la commission régionale de prévention et de résolution des conflits concernée (CRPRC), quand elle existe, lorsque le conflit est de portée régionale ou infrarégionale* ». Il est même prévu que les parties puissent saisir la CNPRC lorsque le conflit local n'a pas trouvé d'issue trois mois après la saisine de la CRPRC. Il faut toutefois souligner que cette instance de résolution des conflits n'a pas de pouvoir de sanction directe et qu'elle transmet ses propositions au CNIR ou au conseil statutaire. Le conseil statutaire, quant à lui, statue en dernier ressort mais le CNIR, à une seule reprise sur la même espèce, peut lui demander de délibérer à nouveau³⁸⁴.

D'autres types d'organes peuvent connaître un double niveau de juridiction : au PS, les contentieux qui relèvent en première instance du bureau fédéral des adhésions sont susceptibles d'appel devant le bureau national des adhésions³⁸⁵.

b) Les instances juridictionnelles, juges des décisions des instances de direction

Certains partis préfèrent soumettre les décisions litigieuses de leurs instances de direction à la juridiction de l'instance de résolution des conflits. Ainsi à l'UMP, c'est la commission nationale des recours qui tranche en appel des contestations à l'encontre des sanctions prononcées par le comité départemental, il en est de même des décisions du conseil national : la procédure est rapide, le demandeur ne dispose que de sept jours pour envoyer sa demande d'appel par lettre recommandée et la commission des recours doit statuer dans les sept jours à compter de la réception ; cet

³⁸³ *Statuts du Modem*, précités, art. 20.

³⁸⁴ *Agrément intérieur des Verts*, précité, art. XIX-3 et art. XIX-4, *Statuts des Verts*, précités, art. 11.5.

³⁸⁵ *Statuts du PS*, précités, art. 11.1.

organe juridictionnel statue en dernier ressort. Dans le même esprit, cette commission est compétente en appel lorsqu'un mouvement est suspendu par le bureau politique³⁸⁶.

Au Modem, si, comme on l'a vu, les sanctions disciplinaires font l'objet d'un recours devant le conseil national, le refus d'adhésion peut être contesté en appel devant le comité de conciliation et de contrôle³⁸⁷.

Mais la possibilité de faire appel des décisions des instances de direction en matière disciplinaire n'est pas systématique, au FN par exemple, les décisions disciplinaires du conseil d'administration, du bureau ou du président sont sans appel³⁸⁸.

* *

*

Conclusion du chapitre 1

On peut déduire de l'étude méthodique des caractéristiques des règles internes des partis politiques, leur caractère juridique, en partant des critères utilisés par la doctrine pour qualifier la juridicité et en les appliquant aux règles produites par les partis. Parmi ces critères on retrouve: l'existence d'un système organisé de contrainte et de sanction, l'effectivité, l'existence d'une norme supérieure de reconnaissance et de règles qualifiées de « primaires » et « secondaires » c'est-à-dire de prescription, de changement et de jugement. Les statuts prévoient des instances dont le rôle est d'organiser la production des normes, leur exécution ainsi que leur sanction : on trouve au sein des partis l'organisation de pouvoirs « législatif » et exécutif et d'organes disposant d'un pouvoir de sanction. On verra ensuite que le parti politique constitue un ordre juridique par la vertu de l'institutionnalisation.

³⁸⁶ *Statuts de l'UMP*, précités, art. 11, *Règlement intérieur de l'UMP*, précité, art. 3c et art. 16c.

³⁸⁷ *Règlement intérieur du Modem*, précité, art. 1c.

³⁸⁸ *Statuts du FN*, précités, art. 8.

Chapitre 2. Le parti comme institution

Il est nécessaire de franchir des étapes théoriques supplémentaires afin de pouvoir qualifier le parti politique d'ordre juridique.

L'idée d'ordres juridiques différents de l'Etat suppose la référence aux théories pluralistes qui ont pour but « *de saisir la question de l'existence de plusieurs ordres juridiques, également reconnus, ou de plusieurs ordres juridiques, non également reconnus et potentiellement entrant en concurrence avec l'ordre juridique officiel* »³⁸⁹ : alors que le monisme « *offre les avantages et autorise le repos des certitudes* », le pluralisme « *ouvre les portes d'un univers vertigineux, peuplé de galaxies juridiques qui s'éloignent les unes des autres, ou au contraire s'attirent, en mêlant parfois leurs bras* »³⁹⁰. Il s'agit d'étudier le pluralisme juridique en tant qu'alternative au positivisme moniste (Section 1) en s'attachant à en dégager les développements et évolutions théoriques.

La théorie de l'institution, qui s'inscrit au nombre des théories pluralistes, est ici d'un précieux secours. Il est cependant nécessaire de définir avec soin dans quel sens on entendra ici l'institution, concept clé, qui a été « *largement utilisé dans les domaines les plus divers des sciences sociales* » et semble « *avoir perdu en compréhension ce qu'il a gagné en extension* »³⁹¹. L'adhésion au postulat selon lequel « *le véritable élément objectif du système juridique c'est l'institution* »³⁹² permet de clore le débat sur la question de savoir si c'est la juridicité de la règle qui fait l'ordre juridique ou si c'est l'ordre juridique qui fait la règle de droit. La théorie institutionnelle sera le fondement théorique qui permettra d'asseoir notre hypothèse selon laquelle un parti politique constitue un ordre juridique : en étudiant le pluralisme juridique comme expression du pluralisme institutionnel (Section 2), en

³⁸⁹ FONTAINE L., « Le pluralisme comme théorie des normes », in FONTAINE L. (dir.), *Droit et pluralisme*, Bruxelles, Bruylant, coll. Droit et justice, 2008, p. 136.

³⁹⁰ ROULAND N., *Aux confins du droit, anthropologie juridique de la modernité*, Paris, Odile Jacob, 1991, p. 124.

³⁹¹ CHEVALLIER J., « L'analyse institutionnelle », *opus cit.*, p. 6.

³⁹² HAURIOU M., « La théorie de l'institution et de la fondation », *opus cit.*, p. 44.

suivant la thèse de l'identité entre ordre juridique et institution, on démontrera que le caractère institutionnel du parti politique lui confère le statut d'ordre juridique.

Section 1. Le pluralisme juridique comme alternative au positivisme moniste

Pour Jean Carbonnier, il n'y a rien dans le monisme juridique « *qui tienne à l'essence même du droit* », celui-ci s'étant imposé à la faveur d'une « *situation politique contingente* », au moment de « *la création des grands Etats nationaux du XVIe et XVIIIe siècle* » : « *il s'est implanté dans la doctrine continentale comme un reflet de la monarchie absolue, et s'y est ensuite consolidé comme une projection du gouvernement jacobin et de la centralisation napoléonienne* »³⁹³. Plutôt que de concevoir le pluralisme juridique comme une réalité antérieure à la création de l'Etat, il convient de poser l'hypothèse d'une pluralité d'ordres juridiques (§1). La pensée pluraliste n'est pas le courant de pensée dominant et, sans doute parce qu'elle amène celui qui s'y engage à emprunter des chemins qui sont loin d'être tout tracés, se décline en de multiples théories (§2).

§ 1. Penser la pluralité des ordres juridiques

L'ordre juridique est un concept qui doit être utilisé avec précaution : il s'agit d'« *une abstraction* » davantage qu'une « *institution ou une pratique sociale* »³⁹⁴. Il est pourtant central dans toutes les réflexions sur la nature du droit : c'est pourquoi il est nécessaire d'approfondir ce qu'implique la notion d'ordre juridique (A) avant d'étudier l'émergence de la pensée pluraliste (B).

A. Le concept d'ordre juridique

L'étude de la définition de l'ordre juridique et de ses caractéristiques (1) débouche sur l'idée de pluralité et ouvre la possibilité de concevoir des ordres juridiques autres que l'Etat (2).

³⁹³ CARBONNIER J., *Sociologie juridique, opus cit.*, p. 357.

³⁹⁴ HALPERIN J.-L., « L'apparition et la portée de la notion d'ordre juridique dans la doctrine internationaliste du XIXe siècle », *Droits*, n°33, 2001, p. 41.

1. Définitions

D'usage courant en doctrine (a), le concept d'ordre juridique peut être décrit en tant que système (b).

a) La consécration doctrinale

La doctrine s'accorde à reconnaître « *qu'il ne peut pas y avoir d'acte normatif autonome* »³⁹⁵ : toute règle juridique doit être incluse dans un système, car « *des relations juridiques ne s'établissent pour ainsi dire jamais de façon solitaire* »³⁹⁶.

Si l'on peut, comme on l'a vu, définir la règle de droit à partir de ses caractéristiques propres, une autre manière de démontrer la juridicité d'une règle consiste à la déduire de son appartenance à un ordre juridique. Charles Leben remarque que si la notion d'ordre juridique est apparue tardivement dans la doctrine³⁹⁷, celle-ci est très présente dans les théories du droit de Hans Kelsen ou de Herbert Hart par exemple : « *le trait commun aux théories normativistes est le renversement qu'elles opèrent dans la relation ordre juridique/norme. Celle-ci n'a d'existence que rapportée à un ordre juridique dans lequel elle se trouve insérée* »³⁹⁸. L'ordre juridique peut être conçu comme « *une espèce du genre plus général ordre normatif* »³⁹⁹, l'ordre normatif étant considéré lui-même par Hans Kelsen comme un « *ordre social* » : « *un ordre normatif qui règle la conduite humaine en tant qu'elle a rapport à d'autres hommes, directement ou indirectement, est un ordre social* »⁴⁰⁰, la fonction d'un ordre social étant de « *provoquer une certaine conduite des hommes qui lui sont soumis* »⁴⁰¹. Dès lors comment distinguer l'ordre juridique de l'ordre social en général et des règles qui le composent ?

Pour Guy Rocher, qui étudie l'ordre juridique en se plaçant du point de vue de la sociologie du droit, « *ce qui fait qu'un ensemble de règles appartient au droit, c'est qu'elles s'intègrent à un ordre juridique* » c'est-à-dire qu'elles émanent « *d'un appareil* » doté de la « *légitimité* » nécessaire pour produire du droit. L'auteur s'inspire de Max Weber pour suggérer trois sources possibles de cette légitimité : la

³⁹⁵ DE BECHILLON D., *opus cit.*, p. 253.

³⁹⁶ VIRALLY M., *La pensée juridique*, Paris, Editions Panthéon-Assas, L.G.D.J., coll. Les introuvables, 1998, p. 139.

³⁹⁷ Là-dessus : cf. HALPERIN J.-L., « L'apparition et la portée de la notion d'ordre juridique... », *opus cit.*, pp. 41-52.

³⁹⁸ LEBEN C., « De quelques doctrines de l'ordre juridique », *opus cit.*, p. 25.

³⁹⁹ *Idem*, p. 20.

⁴⁰⁰ KELSEN H., *Théorie pure du droit*, *opus cit.*, p. 32.

⁴⁰¹ *Idem*, p. 33.

tradition, le charisme d'un chef ou des dispositions positives, « *c'est-à-dire une légalité* »⁴⁰². En 1929, Roger Bonnard affirmait qu'à l'origine de « *l'ordonnement juridique* » qui est l'un des « *ordonnements humains* » devait se trouver « *un facteur de normes juridiques* »⁴⁰³, ce facteur pouvant avoir des origines différentes en fonction des différents courants doctrinaux, émanant de l'individu lui-même pour les tenants du droit naturel ou tout simplement émanant des normes pour les normativistes. La question des sources ou des conditions de création de l'ordre juridique renvoie régulièrement à celle de l'origine de la règle de droit. Mais certaines théories comme on le verra, qui ne se contentent pas de considérer l'ordre juridique uniquement comme un assemblage de normes, avancent d'autres solutions pour résoudre la question de l'origine de l'ordre juridique : ce sont, par exemple, les théories institutionnalistes.

Pour mieux comprendre ce concept dont l'utilisation est aujourd'hui « *fréquente et banale* »⁴⁰⁴ il est nécessaire de revenir sur les principales caractéristiques qui ont été dégagées par la doctrine.

b) L'ordre juridique en tant que système de normes

La définition de l'ordre juridique par Gérard Cornu revêt une apparente simplicité qui cache un concept complexe : « *relativement à une entité, l'ensemble des règles de droit qui la gouvernent* »⁴⁰⁵. Dans le *Dictionnaire de la culture juridique*⁴⁰⁶, l'ordre juridique est défini comme : « *l'ensemble, structuré en système, de tous les éléments entrant dans la constitution d'un droit régissant l'existence et le fonctionnement d'une communauté humaine* ». Pour Charles Leben, cela signifie qu'il ne s'agit pas d'« *une simple collection d'objets disparates* » mais « *d'un ensemble organisé d'éléments interdépendants* ».

Pour Jacques Chevallier, la notion d'ordre juridique comporte deux facettes distinctes : l'ordre juridique « *met en évidence les interrelations qui unissent les normes juridiques, considérées comme liées les unes aux autres et formant système* », l'étude des normes se faisant dès lors « *en fonction de leur appartenance à un*

⁴⁰² ROCHER G., « Pour une sociologie des ordres juridiques », *opus cit.*, pp. 105 et s.

⁴⁰³ BONNARD R., « L'origine de l'ordonnement juridique », in *Mélanges Hauriou*, Paris, Recueil Sirey, 1929, pp. 33 et s.

⁴⁰⁴ LEBEN C., *opus cit.*, p. 19.

⁴⁰⁵ CORNU G., *opus cit.*

⁴⁰⁶ LEBEN C., « Ordre juridique » in ALLAND D., RIALS S., (dir.), *opus cit.*

ensemble structuré et cohérent, régi par une logique globale et animé par une dynamique propre d'évolution » ; c'est aussi « *un dispositif normatif servant à inculquer certaines croyances et à imposer certaines disciplines* »⁴⁰⁷.

Envisagé en tant que système, l'ordre juridique se caractérise par certains traits dominants : on peut supposer qu'il est possible de s'accorder, pour le définir, sur « *quelques principes très généraux qui se retrouveraient dans tous les ordres juridiques et marqueraient leur structure quelles que soient, par ailleurs, les particularités de chacun* »⁴⁰⁸. Parmi ces caractères, l'on retrouve l'efficacité qui doit « *s'attacher à l'ordre juridique dans son ensemble* »⁴⁰⁹ : pour Jacques Chevallier « *l'idée de normativité ne préjuge pas du contenu concret de l'ordre juridique : elle met seulement en évidence son « efficace » propre, à savoir sa vocation à agir sur le milieu social, à le discipliner, en obtenant certains comportements de la part des destinataires* »⁴¹⁰. On retrouve ici les mêmes questions que celles qui ont été traitées précédemment en ce qui concerne l'effectivité de la règle juridique⁴¹¹.

Une autre caractéristique de l'ordre juridique est l'unité. L'unité de l'ordre juridique n'est pas l'uniformité : il peut comporter des règles différentes en fonction des différences de situation des destinataires. Il s'agit plutôt d'une unité du système, d'un trait commun à l'ensemble des normes qui est ce qui les assemble, leur point de « *rattachement* ». Michel Virally, critique de la théorie de la *Grundnorm* qui exclut selon lui la possibilité d'expliquer correctement les modes de formation indirects du droit tels que la jurisprudence et la coutume⁴¹², n'en reconnaît pas moins la nécessité pour l'ordre juridique d'être conçu comme un « tout » unique. L'unité de l'ordre juridique résulte du fait qu'il intègre l'« *ensemble des normes valables à l'égard d'une société déterminée* »⁴¹³. Cet ensemble de normes forme un tout en vertu d'un « *principe unificateur* » qui permet à l'ordre juridique de constituer un « *système structuré où chaque norme trouve sa place vis-à-vis des autres et vis-à-vis du système lui-même* »⁴¹⁴. Pour Charles Leben, il est difficile de fournir une réponse à la question

⁴⁰⁷ CHEVALLIER J., « L'ordre juridique », *opus cit.*, p. 8.

⁴⁰⁸ VIRALLY M., *opus cit.*, p. 172.

⁴⁰⁹ LEBEN C., *opus cit.*, p. 30.

⁴¹⁰ CHEVALLIER J., « L'ordre juridique », *opus cit.*, p. 28.

⁴¹¹ Cf. *supra*, Chapitre 1, Section 1, Paragraphe 1.

⁴¹² Pour davantage de développement sur ce point, se référer à VIRALLY M., *opus cit.*, p. 186.

⁴¹³ VIRALLY M., *opus cit.*, p. 186.

⁴¹⁴ LEBEN C., *opus cit.*, p. 30.

de l'origine de cette unité sans passer par la théorie de la norme fondamentale kelsenienne ou de la norme de reconnaissance de Herbert Hart qui est aussi le fondement de la validité de l'ordre juridique. Pourtant une partie de la doctrine conteste à la *Grundnorm*, « *simple supposition intellectuelle* », la possibilité d'expliquer les fondements de l'ordre juridique : Jacques Chevallier, par exemple, préfère évoquer « *une opération instituante* » qui « *traduit tout au plus l'existence d'une simple représentation préalable d'un ordre juridique souhaitable* », tout en rappelant que l'ordre juridique « *est le produit d'une dynamique sociale qui continue à peser sur lui tout au long de son existence* » ; il n'en demeure pas moins, selon lui, que chaque norme juridique « *trouve le fondement de sa validité dans une autre norme du système, hiérarchiquement supérieure* », ce qui fait que l'ordre est composé par « *une série de normes en cascade* ». Cette structure hiérarchique n'est pas une caractéristique de la juridicité si tant est qu'il n'y a « *pas de système sans organisation* » et que « *l'organisation produit de l'ordre* » : c'est davantage le « *caractère formel de cet ordre* » et le fait qu'il est appelé « *à régir sa propre production* » qui la caractérise ; le principe hiérarchique joue en réalité le rôle de « *véritable police interne de l'ordre juridique* » qui permet de préserver « *son unité* »⁴¹⁵.

Pour conserver son unité, son effectivité et son efficacité, l'ordre juridique doit avoir les moyens d'assurer sa continuité. Cette continuité, rendue nécessaire par son existence dans le temps et donc par la tension qu'il subit entre « *les forces de conservation et les forces de changement* », est assurée par une « *transformation permanente* » dans la mesure où celui-ci « *ne peut immobiliser indéfiniment les normes qui le constituent et ne peut pas davantage se renouveler intégralement du jour au lendemain* »⁴¹⁶. Il doit donc subir « *un renouvellement permanent de ses éléments constitutifs* », qui lui permet en réalité de maintenir un « *état stationnaire, par un effort continu d'innovation et de réorganisation* »⁴¹⁷.

L'ordre juridique en tant que système organisé est aussi caractérisé par sa cohésion interne, caractéristique fondamentale, qui « *se traduit par les exigences de*

⁴¹⁵ CHEVALLIER J., « L'ordre juridique », *opus cit.*, pp. 16 et s.

⁴¹⁶ VIRALLY M., *opus cit.*, p. 188

⁴¹⁷ CHEVALLIER J., « L'ordre juridique », *opus cit.*, pp. 25 et s.

compatibilité, de non-contradiction et de complétude »⁴¹⁸. L'idée de compatibilité et de non-contradiction est reprise par Charles Leben sous la dénomination de « *cohérence* »⁴¹⁹ : l'existence de règles incompatibles ou opposées au sein du système juridique est possible mais doit être résolue par ses organes internes. L'idée de complétude, qui fait aussi partie des caractéristiques principales de l'ordre juridique identifiées par Charles Leben, pose quant à elle la question des lacunes : il ne peut y avoir de « *blancs intersticiels* »⁴²⁰ au sein de l'ordre juridique, et si aucune règle ne correspond à un cas existant, il ne s'agit pas d'un « *vacuum juris* » selon Georges Scelle, mais d'une « *compétence discrétionnaire* » laissée aux organes de l'ordre juridique⁴²¹.

2. La possibilité de concevoir d'autres ordres juridiques que l'Etat

Si la possibilité d'ordres juridiques autres qu'étatiques est contestée, la doctrine moniste admet au moins l'existence d'ordres juridiques partiels (a) dont le champ d'application est large (b).

a) L'idée d'ordres juridiques partiels

La doctrine admet l'existence d'ordres juridiques particuliers, distincts de l'ordre étatique bien qu'intégrés à lui. Hans Kelsen distingue ainsi l'ordre juridique « *total* » dont le « *domaine de validité matériel* » est toujours « *illimité* »⁴²², des « *ordres juridiques partiels englobés* »⁴²³ dans celui-ci.

Pour expliquer cette existence, Hans Kelsen introduit la notion de « *corporations* » formées par « *les collectivités organisées, c'est-à-dire les collectivités que fonde un ordre normatif selon les normes duquel certaines fonctions doivent être remplies par des individus qui sont désignés pour les exercer d'une façon prévue par les statuts, c'est-à-dire un ordre normatif qui institue pour ces fonctions des organes spéciaux de cette sorte* »⁴²⁴. Ces corporations, ou « *sociétés* » pour reprendre le terme utilisé par Jean Dabin, sont des sociétés libres « *issues de la volonté de leurs fondateurs et ouvertes à la libre affiliation des membres* » par

⁴¹⁸ *Idem*, p. 14.

⁴¹⁹ LEBEN C., *opus cit.*, pp. 33 et s.

⁴²⁰ CHEVALLIER J., « L'ordre juridique », *opus cit.*, p. 14.

⁴²¹ SCELLE G., « La notion d'ordre juridique », *RDP*, vol. 60, 1944, p. 86.

⁴²² KELSEN H., *Théorie pure du droit, opus cit.*, p. 23.

⁴²³ *Idem*, p. 177.

⁴²⁴ *Ibidem*.

opposition aux sociétés « *nécessaires* » que représentent les Etats par exemple⁴²⁵. C'est cette opposition que reprend à son tour Michel Virally en s'appuyant sur la distinction effectuée par les sociologues entre sociétés « *primaires* » et « *secondaires* », les premières intégrant les individus « *du seul fait de leur naissance* » alors que les secondes requièrent « *une participation volontaire [...] en vue de satisfaire des besoins sociaux particuliers* »⁴²⁶. Il parle, pour sa part, d'« *ordres juridiques spécialisés* » et Georges Scelle d'« *ordres juridiques locaux, régionaux ou spéciaux* »⁴²⁷.

Si, comme le précise Jean Dabin, chacun de ces « *droits sociétaires* » a son domaine et ses sujets, son contenu, sa physionomie propres, déterminés par la spécificité des fins, par le mode ou le degré d'organisation du groupe, dans chacune de ces sociétés se manifeste une « *double série de règles de conduite* » : les règles constituantes ou statutaires et les règles directrices⁴²⁸. Hans Kelsen, on l'a vu, qualifie ces droits sociétaires de « *statuts* » qui s'appliquent à des « *organes* » spécialement désignés pour remplir certaines fonctions : on distingue ainsi les « *organes* » et les « *membres* » des ordres juridiques partiels, ou corporations pour reprendre la terminologie d'Hans Kelsen⁴²⁹. Ce dernier démontre aussi que les corporations sont sujets d'obligations et de droits : « *ceux qui sont établis par l'ordre juridique étatique* » et « *ceux qui sont établis par les statuts de la corporation sur habilitation tenue de l'ordre juridique étatique* »⁴³⁰. Michel Virally rappelle qu'en ce qui concerne ces différents ordres juridiques « *les traits caractéristiques de chacun d'entre eux correspondent à la nature particulière de la société à laquelle il s'applique* »⁴³¹. On verra, par la suite, quelles peuvent être les différentes « sociétés » auxquelles se rattachent ces ordres juridiques partiels.

b) *Un champ d'application large*

La définition de l'ordre juridique partiel, telle qu'on vient de l'exposer, peut être appliquée à des cas nombreux et divers compte tenu de « *l'infinie multiplicité et la*

⁴²⁵ DABIN J., *opus cit.*, p. 22.

⁴²⁶ VIRALLY M., *opus cit.*, p. 199.

⁴²⁷ SCELLE G., *opus cit.*, p. 87.

⁴²⁸ DABIN J., *opus cit.*, p. 22.

⁴²⁹ KELSEN H., *Théorie pure du droit, opus cit.*, p. 178.

⁴³⁰ *Idem*, p. 179.

⁴³¹ VIRALLY M., *opus cit.*, p. 199.

complexité des collectivités et groupements, et par suite des ordres juridiques qui leur correspondent »⁴³².

On compte ainsi différents types de « *sociétés privées à fin d'intérêts privés* »⁴³³ : pour Georges Scelle, il suffit « *d'un lien unique, d'une communauté d'intérêts portant sur un seul objet, pour servir de base à la constitution d'un ordre juridique* »⁴³⁴. Les « *sociétés publiques à fin d'intérêt public* »⁴³⁵ sont aussi susceptibles de former des ordres juridiques « partiels » comme les Etats fédérés, les collectivités locales décentralisées ou encore les établissements publics⁴³⁶.

Ces ordres juridiques ne bénéficient pas d'une totale autonomie : s'ils sont libres de leur organisation interne, ils ne s'en intègrent pas moins à l'ordre juridique étatique. Michel Virally rappelle ainsi que l'association « *est établie par l'acte qui lui donne des statuts, mais repose [...] sur une loi étatique* »⁴³⁷.

Cependant tout groupe lié par une communauté d'intérêts, la famille par exemple, ne suscite pas nécessairement l'apparition d'un ordre juridique spécifique car, selon Michel Virally, « *une société ne donne naissance à un ordre juridique particulier que dans la mesure où elle dispose de sources de droit qui lui sont propres* » et ne fonctionne donc pas selon des principes valables pour toutes les sociétés du même type, ce qui est le cas, pour l'auteur, des familles « *dans les sociétés industrielles contemporaines* » pour le moins⁴³⁸. Pour Georges Scelle, pourtant, la famille devrait être considérée comme un ordre juridique dès l'instant où elle est placée sous l'autorité du *pater familias* à la fois législateur, juge et autorité exécutive ; il reconnaissait cependant que les évolutions sociales rendaient cette observation de moins en moins pertinente⁴³⁹.

⁴³² SCELLE G., *opus cit.*, p. 86.

⁴³³ DABIN J., *opus cit.*, p. 22.

⁴³⁴ SCELLE G., *opus cit.*, p. 88.

⁴³⁵ DABIN J., *opus cit.*, p. 22.

⁴³⁶ Pour davantage de développement sur ces différentes entités se reporter à OST F., VAN DE KERCHOVE M., *De la pyramide au réseau ?*, *opus cit.*, pp. 189 et s.

⁴³⁷ VIRALLY M., *opus cit.*, p. 187.

⁴³⁸ *Idem*, p. 200.

⁴³⁹ Sur ce point voir SCELLE G., *opus cit.*, p. 92.

B. L'émergence de la pensée pluraliste

Bien qu'apparu tardivement en doctrine, le pluralisme est une idée ancienne (1) ainsi qu'une idée complexe (2).

1. Le pluralisme : une idée ancienne

Le pluralisme juridique est une réalité antérieure au monisme (a) et les thèses pluralistes ont persisté malgré la prédominance du point de vue moniste (b).

a) Une réalité antérieure au monisme

Avant l'édification de l'Etat unitaire et centralisé, le pluralisme juridique était la règle. Les autorités qui disposaient du pouvoir d'édicter les règles et de les faire appliquer étaient diverses : parallèlement au potestas dont disposaient les seigneurs sur leurs fiefs, il fallait tenir compte des prérogatives des villes et des corporations ainsi que de l'Eglise. Le pluralisme juridique était le reflet de la réalité : cette problématique « *était explicitement présente à l'esprit des juristes* » et dans les débats doctrinaux relatifs au « *droit public de l'Eglise, à la personnalité juridique des corporations municipales et des ordres professionnels et leur relation à l'Etat, au droit disciplinaire des groupes privés* »⁴⁴⁰. Ainsi, au Moyen-âge, « *chaque espace social était une bigarrure de systèmes juridiques* »⁴⁴¹ qui seront unifiés au moment de la Révolution française. John Gilissen rappelle, pour poursuivre l'exemple tiré de l'expérience juridique issue de la période pré-révolutionnaire en France, que même au moment des monarchies absolues, lorsque « *le roi est considéré comme la source de toute justice [...], de tout droit, encore respecte-t-il les coutumes des différentes régions du royaume* »⁴⁴². Au sein de l'Ancien régime, qualifié par l'auteur de « *régime des corps intermédiaires* », existaient ainsi des « *règles normatives propres* » à la noblesse, au clergé ou encore aux corporations de métiers.

b) Une idée persistante malgré la prédominance du monisme

En s'imposant comme modèle de référence dans la pensée juridique, « *l'idéologie moniste* » a sans doute « *évacué et occulté le fait du pluralisme juridique* »⁴⁴³ : les juristes en étant venus à identifier le droit à l'Etat, dès l'instant où « *des exceptions se manifestent à cette unité du système juridique, ils s'emploieront à*

⁴⁴⁰ ROCHER G., *opus cit.*, p. 95.

⁴⁴¹ CARBONNIER J., *Sociologie juridique, opus cit.*, p. 357.

⁴⁴² GILISSEN J., « Introduction à l'étude comparée du pluralisme juridique », in GILISSEN J. (dir.), *Le pluralisme juridique*, Bruxelles, Ed. de l'Université de Bruxelles, 1972, p. 12.

⁴⁴³ ROCHER G., *opus cit.*, p. 96.

les faire rentrer dans l'ordre »⁴⁴⁴ ; la sociologie du droit a, en revanche, continué à reconnaître le caractère « *multiple et hétérogène* » du droit et accepté l'idée « *qu'au même moment, dans le même espace social, peuvent coexister plusieurs systèmes juridiques* »⁴⁴⁵. Si le monisme est devenu la norme, c'est parce que l'ordre juridique étatique « *en se substituant, ou du moins en se superposant, aux ordres juridiques préexistants* » est devenu « *le seul cadre juridique de référence* » et a pu ainsi « *imposer progressivement sa suprématie* »⁴⁴⁶.

La conception moniste prête cependant à discussion: si la place qu'a pris l'Etat moderne dans la production et l'application du droit est primordiale, il n'en demeure pas moins que l'ordre juridique étatique « *n'est jamais parvenu à ramener à lui et à condenser l'intégralité des phénomènes juridiques* » et qu'il « *s'est toujours trouvé pris à revers et court-circuité par des normes se formant en d'autres lieux et échappant au moins en partie à sa médiation* »⁴⁴⁷. Le fait de concevoir l'ordre juridique étatique « *comme exclusif de tout autre* » a donc pu être qualifié par la doctrine comme étant « *une erreur* »⁴⁴⁸ : certains auteurs ont pu même aller jusqu'à dénoncer « *la fausseté de l'image de modernité* » qui a permis au positivisme étatique de « *capturer la science du droit* »⁴⁴⁹.

Les plus fervents défenseurs du positivisme étatique en sont venus parfois à reconnaître l'existence de fait du pluralisme : Georges Ripert regrette ainsi que « *chaque profession, chaque groupement, chaque classe, obtient peu à peu un droit qui lui est propre* »⁴⁵⁰, allant même jusqu'à établir une distinction entre « *droit de la profession* » et « *droit corporatif* ». Léon Ingber relève que d'autres auteurs déplorent la fragmentation du droit comme Louis Josserand qui qualifie l'existence d'une pluralité de droits de « *mouvement contre-révolutionnaire* »⁴⁵¹. Certains ont d'ailleurs admis l'existence du pluralisme avant d'évoluer vers un monisme pur : ainsi Jean Dabin, a d'abord reconnu l'existence du pluralisme - tout en avertissant que « *porté à*

⁴⁴⁴ CARBONNIER J., *Sociologie juridique, opus cit.*, p. 356.

⁴⁴⁵ *Ibidem*.

⁴⁴⁶ CHEVALLIER J., « Vers un droit post-moderne? Les transformations de la régulation juridique », *RDP*, n° 3, 1998 p. 665.

⁴⁴⁷ *Idem*, p. 673.

⁴⁴⁸ SCELLE G., *opus cit.*, p. 87.

⁴⁴⁹ RIGAUX F., « Le droit au singulier et au pluriel », *RIEJ*, n° 9, 1982, p. 17.

⁴⁵⁰ RIPERT G., *Le régime démocratique et le droit civil moderne*, Paris, L.G.D.J., pp. 365-366, cité par INGBER L., *opus cit.*, p. 60.

⁴⁵¹ JOSSERAND L., « Sur la reconstitution d'un droit de classe », *Recueil hebdomadaire*, Dalloz, 1937, pp. 1 et s., cité par INGBER L., *opus cit.*, p. 61.

l'extrême, [il] mènerait à la dissolution du droit comme règle » - avant d'écrire quelques années plus tard que « seul est souverain, pleinement et sans limites, le groupe qui parvient à dicter aux autres sa volonté »⁴⁵².

2. Une idée complexe

Le pluralisme fait l'objet de justifications disparates (a) et de différentes définitions (b).

a) Des justifications disparates

Si elle correspond à une réalité ancienne, la pensée pluraliste est toujours en quête de théorisation : les auteurs qui contestent la vision unitaire du droit et de l'Etat ne forment pas « une école de pensée homogène » bien « qu'ils s'inscrivent tous dans un mouvement doctrinal promouvant une théorie pluraliste censée rendre davantage compte de la réalité sociale »⁴⁵³. La grande diversité des théories pluralistes s'explique notamment par le fait que les auteurs ont été influencés par les « préoccupations du moment » : on pourrait ainsi distinguer, selon Hugues Moutouh, parmi les motivations de la doctrine, la « lutte contre le libéralisme et l'individualisme juridique au début du 20^e siècle », la « lutte contre l'Etat colonial avant et après la Seconde Guerre mondiale », ou encore la « réhabilitation des sociétés autochtones ». François Rigaux développe l'idée que dans la mesure où les « peuples » et les Etats ne coïncident pas toujours parfaitement en raison de multiples facteurs historiques, peut émerger au sein d'un Etat un « ordre juridique populaire »⁴⁵⁴ qui pourra aller jusqu'à tenter de renverser l'ordre étatique. L'auteur se réfère à la « guerre de libération du peuple espagnol révolté contre Joseph Bonaparte », l'on pourrait aussi citer, par exemple, le Gouvernement Provisoire de la République Française. En outre, les droits constitués et respectés par les minorités linguistiques, religieuses ou culturelles brouillent la frontière claire établie par Jean Dabin entre sociétés nécessaires et sociétés libres.

Une distinction peut être opérée au sein des thèses pluralistes entre un courant « étatiste », qui explique l'existence de foyers de droit extra-étatiques par une

⁴⁵² DABIN J., « Droit de classe et droit commun – quelques réflexions critiques », in *Recueil d'études en l'honneur d'Edouard Lambert*, III, Paris, 1938, p. 69, puis DABIN J., *L'Etat ou le Politique*, Paris, Dalloz, 1957, p.276, cité par INGBER L., *opus cit.*, p. 62.

⁴⁵³ MOUTOUH H., « Pluralisme juridique » in ALLAND D. et RIALS S. (dir.), *Dictionnaire de la culture juridique*, *opus cit.*

⁴⁵⁴ RIGAUX F., *opus cit.*, p. 20.

« *concession* » de l'Etat et un courant « *spontanéiste* », qui reconnaît que du droit peut « *se créer spontanément en dehors de l'Etat* »⁴⁵⁵.

Aux Etats-Unis, c'est le détour par la théorie des organisations qui va favoriser l'acclimatation des théories pluralistes, ce qui fait dire à Jean Carbonnier que les doctrines francophones et anglophones « *se sont développées dans une ignorance réciproque* »⁴⁵⁶.

b) Les différentes définitions

Jean Carbonnier donne sa définition du pluralisme du point de vue de la sociologie juridique : « *au même moment, dans le même espace social, peuvent coexister plusieurs systèmes juridiques, le système étatique certes, mais d'autres, avec lui, indépendants de lui, éventuellement ses rivaux* »⁴⁵⁷. Jean-Guy Belley, dans le *Dictionnaire encyclopédique de théorie et de sociologie du droit*, distingue la définition du pluralisme en droit de la définition qu'en donne la sociologie du droit : en sociologie du droit, le pluralisme se rapporte ainsi à la « *coexistence d'une pluralité de cadres ou systèmes de droit au sein d'une unité d'analyse sociologique donnée (société locale, nationale, mondiale)* »⁴⁵⁸ ; cette définition se rapproche de celle donnée par Jean Carbonnier. En droit, il conviendrait de distinguer le pluralisme au sein d'un même ordre juridique du pluralisme des ordres juridiques.

Au sein d'un même ordre juridique, le pluralisme correspond à l'existence simultanée « *de règles de droit différentes s'appliquant à des situations identiques* » : cette dernière définition correspond à ce que Jean Carbonnier qualifie de « *pluralisme judiciaire* »⁴⁵⁹ qui signifie qu'en fonction du juge, du temps et du lieu la solution apportée à deux situations identiques pourra être différente ; ce faisant il se réfère aux travaux de Jean-Guy Belley pour lequel « *ce n'est pas l'ordre qui est la clé de la vie sociale, c'est le conflit* » et le pluralisme est le résultat de la pluralité des juridictions⁴⁶⁰. Cette définition du pluralisme a pu aussi être envisagée sous un autre angle⁴⁶¹ en considérant l'existence « *de mécanismes juridiques différents* »

⁴⁵⁵ CARBONNIER J., *Sociologie juridique, opus cit.*, p. 363.

⁴⁵⁶ *Ibidem.*

⁴⁵⁷ *Idem*, p. 356.

⁴⁵⁸ BELLEY J.-G., « Pluralisme juridique » in ARNAUD A.-J., BELLEY J.-G., *et al.* (dir.), *opus cit.*

⁴⁵⁹ CARBONNIER J., *Sociologie juridique, opus cit.*, p. 361.

⁴⁶⁰ *Idem*, p. 363.

⁴⁶¹ C'est la définition de Jacques VANDERLINDEN dans « Le pluralisme juridique. Essai de synthèse », in GILISSEN J. (dir.), *Le pluralisme juridique*, Bruxelles, Ed. de l'Université de Bruxelles, 1972, pp. 19-20. En 1993, il revient sur cette définition et à la suite d'une argumentation

s'appliquant à des situations identiques en fonction cette fois-ci, non des solutions apportées par les organes de jugement, mais du groupe social auquel la règle s'applique⁴⁶².

En ce qui concerne le pluralisme des ordres juridiques, qui correspond à la « *coexistence d'une pluralité d'ordres juridiques distincts qui établissent ou non entre eux des rapports de droit* »⁴⁶³, Jean Carbonnier met en garde contre « *la grande illusion du pluralisme* » et contre la confusion entre droit et infra-droit, en invitant à ne pas prendre pour juridique des « *phénomènes infra-juridiques* »⁴⁶⁴. Cette mise en garde relègue au second plan la question du pluralisme qui n'est que le reflet de « *la seule question qui compte réellement, et qui n'a toujours pas trouvé de réponse* »⁴⁶⁵ qui est celle de savoir ce qu'est le droit.

§ 2. *Les théories en présence*

Afin de mieux saisir les controverses qui ont pu opposer monistes et pluralistes, il est nécessaire d'exposer les différentes acceptions du pluralisme telles qu'elles ont été élaborées par les auteurs. Les sociologues du droit ont joué un rôle important dans l'essor de la pensée pluraliste et plus largement dans « *la mise en lumière [du] rôle des forces sociales dans la création du droit* »⁴⁶⁶. Les théories pluralistes se sont développées, en effet, à l'intersection du champ sociologique et du champ juridique (A). Parallèlement, la théorie institutionnelle (B) s'est nourrie des conceptions du pluralisme juridique naissant pour développer une conception des sources du droit et des groupements qui participe aux conceptions pluralistes.

qui prend le revers de sa démonstration antérieure, il propose la définition suivante : « *situation, pour un individu, dans laquelle des mécanismes juridiques relevant d'ordonnements différents sont susceptibles de s'appliquer à cette situation.* » in « *Vers une nouvelle conception du pluralisme juridique* », *Revue de la Recherche Juridique, Droit prospectif*, Presses Universitaires d'Aix-Marseille, 1993-2, p. 583.

⁴⁶² Dans une autre mesure, cette définition est illustrée par la confrontation entre la conception universaliste des Droits de l'Homme et la prise en compte des particularismes et du « *pluralisme des convictions et des représentations du monde* ». REDOR-FICHOT M.-J., « *Universalisme et pluralisme* » in FONTAINE L. (dir.), *opus cit.*, p. 190.

⁴⁶³ BELLEY J.-G., « *Pluralisme juridique* », in ARNAUD A.-J., BELLEY J.-G. et al. (dir.), *opus cit.*

⁴⁶⁴ CARBONNIER J., *Sociologie juridique, opus cit.*, p. 361

⁴⁶⁵ MOUTOUH H., *opus cit.*

⁴⁶⁶ INGBER L., *opus cit.*, p. 65.

A. *Le pluralisme chez les sociologues et les juristes*

Eugen Ehrlich et Georges Gurvitch, deux auteurs du début du siècle dernier, tous deux juristes de formation mais qui s'intéressent très vite à la sociologie juridique, sont considérés comme les précurseurs des théories du pluralisme juridique (1) ; la pensée pluraliste va se développer par la suite à la fois en droit et en sociologie (2).

1. *Eugen Ehrlich et Georges Gurvitch : deux précurseurs*

Eugen Ehrlich et Georges Gurvitch proposent une définition du droit particulière (a) qui permet notamment d'expliquer la création du droit dans les groupements (b).

a) *Une définition du droit particulière*

« Parmi les fondateurs de la sociologie du droit, Eugen Ehrlich et Georges Gurvitch se distinguent par leur insistance à placer la notion de pluralisme juridique à la base même de la problématique de la discipline »⁴⁶⁷.

C'est Eugen Ehrlich, le véritable initiateur de la sociologie juridique, qui a développé le premier la doctrine du pluralisme juridique, en élaborant une théorie *du droit vivant*⁴⁶⁸ selon laquelle « le centre de gravité de l'évolution du droit ne se trouve ni dans la législation, ni dans la science juridique, ni dans la décision judiciaire, mais dans la société elle-même »⁴⁶⁹. Ce « droit vivant » s'oppose au droit de l'Etat « qui tend à la permanence et à la conservation » et c'est au juriste et à la jurisprudence de résoudre ces tensions : il s'agit d'une « véritable théorie du pluralisme juridique »⁴⁷⁰. Pour Eugen Ehrlich, la norme juridique est toujours dérivée de « faits sociaux », seules les « normes de décisions » étant établies par l'Etat et dépendent de lui : le « centre de gravité du droit » ne se situe donc pas, selon lui, dans les « règles formelles du droit étatique »⁴⁷¹.

Georges Gurvitch rappelle qu'Eugen Ehrlich s'était par ailleurs attaché à démontrer que chez les Romains « l'opposition du *jus publicum* et du *jus civile* et plus largement du *jus privatum* [...] désignait une opposition des espèces de droit selon leurs sources étatiques ou extra-étatiques et non selon leurs structures

⁴⁶⁷ BELLEY J.-G., « Pluralisme juridique », in ARNAUD A.-J., BELLEY J.-G., et al. (dir.), *opus cit.*

⁴⁶⁸ Dans son ouvrage *Grundlegung der Soziologie des Rechts (Fondements de la sociologie du droit)* paru en 1913.

⁴⁶⁹ MOUTOUH H., « Pluralisme juridique », *opus cit.*

⁴⁷⁰ INGBER L., *opus cit.*, p. 68.

⁴⁷¹ BELLEY J.-G., « Pluralisme juridique », in ARNAUD A.-J., BELLEY J.-G. et al. (dir.), *opus cit.*

internes»⁴⁷². Pourtant, en ce qui concerne la question des sources du droit, c'est Georges Gurvitch qui a les positions les plus « radicales » car « *il n'accorde presque aucun intérêt aux règles d'origine étatique* »⁴⁷³ : pour lui, en effet, il existe « *un fossé entre les concepts des juristes et la vie réelle du droit* » dû au préjugé essentiellement individualiste du droit notamment parce que « *la volonté commandante de l'individu en petit (l'homme) ou en grand (l'Etat centralisé absorbant ses membres dans une unité simple)*» est « *considérée comme fondement exclusif de la force obligatoire du droit* »⁴⁷⁴. Georges Gurvitch qualifie le pouvoir de l'individu « en petit » de droit de *coordination* et le pouvoir de l'individu « en grand » de droit de *subordination* qu'il oppose au « *droit social* » : « *droit autonome de communion par lequel s'intègre d'une façon objective toute totalité active, concrète et réelle incarnant une valeur positive, droit d'intégration* »⁴⁷⁵. Il insiste sur le fait que le droit « *n'est pas un ordre purement négatif et limitatif* » mais qu'il est aussi « *un ordre de collaboration positive, de soutien, d'aide, de conformité* »⁴⁷⁶.

Cette conception du « *droit d'intégration* » fait de Georges Gurvitch celui qui « *en France, a construit le plus systématiquement le pluralisme juridique* »⁴⁷⁷.

b) Une explication de la création du droit dans les groupements

Léon Ingber souligne que pour Eugen Ehrlich « *le droit se développe de façon infiniment plus riche et diversifiée au sein des différents groupes sociaux dans lesquels les individus trouvent leur place* »⁴⁷⁸.

C'est aussi l'existence du groupe, de la société, des liens entre les hommes, qui est à la source du « *droit social* » de Georges Gurvitch : ainsi « *le droit social précède dans sa couche primaire, toute organisation du groupe et ne peut s'exprimer d'une façon organisée que si l'association est fondée sur le droit de la communauté sous-jacente objective et en est pénétrée* ». L'auteur oppose ainsi « *l'association égalitaire de collaboration* » à « *l'association hiérarchique de domination* »⁴⁷⁹ : parce qu'il n'est pas un droit de subordination, le droit social tire « *sa force obligatoire de*

⁴⁷² GURVITCH G., *L'idée du droit social*, Thèse principale pour le doctorat ès-lettres, Université de Paris-Faculté des lettres, Paris, Recueil Sirey, 1931, p. 13.

⁴⁷³ MOUTOUH H., *opus cit.*

⁴⁷⁴ GURVITCH G., *opus cit.*, p. 5.

⁴⁷⁵ *Idem*, pp. 6 et 11.

⁴⁷⁶ GURVITCH G., *opus cit.*, p. 19.

⁴⁷⁷ CARBONNIER J., *Sociologie juridique, opus cit.*, p. 357.

⁴⁷⁸ INGBER L., *opus cit.*, p. 67.

⁴⁷⁹ GURVITCH G., *opus cit.*, p. 16.

la totalité dans laquelle il s'intègre » ; il y a donc, selon Georges Gurvitch « *un droit autonome de chaque groupe [...] engendré directement par lui* »⁴⁸⁰.

Organisé, le droit social s'adresse aux « *personnes collectives complexes [...] qui absorbent la multiplicité de leurs membres dans la volonté unique de la corporation ou de l'établissement* »⁴⁸¹. Cependant, Georges Gurvitch reconnaît qu'un groupe peut générer son propre « *ordre de droit individuel, droit de coordination* » qui tire sa force de « *l'autorité du commerce existant entre ses membres* » en raison de « *leur liaison réciproque l'un à l'autre* ». Ainsi, l'Eglise catholique au Moyen-âge a pu avoir un droit statutaire et disciplinaire propre mais aussi un « *droit contractuel et droit d'obligation pour régler les relations* » de ses membres. Par ailleurs, selon Georges Gurvitch « *le groupe peut aussi dans ses rapports extérieurs être intégré dans un tout plus vaste, et devenir ainsi sujet d'un droit social nouveau* » et l'auteur de citer comme exemple les syndicats membres de la Confédération générale du travail⁴⁸². L'une des caractéristiques du droit social en tant que droit d'intégration est qu'il n'est pas lié à une contrainte inconditionnée et « *peut pleinement se réaliser dans la plupart des cas par une contrainte relative à laquelle on peut se soustraire* »⁴⁸³. Mais Georges Gurvitch est obligé de reconnaître la particularité du droit étatique qui, bien que « *de structure entièrement démocratique* », est sanctionné par une contrainte « *inconditionnée* ». L'auteur surmonte cet obstacle en qualifiant le droit d'un Etat démocratique de « *droit social condensé* »⁴⁸⁴.

Il existe donc dans le pluralisme de Georges Gurvitch plusieurs déclinaisons du droit social parmi lesquelles on peut citer : « *le droit social pur et indépendant* », indépendant étant entendu comme équivalent ou supérieur à l'ordre juridique étatique, le droit international par exemple ou bien encore « *le droit social pur, mais soumis à la tutelle étatique* », catégorie au sein de laquelle figure le parti politique⁴⁸⁵. Pour Georges Gurvitch, si chaque union active de valeurs positives fait naître un droit

⁴⁸⁰ *Idem*, p. 19.

⁴⁸¹ *Idem*, p. 16.

⁴⁸² *Idem*, pp. 19 à 21. Ce droit individuel demeure pour l'auteur basé sur « le tout » mais d'une façon indirecte et intermédiaire.

⁴⁸³ *Idem*, p. 15.

⁴⁸⁴ *Idem*, p. 28. L'auteur signale la différence entre l'ordre juridique d'un Etat démocratique dans lequel le pouvoir demeure un pouvoir d'intégration car il est fondé sur le droit social de l'ordre juridique d'un Etat non démocratique qui est un droit subordinatif caractérisé par le fait que « *le lien qui unit l'organisation avec la communauté objective une fois rompu, il n'y a que des gouvernants qui commandent et des gouvernés qui se soumettent* ».

⁴⁸⁵ *Idem*, pp. 53 à 63.

d'intégration, « *droit social pur de caractère particulariste* », celui-ci est tout de même soumis à l'ordre étatique notamment parce que c'est le seul moyen de garantir « *la liberté et la sécurité individuelles* » contre « *l'abus du pouvoir social dans des groupements où il se manifeste d'une façon particulièrement intense* »⁴⁸⁶. Quant au droit de l'Etat, c'est un « *ordre social condensé* » car tout en étant « *pénétré par le droit social qui se dégage de la communauté politique sous-jacente* », il se caractérise par « *le monopole de la contrainte inconditionnée dans les limites de la propre compétence de l'Etat* »⁴⁸⁷.

2. Le développement de la pensée pluraliste

La pensée pluraliste n'a cessé de connaître des développements tant chez les juristes (a) que chez les sociologues (b).

a) Les juristes

Les thèses pluralistes se sont développées dans différents pays. Avant Eugen Ehrlich, en Allemagne, Otto von Gierke, rejetait le monopole de la création du droit par l'Etat, car « *la source dernière du droit réside bien plutôt dans la conscience commune d'une existence sociale* » et ainsi « *d'autres organismes sociaux que l'Etat peuvent formuler le droit* »⁴⁸⁸.

En France, Léon Duguit, développe sa propre définition de la règle de droit, évoquée précédemment, qui se réfère à « *la conscience de la masse des individus* » et qui détache donc de l'Etat l'existence de la règle de droit. Ainsi, pour lui, les groupements génèrent des normes morales, sociales ou économiques qui deviennent juridiques sous l'influence de la contrainte sociale⁴⁸⁹. Georges Del Vecchio, en Italie, reconnaît, lui aussi, aux groupements la possibilité de créer leur propre droit : « *tout groupement social tend naturellement à créer son propre droit, ou mieux, dans la mesure où il est une organisation et non un simple chaos, possède déjà en lui-même, réalisée d'une certaine manière, la forme logique du droit et continue à vivre de la même manière* ». Mais l'auteur, pour reconnaître aux groupements la capacité de

⁴⁸⁶ *Idem*, p. 64.

⁴⁸⁷ *Idem*, pp. 83-85.

⁴⁸⁸ VON GIERKE O., *Le fondement du droit public et les nouvelles théories du droit public*, Tubingen, 1874, p. 179, cité par INGBER L., *opus cit.*, p. 65.

⁴⁸⁹ INGBER L., *opus cit.*, p. 65 qui se réfère à DUGUIT L., *Traité de droit constitutionnel*, tome 1, Paris, 1927.

créer leur propre droit, émet une condition : il faut qu'ils n'aient pas « *en naissant, reçu du dehors un système juridique déjà formé* »⁴⁹⁰.

L'on trouve aussi une déclinaison des idées pluralistes chez les sociologues du droit, mais ceux-ci, notamment parce que « *leur formation fut principalement juridique* »⁴⁹¹, centrent leurs analyses autour de l'étude du droit étatique. Jean-Guy Belley, selon lequel la sociologie du droit des juristes « *s'institutionnalise à titre de sociologie appliquée du droit étatique* », remarque que celle-ci s'intéressera beaucoup au pluralisme juridique intraétatique⁴⁹². Il en est ainsi lorsque Jean Carbonnier insiste particulièrement sur la notion « d'infra droit » pour désigner les systèmes normatifs des sous-groupes, en maintenant comme référence principale l'ordre juridique étatique⁴⁹³. Pour André-Jean Arnaud, qui reprend à son tour la notion d'infra-droit, le droit des groupes sociaux est « *un concurrent dynamique du droit de l'Etat* » qui serait la manifestation « *d'un mouvement social porteur d'une rationalité juridique opposée à celle du droit imposé par l'autorité politique* »⁴⁹⁴.

Lon L. Fuller a développé, quant à lui, une théorie du droit plus authentiquement pluraliste, en dégagant l'idée de « *systèmes juridiques miniatures* » qui font partie du droit et sont constitués par des systèmes plus petits tels que les associations professionnelles, les églises ou encore les universités⁴⁹⁵ ; le rôle du droit consiste en effet en « *une entreprise de rationalisation de l'activité sociale* »⁴⁹⁶ et les groupements constituent des systèmes juridiques innombrables.

b) Les sociologues

A côté des conceptions de Georges Gurvitch et Eugen Ehrlich, qui remettaient en question le rôle de l'Etat dans la construction du droit en privilégiant le rôle prédominant d'une forme d'action sociale, la conception de Max Weber établit la

⁴⁹⁰ DEL VECCHIO G., *Philosophie du droit*, Paris, Dalloz, 1952, pp. 365 et 367, cité par INGBER L., *opus cit.*, p. 69.

⁴⁹¹ BELLEY J.-G., « Pluralisme juridique », in ARNAUD A.-J., BELLEY J.-G. *et al.* (dir.), *opus cit.*

⁴⁹² BELLEY J.-G., « L'Etat et la régulation juridique des sociétés globales : pour une problématique du pluralisme juridique », *Sociologie et sociétés*, vol. 18, n° 1, 1986, p. 20.

⁴⁹³ CARBONNIER J., *Sociologie juridique, opus cit.*, p. 360.

⁴⁹⁴ BELLEY J.-G., « Pluralisme juridique », in ARNAUD A.-J., BELLEY J.-G. *et al.* (dir.), *opus cit.* et « L'Etat et la régulation juridique... », *opus cit.*, p. 21.

⁴⁹⁵ ROCHER G., *opus cit.*, p. 114.

⁴⁹⁶ BELLEY J.-G., « L'Etat et la régulation juridique... », *opus cit.*, p. 26. Concernant Lon L. Fuller, les deux auteurs se réfèrent notamment à FULLER L.L., *The Morality of Law*, New Haven, Yale University Press, 1964.

juridicité à partir de l'idée de coercition : l'on peut parler « *d'ordre juridique partout où il faut compter avec l'emploi de moyens de coercition quelconques, physiques ou psychiques, et où cet emploi est entre les mains d'un appareil de coercition* »⁴⁹⁷.

Plus tard, la sociologie du droit a développé ses propres conceptions du pluralisme, indépendamment des juristes : parmi ces sociologues on trouve Stuart Henry et Jean-Guy Belley, inspirés directement par Eugen Ehrlich et Georges Gurvitch. Pour Stuart Henry, il est nécessaire de « *rompre avec l'idéologie juridique qui tend à la réification du droit positif comme entité artificiellement détachée du contexte social dynamique de sa création et de son application* » ; celui-ci insiste sur le rapport dialectique entre le formel et l'informel ainsi que sur les composantes privées et publiques du contrôle social⁴⁹⁸. Pour Jean-Guy Belley, il est aussi nécessaire d'étudier le mode de partage de la régulation juridique entre « *l'Etat et les autres instances de pouvoir, aussi bien dans l'ordre symbolique de la régulation des représentations que dans l'ordre instrumental de la régulation des comportements* »⁴⁹⁹. Boaventura de Sousa Santos développe quant à lui une théorie du pluralisme dont Jean-Guy Belley qualifie l'inspiration de marxiste, en raison de l'importance accordée à la fonction sociale du droit en tant qu'outil de domination. L'auteur distingue ainsi quatre espaces de production de droit distincts : le droit domestique, le droit de la production, le droit territorial et le droit systémique (c'est-à-dire le droit des nations).

Les théories pluralistes se sont aussi tout naturellement développées au sein de la sociologie des organisations où « *l'idée s'est graduellement répandue que les caractéristiques fondamentales du droit et de la justice [...] se révélaient applicables dans leur substance à un grand nombre de cadres sociaux où s'exerce une conduite collective des conduites* ». Amenés à étudier le droit interne des organismes publics et privés, les sociologues des organisations ont cherché à démontrer au sein de ces groupes « *la constitution d'un régime de relations interpersonnelles et collectives*

⁴⁹⁷ WEBER M., *Sociologie du droit*, Paris, PUF, 1986, note 3, p. 327 cité par ROCHER G., *opus cit.*, p. 113.

⁴⁹⁸ BELLEY J.-G., « Pluralisme juridique », in ARNAUD A.-J., BELLEY J.-G., *et al.* (dir.), *opus cit.*

⁴⁹⁹ *Idem.*

basées sur le principe de légalité »⁵⁰⁰ ; William M. Evan analyse, par exemple, les rapports entre les systèmes juridiques privés et le système juridique public⁵⁰¹.

Une autre discipline connue pour avoir contribué à l'étude du pluralisme juridique est l'anthropologie juridique. Celle-ci considère notamment qu'à « *la pluralité des groupes sociaux, correspondent des systèmes juridiques multiples agencés suivant des rapports de collaboration, coexistence, compétition et négation* »⁵⁰². Si, à l'origine, c'est par l'étude des conflits et notamment au sein des sociétés primitives que l'anthropologie juridique a été amenée à mettre en lumière « *la pluralité des cadres sociaux qui se révèlent être les foyers multiples d'une régulation juridique plus ou moins décentralisée* »⁵⁰³, ce pluralisme a une vocation universelle. Norbert Rouland insiste sur le fait que « *le pluralisme juridique n'est pas obligatoirement antagoniste du droit étatique* » car l'Etat peut se servir du pluralisme afin de « *réduire les tensions sociales, ou rendre plus efficace son autorité* ». Il relève aussi que, dans les « *sociétés traditionnelles* », le pluralisme juridique consiste dans « *la différence existant entre les règles régissant les rapports entre les groupes et les relations internes aux groupes* »⁵⁰⁴.

B. La théorie institutionnelle

La définition de l'institution va être fondée sur l'approche « *la plus classique* »⁵⁰⁵, celle qui émane, dans la tradition juridique française, des travaux de Maurice Hauriou (1). Afin de montrer comment, dès son origine, la théorie institutionnelle contribue à enrichir la perspective pluraliste, on s'attachera à approfondir la question des rapports entre droit et institutions (2).

1. La définition de l'institution

Maurice Hauriou distingue les « *institutions-personnes* » que sont « *les corps constitués* » des « *institutions-choses* » qui ne sont constituées que par une idée qui

⁵⁰⁰ BELLEY J.-G., « L'Etat et la régulation juridique... », *opus cit.*, pp. 25-26.

⁵⁰¹ ROCHER G., *opus cit.*, p. 114, l'auteur cite l'article de EVAN W.M., « Public and Private Legal Systems », in EVAN W.M. ed., *Law and Sociology*, New-York, The Free Press of Glencoe, 1962, pp. 164-184.

⁵⁰² ROULAND N., « Pluralisme juridique (Théorie anthropologique) », in ARNAUD A.-J., BELLEY J.-G., *et al.* (dir.), *opus cit.*

⁵⁰³ BELLEY J.-G., « L'Etat et la régulation juridique... », *opus cit.*, p. 24. Les auteurs ici pris en exemple en tant que référence sont Karl N. Llewellyn et E. Adamson Hoebel et leur ouvrage publié pour la première fois en 1941 sur les indiens cheyennes.

⁵⁰⁴ ROULAND N., « Pluralisme juridique (Théorie anthropologique) », in ARNAUD A.-J., BELLEY J.-G., *et al.* (dir.), *opus cit.*

⁵⁰⁵ CHEVALLIER J., « L'analyse institutionnelle », *opus cit.*, p. 6.

« *se propage et vit dans le milieu social* »⁵⁰⁶. On ne s'intéressera dans les développements suivants qu'au premier type d'institution, l'institution en tant que groupement (1) qui, comme on va le montrer, trouve ses origines, au cœur de la société (2).

a) *L'institution groupement*

Il n'est pas question d'évoquer ici le cheminement progressif de la théorie institutionnelle du droit ni d'en saisir l'ensemble des métamorphoses mais plutôt de mettre en lumière ses caractéristiques principales permettant d'établir un lien entre l'idée d'institution et celle de groupement. L'analyse de Maurice Hauriou a fortement marqué l'approche des institutions : inspiré par les travaux de sociologues tels qu'Emile Durkheim et Marcel Mauss, celui-ci souhaite ajouter une dimension subjective à la conception sociologique de l'institution alors entendue comme « *l'ensemble des actes et des idées tout institué que les individus trouvent devant eux et qui s'imposent plus ou moins à eux* »⁵⁰⁷. A la fin du cheminement de son œuvre, Maurice Hauriou définit l'institution ainsi : « *idée d'œuvre ou d'entreprise qui se réalise et dure juridiquement dans un milieu social ; pour la réalisation de cette idée, un pouvoir s'organise qui lui procure des organes ; d'autre part, entre les membres du groupe social intéressé à la réalisation de l'idée, il se produit des manifestations de communion dirigées par les organes du pouvoir et réglées par des procédures* »⁵⁰⁸.

De son côté, Santi Romano, contemporain de Maurice Hauriou, considère comme « *mal fondée* » la volonté de Maurice Hauriou de limiter le concept d'institution « *à une seule espèce d'organisations sociales ayant atteint un certain degré de développement et de perfection* »⁵⁰⁹ et propose sa propre définition de l'institution qui peut être constituée par « *tout être ou corps social* ». Pour Santi Romano l'institution doit « *avoir une existence objective et concrète* », être « *une manifestation de la nature sociale et non purement individuelle de l'homme* », être « *une entité close, pouvant être considérée en soi et pour soi* » qui est « *une unité*

⁵⁰⁶ HAURIOU M., « La théorie de l'institution et de la fondation », *opus cit.*, p. 10.

⁵⁰⁷ Définition de Marcel Mauss citée par MILLARD E., « Hauriou et la théorie de l'institution », *Droit et Société*, n° 30/31, 1995, p. 388.

⁵⁰⁸ HAURIOU M., « La théorie de l'institution et de la fondation », *opus cit.*, p. 10.

⁵⁰⁹ ROMANO S., *opus cit.*, p. 23.

stable et permanente, qui ne perd donc pas nécessairement son identité à la suite de mutations »⁵¹⁰.

Santi Romano et Maurice Hauriou ont donc élaboré un modèle théorique de l'institution à la même époque, sans pour autant avoir, comme le remarque ou le regrette, Eric Millard, véritablement confronté leurs analyses⁵¹¹ : la critique de Maurice Hauriou par Santi Romano se réfère par exemple aux développements contenus dans les *Principes de droit public* datant de 1916 et l'auteur n'actualise pas son propos par la prise en compte des écrits ultérieurs de Maurice Hauriou.

En France, à la suite de Maurice Hauriou, Georges Renard se consacrera à la théorie de l'institution qu'il s'attachera à décliner sous un angle théologique⁵¹². Les usages de la théorie des institutions peuvent donc être multiples : celle-ci a été appliquée à l'entreprise, par exemple par Paul Durand qui y voit un groupement organisé où les pouvoirs du chef d'entreprise sont exercés en vue du bien commun : « *employeurs et salariés font en effet partie d'un même organisme et leurs intérêts sont solidaires* »⁵¹³ ; elle a été utilisée par Georges Burdeau pour analyser l'Etat et son « *concept d'idée de droit, central dans sa théorie de l'Etat, est directement inspiré de l'idée d'œuvre chère à Hauriou* »⁵¹⁴.

b) L'institution au cœur de la société

Dès 1898, Maurice Hauriou affirme qu'au cours de leur évolution les rapports sociaux « *se doublent de représentations mentales* » et que « *les organisations se créent, et les fonctions, puis elles font leur théorie et leur déontologie* » : c'est ainsi qu' « *à l'organisation brute succède l'institution* »⁵¹⁵. L'institution née des liens sociaux est donc un démembrement de la société, elle la construit tout autant qu'elle en est issue. Comme le note Jean-Arnaud Mazères « *cette notion est profondément enracinée dans le social où elle trouve sa source, ses déterminations et ses finalités* »⁵¹⁶.

⁵¹⁰ *Idem*, pp. 25-28.

⁵¹¹ MILLARD E., « Hauriou et la théorie de l'institution », *opus cit.*, p. 389.

⁵¹² RENARD G., *La philosophie de l'institution*, Paris, Recueil Sirey, 1939.

⁵¹³ LOCHAK D., « Institution », in ARNAUD A.-J., BELLEY J.-G. *et al.* (dir), *opus cit.*

⁵¹⁴ *Idem*.

⁵¹⁵ HAURIOU M., *Leçons sur le mouvement social* données à Toulouse, Larose, 1899, cité par MAZERES J.-A., « La théorie de l'institution de Maurice Hauriou ou l'oscillation entre l'instituant et l'institué », in *Pouvoir et Liberté. Etudes offertes à Jacques Mourgeon*, Bruxelles, Bruylant, 1998, p. 254.

⁵¹⁶ MAZERES J.-A., *opus cit.*, p. 266.

C'est aussi le moment où la doctrine allemande s'intéresse à la notion d'acte collectif. Otto Von Gierke distingue un nouveau type d'acte juridique qui permet aux individus de se regrouper : l'acte complexe. Par l'acte complexe, les individus s'unissent afin de poursuivre un but voulu par tous et cette « *union des volontés concordantes* » pourra produire des effets « *en dehors de ceux qui ont participé à l'élaboration de l'acte* » et de « *nouveaux sujets pourront participer à son exécution* »⁵¹⁷. On reconnaît là l'ancêtre de l'idée d'institution et l'ancrage social de l'acte apparaît de nouveau très clairement.

De ce lien étroit entre la volonté d'une action sociale et l'apparition de l'institution découle directement le rapport entre « *instituant* » et « *institué* ». C'est ainsi que pour Jean-Arnaud Mazères, l'institution est l'instrument de la « *médiation d'un pluralisme instituant* »⁵¹⁸ : son rôle est d'assurer « *l'équilibre* » de la « *dynamique sociale* » composée d'une multitude de composantes qui forment ensemble « *la nation* » dont l'Etat est un « *aboutissement* »⁵¹⁹ ; il s'agit de « *voir le droit sorti du fait et le capter à sa source* » et Jean-Arnaud Mazères évoque l'existence dans la théorie de Maurice Hauriou d'une « *structure pré-juridique et matricielle au sein de laquelle va s'opérer la mutation du fait au droit* »⁵²⁰.

Cette conception du passage du fait au droit rappelle les développements sur la « *communauté inorganisée sous-jacente* » chers à Georges Gurvitch, qui reconnaît à Maurice Hauriou d'avoir, au travers de sa théorie institutionnelle « *recherché les équilibres complexes entre la couche inorganisée et la couche organisée de la vie juridique des groupements* » : il souligne par ailleurs que Maurice Hauriou a « *le premier, dans la théorie du droit social, réussi à prendre en considération, à la fois le droit social inorganisé et le droit social organisé, et, en faisant pénétrer le premier dans le second, il est parvenu à faire une synthèse des deux* »⁵²¹.

2. Les rapports entre droit et institution

Pour souligner le lien entre droit et institution, on peut d'abord démontrer que l'institution est source de droit (a) avant d'exposer la thèse de ceux qui postulent l'identité entre ordre juridique et institution (b).

⁵¹⁷ ROUJOU DE BOUBÉE G., *Essai sur l'acte juridique collectif*, Paris, L.G.D.J., 1961, pp. 170-173.

⁵¹⁸ MAZERES J.-A., *opus cit.*, p. 245.

⁵¹⁹ *Idem*, pp. 246-258.

⁵²⁰ *Idem*, p. 261.

⁵²¹ GURVITCH G., *opus cit.*, p. 593.

a) *L'institution, source de droit*

En 1906, dans un article *L'institution et le droit statutaire*, Maurice Hauriou montre quelle est la place du droit, et plus particulièrement celle du droit statutaire, dans la vie des institutions qui sont « *la source de deux sortes de règles juridiques bien déterminées : le droit disciplinaire et le droit statutaire* »⁵²². Pour l'auteur, « *le droit statutaire procède, soit de la coutume, soit de l'opération délibérative ; dans les deux cas, le phénomène de consentement qui s'y produit est l'adhésion au fait* »⁵²³. Le droit statutaire, une fois élaboré, détermine les compétences de l'institution, c'est-à-dire « *les sphères de pouvoir de chacun des organes et de chacun des membres de l'institution* » qui « *deviennent le statut individuel de chacun* » qui « *glisse* » vers le « *droit réel* »⁵²⁴. Le droit disciplinaire quant à lui est constitué par « *l'ensemble des actes juridiques et des règles juridiques émanant de l'autorité sociale instituée qui ont pour objet soit d'imposer aux individus des mesures, soit de créer des situations opposables, soit de réprimer des écarts de conduite, le tout principalement dans l'intérêt de l'institution et sous la seule sanction de la force de coercition dont elle dispose* »⁵²⁵. Ce droit n'est ainsi pas uniquement répressif mais aussi « *organique* » : il s'agit d'exercer une contrainte sur les membres de l'institution pour qu'ils se conforment à son fonctionnement⁵²⁶.

Cette manière de concevoir le droit au service de l'institution renverse la perspective positiviste classique selon laquelle c'est l'institution qui découle du droit et non l'inverse : le droit sert l'institution, notamment, selon Eric Millard, pour lui permettre de s'installer dans la durée, le droit étant généré « *par le processus qui crée l'institué contre la tendance de l'instituant à se dissoudre dans la durée* »⁵²⁷ ; l'institution se trouve donc « *au point de passage du fait au droit* »⁵²⁸. De cette manière, la théorie de Maurice Hauriou permet aussi de faire « *apparaître les*

⁵²² HAURIOU M., « L'institution et le droit statutaire », *Recueil de Législation de Toulouse*, Deuxième série, tome II, 1906, p. 136.

⁵²³ *Idem*, p. 161.

⁵²⁴ *Idem*, pp. 168 à 170.

⁵²⁵ HAURIOU M., *Principes de droit public*, 1910, p. 137, cité par SFEZ L., *Essai sur la contribution du doyen Hauriou au droit administratif français*, Paris, LGDJ, 1966, p. 91.

⁵²⁶ SFEZ L., *opus cit.*, p. 91.

⁵²⁷ MILLARD E., « Hauriou et la théorie de l'institution », *opus cit.*, p. 399.

⁵²⁸ MAZERES J.-A., *opus cit.*, p. 263.

situations de pouvoir et d'autorité là où elles se trouvent, c'est-à-dire bien au-delà de l'Etat, au sein même de tous les replis de la société civile »⁵²⁹.

Ce point de vue est conforté par la reconnaissance par certains positivistes de la capacité pour les institutions de créer leur propre droit. Marcel Waline affirme, par exemple, que « *l'Etat n'est qu'une institution entre les institutions* » et que les groupements ont leurs propres règles de droit⁵³⁰. Pour Jean Dabin, on l'a vu, les groupements peuvent créer leur propre droit car « *la règle de droit va de pair avec l'institution, au sens de société incorporée* »⁵³¹. Le fait de reconnaître la possibilité pour les institutions de créer leur propre droit n'est donc pas un point de vue propre aux seuls théoriciens du pluralisme, cette constatation étant « *indépendante de la réponse apportée au problème de l'unité ou de la pluralité des ordres juridiques* »⁵³². La différence entre les monistes et les pluralistes s'établirait plutôt en étudiant de quelle manière ils analysent le rapport entre le droit et l'institution, en considérant l'institution comme émanant de la société et entraînant avec sa constitution la production de normes ou en considérant le droit en tant que créateur de l'institution.

On voit ainsi clairement comment la théorie de l'institution au moins telle quelle a été développée par Maurice Hauriou consolide la position pluraliste.

b) Le point de vue de l'identité ordre juridique/institution

Le principal auteur à avoir défendu l'identité entre l'ordre juridique et l'institution est Santi Romano. Contrairement à ceux qui pensent l'institution comme source de droit, lui ne croit pas que « *ce dernier soit un effet, un produit de la première* » mais pense « *qu'entre le concept d'institution et celui d'ordre juridique, envisagé dans son ensemble comme une unité, il existe une identité parfaite* »⁵³³. En suivant cette démonstration il est alors possible d'affirmer qu'il existe « *autant d'ordres juridiques que d'institutions* »⁵³⁴. Jacques Chevallier tient un raisonnement comparable lorsqu'il explique que « *l'identité* », la « *cohésion* » et la « *survie* » des institutions est liée « *à la production juridique* » des institutions qui, en prenant de l'ampleur, mènent à la « *systématisation* » et la « *formalisation* » de ce droit, on est

⁵²⁹ *Idem*, p. 282.

⁵³⁰ MARTY G., « La théorie de l'institution », in *La pensée du doyen Hauriou et son influence*, Paris, Pédone, 1969 p. 43.

⁵³¹ DABIN J., *opus cit.*, p. 21.

⁵³² CHEVALLIER J., « L'ordre juridique », *opus cit.*, p. 38.

⁵³³ ROMANO S., *opus cit.*, p. 23 .

⁵³⁴ *Idem*, p. 77.

alors « *en présence d'îlots de droit, qui ont tous les caractères de véritables ordres juridiques* »⁵³⁵. Cette relation entre le droit et l'institution est qualifiée par l'auteur de relation « *bi-univoque* » car ceux-ci « *se présupposent, s'appellent réciproquement, adhèrent l'un à l'autre* »⁵³⁶.

La conséquence d'un tel point de vue est de pouvoir identifier un nombre quasiment infini d'ordres juridiques dans la société : à chaque fois qu'un groupe s'institutionnalise, un ordre juridique se crée. Il est nécessaire de rappeler à ce stade du raisonnement la notion étudiée précédemment d'ordre juridique partiel. Par le biais de la théorie des institutions, et si l'on prend le parti d'un auteur institutionnaliste tel que Santi Romano, tous les groupements qui peuvent être classés par la doctrine dans la catégorie des ordres juridiques partiels, qu'ils soient, spécialisés, locaux ou encore qu'il s'agisse de sociétés privées à fin d'intérêts privés, peuvent être considérés comme des ordres juridiques : leur processus d'institutionnalisation en fait *ipso facto* des ordres juridiques ; la théorie des institutions est par essence pluraliste, puisqu'elle consacre « *entre l'Etat et les individus, l'existence de corps intermédiaires, capables de produire des règles pour leur propre usage, des statuts, des disciplines, de nature contraignante, donc juridique* »⁵³⁷.

Section 2. Le pluralisme juridique comme expression du pluralisme institutionnel

Une multitude de groupements obéissent « *au parangon institutionnel* »⁵³⁸ : si l'on considère que les « *foyers de droit se sont multipliés* », en résulte le constat que « *l'ordre juridique étatique est pris en tenaille entre des ordres juridiques infra-étatiques, fondés sur des solidarités partielles ou locales et des ordres juridiques supra-étatiques, nés de l'émergence de communautés plus larges* »⁵³⁹ ; ce sont quelques-uns de ces ordres juridiques que l'on examinera pour illustrer leur diversité et celle de leur degré d'institutionnalisation (§1).

⁵³⁵ CHEVALLIER J., « Droit, ordre, institution », *opus cit.*, p. 21.

⁵³⁶ CHEVALLIER J., « L'ordre juridique », *opus cit.*, p. 37.

⁵³⁷ CARBONNIER J., « Gurvitch et les juristes », *Droit et Société*, n°4, 1986, p. 431.

⁵³⁸ MAZERES J.-A., *opus cit.*, p. 283.

⁵³⁹ CHEVALLIER J., « Vers un droit post-moderne ?... », *opus cit.*, p. 673.

Maurice Hauriou n'avait pas envisagé que les partis politiques puissent entrer dans la catégorie des institutions : pour lui le parti politique n'était qu'une « *organisation de patrons et de clients* » au sein de laquelle « *l'opinion* » et le « *programme* » étaient « *l'élément le moins important* », l'essentiel du parti se résumant en une « *organisation de patronage et de clientèle pour les bénéficiaires du pouvoir* »⁵⁴⁰ ; quant à Maurice Duverger, référence en matière d'étude de la structure des partis politiques, il qualifiait la théorie de l'institution de « *passablement obscure* »⁵⁴¹ et ne l'utilisait pas pour analyser les partis. C'est pourquoi il est nécessaire de s'arrêter sur les éléments qui permettent d'affirmer que les partis politiques sont des institutions (§2), ou du moins ont vocation à le devenir.

§ 1. La diversité des ordres juridiques extra-étatiques

En prenant l'Etat comme unité de référence, on peut distinguer plusieurs types d'ordres juridiques soit inférieurs, soit supérieurs à lui. Parmi les ordres juridiques supérieurs à l'Etat, il convient de distinguer les ordres juridiques « trans-étatiques » dont le domaine de validité n'est pas lié à un territoire particulier mais à un groupe d'individus qui adhère à l'ordre juridique en question, et les ordres juridiques « supra-étatiques » qui englobent les ordres juridiques étatiques. On reconnaît un ordre juridique supra-étatique à trois éléments : « *la permanence de ses organes, l'autonomie de ses sources et la détermination de ses sujets* »⁵⁴² ; c'est, par exemple, le cas des unions régionales telles que l'Union européenne⁵⁴³. On retrouve ici la distinction, établie par Jean Dabin, évoquée précédemment, entre les sociétés « *nécessaires* » et les sociétés « *libres* ».

On évoquera successivement le cas des ordres juridiques infra-étatiques (A) puis celui des ordres juridiques transnationaux (B).

⁵⁴⁰ HAURIOU M., *Précis élémentaire de droit constitutionnel*, Paris, Recueil Sirey, 1930, p. 206.

⁵⁴¹ SFEZ L., *opus cit.*, p. 86.

⁵⁴² RIGAUX F., *opus cit.*, p. 36.

⁵⁴³ La question demeure difficile à trancher en ce qui concerne le droit international lui-même, auquel on a reproché son absence d'effectivité due notamment à la revendication de souveraineté des Etats. Il n'y a pas un ordre juridique international homogène : celui-ci est constitué de différentes organisations et de nombreux traités qui n'ont pas tous les mêmes « sujets », les Etats parties ou signataires pouvant varier d'un thème à l'autre et d'un moment à l'autre.

A. *Au niveau infra-étatique*

Au niveau infra-étatique, on trouve différents ordres juridiques dont certains sont proches des partis politiques, tant par leurs origines que par les buts qu'ils poursuivent, à l'image des associations et des syndicats (1), auxquels l'adhésion est volontaire, et des ordres juridiques auxquels il faut adhérer pour pouvoir exercer une activité spécifique tels que les ordres professionnels (2).

1. *Les associations et les syndicats*

Associations (a) comme syndicats (b) portent un ordre juridique qui leur est propre.

a) *Les associations*

L'association peut être définie comme⁵⁴⁴ : « *une institution qui a, à son origine, un accord de volonté* »⁵⁴⁵. L'article 1^{er} de la loi du 1^{er} juillet 1901 définit l'association comme « *une convention par laquelle deux ou plusieurs personnes mettent en commun d'une façon permanente leurs connaissances et leurs activités dans un but autre que celui de partager des bénéfices* ». La variété des associations est immense : leur degré d'institutionnalisation et donc la place qu'occupe le droit en leur sein est variable. En fonction de leur importance, elles mettent en place des instances de production et de sanction du droit et des organes exécutifs plus ou moins développés⁵⁴⁶.

En France, on distingue trois catégories d'associations, selon leur régime juridique ; « *le degré de liberté qui caractérise chacune d'elles [est] inversement proportionnel à sa capacité juridique* »⁵⁴⁷. Elles peuvent être déclarées ou non, la déclaration à la préfecture conditionnant l'attribution de la personnalité morale et leur

⁵⁴⁴ On verra plus en détails, à l'occasion de l'examen approfondi de la nature institutionnelle des partis, pourquoi il n'est pas possible d'assimiler l'acte d'association à un contrat.

⁵⁴⁵ RIVERO J., MOUTOUH H., *Libertés publiques*, T.2, 7^e éd. mise à jour, PUF, 2003, coll. Thémis Droit Public, p. 256.

⁵⁴⁶ Certaines associations sont si bien implantées par leur taille ou leur ancienneté qu'elles représentent de véritables institutions devenues incontournables dans le domaine qu'elles se sont données pour objet. Ainsi pour certains « *le pluralisme associatif n'est bien souvent qu'un leurre* » et il arrive souvent qu'« *une seule association conquiert un monopole de représentation à l'égard des pouvoirs publics* » (DEBBASCH C., BOURDON J., *Les associations*, PUF, 8^e éd. mise à jour, coll. Que sais-je ?, 2002, p. 17). Certaines associations peuvent ainsi constituer de véritables contre-pouvoirs et rassembler des citoyens qui souhaitent défendre des causes et forment de véritables groupes de pression. D'autres, au contraire, sont des auxiliaires de l'administration étatique qui leur confie des missions d'intérêt général et de service public, dans de nombreux domaines tels que le sport, l'éducation, la culture, les loisirs ou encore l'action sanitaire et sociale.

⁵⁴⁷ RIVERO J., MOUTOUH H., *opus cit.*, p. 257.

capacité juridique. L'association peut aussi être reconnue « d'utilité publique » : l'Etat impose alors la conformité des statuts de l'association à des statuts types et exerce un contrôle sur certaines délibérations, comme les délibérations relatives au règlement intérieur, aux modifications statutaires ou aux biens et legs. Par ailleurs, ces associations ont l'obligation de présenter à l'Etat un rapport annuel avec les comptes de l'exercice et de constituer une dotation mobilisable uniquement après l'agrément préalable de l'autorité de tutelle⁵⁴⁸. En règle générale, les associations comprennent un organe de direction et une assemblée générale qui est l'organe souverain.

Les associations, en tant qu'institutions, disposent d'un pouvoir disciplinaire sur leurs membres car « *comme toute institution, l'association doit faire respecter ses finalités par ses membres* » et « *il convient donc de reconnaître à l'association un pouvoir disciplinaire sur ses membres pour maintenir la cohérence de l'action associative* »⁵⁴⁹. Le droit disciplinaire est défini par les statuts de l'association mais ses modalités d'exercice n'y sont pas nécessairement précisées. La sanction la plus commune est l'exclusion⁵⁵⁰, prononcée par les instances disposant du pouvoir disciplinaire, le plus souvent le conseil d'administration ; mais la compétence disciplinaire peut aussi relever de l'assemblée générale de l'association, de son bureau ou d'une instance *ad hoc*.

b) *Les syndicats*

Les syndicats professionnels sont des groupements dont la liberté de constitution a été reconnue avant celle des associations, par la loi du 21 mars 1884 relative à la création des syndicats professionnels. Si le code du travail définit leur objet qui doit être « exclusivement » consacré à « *l'étude et la défense des droits ainsi que des intérêts matériels et moraux, tant collectifs qu'individuels, des personnes mentionnées dans leurs statuts* »⁵⁵¹, ils sont libres de déterminer leur organisation par leurs statuts.

L'institutionnalisation des organisations syndicales se traduit par la reconnaissance de leur rôle dans les rapports de travail : peu à peu les syndicats

⁵⁴⁸ DEBBASCH C., BOURDON J., *opus cit.*, p. 111.

⁵⁴⁹ *Idem*, p. 71.

⁵⁵⁰ On a vu précédemment que la radiation pour non paiement des cotisations, conséquence d'un retrait volontaire, ne devait pas nécessairement être considérée comme une sanction.

⁵⁵¹ Art. L.2131-1 du Code du travail.

deviennent des « *acteurs de la production normative de l'Etat* »⁵⁵² et sont parties prenantes de l'élaboration des conventions collectives. Mais c'est l'idée de « représentativité » qui illustre le mieux la reconnaissance de l'institutionnalisation des syndicats, qualification dont les critères ont d'abord été « *les effectifs, l'indépendance, les cotisations, l'expérience et l'ancienneté du syndicat, l'attitude patriotique pendant l'Occupation* »⁵⁵³ et dont les critères sont aujourd'hui le respect des valeurs républicaines, l'indépendance, la transparence financière, une ancienneté minimale de deux ans dans le champ professionnel et géographique couvrant le niveau de négociation, l'influence, prioritairement caractérisée par l'activité et l'expérience, les effectifs d'adhérents et les cotisations et l'audience du syndicat, établie grâce aux résultats des élections professionnelles⁵⁵⁴.

Le pouvoir disciplinaire des syndicats est exercé par les autorités désignées par leurs statuts ; les sanctions consistent le plus souvent en des exclusions ou suspensions du syndicat. Les causes de la sanction peuvent être diverses : il peut s'agir de sanctionner un membre qui a pris des positions contraires à celles du syndicat en refusant de s'associer à une grève ou à une manifestation votées par l'ensemble de ses membres, ou de sanctionner, au sein d'une fédération ou confédération de syndicats, l'une des organisations affiliées agissant en contradiction avec la ligne définie par l'organisation⁵⁵⁵.

2. *Les ordres professionnels*

Ordres juridiques que Jean Dabin qualifie de « nécessaires », les ordres professionnels ont pour mission de veiller à la bonne organisation d'une profession - c'est leur fonction normative - (a) et au respect de ses règles - c'est leur fonction disciplinaire - (b).

a) *La fonction normative des ordres professionnels*

Créés par la loi et qualifiés de personnes morales chargées de gérer un service public, les ordres professionnels n'en sont pas moins des ordres juridiques à part entière. La mission qui leur est confiée, et ainsi leur raison d'être, assimilable à l'idée

⁵⁵² MERLET J.-F., *Une grande loi de la Troisième République : la loi de 1er juillet 1901*, Paris, L.G.D.J., 2001 p. 296.

⁵⁵³ Art. L. 2121-1 du Code du travail.

⁵⁵⁴ Réforme introduite par la loi n° 2008-789 du 20 août 2008 *portant rénovation de la démocratie sociale et réforme du temps de travail*, JORF du 21 août 2008.

⁵⁵⁵ PELISSIER J., AUZERO G., DOCKES E., *Droit du travail*, 25^e éd., Paris, Dalloz, coll. Précis, 2011, p. 975.

d'œuvre chère à Maurice Hauriou, est « *d'assurer la garantie d'une bonne qualité de service de la part des professionnels* »⁵⁵⁶. Ceux-ci sont composés d'organes administratifs et juridictionnels et leurs organes dirigeants sont élus au scrutin direct à l'échelon local et indirect à l'échelon national.

Afin d'assurer leur mission, les ordres professionnels sont dotés d'un pouvoir normatif qui s'exprime par l'édiction de mesures réglementaires et individuelles. Leur pouvoir réglementaire se traduit notamment par l'édiction de codes de déontologie ou de règlements intérieurs, de règlements de qualification ou de titres ou encore des clauses essentielles de contrats types. Au titre des mesures individuelles, on compte : « *l'inscription au tableau des personnes souhaitant exercer la profession* », les décisions concernant les décisions de remplacement, les installations concurrentielles, l'usage des titres et qualifications ou la radiation d'un professionnel à sa demande⁵⁵⁷. Si l'on peut contester l'idée que les codes de déontologie seraient des textes strictement internes aux ordres professionnels en raison de leur intégration dans le droit étatique par leur édiction sous forme de décrets, ces textes transcrivent souvent des principes coutumiers attachés aux professions. Par ailleurs, dans certains ordres très décentralisés l'on constate une plus grande indépendance dans l'édiction des règles déontologiques, ainsi dans la profession d'avocats, « *chaque barreau édicte les règles déontologiques dans le cadre de son règlement intérieur* »⁵⁵⁸ ; dans limite des prescriptions réglementaires.

b) La fonction disciplinaire des ordres professionnels

L'on dénombre plus d'une quinzaine d'ordres professionnels : si chacun d'eux est organisé selon ses propres modalités, certains traits communs se retrouvent dans l'organisation de leur système disciplinaire. Les ordres professionnels disposent de la compétence disciplinaire pour faire respecter les règles applicables à leur profession respective, compétence confiée à des juridictions disciplinaires. Les organes juridictionnels sont généralement répartis en deux degrés de juridiction, le premier degré étant constitué à l'échelon local, régional, interrégional et le second degré

⁵⁵⁶ LACOMBE M., « Ordres professionnels », in ALLAND D., RIALS S. (dir.), *Dictionnaire de la culture juridique*, opus cit.

⁵⁵⁷ *Idem.*

⁵⁵⁸ DECOOPMAN N., « Droit et déontologie, contribution à l'étude des modes de régulation », in CURAPP, *Les usages sociaux du droit*, PUF, 1995, p. 90.

émanant de l'ordre national. Les juridictions ordinales sont, par la composition même des ordres professionnels, des juridictions « de pairs » mais leur composition a la caractéristique, par rapport aux juridictions d'autres ordres juridiques partiels, d'intégrer des magistrats étatiques ; un conseiller d'Etat préside la chambre disciplinaire nationale de l'Ordre des médecins et de l'Ordre des chirurgiens-dentistes, un conseiller honoraire de la Cour de cassation préside la chambre supérieure de discipline de l'Ordre des vétérinaires et la chambre nationale de discipline de l'Ordre des architectes est présidée par un conseiller d'Etat et comprend en son sein un président de chambre à la cour d'appel de Paris et un conseiller à la Cour des comptes. L'Ordre des avocats à la cour et l'Ordre des avocats au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation font exception : aucun magistrat ne siège au sein de leurs juridictions ordinales.

Les sanctions prononcées peuvent avoir des conséquences importantes pour le professionnel concerné : celles-ci vont du simple blâme ou avertissement, à l'interdiction d'exercer certains actes, jusqu'à l'interdiction totale d'exercer la profession. En raison de ses conséquences cette procédure est très encadrée et soumise au contrôle de la juridiction étatique, et, lorsqu'elle est définitive, on parle de « radiation du tableau ».

B. Les ordres juridiques transnationaux

Les ordres juridiques transnationaux concernent des individus soumis à des ordres étatiques différents : par exemple, l'ordre juridique économique, qualifié parfois de « *lex mercatoria* », est considéré comme un révélateur fort de « *l'émergence d'un droit mondial autonome* »⁵⁵⁹ ou encore les organisations non gouvernementales dont certaines « *ont pu développer, en pratique, des ordres juridiques qui recouvrent aujourd'hui des réalités sociologiques, politiques et économiques fonctionnant de facto de manière autonome par rapport aux institutions étatiques* »⁵⁶⁰. En raison de leur étendue et de la multiplication des échelons, leur structuration gagne en complexité par rapport aux ordres juridiques infra-étatiques. Parmi les meilleures illustrations d'ordres juridiques transnationaux, en raison notamment de l'importance du nombre d'individus concernés et de l'importance des

⁵⁵⁹ OST F., VAN DE KERCHOVE M., *De la pyramide au réseau ?*, opus cit., p. 111.

⁵⁶⁰ LEROUX N., *La condition juridique des organisations non gouvernementales internationales*, Thèse pour le doctorat en Droit public, Université Panthéon Assas, 2007, p. 119.

règles en leur sein, figurent l'ordre juridique ecclésiastique (1) et l'ordre juridique sportif (2).

1. *L'ordre juridique ecclésiastique*

En raison de son ancienneté et de l'exemple qu'il a fourni à l'ordre juridique étatique, l'ordre juridique ecclésiastique apparaît comme l'exemple-type d'un ordre juridique extra-étatique (a) et son droit disciplinaire est particulièrement typique (b).

a) *Un exemple type*

L'ordre juridique ecclésiastique est souvent cité comme l'exemple type de l'existence d'ordres juridiques autres que l'ordre juridique étatique, parce que, si toutes les églises ont leurs propres lois, l'Eglise catholique « *plus que les autres* » a développé un système législatif et judiciaire « *au point que l'on peut parler d'un véritable droit* »⁵⁶¹.

Dès le 12^e siècle « *le droit canonique prit une dimension nouvelle en devenant une discipline réellement distincte de la théologie et consciente de son autonomie* »⁵⁶², et à la fin du 15^e siècle un véritable corps de droit canonique a été constitué par la réunion des textes. La première entreprise de codification n'a cependant eu lieu qu'au début du 20^e siècle, en 1917, suivie du Code latin en 1983, de la Constitution apostolique *Pastor Bonus* en 1988 et du Code des canons des Eglises orientales en 1990⁵⁶³. Cependant, le canon 1752 qui clôt le livre VII rappelle « *que le salut des âmes est dans l'Eglise la loi suprême* » venant ainsi affirmer « *contre le positivisme longtemps triomphant dans la science juridique, la dimension spécifique du droit canonique* »⁵⁶⁴.

L'Eglise constitue un ordre juridique très hiérarchisé. Le Code de 1983 consacre ainsi 242 canons à l'organisation hiérarchique de l'Eglise à la tête de laquelle on trouve le Pontife romain et le Collège des évêques, qui disposent du « *pouvoir suprême et plénier* »⁵⁶⁵. Le Pape est élu par un collège de cardinaux, le « conclave », et dispose, entre autres, du pouvoir de gouvernement sous ses trois formes, c'est-à-

⁵⁶¹ WERKMEISTER J., *Petit dictionnaire de droit canonique*, Paris, Editions du CERF, 2010, p. 13.

⁵⁶² VALDRINI P., DURAND J.-P., ECHAPPE O., VERNAY J., *Droit canonique*, Paris, Dalloz, 2^e éd., coll. Précis, 1999, p. 7.

⁵⁶³ Pour une présentation rapide de ces codes et des textes qu'ils regroupent l'on peut se reporter à : MESTRE A., *Introduction au droit canonique*, Paris, Editions des facultés jésuites de Paris, 2010, pp. 21-58.

⁵⁶⁴ VALDRINI P., DURAND J.-P., ECHAPPE O., VERNAY J. *opus cit.*, p. 425.

⁵⁶⁵ *Idem*, p. 123.

dire législatif, exécutif et judiciaire : l'ordre juridique de l'Eglise est un ordre particulièrement centralisé.

L'entrée dans l'ordre juridique ecclésiastique s'effectue par l'effet du baptême à la suite duquel des droits et devoirs sont attachés au « fidèle », « *pour autant que les personnes sont dans la communion de l'Eglise* »⁵⁶⁶. La communauté des fidèles est divisée entre les laïcs et les clercs, qui forment le clergé, qui sont des fidèles qui ont été « ordonnés », diacre, prêtre ou évêque, titres correspondant à des fonctions qui confèrent certains droits et obligations spécifiques à leurs détenteurs et sont à la base de la hiérarchie de l'Eglise. Les divisions classiques, mais il en existe d'autres, sont le diocèse, dirigé par un évêque, qui est divisé en paroisses dirigées par des curés.

b) Un droit disciplinaire typique

On qualifie le droit ecclésiastique à la fois de droit pénal et disciplinaire⁵⁶⁷. L'élaboration d'un véritable droit pénal a notamment été motivée par la volonté de placer l'Eglise « *sur un plan d'égalité avec les Etats* » en lui adjoignant un « *droit coercitif* » : le Code proclame le droit « *inné et propre de l'Eglise à contraindre, par des sanctions pénales, les fidèles qui violeraient ses droits* »⁵⁶⁸.

Les peines répondent à un triple but : « *réparer le scandale (aspect rétributif), rétablir la justice en réparant le dommage et en l'évitant pour l'avenir (aspect dissuasif), amender le coupable (aspect correctif)* »⁵⁶⁹. Certaines ont la spécificité de ne pas avoir à être prononcées par l'autorité compétente pour être effectives car elles sont encourues par le fait même de la commission du délit : ce sont les peines *latae sententiae*⁵⁷⁰. Les délits concernés sont cependant en baisse et sont aujourd'hui au nombre de quinze : ils vont de l'apostasie aux violences contre la personne du Pape, la violation directe du secret de la confession ou l'avortement. Ces derniers exemples de « délits » selon l'Eglise, sont tous punis par l'excommunication, qui est « *l'exclusion de la communion des fidèles* »⁵⁷¹ mais d'autres peines sont plus légères comme « l'interdit » ou « la suspense » qui sera, par exemple, prononcée *latae sententiae* à l'encontre d'un clerc qui se serait marié. Le principe demeure toutefois

⁵⁶⁶ *Idem*, p. 28.

⁵⁶⁷ Celui-ci est défini dans le livre VI du Code de 1983.

⁵⁶⁸ VALDRINI P., DURAND J.-P., ECHAPPE O., VERNAY J., *opus cit.*, pp. 376-377.

⁵⁶⁹ *Idem*, p. 383.

⁵⁷⁰ *Idem*, p. 384.

⁵⁷¹ « excommunication » in WERCKMEISTER J., *opus cit.*

que les peines doivent être prononcées par un juge ou un supérieur, par exemple en cas de blasphème ou encore d'abus de pouvoir dans l'exercice d'une charge.

Caractéristique importante de ce droit disciplinaire, certaines peines peuvent être levées dans des situations extrêmes : ainsi l'interdiction de célébrer les sacrements ou de les recevoir est levée lorsqu'un fidèle est en danger de mort⁵⁷². D'autres types de peines sont dites « expiatoires », comme l'interdiction d'exercer un pouvoir, le transfert à un autre office ou le renvoi de l'état clérical. Certaines peines peuvent se limiter à des « réprimandes », « adressées à celui qui trouble l'ordre ou cause un scandale »⁵⁷³ se rapprochant ainsi du simple blâme ou avertissement que l'on retrouve couramment dans toutes sortes de droits disciplinaires. Dans certains cas, après que le condamné a fait pénitence, et ce par l'accomplissement de certains actes, la peine peut disparaître par le fait de l'absolution ou de la dispense.

Dans chaque diocèse, la fonction de juge de première instance est attribuée à l'évêque qui concentre entre ses mains les pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire⁵⁷⁴. Cependant, la pratique veut que l'évêque constitue un tribunal composé, entre autres, de juges « gradués en droit canonique », d'un ministère public qui intervient à l'instance comme les parties, d'un notaire chargé d'authentifier les actes du procès et qui peut être laïc sauf si la cause concerne un prêtre⁵⁷⁵. Un auditeur peut être nommé afin de recueillir des preuves. En raison de la faiblesse du nombre de causes et du manque de clercs, les tribunaux peuvent être regroupés en tribunaux régionaux ou interdiocésains.

La procédure d'appel est caractéristique du droit canonique : l'appel n'a pas lieu devant un tribunal hiérarchiquement supérieur mais le principe est celui de « l'appel circulaire », c'est-à-dire qu'il est dévolu à un tribunal de première instance voisin.

Une autre particularité du droit canonique est la possibilité pour tout fidèle et pour toute cause, à n'importe quel degré de juridiction, de recourir au jugement du Pape, juge suprême. Le Pape est assisté par la « Rote romaine », collège de juges de différentes nationalités choisis par le Pape et qui a pour mission de « protéger les

⁵⁷² VALDRINI P., DURAND J.-P., ECHAPPE O., VERNAY J., *opus cit.*, p. 387.

⁵⁷³ *Idem*, p. 388

⁵⁷⁴ Les dispositions relatives aux « procès » sont contenues dans le livre VII du code de 1983.

⁵⁷⁵ Le plus souvent, le tribunal est réuni en formation collégiale de trois juges et, pour que soit éloignée toute suspicion de manipulation, la règle est que les juges siègent à tour de rôle en fonction de leur ancienneté.

droits dans l'Eglise, de veiller à l'unité de la jurisprudence, et d'aider par ses sentences, les tribunaux inférieurs ». Le tribunal suprême de la « Signature apostolique » composé de cardinaux, connaît, quant à lui, des recours dirigés contre les décisions de la Rote, veille à la bonne administration de la justice et intervient en qualité de tribunal administratif en statuant sur des recours contre des actes de titulaires du pouvoir exécutif au sein de l'Eglise⁵⁷⁶.

2. *L'ordre juridique sportif*

L'ordre juridique sportif repose principalement sur l'organisation des fédérations sportives internationales (a) qui mettent en œuvre un droit disciplinaire complexe (b).

a) *Organisation des fédérations sportives internationales*

La question des règles et de leur respect est centrale dans le milieu sportif en raison du rôle prépondérant qu'elles jouent dans l'exercice même de l'activité sportive. L'ordre juridique sportif est issu des fédérations sportives ; chaque fédération représentant à elle seule un ordre juridique propre. Ces structures reposent sur un système « *d'association d'associations* », des clubs locaux d'une discipline sportive à l'affiliation de la fédération nationale à la fédération internationale. La structuration d'une fédération repose sur une organisation « *homogène et hiérarchisée de pouvoirs émanant d'autorités qui tirent leur légitimité de leur statut de représentants de ce mouvement sportif ainsi structuré et dont l'incarnation est la fédération sportive* »⁵⁷⁷.

Les fédérations internationales fonctionnent toutes suivant un modèle d'organisation similaire : l'organe « délibérant », assemblée générale ou congrès, regroupe les représentants des fédérations nationales et des organisations continentales ; l'organe exécutif, comité exécutif ou bureau, est composé de membres élus dont la composition cherche à être représentative des divers continents, les présidents, vice-présidents et trésoriers de l'institution sont désignés en son sein⁵⁷⁸.

Les compétences normatives sont réparties entre l'organe délibérant et l'organe exécutif, les modifications des règles statutaires et l'édiction des règles relatives aux compétitions et aux « lois du jeu » étant généralement de la compétence du congrès

⁵⁷⁶ Sur l'ensemble de ces développements : VALDRINI P., DURAND J.-P., ECHAPPE O., VERNAY J., *opus cit.*, pp. 399-422. Selon les auteurs, le développement de juridictions administratives au niveau local va certainement intervenir.

⁵⁷⁷ SIMON G., « Existe-t-il un ordre juridique du sport ? », *Droits*, n° 33, 2001, p. 99.

alors que l'organe exécutif dispose d'un pouvoir réglementaire important comme celui, si l'on prend l'exemple de la F.I.F.A., d'édicter un règlement spécifique relatif au statut des joueurs et aux transferts ou encore d'adopter un règlement relatif aux autorisations de diffusion des matches⁵⁷⁹.

Afin de veiller à l'application de ces règles, les fédérations sportives sont dotées d'organes et de mécanismes de sanctions de ce droit. La compétence disciplinaire peut relever d'organes juridictionnels spécifiques ou de la compétence de l'assemblée générale et de l'organe exécutif. On trouve plusieurs degrés de juridictions : un tribunal interne peut être juridiction d'appel de « commissions disciplinaires ». Les litiges peuvent concerner des sportifs en particulier ou des conflits entre fédérations nationales membres⁵⁸⁰. Les fédérations nationales, elles, ont un pouvoir disciplinaire propre plus ou moins étendu en fonction des sports⁵⁸¹.

A l'image de la *lex mercatoria*, on a pu qualifier les règles particulières du sport de « *lex sportiva* » pour illustrer « *le phénomène normatif transnational, à savoir des pratiques normatives privées qui, en se déployant, font fi de l'organisation territoriale du pouvoir politique* »⁵⁸² ; ce terme désigne cependant l'ensemble du corpus juridique relatif au sport, c'est-à-dire aussi bien les règles d'origines privées que les règles publiques.

b) *Un droit disciplinaire complexe*

Franck Latty s'arrête sur l'exemple de la F.I.F.A., particulier car « *très abouti* » : le code disciplinaire de la fédération s'apparente, selon lui, à un « *mini code pénal du football* » et comprend 155 articles. Parmi ceux-ci, certains énumèrent les obligations des fédérations comme « *participer aux compétitions organisées par la F.I.F.A.* », ou « *faire respecter par leurs propres membres les statuts, règlements, directives et décisions des organes de la F.I.F.A.* » dont la violation entraîne des sanctions. D'autres infractions, nombreuses, sont également évoquées, « *commises intentionnellement ou par négligence* »⁵⁸³, comme les « *infractions contre l'intégrité*

⁵⁷⁸ LATTY F., *La lex sportiva. Recherche sur le droit transnational*, Leiden, Martinus Nijhoff Publishers, 2007, pp. 58-63.

⁵⁷⁹ *Idem*, p.77. La F.I.F.A. (Fédération internationale de football association) fut fondée le 21 mai 1904 par l'adoption de ses statuts par les représentants du football de sept pays européens

⁵⁸⁰ LATTY F., *opus cit.*, pp. 63-68.

⁵⁸¹ *Idem*, p. 91.

⁵⁸² *Idem*, p. 16.

⁵⁸³ Art. 8 du code disciplinaire de la F.I.F.A. adopté par son comité exécutif le 8 mars 2002. Les dispositions de ce code citées ici sont issues de la thèse de Franck Latty.

corporelle (lésions corporelles, voies de fait, bagarre) » et le type de sanctions encourues y est détaillé. Au sein des « Lois du jeu » sont distinguées les « *infractions simples* » comme la simulation, des infractions graves comme le crachat et l'injure ; tout comme les « *infractions à l'honneur* » sont distinguées des « *faux dans les titres* » ou encore de « *l'atteinte à l'incertitude du résultat d'un match* »⁵⁸⁴. Une définition aussi précise des différents types d'infraction ainsi que des peines qui s'y rapportent – celui qui se sera rendu coupable de racisme sera « *suspendu 5 matches au moins à tous les niveaux* » et sanctionné d'une « *interdiction de stade* » et d' « *une amende d'au moins CHF 10 000* »⁵⁸⁵ - est un mode de fonctionnement rare en droit disciplinaire et mérite d'être signalé : la palette des sanctions est large allant de la simple mise en garde à l'interdiction d'exercer toute activité relative au football, ou à l'obligation de jouer à huis clos ou encore l'annulation de résultats de matches. L'arbitre sanctionne au cours du jeu par les « cartons » jaunes et rouges les infractions commises par les joueurs.

Le droit disciplinaire des fédérations sportives internationales se distingue aussi d'autres types de droit disciplinaire par l'attention portée à la procédure et la multiplicité des voies de recours. Les procédures juridictionnelles au sein de la F.I.F.A. se distinguent par leur « *réglementation extrêmement précise* », en ce qui concerne les droits de la défense mais aussi « *l'organisation des délais* », « *l'administration de la preuve ou de son fardeau* » ou encore « *la langue* » ; les « *phases de la procédure (ouverture, instruction, débats, délibérations, décision)* » et « *la notification et la communication des décisions* »⁵⁸⁶. De la même manière, sont aussi très détaillées, les règles relatives aux voies de recours qui se rapportent « *aux décisions attaquables ; à la qualité pour recourir ; aux délais de recours ; aux griefs (mauvaise constatation des faits ou application erronée du droit) ; aux mémoires de recours ; au dépôt d'une provision financière ; aux effets du recours (effet dévolutif complet et effet suspensif)* »⁵⁸⁷.

⁵⁸⁴ LATTY F., *opus cit.*, p. 93.

⁵⁸⁵ Art 55 du Code. Il s'agit de francs suisses car le siège de la F.I.F.A. est installé à Zurich.

⁵⁸⁶ LATTY F., *opus cit.*, p. 97.

⁵⁸⁷ *Ibidem.*

Les fédérations sportives peuvent prévoir dans leurs statuts une ultime voie de recours, indépendante : le recours devant le Tribunal Arbitral du Sport (T.A.S.)⁵⁸⁸. Cette instance a été créée en 1983 pour trancher les litiges internationaux ayant trait au sport. Comme le T.A.S. avait été créé par le Comité International Olympique⁵⁸⁹, des doutes pesaient sur son indépendance à l'égard des mouvements sportifs : une réforme de ses statuts a abouti à la création en 1994 du Conseil International de l'Arbitrage en matière de sport (C.I.A.S) qui assure le fonctionnement du tribunal ; un code de l'arbitrage a également été élaboré. Le recours au T.A.S. tend à devenir la norme au point que l'on peut considérer qu'il s'agit d'une véritable « *Cour suprême du sport mondial* » : « *la jurisprudence des formations du T.A.S. constitue une part essentielle du droit transnational appliqué au sport de compétition* »⁵⁹⁰.

Le fait que le tribunal d'arbitrage soit commun aux différents ordres juridiques que sont les fédérations sportives internationales et qu'il énonce des règles qualifiées de principes fondamentaux du droit du sport renforce le constat de l'émergence d'une véritable *lex sportiva*.

§2 *Le parti politique : une institution*

En suivant la théorie de l'institution de Maurice Hauriou, on montrera que le parti répond aux propriétés de l'institution à la fois lors de sa constitution (A) et durant toute sa vie (B).

A. Une institution par son mode de constitution

Les partis que l'on a choisi plus particulièrement d'étudier sont soumis au régime de la loi du 1^{er} juillet 1901 relative au contrat d'association. Afin de montrer que le parti politique répond à la définition de l'institution dès sa constitution, dès l'union des volontés (2) il est nécessaire d'exclure d'abord la théorie contractuelle (1).

⁵⁸⁸ La sanction du dopage fait, quant à elle, l'objet d'un traitement spécifique tant au niveau étatique qu'au niveau international avec la création de l'Agence mondiale antidopage (AMA) créée en 1999 et la mise en place d'un « Code mondial antidopage ». (Source : www.wada-ama.org).

⁵⁸⁹ Le Comité International Olympique (C.I.O.) est une source de droit importante en matière sportive. Franck Latty évoque ainsi deux types de sources : le C.I.O. serait « à l'origine d'une *lex sportiva centrale de nature institutionnelle, tandis que de leur côté, les fédérations internationales sportives produisent des *leges sportivae décentralisées* » (LATTY F., *opus cit.*, p. 357).*

⁵⁹⁰ SIMON G. (dir.), *Droit du sport*, Paris, PUF, coll. Thémis, 2012, p. 578.

1. *L'exclusion de la théorie contractuelle*

La thèse de l'association-contrat sur laquelle est fondée la loi du 1^{er} juillet 1901 (a) a été rapidement controversée en raison de son incohérence (b).

a) *La thèse de l'association-contrat*

L'acte d'association est, selon les termes de la loi de 1901, « *une convention* » dont la validité est régie « *par les principes généraux du droit applicables aux contrats et aux obligations* »⁵⁹¹ ; les commentateurs de l'époque sont même allés jusqu'à analyser l'acte fondateur de l'association comme un « *véritable contrat synallagmatique* »⁵⁹². Depuis, l'association a toujours été considérée comme ne relevant que de la sphère privée, même en ce qui concerne les grandes associations reconnues d'utilité publique et subventionnées par les collectivités publiques.

La loi de 1901 a été adoptée à une époque et dans un contexte politique où primait le souci d'éviter que toutes sortes de groupements, mais plus particulièrement les congrégations religieuses, ne puissent venir concurrencer la puissance publique : il s'agissait davantage de consacrer une liberté individuelle que reconnaître les corporations ; l'association est alors conçue comme « *un instrument de l'individualisme* » permettant de « *prolonger et d'organiser des activités individuelles* »⁵⁹³. Les caractéristiques attachées à l'association dans le projet de loi démontrent que Waldeck-Rousseau, alors président du Conseil, ministre de l'Intérieur et des Cultes, qui a porté cette loi au nom du gouvernement, la concevait dans « *un cadre entièrement individualiste et contractuel* » : celle-ci ne devait, par exemple, n'avoir ni la personnalité de plein droit, ni de patrimoine propre. Mais la chambre est revenue sur ces deux points en attribuant la capacité à l'association et la loi qui est votée prendra « *le contre-pied du projet* »⁵⁹⁴ : Maurice Hauriou relève que « *c'est un individualiste déterminé qui a fait aboutir la loi sur les associations, il s'était flatté d'en écarter tout élément corporatif et le mécanisme législatif mis en mouvement par lui a produit justement une charte corporative* »⁵⁹⁵.

⁵⁹¹ Art. 1^{er} de la loi du 1^{er} juillet 1901.

⁵⁹² ROUJOU DE BOUBÉE G., *opus cit.*, p. 54.

⁵⁹³ ROSANVALLON P., *Le modèle politique français, La société civile contre le jacobinisme de 1789 à nos jours*, Paris, Seuil, 2004, pp. 328 et 331.

⁵⁹⁴ HAURIOU M., *Précis de droit constitutionnel*, Paris, Sirey, 2^e éd., 1929, pp. 670-671, note n°32.

⁵⁹⁵ *Ibidem*.

Léon Duguit voit, pour sa part, dans l'article 1^{er} de la loi qui soumet l'association aux dispositions relatives aux contrats et obligations, une « *erreur législative* », la thèse selon laquelle les statuts d'une association sont bien « *les clauses d'un contrat individuel* » n'étant soutenue, selon lui, que par « *quelques civilistes attardés* »⁵⁹⁶. Yann Tanguy note que la jurisprudence a, depuis, affirmé le caractère extracontractuel de l'acte d'association en optant « *en faveur d'une conception institutionnelle* »⁵⁹⁷.

Ainsi, la thèse purement contractuelle ne serait pas acceptable en l'état car elle ne reflète pas la réalité du fait associatif : cette dernière serait mieux traduite par la notion d'acte collectif⁵⁹⁸.

b) L'incohérence de la thèse contractuelle

L'acte d'association, désigné par le terme de « convention » est considéré par la loi comme soumis au régime des contrats. Le contrat est, en effet, une « *espèce de convention* », tout comme le pacte ou encore l'accord ou le traité⁵⁹⁹. Afin d'écartier l'hypothèse de la nature contractuelle de l'acte associatif, il est nécessaire de comparer les caractéristiques du contrat à celles de l'association : « *suivant une formule universellement acceptée* », le contrat est considéré comme un accord de volontés entre plusieurs personnes sur un même objet qui crée une obligation temporaire et ne produit des effets que dans les rapports des parties⁶⁰⁰. Étudiés même séparément, ces éléments de définition ne coïncident pas avec les différentes composantes de l'association.

L'acte d'adhésion ne peut être assimilé à un accord de volonté contractuel tout d'abord parce que, si l'accord de volonté en lui-même est le contrat, l'adhésion n'est pas l'association : une fois créée, l'association dépasse les parties initiales ; ainsi, peut-on expliquer la possibilité pour un nouveau membre d'adhérer à l'association déjà créée alors que l'intervention d'une nouvelle partie suppose la redéfinition du contrat ou dans tous les cas en modifie l'équilibre. Il s'agit d'une adhésion à une collectivité unie par la volonté d'atteindre un but commun et non pas d'un « *compromis entre les volontés opposées de deux parties qui luttent pour leurs*

⁵⁹⁶ DUGUIT L., *Les transformations du droit public, opus cit.*, p. 123.

⁵⁹⁷ TANGUY Y., « L'institution dans l'œuvre de Maurice Hauriou. Actualité d'une doctrine », *RFSP*, 1991, p. 78.

⁵⁹⁸ Cf. *supra*.

⁵⁹⁹ CORNU G., *opus cit.*, « accord », « contrat », « convention », « pacte », « traité ».

intérêts respectifs »⁶⁰¹ : il n'y a ni créancier, ni débiteur dans l'objet propre de l'accord initial mais un objectif partagé. De plus, le critère du caractère temporaire du contrat n'est pas rempli par l'acte d'association qui n'a pas vocation à être éphémère : sa cause ne s'éteint pas à la suite d'une exécution⁶⁰². L'effet à l'égard des tiers diffère aussi de celui du contrat, notamment parce qu'une association peut avoir la personnalité juridique : comme le note Mohammed Rehid Kheitmi un tiers qui aurait eu des rapports juridiques avec une association pourrait « *en obtenir la nullité en se prévalant des statuts* »⁶⁰³ ; il cite Marc Règlade, auteur d'une thèse de référence sur l'acte d'association pour qui « *on ne conçoit pas qu'un contrat puisse affecter la situation des parties au point qu'elles ne puissent à l'avenir faire valablement avec les tiers certain actes que conformément aux clauses du contrat précédent* »⁶⁰⁴.

Par ailleurs, l'association peut soumettre ses membres à des règles disciplinaires, dont certaines ne sauraient s'expliquer par la théorie contractuelle. Si la sanction en cas de non exécution existe entre cocontractants, l'existence de juridictions, de sanctions purement immatérielles comme le blâme ou l'avertissement ainsi que de toutes sortes de procédures éloigne l'association du contrat : l'adhérent qui a commis une faute, si l'on exclut les conflits interpersonnels au sein de l'association, a commis une faute vis-à-vis de l'association et non seulement vis-à-vis d'un cocontractant. Le droit disciplinaire des associations n'a pas seulement pour objet de résoudre un différend entre deux parties mais surtout de dégager la responsabilité fautive d'un membre vis-à-vis de ce qui a été créé par l'accord initial. Ensuite, la sanction du membre n'a pas d'incidence sur le statut des autres adhérents, ni sur la survie de l'association. Par ailleurs, la sanction est un « *pouvoir propre du groupe* »⁶⁰⁵ et il n'est jamais préalablement nécessaire au prononcé de la sanction de saisir les tribunaux, au contraire du régime contractuel au sein duquel le recours au juge étatique est la règle.

⁶⁰⁰ LEGAL A., BRETHER DE LA GRESSAYE J., *opus cit.*, p. 41.

⁶⁰¹ *Idem*, p. 42.

⁶⁰² On pourrait ici poser la question, par exemple, de l'objet d'une association de lutte contre la peine de mort une fois la peine de mort abolie : la disparition de l'objectif ne fait pas disparaître automatiquement l'association.

⁶⁰³ KHEITMI M.R., *opus cit.*, p. 23.

⁶⁰⁴ REGLADE M., *Nature juridique de l'acte d'association*, thèse, Droit, Bordeaux, 1920, p. 43 cité par KHEITMI M.R., *ibidem*.

⁶⁰⁵ LEGAL A., BRETHER DE LA GRESSAYE J., *opus cit.*, p. 222.

La règle majoritaire adoptée pour voter des décisions ou encore modifier les statuts au sein de l'association est aussi une caractéristique qui la sépare du contrat, en effet : « *si les statuts d'une société ou d'une association avaient le caractère contractuel, il serait impossible de justifier leurs modifications ou leurs transformations par le seul vote majoritaire* »⁶⁰⁶. L'on pourrait ainsi aller jusqu'à opposer les statuts d'une association qui créent des situations générales et impersonnelles que l'on peut qualifier d'objectives, au contrat qui crée des rapports de droits concrets et individuels, subjectifs⁶⁰⁷.

En retenant une pratique « conventionnelle », la loi de 1901 apparaît inadaptée, surtout en ce qui concerne des organisations aussi importantes que les partis politiques. Le législateur a semblé, par ailleurs, avoir conscience des limites de la loi puisqu'il en exclut les syndicats professionnels, les sociétés de commerce et les sociétés de secours mutuel qui conservent leurs régimes spéciaux⁶⁰⁸. Pour Pierre Rosanvallon cela s'explique par le fait, en ce qui concerne les syndicats par exemple, que ceux-ci sont reconnus comme étant des institutions sociales⁶⁰⁹.

2. *L'union des volontés*

Deux des éléments de la trilogie constitutive de l'institution établie par Maurice Hauriou consistent en une union des volontés : l'idée d'œuvre à réaliser (a) et les manifestations de communion autour de cette idée (b).

a) *L'idée d'œuvre*

Premier des éléments constitutifs de l'institution, *l'idée d'œuvre à réaliser* est aussi ce qui paraît être la manifestation la plus évidente de la vie des partis politiques. Selon Maurice Hauriou : « *tout corps constitué est pour la réalisation d'une œuvre ou d'une entreprise* »⁶¹⁰ : d'abord purement théorique, l'idée prend corps par sa matérialisation dans l'institution ; le concept d'institution permet « *la réification de l'idée* », « *le passage de l'idée à la dimension de l'œuvre* »⁶¹¹. En suivant la définition de Maurice Hauriou, on peut affirmer que les partis politiques sont bien constitués à

⁶⁰⁶ ROUJOU DE BOUBEE G., *opus cit.*, p. 207.

⁶⁰⁷ Ces différentes notions sont développées dans LEGAL A., BRETHER DE LA GRESSAYE J., *opus cit.*, pp. 40-45.

⁶⁰⁸ Art. 21 de la loi du 1^{er} juillet 1901.

⁶⁰⁹ ROSANVALLON P., *Le modèle politique français, opus cit.*, p. 338.

⁶¹⁰ HAURIOU M., « La théorie de l'institution et de la fondation », *opus cit.*, p. 12.

⁶¹¹ TANGUY Y., *opus cit.*, p. 66.

partir d'une idée d'œuvre particulière : celle-ci est contenue dans leur objet. En effet, « *l'idée de l'entreprise est l'objet de l'entreprise, car l'entreprise a pour objet de réaliser l'idée* »⁶¹². Les partis politiques ont ainsi pour objet la promotion de certaines valeurs ou de modèles de société et leur réalisation : ils seront ensuite plus ou moins identifiés par cette « idée » en fonction de la force avec laquelle elle s'affirme. Pour le PCF ce sera : « *répondre aux immenses défis de notre époque par l'émancipation de chacun, la maîtrise sociale, la mise en commun et le partage des connaissances, des pouvoirs, des richesses. [...]* »⁶¹³. L'objet du PS est décliné dans sa déclaration de principes : on peut y relever par exemple : « *exprimer l'intérêt général du peuple français* ». D'autres partis spécifient explicitement la rubrique concernant leur « objet »⁶¹⁴ : on peut lire à l'article 2 des statuts du Mouvement démocrate que celui-ci « *s'engage à promouvoir les idéaux républicains et le développement durable par l'édification d'une démocratie de responsabilité dans la vie politique nationale, européenne et mondiale comme dans la vie économique et sociale* », ou à l'article 3 des statuts du FN que celui-ci « *défend la souveraineté nationale et l'indépendance de la nation* ».

Maurice Hauriou introduit une distinction importante dans sa théorie de l'institution entre « *l'idée d'œuvre à réaliser* » c'est-à-dire l'objet, d'une part, le but et la fonction, d'autre part. Il manque à l'idée de but la notion de moyens de parvenir à l'« œuvre » et le but demeure « *extérieur à l'entreprise, tandis que l'idée directrice est intérieure à celle-ci* »⁶¹⁵. Les différentes déclarations contenues dans les statuts des partis reflètent bien cette distinction, les moyens utilisés sont « la promotion » ou « la défense de », ou encore « l'émancipation de l'homme » ; tous sont intérieurs au parti puisque sans eux le parti n'est rien. Quant à la fonction, elle « *n'est que la part déjà réalisée ou du moins, déjà déterminée de l'entreprise ; il subsiste dans l'idée directrice de celle-ci une part d'indéterminé et de virtuel qui porte au-delà de la fonction* »⁶¹⁶. Les différentes fonctions des partis politiques, qu'il s'agisse par

⁶¹² HAURIU M., « La théorie de l'institution et de la fondation », *opus cit.*, p. 14.

⁶¹³ *Statuts du PCF*, précités, Préambule. Il faut ici constater que l'objet du parti est longuement développé dans le préambule.

⁶¹⁴ Il s'agit d'un formalisme inspiré par l'article 5 de la loi de 1901 selon lequel la déclaration d'une association à la préfecture doit contenir « *le titre et l'objet de l'association, le siège de ses établissements [...]* ».

⁶¹⁵ HAURIU M., « La théorie de l'institution et de la fondation », *opus cit.*, pp. 12-13.

⁶¹⁶ *Idem*, p. 13.

exemple de la sélection du personnel dirigeant ou de la confection de programme de gouvernement, ou encore de leur fonction de socialisation et de formation politique du citoyen, représentent en effet une part assez « *déterminée* » et établie de la vie des partis politiques ; ce qui l'est moins et qui est ainsi plus « *indéterminé* » et plus « *virtuel* » c'est l'objet des partis qui peut évoluer dans le temps en suivant ou non les évolutions de la société, par exemple lors de la confrontation à la réalité sociale et politique au moment de sa mise en application.

L'idée d'entreprise, cet objet, va mener une « *vie objective* » « *en se propageant dans les mémoires d'un nombre indéterminé d'individus* » mais pourra connaître différentes interprétations, car elle « *ne sera pas classée dans toutes les mémoires avec la même interprétation* »⁶¹⁷. Le parti politique, dès lors qu'il est suffisamment connu du public, du « *groupe d'intéressés* »⁶¹⁸, connaît cette objectivisation.

b) Les manifestations de communion

L'union des volontés symbolisée par la manifestation de communion se produit dans deux circonstances distinctes de la vie de l'institution : lors de sa fondation et durant certains moments précis nécessaires à son fonctionnement. Il s'agit de communier soit « *en l'idée de l'œuvre à réaliser, soit en celle des moyens à employer* »⁶¹⁹.

Lors de la fondation de l'institution, celle-ci est « *acclamée en principe* »⁶²⁰. Les congrès fondateurs ou les assemblées générales constituantes des partis politiques en sont la traduction. C'est, en effet, le mode de fondation adopté par les partis en France dès la création du Parti républicain, radical et radical-socialiste, « *premier parti politique moderne, conçu comme une véritable organisation et non un simple courant d'opinion* »⁶²¹. Celui-ci a été fondé par la réunion en congrès du 21 au 23 juin 1901 de parlementaires, de comités, de journaux et loges maçonniques représentés par un millier de congressistes : selon les commentateurs, au cours de ce congrès, on relève une « *atmosphère de grand-messe* » et une part de « *déférence unanime* »⁶²² ; le texte de clôture du congrès va servir de charte idéologique du

⁶¹⁷ *Idem*, pp. 14-15.

⁶¹⁸ *Idem*, p. 16.

⁶¹⁹ HAURIOU M., « La théorie de l'institution et de la fondation », *opus cit.*, p. 19.

⁶²⁰ *Idem*, p. 20.

⁶²¹ BERSTEIN S., RUBY M., « Introduction », in BERSTEIN S., RUBY M. (éd.), *Un siècle de radicalisme*, Villeneuve d'Ascq, Presses Universitaires du Septentrion, 2004, p. 14.

⁶²² BAAL G., « La fondation du Parti Radical » in BERSTEIN S., RUBY M. (éd.), *opus cit.*, p. 66.

parti, ce qui est assimilable à l'idée directrice, à l'idée d'œuvre à réaliser, un texte dominé par « *l'appel à l'union de tous les fils de la Révolution contre le nationalisme et le cléricanisme, mais qui fait aussi leur place aux aspirations réformatrices du radicalisme socialisant* »⁶²³.

Le fonctionnement de l'institution requiert aussi ces « *manifestations de communion* » : celles-ci se produisent à l'occasion de réunions et en suivant la règle majoritaire : même si l'idée de « majorité » s'oppose par définition à l'agrégation de l'ensemble des membres intéressés, sa formation « *demande toujours un état d'union des volontés* »⁶²⁴ ; par leur acceptation du fait majoritaire, tous démontrent « *leur acceptation de la règle du jeu* »⁶²⁵. Les partis politiques, notamment en raison des divergences d'opinion qui sont susceptibles de les traverser, fonctionnent selon cette règle majoritaire ; en fonction du type de vote, cette majorité sera parfois renforcée, c'est-à-dire absolue, des deux tiers ou encore des trois quarts.

Par ailleurs, la « *communion en l'idée* » est aussi une « *communion d'action* » qui implique « *l'entente des volontés sous la direction d'un chef* »⁶²⁶. Ce phénomène se retrouve dans les partis politiques, qui choisissent tous un individu ou un collègue restreint d'individus pour les diriger, même ceux qui cherchent à éviter au maximum la personnalisation du pouvoir. Le moment de cette communion, comme le résume Eric Millard : « *traduit l'immédiateté entre l'objectif et le subjectif, le collectif et l'individuel, le groupe et chacun de ses membres* »⁶²⁷.

B. Une institution tout au long de son évolution

Le parti politique répond aussi à la définition de l'institution durant les différentes étapes de sa vie tout comme par son mode de fonctionnement, c'est-à-dire

⁶²³ *Idem*, p. 68.

⁶²⁴ HAURIOU M., « La théorie de l'institution et de la fondation », *opus cit.*, p. 20.

⁶²⁵ MILLARD E., « Hauriou et la théorie de l'institution », *opus cit.*, p. 397.

⁶²⁶ HAURIOU M., « La théorie de l'institution et de la fondation », *opus cit.*, p. 21. Il faut signaler ici, comme on a évoqué la fondation du Parti républicain, radical et radical-socialiste que c'est au nom de cette même idée d'action que Georges Clémenceau s'abstient de participer au congrès fondateur du parti car selon lui, comme il l'a écrit dans sa gazette « Le Bloc » : « *S'associer, c'est non s'accroître [...] mais se diminuer, puisque c'est restreindre pour un but qui semble désirable une part de son activité* ». Pour lui « *l'idée est de l'individu, non d'une compagnie d'hommes, si distingués qu'ils puissent être* ». Ainsi le groupe ne peut servir qu'à se soumettre à un chef, sans lui accorder davantage de pouvoir de décision : « *les groupes, étant d'essence passive, sont des agents de diffusion, non des sources d'idées, non pas même autre chose, pour l'action, que des forces subordonnées* » cité par BAAL G., « La fondation du Parti Radical », *opus cit.*, p. 60.

⁶²⁷ MILLARD E., « Hauriou et la théorie de l'institution », *opus cit.*, p. 397.

par sa physiologie (1). L'une des caractéristiques de l'institution étant de n'être pas un groupement temporaire, elle intègre la question de la durée (2), et c'est aussi en cela qu'elle est, on l'a vu, intrinsèquement liée au droit.

1. *La physiologie du parti politique*

Le parti politique, comme toutes les institutions, connaît différentes étapes au cours de son évolution, bornées par sa création et sa disparition (a), entre lesquelles « *un pouvoir de gouvernement organisé* », qui est l'un des trois éléments caractéristiques de l'institution pour Maurice Hauriou, assure son fonctionnement (b).

a) *Création et disparition du parti politique*

Si l'on continue à suivre la théorie des institutions telle qu'elle a été développée par Maurice Hauriou, la création formelle de l'institution passe par une « *opération de fondation* ». Cette opération peut être effectuée par la « *volonté isolée d'un seul individu* », l'institution fondée étant alors un « *établissement* », ou par la volonté commune de plusieurs individus et sera alors créée « *une corporation* ». La première catégorie d'institution est caractérisée par l'attribution d'un patrimoine propre et l'autre par « *un groupe permanent de membres perpétuant la fondation* »⁶²⁸. Les partis politiques relèvent de la seconde catégorie : s'il y a eu autant de circonstances de création que de partis politiques, ceux-ci ne peuvent reposer sur un seul homme, même si parfois on reconnaît à un seul homme la qualité de fondateur du parti⁶²⁹.

Les éléments nécessaires à la fondation de l'institution sont « *la manifestation de volonté commune avec intention de fonder, la rédaction des statuts, l'organisation de fait de l'institution corporative, la reconnaissance de sa personnalité juridique* »⁶³⁰. On retrouve dans « *la manifestation de volonté commune avec intention de fonder* » la traduction de la « *manifestation de communion* » nécessaire à l'émergence de l'institution. L'intention de fonder ajoute à celle-ci des effets juridiques, dont elle est le fondement, et une existence propre : Maurice Hauriou compare cet acte à la plantation d'une forêt ; l'idée ainsi implantée dans le milieu

⁶²⁸ HAURIOU M., « La théorie de l'institution et de la fondation », *opus cit.*, p. 35.

⁶²⁹ On peut citer à titre d'exemple : La Fédération républicaine, fondée en 1903 par Eugène Motte ou plus récemment le Parti de gauche lancé à l'initiative de Jean-Luc Mélenchon.

⁶³⁰ HAURIOU M., « La théorie de l'institution et de la fondation », *opus cit.*, p. 36.

social « *s'y développe par elle-même* »⁶³¹. Lorsque l'auteur détaille cette opération de fondation, l'on pourrait croire qu'il détaille le processus de fondation d'un parti politique : délibération d'assemblée prise à la majorité, intervention de meneurs qui, par des jeux d'influences, l'emportent, et d'autres qui ne peuvent refuser d'adhérer et, par là, intervention d'un élément de pouvoir qui unifie les consentements et des décisions qui « *présentent ce caractère de valoir par elles-mêmes juridiquement* »⁶³². Maurice Hauriou en conclut, et cela paraît s'appliquer de manière patente aux partis politiques, non seulement lors de l'opération de fondation mais aussi lors de toutes les autres « manifestations de communion » qui rythment leur vie : « *la communion fondative est une opération de pouvoir autant qu'une opération consensuelle* »⁶³³.

Le pouvoir est appuyé par des opérations de procédure « *élément formel extérieur nécessaire* » à en assurer l'unité et le caractère juridique.

Enfin, « *les institutions sont périssables comme toutes les existences* » : cette disparition peut être due à une cause extérieure ou bien l'institution peut d'elle-même se dissoudre « *par une délibération de l'assemblée générale de leurs membres* »⁶³⁴. Dans le cas des partis, on peut trouver de nombreux exemples de disparition pour cause extérieure : c'est le cas lorsque l'Etat met en œuvre son pouvoir de dissolution administrative⁶³⁵. Un parti tel que la Ligue communiste révolutionnaire (LCR) a connu les deux cas de figure : la « Ligue communiste » a été dissoute par un décret du 28 juin 1973 puis s'est recomposée dans la LCR qui a mis fin à quarante ans d'existence, en organisant un congrès de dissolution⁶³⁶ le 5 février 2009.

Au-delà de la « dissolution », il faut évoquer les cas fréquents de fusion ou de transformation. L'institution avec ses statuts propres disparaît mais ses membres se retrouvent au sein d'un autre groupe, avec une identité qui leur restera commune. On peut citer l'exemple du parti Les Verts qui n'évoque pas une fusion mais un

⁶³¹ *Idem*, p. 37.

⁶³² *Idem*, p. 39.

⁶³³ *Idem*, p. 40.

⁶³⁴ *Idem*, pp. 41-42.

⁶³⁵ En France, l'Etat tient ce pouvoir de la loi du 10 janvier 1936 sur les groupes de combat et milices privées.

⁶³⁶ 18^e congrès de la LCR, 5 février 2009 : on compte 40 années en se fondant sur la création de la Ligue communiste en 1969. Il faut relever cependant, que les titres des deux textes soumis au vote des adhérents à l'occasion de ce congrès comportaient la notion, que l'on va évoquer au sujet des fusions, de « dépassement ». (Source : *Rouge*, n° 2286, 12 février 2009)

« *dépassement* »⁶³⁷ : les conditions de sa disparition et les termes de la question posée lors du référendum interne du mois de novembre 2010 montrent bien la continuité voulue dans la transition vers un parti élargi qui va devenir Europe écologie-Les Verts ; on demande aux adhérents de se prononcer sur le « *remplacement des statuts actuels des Verts par le socle statutaire adopté lors des assises territoriales du rassemblement des écologistes* ».

b) *Le fonctionnement du parti politique* : « *un pouvoir de gouvernement organisé* »

Il s'agit pour Maurice Hauriou de l'un des trois éléments constitutifs de l'institution : l'auteur le compare à l'organisation de l'institution dont le rôle est la réalisation de l'idée de l'entreprise et dont les deux principes clés sont la séparation des pouvoirs et la mise en place d'un régime représentatif.

La séparation des pouvoirs qui est une séparation des compétences, assurée par la pluralité des organes, permet d'éviter que le pouvoir ne soit une simple force de domination. Maurice Hauriou distingue le pouvoir exécutif, le pouvoir délibérant et le pouvoir de l'assentiment par le pouvoir de suffrage⁶³⁸ : cette séparation des pouvoirs se retrouve dans les statuts des partis politiques qui, comme on l'a montré, s'organisent en un pouvoir exécutif, un ou plusieurs organes délibérants qui peuvent être échelonnés géographiquement et un pouvoir d'assentiment matérialisé par le droit de vote attaché à l'acte d'adhésion.

La mise en place du régime représentatif correspond à l'idée que « *l'idée directrice est supposée commune aux organes du gouvernement et aux membres du groupe* » et à la nécessité « *d'assurer dans les faits la réalité de cette vision commune* »⁶³⁹. A nouveau, l'on retrouve une similitude avec le fonctionnement des partis politiques, qui fonctionnent, dès lors que leurs effectifs le leur permettent, selon un système de représentation fondé sur la délégation et sur le vote.

⁶³⁷ Mot de Cécile Duflot dans la Tribune des Verts de novembre 2010, « Référendum pour un mouvement unifié de l'écologie politique », p. 3.

⁶³⁸ HAURIOU M., « La théorie de l'institution et de la fondation », *opus cit.*, p. 17.

⁶³⁹ *Idem*, p. 18.

Le rapport de l'instituant à l'institué fait que le pouvoir ne trouve « *sa propre justification que dans le but qu'il s'assigne* »⁶⁴⁰. Maurice Hauriou ne manque pas, en effet, de rappeler que les pouvoirs dirigeants peuvent se détourner « *de la préoccupation du bien commun pour obéir à des mobiles égoïstes* »⁶⁴¹: seul l'ascendant de l'idée d'œuvre à réaliser permet au pouvoir de modérer « *sa force d'action spontanée* » pour l'assujettir à l'idée directrice de l'institution. Cela permet d'éviter aussi que le pouvoir ne devienne arbitraire ou despotique : ces risques sont bien connus en ce qui concerne les partis politiques tant leurs conséquences peuvent être graves.

2. *La question de la durée*

A l'institution se rattache l'attribut de la personnification, instrument de sa persistance dans le temps (a), une des caractéristiques indispensable à l'institution étant sa continuité (b).

a) *La personnification : instrument de la persistance de l'institution dans le temps*

Dans la théorie de l'institution de Maurice Hauriou, « *l'incorporation* » et la « *personnification* » ont pour but d'assurer à l'institution « *sa propre durée et sa propre continuité* »⁶⁴². L'incorporation, qui se traduit par la création d'organes qui ont pour but d'agir pour la réalisation de l'idée directrice, intervient lorsqu'un « *pouvoir organisé* » crée des situations juridiques et s'attache à les maintenir car ces situations juridiques sont nécessaires à la réalisation de l'idée d'œuvre⁶⁴³. Ensuite vient le stade de la personnification au cours duquel se surajoute « *à la continuité de l'idée à l'état objectif, déjà réalisée au stade de l'incorporation, la continuité de la même idée à l'état subjectif* »⁶⁴⁴. C'est le pouvoir qui va permettre d'assurer la continuité de « *l'action subjective de l'idée directrice* » en jetant « *des ponts* » entre chacun des moments où s'est exprimée l'idée dans son état subjectif au travers des « *manifestations de communion* » au moyen de la loi « *œuvre subjective d'un pouvoir délibérant majoritaire* »⁶⁴⁵. Jean-Arnaud Mazères décrypte ces deux moments comme étant d'abord celui mouvant et pluriel de l'organisation puis celui de la décision qui

⁶⁴⁰ TANGUY Y., *opus cit.*, p. 73.

⁶⁴¹ HAURIOU M., « La théorie de l'institution et de la fondation », *opus cit.*, p. 18.

⁶⁴² *Idem*, p. 22.

⁶⁴³ *Idem*, pp. 26-29.

⁶⁴⁴ *Idem*, p. 32.

ramène l'institution à l'unité⁶⁴⁶. Le collectif constitutif de l'institution s'attribue une identité.

La personnalité morale permet d'ériger un collectif en sujet de droit, le droit français attachant à l'attribution de la personnalité morale des compétences particulières – différentes selon que les titulaires disposent de la « petite » personnalité morale ou de la « grande » personnalité morale qui s'obtient par l'attribution de la reconnaissance d'utilité publique - qui permettent au groupement d'ester en justice ou encore de posséder un patrimoine propre. En droit français, les partis politiques peuvent disposer de la personnalité morale au même titre que l'ensemble des associations déclarées à la préfecture en vertu de la loi du 1^{er} juillet 1901 ; ils en bénéficient automatiquement depuis la loi du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique⁶⁴⁷, dont l'article 7 dispose : « *les partis et groupements politiques se forment et exercent leur activité librement. Ils jouissent de la personnalité morale* ». Pour Maurice Hauriou cette personnalité morale peut être reconnue aux partis politiques à partir de la seule théorie de l'institution : il n'est pas nécessaire d'attendre une quelconque reconnaissance pour qu'émerge la personnalité morale d'un groupement, celle-ci émane de l'existence de l'institution elle-même. Pour être réelles, il faut, selon Maurice Hauriou que « *les personnes collectives [...] jaillissent à un moment donné de l'ordre des choses* »⁶⁴⁸. Il faut d'ailleurs distinguer la personnalité juridique de la personnalité morale, la première ayant trait aux rapports externes de l'institution alors que la seconde ne concerne que sa vie interne⁶⁴⁹.

b) L'indispensable continuité de l'institution

On l'a vu, contrairement au contrat, l'institution ne s'éteint pas automatiquement, elle a vocation à s'installer dans la durée. Eric Millard met en avant le rôle « *d'articulation* » de l'idée de durée : celle-ci est nécessaire à la coordination des trois éléments constitutifs de l'institution que sont l'idée d'œuvre à

⁶⁴⁵ *Idem*, pp. 30-31.

⁶⁴⁶ MAZERES J.-A., « Préface » in LINDITCH F., *Recherche sur la personnalité morale en droit administratif*, Paris, L.G.D.J., coll. Bibliothèque de droit public, 1997.

⁶⁴⁷ Sur laquelle on reviendra par la suite.

⁶⁴⁸ GURVITCH G., *opus cit.*, p. 684.

⁶⁴⁹ *Idem*, p. 690.

réaliser, le gouvernement organisé et les manifestations de communion ; elle permet aussi de « *saisir le droit dans l'optique institutionnelle* »⁶⁵⁰. Ce dernier permet d'éviter à l'idée d'être corrompue par le temps et au groupe de se dissoudre⁶⁵¹. Le droit « *statutaire* » produit par l'institution « *tend inéluctablement* »⁶⁵² vers la durée : pour Maurice Hauriou « *la continuité* » de l'idée directrice qui lui permet de « *pouvoir s'exprimer* », de « *pouvoir s'obliger* », de « *pouvoir être responsable* »⁶⁵³ est le résultat de l'opération de fondation qui suppose que « *la durée de l'institution dépassera de beaucoup la longévité des fondateurs et de leurs volontés* »⁶⁵⁴.

Cette condition de « *continuité* » peut disqualifier un parti qui serait façonné autour d'une seule personne et dont les statuts auraient négligé les règles que Herbert Hart classe parmi la catégorie des normes secondaires et que l'on peut qualifier de règles de transition : celles qui permettent la continuité de l'organisation.

* *

*

Conclusion du chapitre 2

Si la pluralité des ordres juridiques est justifiée de différentes façons par la doctrine, qui dégage certains traits dominants de l'ordre juridique comme l'efficacité, l'unité, la continuité et la cohérence, c'est la théorie institutionnelle qui a le mieux mis en lumière le rôle du droit dans les groupements ; le parti politique répond à chacun des éléments constitutifs de l'institution : l'idée d'œuvre à réaliser par l'objet des partis, les manifestations de communion autour de cette idée réalisées par exemple par les congrès fondateurs, puis *un pouvoir de gouvernement organisé*. L'institution a aussi comme caractéristique d'avoir vocation à s'installer dans la durée et cette condition de « *continuité* » peut disqualifier un parti qui serait façonné autour d'une seule personne sans prévoir sa succession. En suivant les théories institutionnelles qui postulent l'identité entre ordre juridique et institution, on peut affirmer qu'en tant qu'institution le parti politique est donc un ordre juridique et

⁶⁵⁰ MILLARD E., « Hauriou et la théorie de l'institution », *opus cit.*, p. 398.

⁶⁵¹ *Idem*, p. 399.

⁶⁵² TANGUY Y., *opus cit.*, p. 74.

⁶⁵³ HAURIOU M., « La théorie de l'institution et de la fondation », *opus cit.*, p. 32.

⁶⁵⁴ *Idem*, p. 37.

contribue à illustrer, aux côtés d'autres ordres juridiques comme les ordres professionnels ou l'ordre juridique ecclésiastique, les thèses du pluralisme juridique.

Conclusion du titre 1

Le parti politique constitue un espace juridique parce qu'il est composé de règles qui présentent les caractéristiques de la juridicité et qu'il répond aux définitions de l'institution, particulièrement à celle élaborée par Maurice Hauriou : dans sa forme la plus aboutie il présente les traits d'une institution et constitue ainsi un ordre juridique.

TITRE 2. LA RELATION A L'ORDRE JURIDIQUE ETATIQUE

Le concept de relevance, développé par Santi Romano, permet d'éclairer la relation entre l'Etat et les partis politiques : ses trois déclinaisons - la relevance quant à l'existence, quant au contenu et quant à l'efficacité - intéressent leurs rapports à des degrés différents. Pour que la relevance d'un ordre vis-à-vis d'un autre concerne son existence, il faut considérer qu'un ordre est supérieur à l'autre, et qu'il a le pouvoir de « *fixer les conditions de validité de l'inférieur* ». Le rapport de subordination implique, soit que l'un des ordres est tout simplement créé par l'autre, soit que son degré d'autonomie est fixé par celui-ci. Dans le cas des rapports entre l'Etat et les partis politiques il faut souligner que, si le parti politique naît souvent « dans » l'Etat, celui-ci ne naît pas nécessairement « par » l'Etat. Si l'Etat peut mettre en œuvre des réglementations en vue de soumettre le parti à son ordre juridique, celui-ci est libre de s'y conformer ou non sans que cela préjuge de son existence. Cependant, le degré d'autonomie que le parti choisira de conserver aura une répercussion sur son statut au sein de l'Etat. Santi Romano note ainsi qu'il peut se produire qu'un ordre même institué comme subordonné « *trouve en lui-même alors que l'Etat le déclare nul, l'énergie de subsister et de se faire valoir au mépris de l'interdiction qui lui est faite* »⁶⁵⁵. Par ailleurs, « *il peut arriver qu'un ordre, autonome au départ, mais soumis à un autre, vienne à dépendre de ce dernier pour ce qui touche à sa disparition, donc à son avenir* »⁶⁵⁶. Un parti politique peut, ainsi, exister sans se soumettre à l'ordre juridique étatique, dans le cas de régimes totalitaires qui les interdisent ou par exemple dans le cadre d'une résistance à une occupation étrangère comme cela a été le cas, en France, après la suspension par le Maréchal Pétain, le 12 août 1941, de l'activité des partis politiques en zone non-occupée⁶⁵⁷.

Pour considérer la relevance d'un ordre vis-à-vis d'un autre quant à son contenu, Santi Romano évoque, entre autres, la situation dans laquelle l'ordre supérieur, s'il

⁶⁵⁵ ROMANO S., *opus cit.*, pp. 110-111.

⁶⁵⁶ *Idem*, p. 113.

⁶⁵⁷ Sur le processus de la reconstitution clandestine des partis politiques en France durant la seconde guerre mondiale, se référer à HOSTACHE R., *Le Conseil National de la Résistance, les institutions de la clandestinité*, Paris, PUF, coll. Esprit de la Résistance, 1958.

n'est pas la source de l'ordre inférieur exerce tout de même une influence sur son contenu, parce que l'ordre inférieur peut être tenu de respecter les principes juridiques qu'il édicte, et parce qu'il peut aussi décider d'en réglementer le contenu. La relevance d'un ordre sur un autre peut encore s'apprécier au regard de l'efficacité que les règles d'un ordre peuvent avoir pour l'autre, en particulier en ce qui concerne la délimitation de leur domaine d'application. Dans le cas des rapports entre partis et Etats, où lorsqu'il y a subordination celle-ci n'est que « *partielle* », il est difficile « *de trouver un principe qui soit général, parce que tout dépend de la limite, et elle peut varier, d'une telle subordination* »⁶⁵⁸.

L'auteur évoque dans son énumération des ordres juridiques non étatiques, les « *entités réglementées par l'Etat mais possédant d'autre part un ordre propre non reconnu par l'Etat* ». L'Etat peut prétendre régler de façon immédiate ou médiate la situation juridique de ces entités, ce qui peut se traduire par une réglementation de leurs conditions d'existence par des lois étatiques ou des actes juridiques privés soumis à l'ordre étatique. Mais, qu'il s'agisse « *d'imperfection involontaire* » ou « *d'autolimitation délibérée* », il arrive souvent dans ce cas que l'Etat « *ne réussisse pas à appréhender et régler entièrement la situation* » de ces entités⁶⁵⁹. La situation des partis politiques peut, dans certains cas, s'assimiler à cette description de Santi Romano qui souligne que des complications importantes peuvent apparaître notamment lorsque les tribunaux étatiques sont appelés à se prononcer sur l'ordre interne de ces institutions. L'Etat peut, en effet, être appelé à contrôler la légalité des actes des entités autonomes « *non seulement sur la base du droit de l'Etat, mais même sur celle du droit interne de ces entités* »⁶⁶⁰.

Ainsi, l'ordre juridique étatique se comporte comme un ordre juridique supérieur en se donnant la possibilité d'accorder aux partis la « *reconnaissance de leur existence* » tout en encadrant de diverses manières leur contenu (Chapitre 1) ; en France, les partis disposent d'une véritable autonomie qui est révélée par la manière dont les juridictions étatiques exercent leur contrôle sur leur ordre juridique interne (Chapitre 2).

⁶⁵⁸ ROMANO S., *opus cit.*, p. 135.

⁶⁵⁹ *Idem*, p. 92.

⁶⁶⁰ *Idem*, p. 156.

Chapitre 1. L'encadrement de l'ordre juridique partisan

La nécessité de l'existence même des partis dans un régime démocratique a longtemps été très discutée par la doctrine et cette controverse explique les réticences dont le droit positif a fait preuve à leur égard. En effet, « *le gouvernement représentatif moderne avait été instauré en l'absence de partis politiques organisés* » et « *la plupart des inventeurs du gouvernement représentatif, y compris en Angleterre et en Amérique, avaient même considéré les divisions entre partis ou factions comme une menace pour le système qu'ils voulaient établir* »⁶⁶¹. Cette méfiance vis-à-vis des partis, selon la plupart des auteurs « *explique pourquoi, jusqu'au début du 20^e siècle, il n'était pas fait mention des partis, ni dans les constitutions, ni dans les lois, ni dans les règlements des assemblées parlementaires* »⁶⁶².

En France, longtemps considérés comme les « *éternels fantômes du droit* »⁶⁶³, les partis ont été obligés de « *rechercher leur expression juridique* » au travers du « *moule juridique très général* » offert par la loi du 1^{er} juillet 1901⁶⁶⁴. Puis, peu à peu « *rattrapés par le droit* »⁶⁶⁵, les partis ont progressivement été reconnus puis encadrés par l'Etat, des propositions ayant même été émises par la doctrine ou par le législateur pour renforcer cet encadrement. En étudiant les différentes solutions adoptées par les Etats, on montrera, tout en mettant en évidence la multiplicité des options possibles, qu'une tendance se dessine en faveur d'une réglementation plus approfondie des partis. L'idée qu'il existe des règles qu'il serait souhaitable d'appliquer au fonctionnement de tous les partis et quels que soient les pays émerge progressivement dans la doctrine mais aussi dans le cadre d'organisations internationales telles que le Conseil de l'Europe.

Ainsi, en France, une forte autonomie des partis subsiste et leur encadrement par l'ordre juridique étatique demeure limité (Section 1) ; les exemples étrangers

⁶⁶¹ MANIN B., *Principes du gouvernement représentatif*, Paris, Flammarion, coll. Champs essais, 1996, p. 248.

⁶⁶² LEIBHOLZ G., « Démocratie représentative et Etat de parti moderne », in *Revue internationale d'histoire politique et constitutionnelle*, Paris, PUF, 1952, p. 58.

⁶⁶³ COLLIARD J.-C., « Les partis politiques, oubliés des libertés publiques », in *Droit et libertés à la fin du XXe siècle. Etudes offertes à Claude-Albert COLLIARD*, Paris, Pédone, 1984, p. 407.

⁶⁶⁴ SEURIN J.-L., « L'institutionnalisation des partis politiques », in *Etudes de Droit contemporain*, Paris, Cujas, 1963, p. 406.

⁶⁶⁵ CAMBY J.-P., « L'article 4 de la Constitution : d'une reconnaissance de la liberté des partis politiques à des exigences de droit », *RDP*, n° 2, 1998, *opus cit.*, p. 323.

présentent une multitude d'approches, illustrant la diversité des modes d'encadrement des partis (Section 2).

Section 1. Un encadrement limité en France

Selon Hans Kelsen, les partis politiques sont nécessaires dans une démocratie représentative car une « *partie très importante de la formation de la volonté étatique s'accomplit dans leur sein* ». Leur existence et leur influence ne peuvent être ignorées par les gouvernants alors même que « *les impulsions qui viennent des partis politiques sont comme les nombreuses sources souterraines où s'alimenterait une rivière qui ne paraîtrait au jour que dans l'assemblée du peuple ou au Parlement pour couler désormais dans un lit unique* »⁶⁶⁶. En France, depuis le vote de la Constitution du 4 octobre 1958, l'existence des partis politiques est un « *droit reconnu, organisé et protégé par l'Etat* »⁶⁶⁷. L'encadrement des partis par l'Etat a été progressif (§1) et les partis conservent leur autonomie nonobstant d'éphémères manifestations de volonté d'intervention dans leur fonctionnement interne : malgré différentes tentatives, l'instauration d'un statut légal des partis politiques peut être considéré à ce jour comme un rendez-vous manqué (§2).

§1. Un encadrement progressif des partis

L'existence des partis est consacrée, en France, par son inscription dans la Constitution du 4 octobre 1958 : cette reconnaissance constitutionnelle peut être qualifiée de prudente (A) tout comme leur encadrement légal est demeuré restreint (B).

A. Une reconnaissance constitutionnelle prudente

Si l'on a pu dire que la formulation de l'article 4 de la Constitution émanait « *d'une inspiration très conjoncturelle* »⁶⁶⁸, la mention des partis politiques dans la Constitution de 1958 a fait l'objet de vifs débats qui ont abouti à une rédaction *a minima* (1) et à un texte qui a, par la suite, peu évolué (2).

⁶⁶⁶ KELSEN H., *La démocratie...*, *opus cit.*, p. 19.

⁶⁶⁷ COLLIARD J.-C., « Les partis politiques, oubliés... », *opus cit.*, p. 407.

⁶⁶⁸ Expression utilisée par Bruno Genevois dans les débats qui suivent l'article de Pierre Avril « L'article 4: explication d'un paradoxe » in MAUS D., FAVOREU L., PARODI J.-L. (dir.), *L'écriture de la Constitution de 1958*, Economica, Presses universitaires d'Aix-Marseille, 1992, p. 724.

1. *Un choix a minima*

L'écriture de l'article 4 de la Constitution relatif aux partis politiques s'est faite par touches successives (a) avec le souci de ménager les sensibilités de toutes les tendances politiques et le texte qui en est résulté a pu être jugé insuffisant (b).

a) *Une écriture par touches successives*

Sans revenir sur l'évolution chronologique du projet d'article, il est intéressant de relever les éléments qui y ont été progressivement ajoutés et retravaillés.

Le premier projet visait à s'assurer que « *les partis puissent se constituer librement, en second lieu qu'ils soient dirigés suivant des procédés démocratiques, en troisième lieu que l'origine de leurs ressources soit connue de tous* »⁶⁶⁹ : apparaît ainsi, dans l'avant-projet de Constitution, un article qui, outre l'affirmation de la liberté de formation des partis politiques, leur impose de se déclarer et de déposer leurs statuts, de s'inspirer de principes démocratiques et surtout qui instaure un contrôle du Conseil constitutionnel sur leurs ressources et leurs dépenses ainsi que la possibilité pour le gouvernement de demander leur dissolution devant la Haute Cour de justice en cas de violation des dispositions contenues dans l'article en question. Ce projet ne sera pas transmis au Comité consultatif constitutionnel (CCC) : il posait en effet des problèmes de fond, notamment en innovant sur la question du contrôle des ressources ; cela risquait « *de compliquer la suite du processus constituant* »⁶⁷⁰.

Par la suite, les membres du CCC ont repris l'idée de mentionner les partis politiques dans la Constitution et proposé qu'après la garantie de « *la liberté d'opinion et d'expression* » soient inscrites les obligations de « *s'inspirer de principes démocratiques* » et de « *n'accepter aucune obédience étrangère* ». Après un passage en groupe de travail, ne demeurera que l'obligation de respecter les « *principes démocratiques contenus dans la Constitution* ». La suppression effectuée sera compensée par la suite par les travaux d'un autre groupe qui réunit le Général de Gaulle, Michel Debré, Raymond Janot et René Cassin et qui remplacera la simple mention du respect des principes démocratiques par celui de « *la souveraineté*

⁶⁶⁹ François Luchaire, alors expert représentant Louis Jacquinot dans le groupe de travail préparatoire du projet de Constitution, cité par AVRIL P., « L'article 4: explication d'un paradoxe », *opus cit.*, p. 714.

⁶⁷⁰ AVRIL P., « L'article 4... », *opus cit.*, p. 715.

nationale et de la démocratie ». Pour Olivier Gohin, l'ajout du respect de la souveraineté nationale visait, en imposant « *la garantie de l'indépendance nationale dans le programme des partis* », non seulement le PCF, mais aussi les partis centristes tels que le Mouvement républicain populaire (MRP) promoteur d'une « *armée européenne supranationale, intégrée à l'OTAN et sous commandement américain* »⁶⁷¹. Il est ajouté la mention d'une loi organique devant fixer les modalités d'application mais cette disposition ne passera pas, quant à elle, le filtre du Conseil des ministres.

S'il a fallu exclure un certain nombre de dispositions, pour s'assurer du soutien du plus grand nombre, afin de ne pas fragiliser le projet de Constitution tout entier alors que celui-ci devait être soumis à un référendum, les insuffisances du texte ont été relevées.

b) Un résultat ayant pu être jugé insuffisant

Au moment des travaux préparatoires à la rédaction de la Constitution de 1958, l'idée d'établir une réglementation détaillée des partis a été développée mais toujours éludée⁶⁷² : si les participants à ces travaux ont à diverses reprises exprimé le souhait de voir préciser le futur article 4, les solutions proposées ont été refusées pour des motifs d'opportunité. Alors qu'une volonté d'encadrer et de consacrer le rôle des partis se faisait jour, les motivations étaient diverses : une volonté « *d'assainissement* » de la vie politique sera ainsi évoquée par le président du CCC⁶⁷³. Si la volonté de lutter contre l'influence du PCF a été affichée au premier rang des préoccupations, Pierre Avril estime que cette idée a été instrumentalisée pour faire accepter l'inscription des partis dans la Constitution⁶⁷⁴.

Marcel Waline, lors des débats du CCC, évoque la possibilité d'ajouter la mention « *dans leur structure interne* » pour préciser le contenu de l'obligation de respecter les principes démocratiques : ce à quoi on lui répond que cette précision

⁶⁷¹ GOHIN O., « L'encadrement des partis en droit français », in BOUTIN C., ROUVILLOIS F. (dir.), *Partis politiques et démocratie, inséparables mais incompatibles ?*, Paris, F.-X. de Guibert, 2005, pp. 212-213.

⁶⁷² Cf. *infra*.

⁶⁷³ AVRIL P., « L'article 4... », *opus cit.*, p. 716.

⁶⁷⁴ Cette observation a été confirmée par François Luchaire et Alain Plantey, tous les deux experts chargés de la préparation du projet constitutionnel, lors des débats qui ont suivi la présentation de l'exposé de Pierre Avril précité, lors des journées organisées à Aix-en-Provence du 8 au 10 septembre 1988, à l'initiative de l'Association française de science politique et de l'Association française des constitutionnalistes.

serait trop restrictive puisque l'action politique des partis doit être aussi concernée⁶⁷⁵. Lors du débat en Conseil d'Etat, Jean Delvolvé soulève la question du champ d'application de l'obligation de respecter les principes de la souveraineté nationale et de la démocratie : s'agissait-il de l'organisation des partis ou de leurs buts ? La définition de la mission des partis a aussi pu paraître à certains, tel Roger Latournerie, « *limitative* »⁶⁷⁶.

2. *Des évolutions restreintes*

La formule retenue dans l'article 4, tel qu'il a été adopté par le référendum du 28 septembre 1958, n'a pas été modifiée : la rédaction initiale connaît donc une véritable stabilité (a) malgré les nombreuses révisions qu'a connues la Constitution de la Ve République⁶⁷⁷. Deux révisions, en revanche, sont venues le compléter en y ajoutant deux alinéas, qui ne concernent le fonctionnement des partis politiques que de manière marginale.

a) *La stabilité de la rédaction initiale*

L'article 4 dispose ainsi aujourd'hui : « *Les partis et groupements politiques concourent à l'expression du suffrage. Ils se forment et exercent leur activité librement. Ils doivent respecter les principes de la souveraineté nationale et de la démocratie.*

Ils contribuent à la mise en œuvre du principe énoncé au second alinéa de l'article 3 dans les conditions déterminées par la loi.

La loi garantit les expressions pluralistes des opinions et la participation équitable des partis et groupements politiques à la vie démocratique de la Nation ».

⁶⁷⁵ Séance du 6 août 1958, *Travaux préparatoires de la Constitution, Avis et débats du Comité Consultatif Constitutionnel*, Paris, La Documentation Française, 1960, p. 81.

⁶⁷⁶ AVRIL P., « L'article 4... », *opus cit.*, pp. 716-717.

⁶⁷⁷ Le comité consultatif pour une révision de la Constitution, présidé par le Doyen Georges Vedel, proposait pourtant des modifications substantielles afin de donner un fondement constitutionnel aux lois sur le pluralisme et le financement des partis qui ont pris une importance croissante et pour mieux définir le rôle des partis politiques. Il suggérait ainsi que l'article 4 de la Constitution soit rédigé en ces termes : « *Les partis et groupements politiques concourent à l'expression du suffrage. Ils se forment et exercent leur activité librement. Ils doivent respecter les principes de la souveraineté nationale et de la démocratie et les lois de la République. La loi détermine les conditions dans lesquelles l'État contribue au financement des campagnes électorales et des activités des partis et groupements politiques. Une loi organique fixe les règles qui assurent le respect des principes d'égalité et de libre information des citoyens dans les consultations électorales. La liberté et le pluralisme de la communication sont des conditions essentielles de la démocratie. Un organisme indépendant dont la composition et les missions sont fixées par une loi organique veille à leur respect dans le domaine de la communication audiovisuelle. Ses décisions sont soumises au contrôle du juge. Il présente au Parlement un rapport annuel sur son activité ».* (Source : *Rapport au Président de la République, Propositions pour une révision de la Constitution*, 15 février 1993).

Afin de l'analyser, les commentateurs divisent habituellement la partie initiale de l'article 4 en trois parties distinctes formées par les trois phrases du texte. Bien qu'on ait pu écrire qu'il s'agit d'un « *non-statut* »⁶⁷⁸, cet article, non seulement constitutionnalise l'existence des partis politiques, mais consacre aussi le pluralisme politique.

Le fait pour les rédacteurs de mettre sur le même plan partis et groupements politiques est révélateur de la difficulté qui subsiste encore aujourd'hui de donner une définition du parti politique. S'il est « *révélateur du flou sémantique* »⁶⁷⁹ qui règne autour des partis, le rapprochement entre les partis et les groupements politiques permet à la fois de ne pas conférer le monopole du jeu électoral aux partis politiques⁶⁸⁰ tout en soumettant aux dispositions constitutionnelles les groupements politiques qu'ils soient durables ou non. Par ailleurs, comme le remarque Olivier Gohin, la droite française est plutôt réticente à user du mot parti : le mouvement politique fondé par le Général de Gaulle en 1947 avait été baptisé « *Rassemblement du peuple français* »⁶⁸¹. En ce qui concerne la mission des partis politiques, cantonnés à la participation au suffrage, Pierre Avril note qu'il s'agit d'un « *élément de continuité* » avec la conception française⁶⁸² : ce sont les lois électorales qui ont, en effet, les premières pris en compte l'existence des partis politiques.

La deuxième phrase de l'article est la disposition clé du pluralisme : la liberté relative à leur formation et à leur activité ainsi consacrée vient faire contrepoids aux limites contenues dans la phrase suivante qui impose aux partis de respecter les principes de la souveraineté nationale et de la démocratie. Cette dernière phrase - dont on a vu qu'elle avait été l'objet de multiples corrections, pour des motifs souvent politiques, avant d'être parachevée - peut paraître faire doublon avec des dispositions légales préexistantes⁶⁸³ : elle

⁶⁷⁸ GHEVONTIAN R., « Juristes et politistes, regards croisés sur les partis politiques », *Pouvoirs*, n° 80, 1997, p. 117.

⁶⁷⁹ MESTRE C., « Le statut des partis politiques en France », *Revue d'Allemagne et des pays de langue allemande*, Tome XXVI, 2, avril-juin 1994, p. 192.

⁶⁸⁰ Cf. KHEITMI M.R., *opus cit.*, p. 305 et ROUX A., « France », in « Constitution et partis politiques », *opus cit.*, p. 141.

⁶⁸¹ GOHIN O., *opus cit.*, p. 206.

⁶⁸² AVRIL P., « L'article 4... », *opus cit.*, p. 718.

⁶⁸³ En effet, l'article 3 de la loi du 1^{er} juillet 1901 dispose par exemple que « *toute association fondée sur une cause ou en vue d'un objet illicite, contraire aux lois, aux bonnes mœurs, ou qui aurait pour but de porter atteinte à l'intégrité du territoire national et à la forme républicaine du gouvernement, est nulle, et de nul effet* ».

a l'avantage de constitutionnaliser les limitations imposées à l'activité des partis et à leur structure interne le cas échéant⁶⁸⁴, en ouvrant la voie à un approfondissement législatif.

b) Deux réformes subsidiaires

Les deux réformes constitutionnelles qui ont modifié l'article 4 en ajoutant au dispositif initial deux alinéas montrent que le constituant a souhaité en faire « *les instruments d'une action publique* », légitimant leur rôle dans l'Etat, au point que l'on peut en conclure que « *d'une République de régime des partis, on est passé insensiblement, depuis 1958, à un régime de République par les partis* »⁶⁸⁵.

La loi constitutionnelle du 8 juillet 1999⁶⁸⁶, qui ajoute un deuxième alinéa à l'article 4 et fait référence à la disposition énonçant que « *la loi favorise l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives, ainsi qu'aux responsabilités professionnelles et sociales* » sert de fondement à la législation sur la parité⁶⁸⁷ qui impose aux partis des contraintes dans leurs procédés d'investitures.

La seconde modification de l'article 4 résulte de la volonté de reconnaître un statut à l'opposition parlementaire mais sa formulation, devenue le dernier alinéa de l'article 4, est moins ambitieuse que ce que souhaitait le « *Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la Ve République* » : celui-ci proposait qu'il soit clairement fait référence aux « *droits respectifs des partis et groupements politiques qui ont déclaré leur appartenance à la majorité qui soutient le gouvernement et de ceux qui ne l'ont pas déclaré* ». En dépit du fait que cette formulation induisait une confusion entre groupes parlementaires et partis politiques, elle a été transposée dans des termes proches dans le projet de loi constitutionnelle, suscitant des critiques : elle conduirait à avoir une approche manichéenne, en figeant les groupes favorables et défavorables au gouvernement, et irait à l'encontre de la liberté des parlementaires⁶⁸⁸. La formulation retenue dans la loi de révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 semble assez éloignée de l'objectif

⁶⁸⁴ Cette question n'avait pas été tranchée au moment de la rédaction de la Constitution et la pratique en a retenu l'interprétation libérale en écartant l'Etat du contrôle de l'organisation interne des partis, voir sur ce point AVRIL P., « L'article 4... », *opus cit.*, p. 719 et MESTRE C., *opus cit.*, p. 201.

⁶⁸⁵ GOHIN O., *opus cit.*, p. 221.

⁶⁸⁶ Loi constitutionnelle n° 99-569 du 8 juillet 1999 *relative à l'égalité entre les femmes et les hommes*.

⁶⁸⁷ Loi du 6 juin 2000, voir *infra*.

⁶⁸⁸ Là-dessus voir MENARD J.-C., *opus cit.*, pp. 207-210.

initial qui était de renforcer les droits de l'opposition⁶⁸⁹ ; mais « *cette formulation très générale place sur un pied d'égalité tous les partis et groupements politiques, soulignant leur apport à la démocratie* »⁶⁹⁰.

B. Un encadrement légal restreint

Le législateur a renforcé la reconnaissance des partis par des lois qui délimitent leur ordre juridique vis-à-vis de l'Etat (1) ; il a aussi pris des dispositions pour en encadrer le fonctionnement, par des lois qui contraignent les partis (2).

1. Des lois qui délimitent

La loi est intervenue tardivement pour délimiter quels types de partis peuvent disposer de la personnalité morale dans l'ordre juridique étatique (a). D'autres lois, quant à elles, ont délimité quels types de partis sont acceptés par l'Etat, notamment relativement à leur contenu, en mettant en place des mécanismes de répression (b).

a) L'attribution de la personnalité morale

Le législateur a prévu en 1901 de donner la personnalité juridique aux associations ayant choisi de se déclarer à la préfecture⁶⁹¹. Mais les partis politiques n'ont pas tous souhaité se déclarer, pour éviter les dissolutions ou pouvoir entrer rapidement dans la clandestinité. Ainsi, si le Parti républicain radical et radical-socialiste se déclare en 1915⁶⁹², et si le Parti socialiste unifié (PSU) choisira de se constituer sous forme d'association déclarée à la préfecture peu de temps après sa création⁶⁹³, d'autres partis n'accéderont légalement à la personnalité morale qu'en 1988 : l'article 7 de la loi du 11 mars 1988⁶⁹⁴ prévoit, en effet, comme on l'a vu, d'attribuer la personnalité morale aux partis politiques sans condition⁶⁹⁵. La loi dispose qu' : « *ils ont le droit d'ester en justice.*

⁶⁸⁹ Cf alinéa 3 de l'article 4 de la Constitution. La réforme constitutionnelle inscrit malgré tout la notion d'opposition dans la Constitution par l'article 48 alinéa 5 qui réserve aux groupes d'opposition la détermination de l'ordre du jour une fois par mois et par l'article 51-1 qui prévoit que le règlement de chaque assemblée doit reconnaître des droits spécifiques aux groupes d'opposition.

⁶⁹⁰ VIDAL-NAQUET A., « L'institutionnalisation de l'opposition. Quel statut pour quelle opposition ? », *RFDC*, n° 77, 2009, p. 156

⁶⁹¹ Art. 2 de la loi du 1^{er} Juillet 1901.

⁶⁹² Ainsi que le confirme une décision du tribunal civil de la Seine du 27 mars 1957 citée par KHEITMI M.R., *opus cit.*, p. 69.

⁶⁹³ Le congrès fondateur du PSU a lieu le 3 avril 1960 et sa déclaration à la préfecture est publiée au *Journal officiel* n° 63, du 14 mars 1964 (Source : *Archives du Parti Socialiste Unifié*, 1999, Archives Nationales).

⁶⁹⁴ Loi n° 88-227 du 11 mars 1988 *relative à la transparence financière de la vie politique.*

⁶⁹⁵ Il faut remarquer ici que la question de savoir quels partis ont choisi de se déclarer à la préfecture sous forme d'association mériterait d'être clarifiée, en effet, Christian Mestre (*opus cit.*, p. 185) cite la SFIO comme exemple de parti non déclaré alors que Michel Rocard affirme le contraire (ROCARD

Ils ont le droit d'acquérir à titre gratuit ou à titre onéreux des biens meubles ou immeubles : ils peuvent effectuer tous les actes conformes à leur mission et notamment créer et administrer des journaux et des instituts de formation conformément aux dispositions des lois en vigueur ». Il s'agit d'une personnalité morale spécifique par rapport aux autres groupements : celle-ci est attribuée de droit, c'est-à-dire sans formalités spécifiques, et « *les groupements politiques sont les seuls groupements à pouvoir tout à la fois agir en justice, acquérir à titre gratuit et onéreux, et administrer des biens mobiliers et immobiliers dans un autre contexte que celui de l'accomplissement de l'objet social du groupement* »⁶⁹⁶. Certains ont pu y voir « *une dissociation* » entre la liberté d'association et la liberté des partis politiques⁶⁹⁷.

Toutefois, cette reconnaissance connaît des limites : si par cette loi, les partis et groupements politiques bénéficient d'une capacité juridique élargie, ils ne font toujours pas l'objet d'une définition légale.

Les juridictions, de leur côté, avaient déjà opté pour la reconnaissance de la personnalité juridique des partis politiques même non déclarés, bien que l'on puisse considérer, avec Mohammed Rehid Kheitmi, qu'il s'agissait de circonstances particulières. La Cour de cassation par un arrêt du 5 juillet 1954⁶⁹⁸, a reconnu à la fédération du Parti communiste de la Loire, la personnalité juridique en se fondant sur l'ordonnance du 6 mai 1944 qui permet la restitution aux « organisations communistes » des biens confisqués lors de leur dissolution⁶⁹⁹ ; la restitution signifiait que lesdites organisations communistes pouvaient posséder des biens et ce alors même qu'il s'agit d'un groupement non déclaré à la préfecture et ne bénéficiant donc pas du régime de la loi du 1^{er} juillet 1901⁷⁰⁰. Pour Mohammed Rehid Kheitmi, les auteurs de l'ordonnance avaient des préoccupations très éloignées de la question de la reconnaissance juridique : il s'agissait de prendre des mesures concernant « *un groupement de fait à qui les événements avaient permis de tenir momentanément une grande place dans la vie politique* » ; il était possible

M., « L'Art de négocier, l'art de réformer. Regards sur le cas français et quelques expériences gouvernementales », *Négociations*, 2005, n° 3, pp. 113-126).

⁶⁹⁶ MENARD J.-C., *opus cit.*, p. 278.

⁶⁹⁷ ROUX A., *opus cit.*, p. 144.

⁶⁹⁸ Cass civ., 5 juil. 1954, *Bulletin des Arrêts de la Cour de cassation*, 1954, 1^{re} partie, n° 227.

⁶⁹⁹ Les « organisations communistes » sont dissoutes par un décret-loi du 26 septembre 1939 et l'ordonnance de restitution est prise le 6 mai 1944.

⁷⁰⁰ DUVERGER M., SEURIN J.-L., *opus cit.*, p. 97.

pour les juges de se fonder sur l'abondante jurisprudence relative aux associations de fait qui leur attribue une « *personnalité passive* » permettant de les assigner en justice en la personne de leurs représentants lorsque c'est nécessaire pour protéger les intérêts des tiers⁷⁰¹. En ce qui concerne les partis politiques, et à nouveau, en l'espèce, le PCF, un arrêt de la Cour de cassation du 24 janvier 1990 reconnaît aux groupements politiques non déclarés la personnalité passive ; mais cette décision est intervenue après la loi du 11 mars 1988 qui reconnaît aux partis et groupements politiques la personnalité morale⁷⁰².

La question de la personnalité morale des partis et groupements politiques a donc subi diverses fluctuations : si elle semble réglée par la loi du 11 mars 1988, des zones d'incertitude subsistent⁷⁰³.

b) Des mécanismes de répression

La mise en œuvre de dispositifs de protection contre d'éventuelles tentatives de déstabilisation au moyen de lois répressives implique la reconnaissance de l'existence des partis politiques; mais, comme on va le voir, la loi la plus répressive envers les partis, encore en vigueur aujourd'hui, ne les visait pas spécifiquement à l'origine.

La méfiance suscitée par l'activité des groupements et partis politiques a donné lieu dès la première moitié du 20^e siècle à une législation répressive. Les dispositions de la loi du 10 janvier 1936 sur les groupes de combat et les milices privées, qui prévoit la possibilité pour le président de la République, de dissoudre l'un de ces mouvements, par décret en Conseil des ministres, n'évoquent pas spécifiquement les groupements politiques car il s'agissait essentiellement, en raison d'un contexte politique tendu, de se donner les moyens de lutter efficacement contre les ligues et les milices d'extrême droite⁷⁰⁴ : le dispositif de dissolution judiciaire prévu par les articles 3 et 7 de la loi du 1^{er} juillet 1901 supposait, en effet, des délais trop longs pour être efficaces⁷⁰⁵. Cette législation, qui a fait l'objet d'ajouts successifs, a été utilisée à de nombreuses reprises à l'encontre des groupements politiques et l'est

⁷⁰¹ KHEITMI M.R., *opus cit.*, pp.40 et s.

⁷⁰² MENARD J.-C., *opus cit.*, p. 277.

⁷⁰³ Peggy Larrieu qualifie ainsi la personnalité morale d'un parti tel que Lutte ouvrière d'« *introuvable* » car celui-ci ne bénéficie que d'une boîte postale comme siège social pour le public (LARRIEU P., « Les partis politiques, en marge du droit ? », *RDP*, n° 1-2011, p.1 83). Pourtant, ce parti est reconnu par la CNCCFP et financé par l'Etat au titre de la loi du 11 mars 1988.

⁷⁰⁴ Pour un compte rendu détaillé des conditions d'élaboration de cette loi se reporter à KEITHMI M.R., *opus cit.*, pp. 137-172.

⁷⁰⁵ MENARD J.-C., *opus cit.*, p. 301.

encore aujourd'hui : cette possibilité est ouverte en raison de l'absence de définition spécifique des partis politiques, qui peuvent ainsi être assimilés aux associations et groupements visés par la loi comme ceux qui « *provoqueraient à des manifestations armées dans la rue* », qui présenteraient « *le caractère de groupe de combat ou de milices privées* », qui « *provoqueraient à la discrimination, à la haine ou à la violence...* » ou encore qui se livreraient à « *des agissements en vue de provoquer des actes de terrorisme en France ou à l'étranger* »⁷⁰⁶.

D'autres lois visent certains partis en particulier ; elles sont, à nouveau, le fruit du contexte politique⁷⁰⁷ : le décret-loi du 26 septembre 1939 dissout le parti communiste (SFIC) et toute association, toute organisation ou tout groupement de fait qui se rattachent audit parti ou qui se conforment dans l'exercice de leur activité à des mots d'ordre relevant de la IIIe Internationale communiste⁷⁰⁸, l'ordonnance du 9 Août 1944 relative au rétablissement de la légalité républicaine dissout, entre autres, le Parti franciste, le Rassemblement national populaire, le Mouvement social révolutionnaire et le Parti populaire français⁷⁰⁹.

Citons aussi l'exemple de l'interdiction faite aux militaires d'adhérer à un parti politique en vertu de la loi du 13 juillet 1972 portant statut général des militaires en vertu de laquelle « *il est interdit aux militaires en activité de service d'adhérer à des groupements ou associations à caractère politique* »⁷¹⁰, qui est l'aboutissement d'un processus de « *stérilisation politique* »⁷¹¹ qui a débuté sous la IIIe République⁷¹².

2. Des lois qui contraignent

Les lois qui contraignent les partis politiques sont les lois relatives à leur financement (a) ainsi que celles relatives à la parité (b).

⁷⁰⁶ Article 1^{er} de la loi du 10 janvier 1936.

⁷⁰⁷ Ici ne seront pas évoqués les textes pris sous le régime de Vichy qui, d'une part visent les partis et groupements politiques mais sans les nommer, et, d'autre part, procèdent d'une logique qui va à l'encontre du développement des institutions démocratiques et républicaines dans le cadre duquel se situe notre travail.

⁷⁰⁸ Article 2 du décret-loi.

⁷⁰⁹ *JO*, 10 août 1944, p. 688.

⁷¹⁰ Article 9.

⁷¹¹ POIRMEUR Y., ROSENBERG D., *opus cit.*, p. 203.

⁷¹² Ceux-ci peuvent toutefois être éligibles, sous certaines conditions, et il leur est permis d'adhérer à un parti le temps de la campagne puis durant leur mandat pendant lequel ils seront en détachement. Cf. art. L. 4121-3 du Code de la défense.

a) *Le financement*

En 1978, Valéry Giscard d'Estaing, alors président de la République affirme que « *le moment est venu pour le gouvernement de préparer un mode régulier de financement des partis politiques* »⁷¹³. L'idée d'un financement par l'Etat des partis politiques, et non des seuls candidats, est une étape importante de leur institutionnalisation. Mais il faudra attendre 1988 pour qu'une loi intervienne sur le sujet : la loi du 11 mars 1988⁷¹⁴ est, en outre, inspirée par des considérations qui tiennent davantage du contrôle et de la limitation des fraudes que d'une volonté de reconnaissance du rôle des partis. Il a fallu attendre longtemps entre les déclarations d'intention concernant la réglementation du financement des partis et l'aboutissement législatif : c'est le témoignage des difficultés que pose la réglementation des partis politiques, ceux-ci étant à la fois les sujets du droit et les acteurs de la création de celui-ci⁷¹⁵.

Des lois sont venues compléter et parfaire le dispositif de 1988 : la loi n° 90-55 du 15 janvier 1990 « *relative à la limitation des dépenses électorales et à la clarification des activités politiques* », la loi n° 90-383 du 10 mai 1990 « *relative au financement de la campagne en vue de l'élection du président de la République et de celle des députés* », la loi n° 93-122 du 20 janvier 1993 « *relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques* » et la loi n° 95-65 du 19 janvier 1995 « *relative au financement de la vie politique* » qui instaure notamment l'interdiction pour une personne morale, à l'exception des partis et groupements politiques, de financer un parti politique. Ces réformes successives sont, en grande partie, la conséquence des failles du dispositif de 1988 découvertes à la suite des contournements dont il avait fait l'objet ; le droit du financement des partis politiques est un droit de contrôle et de limitation davantage qu'un droit d'habilitation.

⁷¹³ Conférence de presse du 14 juin 1978, citée par COLLIARD J.-C., « Les partis politiques, oubliés des libertés publiques », in *Droit et libertés à la fin du XXe siècle. Etudes offertes à Claude-Albert COLLIARD*, Paris, Pédone, 1984, p. 416.

⁷¹⁴ Précitée.

⁷¹⁵ Pour les détails sur les affaires précédant la loi de 1988 ainsi que les détails de l'élaboration de celle-ci se reporter à : BIDEGARAY C., « Du confessionnal et du diable. Réflexions sur le statut des

b) La parité

La loi du 6 juin 2000⁷¹⁶ aménage les modalités de constitution des listes de candidats par les partis en instaurant des incitations à mettre en place une véritable parité entre les hommes et les femmes. Déjà en 1982, le législateur avait tenté d'imposer que les listes de candidats aux élections municipales ne comportent pas plus des trois quarts de candidats du même sexe ; mais cette loi avait été censurée par le Conseil constitutionnel au motif que les principes constitutionnels s'opposaient « à toute division par catégorie des électeurs et des éligibles »⁷¹⁷.

Cette loi, qui concerne notamment les élections municipales dans les villes de plus de 3500 habitants, les élections législatives, régionales ou encore européennes, instaure différents types d'obligations en fonction du mode de scrutin. Pour les élections se déroulant au scrutin de liste, l'écart entre le nombre de candidats de chaque sexe ne peut être supérieur à un, sous peine d'irrecevabilité de la liste. Lorsque l'élection se déroule à deux tours, la loi a posé le principe qu'au sein de chaque groupe entier de six candidats, dans l'ordre de présentation de la liste, figure un nombre égal de candidats de chaque sexe. En revanche, en ce qui concerne les élections à un tour, l'alternance entre les candidats des deux sexes doit être stricte. Le régime est plus souple pour les élections législatives : celui-ci prévoit seulement des sanctions financières à l'encontre des partis qui ne présenteraient pas 50% de candidats de chaque sexe.

Par la suite, plusieurs lois sont venues compléter et renforcer le dispositif mis en place en 2000. Ainsi, à l'occasion d'une réforme du mode de scrutin, le 11 avril 2003⁷¹⁸, le législateur impose une alternance stricte sur les listes de candidats aux élections régionales.

La loi du 31 janvier 2007⁷¹⁹ a, pour sa part renforcé le dispositif mis en place en faveur de la parité en faisant, par exemple, entrer dans son champ d'application les

partis politiques quarante ans après la fondation de la Ve République », *RDP*, n° 5/6, 1998, pp. 1818 et s., ou encore TOLINI N., *Le financement des partis politiques*, opus cit., pp. 191-214.

⁷¹⁶ Loi n° 2000-493 du 6 juin 2000 tendant à favoriser l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives.

⁷¹⁷ C.C., décision n° 82-146 DC du 18 novembre 1982.

⁷¹⁸ Loi n° 2003-327 du 11 avril 2003 relative à l'élection des conseillers régionaux et des représentants au Parlement européen ainsi qu'à l'aide publique aux partis politiques.

⁷¹⁹ Loi n° 2007-128 du 31 janvier 2007 tendant à promouvoir l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives.

élections cantonales ou encore en soumettant les listes de candidats aux élections municipales dans les villes de plus de 3500 habitants à l'obligation stricte d'alternance entre les sexes.

Si les dispositions relatives aux scrutins de liste ont permis de faire en sorte que les partis respectent la parité au moment de la composition des listes, les dispositions qui concernent les scrutins uninominaux majoritaires n'imposant que des pénalités financières, comme c'est le cas pour les élections législatives, ou imposant simplement que le candidat et son suppléant ne soient pas du même sexe comme c'est le cas pour les élections cantonales, n'ont pas encore produit les changements escomptés⁷²⁰. L'obligation de parité induit cependant nécessairement des changements dans les processus de constitution des listes par ses dispositions contraignantes ; ces dernières peuvent avoir des conséquences concrètes au sein des partis, en incitant, par exemple, le parti à répercuter sur les fédérations qui n'ont pas suffisamment appliqué la parité aux élections locales l'impact financier des sanctions étatiques.

§2. Le rendez-vous manqué de l'instauration d'un statut légal des partis

Proposition qui fit un temps l'objet d'un débat au sein de la doctrine, l'idée d'instaurer un statut légal des partis politiques a connu un bref engouement (A) et, bien que celui-ci n'ait jamais été mis en œuvre, la problématique a cependant subsisté (B).

A. L'histoire brève du statut

Plusieurs propositions de statut ont été émises par différents auteurs et par les partis mais ces nombreuses tentatives ont toutes été abandonnées (1) ; cependant il est intéressant de dégager les lignes fortes qui ressortent des différents projets (2).

⁷²⁰ Pour un compte-rendu détaillé du bilan de la mise en œuvre de ces différentes dispositions se reporter à : *Rapport d'information sur l'impact pour l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et aux fonctions électives des dispositions du projet de loi de réforme des collectivités territoriales*, Sénat, n° 552, 10 juin 2010, rapporteur: ANDRÉ M.

1. Des tentatives abandonnées

On a assisté à la multiplication des projets de statut (a) inspirés par des motivations multiples (b).

a) La multiplication des projets

La réflexion sur les institutions est émaillée de tentatives de création d'un statut des partis politiques. En 1939, François Goguel, sous le pseudonyme de Bernard Serampuy, publie un projet de statut sous forme de proposition de loi⁷²¹. En 1945, la commission de la Constitution de la première Assemblée Constituante, sous l'impulsion d'André Philip, son président – qui, on le verra, publiera à son tour des propositions relatives au statut –, adopte le principe de l'insertion du statut dans la Constitution : le schéma de ce statut, qui devient l'article 8 de la Déclaration de Droits attachée à la Constitution est finalement rejeté notamment parce que les deux grands partis qui y étaient le plus favorables, la SFIO et le MRP, décident de ne plus soutenir le projet dans un esprit de conciliation et afin de ne pas perturber le processus constituant⁷²². François Goguel à nouveau, à l'occasion de l'adoption du schéma de statut propose un texte intitulé « Projet de statut des partis »⁷²³ qu'il qualifie « *d'ébauche de discussion* »⁷²⁴, mais celui-ci devient rapidement sans objet lors du rejet du schéma du statut. Au même moment, le MRP qui est très attaché à l'aboutissement d'un statut constitutionnel des partis, rédige, lui aussi, un projet de statut⁷²⁵. Finalement, le dernier projet détaillé proposé par la doctrine est celui d'André Philip, dans un article qui étudie les failles de la démocratie parlementaire, en 1953⁷²⁶. Au moment de la rédaction de la Constitution de la Ve République la question est à nouveau posée⁷²⁷ ; mais les propositions de réglementation des partis ne font pas l'objet de projets aussi détaillés que les précédents, mis à part, en 1957,

⁷²¹ SERAMPUY B., « Pour une réglementation des partis politiques », *Revue Esprit*, mai 1939, pp. 268-277.

⁷²² KHEITMI M.R., *opus cit.*, p. 284. L'auteur précise que même l'article 17 de la Déclaration des Droits de l'Homme attachée au premier projet de Constitution qui énonce « *Tous les hommes ont le droit de s'associer librement à moins que leur association ne porte ou ne tende à porter atteinte aux libertés garanties par la présente déclaration. Nul ne peut être contraint à s'affilier à une association* » ne sera pas repris dans le second projet : la Constitution de la IVe République ne comporte par conséquent aucune référence au droit d'association.

⁷²³ GOGUEL F., « Le problème du statut des partis », *Revue Esprit*, janvier 1946, pp. 96-106.

⁷²⁴ *Idem*, p. 102.

⁷²⁵ SEURIN J.-L., *opus cit.*, p. 415.

⁷²⁶ PHILIP A., « La crise de la démocratie parlementaire » in *Revue politique et parlementaire*, juillet-décembre 1953.

⁷²⁷ *Cf. supra.*

celui de Suzanne Labin, militante socialiste, qui est aussi à l'initiative d'une proposition de loi de la SFIO portant institution d'un code et d'une cour de civisme démocratique⁷²⁸.

b) Des motivations multiples

L'idée de l'élaboration d'une réglementation du fonctionnement interne des partis politiques a donc connu durant deux décennies une certaine effervescence dont les motivations sont diverses. En 1939, les craintes de François Goguel s'expriment autour des intérêts que les partis politiques peuvent représenter, qu'il s'agisse pour ceux-ci d'être au service d'« *une fraction de l'opinion* », de « *lutttes obscures entre camarillas mal définies* », d'« *un pouvoir personnel* » ou encore d'être « *aux ordres d'une puissance étrangère* »⁷²⁹. En 1946, il revient sur le thème de la nécessaire indépendance des partis politiques, mais insiste cette fois-ci sur la nécessité de lutter contre « *les interventions occultes dans la vie politique de la nation des intérêts économiques d'une classe sociale privilégiée* » évoquant « *les entreprises capitalistes* »⁷³⁰. Par ailleurs, il estime nécessaire une réglementation de la structure interne des partis car « *pour que la démocratie puisse vivre, il faut qu'elle soit partout. Non seulement dans l'Etat, mais aussi dans les collectivités locales, dans les entreprises, et à plus forte raison dans les partis* »⁷³¹. André Philip évoque, quant à lui, les dangers de « *la tendance totalitaire inhérente à tout groupement humain puissant qui tend à se prendre progressivement pour but, au lieu d'être seulement un instrument au service de l'idée qu'il prétend servir* »⁷³². L'instauration d'un statut des partis politiques tendrait à asseoir le fait qu'« *une démocratie réelle n'existe que lorsque les électeurs font un choix, non plus entre des hommes entre les mains de qui l'on abdique, mais entre les partis, c'est-à-dire des groupements d'hommes unis au service d'une doctrine et autour d'un programme commun* »⁷³³.

Les représentants des partis, quant à eux, au moment des débats sur l'insertion d'un statut des partis dans la Constitution de 1946, s'opposent entre plusieurs

⁷²⁸ Pour le projet de Suzanne Labin cf. LABIN S., *Les entretiens de Saint-Germain (liberté aux liberticides ?)*, Paris, éd. Spartacus, 1957 et au sujet de la proposition de loi de la SFIO : AVRIL P., « L'article 4... », *opus cit.*, p. 714.

⁷²⁹ SERAMPUY B., *opus cit.*, p. 269.

⁷³⁰ GOGUEL F., *opus cit.*, p. 100.

⁷³¹ *Idem*, p. 101.

⁷³² PHILIP A., *opus cit.*, p. 230. L'auteur cite l'exemple de l'Eglise qui, selon lui, défend ses privilèges de corps avec le cléricalisme.

⁷³³ *Idem*, p. 231.

tendances : pour la SFIO, le MRP et l'UDSR⁷³⁴, le statut stabiliserait le régime, en permettant notamment d'avoir au Parlement des groupes homogènes responsables devant les électeurs ; pour la droite et le centre, le statut consacre les corps intermédiaires contraires à leur philosophie « rousseauiste » ; pour les communistes, enfin, cette mesure, outre qu'ils considèrent qu'elle les vise expressément, est empreinte d'esprit fasciste⁷³⁵.

L'ambiguïté du rapport entre les institutions publiques et les partis politiques en France est ainsi perceptible au travers de l'histoire non aboutie de l'élaboration d'un statut légal des partis politiques.

2. *Les lignes fortes des projets*

Les différents projets de statut, s'ils ont chacun une logique propre influencée par les préoccupations de leurs auteurs, font apparaître les différentes thématiques qu'un statut se doit nécessairement d'aborder : sont ainsi traitées les questions relatives à la réglementation du fonctionnement des partis (a) ainsi que celles relatives au contrôle du respect du statut (b).

a) *Une réglementation du fonctionnement des partis*

Le statut doit délimiter son champ d'application et donc définir ce qu'est un parti politique. Pour François Goguel en 1939, doit se constituer en parti « *toute association ayant un but d'éducation, de propagande et d'action politique* ». En 1946, il leur attribue le monopole de la participation aux élections et propose que la qualification de parti politique soit soumise à un enregistrement de leur déclaration de principes et statuts auprès d'une Cour suprême, ce qui reviendrait à un contrôle au fond et *a priori*. Pour le MRP, ceux-ci doivent être reconnus par décret ; ils peuvent ne représenter qu'une partie du territoire ou une fraction professionnelle et doivent être assimilés à des établissements publics à partir de 10% des suffrages. André Philip, quant à lui, manifeste le souci de circonscrire le parti à son champ de compétence d'« *organe de droit public, chargé de contrôler l'action des élus parlementaires, et de procéder à l'éducation politique permanente des électeurs* »⁷³⁶.

⁷³⁴ L'Union démocratique et socialiste de la Résistance

⁷³⁵ DUVERGER M. et SEURIN J.-L., *opus cit.*, p. 96 et SEURIN J.-L., *opus cit.*, p. 406.

⁷³⁶ Cf. SERAMPUY B., *opus cit.*, p. 271, GOGUEL F., *opus cit.*, pp. 102-103, SEURIN J.-L., *opus cit.*, p. 415, PHILIP A., *opus cit.*, p. 232.

La structure interne des partis doit, pour tous les projets, répondre à des conditions qui garantissent la démocratie interne. Le statut prévu par François Goguel en 1939 règlemente, entre autres, les modalités des investitures, instaure la représentation proportionnelle dans les instances, prévoit la liberté de tendance, ou impose une condition d'ancienneté pour pouvoir voter lors des votes internes – certainement motivée par la volonté d'éviter l'entrisme⁷³⁷. De la même manière, André Philip, prévoit les procédures d'investiture et la structuration interne en sections, en fédérations ainsi que le mode d'élection du congrès qui doit être démocratique. Le projet de Suzanne Labin, particulièrement inspiré par sa volonté de lutter contre le communisme, prévoit que le statut doit inclure une « *clause de répudiation du totalitarisme* » ; en revanche, « *les clauses imposant une structure démocratique devront être, bien entendu, réduites au strict minimum, car chaque parti doit rester maître de se donner l'organisation de son choix* »⁷³⁸.

Le contrôle des ressources est l'une des préoccupations principales des rédacteurs de projets. En 1946, François Goguel y consacre cinq articles, et souligne qu'il « *faut désarmer l'hostilité des communistes au projet* » ; en 1939, il n'avait prévu que la présentation d'un rapport financier devant le congrès ordinaire du parti. André Philip leur impose une obligation de publicité et un contrôle par un organisme financier. Le MRP accorde, pour les partis qui ont la qualification d'établissement public, le produit de la taxe civique distribué en fonction du choix émis par le contribuable lors du paiement (le vote étant par ailleurs obligatoire dans ce projet)⁷³⁹.

Les propositions de statut comportent aussi des particularités qui dépendent des idées propres à leurs auteurs. Pour François Goguel, en 1939, il faut donner davantage de représentativité aux parlementaires au sein du congrès de leur parti afin de leur conférer une autorité particulière car un parlementaire devient « *une fois élu le mandataire d'électeurs dont le plus grand nombre ne sont pas inscrits au parti* ». André Philip, quant à lui, insiste sur la nécessité de limiter l'action des partis au champ politique et électoral afin qu'ils ne fassent pas intrusion dans les autres lieux

⁷³⁷ Celui-ci limite par ailleurs la capacité d'adhésion et semble la lier au droit de vote car il la réserve aux français majeurs qui jouissent de leurs droits civils et politiques. Cependant il y ajoute les femmes.

⁷³⁸ Cf. SERAMPUY B., *opus cit.*, pp. 272-275, PHILIP A., *opus cit.*, p. 231, SEURIN J.-L., *opus cit.*, p. 417.

⁷³⁹ GOGUEL F., *opus cit.*, pp. 103-105, SERAMPUY B., *opus cit.*, p. 275, PHILIP A., *opus cit.*, p. 231, SEURIN J.-L., *opus cit.*, p. 416.

de la vie sociale, par exemple dans les organisations syndicales ou les groupements culturels, et « *n'absorbent pas* » la totalité de la vie de leurs membres ce qui aboutirait à « *séparer la nation en blocs hostiles* »⁷⁴⁰.

b) Le contrôle du respect du statut

Le contrôle de l'application du statut est confié au Conseil d'Etat dans le premier projet de François Goguel. Puis, en 1946, il estime que « *le contrôle des partis ne peut être assuré que par eux-mêmes, car il serait évidemment d'un péril mortel pour la démocratie de le confier soit au pouvoir exécutif, soit à un pouvoir judiciaire autonome* » : pour cela il préconise la création d'une Cour suprême composée d'une représentation de chaque parti à la proportionnelle et chargée, par ailleurs, de contrôler l'activité de l'ensemble des organes de l'Etat ; ce sans quoi il faudrait confier le contrôle de l'application du statut à un organe *ad hoc* représentatif de tous les partis. Le MRP et Suzanne Labin prévoient eux aussi des organes *ad hoc* : pour l'un il s'agit d'un « conseil des partis » mêlant responsables étatiques (président de la République, présidents des deux chambres...) et présidents des partis déclarés établissements publics ; pour Suzanne Labin il s'agirait d'une cour supérieure de civisme. André Philip propose un contrôle judiciaire « *analogue à celui qui existe dans certains pays comme la Grande-Bretagne sur le fonctionnement de la structure syndicale* »⁷⁴¹.

Le contrôle peut porter sur le fond de l'activité du parti et non pas uniquement sur sa structure c'est-à-dire sur son programme. François Goguel en 1939 prévoit, pour éviter « *l'anarchie* », d'imposer aux sections et fédérations le respect des principes généraux du parti, de son programme et de sa tactique définis par le congrès : par ailleurs, il prévoit que la commission de discipline interne du parti devra être composée au moyen d'un vote à la proportionnelle ; il doute cependant de « *la portée pratique d'une réglementation légale* » en la matière⁷⁴².

⁷⁴⁰ PHILIP A., *opus cit.*, pp. 230-232.

⁷⁴¹ Cf. SERAMPUY B., *opus cit.*, p. 277, GOGUEL F., *opus cit.*, p.101, SEURIN J.-L., *opus cit.*, p. 416 et PHILIP A., *opus cit.*, p. 231.

⁷⁴² SERAMPUY B., *opus cit.*, p. 273 et p. 277. L'on peut ajouter à ces doutes que l'efficacité d'une structure de contrôle composée à la proportionnelle au sein d'un parti n'est, comme on va le voir dans la deuxième partie, pas probante.

B. Une problématique persistante

Si la doctrine reconnaît que l'instauration d'un statut légal des partis politiques dans le droit étatique rencontre d'importants obstacles, différentes pistes ont cependant été avancées (1) ; celle qui a connu la plus grande postérité est l'encadrement par l'Etat de la désignation des candidats en cas d'association de l'ensemble du corps électoral, procédure communément qualifiée d'élection « primaire » (2).

1. Les obstacles et les pistes avancées

Un certain nombre d'obstacles à l'instauration d'un statut légal des partis ont été relevés (a), mais des pistes à explorer ont cependant été aussi avancées (b).

a) Les obstacles

L'idée d'instaurer un statut suscite un fort scepticisme au sein de la doctrine. Une réglementation stricte aboutirait à entraver une partie de la liberté d'action des partis politiques et serait ainsi susceptible d'aller à l'encontre de leurs intérêts : pour Pascal Arrighi « *on ne peut espérer voir les partis se soumettre de plein gré à une réglementation tendant à réduire le caractère oligarchique et autoritaire source de leur puissance d'aujourd'hui* »⁷⁴³. Selon Jean-Louis Seurin, si les dirigeants des partis se réclament « *publiquement* » des principes démocratiques, peu d'entre eux accepteraient « *de gaieté de cœur* » un contrôle interne de leur parti. Pour justifier son propos il fait appel à la théorie de la « loi de fer de l'oligarchie » de Roberto Michels qui demeure « *l'obstacle fondamental à l'établissement d'un statut légal des partis* »⁷⁴⁴. En effet, les dirigeants politiques sont dans ce cas juges et parties, puisque les partis dominant l'activité législative.

La principale contre-indication à l'instauration d'un statut légal des partis est, selon Mohammed Rehid Kheitmi, son inutilité présumée : il serait en cette matière, nécessaire d'être « *réaliste* » ou « *modeste* » et de « *faire preuve d'un certain doigté* »⁷⁴⁵ : la réalisation d'un contrôle efficace et démocratique des partis politiques par l'Etat relève de « *l'inaccessible* », un tel contrôle paraissant être, non seulement inefficace, mais dangereux. Il plaide contre l'interdiction des partis subversifs parce que celle-ci, outre le fait qu'elle est difficile à mettre en œuvre car elle peut vite « *tourner au procès d'intention* », pose la question classique de savoir quelle liberté il

⁷⁴³ ARRIGHI P., *opus cit.*, p. 41.

⁷⁴⁴ SEURIN J.-L., *opus cit.*, p. 413.

⁷⁴⁵ KHEITMI M.R., *opus cit.*, p. 291.

convient de laisser aux ennemis de la liberté et produit, par ailleurs, des effets très limités⁷⁴⁶.

D'autres objections sont relatives au contrôle des ressources financières en raison de l'absence de définition précise de la notion de parti ou au préjudice grave que porteraient à un parti des sanctions pénales d'éventuelles violations. Celles-ci ont aujourd'hui moins de portée : la loi du 11 mars 1988 opère désormais une délimitation des partis politiques qui relèvent de son champ d'application et, par ailleurs, à la suite des nombreuses affaires pénales liées au financement occultes des partis politiques, l'argument de l'atteinte injuste « *au prestige* » du parti paraît largement caduc.

Mohammed Rechid Kheitmi insiste sur les dangers que pourrait représenter un étroit contrôle étatique sur les partis : une trop grande institutionnalisation des partis pourrait conduire à leur attribuer un monopole de la représentation, laissant peu de liberté de choix au citoyen ; de plus, le système préventif du contrôle *a priori* est, selon lui, peu compatible avec les libertés publiques et en cas de litige « *l'atmosphère de procès [...] n'est nullement recommandable pour la paix sociale* »⁷⁴⁷. Jean-Louis Seurin rejoint ces préventions vis-à-vis du contrôle juridictionnel : la composition de l'instance de jugement pose « *des problèmes insolubles* » en raison de l'instabilité des alliances et de la composition de l'échiquier politique ; quant au contrôle par une telle juridiction, elle « *donnerait lieu à des contestations et des polémiques interminables* »⁷⁴⁸.

b) Les pistes avancées

L'échec du projet de statut ne signifie pas que des mesures ne peuvent être prises pour améliorer la manière dont les partis politiques remplissent leur rôle.

Afin de lutter contre « *les causes du mal qui ronge les partis politiques* », et plutôt que d'instaurer un statut légal au contrôle trop strict, Mohammed Rechid Kheitmi préconise de faire preuve de davantage de dirigisme au moment des campagnes électorales⁷⁴⁹ et de réglementer les procédures d'investiture. En ce qui

⁷⁴⁶ *Idem*, pp. 291-295.

⁷⁴⁷ *Idem*, pp. 295-300.

⁷⁴⁸ SEURIN J.-L., *opus cit.*, p. 418.

⁷⁴⁹ Pour accompagner ces mesures il recommande de s'attacher à former des citoyens conscients et responsables en développant l'instruction civique, en réformant la R.T.F. et en organisant un contrôle de la presse. Sur ces questions, se reporter aussi à : MILNER H., *La compétence civique*, Laval,

concerne le fonctionnement interne des partis, Mohammed Rehid Kheitmi recommande davantage de transparence, réalisée notamment au moyen d'une plus grande publicité sur leur fonctionnement ; cependant, il considère la démocratie interne comme irréalisable au sein des partis, en raison de la tendance irrépessible à la constitution d'une oligarchie partisane, ce qui le conduit à suggérer, par exemple, le renouvellement automatique des chefs, méthode inspirée par le Parti communiste russe.

Les partis pourraient aussi créer entre eux « *un tribunal d'honneur* » qui serait composé de personnalités judiciaires ou universitaires qui conférerait aux partis une sorte de « *label démocratique* »⁷⁵⁰.

Jean-Louis Seurin insiste, quant à lui, sur « *la restauration du processus de responsabilité politique* » : le parti doit pouvoir contrôler ses élus, en étant lui-même contrôlé par les électeurs. Ce système de contrôle en chaîne serait assuré par la mise en place du mandat impératif d'une part, et par un système de primaires à l'américaine d'autre part. L'instauration du mandat impératif se justifierait en raison de la possibilité, dans un système de représentation proportionnelle, d'une émancipation totale d'un membre élu d'une liste constituant ainsi « *un point de rupture du processus de représentation* » : la loi électorale pourrait comporter une disposition « *renforçant l'autorité des partis sur leurs élus, avec sa sanction la démission d'office assortie toutefois de garanties contre l'arbitraire des partis* ». L'instauration d'un système d'élections primaires, permettrait, quant à elle, de « *trouver une solution juridique qui consacre le rôle des partis en démocratie et qui d'autre part le tempère* » ; mais dans un premier temps l'auteur recommande, ce qu'il considère comme une solution de transition, la limitation de l'élection des dirigeants et candidats au cercle des adhérents⁷⁵¹.

2. Les primaires

Ce processus a récemment fait l'objet de propositions d'encadrement par la voie législative (a) mais celles-ci n'ont pas abouti et l'intervention de l'Etat demeure

Presses l'Université de Laval, 2004 ou encore PERRINEAU P., « La dimension cognitive de la culture politique », *RFSP*, Vol. 35, 1985, pp. 72-90 sur l'idée de « compétence politique ».

⁷⁵⁰ SEURIN J.-L., *opus cit.*, pp. 300-302.

⁷⁵¹ *Idem*, pp. 418-421.

limitée quand un parti choisit d'organiser des primaires que l'on peut ainsi qualifier de « privées » (b).

a) Des propositions d'encadrement par la voie législative

Cette solution correspond aujourd'hui à la procédure de désignation et d'investiture démocratique la plus répandue dans les partis. Des tentatives d'instauration par la loi d'un mécanisme de primaires ont été effectuées à deux reprises : en 1994, Charles Pasqua soumet un avant-projet de loi « *relatif au concours apporté par l'Etat aux partis et groupements politiques désireux d'associer le corps électoral au choix de leurs candidats* » ; en 2006, Roger-Gérard Schwartzberg soumet à l'Assemblée nationale une proposition de loi « *relative à l'organisation d'élections primaires en vue de la désignation des candidats à l'élection présidentielle* » suivie d'une proposition de loi organique « *relative au financement d'élections primaires en vue de la désignation des candidats à l'élection présidentielle* »⁷⁵². L'avant-projet de loi remis par Charles Pasqua au premier ministre le 27 juin 1994, dont le but est de permettre aux partis bénéficiaires de l'aide financière publique d'organiser une consultation du corps électoral avec le concours des pouvoirs publics, ne suscite pas l'enthousiasme des parlementaires et le président de l'Assemblée nationale s'interroge sur « *la légitimité d'une intervention de l'Etat dans ce domaine* »⁷⁵³. Le débat ainsi lancé suscite cette année-là deux autres initiatives, cette fois-ci d'origine parlementaire : une proposition de loi constitutionnelle qui vise à modifier l'article 7 de la Constitution relatif à l'élection du président de la République afin d'organiser un avant-premier tour à l'issue duquel seuls pourraient se maintenir les candidats ayant obtenu 15% des suffrages exprimés, ce qui reviendrait, selon Didier Maus, en quelque sorte à constitutionnaliser les élections primaires ; une autre proposition de loi « *relative à certaines modalités du choix des candidats à l'élection du président de la République* » propose de contraindre les partis organisateurs d'élections primaires à prévenir le ministre de l'Intérieur⁷⁵⁴.

⁷⁵² Propositions de loi n° 2915 et 2916, déposées le 28 février 2006.

⁷⁵³ MAUS D., « La pratique institutionnelle française », *RFDC*, n° 20, 1994, p. 767.

⁷⁵⁴ MAUS D., « Les primaires privées face à la Constitution », in *Mélanges en l'honneur de Pierre Avril, La République*, Paris, Montchrestien, 2001, p. 375. L'auteur note que cette question a aussi fait l'objet d'un rapport rendu le 1^{er} décembre 1994 par un groupe de travail sur la faisabilité des primaires mis en place par les groupes parlementaires du RPR et de l'UDF mais celui-ci conclut à « *l'impossibilité d'organiser aujourd'hui des primaires* ».

La proposition de loi déposée par Roger-Gérard Schwartzberg le 28 février 2006, détaille, quant à elle, la mise en place d'un cadre législatif pour permettre aux partis ou alliances de partis qui souhaitent organiser des élections primaires de bénéficier de l'appui matériel et financier de l'Etat. La proposition de loi met l'accent sur le fait que l'organisation de primaires par les partis est souhaitable car elle permettrait de « *démocratiser le processus de sélection des candidats à l'Elysée* », de « *concilier pluralisme et partenariat pour éviter la multiplication des candidatures à l'élection présidentielle* », de « *permettre un large débat public devant les militants et les électeurs* » et d' « *élaborer le projet présidentiel dans le cadre de ces primaires, au contact direct des adhérents, des électeurs et de leurs véritables attentes* ». Tout en respectant le principe constitutionnel de la liberté d'organisation des partis politiques, ce projet contenait des dispositions contraignantes pour les partis : les élections primaires devraient avoir lieu dans les huit à quatre mois précédant le premier tour des élections présidentielles, elles viseraient à désigner des délégués à la convention nationale chargée d'investir le candidat dont le mandat serait impératif. Par ailleurs, l'Etat et ses représentants seraient mobilisés : les bureaux de vote pourraient être présidés par les maires, le calendrier des élections primaires serait enregistré par décret et les préfets de région et de département seraient chargés de prendre un arrêté dressant la liste des bureaux de vote. L'Etat participerait au financement des opérations de vote des partis admis à bénéficier de l'aide publique au titre de la loi du 11 mars 1988.

Ces différents projets n'ont cependant pas abouti, et c'est un mécanisme de primaires « privées » qui est aujourd'hui en train de s'installer dans la culture politique.

b) L'intervention limitée de l'Etat en cas de primaires privées

Lorsque le PS envisage d'organiser des primaires ouvertes pour désigner son candidat à l'élection présidentielle de 2012, en raison de l'ampleur nationale de cette élection et de la sollicitation de certains services de l'Etat par le parti, le ministère de l'Intérieur adresse une circulaire aux préfets dont l'objet est d'apporter des précisions relatives aux réponses aux demandes présentées pour l'organisation d'élections primaires à l'initiative des partis politiques. Cette circulaire rappelle, d'une part, qu'aux termes de l'article L.28 du code électoral « *tout électeur, tout candidat et tout parti ou groupement politique peut prendre communication et copie de la liste électorale* » et détaille les modalités pratiques de cette communication, elle rappelle

d'autre part que « *les mairies ont la faculté de mettre à disposition d'un parti politique des locaux selon les conditions habituelles de mise à disposition des propriétés communales, qu'il s'agisse des lieux servant habituellement de bureaux de vote ou tout autre local communal* » ; elles peuvent aussi « *prêter des urnes et des isolements* », des personnels de mairie peuvent être mis à contribution, pour l'ouverture, la fermeture ou encore le nettoyage des locaux, et « *il appartiendra aux mairies de fixer les conditions de rémunération de ces services* »⁷⁵⁵.

Le Conseil constitutionnel, par la voix de son président, quant à lui, déclare qu'il « *ne lui revient pas d'intervenir sur les modalités de désignation de pré-candidats par les partis politiques* » et qu'ainsi « *il ne saurait donc être destinataire des listes d'émargement des primaires organisées par le Parti socialiste* »⁷⁵⁶.

La CNIL, réunie en séance plénière le 21 juillet 2011, considérera les garanties apportées par le PS comme étant suffisantes, notamment en ce qui concerne le transfert des listes d'émargement vers les pays situés hors de l'UE. Elle a, par ailleurs, contrôlé toutes les étapes des opérations de vote, en effectuant des contrôles au siège du PS pour s'assurer, entre autres, de la sécurité du fichier central informatisé contenant les listes électorales ; des contrôles des bureaux de vote le jour du vote, et des contrôles du processus de destruction des listes électorales effectué sous le contrôle d'un huissier⁷⁵⁷. A la fin du processus, elle a constaté que ses préconisations avaient été suivies par le PS.

Sollicitée par la première secrétaire du PS sur la qualification ou non en frais de campagne des dépenses liées à l'organisation des primaires, la CNCCFP a apporté des éléments de réponse précis relatifs aux recettes perçues à l'occasion du vote et aux dépenses relatives à la campagne menée en vue de la désignation du candidat ; ces dernières selon la Commission, ne pouvant pas être considérées comme des dépenses effectuées « *en vue d'obtenir les suffrages des électeurs* » pour l'élection du président de la République. La Commission précise cependant que ces conclusions ne « *préjugent* » pas de « *l'appréciation collégiale de la CNCCFP sur les dépenses* »

⁷⁵⁵ Circulaire NOR IOC/A/11/OO873/C du ministère de l'Intérieur, de l'Outre-mer, des Collectivités territoriales et de l'Immigration relative à l'organisation d'élections primaires par les partis politiques, 10 janvier 2011.

⁷⁵⁶ Courrier de Jean-Louis Debré, président du Conseil constitutionnel à François Lamy, conseiller politique de la première secrétaire du PS, en date du 15 mars 2011.

⁷⁵⁷ www.cnil.fr.

éventuellement exposées dans les comptes de campagne qui lui seront effectivement soumis »⁷⁵⁸.

Les communes, quant à elles, ont pu adopter plusieurs attitudes : certaines ont choisi de réserver une suite favorable à la demande du PS et de saisir cette occasion pour fixer des règles générales relatives à la « *mise à disposition de locaux municipaux pour l'organisation d'élections primaires par tout parti politique* »⁷⁵⁹ ; d'autres ont montré davantage de réticences, à l'image de la ville de Nice qui n'a accepté de prêter, contre rémunération, que sept salles quand le parti en sollicitait quarante-deux⁷⁶⁰.

Section 2. La diversité des modes d'encadrement

Il existe différentes manières pour un Etat d'appréhender l'ordre juridique partisan. Les différents degrés de reconnaissance des partis par l'Etat se traduisent par un encadrement et une volonté de contrôle plus ou moins élaborés : alors que les Etats choisissent des dispositifs d'encadrement des partis variés et trouvent des solutions qui leurs sont spécifiques (§1), une réflexion plus générale a été engagée par la doctrine et par le Conseil de l'Europe en vue de déterminer un modèle plus général de relations entre Etats et partis politiques (§2).

§1. Des solutions spécifiques à chaque Etat

Les rapports entre l'ordre juridique étatique et les partis politiques étant très variables d'un Etat à l'autre, il existe une multiplicité de combinaisons possibles en matière de réglementation du fonctionnement des partis par l'Etat (A) : cette relation est en perpétuelle évolution en raison, notamment, de l'apparition de contextes institutionnels nouveaux (B).

⁷⁵⁸ Lettre du président de la CNCCFP à la première secrétaire du PS, en date du 11 mars 2011. Par ailleurs, la commission précise dans son *Mémento à l'usage du candidat à l'élection présidentielle et de son mandataire*, paru au JO du 20 avril 2011, les dispositions générales applicables aux « dépenses de « précandidature » ou de primaire ».

⁷⁵⁹ Conseil municipal de la ville de Nantes, délibération n° 10, 1^{er} juillet 2011.

⁷⁶⁰ BARELLI P., « La ville de Nice accusée de perturber le scrutin », *Le Monde*, 28 juillet 2011. Le PS s'est plaint que certaines villes et préfectures faisaient « obstruction » à son organisation, et ce notamment dans un courrier au ministre de l'Intérieur qui fait état des difficultés relatives à la transmission des listes électorales.

A. Une multitude de réglementations possibles

La diversité des combinaisons possibles peut se traduire par une mention des partis politiques plus ou moins détaillée dans les Constitutions (1) ou bien par des lois plus ou moins dirigistes que les Etats mettent en place pour encadrer les partis politiques (2).

1. La mention des partis dans les Constitutions

La manière dont les Etats choisissent de mentionner l'existence des partis politiques dans leur norme fondamentale est en très grande partie liée à leurs traditions politiques (a) ; il s'ensuit des solutions spécifiques quant au degré d'intervention de l'Etat dans le fonctionnement interne du parti (b).

a) Un choix lié aux traditions politiques des Etats

Le développement des partis politiques s'est fait à l'origine en dehors des cadres légaux et des institutions étatiques. Influencées par les idées qui ont inspiré les travaux de Hans Kelsen, les Constitutions européennes de l'entre-deux-guerres ont initié un mouvement de reconnaissance des partis politiques dans le cadre d'un « *processus de rationalisation du pouvoir* »⁷⁶¹ : ainsi la Constitution autrichienne de 1920 reconnaît le rôle des partis politiques tant dans le déroulement des élections que dans la vie parlementaire⁷⁶². Il faut ensuite attendre la seconde moitié du 20^e siècle pour que l'intégration des partis politiques dans les textes à valeur constitutionnelle se développe, notamment dans les pays sortant de régimes autoritaires - mouvement initié en 1947 par la Constitution italienne.

Pascal Arrighi, en 1948, établit une distinction entre l'Etat libéral qui refuse de reconnaître l'existence des partis - l'affichage des oppositions politiques étant laissé aux groupes parlementaires - et l'Etat partitaire, le fameux *Parteienstaat* allemand. Jean-Louis Seurin distingue, lui, la conception théorique, qui est celle inspirée par les travaux de Hans Kelsen, de la conception empirique, qui consiste à faire évoluer le système phase par phase, à l'image des conceptions anglo-saxonnes⁷⁶³.

L'absence de mention des partis politiques dans la Constitution peut être due à la trop grande antériorité du texte constitutionnel par rapport à l'apparition des partis en

⁷⁶¹ ARRIGHI P., *opus cit.*, p. 7, sur l'idée de « rationalisation du pouvoir » se reporter à l'ouvrage de Boris MIRKINE-GUETZEVITCH, *Les constitutions de l'Europe nouvelle*, Paris, 1938, 10^e éd.

⁷⁶² Là-dessus voir PELLOUX R., « Les partis politiques dans les constitutions d'après-guerre », *RDP*, 1934, pp. 245-248.

⁷⁶³ SEURIN J.-L., *opus cit.*, p. 413.

tant qu'acteurs majeurs de la vie politique. C'est le cas, par exemple, de la Belgique dont la Constitution date de 1831 ou de la Norvège dont la Constitution date de 1814 et qui malgré ses nombreuses révisions n'évoque les partis politiques qu'en 1984 au détour d'un texte relatif à l'élection des parlementaires⁷⁶⁴. Parmi les Constitutions des Etats européens qui accordent la place la plus importante aux partis politiques figurent celles de la Grèce et du Portugal, toutes deux élaborées au sortir d'un régime autoritaire⁷⁶⁵, qui reconnaissent ceux-ci comme de véritables acteurs institutionnels. La Constitution grecque, ainsi, associe les partis politiques à la désignation du premier ministre⁷⁶⁶.

Si les partis ne sont pas explicitement mentionnés dans les textes, leur rôle peut y être consacré implicitement. Ainsi, le cas du Royaume-Uni au sujet duquel Robert Pelloux écrivait en 1939 que « *l'existence des partis paraît reconnue par la coutume constitutionnelle anglaise, qui consacre notamment l'existence du « chief whip » de la majorité et du « leader » de l'opposition* »⁷⁶⁷. Aux Etats-Unis, où le regroupement de la population en associations n'a jamais été perçu comme un danger pour la cohésion de la nation, les partis politiques ont pu se prévaloir de rentrer dans le champ du 1^{er} amendement de la Constitution du 17 Septembre 1787⁷⁶⁸ : c'est la Cour suprême qui a déterminé progressivement quelles activités des partis politiques sortaient du champ de la protection constitutionnelle⁷⁶⁹.

Pour décrire les différents types de rapports entre les Constitutions et les partis politiques aujourd'hui, un auteur évoque deux types de traditions : la tradition reconnaîtive et la tradition d'indifférence. Correspondent à la tradition reconnaîtive, les Constitutions qui reconnaissent formellement les partis, en consacrant leur liberté, en

⁷⁶⁴ Pour davantage de précisions : RASSON A., VERDUSSEN M., « Belgique » et SMITH E., « Norvège » in « Table ronde Constitution et partis politiques », *opus cit.*, respectivement pp.73-96 et pp. 185-194.

⁷⁶⁵ SPILIOTOPOULOS E., « Grèce » et CARDOSO DA COSTA J.M., « Portugal » in « Table ronde Constitution et partis politiques », *opus cit.*, respectivement pp. 156-167 et 195-204.

⁷⁶⁶ MENARD J.-C., *opus cit.*, p. 58.

⁷⁶⁷ PELLOUX R., *opus cit.*, p.239. *Chief whip* : Fonction de celui qui est chargé d'assurer la discipline de vote du parti au sein du Parlement.

⁷⁶⁸ Celui-ci constitue avec neuf amendements suivants le « *Bill of Rights* » ratifié par le Congrès le 15 décembre 1795 et dispose : « *Le Congrès ne fera aucune loi relativement à l'établissement d'une religion ou en interdisant le libre exercice ; ou restreignant la liberté de parole ou de la presse ; ou le droit du peuple de s'assembler paisiblement, et d'adresser des pétitions au gouvernement pour une réparation de ses torts* » (Source : RIALS S., BARANGER D., *Textes constitutionnels étrangers*, Paris, PUF, coll. Que sais-je ?, 10^e éd., 2002, p. 44).

⁷⁶⁹ MENARD J.-C., *opus cit.*, pp. 74-80.

leur attribuant la qualification d'éléments constitutifs de la démocratie, en consacrant leurs liens organiques avec l'Etat ou qui encadrent leur activité afin de protéger les institutions d'éventuels abus. A la tradition d'indifférence correspondent les Constitutions qui ne prennent pas en compte les partis ou ne les différencient pas des autres groupements⁷⁷⁰. Cependant, en la matière, les typologies trop détaillées, si elles permettent de faire un état des lieux rapide de la situation des partis politiques dans différents pays, ne permettent pas de prendre en compte l'ensemble du contexte qui a entouré la rédaction des textes constitutionnels et l'ensemble des éléments conjoncturels qui, on l'a vu, jouent un rôle très important dans la formulation des dispositions qui concernent les partis politiques.

b) L'intervention de l'Etat dans le fonctionnement interne du parti

Une étude qui porte sur les Constitutions de 32 Etats européens⁷⁷¹, incluant les Etats membres de l'Union européenne à l'exception du Royaume-Uni, ainsi que la Croatie, la Serbie, l'Islande, la Norvège, la Suisse et l'Ukraine relève que ce sont les Constitutions des démocraties les plus récentes, et notamment celles du sud de l'Europe et de l'Europe de l'Est, ainsi que celles des pays qui se sont reconstruits après des régimes autoritaires, comme l'Autriche, l'Allemagne et l'Italie, qui régulent les partis de la manière la plus importante dans tous les domaines : respect des principes démocratiques, droits et devoirs, organisation du parti et contrôle juridictionnel de ses actions. Les démocraties les plus anciennes se concentrent davantage sur le rôle électoral des partis. Certaines Constitutions font directement acte d'ingérence dans la structure interne des partis : ainsi la Loi Fondamentale allemande dispose dans son article 21 que « *leur organisation interne doit répondre aux principes démocratiques* »⁷⁷² et la Constitution espagnole du 29 décembre 1978

⁷⁷⁰ *Idem*, pp. 51-66.

⁷⁷¹ VAN BIEZEN I., « Constitutionalizing Party Democracy : The Constitutive Codification of Political Parties in Post-War Europe », Working Paper Series on the Legal regulation of Political Parties, n°3, Economic and Social Research Council and European Research Council, 2009.

⁷⁷² Gustave Peiser remarque que « *de nombreuses constitutions des Lander ont institutionnalisés les partis politiques, leur accordant parfois une place plus précise que ne le fait la Loi Fondamentale fédérale* » à l'image de la Constitution badoise qui définit les droits et devoirs des partis politiques : « *les partis doivent se sentir co-responsables dans la formation de la politique et la direction de l'Etat, peu importe qu'ils participent ou non au gouvernement du Land ou qu'ils soient en opposition avec lui. S'ils participent au gouvernement, il est de leur devoir de placer les intérêts de leur pays au-dessus des intérêts du parti. Ils doivent être prêts à céder leurs responsabilités lorsqu'une nouvelle majorité se formera. S'ils sont en opposition avec le gouvernement, ils doivent suivre son activité, suivre les partis politiques et les critiquer si nécessaire. Leur critique doit être directe et constructive. Ils doivent être prêts à partager, le cas échéant, les responsabilités gouvernementales.* »

dispose que « *leur structure interne et leur fonctionnement devront être démocratiques* »⁷⁷³. D'autres conditions peuvent concerner les adhérents des partis : la Constitution de l'Estonie n'ouvre la possibilité d'être membre d'un parti politique qu'aux seuls citoyens estoniens. On trouve d'autres restrictions à l'accession à la qualité de membre d'un parti telles que des incompatibilités avec l'exercice de certaines professions ou fonctions publiques. L'idée est souvent, surtout dans les pays issus du régime communiste de maintenir des frontières claires entre les institutions étatiques et le parti : la Constitution de Slovaquie énonce ainsi explicitement que les partis politiques doivent être séparés de l'Etat.

2. *L'encadrement du fonctionnement des partis par la loi*

Il existe une gamme étendue de possibilités quant aux choix que peuvent faire les Etats en matière de législation relative aux partis (a) et bien que ces législations, plus ou moins précises et contraignantes soient difficiles à systématiser, on peut souligner le cas particulier des Etats qui encadrent le processus de désignation des candidats (b).

a) *Une gamme étendue de possibilités*

Si les dispositions constitutionnelles, quand elles évoquent les partis politiques, encadrent leurs rapports fondamentaux avec les institutions publiques, des lois viennent déterminer de manière plus précise leur fonctionnement quotidien : définir des limites, des interdictions et parfois même, c'est le cas le plus extrême comme on va le voir, intervenir dans leur fonctionnement interne. Il est difficile de synthétiser ces différents textes, nombreux et épars, car « *plutôt que d'élaborer un texte général régissant les partis politiques, on préfère souvent agir par touches successives apposées en fonction des circonstances* »⁷⁷⁴. Cela est vrai pour les Etats européens à l'exception notable de l'Allemagne qui a élaboré un statut général des partis par la loi du 24 juillet 1967. Cette loi régleme en dix-sept articles l'ensemble de la vie des partis politiques, de la dénomination choisie (art. 4) aux droits des membres (art. 10) ou encore les rapports entre les instances nationales et les « *groupements territoriaux subordonnés* » (art. 16). Mais bien que très détaillée, cette loi « *ne précise jamais ce*

(art. 120). Cf. PEISER G., « L'institutionnalisation des partis politiques dans la République fédérale allemande », *RDP*, 1959, p. 645.

⁷⁷³RUBIO LLORENTE F., JIMENEZ CAMPO J., « Espagne », in « Table ronde Constitution et partis politiques », *opus cit.*, p. 125.

⁷⁷⁴JACQUE J.-P., *opus cit.*, p. 100.

qu'est juridiquement un parti » : elle pose davantage « *les limites qui séparent les partis des autres mouvements proches* »⁷⁷⁵.

Le Conseil de l'Europe a rédigé un questionnaire sur la création, l'organisation et les activités des partis politiques⁷⁷⁶ auquel quarante-deux Etats, non exclusivement européens, ont répondu : l'une des questions portait sur le fait de savoir si des dispositions légales fixaient des conditions concernant la démocratie interne au sein des partis politiques.

Les réponses des différents Etats confirment l'existence d'une grande hétérogénéité des approches. Par exemple, en Albanie, la loi interdit l'enregistrement d'un parti si son organisation interne ou les règles régissant ses élections internes sont en contradiction avec les principes démocratiques ; chaque membre doit disposer du droit de vote et être éligible, ceux-ci doivent aussi être libres d'adhérer ou quitter le parti. En Lettonie, le congrès du parti doit se réunir au moins une fois par an, et la tenue de ce congrès doit être annoncée par le parti par la mention de ses lieu et date ainsi que de son ordre du jour dans un journal particulier. En Roumanie, la loi requiert que les délégués à l'assemblée générale du parti soient élus par ses organisations territoriales au vote secret et prévoit que les litiges internes doivent être réglés par des commissions d'arbitrage internes qui fonctionnent conformément à un règlement statutaire et doivent assurer aux parties la libre expression de leurs opinions ainsi que des procédures équitables de décision. Le statut doit prévoir le droit de chaque membre à l'initiative politique et la possibilité de l'examen de celle-ci dans un cadre organisé.

Lorsque les Etats ont choisi de peu réglementer l'activité des partis politiques, la nécessité de contrôler leur financement les a néanmoins portés à légiférer. Au Royaume-Uni, les récents « *Registration of Political Parties Act* » et le « *Political Parties, Elections and Referendums Act* » votés respectivement en 1998 et 2000 visent à mettre en place un contrôle spécifique sur le financement des partis politiques. Dans d'autres cas, ce sont des préoccupations liées à la volonté de protéger les régimes démocratiques qui incitent les Etats à légiférer pour interdire ou

⁷⁷⁵ MEYER M., *Les partis politiques dans la loi fondamentale de la République Fédérale d'Allemagne*, Thèse de doctorat de droit, Université Paris 2, 1997, p. 80.

⁷⁷⁶ Conseil de l'Europe, Commission européenne de la démocratie par le droit (Commission de Venise), *Questionnaire sur la création, l'organisation et l'activité des partis politiques*, Etude n° 247/2003, Strasbourg, 27 novembre 2003.

poser des limites aux partis : ainsi la loi française du 10 janvier 1936 et, en Espagne, la loi organique du 27 juin 2002 sur les partis politiques qui prévoit l'interdiction des partis politiques justifiant des attentats ou soutenant le terrorisme⁷⁷⁷.

b) L'encadrement du processus de désignation des candidats

Kay Lawson rapporte qu'un pays libéral quant à la liberté d'association comme les Etats-Unis a mis en œuvre un système de contrôle du fonctionnement des partis relativement important. Les Etats ont, en effet, édicté des lois réglementant l'accès aux élections posant des conditions telles, au regard, par exemple, du nombre de signatures de soutien à obtenir avant de pouvoir se présenter, qu'elles ont rendu difficile l'émergence de nouveaux partis. Mais c'est dans le système mis en place pour l'organisation des « primaires » que la législation prend une importance particulière. Cette procédure de désignation du candidat des partis à l'élection présidentielle relève de la compétence des Etats fédérés auxquels il revient de « garantir la transparence et la légitimité du scrutin électoral »⁷⁷⁸ : on peut ainsi affirmer que l'élection primaire « n'est pas une élection interne du parti ; c'est une élection établie par l'Etat »⁷⁷⁹. Ces élections primaires, mises en place aujourd'hui dans une quarantaine d'Etats, ont commencé à se développer au début du 20^e siècle, et suivent des modèles différents selon les Etats : il peut s'agir de primaires fermées, réservées aux adhérents d'un parti, de primaires dites « fermées-indépendants », c'est-à-dire ouvertes aux électeurs indépendants, systèmes que les partis ne sont pas tenus d'accepter, de primaires ouvertes au sein desquelles on trouve les primaires ouvertes à déclaration publique, les électeurs devant préciser publiquement au sein de quel parti ils comptent voter ou les primaires ouvertes à choix privé, les électeurs faisant le choix du parti pour lequel ils votent au sein de l'isoloir, enfin les « *blanket primary* », les moins courantes, permettent aux électeurs de voter au sein de tous les partis⁷⁸⁰.

⁷⁷⁷ GUILLOT C.-A., « L'interdiction des partis antidémocratiques en droit international et comparé », in BOUTIN C., ROUVILLOIS F. (dir.), *Partis politiques et démocratie, inséparables mais incompatibles ?*, Paris, F.-X. de Guibert, 2005, p. 310.

⁷⁷⁸ MENARD J.-C., *opus cit.*, p. 74.

⁷⁷⁹ LAWSON K., « Les influences des lois sur les partis politiques en France et aux Etats-Unis » in *Mélanges en l'honneur de Pierre Avril, La République*, Paris, Montchrestien, 2001 p. 570.

⁷⁸⁰ HAGE A., *Les élections présidentielles américaines*, Paris, Ellipses, coll. Les essentiels, 2003, p.39. Pour un bref historique de l'instauration des primaires aux Etats-Unis : DOUZET F., « Primaires américaines : les paradoxes de la démocratisation », *Politique américaine*, n° 11, Été-automne 2008, pp. 47-66.

Ce type de législation, particulièrement intrusive dans la vie interne des partis, se développe : en Argentine, la loi du 2 décembre 2009 dite « *de réforme politique* » instaure pour la désignation des candidats à l'élection présidentielle, la tenue d'élections primaires « *internes, simultanées et obligatoires* »⁷⁸¹ ; celles-ci concernent tous les citoyens⁷⁸², appelés à voter le même jour pour le candidat de leur choix dans le parti de leur choix. Les partis qui auront attiré moins de 1,5% des votants ne pourront pas participer à l'élection présidentielle.

Une telle réglementation peut aussi être optionnelle et appliquée à l'échelon local : une loi adoptée par le Conseil régional de Toscane le 15 décembre 2004 met en place un cadre législatif pour les élections primaires organisées par les partis ou les coalitions de partis pour sélectionner leurs candidats aux mandats régionaux, sans pour autant rendre celles-ci obligatoires. Les primaires ainsi prévues sont des primaires ouvertes, mais peuvent aussi être « fermées » à la demande des partis qui ont la possibilité d'édicter leurs propres règles concernant le choix des candidats à présenter lors de ces élections⁷⁸³.

En réglementant de manière systématique le financement des partis politiques et en imposant les procédures de sélection pour l'investiture des candidats, les autorités étatiques ajoutent des cordes à l'arc de ceux qui considèrent les partis politiques davantage comme des institutions publiques que comme des groupements privés.

B. Une relation en perpétuelle évolution

Les relations entre différents ordres juridiques ne sont pas figées : les rapports entre les partis et les ordres juridiques qui les entourent ne cessent d'évoluer, ainsi en témoigne l'élaboration du statut des partis politiques au niveau européen, qui se construit progressivement, de manière empirique (1). De la même manière, l'évolution récente de la réglementation des partis politiques en Afrique francophone, adoptant des méthodes qui se rapprochent de l'auto-régulation (2) montre l'effort perpétuel d'adaptation entre Etats et partis politiques.

⁷⁸¹ « *Primaria abierta, simultanea y obligatoria* » (PASO).

⁷⁸² En Argentine, le vote est obligatoire.

1. *Le statut des partis politiques européens : une construction empirique*

La consécration de l'existence de « partis politiques au niveau européen » (a), s'est faite, à son tour de manière progressive et les institutions européennes cherchent encore à perfectionner le statut des partis politiques européens (b).

a) *La consécration de l'existence des « partis politiques au niveau européen »*

Composées de représentants de nations qui ont eu chacune une histoire propre vis-à-vis de la reconnaissance du rôle des partis politiques au sein des institutions politiques, les institutions européennes ont procédé pas à pas en matière de réglementation des partis.

Dans un premier temps, comme cela s'est passé en France, ce sont les groupes parlementaires qui ont fait l'objet d'une reconnaissance, en 1953, lors de la première réunion de l'Assemblée de la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier⁷⁸⁴. Au milieu des années 1970, des fédérations de partis ont commencé à se structurer dans la perspective de l'instauration de l'élection du Parlement européen au suffrage universel direct ; mais les fédérations européennes de partis demeurent embryonnaires, et leur lien avec les groupes est ambigu : au Parlement européen on assiste à une confusion sémantique entre la notion de groupes parlementaires et la notion de partis⁷⁸⁵.

Le Traité de Maastricht introduit pour la première fois une référence aux partis européens dans son article 138A CE : « *les partis politiques au niveau européen sont importants en tant que facteur d'intégration au sein de l'Union. Ils contribuent à la formation d'une conscience européenne et à l'expression de la volonté politique des citoyens de l'Union* »⁷⁸⁶. Bien que consacrant la reconnaissance des « partis politiques

⁷⁸³ Loi régionale du 15 décembre 2004, n° 70/2004. Sur ces « primaires publiques » toscanes l'on peut se reporter à : *Quaderni dell'Osservatorio Elettorale*, « *Le primarie in Italia* », numéro spécial, n° 55, juin 2006 et son commentaire : « Comptes rendus », *RFSP*, 2007/2 Vol. 57, pp. 268-270.

⁷⁸⁴ DELWIT P., « Fédérations européennes de partis politiques », in DELOYE Y. (dir.), *Dictionnaire des élections européennes*, Paris, Economica, 2005, p. 301.

⁷⁸⁵ CLINCHAMPS N., *Parlement européen et droit parlementaire : essai sur la naissance du droit parlementaire de l'Union européenne*, Paris, L.G.D.J., 2006, p. 108.

⁷⁸⁶ Traité de Maastricht, signé le 7 février 1992 et entré en vigueur le 1^{er} novembre 1993. Cet article sera repris par l'article 191 CE, sans modification, lors du Traité d'Amsterdam signé le 2 octobre 1997 et entré en vigueur le 1^{er} mai 1999, alors que le Parlement européen a adopté, sur la base du rapport de Dimitris Tsatsos, le 10 décembre 1996 une résolution sur le statut constitutionnel des partis politiques européens dont l'article 2 invite l'UE à promulguer « *un règlement cadre sur le statut juridique des partis européens et un règlement sur la situation juridique des partis européens* ». Dans le budget 2000 le Parlement européen inscrit une ligne budgétaire ayant pour objet le financement des partis européens. (Source : LONGUET P., « Des partis politiques européens : une

au niveau européen » par le droit positif de l'Union européenne, ces dispositions n'ont alors qu'un caractère déclaratoire⁷⁸⁷ : c'est la nécessité d'intervenir pour réglementer le financement des partis européens – soulignée, en juin 2000, par un rapport de la Cour des Comptes⁷⁸⁸ qui dénonce l'utilisation des crédits alloués par le Parlement européen aux groupes politiques- qui va permettre de franchir des étapes supplémentaires dans la réglementation des partis.

A l'image de ce qui s'est produit dans de nombreux pays européens, la nécessité d'un encadrement des partis politiques émerge donc par le biais des questions relatives à leur financement. Deux textes vont ensuite marquer la volonté de faire évoluer le statut des partis politiques européens : la Charte des Droits Fondamentaux de l'UE, proclamée le 7 décembre 2000⁷⁸⁹ et le Traité de Nice signé le 26 février 2001. La Charte des Droits Fondamentaux évoque les partis politiques à l'alinéa 2 de l'article 12 consacré à « la liberté de réunion et d'association » pour affirmer que ceux-ci « *contribuent à l'expression de la volonté politique des citoyens de l'Union* » ; les partis politiques ne se voient ni accorder des garanties, ni imposer d'obligations supplémentaires par rapport aux autres associations. Le Traité de Nice, en revanche, ajoute un alinéa à l'article 191 CE : « *Le Conseil, statuant conformément à la procédure visée à l'art. 251, fixe le statut des partis politiques au niveau européen, et notamment les règles relatives à leur financement* »⁷⁹⁰.

Il faudra encore attendre de nombreuses années avant qu'un statut des partis politiques européens voit le jour : les réticences demeurent nombreuses ; certains y voient une ambition antilibérale allant à l'encontre de l'autodétermination de chacune des formations, pour d'autres le statut doit être une initiative de la base et ne doit pas venir des institutions européennes c'est-à-dire d'en haut, beaucoup craignent en

fausse solution à un vrai problème ? », in BOUTIN C., ROUVILLOIS F. (dir.), *Partis politiques et démocratie, inséparables mais incompatibles ?*, Paris, F.-X. de Guibert, 2005, p.140).

⁷⁸⁷ LONGUET P., *opus cit.*, p. 140.

⁷⁸⁸ Cour des Comptes, *Rapport spécial n°13/2000 relatif « aux dépenses des groupes politiques du Parlement européen, accompagné des réponses du Parlement européen »*, JO n° C 181 du 28 juin 2000.

⁷⁸⁹ Mais celle-ci n'a acquis sa force contraignante qu'au moment du Traité de Lisbonne entré en vigueur le 1^{er} décembre 2009.

⁷⁹⁰ Dans la version consolidée du Traité sur l'Union européenne modifié à la suite de la signature du Traité de Lisbonne entré en vigueur le 1^{er} décembre 2009, la disposition qui concerne les partis politiques- si elle est peu modifiée (celle-ci dispose simplement que « *Les partis politiques au niveau européen contribuent à la formation de la conscience politique européenne et à l'expression de la volonté des citoyens de l'Union* ») – est insérée dans le Titre 2 consacré aux « *dispositions relatives aux principes démocratiques* » à l'alinéa 4 de l'article 10 qui traite de la démocratie représentative.

réalité que les partis nationaux « *ne soient dépossédés de la question européenne par les partis politiques au niveau européen* »⁷⁹¹. En 2003, un règlement du Parlement européen et du Conseil relatif au « *statut et au financement des partis politiques au niveau européen* »⁷⁹² comporte des avancées significatives mais principalement en matière de financement : les partis politiques européens bénéficient enfin officiellement d'un financement public dans des conditions clairement définies, mais leur statut demeure « *embryonnaire* »⁷⁹³. Mis à part l'article 2 consacré à un exercice de définition des termes employés dans le règlement, seuls les articles 3 et 5 sont consacrés aux obligations imposées au parti et au contrôle du respect de celles-ci. Aux termes de l'article 3, un parti politique au niveau européen a la personnalité juridique du pays où est installé son siège, il doit également « *être représenté, dans au moins un quart des États membres, par des membres du Parlement européen ou dans les parlements nationaux ou régionaux ou dans les assemblées régionales, ou avoir réuni, dans au moins un quart des États membres, au moins trois pour cent des votes exprimés dans chacun de ces États membres lors des dernières élections au Parlement européen* » et respecter la liberté, la démocratie, les droits de l'homme et les libertés fondamentales, ainsi que l'État de droit.

b) La recherche constante de perfectionnement

Le règlement du 4 novembre 2003 sera modifié par un nouveau règlement en 2007 dont l'apport principal est de créer un statut juridique pour les « *fondations politiques au niveau européen* »⁷⁹⁴. Etabli à la suite du rapport d'évaluation prévu à l'article 12 du règlement de 2003, le règlement de 2007 ne tient pas compte de toutes les modifications préconisées dans ce rapport qui recommande que les partis politiques puissent obtenir une « *personnalité juridique s'appuyant sur le droit communautaire* » ou encore demande que « *soit adoptée une réglementation sur l'adhésion individuelle aux partis au niveau européen, la direction, la présentation de*

⁷⁹¹ MENARD J.-C., *opus cit.*, p. 95.

⁷⁹² Règlement (CE) n° 2004/2003 du Parlement européen et du Conseil du 4 novembre 2003, *JOUE*, n° L297 du 15 nov. 2003, pp. 1-4.

⁷⁹³ LONGUET P., *opus cit.*, p. 143.

⁷⁹⁴ Règlement (CE) n° 1524/2007 du Parlement européen et du Conseil du 18 décembre 2007 modifiant le règlement (CE) n° 2004/2003 relatif au statut et au financement des partis politiques au niveau européen, *JOUE*, n° L343 du 27 déc. 2007, pp. 5-8.

candidats et les élections ainsi que sur les modalités des congrès et des réunions des partis et le soutien dont ils bénéficient »⁷⁹⁵.

Comme le règlement précédent, le règlement de 2007 prévoit un rapport d'évaluation : ce système permet au statut des partis d'évoluer de manière empirique : le nouveau rapport, adopté par le Parlement européen le 6 avril 2011, propose d'apporter davantage de souplesse aux règles de financement tout en en restreignant les conditions d'éligibilité aux partis qui disposent au moins d'un élu au Parlement européen ; le rapport note, qu'en effet, la réglementation actuelle « *ne fait pas de distinction entre la reconnaissance des partis politiques et leur financement* » ce qui implique par ailleurs que la seule sanction du non respect des conditions posées à l'article 3 du règlement est l'exclusion du financement. Le rapport souligne, de surcroît, qu'il est de « *la plus haute importance que les partis politiques au niveau européen [...] aient un statut juridique commun et uniforme* » notamment en matière de personnalité juridique et qu'en matière d'éligibilité au financement « *il convient en outre de prendre en compte le critère du plein respect de la démocratie interne dans la composition et la constitution des partis politiques au niveau national, régional et européen* »⁷⁹⁶.

Le 12 septembre 2012, une nouvelle étape est franchie par une proposition de règlement de la Commission européenne⁷⁹⁷ qui dote les partis politiques européens d'un statut juridique spécifique qui passe par leur enregistrement auprès du Parlement européen⁷⁹⁸ qui leur procure « *la pleine reconnaissance et [...] la pleine capacité juridiques dans l'ensemble des Etats membres* ». En outre, répondant aux recommandations du rapport du 18 mars 2011 au sujet de la démocratie interne, l'article 4 de la proposition de règlement intitulé « *gouvernance et démocratie à l'intérieur des partis politiques européens* » énonce une série de dispositions en vertu desquelles, les statuts des partis politiques européens doivent comporter, entre autres,

⁷⁹⁵ Commission des affaires constitutionnelles, *Rapport sur les partis politiques européens*, 27 fév. 2006.

⁷⁹⁶ Commission des affaires constitutionnelles, *Rapport sur l'application du règlement (CE) n° 2004/2003 sur le statut et le financement des partis politiques au niveau européen* (2010/2201(INI)), 18 mars 2011.

⁷⁹⁷ Commission européenne, *Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif au statut et au financement des partis politiques européens et des fondations politiques européennes*, 2012/0237, 12 sept. 2012.

⁷⁹⁸ Art. 6.

des règles portant sur « *les droits et les devoirs associés à toutes les catégories de membres, notamment les règles garantissant les droits de représentation de tous les membres [...] et les droits de vote correspondants* » ; « *le fonctionnement d'une assemblée générale, au sein de laquelle la représentation de tous les membres doit être garantie* », « *l'élection démocratique de tous les autres organes de direction et leurs processus démocratiques de prise de décision, précisant les pouvoirs, les responsabilités et la composition de chacun d'eux, et notamment les modalités de nomination et de révocation de leurs membres et des critères clairs et transparents pour la sélection des candidats* ». Il s'agit de règles beaucoup plus précises et exigeantes que celles qui existent dans la plupart des Etats membres. De l'enregistrement des partis et du respect de ces critères dépendent leur financement dont les règles sont aussi précisées par ce règlement accompagnées de nouvelles dispositions relatives au contrôle et à la transparence financière assortis de sanctions.

Ces propositions de réformes interviennent au moment où la commission des affaires constitutionnelles du Parlement européen envisage un projet de réforme permettant de proposer des listes transnationales pour l'élection du Parlement européen : cette innovation aurait pour effet de renforcer le rôle et le poids des partis politiques européens.

2. *En Afrique francophone : vers une forme d'auto-régulation*

Il est intéressant d'examiner, dans les Etats soumis à la colonisation française et ayant subi, de ce fait, son influence institutionnelle, comment ont évolué les rapports entre l'Etat et les partis politiques. En effet, bien que les partis politiques aient été consacrés par les différentes Constitutions au moment des indépendances, on constate que la mise en place d'une réglementation détaillée est concomitante avec la consolidation, tardive, du pluralisme partisan (a). Par la suite, ces Etats ont mis en place des mécanismes de contrôle et de régulation spécifiques (b).

a) *La concomitance de la réglementation avec la consolidation du pluralisme*

Dans les anciennes colonies françaises de l'Afrique subsaharienne francophone, l'affirmation des libertés publiques par la reconnaissance des libertés de réunion et d'association⁷⁹⁹ marque le point de départ de la constitution des partis politiques nationaux avec la proclamation de la représentation des territoires africains dans les

⁷⁹⁹ Par un décret du 11 avril 1946 pour la liberté de réunion et un décret du 16 avril 1946 pour la liberté d'association.

assemblées de la métropole par la Constitution française de 1946. Le droit de suffrage est alors progressivement reconnu à tous les habitants des colonies françaises devenus citoyens français. Si, dans un premier temps, l'activité politique était très liée aux partis de l'Etat colonisateur, les partis spécifiquement nationaux ou africains, émancipés des organisations politiques métropolitaines, se sont peu à peu créés⁸⁰⁰.

Au moment des indépendances, les différentes Constitutions nationales sont venues consacrer la liberté de création des partis politiques. Mais des facteurs politiques et sociaux ont abouti dans de nombreux Etats à légitimer l'instauration de régimes à parti unique ; l'avènement du pluralisme partisan n'aura dès lors lieu qu'au début des années 1990⁸⁰¹ à l'occasion des processus dits de « transition démocratique »⁸⁰². Des lois régissant les conditions d'existence des partis politiques, de leur création à leur dissolution, sont alors adoptées et une vague d'ajustement de ces législations, qui porte tant sur les questions de financement des partis que sur l'instauration d'un statut pour l'opposition, a suivi dans les années 2000⁸⁰³.

Il faut remarquer que les réglementations législative et constitutionnelle des partis sont souvent plus détaillées que celles existant dans les pays qui les ont inspirées, et plus particulièrement la France⁸⁰⁴. Le pluralisme dans ces Etats a connu des dérives qui leur sont propres telles que la multiplication abusive du nombre de partis politiques qui présentent des candidats aux élections⁸⁰⁵ ou encore le phénomène

⁸⁰⁰ L'AVROFF D.G., *Les partis politiques en Afrique noire*, Paris, PUF, coll. Que sais-je ?, 1970, pp. 9-31 et DIOP O., *Partis politiques et processus de transition démocratique en Afrique noire*, Paris, Publibook, 2006, pp. 29-30. Ce dernier ouvrage est l'un des rares travaux récents et complets sur le sujet et émane d'une thèse de doctorat effectuée à l'Université Montesquieu – Bordeaux IV.

Si, au départ, les parlementaires africains élus appartiennent aux trois grands partis PCF, SFIO et MRP, certains ont l'ambition de créer leurs propres organisations à l'exemple du « Rassemblement démocratique africain » dont le premier congrès se tint en 1946 à Bamako.

⁸⁰¹ Cet élan connaît des exceptions, ainsi par exemple en République du Congo, il faut attendre 2006 pour qu'une loi distingue les partis politiques des associations (Loi sur les partis politiques, JO n° 31 du 24 août 2006.)

⁸⁰² DIOP O., *opus cit.*, p. 35.

⁸⁰³ Par exemple la loi du 13 août 1990 au Bénin, du 19 décembre 1990 au Cameroun, du 2 avril 1991 au Gabon ou encore du 5 avril 1991 au Mali puis loi du 24 juillet 2001 au Bénin, loi du 15 décembre 2000 au Cameroun et loi du 7 juillet 2000 au Mali.

⁸⁰⁴ Là-dessus se reporter à la thématique classique du « mimétisme institutionnel » et plus particulièrement à DU BOIS DE GAUDUSSON J., « Les nouvelles constitutions africaines et le mimétisme » in DARBON D., DU BOIS DE GAUDUSSON J. (dir.), *La création du droit en Afrique*, Paris, Karthala, 1997, pp. 309 à 316 et plus généralement : MENY Y. (dir.), *Les politiques du mimétisme institutionnel. La greffe et le rejet*, Paris, L'Harmattan, coll. Logiques Politiques, 1993.

⁸⁰⁵ On recense plus de 100 partis politiques qui participent aux élections dans des Etats comme le Mali, le Bénin, la Côte d'Ivoire...

de « transhumance »⁸⁰⁶ ou de « nomadisme » politique, qui consiste pour les élus et cadres des partis à changer régulièrement de formations politiques pour des raisons d'intérêt personnel : la transhumance a incité certains Etats à adopter une réglementation qui équivaut au mandat impératif, en prévoyant la déchéance des élus qui démissionnent en cours de mandat du parti qui leur a donné l'investiture.

b) La création de mécanismes de régulation et de contrôle spécifiques

L'une des caractéristiques des systèmes électoraux dans ces différents pays est la mise en place d'instances de régulation électorale spécifiques : « Commission électorale nationale indépendante » (CENI) au Mali, au Burkina-Faso ou au Togo, « Commission électorale nationale autonome » (CENA) au Bénin et au Sénégal ou « Commission électorale indépendante » (CEI) en Côte d'Ivoire. Si les motivations des promoteurs de ces commissions, qui servent souvent d'outils de légitimation pour le pouvoir en place, peuvent être remises en cause tout comme leur indépendance, qui n'est pas toujours assurée, on peut toutefois remarquer qu'il ne s'agit plus seulement d'encadrer les partis politiques mais aussi de les associer au fonctionnement de l'Etat afin de renforcer le caractère démocratique des élections et la légitimité des institutions. Pour la doctrine « *la commission électorale s'inscrit dans une logique d'association des partis politiques comme des membres de la société civile à la gestion du processus [électoral]* »⁸⁰⁷.

La volonté de régulation de la compétition politique et d'encadrement se traduit dans certains pays par l'élaboration, par les partis politiques associés ou non aux commissions électorales, d'un « code de bonne conduite ». Ainsi, en novembre 2007, a été adopté, dans un processus soutenu par des organisations non gouvernementales et la CEI, un « *code de bonne conduite des partis, des groupements et forces politiques et des candidats aux élections en Côte d'Ivoire* ». Les signataires s'engagent à soutenir la tenue d'élections « *démocratiques, libres, ouvertes et transparentes* » et à « *respecter le verdict des urnes* ». De nombreux engagements précis, concernent le fond de la campagne comme l'interdiction de faire de « *la race,*

⁸⁰⁶ Comme c'est le cas par exemple au Sénégal, au Gabon, ou en République du Congo. Voir sur la question : BOUMAKANI B., « La prohibition de la transhumance politique des parlementaires », *RFDC*, n° 75, 2008/3, pp. 499-512.

⁸⁰⁷ DE PRINCE POKAM H., « La neutralité électorale en Afrique : analyse des commissions électorales en Afrique subsaharienne », *Revue juridique et politique des Etats francophones*, Paris, Ed. Juris Africa, n° 3, 2006, p. 353.

de l'ethnie, du genre, de la religion et de la vie privée des thèmes de campagne » ou son déroulement formel ainsi par exemple le rejet des « *manœuvres dolosives* » ou l'interdiction « *d'utiliser la violence sous toutes ses formes* ». La sanction du non-respect des articles du code demeure toutefois assez limitée car celle-ci se borne à un « *rappel à l'ordre ou au blâme public prononcé par la Commission électorale indépendante* »⁸⁰⁸. Cette pratique se développe : la même année, les partis politiques du Mali ont eux aussi signé un code de bonne conduite et, en 2011, des Etats tels que le Togo, le Niger, le Nigéria et le Tchad ont fait de même. Les partis politiques du Nigéria associés à la Commission électorale nationale indépendante (INEC) ont adopté un code de bonne conduite qui prévoit la mise en place d'un Conseil consultatif inter-partis pour jouer le rôle de médiateur en cas de violation du code. Le préambule du code signé par les partis tchadiens énonce : « [nous] *décidons librement de conformer notre conduite publique et nos rapports réciproques aux principes suivants* », approchant ainsi de l'auto-régulation.

Ces pratiques mises en œuvre avec la collaboration des commissions électorales parfois contestées et avec l'aide de certaines ONG sont trop récentes pour être évaluées ; cependant leur absence de force normative a déjà montré ses limites à l'occasion de certaines élections.

§2. Les réflexions autour d'un modèle général de réglementation des partis

Une prise de conscience grandissante du dysfonctionnement des partis politiques au sein des démocraties incite à se poser la question de la mise en œuvre d'une intervention de l'Etat plus approfondie pour réglementer le fonctionnement interne des partis afin de le rendre plus démocratique. Selon Richard S. Katz, les partis sont devenus aujourd'hui des objets légitimes de la réglementation étatique à un degré qui excède largement ce qui est considéré habituellement comme acceptable pour les associations dans une société libérale⁸⁰⁹. Le sujet est surtout soulevé par la doctrine anglophone qui se pose la question de la nécessité d'une réglementation par l'Etat du fonctionnement interne des partis (A). Du côté institutionnel, c'est au sein du Conseil

⁸⁰⁸ Cependant le non-respect de ce code a été vigoureusement dénoncé.

⁸⁰⁹ VAN BIEZEN I., *opus cit.*, p. 2.

de l'Europe qu'ont été produites les études les plus abouties qui ont conduit à la mise en œuvre d'initiatives ambitieuses (B).

A. La question de la nécessité d'une réglementation

Bien que la doctrine ait développé des arguments importants en faveur de la réglementation interne des partis par l'Etat (1), la ligne dominante demeure favorable à ce que soit conférée aux partis la plus grande liberté possible quant à leur organisation et se montre donc hostile à l'intervention de l'Etat dans le fonctionnement des partis politiques (2).

1. Les arguments en faveur d'une réglementation

La nécessité de s'assurer du respect des principes démocratiques élémentaires au sein des partis justifie l'utilité d'une réglementation étatique (a), même si le contrôle de l'application de ces règles doit s'accompagner d'une certaine prudence (b).

a) Renforcer la démocratie interne

Ygal Mersel défend l'idée d'imposer aux partis d'adopter un fonctionnement interne démocratique⁸¹⁰.

Il s'agit tout d'abord d'une question de cohérence entre les idées professées par le parti et son fonctionnement : un parti qui n'est pas démocratique à l'intérieur ne peut pas être véritablement démocratique à l'extérieur⁸¹¹. Or il est possible pour un parti de promouvoir des valeurs démocratiques tout en fonctionnant de manière autoritaire : celui-ci ne devrait pas se contenter de professer l'application de certains principes mais bien les appliquer en son sein. Pour l'auteur, continuer à ignorer ce facteur crucial va à l'encontre des fondations du régime démocratique libéral moderne. Il y a, par conséquent, une incohérence à prétendre dissoudre un parti seulement sur la base de ses buts et activités sans prendre en considération sa structure interne⁸¹² comme le font de nombreuses juridictions étatiques. Pour l'auteur, le régime démocratique implique un système de partis démocratique et des partis

⁸¹⁰ A la question de savoir quelles sont les caractéristiques d'un parti démocratique l'auteur cite entre autres : la possibilité pour les adhérents d'élire les dirigeants du parti et de les démettre, de désigner les candidats aux élections étatiques, la mise en œuvre de procédures équitables avant les décisions d'exclusion, la représentation des courants ou encore la possibilité pour les membres d'influencer le programme...*cf. opus cit.*, p. 95.

⁸¹¹ MERSEL Y., « The dissolution of political parties: the problem of internal democracy », *International Journal of Constitutional Law*, Oxford University Press, vol. 4, 2006, p. 97.

⁸¹² MERSEL Y., *opus cit.*, p. 87.

démocratiques en son sein. La première justification de la nécessité de la démocratie interne dans les partis tient au fait qu'ils sont l'une des composantes de la société démocratique⁸¹³ ; selon lui, si les individus ont un droit à l'égalité et à la liberté dans une démocratie, ils doivent aussi pouvoir bénéficier de ces droits au sein des organes qui leur permettent de participer à cette démocratie.

Bien que l'on oppose aux tenants de la réglementation par la loi de la vie interne des partis que les membres insatisfaits peuvent toujours changer de partis ou en créer un, il peut se produire des situations où l'ensemble de l'offre politique agit de la même manière « anti-démocratique » à l'égard d'un groupe de la population : ainsi par exemple la discrimination à l'encontre des afro-américains qui s'étaient retrouvés privés de leurs droits électoraux à l'occasion des primaires du parti démocrate au début du siècle dernier⁸¹⁴. Cependant, le fait d'interdire aux partis politiques d'établir des critères de sélection de leurs membres ou le fait d'imposer des règles de parité en matière de candidature aux élections étatiques peuvent aussi conduire à des situations contre-productives : Richard S. Katz cite l'exemple d'un parti islandais dont le but est d'être réservé aux femmes et qui pourrait se voir contraint, avec une telle réglementation, de présenter des hommes aux élections⁸¹⁵.

Ce sont aussi des considérations liées à l'absence de régulation naturelle de la démocratie interne au sein de l'organisation qui poussent l'auteur à défendre une réglementation étatique : on sait depuis Roberto Michels que les chefs du parti tendent à concentrer le pouvoir et l'influence entre leurs mains : la mise en œuvre de mécanismes spécifiques apparaît dès lors nécessaire en tant que moyen de diffusion et de décentralisation du pouvoir⁸¹⁶. Ces mécanismes permettent notamment de s'assurer que les chefs du parti sont contrôlés, que les informations circulent au sein du parti et de la transparence de la prise de décision. Le fait pour les membres de pouvoir s'associer dans des tendances permet aussi d'assurer une forme de régulation et de contrôle sur la domination des chefs.

⁸¹³ *Idem*, p. 96.

⁸¹⁴ Là-dessus, et sur la jurisprudence que les résolutions du parti ont provoquée, cf. MERSEL Y., *opus cit.*, p. 104. En l'occurrence, si la Cour suprême a sanctionné le caractère discriminatoire de l'exclusion des afro-américains des électeurs admis à participer aux primaires du parti, elle l'a fait dans le contexte particulier de l'organisation des primaires par les partis qu'elle considère comme étant une « action d'Etat » (*a state action*).

⁸¹⁵ KATZ R.S., « Democracy and the Legal Regulation of Political Parties », communication préparée pour la conférence de l'USAID « Change in Political Parties », le 1^{er} octobre 2004, p. 7.

⁸¹⁶ MERSEL Y., *opus cit.*, p. 97.

b) *Un contrôle nécessairement prudent*

Se pose nécessairement la question de savoir qui est compétent pour définir et faire respecter la démocratie interne dans les partis : de telles réglementations pouvant devenir un outil au service du parti au pouvoir, leur mise en œuvre doit être appliquée par un acteur politique et institutionnel neutre, telle une juridiction.

Les tribunaux ne devraient intervenir que lorsque les pratiques du parti vont clairement à l'encontre de la définition minimum de la démocratie : les partis doivent pouvoir bénéficier d'une certaine autonomie en ce qui concerne, par exemple, la méthode choisie pour les élections internes ; pour éviter les critiques sur l'autonomie des partis, dont on va faire état, il faut appliquer une conception minimaliste de la démocratie.

Par ailleurs, selon Ygal Mersel il faut que le contrôle de la réglementation se limite à une politique d'interdiction des partis et que celle-ci ne soit appliquée que de manière circonspecte, lorsqu'elle est aussi rendue nécessaire par les activités du parti. Ce choix permettrait d'éviter les risques de mauvais usage de la loi et les pièges inhérents à la réglementation⁸¹⁷.

Nombreux sont cependant les auteurs qui regardent le désir d'imposer une obligation de démocratie interne à l'égard des partis comme utopique et comme une perte de temps.

2. *L'hostilité vis-à-vis de l'intervention de l'Etat*

Les critiques vis-à-vis de l'intervention étatique dans le fonctionnement interne des partis concernent plus particulièrement son inutilité (a) et l'atteinte qu'elle peut porter à leur autonomie (b).

a) *L'inutilité*

Giovanni Sartori lui-même remet en cause la nécessité d'une réglementation interne des partis : selon lui « *la démocratie à grande échelle n'est pas la somme de plusieurs petites démocraties* » ; ainsi, il n'est pas évident qu'un système électoral démocratique nécessite que les structures et procédures internes des partis politiques soient démocratiques⁸¹⁸.

Les remises en cause concernent notamment l'efficacité des mesures de démocratisation interne : les membres des partis représentant de moins en moins la

⁸¹⁷ *Idem*, pp. 104-109.

⁸¹⁸ VAN BIEZEN I., *opus cit.*, p. 20.

totalité des électeurs, les procédures internes même démocratiques, ont de moins en moins de chance de représenter « la volonté du peuple »⁸¹⁹. Les membres d'un parti peuvent être amenés à accepter une structure non démocratique pour des raisons idéologiques et pratiques, si celle-ci s'accorde avec l'idéologie du parti, et l'on peut considérer que, sur la base d'une analyse coût-avantage, la structure choisie est celle qui leur garantit le meilleur résultat⁸²⁰. Le fait d'imposer une vision du fonctionnement démocratique peut constituer une oppression et les partis, tenus de se conformer à un modèle unique de démocratie interne, pourraient même être empêchés de défendre correctement leurs idées⁸²¹.

Des doutes ont, par ailleurs, été émis sur le maintien de l'efficacité de la discipline partisane lorsque les partis sont contraints par un ensemble de règles qui confèrent trop de pouvoir à leurs membres. Cette préoccupation est liée aux potentielles revendications qui risquent d'être suscitées par l'édiction d'une telle réglementation : imposer par la loi la démocratie interne suppose la mise en place de mécanismes de contrôle qui pourraient rendre difficile le fonctionnement normal du parti en l'exposant à des contestations permanentes. Les partis au pouvoir pourraient même abuser du recours à un tel mécanisme. Le manque de motivation à se conformer à la loi ainsi que le risque d'un mauvais usage de celle-ci pourrait conduire à ce que la loi ne soit pas ou soit mal appliquée.

En outre, on peut se poser la question des effets qu'une réglementation trop stricte des partis peut avoir sur leur développement dans certains pays où la tradition de la participation politique n'est pas ancrée dans les institutions, comme dans les régimes autoritaires. Kenneth Janda prend l'exemple de la loi sur les partis politiques promulguée en Jordanie en 1992, qui impose des conditions d'enregistrement strictes aux partis ainsi que des obligations d'archivages précises, comme celle de conserver un registre des décisions prises par les organes de direction : il peut s'agir d'instaurer un contrôle abusif sur les partis. Si la loi allemande sur les partis est très détaillée,

⁸¹⁹ *Idem.*

⁸²⁰ MERSEL Y., *opus cit.*, p. 108.

⁸²¹ *Idem.*, p. 100.

Kenneth Janda remarque qu'elle a été édictée alors même qu'existaient dans le pays des partis politiques importants, parfaitement à même de défendre leurs intérêts⁸²².

b) L'atteinte à l'autonomie

Pour une partie de la doctrine, de telles contraintes menacent l'intégrité des partis et leur indépendance vis-à-vis de l'Etat : les partis politiques jouent un rôle clé permettant la participation éclairée des citoyens au processus politique justement parce que leur organisation est indépendante de l'Etat⁸²³. La réglementation interne des partis politiques par l'Etat constitue dès lors une atteinte au droit d'association et à l'autonomie. On a ainsi pu considérer qu'il s'agissait d'une tendance paternaliste de la part de l'Etat car les membres des partis sont eux aussi autonomes: dans la mesure où l'adhésion à un parti n'est pas obligatoire, une personne qui adhère accepte les règles et structures internes⁸²⁴.

Les critiques à l'encontre d'une telle réglementation peuvent aller jusqu'à évoquer le risque de créer des démocraties « totalitaires »⁸²⁵. Cela pose la question de savoir si les partis politiques doivent être régulés autrement que les autres associations soit en leur imposant de plus grandes contraintes soit en leur conférant des privilèges. C'est, notamment, la question de leur statut qui est soulevée: les partis peuvent ils être considérés uniquement comme des associations privées alors même qu'ils ont un rôle particulier au sein des institutions étatiques ?⁸²⁶

Cette atteinte à l'autonomie organisationnelle des partis peut avoir une autre conséquence : celle de figer leur structure interne et de les bloquer dans des formes qui ne sont plus adaptées au besoin de la compétition politique. C'est pourquoi, il peut paraître plus prudent de réglementer les partis par la loi plutôt que par la Constitution : les règles édictées par celle-ci seraient ensuite difficiles à modifier⁸²⁷.

⁸²² JANDA K., « Adopting party law », *in Political Parties and Democracy in Theoretical and Practical Perspectives*, Washington D.C., National Democratic Institute for International Affairs (NDI), 2005, pp. 17-18.

⁸²³ VAN BIEZEN I., *opus cit.*, p. 21.

⁸²⁴ MERSEL Y., *opus cit.*, p. 99.

⁸²⁵ *Idem*, p. 88.

⁸²⁶ VAN BIEZEN I., *opus cit.*, p. 22.

⁸²⁷ JANDA K., *opus cit.*, p. 20.

B. Les initiatives du Conseil de l'Europe

Le Conseil de l'Europe, par l'intermédiaire de l'un de ses démembrements, la Commission européenne pour la démocratie par le droit, a élaboré un dispositif normatif non contraignant (a) relatif au fonctionnement des partis politiques qui comporte d'importants développements concernant leur fonctionnement interne (b).

1. La mise en place d'un outil non contraignant d'encadrement des partis politiques

Des textes à valeur de recommandation (b) ont été produits dans le cadre juridique spécifique de la Commission européenne pour la démocratie par le droit (a).

a) Un cadre juridique spécifique

La Commission européenne pour la démocratie par le droit, dite Commission de Venise, organe consultatif du Conseil de l'Europe sur les questions constitutionnelles créé en 1990, a produit une série de textes relatifs aux partis politiques. Instance de réflexion indépendante, la Commission de Venise peut émettre des avis, rédiger des rapports ou proposer des lignes directrices qui peuvent être discutés et adoptés par les organes statutaires du Conseil de l'Europe. Son champ d'étude, ainsi que les membres qui la composent, ne se limitent pas aux Etats membres du Conseil de l'Europe : le Chili, par exemple, a rejoint la Commission en 2005 et la Tunisie en 2010⁸²⁸.

Parmi ces textes, figurent les *Lignes directrices sur l'interdiction et la dissolution des partis politiques*, adoptées en 1999, qui préconisent, par exemple, de réserver l'interdiction ou la dissolution des partis à la Cour constitutionnelle ou à une autre juridiction appropriée ou de ne pas tenir un parti pour responsable de la conduite de ses membres si celle-ci n'a pas été autorisée par le parti. En 2001, la Commission a adopté des *Lignes directrices et rapport sur le financement des partis politiques* qui suggèrent de prohiber tous les financements privés des partis politiques venant de l'étranger et reconnaissent la possibilité pour les législateurs étatiques d'interdire des contributions de la part d'entreprises ayant une activité industrielle ou commerciale ou de la part d'organisations d'ordre religieux.

⁸²⁸ Les autres Etats participants sont : le Kirghizstan depuis 2004, la République de Corée depuis 2006, le Maroc et l'Algérie depuis 2007, Israël depuis 2008, le Pérou et le Brésil depuis 2009, le Mexique depuis 2010. La Commission comprend ainsi 57 membres en tout. Le Bélarus en est membre associé; et d'autres Etats ont le statut d'observateur : l'Argentine, le Canada, le Vatican, le Japon, le

Deux textes concernent plus particulièrement le fonctionnement même des partis politiques : il s'agit du *Code de bonne conduite en matière de partis politiques*⁸²⁹ et des *Lignes directrices sur la réglementation des partis politiques*⁸³⁰ que l'on évoquera plus en détails.

La Commission de Venise se fonde notamment sur des instruments internationaux qu'elle qualifie de « *pertinents* » et « *cruciaux* » en matière de réglementation et de fonctionnement des partis politiques : certains, une fois ratifiés, constituent des obligations légales pour les Etats tels que le Pacte international relatif aux droits civils et politiques⁸³¹ ; d'autres, tels que la Déclaration universelle des droits de l'homme et le Document de Copenhague⁸³², bien que n'ayant pas de force juridique contraignante, ont, selon la Commission, une « *autorité persuasive* »⁸³³ sur les Etats signataires.

b) Des textes à valeur de recommandation

Par une résolution votée en 2007⁸³⁴, l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe reconnaît que les dysfonctionnements des partis peuvent affecter l'ensemble du système démocratique et des institutions : elle regrette que les partis soient de plus en plus critiqués et que le manque de confiance des citoyens à leur égard s'accroisse. Constatant que, dans plusieurs pays du Conseil de l'Europe, les partis font face à une crise de légitimité, parfois regardés comme corrompus, non-démocratiques dans leurs procédures internes et servant davantage les intérêts d'un petit groupe d'individus que de la société dans son ensemble, l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe relie à ces dysfonctionnements les faibles taux de participation aux élections ainsi que la faiblesse de la participation citoyenne à la vie politique. Selon elle, les partis politiques doivent reconnaître leur responsabilité dans l'amélioration de l'image du

Kazakhstan, les Etats-Unis et l'Uruguay. L'Afrique du Sud et l'Autorité nationale palestinienne ont un statut spécial de coopération équivalent à celui d'observateur.

⁸²⁹ Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise), *Code de bonne conduite en matière de partis politiques*, 12-13 décembre 2008. Ce document est accompagné d'un Rapport explicatif adopté par la Commission de Venise les 13 et 14 mars 2009.

⁸³⁰ Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise), *Lignes directrices sur la réglementation des partis politiques*, 15-16 octobre 2010.

⁸³¹ Adopté par l'Assemblée Générale des Nations Unies le 16 décembre 1966.

⁸³² Document de la Réunion de Copenhague de la Conférence sur la dimension humaine de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe dit Document de Copenhague, adopté le 29 juin 1990.

⁸³³ Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise), *Lignes directrices sur la réglementation des partis politiques*, *opus cit.*, p. 55.

⁸³⁴ Résolution 1546, 17 avril 2007, *Code of good practice for political parties*.

système politique : il est ainsi nécessaire d'élaborer un code de bonne conduite à l'usage des partis politiques qui établisse les éléments les plus importants de leur mode de fonctionnement, code construit sur la base de l'expérience des partis politiques des Etats membres et à partir des bonnes pratiques existantes. L'objectif de ce code⁸³⁵ est d'améliorer et renforcer le rôle, le statut et la place des partis politiques dans le système démocratique en les incitant à renforcer la démocratie interne pour améliorer leur crédibilité aux yeux des citoyens.

Les partis politiques sont donc les principaux destinataires du *Code de bonne conduite* qui peut-être lu comme un ensemble de recommandations dès lors que la Commission de Venise marque clairement sa préférence pour une absence de réglementation contraignante. Ainsi, lorsque la Commission de Venise a adopté un document intitulé *Lignes directrices sur la réglementation des partis politiques*⁸³⁶ qui vise à compléter et élargir le travail qui a déjà été fourni sur le sujet, elle énonce que « *l'étude des pratiques observées dans la zone OSCE et dans les Etats qui sont membres de la Commission de Venise indique qu'il n'est pas forcément nécessaire de disposer d'une réglementation lourde pour assurer le fonctionnement adéquat de la démocratie, ce qui signifie que les règlements minimisant le contrôle juridique des partis et établissant clairement les limites de l'autorité de l'État sont peut être la formule la plus indiquée* ». Cependant « *s'il n'est pas indispensable que les partis politiques fassent l'objet d'une législation autre que celle visant les associations en général, tout texte de loi idéal devrait reconnaître le rôle unique que ces formations assument dans une société démocratique* »⁸³⁷.

Plus loin elle ajoute : « *les fonctions internes des partis politiques devraient être généralement à l'abri de toute ingérence des autorités publiques. Les fonctions internes des partis sont mieux réglementées par les statuts des partis ou par des codes de conduite volontaires élaborés et approuvés par les partis eux-mêmes* »⁸³⁸.

⁸³⁵ Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise), *Code de bonne conduite en matière de partis politiques, opus cit.*

⁸³⁶ Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise), *Lignes directrices sur la réglementation des partis politiques, opus cit.*

⁸³⁷ *Idem*, p. 7.

⁸³⁸ *Idem*, p. 20.

2. *Les recommandations relatives au fonctionnement interne des partis*

Les recommandations de la Commission de Venise concernent deux aspects de la vie interne des partis en particulier, les règles relatives aux droits des adhérents (a) et les règles relatives aux structures du parti (b).

a) *Relatives aux droits des membres*

Le *Code de bonne conduite* suggère différents types de mesures que les partis devraient inclure dans leurs statuts afin de garantir les droits des membres.

En premier lieu ces recommandations concernent l'adhésion des membres⁸³⁹ : si des procédures d'adhésion spécifiques permettent de « *garantir la cohérence nécessaire entre les opinions du candidat à l'adhésion et le parti* », il est nécessaire que les statuts du parti établissent clairement « *les procédures et les conditions d'adhésion ainsi que les critères à remplir par les membres* » et que soient mis en place des « *organes disciplinaires et des procédures claires, en vue de décisions motivées* ».

La Commission rappelle, en outre, le principe de non discrimination imposé par les « *ordres juridiques européens* » ainsi que par l'article 14 de la CESDH, qu'il s'agisse de discriminations fondées sur le sexe, la race, la couleur, la langue, la religion, l'origine nationale ou sociale, l'appartenance à une minorité nationale, la fortune ou la naissance. Ainsi, les partis politiques doivent accepter l'adhésion des étrangers résidant dans le pays qui partagent leurs valeurs, à moins que le droit national ne l'interdise ; une recommandation de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe demande, cependant, aux Etats de « *garantir le droit de vote, de se présenter aux élections locales à tous les immigrants légalement établis depuis au moins trois ans sans faire de différence quant à leur origine* »⁸⁴⁰.

La Commission soulève le fait que les partis au niveau européen, organisés en fédérations de partis nationaux, excluent le plus souvent l'adhésion directe mais relève que cela ne porte pas atteinte aux principes démocratiques. Elle suggère, par ailleurs, de différencier les niveaux d'engagement, différentes formes de participation

⁸³⁹ Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise), *Code de bonne conduite en matière de partis politiques, opus cit.*, pp. 8-9.

⁸⁴⁰ Recommandation APCE 1500 (2001).

à l'activité des partis « *membre, sympathisant inscrit, collaborateur, militant, etc.* » étant parfois évoqués par les statuts : parce que « *chacun doit pouvoir choisir librement la forme du lien individuel qu'il entretient avec un parti* » une bonne pratique consisterait à « *indiquer clairement, dans les statuts d'un parti, les droits et devoirs liés à chacune de ces situations* ». Le code souligne enfin que le parti « *devrait* » veiller à la formation civique et politique de ses adhérents notamment par la création d'un établissement de formation⁸⁴¹.

Les *Lignes directrices relatives à la réglementation sur les partis politiques* reviennent longuement sur la question de l'égalité entre les sexes au sein des partis en énonçant qu'il « *conviendrait pour les partis d'envisager l'adoption de règles internes favorisant des mesures conçues spécialement pour accorder aux femmes des chances adéquates de se présenter aux élections et d'être représentées dans les organes élus* »⁸⁴². De plus, des mesures telles que « *des quotas de représentation, la parité au sein des commissions chargées de désigner les candidats, l'introduction de critères neutres de sélection entre les sexes ou des programmes de formation spécialisés* » devraient être adoptées⁸⁴³. Selon la Commission, les quotas volontaires non imposés par la loi mais prévus par les statuts du parti s'avèrent également efficaces pour garantir la représentation des femmes.

La Commission suggère aussi, au travers des lignes directrices, que, conformément à la convention-cadre du Conseil de l'Europe pour la protection des minorités nationales⁸⁴⁴, les partis politiques « *devraient s'efforcer d'aborder volontairement les questions relatives aux minorités nationales dans leur programme* » et pourraient aussi envisager l'adoption d'une série de mesures visant à soutenir la

⁸⁴¹ Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise), *Code de bonne conduite...*, opus cit., p. 12.

⁸⁴² La Commission note que ces mesures seraient en cohérence avec la Recommandation 1899 (2010), « Accroître la représentation des femmes en politique à travers le système électoral », dans laquelle le Comité des ministres du Conseil de l'Europe encourage les Etats membres à accroître la représentation des femmes en introduisant des quotas.

⁸⁴³ Il est rappelé à ce sujet que de telles mesures sont conformes à l'article 4 de la Convention des Nations Unies pour l'élimination de toutes les formes de discrimination contre les femmes, adoptée par l'Assemblée générale de l'ONU le 18 décembre 1979, et qui dispose que l'adoption par un Etat de mesures temporaires spéciales visant à instaurer une égalité de fait entre les hommes et les femmes « *n'est pas considérée comme un acte de discrimination [...], mais ne doit en aucune façon avoir pour conséquence le maintien des normes inégales ou distinctes* ».

participation des minorités : la création de comités consultatifs spécialisés, programmes de formation et de recrutement orientés vers les minorités nationales, obligation d'inclure des membres issus de minorités dans les organes internes du parti et sur les listes de candidats.

Pour la Commission, les mesures adoptées par les partis pourraient servir de base à certaines initiatives législatives : il est intéressant de constater ici que, dans l'esprit de la Commission, ce sont des réglementations internes aux partis politiques qui pourraient inspirer les réglementations étatiques.

b) Relatives aux structures

Selon la Commission, l'un des buts des procédures internes aux partis est de « *permettre aux adhérents de faire remonter leur opinion jusqu'au sommet de l'organisation* »⁸⁴⁵ : l'organisation des partis politiques, pour être conforme à « *la nature même d'une organisation démocratique* » doit respecter certains principes généraux tels que la représentativité et la réceptivité, qui signifient que « *la structure et les procédures du parti doivent représenter l'opinion de ses membres et devraient tenir compte de cette opinion* » ; la responsabilité et l'obligation pour les organes du parti de rendre compte, c'est-à-dire que ceux-ci « *doivent être responsables et comptables de leurs actions auprès de leurs membres* » ; la transparence, notamment en rendant publics les statuts et les programmes ainsi que par la publication des rapports financiers.

Les mesures disciplinaires doivent être régies par une procédure définie dans les statuts du parti, dans le respect des droits de la défense et des mécanismes de recours doivent être prévus.

Les partis doivent définir dans leurs statuts leur organisation nationale, régionale et locale car « *leur introduction aide à appliquer les principes de la bonne gouvernance* » et les décisions importantes à chacun des niveaux doivent être prises par des instances composées de l'ensemble des adhérents ou de leurs représentants se réunissant régulièrement. Par ailleurs, la fréquence de réunion de l'organe suprême du

⁸⁴⁴ Adoptée le 1^{er} février 1995.

⁸⁴⁵ Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise), *Code de bonne conduite en matière de partis politiques*, opus cit., p. 10.

parti devrait être d' « *au moins une fois par législature* ». Le *Code de bonne conduite* préconise que les décisions soient directement prises par les membres eux-mêmes « *lorsque cela est possible – c'est-à-dire au niveau local* »⁸⁴⁶.

Les *Lignes directrices relatives à la réglementation sur les partis politiques* rappellent que la législation relative aux partis politiques ne doit pas nécessairement imposer aux partis l'élaboration ou la publication de leurs statuts, mais que, cependant, ces statuts peuvent constituer un moyen important pour assurer le respect par les partis de la réglementation relative à l'égalité et à la non-discrimination. Par ailleurs, ils permettent d'informer les membres du parti de leurs droits et responsabilités et c'est pourquoi « *ils devraient être approuvés dans le cadre d'un processus participatif — comme par exemple un congrès — et non pas uniquement par les dirigeants du parti* ». Le code de bonne conduite ajoute à cela que les statuts doivent pouvoir être amendés par les adhérents⁸⁴⁷.

La Commission prévoit aussi que les statuts doivent « *pouvoir être consultés facilement par les membres* » et permettre à ceux-ci d'introduire un recours s'ils estiment que le texte a été violé. La saisine des tribunaux civils « *ne devrait être autorisée qu'une fois les voies de recours internes épuisées* »⁸⁴⁸.

Les droits des membres concernent aussi le fait de pouvoir voter au sein du parti : que ce soit directement ou indirectement, les dirigeants des partis ainsi que les candidats aux élections « *doivent* » être choisis démocratiquement. Pour la Commission, les pratiques de sélection par la base, c'est-à-dire par le vote des adhérents, des candidats aux responsabilités au sein du parti et aux élections sont une bonne expression de la démocratie interne, extrêmement appréciée par les citoyens⁸⁴⁹.

⁸⁴⁶ *Idem.*

⁸⁴⁷ *Idem.*

⁸⁴⁸ Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise), *Lignes directrices sur la réglementation des partis politiques*, opus cit., p. 31.

⁸⁴⁹ Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise), *Code de bonne conduite en matière de partis politiques*, opus cit., p. 10.

* *

*

Conclusion du chapitre 1

Plus lourd de portée que la simple reconnaissance des partis par les textes, l'encadrement de leur fonctionnement par l'Etat est mesuré : pris en tenaille entre le principe de la liberté d'association et le rôle qu'exercent les partis au sein des institutions politiques, l'Etat hésite à fournir un cadre juridique au fonctionnement des partis au-delà de la réglementation de leur financement, qui est intervenue elle-même souvent assez tardivement. En France, si des propositions concernant la mise en place d'un statut général des partis ont pu, un temps, être formulées, les obstacles et réticences s'y rapportant ont fait que ces idées n'ont jamais abouti : aujourd'hui, seule la question de l'encadrement législatif des primaires est régulièrement posée ; cette réglementation existant, par ailleurs, dans certains Etats comme les Etats-Unis ou de manière plus récente, l'Argentine. Les solutions adoptées par les différents Etats pour encadrer les partis sont multiples, leur principal point commun étant leur élaboration dans des textes dispersés, à l'exception notable de la loi allemande du 24 juillet 1967 qui établit un statut général des partis portant des dispositions relatives à leur fonctionnement interne. Des facteurs historiques et des facteurs liés aux traditions politiques expliquent les choix des Etats : les démocraties qui se sont reconstruites après un régime autoritaire ainsi que les démocraties les plus récentes sont davantage enclines à intervenir dans le fonctionnement des partis ; cette tendance est confirmée par la progressive mise en place d'un statut pour les partis politiques européens par l'UE ou encore par la multiplication des mécanismes d'encadrement des partis dans les pays d'Afrique francophone sortis des régimes à parti unique. L'idée de fournir un cadre général à l'ordre juridique des partis politiques continue à prospérer, l'objectif étant de renforcer la démocratie interne des partis tout en tenant compte des dangers que représente pour les partis un contrôle du pouvoir en place : le Conseil de l'Europe a ainsi publié une série de recommandations ou lignes de

conduites à l'intention des partis politiques afin de les inciter à respecter certains principes dans leur ordre juridique interne. Alors que l'on vient de montrer que l'encadrement des partis par l'Etat est mesuré, on va examiner l'étendue du contrôle juridictionnel à leur égard.

Chapitre 2. Le contrôle de l'ordre juridique partisan

L'encadrement des partis politiques par l'Etat a pour conséquence de les soumettre au contrôle des juridictions étatiques. Celles-ci vont, notamment, devoir définir les partis et régler les contentieux qui les opposent. Par ailleurs, les partis sont soumis aux règles qui régissent le droit classique des groupements et en tant que personnes morales : l'activité des partis peut donc être régie, sans que ce contrôle leur soit spécifique, par différents pans du droit. Peut ainsi être mise en cause la responsabilité pénale d'un parti politique en tant que personne morale⁸⁵⁰ mais l'engagement de cette responsabilité connaît des aménagements : l'article 131-39 du code pénal prévoit que, parmi les peines susceptibles de s'appliquer aux personnes morales coupables d'un crime ou d'un délit, ne peuvent s'appliquer aux partis politiques les peines de dissolution et de placement sous surveillance judiciaire⁸⁵¹. La responsabilité délictuelle d'un parti politique peut aussi être engagée sur le fondement de l'article 1382 du code civil, obligeant celui-ci à payer des dommages et intérêts en cas de faute : il peut s'agir par exemple de préjudices causés par la vente non autorisée de marchandises sur la voie publique⁸⁵² ou par l'édition et la diffusion d'une affiche⁸⁵³. Les partis politiques sont aussi tenus de respecter les règles du droit de la propriété intellectuelle, du droit du travail⁸⁵⁴ ou encore du droit commercial⁸⁵⁵. Mais, même s'il est intéressant de revenir sur l'assimilation du contentieux des partis à celui des groupements, c'est sur le traitement des partis par les juridictions en tant que groupements spécifiques que l'on va s'arrêter. Outre le fait qu'il existe des contrôles propres aux partis, à l'image de celui de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques, le rôle des partis dans les

⁸⁵⁰ MENARD J.-C., *opus cit.*, p. 370.

⁸⁵¹ Il est intéressant de noter à cet égard que deux autres types de personnes morales sont exemptés de ce type de peine : les syndicats professionnels et les personnes morales de droit public.

⁸⁵² Le PCF a ainsi été contraint de réparer le préjudice subi par les fleuristes du fait de la vente de muguet sur la voie publique le 1^{er} mai. Cass. civ. 2^e, 16 fév. 1994, n° 92-15537. Cité par MENARD J.-C., *opus cit.*, p. 389.

⁸⁵³ MENARD J.-C., *opus cit.*, p. 389.

⁸⁵⁴ Pour des exemples se reporter à MENARD J.-C., *opus cit.*, pp. 387-391.

⁸⁵⁵ Voir MENARD J.-C., *opus cit.*, pp. 473 et s.

régimes démocratiques engendre un contentieux particulier auprès des juridictions étatiques et de la Cour européenne des droits de l'homme.

L'Etat est, par ailleurs, confronté à la question de sa légitimité à intervenir à l'occasion des conflits internes aux partis : alors que le respect du droit interne au sein des associations est couramment contrôlé par les tribunaux étatiques⁸⁵⁶, afin d'éviter notamment que « *les dirigeants ne soient tentés d'éliminer leurs adversaires, de faire supporter par les associés des obligations limitant leur liberté* »⁸⁵⁷ et pour assurer « *la protection des minoritaires contre les abus de majorité* »⁸⁵⁸, le recours aux tribunaux est moins fréquent de la part des membres des partis politiques. Peu sollicité, le juge trouve aussi ses limites dans le caractère politique des faits contestés.

Les juridictions ont été confrontées à des questions relatives aux partis politiques en tant que groupements spécifiques : elles ont été amenées à développer leur contrôle de l'ordre juridique partisan (Section 1) bien que celui-ci demeure limité (Section 2).

Section 1. Le principe d'un contrôle par les juridictions étatiques

Les partis politiques sont soumis au contrôle des juridictions étatiques (§1) et les juridictions ont un rôle important d'encadrement de la vie partisane : elles ont ainsi eu l'occasion de se prononcer sur les droits et devoirs des partis politiques, en consacrant leur influence sur le régime démocratique (§2). De prime abord, le contentieux relatif aux partis politiques paraît dispersé : il s'agit en réalité d'un contentieux dont la compétence est attribuée en fonction de l'activité mise en cause. Le juge étatique est très actif en matière de contentieux électoral⁸⁵⁹, mais ce contentieux ne concerne les partis politiques que de manière résiduelle: il s'agit de juger de la régularité des opérations électorales et ce sont les candidats qui sont mis en cause individuellement, non les partis. De même, les partis sont tenus à l'écart et

⁸⁵⁶ La jurisprudence est, en effet, abondante : voir, par exemple, GUYON Y., « Le contrôle judiciaire du pouvoir disciplinaire... », *opus cit.*, p. 550 ou encore URBAIN-PARLEANI I., « Les insuffisances de la démocratie... », *opus cit.*, p. 768.

⁸⁵⁷ DEBBASCH C., BOURDON J., *opus cit.*, p. 71.

⁸⁵⁸ GUYON Y., « Les insuffisances dans les conditions normales... », *opus cit.*, p. 740.

⁸⁵⁹ Sur les évolutions jurisprudentielles relatives à la compétence juridictionnelle en matière de contentieux électoral se reporter à GHEVONTIAN R., « L'incompétence de principe du juge judiciaire en matière d'élections politiques », *Recueil Dalloz*, 1996, p. 373.

n'ont pas qualité pour agir, bien qu'il leur soit possible d'intervenir à l'occasion d'un recours déposé par un de leurs candidats⁸⁶⁰.

§ 1 *Le contrôle des partis en tant que groupements*

Alors que ni la doctrine ni le législateur ne se sont accordés sur une définition précise du parti politique, les juridictions ont procédé à une délimitation de l'« objet » parti politique (A). Le contrôle de la vie des partis est, par ailleurs, effectué de différentes manières (B).

A. *La délimitation de l'objet*

Afin de délimiter « l'objet » parti politique en droit, les tribunaux ont tenté d'en donner une définition jurisprudentielle (1). D'autre part, les juges ont affirmé leur compétence pour trancher les questions relatives à l'identité des partis (2).

1. Les tentatives d'une définition jurisprudentielle

Confrontés à la nécessité de définir les partis politiques, les juges ont été amenés à adopter une position pragmatique en se contentant de les définir par le régime qui leur est applicable (a) et la jurisprudence n'a connu en la matière qu'une évolution limitée (b).

a) Le choix de la définition des partis par le régime applicable :

une solution pragmatique

Pour permettre l'application de l'article L. 52-8 du code électoral selon lequel « *les personnes morales, à l'exception des partis ou groupements politiques, ne peuvent participer au financement de la campagne électorale d'un candidat, ni en lui consentant des dons sous quelque forme que ce soit, ni en lui fournissant des biens, services ou autres avantages directs ou indirects à des prix inférieurs à ceux qui sont habituellement pratiqués* »⁸⁶¹, le Conseil d'Etat a été amené à préciser ce qu'il fallait entendre par « partis ou groupements politiques » au sens de la loi, dans un arrêt du 30 octobre 1996, *Elections municipales de Fos-sur-Mer*⁸⁶². L'enjeu était de parvenir à énoncer une définition suffisamment précise pour servir de base à une sélection des groupements entrant dans la catégorie des partis politiques sans pour autant entraver les libertés énoncées à l'article 4 de la Constitution.

⁸⁶⁰ POIRMEUR Y., ROSENBERG D., *opus cit.*, p. 248.

⁸⁶¹ Modifié par la loi n° 95-65 du 19 janvier 1995 *relative au financement de la vie politique*.

⁸⁶² Rec. p. 394.

La lecture des conclusions du commissaire du gouvernement⁸⁶³ Laurent Touvet permet d'affirmer que le raisonnement de la juridiction administrative a été essentiellement pragmatique, l'objectif étant de constituer « *une forte incitation* » pour les partis à accepter le contrôle de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP) et de rendre ainsi « *plus efficaces les lois sur la transparence financière de la vie politique* »⁸⁶⁴.

Auparavant, le Conseil d'Etat avait déjà utilisé la qualification de groupement politique mais sans en définir les critères, jusqu'à l'arrêt du 22 septembre 1993, *Elections cantonales de Hérisson*, à l'occasion duquel il vérifie si « *les buts de l'association tels qu'ils résultent de ses statuts, de ses activités et de son fonctionnement* » permettent ou non « *de considérer qu'il s'agit d'un parti ou groupement politique au sens des dispositions du code électoral* »⁸⁶⁵. Pour Laurent Touvet, ces critères n'étaient pas assez précis et n'assuraient pas suffisamment de sécurité juridique – notamment pour le candidat au regard de l'enjeu de la décision, l'inéligibilité : il proposait de s'inspirer de la loi du 11 mars 1988, seule susceptible de « *fournir le critère objectif indispensable aux candidats sollicités lors d'une campagne électorale* ». Le Conseil d'Etat a suivi les recommandations de son commissaire du gouvernement et décidé « *qu'une personne morale de droit privé qui s'est assignée un but politique ne peut être regardée comme un parti ou groupement politique au sens de l'article L.52-8 du code électoral que si elle relève des articles 8, 9 et 9-1 de la loi susvisée du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique ou s'est soumise aux règles fixées par les articles 11 à 11-7 de la même loi* » : il s'agit donc des partis ou groupements éligibles au financement public ou qui ont désigné un mandataire financier pour recueillir des fonds, qu'il s'agisse d'une personne physique ou d'une association de financement agréée par la CNCCFP⁸⁶⁶. Il faut noter que, dans la définition ainsi fixée par le Conseil d'Etat, figure le critère du « *but politique* » qui peut, lui, faire l'objet de controverses.

⁸⁶³ Fonction de l'actuel rapporteur public.

⁸⁶⁴ Conclusions de Laurent Touvet, CE ass., 30 octobre 1996, *Elections municipales de Fos-sur-Mer*, précitées.

⁸⁶⁵ CE, 22 septembre 1993, *Elections cantonales de Hérisson*, n° 142840, inédit.

⁸⁶⁶ La circulaire du 7 janvier 2008 *relative au financement et plafonnement des dépenses électorales et au financement des partis politiques* a renforcé cette jurisprudence et dispose : « *A défaut de mandataire, la formation politique perd la qualité de « parti politique » au sens de l'article L. 52-8 du Code électoral.* »

Cette solution a été reprise par le Conseil constitutionnel⁸⁶⁷ qui l'a précisée en affirmant que les sections et fédérations de partis, « *ne sont que la représentation locale* » du parti et donc peuvent financer la campagne d'un candidat sans avoir désigné de mandataire financier propre⁸⁶⁸.

b) Une évolution limitée

A l'image des évolutions législatives qui ont été faites à petits pas, la jurisprudence en matière de partis politiques a évolué avec prudence : demeure d'actualité la remarque de Bruno Genevois qui souligne que « *l'article 4 n'a [...] pas suscité jusqu'ici de grande décision* »⁸⁶⁹. En 1979, le Conseil constitutionnel a précisé « *qu'il appartient à la loi d'assurer la mise en œuvre* » de l'article 4 de la Constitution⁸⁷⁰ ouvrant ainsi un champ au législateur sans se permettre de prendre lui-même position par la suite. Il se contente encore aujourd'hui de la définition évoquée précédemment, que Jean-Marie Denquin qualifie « *d'existentialiste* »⁸⁷¹. L'auteur remarque, par ailleurs, que la troisième phrase de l'article 4 relative au respect « *des principes de la souveraineté nationale et de la démocratie* » n'a entraîné « *aucune conséquence* » du point de vue de la jurisprudence, ce qui constitue une lacune quant à un éventuel travail de définition de ces termes. Il est difficile, cependant, d'imaginer dans quelles conditions pourrait avoir lieu une quelconque saisine du Conseil constitutionnel en la matière⁸⁷².

L'effort de définition accompli par l'arrêt *Elections municipales de Fos-sur-Mer* mis à part, la jurisprudence du Conseil d'Etat a donc fait preuve de circonspection pour définir les partis politiques : en 1978, il considère que les groupements qui ont « *un caractère politique, au sens engagé, partisan* » ne peuvent être qualifiés d'utilité

⁸⁶⁷ Cf. CC, 97-2303 DC, 13 février 1998, AN, Réunion, 1^{re} circ. ou CC, 97-2433 DC, 20 février 1998, AN, Gironde, 1^{re} circ.

⁸⁶⁸ CC, 97-2201 DC, 13 février 1998, AN, Val d'Oise, 5^e circ. cité par CAMBY J.-P., « L'article 4 de la Constitution... », *opus cit.*, pp. 326-327.

⁸⁶⁹ GENEVOIS B., *La jurisprudence du Conseil constitutionnel*, Ed. STH, 1988, p. 226 cité par DENQUIN J.-M., « Le Conseil constitutionnel et les partis politiques », in BOUTIN C., ROUVILLOIS F. (dir.), *Partis politiques et démocratie, inséparables mais incompatibles ?*, Paris, F.-X. de Guibert, 2005, p. 256.

⁸⁷⁰ CC, 79-104 DC, 23 mai 1979, *Loi modifiant les modes d'élection de l'assemblée territoriale et du conseil de gouvernement du territoire de la Nouvelle-Calédonie et dépendances et définissant les règles générales de l'aide technique et financière contractuelle de l'Etat.*

⁸⁷¹ DENQUIN J.-M., *opus cit.*, p. 255.

⁸⁷² *Idem*, p. 257.

publique⁸⁷³ ; et il se limite, encore aujourd'hui, à étudier la qualification de parti ou groupement politique au regard de la jurisprudence de 1996⁸⁷⁴.

Compétent pour juger les litiges relatifs aux associations, le juge judiciaire aurait pu être confronté à la nécessité de définir le parti politique dans des termes plus précis. Il n'a eu, depuis 1958, que de rares occasions d'en préciser la nature ; il a pu le faire par le biais de contentieux relatifs à l'ancien article 411-1 du code du travail qui définissait l'objet social des syndicats professionnels comme étant « *l'étude de la défense des intérêts économiques, industriels, commerciaux et agricoles* ». Le juge judiciaire distingue les activités syndicales des activités politiques - interdites de ce fait aux syndicats - telles que la distribution de tracts comportant des consignes de vote, la publication d'affiches relatives au programme d'un groupement politique ou l'appel à l'abstention lors d'une élection présidentielle⁸⁷⁵. Modifiée en 1982, la rédaction de cet article - devenu L2131-1 dans le nouveau code du travail - énonce : « *les syndicats professionnels ont exclusivement pour objet l'étude et la défense des droits ainsi que des intérêts matériels et moraux, tant collectifs qu'individuels, des personnes visées par leurs statuts.* ». La Cour de cassation a eu récemment à se prononcer sur la légalité de l'objet d'un syndicat « Front national de la police-FNP » mais elle n'a pas saisi l'occasion de définir l'objet d'un groupement politique : elle a simplement rappelé qu'un syndicat ne peut poursuivre « *des objectifs essentiellement politiques* »⁸⁷⁶ et laissé la qualification du caractère de cet objet à l'appréciation souveraine des juges du fond⁸⁷⁷.

2. Un contentieux assumé de l'identité du parti

Le contentieux relatif à l'identité du parti concerne principalement les litiges relatifs au droit au titre du parti (a) ainsi que les questions relatives aux investitures et aux étiquettes utilisées par les candidats à l'occasion des élections (b).

a) Les litiges relatifs au droit au titre du parti

En matière de droit au titre, c'est le Parti républicain radical et radical-socialiste qui a le plus souvent poursuivi d'autres mouvements devant les tribunaux, ce qui a conduit le juge à chaque fois à retirer à un groupement politique la possibilité d'utiliser le nom qu'il

⁸⁷³ CE, 13 juin 1978, n° 322894, cité par MENARD J.-C., *opus cit.*, p. 423.

⁸⁷⁴ Voir par ex. CE, 6 juillet 2007, *Mouvement cléocratique de France*, n° 301198, inédit.

⁸⁷⁵ Voir MENARD J.-C., *opus cit.*, p. 190.

⁸⁷⁶ Cass., 10 avril 1998, n° 97-17870.

⁸⁷⁷ MENARD J.-C., *opus cit.*, p. 194.

s'était choisi. La première occasion a été provoquée par une scission du parti lors de son congrès en 1956 : les membres scissionnaires forment alors un nouveau parti qu'ils nomment « Radical socialiste » ; le tribunal civil de la Seine a estimé, par une décision du 27 Mars 1957, qu'« *en adoptant une dénomination sur laquelle le parti dont ils s'étaient détachés avait un droit exclusif, les dirigeants du nouveau parti ont commis une faute génératrice de préjudices, qui engage leur responsabilité dans les termes du droit commun* »⁸⁷⁸. En 1972, lors d'une nouvelle scission du parti, le juge a décidé que son intitulé entier constituait une désignation originale et lui appartenait⁸⁷⁹. En 1996, la question a été encore soumise aux tribunaux en raison de l'adoption par le Mouvement des radicaux de gauche de la dénomination « Radical » : pour la cour d'appel de Paris, cette dénomination est de nature à créer la confusion dans l'esprit des électeurs, et, dès lors, porte préjudice au parti défendeur « *son image dans l'opinion du public ayant été atteinte et déformée* »⁸⁸⁰. En 1998, c'est le choix de l'appellation « Parti radical socialiste » par les mêmes qui se voit sanctionné, car « *depuis le 3 février 1915, elle a, sans solution de continuité identifié une même association dans l'exercice de son activité publique* »⁸⁸¹.

Pour trancher les litiges concernant le droit au titre ou l'utilisation du logo en cas de scission, le juge n'hésite pas à analyser la situation au regard des statuts du parti. Le tribunal de grande instance de Paris a encore eu l'occasion de se prononcer sur la détermination du détenteur légitime de l'étiquette du parti et de son logo à l'occasion de la scission du FN en 1999 : le tribunal va jusqu'à déclarer « *nul et sans effet* », le conseil national et le congrès du parti organisés par les dissidents « *en dehors de toute disposition statutaire, à l'initiative de certains membres de l'association, sans convocation des instances dirigeantes du parti* »⁸⁸². Ce type de conflit peut aussi survenir entre deux partis

⁸⁷⁸ Trib. civil de la Seine, 27 mars 1957, *Parti Républicain Radical et Radical-Socialiste c. Parti Radical-Socialiste*, D.1957, Somm. 93, cité par KHEITMI M.R., *opus cit.*, pp. 69 et s.

⁸⁷⁹ TGI Paris, 17 janvier 1973, *Parti radical socialiste c. Mouvement des radicaux de gauche*, *Gazette du Palais*, 1973, p. 24.

⁸⁸⁰ CA Paris, 1^{re} ch. A, 26 mars 1996, D. 1996, p. 107.

⁸⁸¹ CA Paris, 1^{re} ch. A, 13 janvier 1998, *Gazette du Palais*, 1998, somm. p.279 cité par POIRMEUR Y., ROSENBERG D., *opus cit.*, p. 246.

⁸⁸² TGI Paris, civ. 1^{re}, 11 mai 1999. Les extraits de la décision du tribunal proviennent de l'article de Renaud Dely, « Mégret doit renoncer à l'appellation Front national. La justice laisse à Le Pen la garde du FN », *Libération*, 12 mai 1999.

de nationalités différentes : la justice belge a ainsi dû trancher un litige opposant le FN français à des membres du FN belge qui avaient déposé le nom et le logo du FN⁸⁸³.

Les tribunaux ont dû intervenir dans d'autres litiges liés à l'originalité de la dénomination : ainsi le groupement « Cercle national chasse pêche nature » a-t-il été condamné au profit du parti « Chasse, pêche, nature et tradition »⁸⁸⁴.

Le juge peut aussi intervenir si les attributs « verbaux » dont se dote un parti sont de nature à porter atteinte à l'ordre public : la cour d'appel de Paris a confirmé le refus d'enregistrement par l'Institut national de la propriété industrielle d'un slogan comme marque déposée au motif que son expression portait atteinte à l'ordre public⁸⁸⁵.

b) Investiture et étiquette

En matière d'investiture, les situations d'usurpation de nom apparaissent souvent pour des motifs similaires à ceux qui poussent à créer un groupement politique et à le doter d'un intitulé proche d'un autre : introduire la confusion afin d'en tirer des bénéfices électoraux.

En 1958, une section locale du MRP avait été dissoute après avoir maintenu une candidature dissidente ; malgré cette dissolution, elle avait maintenu la candidature dissidente sous l'étiquette MRP : à cette occasion le tribunal se livre à une interprétation stricte des statuts nationaux et fédéraux et donne tort au dissident⁸⁸⁶.

L'utilisation de l'étiquette « Génération verte » par un candidat a été jugée par la Cour d'appel de Versailles susceptible d'induire en erreur les électeurs en raison d'une trop grande proximité avec les termes de l'étiquette politique « Génération écologie – Les Verts ». Toutefois, cet arrêt a été cassé au motif de l'incompétence de la juridiction civile en matière électorale⁸⁸⁷.

L'usage du nom du parti, s'il peut avoir une valeur en matière électorale, ne peut être accordé par le parti en échange d'une somme d'argent ou tout au moins ne peut faire

⁸⁸³ Voir là-dessus la décision de la 7^e chambre du tribunal civil de Liège en date du 7 janvier 2009. Cette affaire est intervenue en pleine crise au sein du parti belge, et par la suite, le FN français s'est retourné contre le « FN rénové » belge auquel il était allié sur la même question du logo. Il a, cette fois-ci, été débouté, le tribunal estimant que sa demande était due à des querelles politiques.

⁸⁸⁴ CA Versailles, 11 octobre 2001, *CPNT c. Association nationale chasse, pêche, nature*, n° 2000-6997

⁸⁸⁵ MENARD J.-C., *opus cit.*, p. 283. On peut par ailleurs poser la question des limites à l'assimilation du droit des marques à l'expression d'idées politiques.

⁸⁸⁶ KHEITMI M.R., *opus cit.*, pp. 68 et s.

⁸⁸⁷ CA Versailles, 19 mars 1993 puis Cass. plén., 8 mars 1996, n° 93-14.903.

l'objet d'un contrat aux termes duquel le candidat s'engage à verser une certaine somme au parti qui l'a investi s'il est élu. La Cour de cassation ainsi saisie d'une affaire dans laquelle le parti politique réclamait la somme due contractuellement à son candidat élu, a décidé que l'investiture était un « *objet hors commerce* »⁸⁸⁸. Cette intervention des juges dans la vie partisane n'est pas anodine car elle concerne une pratique répandue ; « *le visa de l'article 1128 du code civil est révélateur de la volonté des juges d'adresser un message fort aux acteurs de la vie politique* » : il s'agit d'opposer « *une réaction vigoureuse à la progression de ces comportements et à leur consécration juridique* »⁸⁸⁹.

B. Le contrôle des partis

Les partis politiques ont donc été longtemps privés d'un statut spécial et leur régime demeure, en dehors des cas spécifiquement prévus par la loi, celui de la loi sur les associations du 1^{er} juillet 1901 (1). Cependant, dans certains domaines, le législateur a prévu que les partis politiques devaient remplir des obligations différentes des autres groupements et les a soumis à un contrôle spécifique (2).

1. L'assimilation au régime des associations de la loi de 1901

Les partis politiques relèvent de la compétence du juge judiciaire (a), dans la mesure où ils sont soumis au même régime que l'ensemble des groupements privés (b).

a) La compétence judiciaire

Lors de l'adoption de la loi de 1901, le législateur a aménagé un régime spécial pour les congrégations et les associations étrangères mais n'a pas classé les partis politiques, dont l'existence n'est alors pas encore reconnue par le droit positif, parmi ces régimes d'exception.

Le TGI de Paris a rappelé récemment que « *s'agissant du fonctionnement interne d'une association, organisme de droit privé, même si son objet est politique, seul le droit privé s'applique et seules sont compétentes pour en connaître les juridictions de l'ordre judiciaire* »⁸⁹⁰. Cette compétence des tribunaux judiciaires est d'ordre public : doivent être considérées comme nulles toutes les clauses statutaires de

⁸⁸⁸ Cass, civ. 1^{re}, 3 novembre 2004, n° 02-10880, voir sur l'arrêt confirmé MESTRE J., FAGES B., « L'octroi par un parti politique de l'investiture à un scrutin public est hors commerce », *RTD Civ*, 2002, p. 89.

⁸⁸⁹ LARRIEU P., *opus cit.*, p. 65.

⁸⁹⁰ TGI Paris, 11 mai 1999, *Association Le Front National c/ Alaux, Martinez et alli*, inédit. Cité par LARRIEU P., « Les partis politiques en marge du droit ? », *opus cit.*, p. 192.

renoncement⁸⁹¹ à l'action judiciaire à l'encontre des décisions du parti. Si l'on retrouve rarement de telles clauses dans les statuts des partis politiques, il faut tout de même citer l'article 8 des statuts du FN qui énonce que « *les décisions du conseil d'administration, du bureau ou du président en matière disciplinaire sont sans appel, et de convention expresse, ne peuvent donner lieu à aucune action judiciaire quelconque sur les biens de l'association* » ; cette clause statutaire devrait ainsi être considérée comme illicite⁸⁹².

Il faut pourtant signaler le pouvoir que confère à la CNCCFP son rôle en matière d'agrément des associations de financement des partis politiques. Un auteur pose la question suivante : « *peut-on indéfiniment laisser à une autorité administrative le soin de constater qu'une association de financement remplit toutes les conditions formelles requises pour connaître qui sont les partis politiques en droit français ?* »⁸⁹³ Corrélativement, le contentieux en matière d'agrément, comme on le verra plus loin, relève de la compétence de la juridiction administrative.

b) L'assimilation au régime du droit des groupements

Si l'on a souvent pointé les carences démocratiques liées à l'absence de statut ou de définition claire des partis politiques, on peut aussi remarquer avec Yves Guyon que « *la loi du 1^{er} juillet 1901 contrairement à la loi du 24 juillet 1966 sur les sociétés commerciales, ne se préoccupe pas du fonctionnement démocratique des associations* ». L'auteur justifie en partie le silence de la loi par le caractère contractuel des associations, régime où la liberté prime.

Afin de pouvoir assurer un contrôle sur le fonctionnement des associations, au-delà de la stricte interprétation des statuts, la jurisprudence a pallié ce manque de précision de la législation par le recours à la loi du 24 juillet 1966. Dans un arrêt du 29 novembre 1994, la Cour de cassation a accepté, sur le fondement de cette loi d'appliquer aux associations le principe du caractère impératif et limitatif de l'ordre du jour⁸⁹⁴. Cependant un auteur rappelle « *qu'au mieux, la loi du 24 juillet 1966 n'a au regard de l'association qu'une valeur supplétive, et ce même à l'égard des*

⁸⁹¹ Cass. civ. 1^{re}, 14 fév. 1979, *RTD com.*, p.766.

⁸⁹² En ce sens : LARRIEU P., « Les partis politiques, en marge du droit ? », *opus cit.*, p. 192.

⁸⁹³ MERLET J.-F., *opus cit.*, p. 319.

⁸⁹⁴ GUYON Y., « Les insuffisances dans les conditions normales de fonctionnement de l'association », *Revue des sociétés*, n° 4, 2001, p. 735.

dispositions qui, au titre des sociétés, ont un caractère d'ordre public »⁸⁹⁵. Il s'agit de savoir si, par analogie et par extension, ce principe pourrait être appliqué à des associations telles que les partis politiques. Dans tous les cas, il faut constater « *qu'un faisceau de règles communes aux groupements s'élabore peu à peu* »⁸⁹⁶, qu'il s'agisse des litiges concernant l'annulation des délibérations des organes de direction, de la nomination d'un administrateur provisoire ou encore de la dissolution des groupements.

D'autre part, le pouvoir disciplinaire doit s'exercer dans le respect des droits de la défense et le juge peut aller jusqu'à annuler une décision d'exclusion qui n'aurait pas respecté cette procédure⁸⁹⁷. Les procédures disciplinaires des associations, et l'on peine à imaginer que ce ne soit pas aussi le cas des partis, doivent respecter les conditions posées par l'article 6 de la CESDH⁸⁹⁸.

Personnes morales à but non lucratif, les partis politiques comme les autres associations sont soumis à un régime plus indulgent que les entreprises économiques, bien que cette indulgence puisse se retourner contre eux : la responsabilité pour faute de leur dirigeant bénévole est atténuée⁸⁹⁹ et le parti peut plus difficilement obtenir réparation des dommages commis par celui-ci⁹⁰⁰.

2. Un contrôle spécifique

Le contrôle spécifique des partis politiques relève principalement de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (a) ; il relève aussi dans certains cas de la compétence d'autres autorités administratives indépendantes (AAI) (b).

⁸⁹⁵ RANDOUX D., « Vers un droit commun des groupements », *JCP*, n° 49, 1996, I 3982.

⁸⁹⁶ URBAIN-PARLEANI I., « Les insuffisances de la démocratie à l'égard des membres de l'association : les remèdes judiciaires », *Revue des sociétés*, n° 4, 2001, p. 768.

⁸⁹⁷ Cass. civ.1^{re}, 22 avril 1997, *Association le Groupe des pêcheurs provençaux et plaisanciers c. Rolando*, comm. GUYON Y., « Le contrôle judiciaire du pouvoir disciplinaire des associations », *Revue des sociétés*, n° 3, 1997, p. 550.

⁸⁹⁸ Cass. civ. 1^{re}, 22 janvier 1991, n° 88-11472.

⁸⁹⁹ Art. 1992 du Code civil : « *la responsabilité relative aux fautes est appliquée moins rigoureusement à celui dont le mandat est gratuit qu'à celui qui reçoit un salaire* ».

⁹⁰⁰ POIRMEUR Y., ROSENBERG D., *opus cit.*, p. 253. Les auteurs citent un arrêt de la cour d'appel de Versailles du 6 juin 2002, *Association le Front National c. Martinez* : le directeur du personnel n'avait pas respecté la procédure légale pour effectuer un licenciement au sein du parti mais ne peut en être tenu pour responsable ; l'indemnisation doit alors être payée par le parti.

a) *La Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques*

La CNCCFP créée en 1990⁹⁰¹ est l'AAI⁹⁰² dont le rôle à l'égard des partis est le plus important. C'est elle qui délivre et retire l'agrément des associations de financement⁹⁰³, qui ont, comme on vient de le voir, un rôle clé dans la définition même du parti ou groupement politique. La CNCCFP n'a cependant pas de pouvoir discrétionnaire en la matière car cela équivaldrait, en totale contradiction avec l'article 4 de la Constitution, à un contrôle *a priori* de la formation des groupements et partis politiques⁹⁰⁴.

La Commission vérifie les comptes des partis et les publie au Journal officiel ; mais elle n'a ni pouvoir de contrôle ni pouvoir d'investigation et doit se fier aux certifications des commissaires aux comptes qui accompagnent le dépôt de ceux-ci. La sanction des obligations comptables est le retrait de l'aide publique pour l'année suivante ou encore l'interdiction de financer une campagne électorale, liée à la perte de la qualité de parti politique. N'étant pas une juridiction, la Commission privilégie « *la voie consensuelle en développant la concertation avec les trésoriers des partis politiques et les représentants des commissaires aux comptes* »⁹⁰⁵. Par ailleurs, elle use de son pouvoir de recommandation vis-à-vis des partis ; ainsi, a-t-elle demandé que les fonctions de trésorier ou président de parti ne soient pas cumulées avec celle de mandataire financier ou membre du bureau de l'association de financement et sa recommandation a été suivie⁹⁰⁶.

Les contestations des décisions de la CNCCFP relèvent de la compétence du juge administratif en premier ressort⁹⁰⁷ : le contentieux relatif au financement des partis demeure beaucoup plus limité que ne peut l'être celui du financement des campagnes

⁹⁰¹ Loi n° 90-55 du 15 janvier 1990 *relative à la limitation des dépenses électorales et à la clarification du financement des activités politiques*.

⁹⁰² Art. 7 de l'ordonnance n° 2003-1165 du 8 décembre 2003 *portant simplifications administratives en matière électorale*.

⁹⁰³ Art.11-1 de la loi du 11 mars 1988 modifiée.

⁹⁰⁴ TOLINI N., *opus cit.*, p. 321 qui fait référence à la décision n° 89-271 DC du 11 janvier 1990 du Conseil constitutionnel.

⁹⁰⁵ « Avis relatif à la publication générale des comptes des partis politiques au titre de l'exercice 2001 », *JO*, 31 juillet 2003, p. 36008, cité par TOLINI N., *opus cit.*, p. 324.

⁹⁰⁶ TOLINI N., *opus cit.*, p. 329.

⁹⁰⁷ Depuis le décret n° 2010-164 du 22 février 2010 *relatif aux compétences et au fonctionnement des juridictions administratives* qui a modifié l'article R.311-1 du Code de justice administrative, retirant au Conseil d'Etat sa compétence de premier ressort en la matière.

électorales qui est aussi plus complexe. Pourtant, certaines des décisions de la Commission, telles que le refus ou le retrait d'agrément, font grief même si celle-ci ne dispose que « *d'un simple pouvoir de constat* »⁹⁰⁸ : on peut citer un recours judiciaire dirigé contre le refus de la CNCCFP d'agréer l'association de financement du Parti nationaliste basque, au motif qu'elle était subventionnée par un parti étranger⁹⁰⁹. Un contentieux s'est développé à la suite de l'évolution récente de la doctrine de la CNCCFP qui a pris l'initiative de contrôler de manière plus approfondie les comptes déposés par les partis⁹¹⁰ et d'adopter une conception extensive de ses pouvoirs : dans les deux cas d'espèce le Conseil d'Etat a considéré que la Commission devait s'en tenir à une interprétation stricte de la loi⁹¹¹.

Dans le cadre de son pouvoir de recommandation, la CNCCFP s'est alarmée, dès 1995, de la forte progression du nombre de petits partis politiques déclarés ; elle regrette, dans son rapport d'activité de 1998, que le financement public profite aussi à des « *groupements dépourvus de finalités, sans utilité pour la vie politique, et qui ne poursuivent le plus souvent que l'intérêt de leurs fondateurs* »⁹¹². Elle suggère notamment de préciser la définition du parti politique pour éviter que des groupements ne présentent des candidats que pour recevoir une dotation publique. La multiplication des partis politiques peut aussi être utilisée afin de permettre aux donateurs de répartir leurs dons et de ne pas dépasser les plafonds tout en sachant que les sommes versées reviendront au même parti ou à la même famille politique. Ce phénomène des « micro-partis » ou encore des « partis satellites » a été à nouveau souligné par la CNCCFP en 2009⁹¹³. Dans son rapport d'activité suivant, la Commission tente de définir les « micro-partis » en insistant sur le fait que cette expression regroupe des « *entités en réalité fort différentes* » : pour définir ces

⁹⁰⁸ Concl. Geffray sur CE, 9 juin 2010, *Association Cap sur l'avenir 13*, RFDA, 2010, p. 1047.

⁹⁰⁹ CE, 8 décembre 2000, *Parti nationaliste basque ERI-PNB*, n° 212044, concl. Maugüe, AJDA, 2000, p. 769.

⁹¹⁰ N'est pas susceptible de recours en revanche, la publication des comptes annuels d'un parti par la commission (CE, 30 décembre 1994, *Masson*, n° 163208).

⁹¹¹ Pour approfondir voir : CE, 6 juillet 2007, *Association de financement du parti politique Free-Dom*, note MALIGNER B., AJDA, 2007, p. 2207, et CE, 9 juin 2010, *Association Cap sur l'avenir 13*, concl. Geffray, précité. Dans la première espèce, la CNCCFP avait voulu déduire du manquement d'un parti à ses obligations comptables le retrait de l'agrément de son association de financement, et dans l'autre, la commission avait conclu au non respect par un groupement politique de ses obligations comptables en raison des réserves des commissaires aux comptes qui accompagnaient leur certification comptable.

⁹¹² *Rapport d'activité*, CNCCFP, 1998, p. 95.

⁹¹³ *Rapport d'activité*, CNCCFP, 2009, p. 42.

groupements, la Commission suggère de se fonder sur l'analyse de la structure des financements de ces partis, certains étant majoritairement dépendants d'autres formations politiques et certains, au contraire, reversant une part importante de leurs fonds à une autre formation. Une autre caractéristique du micro-parti peut aussi être « *celle d'un financement significatif par des personnes physiques reposant sur un petit nombre de personnes* ». Pour la Commission, « *aucune définition unique et objective ne peut être donnée au terme micro-parti* » ; elle minimise cependant l'importance du phénomène en rappelant, qu'en termes de financement public des partis, un quart des formations politiques reçoit 98,4% des recettes totales⁹¹⁴.

La Commission peut également être amenée à donner des « avis » à l'occasion de la préparation des campagnes électorales comme on l'a vu, lors des élections primaires organisées par le PS.

b) Les autres autorités administratives indépendantes

D'autres AAI⁹¹⁵ interviennent pour réguler des pans d'activité de la vie des partis politiques : la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL)⁹¹⁶, le Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA)⁹¹⁷, la Commission des sondages⁹¹⁸ ou encore la Commission nationale de contrôle de la campagne pour l'élection présidentielle⁹¹⁹. Ce sont la CNIL et le CSA qui ont l'impact le plus direct sur l'activité des partis politiques.

Le rôle de la CNIL est de veiller au respect des dispositions légales concernant le traitement des données à caractère personnel : à ce titre, elle dispose de pouvoirs de

⁹¹⁴ *Rapport d'activité*, CNCCFP, 2010, chapitre 3 « Les micro-partis et les flux financiers », pp. 93-102.

⁹¹⁵ Sur la qualification et sur les pouvoirs des AAI : Conseil d'Etat, *Rapport Public 2001 : Les autorités administratives indépendantes*, La Documentation Française, coll. Etudes et documents, 2001 et GELARD P., *Les autorités administratives indépendantes : évaluation d'un objet juridique non identifié*, Rapport n° 3166 (AN) et n° 404 (Sénat) de l'Office parlementaire d'évaluation de la législation, 15 juin 2006.

⁹¹⁶ Créée par la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 *relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés*, modifiée en 2004.

⁹¹⁷ Créé par la loi du 17 janvier 1989 modifiant la loi du 30 septembre 1986 en remplacement de la CNCL.

⁹¹⁸ Créée par la loi n° 77-708 du 19 juillet 1977 modifiée *relative à la publication et à la diffusion de certains sondages d'opinion*. Son rôle est de participer à la régulation et à la qualité des sondages.

⁹¹⁹ Créée par le décret n° 64-231 du 14 mars 1964, complété par le décret n° 2001-213 du 8 mars 2001 *portant application de la loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962 relative à l'élection du président de la République au suffrage universel*. Son rôle est de contrôler les candidatures à l'élection présidentielle et de veiller au respect des procédures relatives à cette élection.

réglementation, de contrôle et de sanction⁹²⁰. La CNIL a eu à se prononcer sur l'utilisation des fichiers par les partis et groupements politiques : en effet, ceux-ci « *recourent à des traitements de données à caractère personnel pour gérer leurs fichiers de membres, de sympathisants ou de personnes s'étant mises en relation avec eux, organiser des élections internes ou réaliser des opérations de communication politique* »⁹²¹. Elle a été conduite à actualiser ses recommandations à la suite du développement de l'utilisation du courrier électronique à des fins de communication électorale. La CNIL veille aussi aux conditions dans lesquelles sont organisées les consultations internes des partis qui sont soumis à ses recommandations concernant le vote électronique⁹²². Par ailleurs, tout comme la CNCCFP, elle a été amenée à examiner les conditions d'organisation des primaires du PS en vue de la désignation du candidat à l'élection présidentielle.

Chargé, au nom du pluralisme politique, de veiller à la juste répartition de l'accès aux médias audiovisuels, le CSA mesure les temps d'antenne afin d'en assurer une répartition équitable en distinguant le gouvernement, la majorité parlementaire, l'opposition parlementaire, les formations parlementaires n'appartenant ni à la majorité ni à l'opposition et les partis non représentés au Parlement⁹²³. En revanche, le CSA « *ne peut pas s'immiscer dans le contenu politique de l'intervention des candidats* »⁹²⁴ lors des campagnes électorales. Le Conseil d'Etat a ainsi annulé, bien qu'il appartienne au CSA « *de s'opposer, sous le contrôle du juge de l'excès de pouvoir, à la diffusion de messages qui répondraient à des fins étrangères à celles en vue desquelles cet accès aux antennes du service public de télévision a été prévu par la loi* », une décision du CSA qui s'opposait à l'annonce par un parti, à l'occasion des messages diffusés durant les campagnes électorales, d'une réunion publique⁹²⁵.

⁹²⁰ Chap. 3 et Chap.7 de la loi du 6 janvier 1978, précitée.

⁹²¹ Délibération n° 2006-228 du 5 octobre 2006 portant recommandation relative à la mise en œuvre par les partis ou groupements à caractère politique, élus ou candidats à des fonctions électives de fichiers dans le cadre de leurs activités politiques, *JO*, n° 263, 14 novembre 2006.

⁹²² CNIL, « Délibération n° 2010-371 du 21 octobre 2010 portant adoption d'une recommandation relative à la sécurité des systèmes de vote électronique », *JO*, n° 272, 24 novembre 2010.

⁹²³ CSA, « Délibération n° 2009-60 du 21 juillet 2009 relative au principe de pluralisme politique dans les services de radio et de télévision », *JO*, n° 174, 30 juillet 2009.

⁹²⁴ Concl. Bonichot sous CE, 26 mars 1993, *RFDA*, 1993, p. 506.

⁹²⁵ CE, 26 mars 1993, *Parti des travailleurs*.

§2 Le traitement contentieux des partis, organes de la démocratie

Les partis politiques ont été reconnus par la jurisprudence française et européenne comme des rouages essentiels du régime démocratique et bénéficient, à ce titre, d'une protection particulière (A) ; les juges n'en excluent pas pour autant la possibilité que les partis puissent représenter une menace pour les régimes politiques et cherchent à s'en prémunir : les partis peuvent être aussi considérés en tant qu'ennemis potentiels du régime démocratique (B).

A. Une protection particulière

Les partis, en tant que rouages du régime démocratique, touchent à la protection des libertés, au titre, notamment de la protection du pluralisme⁹²⁶ qui est un élément essentiel de la vie politique ; cette protection inclut deux libertés qui ont un impact sur le fonctionnement des partis : la liberté d'association (1) et la liberté d'expression (2).

1. La protection de la liberté d'association

La liberté d'association des partis a fait l'objet de décisions du juge français (a) et de la Cour européenne des droits de l'homme (b).

a) Par le juge français

En 1957, déjà, le juge judiciaire insiste sur le rôle clé des partis politiques au sein du régime démocratique : « *depuis la fin de la guerre, des efforts ont été faits pour pourvoir d'un statut les partis politiques qui, non prévus par la lettre de la Constitution, n'en sont pas moins devenus des organes du suffrage universel et jouant un rôle d'intermédiaire entre le législateur et les électeurs* »⁹²⁷.

Pour le Conseil constitutionnel, si l'article 4 de la Constitution n'a « *ni pour objet, ni pour effet de conférer aux partis politiques, en matière de liberté de la presse, des droits supérieurs à ceux que l'article 11 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 reconnaît à tous les citoyens* », il incombe « *au législateur de formuler des prescriptions tendant à empêcher que l'application des*

⁹²⁶ Pour une étude approfondie de ce sujet : LERON J., *Pluralisme et partis politiques en droit public français : contribution à l'étude de la juridicisation de la vie politique*, Thèse de droit public, Lyon 2, 1999.

⁹²⁷ Trib. civil de la Seine, 27 mars 1957, précité. Cité par KHEITMI M.R., *opus cit.*, p. 124.

*règles relatives à la transparence financière et au pluralisme des entreprises de presse n'entrave l'activité spécifique des partis politiques dont le libre exercice est garanti par l'article 4 de la Constitution »*⁹²⁸. Le Conseil constitutionnel insiste donc sur la garantie du respect de l'exercice de « *l'activité spécifique des partis politiques* » qui implique qu'une attention particulière soit apportée aux mesures qui risqueraient de compromettre la liberté des partis politiques pour décider de leurs règles de fonctionnement.

Ce faisant, le Conseil constitutionnel n'apporte pas véritablement d'éléments d'innovation ; la décision « *ne constitue même pas un commentaire de l'article 4, mais revient seulement à en répéter les termes* »⁹²⁹, elle montre cependant que la protection de la liberté d'association des partis politiques doit être renforcée en raison de leur statut particulier au sein du régime démocratique. Par la suite, la décision du 11 janvier 1990 sur la loi relative à la limitation des dépenses électorales et à la clarification du financement des activités politiques⁹³⁰ a pu être interprétée comme condamnant « *tous les mécanismes de financement public avantageant les grandes formations au détriment des petites, le ou les partis de gouvernement au détriment des partis d'opposition, ou bien encore laissant de côté de nouveaux courants, empêchant ou restreignant ainsi leur développement* »⁹³¹.

b) Par la Cour européenne des droits de l'homme

La Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) a développé une jurisprudence relative à la liberté d'association appliquée aux partis politiques. L'article 11 relatif à la liberté de réunion et d'association, prévoit que les seules restrictions possibles à la liberté d'association sont celles qui « *constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité nationale, à la sûreté publique, à la défense de l'ordre et à la prévention du crime, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui* ». Si l'article ne mentionne pas expressément les partis politiques, la CEDH a jugé dans un

⁹²⁸ CC, 84-181 DC, 10 et 11 octobre 1984, *Loi visant à limiter la concentration et à assurer la transparence financière et le pluralisme des entreprises de presse*.

⁹²⁹ DENQUIN J.-M., *opus cit.*, p. 251.

⁹³⁰ CC, 89-271 DC, 11 janvier 1990, *Loi relative à la limitation des dépenses électorales et à la clarification du financement des activités politiques*.

⁹³¹ MESTRE C., *opus cit.*, p. 206.

arrêt du 30 janvier 1998 *Parti communiste unifié de Turquie et autres c. Turquie* qu'il ne fait aucun doute que ceux-ci relèvent de l'article 11 : ils représentent, en effet, une forme d'association essentielle au bon fonctionnement de la démocratie qui constitue « *sans nul doute* » un élément fondamental de « *l'ordre public européen* ». De plus, pour la Cour, un « *exercice réel et effectif de la liberté d'association* », suppose que les autorités publiques garantissent « *le bon fonctionnement d'une association ou d'un parti politique, même quand ceux-ci heurtent ou mécontentent des éléments hostiles aux idées ou revendications légales qu'ils veulent promouvoir* »⁹³².

Des droits spécifiques aux syndicats ont été reconnus par la Commission européenne des droits de l'homme par une décision du 13 mai 1985, *Cheall c. Royaume-Uni* et on peut supposer que cette jurisprudence est applicable aux partis politiques : ceux-ci sont libres de refuser un adhérent ou de l'exclure, d'établir leurs propres statuts, d'administrer leurs biens, d'ester en justice ou encore d'adhérer à des fédérations partisans⁹³³. Par ailleurs, la CEDH rappelle que le droit pour le citoyen d'adhérer à un parti existant n'implique pas un droit à « *exercer des fonctions administratives ou représentatives au sein d'un parti* »⁹³⁴.

2. La protection de la liberté d'expression

La liberté d'expression des partis fait l'objet d'une protection spécifique du juge français (a) et de la Cour européenne des droits de l'homme (b).

a) Par le juge français

Les libertés de réunion et de manifestation mises à part, les juridictions internes ont souvent lié la question de la liberté d'expression des partis politiques à celle du pluralisme. En 1982, à l'occasion d'une décision relative à la loi sur la communication audiovisuelle⁹³⁵, le Conseil constitutionnel a qualifié « *la préservation du caractère pluraliste des courants d'expression socioculturels* » d'objectif de valeur constitutionnelle⁹³⁶.

⁹³² CEDH, 20 octobre 2005, *Ouranio Toxo*, § 37. On trouve ce raisonnement dès 1988 dans l'arrêt *Plattform* du 21 juin 1988 : « *une liberté réelle et effective de réunion pacifique ne s'accommode pas d'un simple devoir de non-ingérence de l'Etat* ».

⁹³³ POIRMEUR Y., ROSENBERG D., *Droit européen des partis politiques*, Ellipses, 2007, p. 34.

⁹³⁴ CEDH, 2 septembre 1998, *Ahmed et autres c. Royaume-Uni*, cité par POIRMEUR Y., ROSENBERG D., *Droit européen des partis politiques, opus cit.*, p. 27.

⁹³⁵ CC, 82-141 DC, 27 juillet 1982, *Loi sur la communication audiovisuelle*.

⁹³⁶ Sur la valeur normative des objectifs de valeur constitutionnelle se reporter par exemple à DE MONTALIVET P., « Les objectifs de valeur constitutionnelle », *Cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 20, juin 2006.

Lorsque la loi du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication a ouvert la possibilité aux partis politiques de diffuser des messages sur les ondes, les députés ont craint une rupture de l'égalité entre les partis en raison de la disparité de leurs ressources financières ; le Conseil constitutionnel a répondu que « *la loi n'entrave pas le libre exercice par les partis politiques de leur activité* »⁹³⁷. Pour Jean-Marie Denquin, une telle « *affirmation lapidaire* » démontre que pour le Conseil « *l'égalité n'est pas considérée comme la condition de la liberté* »⁹³⁸. Par la suite, le Conseil constitutionnel énonce que l'aide apportée aux candidats aux élections « *que ceux-ci se réclament ou non de partis ou groupements politiques* », « *doit obéir à des critères objectifs* » et ce pour « *être conforme au principe d'égalité* »⁹³⁹, puis, conduit à contrôler la conformité à la Constitution de l'aide allouée aux partis politiques, il adjoint au principe d'égalité celui de liberté⁹⁴⁰.

Par la décision du 11 janvier 1990 qui consacre directement le « pluralisme politique », le Conseil constitutionnel estime que le financement des partis politiques « *ne doit aboutir, ni à établir un lien de dépendance d'un parti politique vis-à-vis de l'État, ni à compromettre l'expression démocratique des divers courants d'idées et d'opinions ; [...] les critères retenus par le législateur ne doivent pas conduire à méconnaître l'exigence du pluralisme des courants d'idées et d'opinions qui constitue le fondement de la démocratie* »⁹⁴¹. A la suite du Conseil constitutionnel, le Conseil d'Etat décidera que « *le principe du pluralisme de l'expression des courants de pensées et d'opinions a le caractère d'une liberté fondamentale au sens de l'article L.521-2 du code de justice administrative* »⁹⁴².

b) *Par la Cour européenne des droits de l'homme*

Dans l'arrêt *Incal c. Turquie* du 9 juin 1998, la Cour inclut spécifiquement les partis politiques dans la protection de l'article 10 de la Convention qui énonce notamment que : « *toute personne a droit à la liberté d'expression. Ce droit comprend la liberté d'opinion et la liberté de recevoir ou de communiquer des*

⁹³⁷ CC, 86-217 DC, 18 septembre 1986, *Loi relative à la liberté de communication*.

⁹³⁸ DENQUIN J.-M., *opus cit.*, p. 251.

⁹³⁹ CC, 88-242 DC, 10 mars 1988, *Loi organique relative à la transparence financière de la vie politique*.

⁹⁴⁰ CC, 89-271 DC, précitée.

⁹⁴¹ CC, 89-271 DC, précitée.

⁹⁴² CE, ordonnance de référé du 24 février 2001, *Tibéri*, n° 230611. Voir les commentaires de MALIGNER B., « Le juge du référé liberté et les débats télévisés lors des campagnes électorales », *RFDA*, 2001, p. 629.

informations ou des idées sans qu'il puisse y avoir ingérence d'autorités publiques et sans considération de frontière ». La Cour précise que « *précieuse pour chacun, la liberté d'expression l'est tout particulièrement pour les partis politiques et leurs membres actifs* », ce qui justifie, notamment parce que les partis « *représentent leurs électeurs, signalent leurs préoccupations et défendent leurs intérêts* », que la Cour se livre à un contrôle « *des plus stricts* »⁹⁴³. Bien entendu, « *la liberté du débat politique ne revêt assurément pas un caractère absolu* » mais la Cour confère à la liberté d'expression en matière politique une portée très large car « *le libre jeu du débat politique se trouve au cœur même de la société démocratique qui domine la Convention tout entière* »⁹⁴⁴ et fait, elle aussi, du pluralisme une condition d'existence de la société démocratique⁹⁴⁵. Pour autant, des restrictions à l'accès aux médias peuvent être prononcées à l'encontre de formations politiques susceptibles de porter atteinte à l'ordre public⁹⁴⁶. Parce que la démocratie « *se nourrit* » de la liberté d'expression, « *une formation politique ne peut se voir inquiétée pour le seul fait de vouloir débattre publiquement du sort d'une partie de la population d'un Etat et se mêler à la vie politique de celui-ci* »⁹⁴⁷, bien que le programme politique de la formation en question heurte les conceptions politiques du pouvoir en place.

Pour les juges de la CEDH les protections énoncées à l'article 10 sont liées aux objectifs de l'article 11 relatif à la liberté de réunion et d'association ; pour la Cour, cela est d'autant plus vrai en ce qui concerne les partis politiques⁹⁴⁸.

⁹⁴³ CEDH, *Incal c. Turquie*, 9 juin 1998, §46.

⁹⁴⁴ CEDH, *Lingens c. Autriche*, 8 juillet 1986, §42, cité par POIRMEUR Y., ROSENBERG D., *Droit européen des partis politiques*, opus cit., p. 42.

⁹⁴⁵ Pour elle « *il n'est pas de démocratie sans pluralisme* » et les partis politiques ont « *un rôle essentiel pour le maintien du pluralisme et le bon fonctionnement de la démocratie* ». L'Etat, « *l'ultime garant du pluralisme* » doit organiser des élections libres au scrutin secret à intervalles raisonnables « *dans des conditions qui assurent la libre expression de l'opinion du peuple sur le choix du corps législatif* » et le pluralisme « *ne saurait se concevoir sans le concours d'une pluralité de partis politiques représentant les courants d'opinion qui traversent la population d'un pays. En répercutant ceux-ci, non seulement dans les institutions politiques mais aussi, grâce aux médias, à tous les niveaux de la vie en société, ils apportent une contribution irremplaçable au débat politique, lequel se trouve au cœur même de la notion de société démocratique* » (CEDH, 24 novembre 1993, *Lentia et autres c. Autriche* et CEDH, 30 janvier 1998, *PCUT c. Turquie*, précité, §44).

⁹⁴⁶ Com. EDH, 16 avril 1991, *Betty Purcell et autres c. Irlande*, cité par MENARD J.-C., opus cit., p. 495.

⁹⁴⁷ CEDH, 30 janvier 1998, *PCUT c. Turquie*, précité, §57.

⁹⁴⁸ CEDH, 13 février 2003, *Refah Partisi et autres c. Turquie*, § 88.

B. Les partis en tant qu'ennemis potentiels du régime

Il est nécessaire de distinguer en la matière le contentieux français (1) du contentieux européen (2).

1. Le contentieux français

En France, lorsqu'un parti apparaît hostile au régime démocratique, le gouvernement dispose d'un pouvoir de dissolution (a) alors que le contrôle juridictionnel est, pour sa part, particulièrement difficile à mettre en œuvre (b).

a) Un contentieux dominé par l'opportunité

A partir de 1935, en France, les menaces que faisaient planer les ligues d'extrême droite sur le régime républicain ont convaincu le gouvernement de mettre fin au régime très libéral en matière de liberté d'association, de réunion et de manifestation par la mise en place de régimes juridiques spéciaux en vue de la sauvegarde de l'ordre public⁹⁴⁹ ce qui a eu des répercussions sur les partis politiques.

Il y a donc, en matière contentieuse, un avant et un après 1936, car, comme on l'a vu, la dissolution d'une association ne pouvait d'abord être prononcée, aux termes de l'article 3 de la loi de 1901, qu'au terme d'une procédure judiciaire. Le recours aux juridictions civiles a été peu employé⁹⁵⁰ ; ce sont surtout les recours contre les dissolutions administratives qui ont fourni de la jurisprudence. Les termes de la loi du 10 janvier 1936 sont impératifs et imposent la dissolution de toutes associations ou groupements de fait, et donc des groupements politiques, qui remplissent l'une des conditions posées dans son premier article⁹⁵¹.

Pourtant, dès 1936, le Conseil d'Etat est venu modérer cette obligation ; ainsi, le commissaire du gouvernement Andrieux de déclarer : « *Nous ne considérons pas que la loi ait une portée aussi absolue. [...] La dissolution est un moyen d'action dont le gouvernement se réserve l'usage contre les perturbateurs de l'ordre quand il juge ce*

⁹⁴⁹ Pour des approfondissements sur le contexte politique et juridique de l'époque : KOTOVTCHIKHINE S., « L'action juridique face aux groupements d'extrême-droite à la fin de la IIIe république », in VILLALBA B., VANDENDRIESSCHE X. (dir.), *Le Front National et le droit*, Villeneuve d'Ascq, Presses Universitaires du Septentrion, 2001, pp. 19-38.

⁹⁵⁰ Car peu efficace. A titre d'exemple, la procédure judiciaire à l'encontre du groupement politique l'Etoile nord-africaine a duré 7 ans. Cf. KOTOVTCHIKHINE S., *opus cit.*, p. 24. Mohammed Rechid Kheitmi cite la Ligue d'Action Française et la SFIC qui, en raison des buts qu'ils s'assignaient et des moyens qu'ils prônaient, auraient dû tomber sous le coup de l'article 3 de la loi de 1901 mais à l'encontre desquels aucune procédure n'a été engagée (KHEITMI M.R., *opus cit.*, p.114).

⁹⁵¹ DOCKES E., « Le droit et la dissolution des partis d'extrême-droite », in VILLALBA B., VANDENDRIESSCHE X. (dir.), *Le Front National et le droit*, Villeneuve d'Ascq, Presses Universitaires du Septentrion, 2001, p. 148.

moyen nécessaire pour sauvegarder la paix publique »⁹⁵² ; il s'agissait de contrer l'argumentation du groupement dissous qui invoquait la non dissolution d'autres groupements par le gouvernement.

Si le contrôle du Conseil d'Etat permet d'éviter des dissolutions arbitraires – ce contrôle concerne notamment le contrôle de l'erreur de droit⁹⁵³, de l'existence matérielle des faits et de leur qualification juridique, de la motivation du décret de dissolution ainsi que le respect des droits de la défense – il n'est pas interdit de penser que l'usage par le gouvernement de son droit de dissolution repose toujours sur des considérations d'opportunité surtout en ce qui concerne les groupements politiques.

Ainsi, dès 1936, le Conseil d'Etat « *choisit d'adopter une interprétation extensive faisant primer les considérations politiques sur les éléments de fait* »⁹⁵⁴ ; si son contrôle est renforcé par l'obligation de motivation du décret de dissolution, posée par la loi du 11 juillet 1979⁹⁵⁵ puis par le respect du principe du contradictoire, il n'a pas hésité, en prenant en compte des considérations politiques, à valider la dissolution d'une organisation alors que le gouvernement n'avait pas respecté toutes les procédures formelles. La haute juridiction considère en effet « *que l'intensification des actions violentes et des attentats de toute nature perpétrés sur le territoire français et dans plusieurs Etats voisins, en octobre et novembre 1993, était de nature à justifier qu'en raison de l'urgence et des nécessités de l'ordre public qui sont établies par les pièces du dossier, les décrets de dissolution intervinsent sans qu'au préalable les dirigeants des associations concernées eussent été mis à même de présenter leurs observations écrites, comme le prévoient les dispositions de l'article 8 du décret du 28 novembre 1983* »⁹⁵⁶.

⁹⁵² Concl. Andrieux sous CE, 4 avril 1936, *Pujo, de Lassus et Réal del Sarte*, Rec. p. 328, D. 1936, IIIe partie, p. 39, cité par PAUVERT B., *opus cit.*, p. 281.

⁹⁵³ Voir CE, 17 avril 1963, *Parti Nationaliste*, Rec. p. 827, CE, 4 avril 1936, *Pujo, de Lassus et Réal del Sarte*, précité, CE, 31 octobre 1984, *Fédération d'action nationale et européenne*, Rec. p. 693, CE, 26 juin 1987, *Fédération d'action nationale et européenne*, Rec. p. 235 cités par MENARD J.-C., *opus cit.*, pp. 308-309.

⁹⁵⁴ PAUVERT B., *opus cit.*, p. 278.

⁹⁵⁵ Loi du 11 juillet 1979 *relative à la motivation des actes administratifs*.

⁹⁵⁶ CE, 8 septembre 1995, *Comité du Kurdistan*.

b) La difficile mise en œuvre d'un contrôle juridictionnel

Certains⁹⁵⁷, s'appuyant sur la théorie contractuelle de l'acte d'association, considèrent que l'on pourrait obtenir la dissolution d'un parti en invoquant devant les tribunaux la théorie de la nullité des contrats en se fondant sur la cause illicite selon l'article 1131 du code civil qui dispose : « *l'obligation sans cause, ou sur une fausse cause, ou sur une cause illicite, ne peut avoir aucun effet* ». Cette considération est appuyée par le fait que la Cour de cassation a déjà fait usage de cette disposition à l'encontre d'un syndicat⁹⁵⁸. L'illicéité de la cause pourrait être constituée par un objet contraire à l'ordre public⁹⁵⁹. L'idée d'« abus de droit » a été aussi évoquée, qui permettrait de justifier que soient prises les mesures nécessaires pour « *empêcher ceux qui souhaitent remettre en cause l'ordre démocratique de tirer parti des droits et libertés garantis par celui-ci* » ce qui correspondrait à « *une quasi obligation morale pour le pouvoir* »⁹⁶⁰.

Le débat sur l'opportunité d'interdire ou non certains partis politiques pousse certains auteurs à chercher des solutions alternatives à la loi du 10 janvier 1936, qui permettraient de faire reposer l'opportunité ou non de l'interdiction sur des bases juridiques solides. Cependant, dans ce débat, sont trop souvent mêlées aux questions de légalité des considérations liées à la légitimité des partis, qui présentent un caractère « *incertain* » et « *flou* »⁹⁶¹. L'interdiction de partis qui seraient jugés non conformes aux exigences des sociétés démocratiques se heurte à la question bien connue de la liberté qui doit être accordée dans une société libérale aux ennemis de la liberté. De quel type de protection une démocratie peut-elle s'entourer sans perdre son caractère libéral ? La doctrine a pu qualifier cette question « *d'aporie juridique* »⁹⁶².

⁹⁵⁷ En ce sens : DOCKES E., *opus cit.*, pp. 150-152.

⁹⁵⁸ Cass., 10 avril 1998, précité.

⁹⁵⁹ Art. 1133 du Code civil.

⁹⁶⁰ PAUVERT B., *opus cit.*, p. 282.

⁹⁶¹ VANDENDRIESSCHE X., VILLALBA B., « Le Front National, une aporie juridique », in VILLALBA B., VANDENDRIESSCHE X. (dir.), *opus cit.*, p. 12.

⁹⁶² *Idem*, p. 14. Les auteurs utilisent le cas du FN pour illustrer leur démonstration. Par ailleurs, dans un autre article, l'un des auteurs répond- à ceux qui récusent l'usage du droit pour lutter contre les partis d'extrême-droite en raison de l'effet contre-productif ou inefficace d'une telle mesure, mêlant alors deux débats distincts- « *qu'un tribunal n'a pas vocation à procéder à une définition de ce que doit être l'action politique souhaitable, mais rappeler ce qui préexiste à cette action, c'est-à-dire les limites du cadre général du jeu politique dans une démocratie représentative* » (VILLALBA B., « Qualifier le Front National : droit, espace public et autorité politique », in VILLALBA B., VANDENDRIESSCHE X. (dir.), *opus cit.*, p. 48).

Ainsi, quand le Conseil d'Etat a décidé qu'on ne peut refuser à un parti politique de bénéficier du financement public en raison de son idéologie en s'en tenant strictement aux termes de la loi de 1988⁹⁶³, cela a pu être interprété comme une « *réticence* »⁹⁶⁴ de la juridiction à intervenir dans le débat politique. Par ailleurs, l'action individuelle de ses membres n'est pas imputable au parti⁹⁶⁵, qui peut en revanche être juridiquement tenu pour responsable du contenu de ses publications officielles ou des déclarations publiques de ses principaux dirigeants⁹⁶⁶; le responsable du parti est pourtant plus souvent condamné que le parti lui-même⁹⁶⁷. Emmanuel Dockès, souligne, au sujet du FN, que « *les décisions de justice corroborant le racisme du Front National sont maintenant nombreuses* »⁹⁶⁸ et considère que l'Etat pourrait intervenir pour dissoudre le FN : pour appuyer son raisonnement, tout en soulignant le fait que les dispositions de la loi de 1936 sont impératives, il cite la jurisprudence du Conseil d'Etat de l'arrêt *Doublet*, du 23 octobre 1959, selon laquelle « *l'abstention de l'Etat en matière de police pouvait être fautive et entraîner sa responsabilité lorsqu'elle génère un trouble grave à l'ordre public* »⁹⁶⁹.

Les juridictions sont, bien entendu, tenues par les législations qui, en matière de liberté des partis politiques, sont souvent le fruit du contexte politique et historique, ce qui explique les disparités de solutions au sein des démocraties. Pour autant, on retrouve les mêmes questionnements que l'on se trouve dans un Etat au sein duquel les juridictions attachent une attention particulière à la liberté d'expression - aux Etats-Unis, la jurisprudence de la Cour suprême adopte une conception très restrictive des limitations de la liberté d'expression⁹⁷⁰ - ou que l'on se trouve dans un Etat où

⁹⁶³ CE, 22 mars 1999, *Avrillier*.

⁹⁶⁴ DOCKES E., *opus cit.*, p. 150.

⁹⁶⁵ A moins que l'individu n'ait agi sur ordre ou qu'il ait appliqué une décision prise collectivement : cf. JAN P., « La dissolution d'un groupement de fait », *Les Petites affiches*, n° 230, 18 novembre 2002, p. 4.

⁹⁶⁶ DOCKES E., *opus cit.*, p. 144.

⁹⁶⁷ En témoignent les nombreuses condamnations individuelles dont a fait l'objet Jean-Marie Le Pen durant son mandat de président du Front national.

⁹⁶⁸ DOCKES E., *opus cit.*, p. 146.

⁹⁶⁹ *Idem*, p. 149.

⁹⁷⁰ Depuis l'arrêt de la Cour Suprême en 1969, *Brandenburg v. Ohio*, 395, US, 444, il est nécessaire que la promotion de l'incitation à la violence constitue un danger immédiat : « *directed to inciting or producing imminent lawless action and is likely to incite or produce such action* ». Sur la tension entre réglementation de la liberté d'expression et protection des libertés fondamentales aux Etats-Unis voir par exemple : BIRD K., « L'impossible réglementation des propos à caractère raciste aux Etats-Unis », *RFDC*, 2001, n° 46, pp. 265-287

l'interdiction des partis politiques qui visent au renversement du régime est inscrite dans la Constitution comme en République Fédérale d'Allemagne où le Tribunal constitutionnel a eu l'occasion d'interdire des partis tels que le parti néonazi « *Sozialistische Reichspartei* » en 1952 et le parti communiste « *Kommunistische Partei Deutschlands* » en 1956⁹⁷¹.

2. *Le contentieux européen*

La Cour Européenne des Droits de l'Homme est particulièrement sollicitée pour contrôler les cas d'interdiction et de dissolution de partis (a) en se fondant notamment sur la notion d'abus de droit (b).

a) *Le contrôle de l'interdiction et de la dissolution des partis*

Une première manière d'envisager des restrictions à l'activité d'un parti politique peut résulter de l'interdiction pour lui de participer aux élections. La CEDH a été amenée à considérer que le rejet de candidatures et le refus de reconnaître à une association le statut de parti politique « *peuvent être considérés comme des limites au droit de se porter candidat* » en examinant si « *ces limites sont arbitraires ou portent atteinte à la libre expression de l'opinion du peuple* »⁹⁷². Les membres d'un parti dissous ne peuvent perdre automatiquement leur mandat de députés car une telle déchéance serait contraire au droit du peuple à des élections libres⁹⁷³.

Pour autant, la Cour considère que l'Etat doit être laissé libre de retenir la définition qu'il entend donner aux partis politiques, tout en se réservant la possibilité de contrôler la procédure d'enregistrement imposée aux partis dans certains Etats⁹⁷⁴. Le refus d'enregistrement d'un parti peut viser à « *protéger le système électoral de l'Etat contre la tentative éventuelle des intéressés de revendiquer de manière abusive des privilèges en vertu de la loi électorale* » en se qualifiant par exemple « *d'organisation d'une minorité nationale* »⁹⁷⁵. Par ailleurs, les actes et discours des

⁹⁷¹ GUILLOT C.-A., *opus cit.*, pp. 303-304. Ces partis se sont par la suite reformés sans être à nouveau interdits. L'auteur cite Philippe Lavaux selon qui ces décisions « *sont probablement appelées à rester seules, la liberté des partis politiques apparaissant, dans une démocratie désormais consolidée, comme plus importante que leur loyauté à l'égard de l'ordre existant* ».

⁹⁷² Com. EDH, 18 mai 1976, *Association XYZ c. RFA*.

⁹⁷³ CEDH, 11 juin 2002, *Sadak et autres c. Turquie*, cité par POIRMEUR Y., ROSENBERG D., *Droit européen...*, *opus cit.*, p. 85.

⁹⁷⁴ CEDH, 17 fév. 2004, *Gorzelik et autres c. Pologne*, cité par POIRMEUR Y., ROSENBERG D., *Droit européen...*, *opus cit.*, p. 88.

⁹⁷⁵ *Idem*.

membres d'un parti lui sont imputables car « *la Cour estime aussi que les statuts et le programme d'un parti politique ne peuvent être pris en compte comme seul critère afin de déterminer ses objectifs et intentions* » et il faut comparer le contenu de ce programme avec les actes et prises de position des membres et dirigeants du parti en cause⁹⁷⁶.

Pour contrôler les dissolutions de partis par les juridictions étatiques, la Cour rappelle que le domaine de protection de l'article 11 « *se révélerait éminemment théorique et illusoire s'il ne couvrait que la fondation d'une association, les autorités nationales pouvant aussitôt mettre fin à son existence sans avoir à se conformer à la Convention. Il en découle que la protection de l'article 11 s'étend à toute la durée de vie des associations* »⁹⁷⁷. Cependant, il est nécessaire de rappeler qu'en Europe « *la dissolution d'un parti politique reste une mesure exceptionnelle* »⁹⁷⁸.

b) L'usage par la CEDH de la théorie de l'abus de droit

A la question de savoir dans quelle mesure un Etat peut accepter en son sein un parti révolutionnaire, ou tout du moins qui milite pour un changement des structures légales et constitutionnelles, la Cour répond que « *les moyens utilisés à cet effet doivent être légaux et démocratiques et le changement proposé doit lui-même être compatible avec les principes démocratiques fondamentaux* »⁹⁷⁹. Ainsi, « *il en découle nécessairement qu'un parti politique, dont les responsables incitent à la violence ou proposent un projet politique qui ne respecte pas la démocratie ou qui vise la destruction de celle-ci ainsi que la méconnaissance des droits et libertés qu'elle reconnaît, ne peut se prévaloir de la protection de la Convention contre les sanctions infligées par ces motifs* ».

Pour poser des restrictions à l'application de l'article 11 de la CESDH, les Etats ne disposent que d'une marge d'appréciation réduite : « *seules des raisons convaincantes et impératives* » permettent de justifier des restrictions à la liberté d'association des partis politiques⁹⁸⁰. Dans l'arrêt *Refah partisi*, la Cour examine si la dissolution d'un parti politique répond à un « *besoin social impérieux* » en

⁹⁷⁶ CEDH, *Refah Partisi et autres c. Turquie*, précité, §101.

⁹⁷⁷ CEDH, 30 janvier 1998, *PCUT c. Turquie*, précité §33.

⁹⁷⁸ DUARTE B., « Les partis politiques, la démocratie et la Convention européenne des Droits de l'Homme », *RTDH*, 1999, p. 315.

⁹⁷⁹ CEDH, *Refah Partisi et autres c. Turquie*, précité, §98.

⁹⁸⁰ CEDH, *Refah Partisi et autres c. Turquie*, précité, §100.

recherchant « *s'il existe des indices montrant que le risque d'atteinte à la démocratie, sous réserve d'être établi, est suffisamment et raisonnablement proche ; si les actes et discours des dirigeants et des membres du parti politique pris en considération dans le cadre de l'affaire sont imputables à l'ensemble du parti ; si les actes et les discours imputables au parti politique constituent un tout qui donne une image nette d'un modèle de société conçu et prôné par le parti, et qui serait en contradiction avec la conception d'une « société démocratique »*⁹⁸¹. Selon Jean-François Flauss, dans l'arrêt *Refah Partisi*, la Cour retient une interprétation de l'article 11 de la CESDH « irradiée » par « la directive de principe dirigée contre les « ennemis de la Convention » inscrite à l'article 17 »⁹⁸² : il note que la Cour porte une attention particulière au contexte historique, ce qu'elle justifie par l'histoire contemporaine de l'Europe et le souvenir « des mouvements totalitaires, organisés sous la forme de partis politiques » et qui ont pu « mettre fin à la démocratie, après avoir prospéré sous le régime démocratique »⁹⁸³.

L'article 17 évoqué par Jean-François Flauss est l'article qui définit la notion d'abus de droit selon lequel aucune des dispositions de la Convention ne peut être interprétée comme impliquant pour quiconque « un droit quelconque de se livrer à une activité ou d'accomplir un acte visant à la destruction des droits ou libertés reconnus dans la présente Convention ou à des limitations plus amples de ces droits et libertés que celles prévues à ladite Convention ». Cette disposition « a pour objectif la sauvegarde des droits, que cette Convention énumère, par le libre fonctionnement des institutions démocratiques »⁹⁸⁴. La Commission avait déjà, à plusieurs reprises, utilisé cette disposition comme « une clause d'interprétation » de la Convention, notamment de l'article 10 relatif à la liberté d'expression et de l'article 11 relatif à la liberté de réunion et d'association, afin de « justifier la nécessité dans une société démocratique d'une ingérence des pouvoirs publics dans les droits des requérants »⁹⁸⁵.

⁹⁸¹ *Idem*, §104.

⁹⁸² FLAUSS J.-F., « Actualité de la Convention européenne des droits de l'homme (octobre 2002 - février 2003) », *AJDA*, 2003, Chroniques, p. 603.

⁹⁸³ CEDH, *Refah Partisi et autres c. Turquie*, précité, §99.

⁹⁸⁴ Com. EDH, 20 juillet 1957, *Parti Communiste d'Allemagne c. Allemagne*, cité par POIRMEUR Y., ROSENBERG D., *Droit européen....*, opus cit., p. 73.

⁹⁸⁵ DUARTE B., opus cit., p. 333.

Section 2. Un contrôle juridictionnel limité

Les partis politiques sont attentifs à préserver leur autonomie vis-à-vis de l'Etat et ne mêlent que rarement celui-ci à leur vie interne. La jurisprudence relative aux conflits internes des partis politiques est donc rare car les partis ont peu recours aux tribunaux étatiques (§1). Par ailleurs, lorsque les juridictions sont appelées à se prononcer sur des conflits entre adhérents ou anciens adhérents et les partis politiques, qu'il s'agisse de contestations relatives à l'application des statuts ou au droit disciplinaire, le contrôle des juridictions étatiques reste limité (§2).

§ 1 Le recours aux tribunaux : une pratique peu utilisée

Un adage, dont la paternité est attribuée à Léon Blum affirme : « *on n'a jamais raison contre son parti* ». Bien qu'il s'agisse davantage par là d'évoquer le respect que les militants doivent à la ligne politique du parti, cette affirmation montre à quel point la culture partisane est réticente à accepter que les contradictions et conflits internes transpirent à l'extérieur. Au-delà de l'image très négative qu'un recours aux tribunaux pour résoudre un conflit interne produit vis-à-vis de l'opinion publique, celui-ci est vécu par les membres comme le symptôme d'un échec (A). Si l'on observe le comportement des juridictions étatiques, on peut constater que leur compétence n'est pas toujours considérée comme une évidence, et que leurs contrôles ont une intensité variable (B).

A. Un recours vécu comme un symptôme d'échec

Le recours aux tribunaux, qui n'est jamais prévu dans les statuts, va à l'encontre de la culture du parti (1) bien qu'il s'agisse d'une pratique qui pourrait se banaliser (2).

1. Une procédure allant à l'encontre de la culture du parti

L'observation des différents recours suggère que ceux qui les engagent se placent déjà à l'extérieur du parti (a) ; cette pratique est, mal acceptée par les membres du parti (b).

a) Le choix de ceux qui se placent déjà à l'extérieur du parti

Mohammed Rechid Kheitmi constate qu'en 1964, on ne recensait, après consultation des tables vicennales du recueil Dalloz et du recueil Sirey, que deux affaires judiciaires opposant un parti à ses adhérents. Dans les deux cas, les litiges

concernaient d'anciens adhérents⁹⁸⁶, exclus ou démissionnaires : dans l'un il s'agissait d'un conflit lié au droit au titre à la suite de la constitution d'un nouveau parti par des membres démissionnaires⁹⁸⁷ ; dans l'autre il s'agissait d'un membre exclu du parti qui continuait à se prévaloir de son investiture à l'occasion d'une élection législative⁹⁸⁸.

Les recours devant les juridictions étatiques se sont par la suite multipliés mais ils demeurent vécus comme une pratique qui va à l'encontre de la logique partisane : ils sont mal compris par les militants et les cadres des partis, notamment par ceux qui sont chargés de la résolution des conflits internes. Pour certains, « *les adhérents ne devraient pas aller devant les tribunaux pour régler des problèmes qui sont avant tout politiques* » même s'il s'agit d'une question relative à l'application des statuts⁹⁸⁹ ; l'idée demeure répandue au sein des partis qu'en ce qui concerne la contestation de décisions internes « *la dernière forme de recours est politique* »⁹⁹⁰.

Lorsque l'adhérent demeure au sein du parti, la question de la force de son engagement est posée : certains estiment que « *si les convictions sont suffisamment fortes, et elles le sont chez tous les militants politiques, ils font avec les contingences du fonctionnement ordinaire d'un parti* »⁹⁹¹. La rupture liée à l'engagement d'une procédure judiciaire peut être dissuasive : un responsable de courant qui contestait le résultat des votes à l'occasion d'un congrès du PS affirme que « *devant le juge civil, l'annulation était quasi acquise de droit* » mais qu'« *aller devant le juge c'était quand même entamer une procédure de divorce* » alors que « *la volonté de se séparer n'existait pas* »⁹⁹².

b) *Une pratique mal acceptée par les membres du parti*

Le nombre de procès opposant les partis et leurs membres ou dissidents demeure limité alors qu'ils sont le lieu de conflits quotidiens et « *ont à arbitrer en permanence l'égo de ceux qui le font fonctionner* »⁹⁹³. Bien entendu, il convient de rappeler que le

⁹⁸⁶ KHEITMI M.R., *opus cit.*, pp. 67-70.

⁹⁸⁷ Trib. civil de la Seine, 27 mars 1957, précité.

⁹⁸⁸ Trib. civil de Lille, 12 novembre 1958, *La Gazette du Palais*, 1958.2.336.

⁹⁸⁹ Entretien avec Brigitte Dionnet, membre de la direction nationale du PCF et ancienne présidente de la commission de transparence, avril 2009.

⁹⁹⁰ Entretien avec Sylvain Marty, membre du conseil statutaire des Verts, décembre 2009.

⁹⁹¹ Entretien avec Frédéric Naud, secrétaire national du PRG, février 2009.

⁹⁹² Propos tenus par Jean-Pierre Mignard et rapportés dans *Rue 89*, « PS : Aller devant le juge, c'était entamer un divorce », 19 décembre 2008.

⁹⁹³ Entretien avec Frédéric Naud, précité.

recours aux tribunaux ne constitue pas nécessairement un acte dirigé contre le parti mais qu'il s'agit souvent uniquement de « *la contestation d'un processus électoral ou d'une décision qui est prise* »⁹⁹⁴.

Dans certains cas, la conception de l'utilité ou de la légitimité du recours à la justice est liée à l'idéologie défendue par le parti. Ainsi à l'extrême-droite, on justifie le rejet du recours aux tribunaux en affirmant que ce dernier pourrait être naturel « *si la justice était sereine et parfaitement indépendante* » ; mais « *la justice est tout de même fort impressionnée par le pouvoir* », c'est pourquoi « *c'est toujours dangereux pour une formation de l'opposition de faire arbitrer ses conflits intérieurs par un tribunal qui peu ou prou dépend du pouvoir* »⁹⁹⁵. Un responsable de l'UMP qui a été président de la commission de contrôle considère que le recours d'un membre du parti contre des choses qui se sont produites en son sein n'est pas « *normal politiquement* » mais reconnaît que « *juridiquement c'est au tribunal d'étudier la recevabilité* » : sans mettre en cause la légitimité de l'intervention des juges étatiques, il considère « *qu'il s'agit dans certains cas d'une grande perte de temps et d'argent dans un type de contentieux qui ne peut aller très loin* » ; il va même jusqu'à évoquer la possibilité de la part de certains requérants d'instrumentaliser le recours à la justice pour tenter de faire pression sur le parti en espérant se voir proposer des avantages, un poste de responsabilité par exemple, en échange de leur retrait de l'affaire⁹⁹⁶. Le conseil statutaire des Verts a, pour sa part, décidé que « *tout recours au tribunal d'instance contre une décision des Verts, alors qu'il existe une procédure interne d'arbitrage, constitue une faute grave* »⁹⁹⁷.

Le président de la commission des conflits du PS considère, quant à lui, que « *toute la question des droits civils et politiques se règle devant les tribunaux judiciaires. Le droit du Parti socialiste s'intègre dans le droit général, il en est une partie très spécifique, très spécialisée* » ; pourtant au moment de l'exclusion de Georges Frêche, certains membres du parti ont considéré qu'il avait été injustement condamné au prétexte que la justice ne l'avait pas reconnu coupable de racisme⁹⁹⁸,

⁹⁹⁴ Entretien avec Michel Havard, président de la commission nationale des recours de l'UMP, avril 2009.

⁹⁹⁵ Entretien avec Jean-Marie Le Pen, président du FN, janvier 2009.

⁹⁹⁶ Entretien avec Robert Pandraud, président de la commission d'organisation et de contrôle des opérations électorales de l'UMP, novembre 2009.

⁹⁹⁷ Déclaration préalable du conseil statutaire des 27-28 janvier 2001.

⁹⁹⁸ Faits qui ont justifié son exclusion du parti.

alors même que de telles considérations reviennent à ignorer que « *le pénal ne tient pas le disciplinaire* »⁹⁹⁹.

Parfois, la direction du parti choisit de passer outre les injonctions du juge : alors que dans une ordonnance de référé du TGI de Paris, le juge ordonne au conseil fédéral d'EELV de se conformer aux dispositions statutaires qui imposent de respecter le principe de l'attribution des investitures à la proportionnelle des courants à l'occasion des élections législatives de 2012 : l'ordonnance de référé énonçant « *qu'il convient en conséquence de dire que le conseil fédéral devra établir un nouveau scénario des candidatures aux élections législatives de juin 2012 qui respecte le résultat des votes intervenus en novembre et décembre 2011* »¹⁰⁰⁰, la direction du parti choisit de ne pas suivre les injonctions du tribunal et le vote suivant confirme le scénario qui avait été invalidé par les tribunaux. A cette occasion, le porte-parole du parti déclare, au sujet d'un éventuel nouveau recours, que « *la justice devra se poser la question de savoir s'il lui appartient de s'immiscer dans les choix souverains d'un organe politique démocratique et légitime* »¹⁰⁰¹.

2. Une pratique susceptible de se banaliser

Le regard porté par la doctrine (a) sur la question du contrôle par les juridictions étatiques du droit interne des partis pourrait faire évoluer les juridictions qui assument déjà l'usage de leurs pouvoirs de contrôle dans des cas spécifiques (b).

a) Le regard de la doctrine

Bien que les tribunaux n'adoptent pas une attitude uniforme en matière de contrôle du droit disciplinaire des institutions, la jurisprudence a très tôt répondu, à la question de l'étendue du pouvoir du juge, que celui-ci devait non seulement « *vérifier si le cas d'exclusion rentrait dans les prévisions des statuts ou si les droits de la défense avaient été respectés* » mais aussi « *se livrer à un examen des faits pour savoir si l'exclusion était ou non justifiée* »¹⁰⁰². Pour la doctrine du début du 20^e siècle, ce contrôle de fond et de forme devait revenir « *à un véritable pouvoir de révision à la façon d'une juridiction d'appel* » : « *si l'autonomie de l'institution doit être reconnue par l'Etat [...], la justice qu'elle rend, qui est une justice privée, ne*

⁹⁹⁹ Entretien avec Bernard Pignerol, président de la commission des conflits du PS, décembre 2009.

¹⁰⁰⁰ TGI de Paris, ordonnance de référé, 4 mai 2012, n° 12/53041.

¹⁰⁰¹ MERCIER A.-S., « Nouveaux bras de fer à EELV », *Le Monde*, 26 mai 2012.

¹⁰⁰² LEGAL A., BRETHER DE LA GRESSAYE J., *opus cit.*, p. 468. La jurisprudence citée par les auteurs concerne un syndicat, une fédération sportive ainsi qu'une société de secours mutuel.

saurait être souveraine, incontrôlée, sinon chacun de ses membres risquerait d'être livré à la tyrannie et à l'oppression [...] »¹⁰⁰³ ; les exemples d'institutions cités sont le syndicat, le parti politique ou la société de secours mutuel. On voit bien par là que le parti politique n'avait, aux yeux de la doctrine, à ce moment là, aucun statut particulier. Le contrôle préconisé est donc un contrôle qui s'étend « jusqu'à la matérialité des faits imputés au membre frappé d'une peine disciplinaire, à leur qualification et à leur gravité [...]. L'appréciation formulée par les organes de l'institution risque fort d'être arbitraire, ou inspirée d'un souci trop jaloux de l'intérêt collectif »¹⁰⁰⁴. Pourtant, aujourd'hui encore, on constate que ce contrôle du droit interne des partis politiques par les tribunaux est très restreint non seulement, comme on l'a vu, en raison de la culture partisane mais aussi parce que « les tribunaux étatiques se montrent réticents, eu égard à la nature des groupements politiques et à leur finalité idéologique »¹⁰⁰⁵.

Mohammed Rehid Kheitmi considère comme « *dangereuse* » l'assimilation des partis politiques à n'importe quelle autre association en matière de contrôle juridictionnel en raison « *des nécessités imposées par la vie intérieure de ce groupement* » : le juge risque de se heurter à des obstacles d'ordre pratique, comme le caractère « *très vague* » des incriminations prévues par les statuts qui pourrait l'inciter à apprécier la conduite réprimée en la comparant « *à la doctrine et à l'orientation du parti* ». L'auteur évoque aussi la « *tournure passionnelle* » que les réactions publiques peuvent donner à l'affaire : il prône ainsi une limitation du contrôle des décisions disciplinaires. On peut étendre son propos à l'ensemble du droit interne des partis, voué à un « *contrôle uniquement formel* », solution qu'il considère comme la plus « *réaliste* »¹⁰⁰⁶.

b) Un usage assumé dans des cas spécifiques

Dans certains cas, le recours aux juridictions étatiques est utilisé pour assurer un contrôle plus technique que juridique. C'est le cas, par exemple, des contestations des

¹⁰⁰³ *Ibidem.*

¹⁰⁰⁴ *Idem*, p. 470.

¹⁰⁰⁵ LARRIEU P., « Les partis politiques... », *opus cit.*, p. 193.

¹⁰⁰⁶ KHEITMI M.R., *opus cit.*, pp. 82-85.

procédures de vote par internet¹⁰⁰⁷. Le vote par internet, par lequel les électeurs votent à l'aide d'un identifiant et d'un mot de passe, peut être organisé par un prestataire technique extérieur au parti. Les contestations du déroulement et des résultats de ces scrutins peuvent être portés devant la justice : ainsi, à la suite d'une requête auprès du TGI de l'un des candidats à une élection au poste de délégué de circonscription de l'UMP, qui soupçonnait l'élection d'avoir été entachée de fraude, un huissier de justice a saisi des disques durs d'ordinateurs au siège du parti ; suite à la plainte déposée par ce candidat pour faux et usage de faux en écriture privée, usurpation d'identité et abus de confiance, le parquet a ouvert une enquête préliminaire confiée à la brigade de répression de la délinquance astucieuse (BRDA), puis une information judiciaire¹⁰⁰⁸.

L'intervention des huissiers peut aussi être demandée pour surveiller le scrutin. De nouveau à l'occasion d'une élection de délégué de circonscription au sein de l'UMP, l'un des candidats a pu demander au TGI de désigner un huissier pour « *examiner et obtenir [...] la copie de la liste des adhérents [...], examiner les procurations et noter l'ensemble des anomalies qui lui apparaîtront [...]; assister aux opérations de dépouillement et de comptage ; faire toutes les constatations sur l'ensemble des conditions du déroulement du scrutin, la sincérité de celui-ci et l'impartialité des scrutateurs et organisateurs [...]* »¹⁰⁰⁹.

Lors du congrès de l'UMP de novembre 2012, François Fillon qui contestait les résultats proclamés par la commission d'organisation et de contrôle des opérations électorales a obtenu par voie de référé devant le TGI de Paris que le juge ordonne le placement sous scellés, par des huissiers, des procès-verbaux, listes d'émargement, procurations, bulletins de renouvellement d'adhésion, bulletins et enveloppes des votes blancs ou nuls ainsi que les constats d'huissiers pour les bureaux dans lesquels des huissiers avaient été mandatés et les tableaux des résultats département par département établis par la commission d'organisation et de contrôle des opérations

¹⁰⁰⁷ Le premier vote par internet au sein d'un parti politique a eu lieu le 17 novembre 2002 à l'occasion de l'élection pour la présidence de l'UMP. Le vote par internet est assimilé au vote par correspondance en droit français.

¹⁰⁰⁸ Sources : « La justice saisit des disques durs au siège de l'UMP », *Le Monde*, 21 oct. 2006, Dépêches AFP, 29 avril 2008 et 16 décembre 2008.

¹⁰⁰⁹ Ordonnance du TGI de Nanterre, 22 octobre 2010, n° 10/00796.

électorales. A cet effet, le juge a autorisé les huissiers à « *interroger et réclamer auprès de toute personne présente, accéder à tous les bureaux, locaux, documents, pouvant contenir tout ou partie des éléments recherchés* » ; durant la période d'une semaine concernée par cette mesure, a été autorisé le bris des scellés chaque jour à des horaires restreints en présence des représentants des deux candidats à l'élection litigieuse¹⁰¹⁰. Les huissiers, cependant, se sont vus refuser l'accès aux locaux de l'UMP, la direction du parti affirmant que les documents en question se trouvaient déjà sous scellés et qu'un huissier surveillait les travaux, en cours, de la commission nationale des recours : le parti a ainsi fait obstruction à l'exécution d'une décision de justice, ce qui a fait l'objet d'un constat d'huissier.

La menace brandie par François Fillon de demander l'annulation de ce scrutin devant le juge judiciaire n'a cependant pas été suivie d'effet et n'a servi que de moyen de pression au cours des négociations qui ont suivi¹⁰¹¹. Une telle action en justice demeure, comme on l'a vu précédemment, considérée comme un acte grave de rupture avec le parti.

B. Des contrôles d'une intensité variable

On trouve dans l'ordre juridique étatique des actes insusceptibles de recours auxquels on peut assimiler certaines décisions des partis politiques (1). Par ailleurs, les pratiques juridictionnelles dans les différents Etats sont si variées qu'elles ne peuvent être systématisées (2).

1. Des actes non susceptibles de recours

Quelques uns des actes émanant de l'Etat ne peuvent être contestés devant les tribunaux comme certaines circulaires (a) et les mesures d'ordre intérieur (b) auxquelles peuvent être comparées certaines mesures prises dans les partis.

a) Les circulaires

Les instructions données pour l'organisation de la vie des partis sont assimilables aux circulaires administratives. Le règlement intérieur du PS utilise à plusieurs reprises le terme de circulaire, qu'il s'agisse de désigner un texte à caractère purement informatif, comme dans l'article 6.1 consacré à « *l'information sur l'organisation des réunions de motions* » ou un texte à valeur décisive dont le rôle

¹⁰¹⁰ TGI Paris, 24 novembre 2012.

¹⁰¹¹ Cf. *infra*.

est de fixer par exemple les modalités de désignation d'une commission *ad hoc* comme dans l'article 6.2 relatif à l'« *organisation des débats préparatoires au scrutin* ».

En droit français, la terminologie « circulaire » recouvre une réalité complexe : ainsi que l'expose le commissaire du gouvernement Bernard Tricot dans ses conclusions sous l'arrêt Institution Notre-Dame du Kreisker¹⁰¹², « *la circulaire est un pavillon qui peut recouvrir toutes sortes de marchandises : ordres du jour, conseils, recommandations, directives d'organisation et de fonctionnement, règles de droit* »¹⁰¹³. En droit administratif, toutes les circulaires ne peuvent faire l'objet d'un recours ; si le juge a longtemps distingué les circulaires qui ne font que commenter un texte ou émettre des recommandations des circulaires qui créent des situations de droit nouvelles, le critère de recevabilité du recours a changé : depuis l'arrêt Duvignères, « *la distinction des circulaires impératives et des circulaires non impératives se substitue [...] à celle des circulaires réglementaires et des circulaires interprétatives* » et ainsi « *le juge doit s'attacher à identifier ce qui constitue une prescription et ce qui reste une opinion* »¹⁰¹⁴.

On peut envisager que de tels textes internes aux partis fassent l'objet de contestations : les juridictions internes comme les juridictions étatiques pourraient alors leur appliquer le même régime qu'aux circulaires étatiques. Le fait que les partis ne qualifient pas expressément ces textes de « circulaires », n'empêcherait pas qu'ils soient qualifiés comme tels, à moins que l'on considère que ces textes correspondent davantage à la catégorie des « mesures d'organisation du service » : celles-ci ne sont pas attaquables, en règle générale, afin d'assurer « *le respect dû au principe hiérarchique* » sauf lorsqu'elles portent atteinte « *aux droits ou prérogatives des agents ou encore [qu'elles affectent] leur condition d'emploi et de travail* »¹⁰¹⁵. Mais une telle assimilation paraît hasardeuse : comment déterminer si les adhérents d'un parti sont plutôt assimilables à des usagers d'un service ou à des agents ? Les cadres

¹⁰¹² CE, 29 janvier 1954.

¹⁰¹³ Cité dans les observations relatives à l'arrêt Duvignères in LONG M., WEIL P., BRAIBANT G., *et al.*, *Les grands arrêts de la jurisprudence administrative*, Paris, Dalloz, 2011, 18^e éd., p. 844.

¹⁰¹⁴ Observations relatives à l'arrêt Duvignères in LONG M., WEIL P., BRAIBANT G., *et al.*, *opus cit.*, p. 847.

¹⁰¹⁵ CHAPUS R., *Droit du contentieux administratif*, Paris, Montchrestien, 2008, 13^e éd., coll. Domat droit public, p. 500.

et élus, qui tirent de leur situation dans le parti des ressources et avantages personnels n'ont pas le même statut que les simples militants.

b) Les mesures d'ordre intérieur

Le droit administratif a créé une catégorie spécifique pour certaines mesures qui ont un caractère décisive mais sont pourtant considérées par le juge administratif comme insusceptibles de recours : les mesures d'ordre intérieur. L'étendue de cette catégorie de mesures est difficile à déterminer, et son contenu est délimité par la jurisprudence. C'est la « *faible importance pratique et la minceur juridique* » de ces mesures qui justifient qu'elles ne soient pas attaquables devant le juge suivant l'adage « *De minimis non curat praetor* ». Il s'agit principalement de mesures individuelles qui traduisent un pouvoir de police interne à l'administration et que l'on peut retrouver dans de nombreuses institutions privées¹⁰¹⁶.

Dans une perspective institutionnelle, une analogie apparaît entre les mesures d'ordre intérieur consacrées par la jurisprudence administrative et certaines règles énoncées au sein des partis. Cette analogie peut contribuer à expliquer le faible recours au juge et les réticences de celui-ci pour exercer son contrôle : il est en effet possible de considérer que « *l'ordre intérieur que connaissent les administrativistes est un phénomène qui s'étend à la société toute entière dans ses formations les plus communes comme la famille ou l'entreprise, au-delà même de ce qu'il est convenu d'appeler, depuis les travaux de Michel Foucault, les institutions d'enfermement* »¹⁰¹⁷.

De la même manière qu'on a pu évoquer « *le prisme déformant de la notion contentieuse de mesure d'ordre intérieur en ce qu'elle ne permettait pas de révéler l'ensemble des mesures internes aux services administratifs* »¹⁰¹⁸, on connaît mal les différents types de décisions qui peuvent être prises au sein des partis politiques et qui sont susceptibles d'avoir des répercussions tant sur la vie du parti que dans son ordre juridique interne : nombreuses sont celles qui n'ont jamais été contestées par les

¹⁰¹⁶ CHAPUS R., *opus cit.*, p. 586.

¹⁰¹⁷ MAZERES J.-A., « La théorie de l'institution de Maurice Hauriou... », *opus cit.*, p. 292.

¹⁰¹⁸ GROULIER C., « Une nouvelle approche des mesures d'ordre intérieur en prison ? », *RDP*, n° 1, 2009, p. 218. L'auteur évoque ici la thèse de P. COMBEAU, *L'activité juridique interne de l'administration. Contribution à l'étude de l'ordre administratif intérieur*, Université Montesquieu-Bordeaux IV, 2000.

membres du parti, notamment parce que les statuts de celui-ci ne le permettent pas toujours. Les statuts des Verts donnent bien au conseil statutaire une compétence d'annulation élargie : celui-ci peut être saisi par « *tout membre des Verts* », dispose du pouvoir d'auto-saisine et peut « *annuler toute décision irrégulière* »¹⁰¹⁹ ; d'autres partis, en revanche, n'ouvrent pas cette possibilité.

Parmi les décisions de ce type prises au sein des partis, qu'elles émanent d'une autorité disciplinaire - juridiction interne ou d'une instance hiérarchique - des assemblées délibérantes, de commissions *ad hoc* ou du pouvoir exécutif, nombreuses sont celles qui sont susceptibles d'être considérées comme ne faisant pas grief au sens où l'entend le juge administratif pour les mesures d'ordre intérieur. Parmi les décisions à caractère individuel, on peut distinguer deux extrêmes : la sanction et la désignation. La sanction est une mesure à caractère individuel susceptible d'avoir un impact sur la situation de l'adhérent, sauf lorsqu'elle se limite au simple blâme ou avertissement. Certaines désignations, à l'occasion de la constitution des listes de candidats aux élections, tâche qui peut être accomplie par une commission *ad hoc* ou par l'exécutif, ou encore le retrait d'une investiture pour une élection, sont des décisions qui ont des répercussions au-delà de l'ordre intérieur du parti et qui font grief aux intéressés.

La jurisprudence administrative est allée, on le sait, dans le sens d'une restriction croissante des mesures d'ordre intérieur, excluant de cette catégorie les mesures qui « *du fait de leur nature ou de leur gravité avaient des conséquences autres qu'éphémères, c'est-à-dire des répercussions durables* »¹⁰²⁰. On peut imaginer que le contrôle du juge en matière de contrôle des actes des partis politiques suive cette voie.

2. Des pratiques juridictionnelles étatiques variables

Les pratiques en matière de contrôle juridictionnel se répartissent entre deux situations extrêmes : les Etats qui refusent d'effectuer ce contrôle (a) et les Etats qui l'organisent (b).

¹⁰¹⁹ *Statuts des Verts*, précités, art. 11.

¹⁰²⁰ CHAPUS R., *opus cit.*, p. 588. Voir là dessus le revirement de jurisprudence des arrêts d'Assemblée du Conseil d'Etat du 17 février 1995, Hardouin et Marie et ses suites *in* LONG M., WEIL P., BRAIBANT G., *et al.*, *Les grands arrêts de la jurisprudence administrative*, Paris, Dalloz, 2011, 18^e éd., pp. 688 et s.

a) *Les Etats refusant le contrôle*

Les juridictions des Etats démocratiques ne sont pas toutes enclines à contrôler le fonctionnement interne des partis politiques. Les motifs de ce refus de contrôle tiennent à l'ingérence que constituerait aux yeux des juges un contrôle des structures internes du parti surtout lorsque la loi étatique n'a pas posé de règles précises en matière de fonctionnement.

Ainsi en Italie, un considérant particulièrement explicite de la cour d'appel de Naples souligne que « *le législateur en matière constitutionnelle a rejeté la proposition qui tendait à imposer les règles de la démocratie à l'intérieur des partis estimant qu'il était difficile d'exercer un contrôle sans porter atteinte à l'indépendance du parti vis-à-vis de l'autorité de l'Etat, indépendance qui est essentielle à la fonction que remplit le parti. Dans ces conditions, qu'il s'agisse d'un parti organisé selon les méthodes antidémocratiques ou d'un parti qui bien qu'organisé selon des méthodes démocratiques préconise des régimes antidémocratiques et la violation de normes légales déterminées, il est impossible vu l'état actuel de notre législation d'avoir recours à l'autorité judiciaire. L'observation et le respect des règles d'un parti incombent aux organes intérieurs de ce parti ; quant à l'Etat, il n'est responsable que de la liberté des adhérents au sens le plus large du terme* »¹⁰²¹. En outre, certains mettent aujourd'hui en avant d'autres obstacles, tels que les pratiques clientélistes, qui rendent le contrôle des partis « *en pratique presque irréalisable* »¹⁰²².

On peut encore citer une décision du tribunal de Tokyo qui a décidé que le contrôle du fonctionnement interne d'un parti n'était pas du ressort du juge car « *le parti est libre quant à son administration interne* » et « *n'a à se soumettre au contrôle des pouvoirs publics que dans le cas où des réglementations spécifiques existent [...] ou dans le cas où le parti prendrait une décision manifestement injuste* »¹⁰²³.

¹⁰²¹ Giurisprudenzia Italiana, 1959, II, arrêt du 19 octobre 1959, cité par JACQUE J.-P., *opus cit.*, p. 117.

¹⁰²² PIZZORUSSO A., « Italie », in « Constitution et partis politiques », *opus cit.*, p. 171.

¹⁰²³ UENO M., « Japon », in « Constitution et partis politiques » *opus cit.*, p. 184.

b) Les Etats organisant le contrôle juridictionnel

En Allemagne, dans la mesure où la Loi Fondamentale prévoit dans son article 21 que l'organisation intérieure des partis politiques doit être conforme aux principes démocratiques et que la loi en précise les modalités d'organisation, un contrôle juridictionnel de la vie intérieure des partis apparaît nécessaire. Deux arrêts concernant le contrôle du fonctionnement interne des partis sont évoqués par la doctrine.

Le premier cas concerne la dissolution du *Socialistische Reichspartei* en date du 19 octobre 1951. La Cour constitutionnelle a, dans son arrêt, évoqué les questions d'organisation interne : « *la manière dont un parti est organisé est un élément d'appréciation de ses buts* »¹⁰²⁴. Pourtant, les motifs de dissolution ne manquaient pas : par exemple, le tribunal déclare que « *si le SRP est la résurrection du parti national-socialiste, il ne peut être qu'anticonstitutionnel car il est bien évident que celui-ci le serait, puisque que c'est précisément par référence à lui que l'article 21 a été introduit dans la Loi Fondamentale* »¹⁰²⁵. Dans le commentaire qu'il fait de cette jurisprudence, Marc Chartier se montre dubitatif quant au bienfait pour la démocratie du contrôle strict des règles de fonctionnement des partis politiques : selon lui, les partis n'ont pas toujours la possibilité de maintenir un fonctionnement interne démocratique car « *des raisons pratiques, urgence, manque de fonds pour réunir des congrès, manque de contrôle font le plus souvent que le militant de base n'a guère de pouvoir sur l'appareil du parti* »¹⁰²⁶. Par ailleurs, un auteur rappelle que la loi du 24 juillet 1967 doit être considérée comme « *une loi-cadre qui laisse une large liberté aux partis. C'est pourquoi nombre de dispositions ont le caractère plus d'un conseil que d'une obligation impérative* »¹⁰²⁷.

La seconde espèce illustre le contrôle par les juges des procédures internes au parti : le juge électoral peut vérifier le caractère démocratique de la procédure d'investiture au sein du parti et la conséquence de ce contrôle peut être l'annulation de l'élection. Ainsi, par un arrêt du 4 mai 1993, la Cour constitutionnelle de

¹⁰²⁴ JACQUE J.-P., *opus cit.*, p. 117.

¹⁰²⁵ CHARTIER M., « La jurisprudence du Bundesverfassungsgericht sur les partis politiques », in *Essais sur les droits de l'homme en Europe*, t.1, L.G.D.J., Paris, 1959, p. 104.

¹⁰²⁶ CHARTIER M., *opus cit.*, p. 105.

¹⁰²⁷ ROTSCCHILD C., « Le statut des partis politiques », *Pouvoirs*, n° 22, La R.F.A., 1982 p. 66.

Hambourg a décidé que les irrégularités au regard des statuts commises par un parti lors de la désignation de ses candidats étaient suffisamment graves pour entacher d'irrégularité l'élection du *Landtag* : ces irrégularités concernaient à la fois le respect de la loi fédérale sur les partis et la loi sur les élections de Hambourg ainsi que le respect des principes démocratiques dans la mission de préparation des élections que la Constitution confie aux partis ; étaient principalement mises en cause des irrégularités dans la composition des bulletins de vote et la tenue des débats ; certaines de ces irrégularités avaient d'ailleurs été relevées par la « commission contentieuse fédérale » du parti¹⁰²⁸.

On trouve d'autres exemples de contrôle de l'ordre interne des partis politiques par les juridictions étatiques : aux Etats-Unis, dans un premier temps, les Cours suprêmes des différents Etats s'estimaient incompétentes pour se prononcer sur les litiges touchant aux activités internes des partis politiques au motif que « *ces litiges relèvent non pas du champ du contentieux juridique, mais de la querelle politique* »¹⁰²⁹. La Cour suprême des Etats-Unis a d'abord distingué, dans un arrêt *Kusper v. Pontikes* en 1973, les activités qui, relevant de la vie interne des groupements politiques, ne peuvent être encadrées car elles relèvent du champ d'application du 1^{er} amendement, de celles qui peuvent faire l'objet d'un encadrement : le caractère « hybride » des partis, à la fois publics et privés fait qu'un large domaine de leur activité est régi par la loi qui peut intervenir pour réglementer les conditions d'appartenance ou encore les mécanismes des primaires et parfois la structure du parti ; sont considérés comme ne pouvant faire l'objet d'un encadrement « *l'élaboration du programme électoral du groupement politique, la désignation des dirigeants du groupement ou bien encore la répartition des fonds entre les différents candidats représentant le groupement aux élections* »¹⁰³⁰.

L'organisation des élections primaires, régie à la fois par les lois des Etats fédérés et par les partis, a posé la question du caractère justiciable ou non des conflits intra-partisans relatifs aux investitures de listes de délégués. Dans un arrêt *O'Brien v. Brown*¹⁰³¹ la Cour énonce que la convention nationale elle-même est le lieu approprié

¹⁰²⁸ FROMONT M., « République fédérale d'Allemagne : la jurisprudence constitutionnelle en 1992 et 1993 », *RDP*, Mars-Avril 1995, pp. 342-345.

¹⁰²⁹ MENARD J.-C., *opus cit.*, p. 77.

¹⁰³⁰ *Idem*, p. 79.

¹⁰³¹ *O'Brien v. Brown*, 409 U.S. 1 (1972).

pour statuer sur les conflits intra-partisans concernant les investitures des délégués, ce que les commentateurs ont interprété comme une affirmation que les conflits internes aux partis étaient des conflits politiques non justiciables. Par la suite, dans l'arrêt *Cousins v. Wigoda*¹⁰³², la Cour suprême a été appelée à statuer sur un litige qui oppose deux listes de candidats à l'occasion des élections primaires du parti démocrate : alors que le parti avait décidé d'harmoniser les règles applicables aux primaires dans chaque Etat, une organisation locale du parti avait résisté et investi ses délégués en se conformant aux règles de l'Etat. La Cour suprême saisit cette occasion pour affirmer que les règles du parti déterminées au niveau national priment sur les lois des Etats quand aucun intérêt supérieur de l'Etat n'est en jeu en comparaison de la fonction fondamentale de désignation du candidat à l'élection présidentielle qui incombe au parti ; elle ne tranche pas cependant la question de savoir dans quelle mesure les conflits internes aux partis doivent être considérés comme uniquement politiques ou de la compétence des tribunaux étatiques¹⁰³³.

§ 2. *Un contrôle limité*

Le contrôle des juridictions lorsqu'elles s'engagent dans l'examen de recours mettant en cause l'ordre juridique interne des partis demeure un contrôle formel (A) qui ne prend pas en compte la dimension politique des mesures contestées (B).

A. *Un contrôle formel*

Les juges étudient tout d'abord la recevabilité à l'instance des parties au procès (1) avant d'effectuer un contrôle du respect des statuts (2).

1. *Les parties au procès*

Les juges peuvent être amenés à examiner la validité de l'organe qui représente le parti (a) mais, comme on le verra, leur pouvoir sur ce point est limité. Ils exercent aussi un contrôle de l'intérêt pour agir des requérants (b).

¹⁰³² *Cousins v. Wigoda* - 419 U.S. 477 (1975).

¹⁰³³ MENY Y., « L'affaiblissement des partis », *Pouvoirs*, n° 29, Les Etats-Unis, 1984, pp. 117-118, AVRIL P., *Essais sur les partis politiques*, opus cit., pp. 143-144, ZOLLER E., « La candidature à la Maison-Blanche », *Pouvoirs*, n° 138, 2011, pp. 115-116, PEITZMAN L., « The supreme court and the credentials challenge cases : Ask a political question, you get a political answer », *California Law Review*, Vol. 62, n° 4, 1974, pp. 1344 et s. Voir aussi les arrêts : *Democratic Party v. Wisconsin ex rel. La Follette* - 450 U.S. 107 (1981), *Washington State Grange v. Washington State Republican Party*, 552 US 442 (2008).

a) *La représentation du parti*

Si le parti politique, titulaire de la personnalité morale, a la capacité d'ester en justice, la question de sa représentation a pu être posée : les statuts des partis politiques ne prévoient pas nécessairement, en effet, la désignation de la personne qui peut être chargée le cas échéant de représenter le parti dans une procédure juridictionnelle.

La Cour de cassation a été appelée à se prononcer sur la recevabilité d'une constitution de partie civile effectuée au nom d'un parti par l'un de ses membres à l'occasion d'un arrêt de sa chambre criminelle en date du 3 janvier 2006¹⁰³⁴. La représentation du parti politique avait été confiée à l'un de ses membres par le bureau politique, organe exécutif du parti à l'issue d'un vote à main levée n'ayant pas fait l'objet d'un procès-verbal conformément aux règles suivies traditionnellement dans ce parti. Les juges du fond, ainsi que la chambre de l'instruction, avaient, dans cette espèce, déclaré irrecevable la constitution de partie civile du parti représenté par l'un de ses dirigeants en considérant que, dans le silence des statuts, il fallait recourir au droit commun et à la règle du mandat qui impose la preuve de celui-ci par la production d'un écrit¹⁰³⁵. Mais, pour les juges de cassation, « *la preuve de la désignation en vue de l'exercice d'une action, de l'organe représentatif d'un parti politique, personne morale ayant le droit d'ester en justice, ne relève pas des dispositions applicables au contrat de mandat* » et « *la vérification de la qualité de cet organe représentatif se fait par tous moyens, selon les règles propres au fonctionnement dudit parti* ».

Pourtant, par un arrêt du 19 novembre 2002, la Cour de cassation avait jugé qu'en cas de silence des statuts d'un groupement à l'égard de sa représentation en justice, « *un mandat spécial doit être donné à la personne physique qui représente le groupement en justice* »¹⁰³⁶. Mais les dispositions de l'article 4 de la Constitution

¹⁰³⁴ Cass. crim, 3 janvier 2006, *LCR c. CRIF*.

¹⁰³⁵ Par ailleurs un commentateur relève « *la confusion terminologique* » très répandue effectuée entre la représentation d'une personne morale et le mandat qui est le fait de donner à un tiers le pouvoir de faire quelque chose en son nom. En effet, « *contrairement à la convention de mandat, où il convient de distinguer mandant et mandataire* », « *le phénomène de représentation d'une personne morale ne devrait pas conduire à dissocier le représentant et la personne morale représentée, car le représentant incarne, par hypothèse, la personne morale* ». Ainsi par le fait de sa désignation, le représentant exprime directement la volonté de la personne morale « *en sa qualité d'organe interne* ». Source : BARBIERI J.-F., note sous l'arrêt, *Les petites affiches*, 10 mai 2006, n° 93, p. 9.

¹⁰³⁶ Notes sous l'arrêt : MONNET Y., *La Gazette du Palais*, 8 Août 2006, n° 220, p. 2.

selon lesquelles les partis « *se forment et exercent leur activité librement* » ont pu conduire les juges à décider que les partis politiques n'étaient pas soumis au même régime que les autres groupements. L'avocat général dans ses conclusions remarque, à ce sujet, qu'une « *grave* » critique peut être opposée à l'arrêt attaqué, « *celle d'avoir placé le débat judiciaire sur le terrain du droit associatif, alors que nous nous trouvons dans un autre domaine, celui du statut du parti politique* » : ainsi la question posée est celle de savoir « *si le juge pouvait imposer à un parti politique des règles de fonctionnement interne, ne procédant pas de son libre choix, alors que la Constitution reconnaît le libre exercice de son activité* ». Le fait d'imposer au parti les règles de la preuve d'un mandat écrit constitue « *une immixtion dans le fonctionnement d'un parti* » qui porte atteinte à sa liberté¹⁰³⁷.

Cette jurisprudence a été rappelée à l'occasion d'une action en diffamation engagée par un parti représenté à cette occasion par son président. Le TGI a décidé qu'en produisant aux débats des documents prouvant l'élection du président par son assemblée générale, le parti avait suffisamment justifié la qualité pour agir de son représentant¹⁰³⁸.

b) L'intérêt pour agir

L'examen de la qualité pour agir des requérants peut conduire les juges à s'intéresser à la vie interne du parti. Ainsi par exemple, la Cour de cassation a confirmé une décision des juges du fond qui avaient déclaré une requête irrecevable au motif que le requérant « *n'avait ni qualité, ni intérêt pour agir dès lors qu'il était établi qu'il ne faisait plus partie de l'association faute d'avoir payé ses cotisations* »¹⁰³⁹. Des adhérents plaçant leur cause ne peuvent joindre à leur demande la défense d'autres adhérents, même si les faits sont liés, et ce en application de l'adage « *Nul en France, hormis le Roi, ne plaide par procureur* »¹⁰⁴⁰.

Dans d'autres cas, l'irrecevabilité peut être prononcée « *à défaut d'épuisement préalable des recours internes prévus par les statuts* ». Ainsi, à l'occasion d'une décision rendue le 18 novembre 2009, dans un conflit opposant le PS à des adhérents, le TGI de Clermont-Ferrand a relevé « *l'absence de saisine régulière du conseil*

¹⁰³⁷ Conclusions de l'avocat général.

¹⁰³⁸ TGI Paris, 17^e ch., 26 sept. 2008, *Parti des travailleurs*, n° 0806608186.

¹⁰³⁹ Cass., 15 déc. 1993, *Centre national des indépendants et paysans*, n° 91-16212.

¹⁰⁴⁰ CA Paris, 1^{re}, 30 janv. 2007, n° 05/21479.

national ou de la commission prévue à cet effet ou, encore, du bureau fédéral des adhésions ». La Cour d'appel¹⁰⁴¹ s'est livrée à un examen approfondi des faits pour déterminer si toutes les voies de recours internes avaient été épuisées par les requérants et a été amenée à se livrer à une interprétation des statuts. En l'espèce, les requérants, qui arguaient notamment d'irrégularités durant l'organisation et le déroulement d'élections internes, soutenaient que le champ de l'article 11.1¹⁰⁴² des statuts du PS ne s'appliquait pas à leur situation, celui-ci ne concernant, selon eux, « *que le contentieux propre aux sections ou aux fédérations mais non l'organisation d'élections internes* » : les juges d'appel ont répondu que « *par cette interprétation, c'est toute une partie, particulièrement sensible et substantielle du contentieux qui échapperait aux recours internes, largement prévus et réglementés, ce qui serait contraire à l'esprit de statuts qui privilégient, classiquement, des solutions internes de règlement des conflits* ». Les juges se sont livrés, à cette occasion, à un contrôle approfondi des faits en relevant, par exemple, que dans un compte-rendu du bureau national du parti, le président de la commission des conflits a proposé, sans succès, d'engager une mission de conciliation. Ils ont étudié aussi les différentes manifestations de volonté des requérants pour chercher à savoir si l'on peut y déceler une forme de saisine des instances de recours internes et sont allés jusqu'à déclarer « *qu'on peut éventuellement, au bénéfice de signatures illisibles, leur attribuer une lettre ouverte au premier secrétaire fédéral, ce qui ne saurait constituer une saisine officielle d'un organisme de médiation* ».

2. *Le contrôle du respect des statuts*

Le contrôle relatif au respect des statuts peut consister en un contrôle des mesures individuelles (a) et en un examen plus général du fonctionnement du parti (b).

a) *Les mesures individuelles*

La matière disciplinaire est, par nature, susceptible de faire l'objet de nombreux recours. Le contentieux le plus caractéristique dans ce domaine est le contentieux relatif aux décisions d'exclusion.

¹⁰⁴¹ CA Riom, 1^{re} civ., 16 sept. 2010, n° 09/02873.

¹⁰⁴² « *Les contentieux relatifs à la composition, au fonctionnement et aux décisions des organisations locales du parti relèvent en première instance du conseil fédéral et en appel du conseil national ou une commission qu'il désigne [...]. Les contentieux relatifs aux organisations départementales et régionales relèvent directement du conseil national ou une commission qu'il désigne....* ».

En ce qui concerne les associations, s'il était admis que le juge vérifie si la décision avait été prise dans les formes prévues par les statuts et si les droits de la défense avaient été respectés, les tribunaux refusaient d'examiner l'affaire au fond, c'est-à-dire de se faire « *juges d'appel* » des décisions d'exclusion d'un membre ; mais, depuis un arrêt de la Cour de cassation du 16 mai 1972, le juge doit exercer un contrôle des motifs de la sanction et de la faute alléguée. Cette jurisprudence a suscité des interrogations parmi les spécialistes du droit des associations en ce qui concerne son application aux partis politiques : « *il suffit de penser à l'exclusion d'un membre d'un parti politique, dont certains exemples on été retentissants. Le juge aura-t-il les moyens d'apprécier si les agissements, les discours, les écrits, bref le comportement d'un homme politique qui ont justifié son exclusion sont conformes ou non à la doctrine du parti ?* »¹⁰⁴³.

A l'égard des partis, le juge s'attache à contrôler le respect de la procédure statutaire et annule l'exclusion si celle-ci n'a pas été prononcée selon « *la procédure définie par les statuts du parti* »¹⁰⁴⁴. En 2007, une juridiction d'appel confirme l'annulation par les premiers juges d'une décision de suspension prise par le bureau national du PRG au motif que l'adhérent en question « *n'avait été entendu, ni oralement, ni par écrit à aucun stade de la procédure disciplinaire, en méconnaissance des statuts et des droits de la défense* »¹⁰⁴⁵ : le juge contrôle ainsi les conditions de mise en œuvre des droits de la défense.

Par un arrêt du 28 octobre 2008, la cour d'appel de Paris a annulé une décision d'exclusion prononcée par la commission nationale des conflits du PS. En l'espèce, si elle s'est refusée de conclure à l'obligation de respecter les délais de distance dont se prévalait le demandeur qui résidait à Dakar, alors que ceux-ci ne sont pas prévus par les statuts, elle a tout de même étudié le respect des délais de convocation prévus par le règlement intérieur du parti¹⁰⁴⁶ : elle constate, sur la foi des tampons de la poste

¹⁰⁴³ BRICHET R., *Associations et Syndicats*, Paris, Litec, 1992, 6^e éd., p. 208.

¹⁰⁴⁴ TGI Thionville, 14 fév. 1990, *Delrez c. Parti Socialiste*, inédit, cité par COLLIARD J.-C., « La liberté des partis politiques », in *Libertés. Mélanges Jacques Robert*, Paris, Montchrestien, 1998, p. 86.

¹⁰⁴⁵ CA Paris, 1^{re}, 30 janv. 2007, n° 05/21479.

¹⁰⁴⁶ Art. 4.2 du règlement intérieur du PS, précité : « *Les convocations aux séances de la commission sont adressées aux parties en cause par lettre recommandée avec accusé de réception au moins quinze jours avant la réunion de la commission* ».

que la convocation n'a pas été postée dans les temps, « *transgression rendant illusoire toute préparation effective d'une argumentation en défense* »¹⁰⁴⁷.

La jurisprudence offre encore d'autres exemples de ce contrôle : en 1987, un juge des référés déclare comme « *manifestement irrégulière et n'emportant aucun effet* », la décision par laquelle le président du Centre national des indépendants et paysans (CNIP) a démis de ses fonctions le secrétaire général du mouvement¹⁰⁴⁸.

b) Le fonctionnement du parti

Les sanctions et mesures individuelles ne sont pas les seules décisions susceptibles de recours de la part des adhérents ; le juge est conduit à contrôler les modalités du fonctionnement interne des partis.

Ainsi, à l'occasion d'un recours en annulation des modifications statutaires effectuées par un congrès du FN, les juges ont contrôlé la conformité des modalités de désignation des délégués au congrès au regard du règlement intérieur du parti, ainsi que la validité des convocations comme ne contenant pas un ordre du jour suffisamment précis. Afin de se prononcer sur la question de la notification de l'ordre du jour, les juges du fond ont relevé que « *les convocations pour l'assemblée générale adressées par voie de presse et réitérées à plusieurs reprises dans un organe de presse de l'association, selon les formes prescrites par l'articles 22 des statuts, indiquaient que l'ordre du jour portait sur une modification des statuts* »¹⁰⁴⁹.

Les juridictions étatiques peuvent aussi intervenir dans des moments clés de la vie des partis tels que l'élection du président. La cour d'appel de Paris a ainsi annulé l'élection du président du CNIP à la demande d'une fédération au motif que « *le comité directeur qui y avait procédé [a été réuni] dans une composition irrégulière* »¹⁰⁵⁰. Saisis d'une demande d'annulation de l'élection du président du PRG, les juges ont étudié la validité de la procédure de candidature et notamment la conformité aux statuts des attestations de soutien des fédérations départementales requises pour présenter une candidature ; ils ont rejeté toutes les contestations concernant ces soutiens, les requérants ne produisant « *aucun élément de nature à établir que [ces attestations] n'expriment pas la volonté et le libre choix de leurs adhérents* ». En

¹⁰⁴⁷ CA Paris, 1^{re}, 28 oct. 2008, n° 07/10806.

¹⁰⁴⁸ TGI Paris, 16 oct. 1987, *Briant c. CNIP*, cité par COLLIARD J.-C., « La liberté des partis politiques », *opus cit.*, p. 86.

¹⁰⁴⁹ Cass. civ.1^{re}, 17 déc. 1991, n° 89-10995, inédit.

l'espèce, il avait également été demandé aux juges de se prononcer sur des irrégularités invoquées par un candidat malheureux à la présidence du parti : ils ont considéré que les faits qu'il contestait n'avaient pas « *entraîné pour lui la perte d'une chance sérieuse d'être élu président du Parti radical de gauche* ». Le requérant avait attaqué en justice une décision d'exclusion temporaire le concernant et le bureau national, sur proposition de la commission de conciliation du parti, avait décidé de la suspension temporaire de sa qualité de membre du parti jusqu'à ce que la justice se prononce. Cette exclusion avait été annulée par un jugement du TGI de Paris en date du 9 novembre 2004 ; or l'élection à la présidence du parti devait avoir lieu un mois plus tard lors d'un congrès en date des 10, 11 et 12 décembre 2004. Alors que le requérant considérait qu'il avait été « *injustement et en violation des statuts, empêché d'organiser et de présenter au congrès du parti [...] sa candidature* », les juges ont considéré que celui-ci « *n'a notifié son intention de se porter candidat que 19 jours seulement avant le vote du congrès et que rien ne l'empêchait, nonobstant son exclusion temporaire puis sa suspension, de prendre contact bien avant cette date, avec les présidents des fédérations départementales pour tenter d'obtenir leur soutien à sa candidature, ou bien directement avec les adhérents du parti* ». De plus, celui-ci ne justifiait pas du soutien de « *quelques présidents de fédération ou d'un nombre significatif d'adhérents, qui auraient pu être amplifié à l'occasion d'une campagne jusqu'à réunir le nombre nécessaire pour être candidat* »¹⁰⁵¹.

Si le juge, à l'occasion de l'examen de « *la perte de chance sérieuse* », se livre à un contrôle très concret, il se réfère également dans le même arrêt à « *la liberté constitutionnelle d'organisation et de fonctionnement* » des partis politiques lorsqu'il doit se prononcer sur les modalités d'organisation des élections du bureau national du parti en l'absence de règles statutaires les organisant.

B. Un contrôle prenant en compte la dimension politique

Deux conflits importants survenus au PS ont entraîné des recours devant les juridictions étatiques : dans les deux cas les tribunaux, après s'être livrés à un examen du respect des procédures statutaires, ont fait état du caractère politique de certaines

¹⁰⁵⁰ CA Paris, 25 oct. 1989, *CNIP*, cité par COLLIARD J.-C., « La liberté des partis politiques », *opus cit.*, p. 86.

¹⁰⁵¹ CA Paris, 1^{re}, 30 janv. 2007, n° 05/21479.

décisions les empêchant de prendre parti. Il s'agit d'abord de ce que l'on nommera l'affaire « Codorniou » (1) puis, plus récemment de l'affaire « Ferrari » (2).

1. *L'affaire Codorniou*

Il faut tout d'abord rappeler les faits (a) avant de montrer que les juges, en se livrant à un contrôle approfondi de la procédure statutaire, ont pris en compte la dimension politique du conflit (b).

a) *Les faits*

Un conflit, qui a donné lieu à un recours devant les tribunaux, a éclaté au PS à l'occasion des élections régionales des 14 et 21 mars 2010. Ce conflit portait sur l'investiture par le parti de la liste des candidats de la région Languedoc-Roussillon.

Conformément aux statuts du PS, les adhérents de la région Languedoc-Roussillon ont désigné par un vote Didier Codorniou en tant que « premier des socialistes » c'est-à-dire en tant que tête de liste pour mener la campagne des élections régionales ; ce vote a été ratifié par la convention nationale du parti le 10 octobre 2009. Puis, le 3 décembre 2009, les adhérents du parti ont été appelés à voter pour les listes départementales de candidats, listes devant être approuvées par le bureau national puis investies à l'occasion de la convention nationale d'investiture du 12 décembre 2009 ; les listes sur lesquelles les adhérents étaient appelés à voter ne contenaient que des candidatures socialistes, les places réservées aux candidats des partis partenaires portant la mention « réservé »¹⁰⁵².

C'est à l'occasion de cette procédure de désignation qu'est intervenu le conflit qui est à l'origine de cet arrêt. La liste soumise au vote des adhérents de l'Hérault, et adoptée par eux, n'a pas été approuvée par le bureau national, au motif qu'en tête de celle-ci figurait Georges Frêche qui n'était plus adhérent du PS depuis son exclusion le 27 janvier 2007. La liste régionale du Languedoc-Roussillon n'a donc pas été investie dans sa totalité par la convention nationale d'investiture en raison de l'absence de la liste de l'Hérault et n'a pas, non plus, été appelée à ratifier la « Charte des élections régionales » du parti. A la suite de propos de Georges Frêche à l'encontre d'un autre candidat du parti, jugés insultants et qui ont provoqué un vif « émoi », le bureau national du PS, saisi en urgence le 2 février 2010, a investi Hélène Mandroux, candidate malheureuse à l'investiture face à Didier Codorniou, en tant que tête de liste du PS pour la région Languedoc-Roussillon ainsi qu'une liste qui a ensuite été déposée à la préfecture de région du Languedoc-Roussillon le 15 février 2010.

¹⁰⁵² Article 7.14.2 du règlement intérieur du PS, précité : « *la commission établit, en liaison avec le premier des socialistes, une proposition de liste ordonnée des candidats socialistes* ».

Les candidats se maintenant sur la liste conduite par Georges Frêche face à la liste investie par le bureau national du parti ont alors fait l'objet d'une exclusion d'office du parti¹⁰⁵³.

Le 16 février 2010, Didier Codorniou assignait le PS devant le TGI de Paris et demandait à celui-ci de constater que la décision du bureau national du 2 février 2010 « viole les règles statutaires et les règles du règlement intérieur relatives à la désignation » de la tête de liste et des candidats pour les élections régionales et de « prononcer l'annulation pure et simple de la décision prise le 2 février 2010 par le bureau national du PS [...] avec toutes conséquences de droit ». L'audience a eu lieu le 10 mars 2010, soit quatre jours avant le premier tour du scrutin des élections régionales.

b) Un examen politique du respect de la procédure statutaire

Tout d'abord, le tribunal statue¹⁰⁵⁴ sur sa compétence, point ayant été soulevé par le PS pour qui « les conséquences de droit que M. Codorniou vise dans son assignation sans les préciser ne peuvent être comprises que comme affectant les conditions dans lesquelles la liste conduite par Hélène Mandroux pourra se présenter devant les électeurs » : le contentieux des opérations électorales étant de la seule compétence du juge des élections, « la décision sollicitée intervenant dans un délai proche de l'élection préjugerait de sa régularité », de sorte que le tribunal devrait se déclarer incompétent. Mais le tribunal se déclare compétent car « les contestations relatives aux modalités de désignation d'un candidat ou d'une liste par un parti politique, au regard des statuts et des règles de fonctionnement de ce parti, qui ne constituent pas un acte préparatoire aux opérations électorales, relèvent de la compétence du juge judiciaire ».

Le PS invoquait ensuite l'irrecevabilité de la demande en raison de l'absence de saisine préalable de la commission nationale des conflits, compétente pour statuer sur les contestations relatives à l'investiture en question¹⁰⁵⁵. Mais les juges ont estimé que les statuts du parti ne comportent « aucune sanction en cas de non saisine de ladite commission préalablement à une action en justice » et ne privent pas « les

¹⁰⁵³ L'article 11.19 des statuts du PS dispose que « lorsqu'un adhérent du parti est candidat à un poste électif pour lequel les instances régulières du parti ont investi un autre candidat, le conseil national – saisi par l'une des parties en cause – constate que l'indiscipliné s'est lui-même mis en dehors du parti et le répute exclu ».

¹⁰⁵⁴ TGI Paris, 31 mars 2010, n° 10/02622.

¹⁰⁵⁵ L'article 11.1 des statuts du PS dispose que « le contrôle des actes individuels, même effectués collectivement, des membres du parti, relève de la commission fédérale des conflits. S'ils appartiennent à des fédérations différentes, la commission nationale des conflits est seule compétente ».

adhérents du parti socialiste de la possibilité de saisir le juge compétent de toute contestation relative à l'application des statuts ».

Puis, pour vérifier si la décision du bureau national en date du 2 février 2010 violait les statuts, comme l'avancait le demandeur à l'instance, le TGI a opéré un contrôle de l'ensemble de la procédure de désignation au regard de ceux-ci. Les juges ont aussi pris en considération les éléments du contexte politique en évoquant, par exemple, les propos de la première secrétaire du PS : « *le dernier dérapage verbal de Georges Frêche correspond à des propos à la fois inqualifiables et indignes d'un élu de la République* », après quoi un bureau national était convoqué en urgence. Pour déclarer que le bureau national « *n'a pas outrepassé ses pouvoirs* » les juges se sont référés aux dispositions des statuts énonçant que celui-ci « *assure la direction du parti entre deux sessions du conseil national* »¹⁰⁵⁶ et qu'il est compétent « *en matière d'accords politiques concernant la présidence de région* »¹⁰⁵⁷ ; ils ont également pris en compte la dimension politique en justifiant ainsi la compétence du bureau national « *eu égard au souhait de certains responsables au sein du bureau national de prendre une décision de portée nationale à la suite de récentes déclarations de l'intéressé* »¹⁰⁵⁸.

2. *L'affaire Ferrari*

De même, après avoir relaté les faits de l'affaire (a), on montrera comment le contrôle des juges a été limité par le caractère politique des dispositions statutaires (b).

a) *Les faits*

Le conflit qui a donné lieu à l'ordonnance de référé du TGI de Béthune en date du 16 mars 2011¹⁰⁵⁹ est né dans un contexte politique et judiciaire tendu. Le 23 mars 2009, la chambre régionale des comptes du Nord Pas-de-Calais rendait un rapport sur la gestion financière de la ville d'Hénin-Beaumont durant les années 2004 à 2008 : ce rapport révélait que la ville était en faillite et surtout mettait en cause la sincérité des

¹⁰⁵⁶ *Statuts du PS*, précités, art. 7.1.

¹⁰⁵⁷ *Idem*, art. 9.1.8.

¹⁰⁵⁸ Dans une autre affaire relative à la question des investitures, le juge des référés, après un examen minutieux du respect des procédures décrites par les statuts, juge que la direction du parti, en l'espèce le conseil fédéral, « *a outrepassé ses pouvoirs* » et lui intime de revenir sur la décision contestée en se conformant aux statuts, sans pour autant s'autoriser à interférer dans le contenu de cette décision (TGI de Paris, ordonnance de référé, 4 mai 2012, précitée).

¹⁰⁵⁹ TGI Béthune, 16 mars 2011, n° 11/00020.

documents comptables et budgétaires présentés par le maire au conseil municipal. Or, une semaine seulement après la diffusion de ce rapport, le conseil municipal d'Hénin-Beaumont a été appelé à voter le compte administratif de la ville au titre de l'année 2008 et le budget primitif de la ville pour 2009, la fédération départementale du PS ayant donné la consigne aux élus de son parti de ne pas prendre part à ces deux votes, consigne de vote qui n'a été respectée que par deux conseillers municipaux socialistes sur douze : les deux résolutions présentées par le maire ont dès lors été adoptées. Par la suite, un conseil municipal extraordinaire a été convoqué, le 6 avril 2009, avec pour seul ordre du jour de retirer leur délégation à deux adjoints au maire, dont celle de la première adjointe socialiste, qui avaient voté contre la présentation des comptes à l'occasion du conseil municipal précédent. De nouveau, la fédération départementale du PS donnait comme consigne de voter contre ce projet de résolution mais cette consigne n'a à nouveau pas été respectée et la première adjointe a été relevée de ses fonctions. Il est apparu par la suite que le non respect collectif des consignes de la fédération était dû notamment à l'absence de réunion de la section préalablement aux deux conseils municipaux concernés, certains élus n'ayant pas été suffisamment informés des consignes de la fédération et de leur motif, en l'occurrence le rapport de la chambre régionale des comptes. Par ailleurs, le responsable de la section d'Hénin-Beaumont, c'est-à-dire le secrétaire de section, était aussi conseiller municipal délégué aux affaires financières et le rapporteur du compte administratif de la ville au titre de l'année 2008 pour lequel il avait donné un avis positif. Trois jours après le conseil municipal extraordinaire du 6 avril 2009, le maire de la ville d'Hénin-Beaumont était mis en examen pour détournement de fonds publics, corruption, faux et usage de faux, favoritisme et recel de favoritisme.

Le soir même du conseil municipal extraordinaire du 6 avril 2009, le conseil fédéral prononçait la dissolution de la section de la ville d'Hénin-Beaumont pour carence de fonctionnement¹⁰⁶⁰ et cette décision a été confirmée par la commission fédérale des conflits le 10 avril 2009.

Le 7 mai 2010, les anciens adhérents de la section d'Hénin-Beaumont ont demandé la reconstitution de leur section, possibilité ouverte par les statuts du PS à l'article 11.17 qui dispose notamment que « *toute fédération qui a procédé à la*

¹⁰⁶⁰ Art. 11.14 des statuts du PS : « *Les fédérations peuvent prononcer la dissolution d'une ou plusieurs sections de leur ressort [...] en cas de carence caractérisée de fonctionnement* ».

dissolution d'une section doit veiller à sa reconstitution dans un délai d'un an, au-delà duquel un groupe d'au moins cinq adhérents de la section dissoute peut saisir le conseil national pour lui demander de procéder à sa reconstitution ». N'obtenant aucune réponse de la part des instances dirigeantes du parti, onze adhérents de la section dissoute ont assigné en référé le PS, le conseil national du parti et la fédération du Pas-de-Calais, le 11 janvier 2011, pour obtenir leur condamnation à reconstituer sous astreinte la section du PS d'Hénin-Beaumont.

b. Un contrôle limité par le caractère politique des dispositions statutaires

La première question examinée par le tribunal a été celle de la recevabilité de la demande à l'encontre du conseil national du PS : le tribunal relève que « *le conseil national ne constitue qu'un organe délibératif du Parti socialiste et il n'est pas établi qu'il dispose de la personnalité morale* » et que, par conséquent, la demande à son encontre est irrecevable. Pour juger de la recevabilité de la demande à l'encontre des deux autres défendeurs, le tribunal a étudié l'épuisement des recours internes car « *selon une jurisprudence constante de la Cour de cassation, lorsque dans un contrat ou dans les statuts d'une association ou d'une société, une clause prévoit des mécanismes internes de résolution des conflits, toute demande en justice formée avant la mise en œuvre de ceux-ci est irrecevable* ». En l'espèce, le tribunal a constaté que toutes les voies de recours internes avaient été utilisées par les requérants car l'article 11.17 des statuts du PS relatif à la reconstitution des sections dissoutes prévoit, on l'a vu, que c'est vers le conseil national que les adhérents doivent se tourner en cas de non-reconstitution de leur section. L'absence de saisine de la commission nationale des conflits du parti avait été soulevée par les défendeurs ; mais le tribunal a relevé que, selon l'article 11.15 des statuts du PS, la dissolution de section « *ne peut s'appliquer qu'à des actes collectifs d'indiscipline, les actes individuels restant soumis à la compétence des commissions (fédérales et nationale) des conflits* ». A cette occasion, le juge des référés considère que cette absence de compétence de la commission des conflits au profit du conseil national « *relève d'ailleurs de la logique puisque ces mesures portent davantage sur l'organisation politique du parti que sur le seul aspect disciplinaire* ».

La question principale, posée dans cette ordonnance de référé, était de savoir si les statuts du PS comportent une obligation de reconstitution d'une section dissoute après un délai d'un an, ce qui a conduit à rejeter la demande au motif qu'il existait une contestation sérieuse exclusive des pouvoirs du juge des référés, juge de

l'évidence. Pour les requérants, l'article 11.17 des statuts du PS comporte une obligation de reconstitution de la section dissoute, ce qui était contesté par les défendeurs selon lesquels le droit accordé aux adhérents de la section dissoute n'est que de « *saisir le conseil national* » afin de lui « *demande* » la reconstitution. Le juge, reprenant les termes de l'article 11.17 constate qu' « *il n'y a aucun automatisme dans la reconstitution de la section dissoute , et donc aucun droit absolu à la reconstitution* » et que par ailleurs les statuts énoncent que la fédération « *fixe les règles qui doivent présider à cette reconstitution* », que celle-ci dispose ainsi d'un pouvoir d'appréciation, ce qui « *relève de la logique puisqu'elle doit pour le moins vérifier que les causes qui l'ont amenée à prononcer la dissolution ont cessé* ». Le juge a émis ainsi un jugement de valeur sur l'énoncé des statuts et proposé une interprétation des buts qui les animent ; il a poursuivi assez loin son travail d'interprétation, puisqu'après avoir souligné qu'en l'espèce le conseil national disposait « *d'un pouvoir d'appréciation* », il déduit des termes de l'article 3.1 des statuts relatif à la constitution, au rôle et à la représentation de la section¹⁰⁶¹ que sa définition « *démontre à quel point la création d'une section constitue un acte éminemment politique en ce que d'une part la section est le lieu d'expression d'un débat démocratique pouvant peser sur la ligne du parti et d'autre part elle influe sur l'image du parti au niveau local* ». Le juge en a déduit que la création d'une section ne pouvait résulter que « *d'une décision discrétionnaire des organes du parti, excluant l'intervention du juge* ».

Le pouvoir du juge étatique trouve donc sa limite dans le caractère politique des dispositions qui font l'objet du contentieux.

* *

*

¹⁰⁶¹ Art. 3.1 des statuts du PS : « *La structure de base du parti est la section [...]. Elle est le lieu de débat et de rassemblement de tous les adhérents. Cette structure essentielle de la vie militante a la responsabilité d'instaurer un véritable militantisme de proximité* ».

Conclusion du chapitre 2

Le contrôle juridictionnel sur les partis doit tenir compte du fait qu'il s'agit de groupements d'un type spécifique, dont dépend l'existence d'un régime démocratique. Le Conseil d'Etat a fourni une définition jurisprudentielle du parti politique, s'appuyant sur les dispositions de la loi de financement du 11 mars 1988 ; définition qui n'a pas, depuis, été précisée : les juges font preuve de prudence pour circonscrire l'objet « parti politique ». Ils se font moins hésitants lorsqu'il s'agit de se livrer à des contrôles qui touchent à l'identité des partis, comme leur titre ou investiture, contrôle qui est semblable à celui auquel ils peuvent se livrer à l'égard d'autres types de groupements comme les associations. Les partis font, en outre, l'objet d'un contrôle particulier par le biais de la CNCCFP ou encore de la CNIL. Les juridictions accordent un traitement spécifique aux partis en raison du rôle particulier qui leur incombe dans un régime démocratique : touchant à la protection du pluralisme et des libertés, telles la liberté d'association et la liberté d'expression, ils font, à ce titre, l'objet d'une protection particulière de la part de la CEDH. Cependant, les partis peuvent aussi se poser en ennemis du régime, ce qui donne lieu, en France, à un contrôle dominé par l'opportunité, en raison du pouvoir de dissolution dont dispose le pouvoir exécutif, aux termes de la loi du 10 janvier 1936. Le contrôle juridictionnel, qu'il soit administratif ou judiciaire, se heurte à la question bien connue des limites acceptables que l'on peut opposer aux libertés dans une société libérale afin de la protéger. La CEDH, quant à elle, opère un contrôle attentif des interdictions et dissolutions de partis et a trouvé dans la théorie de l'abus de droit un fondement pour justifier les restrictions aux libertés dont ils jouissent. En matière de conflits internes au parti, le recours au juge est encore plus problématique. Les adhérents l'acceptent mal : la plupart du temps ceux qui saisissent les tribunaux se sont déjà placés hors du parti et le recours aux tribunaux pour régler un conflit interne est peu fréquent. Lorsqu'il a lieu, le juge se livre à un contrôle formel de l'intérêt pour agir des parties et examine très concrètement la conformité des mesures attaquées aux statuts du parti, mais il limite son contrôle en se fondant sur la dimension politique d'un certain nombre de décisions internes.

Conclusion du titre 2

L'étude des relations entre l'Etat et les partis politiques montre que ces deux ordres juridiques ne peuvent s'ignorer, c'est-à-dire être entièrement irrelevants l'un envers l'autre au sens de Santi Romano : l'Etat entend se comporter comme un ordre juridique « supérieur » en recourant à des procédés d'encadrement et de contrôle mais dans l'exercice desquels il s'autolimité. Afin de bénéficier du financement public, les partis acceptent ses règles imposées par l'Etat ; ils reconnaissent moins facilement la légitimité du contrôle des juridictions étatiques dans leur vie interne.

Les relations entre partis et Etats sont néanmoins variables selon les caractéristiques singulières des uns et des autres. On assiste cependant à un rapprochement, les Etats et les organisations régionales, telles le Conseil de l'Europe ou l'Union européenne, se dirigeant vers un encadrement plus poussé des partis ; les adhérents, quant à eux, hésitent moins à faire appel aux juridictions étatiques lorsqu'ils sont insatisfaits des mécanismes de résolution interne des conflits.

Conclusion de la première partie

A l'examen des règles internes des partis, on découvre un système normatif qui possède les attributs de la juridicité. Ce constat illustre et renforce la thèse selon laquelle, en tant qu'institution, le parti politique constitue un ordre juridique : l'existence de cet ordre témoigne de la pluralité des ordres juridiques. Si, aujourd'hui, l'Etat intervient peu dans l'ordre juridique partisan, à la fois en termes d'encadrement et de contrôle, cette relation pourrait évoluer : toute la question est de savoir comment les partis vont réagir à cette volonté accrue de contrôle, et si, étant eux-mêmes des acteurs du processus législatif, ils vont chercher à s'y opposer. En outre, il convient de se demander si l'on assiste à une banalisation du recours aux juridictions étatiques ou si celui-ci reste une ultime manœuvre pour résoudre les conflits internes. Les partis, pour leur part, mettent en place différents mécanismes pour améliorer leur ordre juridique comme on l'examinera dans la seconde partie.

Deuxième partie

Un ordre juridique flexible

L'idée de flexibilité du droit implique la conception d'un droit mou dont les énoncés vagues et non impératifs engendrent la souplesse et dont l'ajustement « *au gré des circonstances* » démontre l'adaptabilité¹⁰⁶². A de nombreux égards, on le verra, le droit des partis politiques répond à cette définition, mais d'autres propriétés dénotent encore sa flexibilité. L'ordre juridique partisan, en effet, est perméable au contexte institutionnel dans lequel il évolue et à ses transformations (Titre 1), ordre caractérisé par son instrumentalisation (Titre 2) : il est soumis à des exigences qui découlent de la nature politique de son objet.

Les interférences entre droit et politique sont généralement envisagées sous l'angle de la juridicisation du politique¹⁰⁶³, le droit étant considéré comme un « *produit et un enjeu politiques* » qui « *exerce en retour des effets sur le politique, à la fois comme cadre plus ou moins contraignant et comme ressource dans les jeux de pouvoir et les stratégies des acteurs* »¹⁰⁶⁴. On s'intéressera ici plutôt à l'usage que les partis font du droit, un droit dont l'absence de systématisme favorise la flexibilité.

Parmi les règles qui composent la vie politique, on a pu relever l'existence de « *règles pragmatiques* » qui « *ne visent pas à juger telle ligne particulière de conduite en termes de juste ou d'injuste* » mais qui « *indiquent si celle-ci sera ou non*

¹⁰⁶² CHEVALLIER J., « Vers un droit post-moderne ?... », *opus cit.*, pp. 677- 682.

¹⁰⁶³ COMMAILLE J., DUMOULIN L., ROBERT C. (dir.), *La juridicisation du politique*, Paris, L.G.D.J., coll. Droit et Société Classics, 2010.

¹⁰⁶⁴ DUMOULIN L., ROBERT C., « Autour des enjeux d'une ouverture des sciences politiques au droit », in COMMAILLE J., DUMOULIN L., ROBERT C. (dir.), *opus cit.*, p. 21.

efficace » ; ces règles permettent notamment de savoir « *comment gagner en trichant tout en n'étant pas disqualifié* »¹⁰⁶⁵ ; on a pu en déduire l'existence d'une *lex politica*¹⁰⁶⁶, à l'instar de la *lex mercatoria* ou de la *lex sportiva* dégagées dans d'autres domaines. Cette *lex politica*, ne saurait avoir la même portée en l'absence de tout dispositif de sanction; elle recouvrirait, tout au plus, l'ensemble des règles s'appliquant à la vie politique, en y intégrant des règles officieuses qui autorisent dans certains cas la transgression – motivée par des questions de stratégie politique¹⁰⁶⁷. Cependant, on l'a vu, les partis politiques disposent chacun d'un ordre juridique propre auquel correspondent une culture et des pratiques spécifiques : on ne peut subsumer ces ordres dans une catégorie générale qui comporterait des règles communes à tous les partis.

Néanmoins, la flexibilité peut être considérée comme un trait commun aux ordres juridiques partisans, flexibilité résultant des intérêts du parti ou de sa direction. Le droit au sein du parti est utilisé comme instrument de régulation comme c'est le cas, on le verra, en matière de droit disciplinaire : il connaît une application variable.

¹⁰⁶⁵ BAILEY F.G., *Les règles du jeu politique*, Paris, PUF, coll. Bibliothèque de sociologie contemporaine, 1971, p. 18.

¹⁰⁶⁶ Voir notamment LARRIEU P., *La vie politique saisie par le droit privé*, Aix-en-Provence, PUAM, 2006, p. 230 Cette *lex politica* inclurait les statuts et « *la pratique spontanée* ».

¹⁰⁶⁷ La « *juridicité* » serait alors « *variable* », leur nature étant « *mi-juridique, mi-politique* » : LARRIEU P., « Les partis politiques... », *opus cit.*, p. 186.

TITRE 1. UN ORDRE JURIDIQUE PERMEABLE

L'ordre juridique partisan est un ordre juridique perméable à la société qui l'entoure tant dans sa constitution que dans son évolution : il entretient avec son environnement des relations qui « *contribuent à le faire bouger, à l'animer, à le dynamiser* »¹⁰⁶⁸.

Les ordres juridiques, en tant que systèmes, sont tous amenés à entretenir des relations avec leur milieu : si « *l'étanchéité parfaite est tout aussi inconcevable que l'osmose totale* », l'intensité de ces échanges varie entre une fermeture presque totale, ne laissant la place qu'à des rapports unilatéraux ou réduits, et une grande adaptabilité ainsi qu'à des relations étroites avec l'environnement, l'ordre juridique faisant alors preuve de souplesse, en s'ajustant en permanence au milieu dans lequel il évolue¹⁰⁶⁹.

Bien que « *gouverné par une logique spécifique qui lui confère une identité propre* »¹⁰⁷⁰, et présentant ainsi les caractères d'un système « fermé », l'ordre juridique est conduit, au moins pour assurer son efficacité, à « *entretenir un contact permanent avec la réalité sociale* »¹⁰⁷¹.

Si le parti, en tant qu'institution constitue un espace « *limité* », « *circonscrit* », « *séparé de son environnement immédiat par une ligne de démarcation* », ses frontières n'en sont pas moins « *dotées d'une étanchéité/porosité variables* »¹⁰⁷². Toute institution « *est amenée à établir avec le reste de la société un certain type de relations, qui varient dans le sens de l'ouverture ou de la fermeture* » : si certaines institutions « *s'isolent du reste de la société à l'abri de hautes barrières* », d'autres « *ont des frontières poreuses et sont sensibles aux fluctuations de l'environnement, qu'elles retranscrivent dans leur aménagement interne* »¹⁰⁷³. L'on trouve ainsi une gamme étendue de relations, allant d'une plus ou moins grande intensité, entre l'ordre juridique interne du parti et la société d'appartenance. L'influence du contexte

¹⁰⁶⁸ CHEVALLIER J., « L'ordre juridique », *opus cit.*, p. 19.

¹⁰⁶⁹ *Idem*, pp. 19-20.

¹⁰⁷⁰ *Idem*, p. 20.

¹⁰⁷¹ *Ibidem*.

¹⁰⁷² CHEVALLIER J., « L'analyse institutionnelle », *opus cit.*, pp. 14-15.

¹⁰⁷³ *Idem*, p. 40.

institutionnel sur les partis va varier à la fois en fonction du type de parti, mais aussi en fonction du type de régime politique ou encore de l'échelon territorial sur lequel le parti se déploie. Les partis vont aussi suivre les évolutions de leur environnement, et évoluer en cherchant à adhérer aux mutations sociales et modifiant pour cela à des rythmes et des degrés divers leurs ordres juridiques.

Les liens qu'entretient le parti avec son environnement et avec l'ordre juridique étatique vont avoir des répercussions sur son ordre juridique interne : celui-ci subit l'influence du contexte institutionnel dans lequel il évolue (Chapitre 1) et s'adapte à ses mutations (Chapitre 2).

Chapitre 1. L'influence du contexte institutionnel

Les partis sont, bien qu'à des degrés différents selon les Etats, libres de choisir leurs structures et organisation internes. Pourtant, visant à conquérir le pouvoir, ils sont conduits à « *s'adapter à la nature du terrain politique sur lequel il [leur] faut combattre* »¹⁰⁷⁴ : l'ordre juridique partisan s'adapte au contexte institutionnel dans lequel il évolue, ce qui le conduit à en reproduire au moins certains des principes de fonctionnement.

Cette contrainte se vérifie au sein de l'Etat : les différentes formes prises par l'ordre juridique partisan sont largement conçues en fonction de la configuration des institutions étatiques avec lesquelles il interagit : cette influence se reflète dans la manière dont le parti choisit d'organiser son fonctionnement ainsi que dans sa structuration territoriale ; la distribution des pouvoirs internes peut également être infléchie par le régime politique. L'organisation des partis au-delà des frontières étatiques tout comme l'internationalisation des niveaux de décision politique ne saurait manquer, par ailleurs, d'avoir des conséquences sur l'ordre juridique partisan. Il en résulte une grande hétérogénéité de structures et d'organisations qui sont le fruit de multiples facteurs : la grande diversité des contextes institutionnels ne permet pas de dresser ici un panorama complet des déclinaisons possibles existantes. On s'attachera plutôt à certains exemples permettant d'illustrer la manière dont l'ordre juridique partisan fait preuve de perméabilité vis-à-vis du contexte dans lequel il s'inscrit.

Après avoir étudié les relations entre partis et Etat (Section 1) on évoquera, au-delà de l'Etat, l'influence de la dimension internationale (Section 2).

Section 1. Partis et Etat

Un « *principe mimétique fort* » pousse les organisations « *à adopter les mythes institutionnels des sociétés au sein desquelles elles se développent* »¹⁰⁷⁵ : cette

¹⁰⁷⁴SEILER D.-L., *De la comparaison...*, opus cit., p. 168.

¹⁰⁷⁵FAUCHER-KING F., « Les Verts et la démocratie interne », in HAEGEL F. (dir.), *Partis politiques et système partisan en France*, Paris, Presses de Sciences Po, Références, 2007, p. 106.

hypothèse se vérifie non seulement dans le fonctionnement de l'ordre juridique partisan mais aussi dans l'agencement de ses structures. Des liens d'interdépendance existent entre les structures de l'Etat et l'organisation interne des partis ; en outre, au-delà des structures étatiques, les régimes politiques ont aussi une influence sur l'ordre juridique partisan. La perméabilité de l'ordre juridique partisan est donc révélée au travers de sa construction bureaucratique (§1) mais aussi par l'influence du régime politique dans lequel il évolue (§2).

§1. La construction bureaucratique

Alors même que les partis s'institutionnalisent en s'installant dans la durée¹⁰⁷⁶, la consolidation de leur architecture va de pair avec un phénomène de bureaucratisation comparable à celui de l'administration étatique. Cette construction bureaucratique dépend aussi de la structure des Etats, la multiplicité des échelons territoriaux ne pouvant manquer d'avoir un impact sur l'organisation partisane. Il s'agit de mettre en évidence la pesanteur bureaucratique qui affecte leur organisation interne (A) ainsi que les différents types de rapports qui se nouent entre la structuration des partis et la structure administrative des Etats (B).

A. La bureaucratisation

La bureaucratisation des partis politiques se traduit par un double mouvement de centralisation et hiérarchisation de l'ordre juridique partisan (1) et de spécialisation (2).

1. Centralisation et hiérarchisation de l'ordre juridique partisan

Si la centralisation et la hiérarchisation de l'ordre juridique partisan constituent un mouvement souvent considéré comme inéluctable (a), il n'affecte pas tous les partis de la même manière (b).

a) Un mouvement inéluctable

Le phénomène de bureaucratisation, tel qu'il a été conçu par Max Weber, ne touche pas seulement l'Etat mais aussi l'Eglise, les partis ou encore les entreprises : *« le développement des formes modernes de groupement s'identifie tout simplement au développement et à la progression constante de l'administration*

¹⁰⁷⁶ Là-dessus se reporter notamment à CHARLOT J., CHARLOT M., « Les groupes politiques dans leur environnement », *opus cit.*, p. 435.

bureaucratique »¹⁰⁷⁷. La bureaucratisation traduit la rationalisation de l'organisation et a notamment pour conséquences, au-delà de l'édiction d'un système de règles abstraites et impersonnelles, la hiérarchisation et la centralisation des fonctions.

Le mouvement de hiérarchisation conduit, dans les partis, à une centralisation forte et à la mise en place d'un noyau de dirigeants qui constitue peu à peu une oligarchie. Ce phénomène se produit quand bien même les partis chercheraient à l'éviter, dès lors qu'ils souhaitent se doter d'une organisation puissante leur permettant de prétendre à la conquête du pouvoir. Robert Michels cite l'exemple des partis socialistes du début du 20^e siècle: « *né pour abattre le pouvoir centralisateur [de l'Etat], parti de cette conception que, pour triompher de l'organisation de l'Etat, la classe ouvrière n'a besoin que d'une organisation suffisamment vaste et solide, le parti ouvrier a fini lui-même par se donner une forte centralisation, reposant sur les mêmes assises que celles de l'Etat : autorité et discipline* »¹⁰⁷⁸. Robert Michels va plus loin en affirmant que « *l'organisation est la source d'où naît la domination des élus sur les électeurs, des mandataires sur les mandants, des délégués sur ceux qui les délèguent. Qui dit organisation, dit oligarchie* »¹⁰⁷⁹. Il ne s'agit donc pas seulement selon lui d'un simple phénomène de mimétisme de l'organisation des partis sur celle de l'Etat¹⁰⁸⁰.

b) Une application inégale

Les partis n'ont pas tous reproduit la logique bureaucratique de la même manière, notamment lorsque leur idéologie ou leur histoire ne s'accordaient pas avec les principes et contraintes de ce type d'organisation.

La question de la démocratie interne et des déclinaisons de la démocratie directe est ainsi au cœur des préoccupations organisationnelles des Verts¹⁰⁸¹. Ceux-ci ont adopté des modèles structurels qu'ils ont voulu « *moins hiérarchisés et souvent moins personnalisés que les partis traditionnels* », considérant leur modèle

¹⁰⁷⁷ WEBER M., *Economie et société, Les catégories de la sociologie*, Paris, Plon, 1995, p. 298.

¹⁰⁷⁸ MICHELS R., *Les partis politiques*, Bruxelles, Editions de l'Université de Bruxelles, 2009, p. 241.

¹⁰⁷⁹ MICHELS R., *opus cit.*, p. 262.

¹⁰⁸⁰ Cependant, le contexte institutionnel, c'est-à-dire par exemple le régime présidentiel, et la culture du parti, en conjuguant leurs effets, peuvent aboutir à une direction de type monocratique. Cf. SCHONFELD W.R., « La stabilité des dirigeants des partis politiques : la théorie de l'oligarchie de Robert Michels », *RFSP*, n° 4, 1980, pp. 846-866.

¹⁰⁸¹ On retrouve dans la culture d'organisation des partis Verts l'influence des revendications et critiques des organisations partisans classiques réapparues dans les années 1970 dans la lignée des mouvements contestataires et autogestionnaires.

organisationnel comme « *une ressource et un vecteur de légitimation aux yeux d'une opinion politique lassée par les comportements jugés artificiels et distants des acteurs politiques classiques* »¹⁰⁸². Porteurs d'un « *projet idéologico-organisationnel* »¹⁰⁸³ selon lequel « *la recherche du mode d'organisation interne idéal constitue un objectif à part entière* »¹⁰⁸⁴, ils ont ainsi expérimenté dans leurs statuts le référendum d'initiative militante, le non-cumul des mandats, la collégialité ou encore le plafonnement des rétributions¹⁰⁸⁵.

Par ces statuts les Verts cherchent, en outre, à garantir « *l'égalité formelle de tous* », quels que soient leurs postes et fonctions au sein du parti : le « *formalisme démocratique* » ayant pour but de « *préserver les Verts de toute dérive oligarchique* »¹⁰⁸⁶. Ils cherchent à promouvoir l'égalitarisme entre tous les adhérents, au point que l'on peut évoquer un « *mythe égalitaire* »¹⁰⁸⁷ qui, par exemple, permet à tout adhérent de faire inscrire ses propositions à l'ordre du jour de l'assemblée générale.

Opposés à la professionnalisation du pouvoir et afin de se prémunir de l'installation d'une minorité dirigeante, les Verts ont instauré une grille limitant le cumul des mandats qui prend en compte, non seulement les mandats électifs externes, mais aussi les mandats exercés à l'intérieur du parti. Ils ont aussi expérimenté une pratique originale : le tourniquet, qui consiste à instituer une rotation à mi-mandat des postes électifs, le titulaire laissant, par exemple, sa place au suppléant¹⁰⁸⁸. Cette pratique, dont l'application était variable en fonction des élections et laissée au libre choix des adhérents au niveau local, n'a cependant pas résisté à l'accession des Verts à des mandats électifs de plus en plus importants et nombreux¹⁰⁸⁹. Les caractéristiques organisationnelles du parti ont été progressivement tempérées par des pressions

¹⁰⁸² MENY Y., SUREL Y., *opus cit.*, p. 75.

¹⁰⁸³ RIHOUX B., *Les partis politiques : organisations en changement. Le test des écologistes*, Paris, L'Harmattan, coll. Logiques politiques, 2001, p. 23.

¹⁰⁸⁴ *Idem*, p. 25.

¹⁰⁸⁵ VILLALBA B., *De l'identité des Verts. Essai sur la constitution d'un nouvel acteur politique*, Thèse pour le Doctorat en Science Politique, Université de Lille 2, 1995, p. 305.

¹⁰⁸⁶ VILLALBA B., « La transmutation d'Europe Ecologie-Les Verts », in BRECHON P.(dir), *Les partis politiques français*, Paris, La Documentation française, 2011, p. 142.

¹⁰⁸⁷ VILLALBA B., *De l'identité des Verts...*, *opus cit.*, p. 336.

¹⁰⁸⁸ RUSSIER J.-P., « Le démocratism, ou la démocratie par excès. Réflexions sur la dégénérescence démocratique », *Revue du MAUSS*, n° 26, 2005-2, p. 260.

¹⁰⁸⁹ Sur cette question, voir aussi : PELLETIER W., « Positions sociales des élus et procès d'institutionnalisation des Verts », *Contretemps*, n°4, Nanterre, mai 2002, pp. 60-62.

externes : certaines pratiques sont difficilement conciliables avec la nécessaire efficacité dont le parti doit faire preuve dans la compétition électorale.

2. *La spécialisation*

A travers la répartition administrative des tâches (a) se développe un mouvement de spécialisation qui se traduit par l'apparition des permanents (b) dont l'activité se professionnalise.

a) *La répartition administrative des tâches*

La spécialisation entraîne une distinction entre les fonctions de direction politique et de gestion administrative. Du fait de leur croissance, les partis ont adopté le principe de la « *division du travail* », certaines tâches se voyant confiées à des personnes spécifiquement désignées à cet effet, « *des fonctionnaire rétribués par l'organisation* »¹⁰⁹⁰. Le mouvement de spécialisation des tâches est amplifié lorsque le parti devient un parti de gouvernement : il devient alors un agent d'accompagnement de l'action gouvernementale.

L'adoption par l'Etat de lois de financement des partis politiques leur a imposé de porter une attention particulière à la gestion de leurs ressources et de leurs budgets par l'intermédiaire de trésoriers dont le rôle devient plus technique et rigoureux qu'auparavant : les trésoriers deviennent des « *acteurs centraux dans les interactions entre l'échelon national et local et la juridicisation de ces interactions donne lieu à l'apparition d'une véritable bureaucratie partisane* »¹⁰⁹¹. Le contrôle opéré par la bureaucratie du parti au niveau central s'en retrouve, par ailleurs, renforcé car le centre maîtrise mieux les règles de financement que les échelons locaux.

La réforme de l'organisation centrale du PS, qui a eu lieu en 1993 porte témoignage de cette évolution. Jusqu'alors, les fonctions administratives et politiques étaient liées : aux secrétariats nationaux, désignés en fonction du contexte politique, correspondaient des postes administratifs ; les deux fonctions étaient imbriquées. La réorganisation, opérée pour des raisons financières, a visé à rationaliser l'organisation en supprimant un certain nombre de postes de permanents, mais aussi à lutter contre la paralysie inhérente à l'absence de séparation entre les rôles administratifs et

¹⁰⁹⁰ MICHELS R., *opus cit.*, pp. 17-18.

¹⁰⁹¹ BARBONI T., *Les changements d'une organisation. Le parti socialiste entre configuration partisane et cartellisation (1971-2007)*, thèse de doctorat de science politique, Université Paris-1, Panthéon-Sorbonne, 2008, p. 400.

politiques. La réforme met ainsi l'accent sur la spécialisation. Deux grandes filières sont créées, la filière « animation - étude » chargée de l'animation politique et la filière « administration-moyens généraux » chargée des tâches techniques et administratives : la première est découpée en six départements qui recouvrent le champ des secrétariats nationaux comme les départements « fédération, formation », « relations internationales » ou encore « action sociale, éducation et cadre de vie » ; la filière « administration-moyens » est composée d'un département qui regroupe lui-même trois services : « organisation et service informatique », « personnel, formation et gestion des carrières » et « budget ». Les permanents sont ainsi dissociés des secrétariats nationaux tout comme la trésorerie du parti : on assiste dès lors à la mise en place d'une véritable structure bureaucratique spécialisée¹⁰⁹².

b) Les permanents

Au fur et à mesure que les partis se bureaucratisent, ils se dotent d'organes qui ne sont pas directement liés à la direction politique de l'organisation, en embauchant du personnel permanent, dans un premier temps en fonction de leurs affinités personnelles et/ou politiques, puis de plus en plus en fonction de leurs compétences : c'est l'un des pendants de la professionnalisation des partis politiques, inhérente à leur institutionnalisation. Ainsi Thierry Barboni constate qu'avec la création d'une direction de l'administration générale au sein du PS, « *bureaucratie autonomisée des fluctuations politiques* »¹⁰⁹³, la fonction de permanent s'est professionnalisée.

Il est fait mention de leur existence dans certains statuts, bien que cela ne soit pas systématique. Les statuts du FN précisent dans l'article consacré aux pouvoirs du président que celui-ci « *procède à la nomination des employés de l'association* »¹⁰⁹⁴ : on peut en déduire que les permanents ont un rôle suffisamment important pour que le président se réserve le pouvoir de les recruter. Les statuts du PCF consacrent un chapitre aux « *responsables et collaboratrices, collaborateurs* »¹⁰⁹⁵ mais envisagent la question sous l'angle du droit du travail et du droit à la formation. L'agrément intérieur des Verts mentionne aussi l'existence de « *permanents salariés* » qui

¹⁰⁹² *Idem*, pp. 411-413.

¹⁰⁹³ BARBONI T., *opus cit.*, p. 412.

¹⁰⁹⁴ *Statuts du FN*, précités, art. 16.

¹⁰⁹⁵ *Statuts du PCF*, précités, Chapitre VI.

composent « *l'équipe technique* » du secrétariat national mais précise que ceux-ci n'ont « *aucun rôle politique ni décisionnel* »¹⁰⁹⁶.

Le statut de ces personnels est organisé juridiquement par le biais de contrats de travail, de conventions collectives ou d'accords d'entreprise : il s'agit d'une autre facette du droit interne des partis politiques¹⁰⁹⁷.

B. Les rapports entre structure des partis et structure des Etats

Les subdivisions des Etats peuvent influencer sur l'organisation partisane : c'est le cas pour le parti de type régional (1) qui évolue à un niveau infra-étatique et pour le parti dans l'Etat fédéral tenu de s'adapter à l'existence d'un double niveau, fédéral et fédéré (2).

1. Le parti régional

Parmi les partis de type régionaliste, on s'intéressera aux partis ethno-régionalistes (a) et plus particulièrement au *Partido Nacionalista Vasco* (PNV) en raison « *du jeu de miroir permanent* »¹⁰⁹⁸ existant entre le parti et le territoire (b).

a) La spécificité des partis ethno-régionalistes

Certains partis circonscrivent leur action à un territoire particulier en fonction de considérations identitaires. En Europe, si l'on a pu se poser la question de l'inflation du nombre de ces partis en raison de la promotion de l'Europe des régions et des processus de décentralisation, ce phénomène est ancien : de tels partis ont été créés dès le début du siècle dernier, à l'image du *Sinn Fein* irlandais, dont la création remonte à 1907¹⁰⁹⁹ ; ainsi ces partis « *sont aussi anciens que le phénomène partisan lui-même* »¹¹⁰⁰. Les auteurs qui qualifient ces partis « d'ethno-régionalistes » relèvent deux dénominateurs communs : des frontières infra-étatiques et un groupe identitaire exclusif¹¹⁰¹. C'est cette revendication identitaire qui distingue ces partis des simples

¹⁰⁹⁶ *Agrément intérieur des Verts*, précité, art. VII.

¹⁰⁹⁷ Là-dessus voir, par exemple : ALDRIN P., « Si près, si loin du politique. L'univers professionnel des permanents socialistes à l'épreuve de la managérialisation », *Politix*, n° 89, 2007, pp. 25-52.

¹⁰⁹⁸ DARRE A., « Le parti nationaliste basque : un mouvement périphérique et totalisant », *RFSP*, vol. 40, n° 2, 1990, p. 266.

¹⁰⁹⁹ DELWIT P., « Petites patries, petits partis ? Les partis régionalistes en Europe », in DELWIT P. (éd.), *Les partis régionalistes en Europe. Des acteurs en développement ?*, Bruxelles, Editions de l'Université de Bruxelles, 2005, p. 9.

¹¹⁰⁰ SEILER D.-L., « Défendre la périphérie », in DELWIT P. (éd.), *opus cit.*, p. 26.

¹¹⁰¹ TURSAN H., « Ethnoregionalist parties as ethnic entrepreneurs », in DE WINTER L., TURSAN H. (éd.), *Regionalist Parties in Western Europe*, London, Routledge, 1998, p. 5.

partis locaux, qui peuvent même n'exister qu'à l'échelon communal, en vue de promouvoir la candidature d'un *leader* à une élection municipale.

Bien qu'attachés à une revendication culturelle identitaire et territoriale, ces partis ont souvent été créés puis longtemps dirigés par un *leader* charismatique et connaissent une organisation centralisée à l'image des autres partis et particulièrement des petits partis ; ils sont cependant davantage sujets aux scissions liées à une forte hétérogénéité idéologique¹¹⁰².

b) Le PNV : « un jeu de miroir permanent » entre parti et territoire

Le PNV, fondé en 1895, est, selon Daniel-Louis Seiler, le parti « *le mieux organisé d'Espagne sinon d'Europe* » comme l'illustre la mise en place en son sein d'une fonction judiciaire à tous les niveaux « *dont la compétence, régler les problèmes disciplinaires, atteint même les litiges entre adhérents ou militants* »¹¹⁰³.

En Espagne, dans les années 1990, la comparaison entre l'organigramme du PNV et de l'organisation institutionnelle de la communauté autonome basque permet de mettre en lumière le « *jeu de miroir permanent qui anime les relations entre le parti et le pays* »¹¹⁰⁴. Dès l'origine, le PNV s'est structuré en prenant en compte « *la diversité du Pays Basque* » et en s'inspirant « *des formules d'organisation politique qui avaient traditionnellement cours au Pays Basque* » : l'adoption d'une forme confédérale lui a permis de « *représenter le pluralisme régional en l'intégrant, sans le nier, dans une forme unitaire* ». Par la suite, on assiste au phénomène inverse : lors de l'édiction du statut de la communauté autonome, celle-ci adopte une forme institutionnelle qui reflète les structures du PNV, en distribuant le pouvoir politique entre les mêmes échelons territoriaux. Il y eut ainsi, dans la première décennie post-franquiste¹¹⁰⁵, une « *identification extrême entre le pays et le parti* »¹¹⁰⁶.

La situation géographique de ce parti est particulièrement intéressante dans la mesure où le « nationalisme » basque s'exprime sur le territoire de deux Etats différents : la France et l'Espagne. En France cependant, la mouvance nationaliste basque n'est pas parvenue à s'institutionnaliser de la même manière qu'en Espagne et

¹¹⁰² DE WINTER L., « A comparative analysis of the electoral, office and policy success of ethnoregionalist parties », in DE WINTER L., TURSAN H. (éd.), *opus cit.*, pp. 222-226.

¹¹⁰³ SEILER D.-L., *Les partis autonomistes*, Paris, PUF, 1997, coll. Que sais-je ?, 1997, p. 42.

¹¹⁰⁴ DARRE A., *opus cit.*, p. 266.

¹¹⁰⁵ L'étude de cet article ne porte que sur la période 1976-1986, date à laquelle le PNV a connu une scission.

¹¹⁰⁶ DARRE A., *opus cit.*, p. 269.

n'a émergé que bien plus tard, compte tenu d'une « *défaillance institutionnelle* » : « *il n'y a pas de cadre politico-institutionnel représentatif* » de la réalité basque¹¹⁰⁷, les trois provinces « basques » françaises étant intégrées au département des Pyrénées-Atlantiques qui comporte aussi le Béarn ; même au simple niveau départemental « *elles n'ont aucune caractéristique institutionnelle et géographique propre* » ce qui permet d'expliquer que le cadre partisan « *se dilue irrémédiablement au sein de l'ensemble politique français* »¹¹⁰⁸.

Ainsi, le premier mouvement officiel à être créé en pays basque français, près de soixante dix ans après le PNV¹¹⁰⁹, revendiquera la création d'un « département basque », puis la création d'une « *région politiquement, administrativement et culturellement autonome, rassemblant les sept provinces basques* »¹¹¹⁰. Cependant, les différents mouvements ne parviendront pas à créer des structures partisans transnationales durables : si la branche française du PNV s'est créée officiellement en parti politique en 1990, elle demeure beaucoup moins bien structurée que son homologue espagnol.

2. Le parti fédéral

Dans les Etats fédéraux, le lien entre le degré de centralisation du parti et la structure de l'Etat n'est pas certain (a) ; en Allemagne, on constate ainsi une dissociation entre les *Länder* et les démembrements des partis (b).

a) Un lien incertain entre le degré de centralisation du parti et la structure de l'Etat

Maurice Duverger, dans son ouvrage majeur sur les partis politiques, constate que si « *la structure fédérale de l'Etat se reflète parfois dans celle des partis [...] cette coïncidence n'est pas générale* » : il se peut notamment, que la forme fédérale de l'Etat permette aux différents groupes territoriaux d'exprimer suffisamment leur particularité et qu'on ne la retrouve pas dans les partis politiques ; par ailleurs, il suffit au sein du parti politique que cette division territoriale soit reflétée sous la forme d'une « *décentralisation locale* »¹¹¹¹ - sachant que « *centralisation et*

¹¹⁰⁷ IZQUIERDO J.-M., « Trajectoires nationalistes. Les nationalismes en Pays Basque français et espagnol », *Pôle Sud*, n°20, 2004/1, p. 51.

¹¹⁰⁸ IZQUIERDO J.-M., « Rôles et statuts du parti nationaliste basque en Pays basque français et espagnol », in DELWIT P., *opus cit.*, p. 205.

¹¹⁰⁹ Il s'agit du mouvement *Enbata* créé en avril 1963.

¹¹¹⁰ IZQUIERDO J.-M., « Trajectoires nationalistes... », *opus cit.*, p. 52.

¹¹¹¹ DUVERGER M., *opus cit.*, p. 109.

décentralisation se réfèrent à la répartition des pouvoirs entre les échelons de direction »¹¹¹². A l'inverse, Maurice Duverger cite l'exemple des Etats unitaires dans lesquels les « *groupes distincts* » n'ont pu faire valoir leur originalité qu'à travers des partis; le Parti socialiste en Autriche-Hongrie avant 1914 « *avait dû se fractionner en sept organisations presque autonomes : allemande, hongroise, tchèque, polonaise, ruthène, slovène, italienne* »¹¹¹³.

Ce n'est pas seulement l'existence de particularismes locaux qui justifie une forme fédérale d'organisation des partis dans les Etats fédéraux, mais aussi le fait que localement les partis sont amenés à se livrer une compétition pour siéger dans des gouvernements et assemblées locaux. La forme la plus aboutie de fédéralisme partisan relevée par Maurice Duverger est celle qu'il constate dans les partis de « *structure indirecte* », fédérations de syndicats et de corporations à l'image du *Labour* britannique au moment de sa création¹¹¹⁴.

Un autre facteur aurait une influence sur l'adoption d'une structure partisane plus ou moins décentralisée à savoir le système électoral : selon Maurice Duverger, le scrutin uninominal majoritaire, qui permet d'établir des candidatures strictement locales tendrait à favoriser la décentralisation. Cependant, d'autres facteurs, comme le mode de financement ou encore la discipline nécessaire pour éviter la dispersion des voix, font que l'auteur reconnaît qu'en la matière « *nulle conclusion précise ne peut être formulée* »¹¹¹⁵.

Ainsi, il est difficile de tirer des conclusions générales concernant les motifs qui poussent les partis à adopter des structures plus ou moins centralisées ; l'environnement institutionnel de l'Etat peut n'être qu'un facteur parmi d'autres.

b) En Allemagne, la dissociation entre les Länder et les structures partisans

Le parti peut tout à fait dissocier son organisation des cadres administratifs. En Allemagne¹¹¹⁶, les partis sont aussi des fédérations mais ils n'ont pas systématiquement choisi d'organiser leurs structures territoriales en se calquant sur

¹¹¹² *Idem*, p.105. L'auteur distingue quatre formes de décentralisation : locale, idéologique, sociale et fédérale.

¹¹¹³ *Idem*, p. 109.

¹¹¹⁴ Pour approfondir ce point se reporter à l'ouvrage de Maurice Duverger pp. 50-62.

¹¹¹⁵ DUVERGER M., *opus cit.*, pp. 114-115. On reviendra sur cette question plus bas.

¹¹¹⁶ On considère ici les partis allemands hors de la période durant laquelle l'Allemagne est devenu un Etat unitaire, c'est-à-dire de 1933 à 1949 (Cf. QUERMONNE J.-L., *Les régimes politiques occidentaux*, Paris, Seuil, coll. Points Essais, 5^e éd. mise à jour, 2006, p. 281).

celle des *Länder* : « *l'organisation d'aucun parti ne correspond exactement aux circonscriptions administratives* »¹¹¹⁷. C'est le SPD (*Sozialdemokratische Partei Deutschlands*) dont l'organisation interne coïncide le mieux avec les *Länder* : il est organisé en fédérations qui leur correspondent, à l'exception du *Land* de Hesse auquel correspondent deux « districts » du parti qui ne se sont pas réunis. La CDU (*Christlich Demokratische Union*), quant à elle, est divisée en davantage de fédérations qu'il n'existe de *Länder* : celles-ci « *correspondent plus à d'anciennes entités historiques* ». Il faut noter qu'au-delà des questions de la cohérence de l'organisation du parti avec le territoire sur lequel il se situe, « *constituer un Land en une seule fédération, c'est donner à celle-ci un pouvoir considérable, notamment lors de la préparation des élections au Landtag et la constitution du gouvernement du Land* »¹¹¹⁸.

La Loi Fondamentale sur les partis ne précise pas quel doit être le découpage des partis et n'impose donc pas que les structures des partis correspondent aux *Länder* et aux circonscriptions qui les composent : à l'intérieur de chaque parti peuvent exister des différences en ce qui concerne le nombre d'échelons locaux ; ainsi « *le nombre des échelons varie selon les fédérations, lesquelles parfois couvrent un Land ou parfois une seule section de celui-ci* » et « *parfois le même échelon dans le même parti porte des noms différents* ». Cette différence peut trouver sa justification dans des « *particularismes locaux* » : par exemple, la CDU conserve une fédération sur le territoire de l'ancienne principauté de Lippe qui a disparu dans la première moitié du siècle dernier et est divisée dans le *Land* de Bade-Wurtemberg en trois fédérations qui correspondent à trois *Länder* qui ont fusionnés en un *Land* en 1950¹¹¹⁹. On retrouve ici un attachement à l'histoire et à la tradition qui rappelle celui des partis régionalistes.

Au moment de la réunification allemande les partis ont dû s'adapter : c'est l'organisation des partis de l'Ouest qui a été retenue. Des modifications statutaires ont ainsi dues être apportées : par exemple le FDP (*Freie Demokratische Partei*) a

¹¹¹⁷ MEYER M., *Les partis politiques dans la Loi fondamentale de la République Fédérale d'Allemagne*, Thèse de droit public, Université de Paris II, 1997, p. 122.

¹¹¹⁸ *Ibidem*.

¹¹¹⁹ MEYER M., *opus cit.*, p. 123.

élargi son exécutif national afin de créer des places pour les responsables venus d'Allemagne de l'Est¹¹²⁰.

§2 Les relations entre régime politique et ordre juridique partisan

Lorsque l'on évoque la relation entre les régimes politiques et les partis politiques, c'est souvent pour étudier les systèmes de partis, le type de régime influençant la constitution de systèmes multipartistes, dualistes ou la mise en place d'un parti unique. Le régime politique dans lequel évolue le parti influe aussi sur la distribution interne du pouvoir telle qu'elle est prévue par les statuts. Peuvent être ainsi distingués les partis qui s'inscrivent dans une démocratie libérale (A) des partis qui s'inscrivent dans un régime autoritaire (B).

A. Partis politiques et démocratie libérale

Dans les régimes libéraux, caractérisés par la séparation des pouvoirs, différents modes de scrutin peuvent être utilisés pour désigner les détenteurs du pouvoir exécutif et du pouvoir législatif : ces modes de scrutin vont avoir des répercussions sur l'ordre juridique partisan. Cette influence qui se manifeste de différentes manières dans les régimes parlementaires (1) est particulièrement marquée en cas de présidentialisation du régime (2).

1. Le régime parlementaire

Après avoir exposé le rôle du mode de scrutin dans la construction du parti tel qu'il a été dégagé par Maurice Duverger (a), on évoquera l'exemple de la Quatrième République (b).

a) Le rôle du mode de scrutin

La typologie organisationnelle la plus célèbre et considérée comme appartenant au « *bagage culturel minimal du politiste, sinon de l'honnête homme* »¹¹²¹ est la distinction opérée par Maurice Duverger entre partis de cadres et partis de masses¹¹²². La détermination d'un parti en tant que parti de masses ou parti de cadres repose sur

¹¹²⁰ POGUNTKE T., « Parties in a Legalistic Culture : The Case of Germany », in KATZ R., MAIR P. (ed.), *How Parties Organize*, London, SAGE, 1994, p. 209.

¹¹²¹ SEILER D.-L., *Les partis politiques, opus cit.*, p. 154.

¹¹²² Il faut se méfier des termes : pour l'auteur cette distinction repose sur l'étude des membres des partis et ne se traduit pas par une « *différence de taille, mais de structure* ». DUVERGER M., *opus cit.*, p. 120.

« *une infrastructure sociale et politique* »¹¹²³ : les régimes politiques du 19^e siècle reposant sur le suffrage censitaire favorisaient la création de partis de cadres, les « masses » n'ayant pas alors de poids politique. C'est par le biais des partis socialistes en Europe que s'est réalisé le modèle du parti de masses car « *la conception marxiste du parti-classe portait à cette structure massive : si le parti est l'expression politique d'une classe, il doit naturellement tendre à l'encadrer toute entière* »¹¹²⁴. Concernant les structures des partis, l'auteur dit des partis de cadres qu'ils correspondent aux « *partis de comités, décentralisés et faiblement articulés* », alors que les partis de masses sont « *basés sur les sections, plus centralisés et plus fortement articulés* »¹¹²⁵. L'origine de ces partis diffère aussi : alors que les premiers émanent principalement des groupes parlementaires, les seconds naissent des ligues, des syndicats, des Eglises¹¹²⁶. Cette distinction est à mettre en parallèle avec la célèbre distinction opérée par l'auteur entre partis à structure directe et indirecte¹¹²⁷, les partis indirects ayant une origine extérieure au pouvoir et se finançant au travers des cotisations de leurs adhérents nombreux, mais ne favorisant pas l'engagement de ces derniers dans le fonctionnement du parti.

Si, par la suite, on a pu pointer les limites de cette analyse, limites que l'auteur soulignait lui-même relevant que « *plusieurs types de partis restent en dehors de ce schéma général* »¹¹²⁸, cette analyse demeure incontournable et en a inspiré de nombreuses autres.

b) L'exemple de la Quatrième République

En imposant le regroupement des candidats sur des listes, la représentation proportionnelle¹¹²⁹ a pour effet de renforcer les partis. En France, la représentation proportionnelle avait été introduite par la loi du 12 juillet 1919¹¹³⁰ puis abandonnée pour être à nouveau consacrée par la loi du 5 octobre 1946 : la conséquence du scrutin de liste – bloquée ou non – est que la « *désignation des candidats est [...] plus*

¹¹²³ *Idem*, p. 123.

¹¹²⁴ *Idem*, p. 126.

¹¹²⁵ *Idem*, p. 127.

¹¹²⁶ SEILER D.-L., *opus cit.*, p. 156.

¹¹²⁷ DUVERGER M., *opus cit.*, pp. 49-62.

¹¹²⁸ *Idem*, p. 46.

¹¹²⁹ Sur cette thématique se reporter à l'ouvrage classique de Boris MIRKINE-GUETZEVITCH, *Les constitutions de l'Europe nouvelle*, Paris, Delagrave, 2^e éd. 1930.

¹¹³⁰ Il s'agit d'un scrutin de liste mixte pour élire la chambre des députés, combinant le principe majoritaire et la représentation proportionnelle. Ce mode de scrutin sera utilisé jusqu'en 1927.

importante pour le député que l'élection »¹¹³¹. Les auteurs en viennent à affirmer que « *le débat public apparaît superfétatoire* »¹¹³² tant l'influence des comités exécutifs des partis paraît le supplanter, notamment par leur ascendant sur le travail des groupes et des commissions parlementaires : cette influence du parti sur les parlementaires reviendrait à transférer le pouvoir à ce que l'on a pu qualifier « *d'oligarchie irresponsable* »¹¹³³.

Par la suite, la loi du 9 mai 1951, « *non seulement accorde un monopole aux partis, mais leur ouvre grandes les portes du droit électoral* »¹¹³⁴, par la mise en place du système des « apparentements » - c'est-à-dire des alliances électorales- autorisés aux seules listes de partis ou groupements nationaux qui présentent des candidats dans au moins trente départements. Un décret et une circulaire sont venus compléter la loi en la rendant plus contraignante : ils exigent le contreseing des représentants nationaux des partis qui concluent des apparentements- alors que ceux-ci se concluent localement, par départements- et imposent, pour qu'une liste puisse se prévaloir de l'étiquette d'un parti ou groupement national que tous les candidats de la liste aient reçu l'investiture du parti¹¹³⁵. Le pouvoir de la direction nationale du parti s'en trouve consolidé.

Comme il s'agit d'un régime parlementaire, on s'attend à ce que les partis soient des partis forts et structurés : la tendance devrait être à la centralisation. En réalité, les partis sont affaiblis par l'importance prise par leurs députés : le centre décisionnel, surtout lorsqu'il s'agit de questions stratégiques, se déplace souvent au niveau du groupe parlementaire. A l'exception du PCF, « *même les partis organisés doivent composer avec leurs élus* » : à l'occasion de conflits répétés, les parlementaires contestent l'autorité de la direction des partis. Ainsi, alors que le RPF

¹¹³¹ ARRIGHI P., *Le statut des partis politiques*, Paris, L.G.D.J., 1948, p. 43.

¹¹³² PHILIP A., *opus cit.*, p. 228.

¹¹³³ AVRIL P., *Essai sur les partis*, *opus cit.*, p. 116.

¹¹³⁴ KHEITMI M.R., *opus cit.*, p. 222.

¹¹³⁵ Cela, d'une part, implique que l'Etat s'arrogue la prérogative d'intervenir dans l'organisation interne des partis, d'autre part, cela impose l'affiliation à un parti pour tout candidat qui souhaite figurer sur la liste du parti en question. Là-dessus voir : *Les élections législatives de 1956*, publié à La Documentation Française en 1957, puis les conclusions et interprétations et plus particulièrement : KHEITMI M.R., *opus cit.*, pp. 219 et s. où l'auteur regrette qu'il n'existe pas d'études approfondies sur cette loi et suggère que le législateur a voulu « *un renforcement de la discipline des partis sur leurs élus, facteur essentiel pour la constitution de majorité stable* », et SEURIN J.-L., « L'institutionnalisation des partis politiques », in *Etudes de Droit contemporain*, Paris, Cujas, 1963, p. 412 et MESTRE C., *opus cit.*, pp. 225-226.

était un parti très discipliné « *les parlementaires grignotent progressivement les positions de la direction* »¹¹³⁶ et finalement « *après que le général de Gaulle ait renoncé à l'action politique dans le cadre du RPF, les élus de ce mouvement opteront pour une organisation confédérale très souple [...], et, de manière significative, la direction nationale sera provisoirement assurée par les présidents de groupe* »¹¹³⁷.

L'ordre juridique interne des partis est donc influencé à la fois par les lois électorales et le type de régime. Cependant, on voit que dans un régime parlementaire, l'ascendant des élus sur le parti peut être tel qu'il vient contrecarrer l'effet des lois électorales.

2. *La présidentialisation*

Les institutions de la Ve République ont évolué vers une « présidentialisation » du régime et ce contexte institutionnel (a) a eu des conséquences sur l'ordre juridique interne des partis (b).

a) *Le poids du contexte institutionnel*

L'élection présidentielle est devenue « *l'élection centrale dans le fonctionnement du système politique* »¹¹³⁸ français ; ce phénomène a été particulièrement accentué depuis l'instauration du quinquennat et l'inversion du calendrier électoral, les élections législatives ayant désormais lieu immédiatement après l'élection présidentielle. Déjà, l'instauration de l'élection du président de la République au suffrage universel direct en 1962 avait renforcé la position du président de la République vis-à-vis du premier ministre. S'est alors accentué le « fait majoritaire » : l'exécutif peut « *compter au Parlement sur une majorité fidèle pour la durée de la législature* »¹¹³⁹ ; en période de cohabitation ce fait majoritaire peut être qualifié d'« imparfait » car « *jouant en faveur du premier ministre contre le président* »¹¹⁴⁰.

Pour s'adapter à ce phénomène, les partis politiques ont été amenés à prendre conscience « *de la nécessaire articulation entre la logique présidentielle et la logique parlementaire* »¹¹⁴¹ et donc à se regrouper. On assistera, à l'occasion des élections de

¹¹³⁶ GAXIE D., « Les structures politiques des institutions. L'exemple de la Quatrième République », *Politix*, vol. 5, n° 20, 1992, p. 80.

¹¹³⁷ *Idem*, p. 81.

¹¹³⁸ GRUNBERG G., HAEGEL F., *La France vers le bipartisme ? La présidentialisation du PS et de l'UMP*, Paris, 2007, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, p. 7.

¹¹³⁹ ARDANT P., MATHIEU B., *Institutions politiques et droit constitutionnel*, Paris, L.G.D.J., 23^e éd., 2011, p. 456.

¹¹⁴⁰ *Idem*.

¹¹⁴¹ GRUNBERG G., HAEGEL F., *opus cit.*, p. 16.

1973, au rassemblement électoral et parlementaire de la droite gaulliste au sein de l'Union des démocrates pour la République (UDR). A gauche, la décision par le PS de choisir comme premier secrétaire celui qui avait représenté la gauche lors de l'élection présidentielle de 1965 a pu être interprétée comme un signe de reconnaissance de la prééminence de l'élection présidentielle¹¹⁴² : la présidentialisation des institutions politiques a, en effet, eu pour conséquence la nécessité pour les candidats à l'élection présidentielle d'obtenir « *l'appui d'un parti pour figurer dans la compétition, mener sur tout le territoire la campagne, et faire face aux dépenses qu'elle entraîne* »¹¹⁴³.

Traditionnellement hostile à la logique présidentialiste, la gauche a trouvé en son sein des défenseurs d'un retour au parlementarisme, considérant qu'en raison du « *poison du présidentialisme* », les partis politiques « *sont en cours d'autodestruction, à raison même des batailles permanentes que se livrent les écuries présidentielles en leur sein* »¹¹⁴⁴.

b) Les conséquences

Parce qu'à l'exception d'Alain Poher, « *tous les candidats qui ont atteint le second tour du scrutin ont été soutenus par un parti parlementaire* », on peut affirmer que les partis politiques ont pris le contrôle de la sélection des candidats à l'élection présidentielle. Ainsi « *la plupart des partis français ont introduit dans leurs statuts – les uns plus vite que les autres – des règles pour sélectionner et désigner leur candidat à l'élection* »¹¹⁴⁵. Le PS, en 1995, invite les adhérents à départager par le vote les candidatures de Lionel Jospin et Henri Emmanuelli puis, en 2003, la procédure de la désignation du candidat à la présidence de la République par le vote des adhérents au travers d'une élection à deux tours est inscrite dans les statuts. Par la suite, une procédure de parrainage est instaurée, à l'instar de la procédure de parrainage préalable à la candidature à l'élection présidentielle : le candidat au sein du parti doit être soutenu par au moins 10% des membres du conseil national.

A l'UMP, ce n'est pas une investiture mais un soutien qui est évoqué au sujet de la désignation du candidat à la présidentielle par les adhérents, notamment en raison

¹¹⁴² *Ibidem.*

¹¹⁴³ POIRMEUR Y., ROSENBERG D., *opus cit.*, p. 108.

¹¹⁴⁴ MONTEBOURG A., FRANCOIS B., *La Constitution de la 6^e République. Réconcilier les Français avec la démocratie*, Paris, Odile Jacob, coll. La 6^e République, 2005, p. 42.

¹¹⁴⁵ GRUNBERG G., HAEGEL F., *opus cit.*, p. 27.

de l'idéologie gaulliste selon laquelle l'élection présidentielle ne doit pas être l'apanage des partis politiques ¹¹⁴⁶ : l'article 14 des statuts de l'UMP dispose ainsi que le congrès « *choisit le candidat soutenu par l'Union à l'élection à la présidence de la République ; étant entendu que pour l'élection présidentielle il n'y a pas d'investiture d'un parti politique* ».

Par ailleurs, la campagne électorale se déroule au moyen d'équipes autonomes vis-à-vis des partis qui courent dès lors le risque « *de se vider de toute substance dès que la période des campagnes s'approche* »¹¹⁴⁷. La voie de promotion interne traditionnelle au sein du parti est bouleversée par la prépondérance du système présidentiel : « *le vieux cursus politique fondé sur le notabilisme local et favorisant les classes moyennes [...] est désormais battu en brèche par des voies plus directes et technocratiques* »¹¹⁴⁸.

Dans le système partisan actuel, deux partis paraissent dominer l'échiquier politique, l'un à gauche, le PS et l'autre à droite, l'UMP. On peut dire, dans le cas de ces deux partis qu'ils ont « *évolué sous la pression des facteurs et des changements institutionnels, et particulièrement de l'importance croissante de l'élection présidentielle* »¹¹⁴⁹.

L'introduction dans la vie politique française des primaires ouvertes, par le PS et dans une moindre mesure par les Verts¹¹⁵⁰, montre l'importance prise par l'élection présidentielle pour les partis qui doivent mobiliser des ressources importantes pour l'organisation d'une telle consultation publique.

B. Partis politiques et régimes autoritaires

Pour illustrer l'incidence des régimes autoritaires sur les partis politiques, l'exemple des régimes à parti unique est particulièrement éclairant en raison notamment des relations d'interdépendance entre l'Etat et le parti (1). Par ailleurs, un parti tel le PCF, adepte du centralisme démocratique, mode particulier de distribution du pouvoir, a pu, tout en s'opposant au modèle de la démocratie libérale la laisser se

¹¹⁴⁶ *Idem*, p. 29.

¹¹⁴⁷ PORTELLI H., « La présidentialisation des partis français », *Pouvoirs*, n° 14, 1980, p. 103.

¹¹⁴⁸ *Idem*, p. 104.

¹¹⁴⁹ GRUNBERG G., HAEGEL F., *opus cit.*, p. 8.

¹¹⁵⁰ *Cf. infra*.

développer en son sein (2) ; cela n'a pas été sans conséquences sur l'évolution du parti.

1. *Les régimes à parti unique*

Dans les régimes à parti unique, les partis tendent à s'identifier à l'Etat (a) tout en conservant des spécificités organisationnelles (b).

a) *Des partis qui tendent à s'identifier à l'Etat*

Pour Maurice Duverger, on n'observe pas de « *différence de structure fondamentale* » entre les partis uniques et les partis des régimes démocratiques et il faudrait se départir de l'assimilation trop rapide entre parti unique et régime totalitaire : « *il y a des partis uniques non totalitaires ; il y a des partis totalitaires en régime pluraliste* »¹¹⁵¹. Certains partis uniques peuvent ainsi ne pas correspondre au modèle du parti totalitaire à l'image du Parti républicain du peuple en Turquie, parti unique de 1923 à 1946¹¹⁵². Le parti unique ne serait qu'« *un concept éclaté* » : « *plutôt qu'une catégorie définissable, il sert d'étiquette commode pour désigner des phénomènes extraordinairement divers, qui vont de l'espèce de théocratie séculière qui règne sur l'univers soviétique au simple habillage du pouvoir d'un leader, en passant par de maladroites tentatives de légitimation* »¹¹⁵³ ; il conviendrait de distinguer, par exemple, le parti-Etat, c'est-à-dire le parti qui « *absorbe l'Etat, anéantit par-là le droit et dépossède la société de son autonomie* » de l'Etat-parti qui correspond à une instrumentalisation du parti par l'Etat qui « *utilise la forme du parti pour se doter d'une espèce d'agence spécialisée dans l'animation politique* »¹¹⁵⁴.

C'est à la première catégorie de partis que l'on va s'intéresser plus particulièrement dans la mesure où les seconds ne disposent pas d'un ordre juridique propre. La catégorie du parti-Etat correspond aux régimes totalitaires : partis communistes soviétique et chinois, parti fasciste en Italie¹¹⁵⁵ ou encore parti nazi en

¹¹⁵¹ DUVERGER M., *opus cit.*, p. 350.

¹¹⁵² *Idem*, p. 375.

¹¹⁵³ AVRIL P., *opus cit.*, p. 107.

¹¹⁵⁴ *Idem*, p. 105.

¹¹⁵⁵ La nature du régime fasciste italien a fait l'objet de controverses entre les tenants de l'autoritarisme et ceux du totalitarisme. Certains auteurs, comme Hannah Arendt, ont considéré que le fascisme italien appartiendrait « *à la catégorie des systèmes à parti unique où tous les postes gouvernementaux sont occupés par des membres du parti, mais où ce dernier est réduit à la condition d'une sorte d'organisme de propagande en faveur du gouvernement* ». (DORMAGEN J.-Y., *Logiques du fascisme. L'Etat totalitaire en Italie*, Paris, Fayard, 2008, p. 385). Cette analyse a cependant été critiquée par la suite et a été expliquée notamment par la « *faiblesse originelle* » du Parti national

Allemagne. Une fois installés au pouvoir, les organes du parti influent sur les organes de l'Etat de manière plus ou moins officieuse et l'on assiste à une identification du pouvoir du parti au pouvoir de l'Etat. Il se peut que cette identification se retrouve dans la structure du parti lui-même : dans le parti communiste soviétique on trouve « *la même pyramide de conseils et de comités que dans l'Etat : le Congrès général du parti correspond au Congrès général des Soviets, le Comité central du parti au Comité central exécutif des soviets, le Politbureau au Praesidium* »¹¹⁵⁶. Dans les faits, « *le véritable chef de l'Etat soviétique est le secrétaire général du parti [...] même s'il n'exerce aucune fonction officielle dans l'Etat* »¹¹⁵⁷. Les pouvoirs de contrôle et de législation du pays sont dévolus au Comité central du parti et le Secrétariat et le Bureau politique du parti assurent le gouvernement effectif du pays : « *le Conseil des ministres est cantonné dans une activité administrative* »¹¹⁵⁸. Il est donc possible d'affirmer que « *le parti lui-même, en tant que corps, ne cesse jamais de contrôler tous les organes de l'Etat* »¹¹⁵⁹ et ce par une identification de l'un aux autres.

b) Des spécificités organisationnelles

Les partis uniques des régimes totalitaires ont calqué leurs structures sur les structures de l'Etat afin de mieux le contrôler. Cependant « *en dépit de leur bureaucratisation, de la continuité oligarchique de leur direction, et même du statut légalement privilégié de leurs dirigeants et membres, les partis sont délibérément distincts de l'organisation de l'Etat, de ses postes et de sa bureaucratie, et ce quel que soit le degré de chevauchement de leurs pouvoirs respectifs* »¹¹⁶⁰.

Ces partis ont donc des caractéristiques organisationnelles qui leur sont propres. Le *leadership* du parti est fort, allant jusqu'au culte de la personnalité. Le centralisme de la prise de décision ne se traduit pas nécessairement par une bureaucratisation rationnelle : au contraire, la volonté de s'assurer la maîtrise du pouvoir peut conduire le leader, à l'image d'Adolf Hitler à la tête du NSDAP¹¹⁶¹, à déléguer « *des segments de son autorité* » sur la base de liens personnels avec des zones de compétence mal

fasciste (PNF) fondé en 1921 par Benito Mussolini « *parvenu au pouvoir un an seulement après sa fondation* » (DORMAGEN J.-Y., *opus cit.*, p. 388).

¹¹⁵⁶ PELLOUX R., « Les partis politiques dans les constitutions d'après-guerre », *opus cit.*, p. 260.

¹¹⁵⁷ AVRIL P., *opus cit.*, p. 96.

¹¹⁵⁸ *Idem*, p. 97.

¹¹⁵⁹ DUVERGER M., *opus cit.*, p. 353.

¹¹⁶⁰ LINZ J., *Régimes totalitaires et autoritaires*, Paris, Armand Colin, 2006, p. 55.

¹¹⁶¹ *Nationalsozialistische Deutsche Arbeiter Partei.*

définies, ce qui permet de diviser et d'apparaître comme le seul recours en cas de conflit¹¹⁶². L'architecture descendante du parti vise à « *répandre dans le public les mots d'ordre du dictateur, à assurer la propagande du gouvernement* ». Le parti est aussi « *un organe de police* » dont l'« *organisation même* » lui permet de se livrer à des activités de « *surveillance* » et de « *répression* » : en son sein les membres se livrent à une « *surveillance mutuelle* »¹¹⁶³.

Maurice Duverger a décelé des différences organisationnelles entre le Parti communiste soviétique et les partis des régimes totalitaires italien et allemand : par exemple, en Russie le parti a adopté « *officiellement* » l'élection comme mode de désignation de ses dirigeants alors que prévaut dans les autres partis le système de nomination. La différence principale sur laquelle insiste Maurice Duverger réside dans les conditions d'entrée au sein du parti : dans le parti fasciste italien et le parti national-socialiste allemand le recrutement direct a été abandonné au profit d'un recrutement plus sélectif nécessitant notamment d'avoir appartenu aux organisations de jeunesse liées au parti et de prouver sa fidélité au parti ; en URSS « *le recrutement est toujours resté ouvert, en dehors des Jeunesses communistes* », l'entrée dans le parti se faisant sur la base du parrainage, mais le système des « *purges* » sera beaucoup plus systématique que dans les deux autres partis¹¹⁶⁴. Le nombre de « *cadres* » dans ces partis, c'est-à-dire de « *membres exerçant des fonctions de direction avec des rangs spécifiques répertoriés* », est particulièrement élevé par rapport au nombre d'adhérents : pour préserver leur indépendance vis-à-vis de l'administration avec laquelle leurs membres effectuent des allers-retours fréquents, les partis mettent en place des écoles de cadres et promeuvent « *à des positions d'élites* » des « *activistes* » issus d'organisations de jeunesse¹¹⁶⁵. On trouve, par ailleurs, « *un grand nombre de permanents à temps complet – et ayant reçu une formation spécifique avec, parfois, un statut privilégié leur conférant non seulement du pouvoir mais aussi des rétributions comparables à celles des fonctionnaires* »¹¹⁶⁶.

¹¹⁶² LINZ J., *opus cit.*, p. 67.

¹¹⁶³ DUVERGER M., *opus cit.*, p. 355.

¹¹⁶⁴ DUVERGER M., *opus cit.*, pp. 362-369. Ce qui a pour conséquence de créer d'un côté des partis fermés, immuables et figés et de l'autre un parti semblable à « *un organisme vivant dont les cellules se renouvellent perpétuellement* ».

¹¹⁶⁵ LINZ J., *opus cit.*, p. 62.

¹¹⁶⁶ *Idem*, p. 60.

Dans ces partis la vie quotidienne est « *organisée par d'innombrables règles. Des normes écrites sont constamment promulguées, d'énormes dossiers sont constitués, des canaux acheminent les décisions et les officiels du parti contrôlent l'appareil* »¹¹⁶⁷. L'appartenance au parti peut jouer un rôle direct dans la vie professionnelle et sociale : le PNF exerce un contrôle sur les individus « *localement par l'intermédiaire des secrétariats des faisceaux ou des secrétariats fédéraux et sur le plan national par le biais du secrétariat administratif et du secrétariat politique* » ; ce contrôle s'exerce sur « *les embauches, les nominations, les promotions et les attributions des charges* »¹¹⁶⁸ au sein de l'Etat et des établissements publics.

Ces partis imposent aussi leur marque sur l'ensemble du champ social au travers des organisations affiliées : de nombreuses organisations sont créées par ces partis, qu'il s'agisse de groupes professionnels, de groupes d'intérêt ou encore de syndicats, d'organisations sportives ou encore de femmes.

Enfin, ces partis institutionnalisent la violence au travers « *d'organisations paramilitaires* », les plus élaborées ayant été les milices du parti nazi, la S.A. et la S.S. « *véritable armée de parti, parallèle à celle de l'Etat mais sans en subir le contrôle ni l'influence* »¹¹⁶⁹.

2. Centralisme démocratique et démocratie libérale

Le PCF s'est d'abord inscrit dans cette logique en se situant en opposition au régime libéral dans lequel il se développait (a) ; fondé sur le principe du centralisme démocratique, il a cependant été contraint de l'abandonner, sous l'influence du modèle libéral (b).

a) Le PCF : un parti en opposition au modèle libéral

Le PCF de l'après-guerre se présente comme un parti en opposition au modèle libéral, comme l'attestent le contrôle et l'influence qu'exercent sur lui les instances dirigeantes du Parti communiste soviétique : déjà, au moment de l'uniformisation des différents partis communistes sous le *Komintern*¹¹⁷⁰, le PCF avait constitué « *l'un des*

¹¹⁶⁷ *Idem*, p. 59.

¹¹⁶⁸ DORMAGEN J.-Y., *opus cit.*, p. 211. Pour approfondir : pp. 210-237.

¹¹⁶⁹ LINZ J., *opus cit.*, p. 78.

¹¹⁷⁰ *Cf. infra.*

meilleurs laboratoires d'expérimentation en Europe occidentale de l'ensemble de ces règles de fonctionnement et d'organisation »¹¹⁷¹.

A partir de 1947, en raison de sa participation au *Kominform*¹¹⁷² au sein duquel il souhaite jouer un rôle clé, le PCF renforce sa discipline. Le parti recherche l'efficacité et impose une « *vérité officielle* » ainsi qu'un « *mode d'agir unique* » et les accusations de trahison se multiplient : la pratique de « l'épuration » est alors parée de toutes les vertus¹¹⁷³. En outre, le secrétaire à l'organisation est chargé de « *réorganiser l'appareil clandestin et de mettre sur pied un réseau d'agents d'information et d'influence dans les secteurs de l'Etat et dans d'autres partis* »¹¹⁷⁴. Le parti dispose aussi d'organisations qui lui sont directement affiliées, telles l'Union des femmes françaises, l'Union de la jeunesse républicaine de France, dont le but est de recruter plus largement que la Jeunesse communiste, les Vaillants et les Vaillantes qui regroupent des enfants, le Secours populaire ou encore l'Association France-URSS¹¹⁷⁵.

Soucieux de former ses cadres, le parti a mis en place des dispositifs de formation permanente, tels que des conférences ou des cours par correspondance mais surtout « *un réseau d'écoles ayant pour objet de donner à des militants sélectionnés une introduction systématique à la doctrine* » : des « *écoles élémentaires* », des « *écoles fédérales* » dispensent des cours du soir, des « *écoles fédérales permanentes* » dispensent une formation durant quinze jours et les « *écoles centrales* » donnent une formation de un à quatre mois¹¹⁷⁶.

« *Parti-société* », le PCF est « *porteur d'un modèle social* » : le parti lui-même est une « *première esquisse* » de ce modèle, par son organisation et ses pratiques internes¹¹⁷⁷. Maurice Thorez revendique pour son parti un statut particulier : il n'est,

¹¹⁷¹ LAZAR M., « Le parti et le don de soi », *Vingtième Siècle. Revue d'histoire*, n° 60, octobre-décembre 1998, p. 37.

¹¹⁷² Littéralement « Bureau d'information communiste » : organe de coordination entre les partis communistes européens mis en place par Joseph Staline en 1947.

¹¹⁷³ COURTOIS S., LAZAR M., *Histoire du Parti communiste français*, Paris, PUF, coll. Thémis Histoire, 2000, pp. 272-274. La logique du parti change : désormais la qualité du recrutement prime sur la quantité.

¹¹⁷⁴ *Ibidem*.

¹¹⁷⁵ COURTOIS S., LAZAR M., *opus cit.*, p. 247.

¹¹⁷⁶ KRIEGEL A., *Les communistes français. Essai d'ethnographie politique*, Paris, Seuil, 1968, p. 180.

¹¹⁷⁷ KRIEGEL A., *opus cit.*, p. 95.

selon lui, « *pas un parti comme les autres* »¹¹⁷⁸. Nombreux sont les auteurs qui ont comparé le parti à un ordre religieux : pour Annie Kriegel, l'appareil du parti est « *aux militants communistes ce que le clergé est au peuple chrétien* »¹¹⁷⁹. Appartenir au PCF et y exercer des responsabilités nécessite en effet un « *engagement total* »¹¹⁸⁰, qui en plus de proposer un modèle global d'explication du monde, « *imprègne* » l'ensemble de la vie sociale des militants. L'ensemble des organisations affiliées et les multiples manifestations, événements et fêtes liés à la vie du PCF (kermesses communistes, les pique-niques, les séances de cinéma...) ¹¹⁸¹ dessinent « *les contours d'une contre-société* »¹¹⁸².

b) *L'abandon du principe du centralisme démocratique*

Au sein du PCF, « *la révérence à l'égard des échelons supérieurs atteignait un degré qu'on ne retrouve sans aucun doute que dans très peu d'institutions* » : le sens de la hiérarchie est aigu, et « *la distance qui sépare les dirigés des dirigeants fait que les premiers sont systématiquement tenus dans l'ignorance des décisions qui les concernent* »¹¹⁸³.

Les divisions structurelles du parti ont été décidées par le comité central du parti en 1924, l'organisation en cellules, rayons, régions et comité central se réclamant à l'origine de la conception léniniste du centralisme démocratique¹¹⁸⁴ qui implique centralisation et discipline. Le centralisme démocratique repose sur quatre piliers essentiels. Il s'agit tout d'abord du rapport de dépendance hiérarchique entre les différents échelons, l'ensemble des décisions prises à un niveau supérieur faisant l'objet d'une « *exécution obligatoire* » de la part de tous les échelons inférieurs, organes du parti ou simples militants. Ces rapports d'autorité sont renforcés par la « *structure pyramidale* » et la « *prédominance des liaisons verticales* » : chaque organisation locale ne communique qu'avec l'échelon supérieur, les liaisons entre les instances d'un même niveau n'étant pas autorisées au sein du parti ; elles ne peuvent à aucun moment se coordonner entre elles spontanément. L'interdiction de se regrouper en tendances organisées au sein du parti pour défendre une opinion

¹¹⁷⁸ Maurice Thorez, discours de clôture du XIIe congrès du PCF, 6 avril 1950.

¹¹⁷⁹ KRIEGEL A., *opus cit.*, p. 131.

¹¹⁸⁰ LAZAR M., *opus cit.*, p. 38.

¹¹⁸¹ DUVERGER M., *opus cit.*, p. 183.

¹¹⁸² LAZAR M., *opus cit.*, p. 38.

¹¹⁸³ VERDES-LEROUX J., « Le Parti Communiste Français. Une institution totale auto-perpétuée », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n° 36/37, 1981, p. 38.

particulière est aussi un principe fort du centralisme démocratique, la contestation de la ligne de la direction se trouvant, par là-même, affaiblie et régulièrement empêchée par l'exclusion des membres s'y livrant, accusés « *d'activité fractionnelle* ». Enfin, l'importance de la direction du parti et de son autorité se reflète dans l'interdiction faite à tout militant d'exprimer publiquement ses désaccords avec la ligne du parti, au motif que les décisions prises par le parti le sont à la majorité de ses membres et donc démocratiques¹¹⁸⁵.

Si le principe de sélection des dirigeants est l'élection, en réalité les congrès du parti ne sont que des « *chambres d'enregistrement* » et les instances supérieures exercent un contrôle systématique sur les listes de candidats établies par les échelons inférieurs¹¹⁸⁶. Avant que soit entamé le processus de déstalinisation, dans la seconde partie des années 1950, le statut de Maurice Thorez, alors secrétaire général du parti, relève du culte de la personnalité¹¹⁸⁷.

Le principe du centralisme démocratique sera finalement abandonné lors de l'adoption de nouveaux statuts à l'occasion du 28^e congrès du PCF en 1994. Le PCF doit se résoudre à se conformer au modèle de démocratie libérale : le Manifeste adopté lors de ce congrès affirme ainsi que « *parce qu'il considère que c'est dans la démocratie, c'est-à-dire l'intervention consciente du peuple, de chaque individu, que réside la solution aux problèmes posés [le parti] adopte des règles de vie entièrement conçues pour libérer les capacités d'initiative et de créativité des communistes, pour dépasser la coupure omniprésente dans notre société entre ceux qui décident et ceux qui exécutent, dirigeants et dirigés* ». Le texte reconnaît, par ailleurs, que le centralisme démocratique « *correspond à une conception du combat révolutionnaire qui fut celle du Parti communiste, qui n'est plus la sienne, et qui doit aujourd'hui être pleinement dépassée* »¹¹⁸⁸.

¹¹⁸⁴ KRIEGEL A., *opus cit.*, p. 135.

¹¹⁸⁵ LAVABRE M.-C., PLATONE F., *Que reste-t-il du PCF ?*, Editions Autrement, coll. CEVIPOF/Autrement, 2003, pp. 25-26.

¹¹⁸⁶ KRIEGEL A., *opus cit.*, p. 159.

¹¹⁸⁷ COURTOIS S., LAZAR M., *Histoire du Parti communiste français, opus cit.*, p. 272. Maurice Duverger produit en exemple le bulletin d'adhésion au PCF édité spécialement à l'occasion du cinquantième anniversaire de Maurice Thorez et sur lequel on peut lire « *J'adhère au Parti de Maurice Thorez* » ainsi que la lettre suivante « *Cher Maurice Thorez, je vous souhaite longue vie et bonne santé, et à l'occasion de votre cinquantième anniversaire, j'adhère...* » (DUVERGER M., *opus cit.*, pp. 260-261).

¹¹⁸⁸ Manifeste adopté lors du 28^e congrès du PCF qui a eu lieu du 25 au 29 janvier 1994.

Si l'évolution du PCF est le meilleur exemple de l'influence qu'ont exercé les valeurs de la démocratie libérale sur les partis héritiers des régimes communistes, le même type de préoccupation se retrouve lors de la dissolution de la Ligue communiste révolutionnaire (LCR) et de la fondation du Nouveau parti anticapitaliste (NPA) en 2009¹¹⁸⁹. Le préambule des statuts provisoires affirme qu'en raison du bilan ainsi que des leçons tirées du « *stalinisme* » et de « *toutes les expériences de bureaucratisation du mouvement ouvrier* », s'est manifestée une volonté de créer « *un parti qui rompe avec la tradition des structures hiérarchisées qui filtrent et étouffent la voix des militants* » et qui « *brise toutes les formes de professionnalisation de l'engagement politique* ».

Section 2. Au-delà de l'Etat

Tout comme les subdivisions internes de l'Etat peuvent avoir une répercussion sur celles des partis ou les partis chercher à englober l'Etat, la dimension internationale a des conséquences sur leur organisation : ils ont été poussés à adapter et modifier leurs structures pour tenir compte de l'ébranlement du cadre de l'Etat-Nation. Les partis politiques ont ainsi réagi à la mise en place d'un nouvel échelon politique au niveau européen (§1) et certains ont aussi porté leur action à l'échelle mondiale (§2), ce qui n'est pas sans conséquences sur leur ordre juridique interne.

§1. Les partis et la construction européenne

La mise en place de l'Union Européenne a entraîné un processus d'adaptation des partis nationaux (A) tout en favorisant la constitution de partis européens, qui demeurent cependant prisonniers de logiques nationales (B).

¹¹⁸⁹ La LCR a été dissoute par son 18^e congrès, le 5 février 2009, à l'occasion duquel le texte intitulé « Dépasser la LCR dans le NPA » a recueilli 87,2% des voix. Le congrès fondateur du NPA a lieu les 6,7 et 8 février 2009 après la tenue de congrès locaux. Le processus constituant « *a commencé par en bas* » (*Rouge*, n°2280, 25 décembre 2008) : le processus de préparation du congrès fondateur a consisté en un mécanisme d'aller retour de propositions et d'amendements entre des comités locaux et un collectif d'animation national (COUSTAL F., *L'incroyable histoire du nouveau parti capitaliste*, Paris, Démopolis, 2009, p.162).

A. *L'adaptation des partis nationaux*

Après avoir exposé les motifs incitant les partis à renforcer leur européanisation (1), on verra que ces adaptations restent minimales au regard du renforcement des institutions européennes (2).

1. *Les motifs de l'européanisation des partis*

Le concept d'européanisation est susceptible de recouvrir une multitude de significations¹¹⁹⁰ et doit être distingué de celui d'intégration ou encore d'harmonisation européenne. La définition fournie par Claudio M. Radaelli paraît pertinente : il s'agit des processus de construction, de diffusion et d'institutionnalisation des règles formelles et informelles, des procédures, des modèles de politiques, des manières de faire les choses et des croyances partagées ainsi que des normes qui sont d'abord définies et consolidées au travers de l'élaboration des politiques de l'Union Européenne puis incorporées à la logique des discours, identités, structures politiques et politiques publiques nationales¹¹⁹¹. Une autre manière de se pencher sur la question de l'« européanisation » des institutions est d'étudier le processus en le considérant comme imposé par le haut, dans la mesure où les institutions sont concernées et influencées par l'existence de l'UE, ou en considérant que les Etats membres et leurs institutions peuvent chercher à se servir de l'UE pour modeler leurs institutions et politiques¹¹⁹². Les deux approches se complètent et la doctrine rappelle que ces deux dimensions sont indissociables et doivent être toujours prises en considération¹¹⁹³.

¹¹⁹⁰ Cf. CARTER E., LUTHER K.R., POGUNTKE T., « European integration and internal party dynamics », in POGUNTKE T., AYLOTT N., CARTER E. *et al.* (ed.), *The Europeanization of National Political Parties, Power and organizational adaptation*, London, Routledge, 2007, pp. 3-6. Si certains ne vont considérer que le développement d'institutions ou de politiques au niveau européen ou encore la thématique de l'élargissement des frontières, d'autres vont aussi considérer l'impact du renforcement des institutions européennes au sein des institutions des états membres.

¹¹⁹¹ RADAELLI C.M., « The Europeanization of Public Policy », in FEATHERSTONE K., RADAELLI C.M. (dir.), *The Politics of Europeanization*, Oxford, Oxford University Press, pp.27-56 cité par SANCHEZ SALGADO R., WOLL C., « L'européanisation et les acteurs non étatiques », in PALIER B., SUREL Y. *et al.*, *L'Europe en action. L'européanisation dans une perspective comparée*, Paris, L'Harmattan, coll. Logiques Politiques, 2007, p. 150.

¹¹⁹² Ces outils d'analyses correspondent aux concepts anglo-saxons de *top-down* et *bottom-up*. Afin d'illustrer ce type d'analyse on peut relever que « les groupes d'intérêt économique sont souvent mieux placés pour faire facilement usage de l'UE alors que d'autres groupes d'intérêt sont plus souvent obligés de réagir à des pressions adaptatives venant de l'Europe » (SANCHEZ SALGADO R., WOLL C., *opus cit.*, p. 155).

¹¹⁹³ CARTER E., LUTHER K.R., POGUNTKE T., *opus cit.*, pp. 4-5.

L'accroissement des pouvoirs du Parlement européen vis-à-vis de la Commission et du Conseil des ministres ainsi que le renforcement de la dimension supranationale des institutions de l'UE, notamment par l'extension des domaines soumis au vote à la majorité qualifiée, ont poussé les partis à modifier leur organisation interne afin d'accorder davantage d'importance à la dimension européenne¹¹⁹⁴. Par ailleurs, l'UE intervient dans des domaines de plus en plus nombreux et de manière de plus en plus fréquente. Le modèle centré sur l'Etat-nation, dans lequel les partis politiques étaient traditionnellement habitués à intervenir, se transforme en un système à niveaux multiples: l'instauration de l'élection du Parlement européen au suffrage universel direct en 1979 a, par ailleurs, entraîné l'émergence de nouveaux acteurs, les députés européens.

Cependant, un ouvrage consacré à l'eupéanisation des partis politiques nationaux, fondé sur des études menées auprès de 30 partis en Autriche, Grande-Bretagne, France, Allemagne, Espagne et Suède et concernant les transformations des partis politiques nationaux causées par la mise en place et le renforcement des institutions européennes, montre que celle-ci est demeurée limitée¹¹⁹⁵: leur organisation interne n'a pas été particulièrement touchée par le renforcement des institutions de l'UE.

2. *Des adaptations organisationnelles minimales*

Les changements organisationnels au sein des partis politiques liés à leur nécessaire adaptation à l'UE sont, selon les résultats de l'étude évoquée plus haut, de deux types : formels et informels. Les changements « formels » demeurent modestes et concernent principalement des changements statutaires visant à relier la délégation du parti auprès du Parlement européen au parti national ou encore la création de postes permettant de renforcer les relations entre les acteurs européens et le parti. Ce type d'adaptation est davantage dû à la volonté de la direction des partis d'influencer la ligne politique de leurs députés au Parlement européen : le *Labour* britannique¹¹⁹⁶ a ainsi mis en place un système de relations qui permet, lorsqu'il est au pouvoir, de mettre en contact les députés européens avec les conseillers des ministères en charge

¹¹⁹⁴ *Idem*, p. 7.

¹¹⁹⁵ POGUNTKE T., AYLOTT N., CARTER E. *et al.* (ed.), *opus cit.*

¹¹⁹⁶ CARTER E., LADRECH R., « Government change, organizational continuity. The limited Europeanization of British political parties » *in* POGUNTKE T., AYLOTT N., CARTER E. *et al.* (ed.), *opus cit.*, p. 81.

du domaine dont ils s'occupent au sein du gouvernement. Certains partis ont créé une fonction spécifique de conseiller ou de porte-parole pour les affaires européennes¹¹⁹⁷ : le PS français a ainsi créé un poste spécifique de secrétaire national. Par ailleurs, les partis peuvent ouvrir leurs organes exécutifs à la présence d'un représentant des élus européens du parti ; dans d'autres cas, les députés européens sont dotés d'un droit de vote à l'occasion des congrès du parti. D'autres mesures sont plus informelles, telle la création de groupes de travail ou commissions qui regroupent les spécialistes des questions européennes et les responsables des partis.

Force est de constater que les partis nationaux sont très réticents à organiser en leur sein des sections spécialement consacrées aux questions européennes, les seules adaptations réelles visant le plus souvent à donner à l'exécutif du parti un regard sur le travail des députés européens dans le but d'influencer leur ligne. Cependant, ce lien varie en fonction des partis, et cela peut être dû aux traditions préexistantes : ainsi « *quand au PS le groupe est subordonné à la direction du parti, la relation est exactement inverse au sein du SPD* » et l' « *on remarque également que cette prépondérance de la direction du PS s'étend également aux députés européens. La majorité des députés européens SPD dispose [...] d'une large indépendance vis-à-vis des instances de direction nationale* »¹¹⁹⁸. Cette différence s'explique aussi par le fait qu'en France la règle est que les élus occupent alternativement des mandats à l'échelle nationale et européenne alors que les eurodéputés allemands se spécialisent davantage, ce qui encourage leur tendance à l'indépendance¹¹⁹⁹.

B. Des europartis cantonnés à des logiques intergouvernementales

La structuration de ces partis est liée aux particularismes institutionnels de l'UE (1) et leur logique de fonctionnement demeure encore largement nationale (2).

1. Structuration des partis et particularismes institutionnels de l'UE

Bien que disposant depuis 2003 d'un financement public, les partis politiques européens ou « europartis » peuvent adopter librement tout type de structures. Les partis européens n'ont cependant pas beaucoup évolué depuis le temps où Luciano Bardi écrivait

¹¹⁹⁷ LADRECH R., « Europeanization and national party organization. Limited but appropriate adaptation ? », in POGUNTKE T., AYLOTT N., CARTER E. *et al.* (éd.), *opus cit.*, p. 213.

¹¹⁹⁸ WIELGOSS T., *Le PS et le SPD face à la construction européenne*, Fondation Jean-Jaurès, avril 2003, p. 8.

¹¹⁹⁹ *Idem*, p. 19.

que « *les fédérations transnationales de partis demeurent des organisations peu développées* »¹²⁰⁰. Pourtant, « *la création des fédérations européennes de partis avant les premières élections directes du Parlement européen a été saluée comme un événement important pour le développement démocratique des Communautés européennes* »¹²⁰¹.

Ces partis peuvent être d'origine parlementaire, à l'image du Parti socialiste européen (PSE) créé en 1992 à l'initiative du groupe socialiste au Parlement européen¹²⁰², d'origine extérieure, à l'image du Parti européen des libéraux, démocrates et réformateurs (ELDR) constitué à l'initiative de l'Internationale libérale en 1972 en prévision de l'élection du Parlement européen au suffrage universel direct¹²⁰³, ou émaner directement de la volonté de différents partis d'une même famille idéologique de se regrouper : la Fédération européenne des partis verts (FEPV), dont l'origine remonte à la coordination européenne des partis verts mise en place en 1984 par neuf partis écologistes à l'approche des élections européennes, en est l'illustration¹²⁰⁴. Bien qu'ils aient adopté le nom de « parti », ces groupements « *fonctionnent toujours comme une organisation intergouvernementale : ils sont presque uniquement déterminés par l'identité et les décisions des partis membres* »¹²⁰⁵ : leurs identités « *ne sont pas subsumées dans une fédération par une identité commune* » et ces partis peuvent encore « *fonctionner sur la base du consensus, vu leur nature décentralisée et les multiples leaderships à l'intérieur du triangle incluant les partis membres nationaux, les groupes politiques au Parlement européen, le Comité des régions et les organisations européennes de partis* »¹²⁰⁶.

Même si « *à la suite des réformes des traités, les compétences des institutions supranationales [...] se sont considérablement accrues* » et que « *ces changements*

¹²⁰⁰ BARDI L., « Les perspectives des fédérations européennes des partis », in DELWIT P., KULAHCI E., VAN DE WALLE C. (éd.), *Les fédérations européennes de partis. Organisation et influence*, Bruxelles, Editions de l'Université de Bruxelles, coll. Sociologie politique, 2001, p. 231.

¹²⁰¹ BARDI L., *opus cit.*, p. 232.

¹²⁰² MOSCHONAS G., « Le parti des socialistes européens. Une genèse difficile », in DELWIT P., KULAHCI E., VAN DE WALLE C. (éd.), *opus cit.*, p. 91.

¹²⁰³ SANDSTRÖM C., « Le parti européen des libéraux, démocrates et réformateurs. De la coopération à l'intégration », in DELWIT P., KULAHCI E., VAN DE WALLE C. (éd.), *opus cit.*, p. 126.

¹²⁰⁴ VAN DE WALLE C., « La fédération européenne des partis verts : une organisation plutôt européenne qu'écologiste ? », in DELWIT P., KULAHCI E., VAN DE WALLE C. (éd.), *opus cit.*, p. 142.

¹²⁰⁵ WIELGOSS T., *opus cit.*, p. 3.

¹²⁰⁶ JOHANSSON K.M., « Vers une théorie des fédérations européennes de partis », in DELWIT P., KULAHCI E., VAN DE WALLE C. (éd.), *opus cit.*, p. 31.

*institutionnels, ayant un impact sur « les règles du jeu », ont joué un rôle de catalyseurs dans l'optique d'une coopération plus étroite entre les partis politiques »*¹²⁰⁷, le système politique européen « ne présente que très peu d'incitations au développement d'organisations partisans »¹²⁰⁸ : celles-ci s'adaptent au mode de gouvernance européenne, encore très dépendant des appareils nationaux, et fonctionnent encore largement suivant une logique intergouvernementale, les décisions importantes étant prises par consensus même quand le vote majoritaire est permis. Les partis se limitent souvent à « fournir une plateforme européenne à la parade des chefs de partis nationaux, leur octroyant ainsi une occasion supplémentaire de bénéficier d'une publicité nationale dans un contexte international »¹²⁰⁹.

Par ailleurs, les partis organisent régulièrement des « conférences de *leaders* » afin de coordonner les positions des différents gouvernements avant la tenue des Conseils européens¹²¹⁰. Pour que les partis européens soient de réelles fédérations de partis, il faudrait « davantage de transfert de souveraineté des partis nationaux »¹²¹¹. Même s'ils ont chacun leur particularité, les partis européens restent des partis « à centre faible et à structures territoriales très autonomes »¹²¹².

2. Une logique demeurant nationale

La persistance de la dimension nationale des partis européens apparaît clairement lors de la constitution des listes pour les élections européennes qui demeure totalement contrôlée par les partis nationaux. La construction des programmes politiques des partis européens se fait encore sur la base du « plus petit dénominateur commun » et c'est « seulement à l'approche des élections européennes que [les partis] tentent d'établir un « manifeste » commun »¹²¹³, textes qui ne sont pas systématiquement repris par les partis nationaux. Quant aux règles de vote au sein des instances de décision des partis, elles exigent dans de nombreux cas le consensus bien qu'il y ait autant de modèles

¹²⁰⁷ JOHANSSON K.M., *opus cit.*, p. 23.

¹²⁰⁸ ROA BASTOS F., « Entre autonomisation et légitimation : la structuration de la vie politique communautaire au prisme des « partis politiques au niveau européen » », *Politique européenne*, n°29, 2009/3, p. 130.

¹²⁰⁹ PRIESTLEY J., « Les partis politiques européens : le chaînon manquant », *Policy Paper*, n° 41, Notre Europe, octobre 2010, p. 37.

¹²¹⁰ ROA BASTOS F., « Des partis politiques au niveau européen ? », *Notre Europe*, Mai 2009, p. 27.

¹²¹¹ JOHANSSON K.M., « Vers une théorie des fédérations européennes de partis », *opus cit.*, p. 31.

¹²¹² MOSCHONAS G., *opus cit.*, p. 101.

¹²¹³ WIELGOSS T., *opus cit.*, p. 3.

d'organisation que de partis, ce qui rend délicate toute généralisation¹²¹⁴. Dans la pratique, prévalent encore les considérations nationales et intérêts des partis membres même lorsque ceux-ci vont à l'encontre du parti européen auquel ils appartiennent : ainsi le choix du *Labour* britannique, des partis socialistes espagnols et portugais d'appuyer la candidature de Jose Manuel Durao Barroso, pourtant candidat du Parti populaire européen (PPE), à la tête de la Commission européenne en 2009, alors même qu'il avait été décidé lors d'un congrès du PSE antérieur que celui-ci présenterait son propre candidat¹²¹⁵.

Il est généralement prévu que ce sont les partis politiques nationaux qui adhèrent aux partis européens : l'adhésion individuelle est souvent restreinte lorsqu'elle est inscrite dans les statuts¹²¹⁶. Les adhérents des organisations membres ne jouent donc aucun rôle dans la prise de décision ce qui fait qu'ils ne développent que rarement un sentiment d'appartenance vis-à-vis du parti¹²¹⁷ : ainsi parce qu'ils « *ne recrutent, ni ne forment, ni ne mobilisent les adhérents* », les partis européens appartiennent d'une certaine manière à la catégorie des « *partis indirects* »¹²¹⁸. Mais l'adhésion individuelle et le droit de vote ne sont pas les seuls moyens par lesquels les adhérents des partis nationaux peuvent influencer sur les décisions prises : si le PSE ne prévoit pas d'adhésion individuelle, la volonté d'accorder davantage de poids aux adhérents des partis membres se fait sentir ; ceux-ci ont, par exemple, été associés à la rédaction du *Manifesto*, programme électoral commun, lors de la campagne des élections européennes de juin 2009, par des contributions via internet ou encore par des réunions organisées au niveau local par les partis nationaux¹²¹⁹. De même, ce parti a organisé en novembre 2011 à Bruxelles, la première « convention »

¹²¹⁴De nombreux auteurs, pour étudier l'organisation des partis politiques européens font appel au modèle établi par Oskar Niedermayer au sujet des organisations partisans transnationales et qui distingue trois types de relations possibles : le contact, la coopération et l'intégration. Francisco Roa Bastos a étudié l'organisation des partis politiques européens suivant ce modèle de manière systématique dans son article « Des partis politiques au niveau européen ? » précité.

¹²¹⁵PRIESTLEY J., *opus cit.*, p. 41.

¹²¹⁶Le PPE, par exemple, réserve cette possibilité uniquement aux parlementaires européens (Article 5, *Statuts de l'association internationale sans but lucratif «parti populaire européen»*, adoptés par le congrès PPE du 10 décembre 2009), le Parti vert européen s'il accorde la possibilité d'adhérer à d'autres catégories d'individus en différenciant leur statut, tels que les donateurs, les membres honoraires mais aussi les supporters qui sont « *every person who wishes to join Green structures on this European level and accepts the Green Charter of the European Green Party* » mais aucun de ces membres individuels ne bénéficient du droit de vote au sein du parti (Article 6, *Statuts du Parti Vert Européen*, Juin 2008). Le PSE quant à lui ne prévoit tout simplement pas cette possibilité.

¹²¹⁷PRIESTLEY J., *opus cit.*, p. 37.

¹²¹⁸MAGNETTE P., « Les contraintes institutionnelles au développement des partis politiques européens », in DELWIT P., KULAHCI E., VAN DE WALLE C. (éd.), *opus cit.*, p. 59.

¹²¹⁹PRIESTLEY J., *opus cit.*, p. 39.

ouverte à tous les adhérents des partis membres et organisations associées, réunis en ateliers de travail et qui a rassemblé 2000 participants.

Prenant acte des évolutions institutionnelles de l'UE qui accorde un rôle nouveau au Président de la Commission européenne, et souhaitant « *politiser davantage encore le débat européen* » en se présentant « *comme une famille politique unie, cohérente et moderne* », le PSE a décidé, lors de son congrès en 2009, d'élire un candidat commun pour briguer la Présidence de la Commission européenne pour les élections européennes de 2014. Une résolution, adoptée par le conseil du parti le 24 novembre 2011, en détermine les modalités : le processus « *ouvert et transparent* » devra « *respecter les traditions [des] différents partis membres* », être « *cohérent* » et « *permettre la concurrence* » entre les candidats. Pour se présenter, il faudra être nommé par un parti ou une organisation membre à part entière du PSE et être parrainé par 15% des partis ou organisations membres ; une commission électorale, composée des représentants de chaque candidat, sera chargée de contrôler l'impartialité du processus. Une fois la liste des candidats établie, chaque parti et organisation membre de plein droit organisera un vote « *selon sa propre méthode interne de prise de décision* », dans la mesure où celle-ci inclut une consultation directe ou indirecte des membres et la ratification du résultat par un organe démocratiquement élu. Le candidat sera désigné lors du congrès du PSE en appliquant le principe de la proportionnalité des votes au sein de chaque délégation et de la pondération des votes suivant la règle définie pour calculer le nombre de délégués au congrès du PSE¹²²⁰. Si aucun des candidats n'atteint la majorité absolue, un second tour est organisé entre les deux premiers candidats lors du congrès par scrutin public¹²²¹.

§ 2. *L'internationalisation*

Les partis nationaux ont mis en place des Internationales (A) au sein desquelles ils se regroupent en fonction de leur famille idéologique. D'autres partis peuvent souhaiter que leur action politique ait, de manière plus directe, un impact à l'échelle

¹²²⁰ Un exemple est fourni dans le texte : soit un parti X qui dispose de 10 voix au congrès du PSE, si le candidat A obtient 60% des voix dans le parti X et le candidat B 40%, le candidat A disposera de 6 voix au congrès du PSE et le candidat B en aura 4.

¹²²¹ Résolution du PSE « Choisir notre candidat commun en 2014, adoptée au conseil du PSE le 24 novembre 2011.

internationale et ont été amenés à créer des organisations mondialisées plus structurées (B).

A. Les Internationales de partis

Les Internationales de partis sont des rassemblements de partis (1) mais elles sont organisées par des statuts qui les rapprochent du modèle de la fédération (2).

1. Des collectivités de partis

Le contexte institutionnel dans lequel évoluent les Internationales de partis est particulier dans la mesure où elles ne sont pas en prise directe avec un Etat.

Une organisation forte est nécessaire pour que vive une Internationale de partis car c'est uniquement à cette condition qu'elle peut s'affirmer dans le champ politique : c'est pourquoi ces organisations « *mettent en œuvre d'abondants moyens d'action afin de diffuser, promouvoir, fortifier, la culture internationaliste auprès des partis* »¹²²². En l'occurrence, « *l'ensemble social internationaliste n'est pas une collectivité qui se donne une organisation mais une organisation qui se cherche une collectivité* »¹²²³. Elle ne se structure pas à partir d'une réalité existante, « *mais s'offre comme structure déjà opérationnelle, attendant les adhésions qui viendront lui donner vie* »¹²²⁴.

La question qui se pose à une organisation de ce type est celle du niveau d'encadrement auquel elle doit se limiter ou encore de savoir qui doit être directement concerné par ses règles : les individus, les individus au travers des partis ou uniquement les partis ? Dans le cas des Internationales, ce sont les partis qui sont en général directement concernés : il peut cependant exister des structures partisans internationales qui permettent l'adhésion directe des individus à l'image du *Transnational Radical Party* ; mais la nature même de ce groupement se conforme davantage à la définition « d'un mouvement » politique qu'à celle d'un véritable parti¹²²⁵.

L'Internationale est le moyen pour les partis de donner à leurs combats une résonance internationale, en se raccordant aux partis qui appartiennent à la même

¹²²² LERUDE O., *Histoire de l'internationalisme : l'internationalisme des partis politiques européens*, Thèse de science politique, Université Paris II, 2001, p. 113.

¹²²³ *Idem*, p. 136.

¹²²⁴ *Idem*, p. 125.

¹²²⁵ *Idem*, p. 122.

famille idéologique. Afin de comprendre quelles sont les contraintes auxquelles se soumettent alors les partis, il est nécessaire d'en identifier les différentes formes. Tout comme chaque parti dispose de son mode d'organisation propre, les Internationales sont construites différemment ; cependant, elles disposent de certaines caractéristiques communes. Olivier Lerude a dégagé trois modèles : « *le modèle internationaliste, lié au contexte de l'Etat-nation, le modèle transnational, lié au contexte de la construction européenne et le modèle réticulaire, lié au contexte de la régionalisation/mondialisation* »¹²²⁶.

Dans le modèle inter-nationaliste, l'Internationale n'interfère pas « *avec l'autonomie organisationnelle des partis politiques membres* » ; elle n'est pas une force de proposition indépendante mais davantage un lieu de formalisation d'un consensus. C'est une structure d'encadrement du débat qui ne dispose pas de pouvoir de décision propre : les textes qui émanent des négociations entre les partis membres sont tout au plus des recommandations ; elle n'est pas non plus dotée d'une instance disciplinaire¹²²⁷.

Dans le modèle transnational, l'Internationale regroupe des partis qui, tout en restant indépendants les uns des autres, souhaitent se lier en ce qui concerne les thèmes qui « *nécessitent un changement d'échelle et peuvent trouver de meilleures solutions dans une logique transversale* »¹²²⁸. L'Internationale est mise en place par les partis qui en ressentent la nécessité : dotée d'instances de débat et de décision propres, elle existe de « *manière autonome* » ; son organisation est donc constituée d'instances de représentation comme un secrétariat et un bureau, et même d'une présidence, et d'instances de décision. Elle dispose aussi de moyens de coercition sur les partis membres, par exemple d'un pouvoir d'exclusion. L'intégration des partis peut être renforcée par la règle de la décision majoritaire et la portée contraignante donnée à certains textes. L'organisation peut avoir des bureaux dans chacun des Etats des partis membres et les listes nationales des partis se revendiquer du parrainage de l'organisation¹²²⁹.

¹²²⁶ *Idem*, p. 132.

¹²²⁷ *Idem*, pp. 152-157.

¹²²⁸ *Idem*, pp. 166-167.

¹²²⁹ *Idem*, pp. 166-170.

Dans le modèle réticulaire, l'Internationale va assumer elle-même en tant que structure propre tous les rôles, notamment celui de la production doctrinale qui ne s'effectue plus au niveau des partis. La direction de l'organisation « *n'est plus une instance de coordination, paritaire et représentative des membres* » : elle dispose de structures proches du modèle étatique dont les membres sont désignés sur le critère de la compétence et non « *en fonction d'équilibres internationaux* » ; elle est dotée de structures disciplinaires fortes et décentralisées¹²³⁰.

2. Des statuts s'approchant du modèle fédératif

Il est intéressant de se pencher sur les statuts des Internationales de partis pour voir dans quelle mesure les partis se trouvent soumis à leur ordre juridique après leur affiliation. La comparaison des statuts de trois Internationales telles que l'Internationale démocrate chrétienne¹²³¹ (IDC), l'Internationale libérale (IL) et l'Internationale socialiste (IS)¹²³² est, à cet égard, éclairante¹²³³.

Alors que l'IL et l'IS se décrivent comme des associations de partis et d'organisations politiques, l'IDC se présente comme une « *fédération internationale de partis* ». Dans les trois Internationales cependant, les décisions sont prises en suivant la règle majoritaire : il n'y a aucun organe au sein duquel l'unanimité est requise, ce qui rapproche ces modèles de la fédération plutôt que de la confédération. Au sein des congrès ou assemblées générales, la règle est celle d'un parti une voix au sein de l'IS¹²³⁴, alors que l'IDC et l'IL accordent des voix supplémentaires en fonction des résultats électoraux des partis aux élections législatives de leur pays, du pourcentage de votants mais aussi du nombre de voix obtenues. Plus le parti a d'audience dans son pays ou plus le nombre d'individus ayant voté pour lui est important – ce qui est susceptible d'avantager les partis des grands pays- plus le parti a de poids au sein de l'Internationale.

¹²³⁰ *Idem*, pp. 178-182.

¹²³¹ Le C étant aujourd'hui aussi utilisé pour « *Centriste* ».

¹²³² Il existe peu de travaux récents sur les Internationales de partis, mais l'on peut citer cependant concernant l'IS : DEVIN G., *L'internationale socialiste. Histoire et sociologie du socialisme international (1945-1990)*, Paris, PFNSP, 1993.

¹²³³ Les statuts qui ont servi de référence sont les *Statuts de l'Internationale Démocrate-Chrétienne*, adoptés par l'assemblée générale du 8 juin 1995, la « *Constitution* » de l'*Internationale Libérale*, adoptée au Caire en octobre 2009, les *Statuts de l'Internationale Socialiste*, tels que publiés sur www.internationalesocialiste.org au 12 mars 2011.

¹²³⁴ Certains partis n'ont que le statut de « *consultatif* » ou « *observateurs* » qui ne leur confère pas le droit de vote.

L'ensemble des pays membres doivent être représentés dans les organes politiques de chacune des internationales : le conseil pour l'IS, le bureau politique pour l'IDC et le comité exécutif pour l'IL. Cependant, le comité exécutif de l'IDC, qui est plus restreint que son bureau politique et qui réunit le président, le secrétaire général, les cinq vice-présidents, le trésorier et cinq autres membres n'est pas désigné en fonction d'un critère géographique ; il est seulement prévu que les cinq membres supplémentaires, élus par le bureau politique, le soient afin que les fédérations régionales de partis soient équitablement représentés. L'IL prévoit en revanche un rééquilibrage géographique au sein de son bureau si à la suite de l'élection de celui-ci l'ensemble des régions du monde explicitement désignées par les statuts ne sont pas représentées : est alors invité à participer, mais sans droit de vote, un représentant des partis de la région concernée¹²³⁵. On trouve aussi au sein de l'IS une instance « le comité d'éthique », composé de quinze partis membres, qui n'est pas désigné, dans les statuts au moins, selon des critères géographiques.

Le fait que certaines instances de l'organisation ne réunissent pas l'ensemble des partis mais des représentants pour lesquels ceux-ci, et les autres organisations membres des Internationales, ont voté montre que les Internationales disposent d'organes propres qui ont un pouvoir de décision auxquels les partis se soumettent.

En matière disciplinaire, les sanctions peuvent être la suspension ou l'exclusion. Seuls les statuts de l'IL en précisent les motifs : sont susceptibles d'être suspendus ou exclus de l'IL les partis qui ne représentent pas de manière adéquate les idées libérales dans leur pays ou qui ont perdu le support électoral et le poids politique requis pour être des représentants significatifs de l'opinion libérale. C'est toujours le congrès ou l'assemblée générale, c'est-à-dire l'instance souveraine de l'organisation, qui tranche en dernier ressort sur les sanctions.

Par ailleurs l'affiliation à l'Internationale n'est pas automatique : c'est à l'instance souveraine de l'entériner. L'IL interdit, en outre, l'affiliation de partis qui appartiendraient déjà à d'autres internationales de partis- un sort particulier étant réservé aux organisations régionales. En revanche, plusieurs partis du même pays peuvent adhérer à l'IL, sous réserve de l'accord du premier parti ayant adhéré.

¹²³⁵ Sont ainsi distingués : l'Afrique Sub-saharienne, le Moyen-Orient et l'Afrique du Nord, la zone Asie-Pacifique, l'Europe, l'Amérique Latine, l'Amérique du Nord.

B. Le parti mondialisé

Pour illustrer la possibilité pour les partis politiques d'adapter leurs structures au combat politique au niveau mondial, on peut prendre l'exemple du *Komintern* qui a pu apparaître comme un parti mondial centralisé (1), intention qui s'est traduite notamment par la volonté d'harmoniser l'ensemble des partis composant son organisation (2).

1. Un parti mondial centralisé

La IIIe Internationale, l'Internationale Communiste (IC) ou *Komintern*, a été conçue pour répondre aux besoins des promoteurs de la révolution mondiale donc comme un « *parti mondial* » doté « *d'institutions ramifiées destinées à appuyer et à relayer son action* »¹²³⁶. Le congrès fondateur qui a lieu à Moscou le 2 mars 1919 confie la direction de l'IC à un « *comité exécutif* » qui se compose « *d'un représentant de chaque parti communiste des pays les plus importants* » : sont ainsi appelés à envoyer immédiatement leur représentant les partis de Russie, d'Allemagne, d'Autriche allemande, de Hongrie, de la Fédération des Balkans, de Suisse et de Scandinavie¹²³⁷. Les partis communistes des différents pays, bien que souvent faibles, paraissent donc appelés à jouer un rôle équivalent au sein de la nouvelle organisation.

Les règles statutaires votées lors du IIe congrès, en 1920, seront rapidement contournées et modifiées : on assiste à une centralisation croissante du pouvoir au sein de l'organisation qui va aboutir à l'étouffement de toute forme de démocratie interne. Il avait été décidé en 1920 que le « *congrès mondial* », en tant qu'instance suprême devrait se réunir une fois par an afin d'examiner et de résoudre « *les questions essentielles de programme et de tactique ayant trait à l'activité de l'Internationale Communiste* »¹²³⁸ ; « *progressivement, l'impulsion et la direction effective de l'IC sont transférées à des organismes plus restreints qui fonctionnent avec un personnel permanent résidant à Moscou* »¹²³⁹ et la convocation des congrès se fait de plus en plus rare : il faudra compter quatre années entre le Ve et le VIe congrès en 1928 et le congrès suivant n'aura lieu que sept ans plus tard. Les sessions

¹²³⁶ WOLIKOW S., *L'Internationale Communiste (1919-1943). Le Komintern ou le rêve déchu du parti mondial de la révolution*, Paris, Les Editions de l'Atelier, 2010, p. 6.

¹²³⁷ LERUDE O., *opus cit.*, p. 742.

¹²³⁸ *Statuts de l'Internationale Communiste*, adoptés au IIe congrès, cités par WOLIKOW S., *opus cit.*, p. 26.

¹²³⁹ WOLIKOW S., *opus cit.*, p. 26.

du comité exécutif, dont la composition a été élargie en raison de l'augmentation du nombre de partis membres de l'IC, se substituent aux congrès. Parallèlement, les pouvoirs du comité exécutif sont renforcés au détriment des partis communistes nationaux qui deviennent peu à peu de simples « *sections nationales d'un parti mondial centralisé* » : dès le III^e congrès « *il est précisé que les comités centraux des partis doivent être subordonnés au Comité exécutif du Komintern* »¹²⁴⁰. Entre les secrétariats régionaux, le secrétariat politique et les différentes commissions qui la constituent, la direction du *Komintern* est composée d'un nombre pléthorique de membres, évolution due à une véritable « *prolifération administrative* ».

Un autre signe de la centralisation progressive de ce parti « mondial », souligné par Serge Wolikow, est l'évolution du rôle et du statut des « envoyés » de l'IC chargés de suivre les congrès des partis nationaux : leur fonction évolue au fur et à mesure que s'accroît le contrôle de la direction de l'IC sur les différents partis, sous l'influence notamment du Parti communiste russe. Rapidement ce sont des « délégués permanents » du comité exécutif qui sont envoyés auprès des partis nationaux et qui « *participent à la direction des partis communistes pour veiller à ce que ceux-ci mettent en œuvre la ligne de l'IC* » : ils participent à l'organisation même des partis en intervenant dans la sélection des cadres dont certains peuvent être envoyés entre 18 mois à deux ans à Moscou pour intégrer « *l'Ecole léniniste internationale* »¹²⁴¹.

Finalement, point d'orgue de ce mouvement de centralisation, les réunions du comité exécutif seront supplantées par celles du présidium, bureau politique restreint, et les secrétariats régionaux supprimés et remplacés par des secrétariats « personnels » concentrant le pouvoir entre les mains d'un nombre limité de dirigeants du parti. Les dirigeants des partis nationaux sont directement convoqués devant le présidium de l'IC. Les représentants du parti russe ont la mainmise sur l'IC à partir de 1936 : dès lors s'engage la « *stalinisation* »¹²⁴² de ses structures, ce qui signe la fin de l'idée d'un véritable « *parti mondial* » ; le parti est mis au service des « *préoccupations de l'Etat soviétique et notamment de sa politique*

¹²⁴⁰ *Idem*, pp. 27-28.

¹²⁴¹ *Idem*, pp. 29-30.

¹²⁴² *Idem*, p. 30.

internationale »¹²⁴³, peu à peu « *la vie démocratique de l'organisation décline puis cesse complètement* »¹²⁴⁴.

2. *L'harmonisation des composantes*

Le IIe Congrès de l'IC, en 1920, énonçait 21 conditions que devaient remplir les partis pour pouvoir adhérer à la IIIe Internationale¹²⁴⁵. Parmi ces conditions, l'on trouve des conditions liées à l'idéologie - concernant par exemple le bon usage de la rhétorique de la « *dictature prolétarienne* », la lutte contre le « *social-pacifisme* », la rupture avec le réformisme ou encore l'anticolonialisme- des conditions liées à l'activité des partis – la « *nécessité absolue de mener une propagande et une agitation systématique et persévérante parmi les troupes* », d'être présent dans les campagnes, dans les syndicats- mais aussi à leur organisation : ces conditions concernent à la fois les structures et les membres et l'une d'entre elles impose aux partis l'adoption de la dénomination « Parti communiste ». En ce qui concerne les structures, les conditions d'admission à l'IC imposaient aux partis membres de « *créer partout, parallèlement à l'organisation légale, un organisme clandestin, capable de remplir au moment décisif son devoir envers la révolution* » et de soumettre la presse du parti au comité central du parti. La disposition la plus importante concernant la structure des partis est celle énoncée par la condition n°12 qui impose l'adoption par les partis appartenant à l'IC du principe du « centralisme démocratique » : « *le Parti communiste ne pourra remplir son rôle que s'il est organisé de la façon la plus centralisée, si une discipline de fer confinant à la discipline militaire et si son organisme central est muni de larges pouvoirs, exerce une autorité incontestée, bénéficie de la confiance unanime des militants* ». Par ailleurs, les décisions du congrès de l'IC ainsi que de son comité exécutif s'imposaient aux partis affiliés. En ce qui concerne les membres, il s'agissait de s'assurer de leur fidélité à la doctrine du parti, en excluant les adhérents qui rejettent la doctrine de l'IC mais aussi en se livrant à des « *épurations périodiques* », en subordonnant les parlementaires au comité central du parti ou encore en écartant des

¹²⁴³ *Idem*, p. 45.

¹²⁴⁴ *Idem*, p. 46.

¹²⁴⁵ Pour lire le détail de ces conditions se reporter à « Conditions d'admission dans l'Internationale communiste, IIe congrès de l'IC, Moscou, août 1920 », in LAZAR M., COURTOIS S., *Histoire du PCF*, Paris, PUF, 1995, pp. 54-57.

postes « *impliquant tant soit peu de responsabilité dans le mouvement ouvrier [...] les réformistes et les centristes et les remplacer par des communistes éprouvés* ».

A partir du Ve congrès, en 1924, on assiste à une « *bolchevisation* » des partis qui se traduit par une volonté de restructuration ; le bureau « *d'organisation* » de l'IC est chargé de mettre en œuvre la transformation des partis communistes, sur le modèle du parti russe : il s'agit « *d'une centralisation renforcée* » et d'un « *monolithisme proclamé* ». Cette réforme structurelle des partis est menée de manière « *précitée* »¹²⁴⁶ et s'accompagne « *de nombreuses exclusions de dirigeants qui marquent leur désaccord avec les nouveaux objectifs assignés aux partis communistes* »¹²⁴⁷. Cependant, de nombreux partis ont gardé les structures imposées à l'époque jusqu'aux années 1960 c'est-à-dire bien au-delà de la dissolution de l'IC.

* *

*

Conclusion du chapitre 1

Le contexte institutionnel dans lequel un parti choisit de s'inscrire a un impact sur les caractères de son ordre juridique interne. Dans le cadre de l'Etat, le parti a tendance, par mimétisme, à en reproduire les schémas principaux, par la mise en place d'une structure bureaucratique ou par sa structuration territoriale : si tous les partis ne se conforment cependant pas au modèle bureaucratique de la même manière, tout comme leur architecture ne se calque pas toujours parfaitement sur celle de l'Etat et de ses collectivités locales, ce cadre les contraint toutefois fortement. Les conditions d'organisation du pouvoir politique se répercutent aussi dans l'ordre juridique interne des partis et dans la répartition des pouvoirs en leur sein. Les modes de scrutin et les lois électorales influent notamment sur la répartition du pouvoir dans les partis des régimes libéraux : il n'y a cependant pas d'automatisme en la matière, l'équilibre et la répartition des pouvoirs à l'intérieur des partis politiques résultant d'une combinaison de facteurs. Lorsqu'ils doivent agir à l'échelle internationale, plusieurs s'options s'ouvrent aux partis : s'unir dans des structures au degré de

¹²⁴⁶ Il s'agit aussi d'un moyen de lutter contre l'influence de Léon Trotsky.

¹²⁴⁷ WOLIKOW S., *opus cit.*, p. 33.

fédéralisme plus ou moins élevé ou tenter de créer un parti intégré au niveau mondial ; les tentatives de création d'un parti mondialisé restent cependant exceptionnelles et l'exemple du *Komintern* montre que lorsqu'elles aboutissent c'est sous la forme autoritaire. Alors qu'au niveau européen l'intégration politique pourrait favoriser la création de véritables partis internationaux, les partis européens demeurent guidés par les intérêts nationaux de leurs composantes. Ainsi, si l'ordre juridique des partis s'inspire de l'ordre juridique étatique, ce mimétisme n'est pas automatique : il est tempéré par des facteurs idéologiques ou de stratégie politique.

Chapitre 2. Le mouvement d'adaptation

La légitimité démocratique des gouvernants ne repose plus seulement sur la souveraineté populaire exprimée par le suffrage universel mais aussi sur leur capacité à prendre en compte les demandes sociales et à montrer qu'ils savent répondre à une exigence nouvelle de démocratisation. Les partis politiques, pour rester dans le jeu, doivent, eux aussi, se conformer à ces attentes : très critiqués, accusés de ne jamais avoir su trouver une parade à la fameuse loi d'airain de l'oligarchie théorisée par Roberto Michels, ils recourent à des modifications statutaires pour faire évoluer leurs structures et leurs pratiques. Cette rénovation est nécessaire pour demeurer dans la compétition et se « *maintenir au cœur du système* »¹²⁴⁸ : elle fait aussi partie d'une stratégie électorale. Leur adaptation aux évolutions des principes et valeurs qui animent le droit étatique peut être postérieure aux modifications intervenues dans celui-ci ou les anticiper ; dans ce cas, elle les préfigure. Les partis peuvent ainsi se revendiquer comme avant-gardistes et considérer que la rénovation interne est un moyen « *de convaincre la société que [le parti] veut la transformer et la faire progresser* » en démontrant « *en permanence qu'il sait se réformer lui-même dans les crises qu'il traverse* »¹²⁴⁹.

La démocratisation de leurs règles de fonctionnement est pour les partis un moyen de se « *relégitimer* » et d'« *améliorer leur attractivité* ». Elle est aussi devenue « *un enjeu de lutte intra et inter-partisane* »¹²⁵⁰ : les partis sont attentifs aux innovations démocratiques mises en place dans les partis concurrents. Cependant, comme on va le voir, la démocratisation des pratiques au sein de chaque parti suit, le plus souvent, son propre rythme : il n'y a pas, en la matière, d'évolution mécanique, ni de modèles récurrents qui puissent être dégagés.

Les partis s'adaptent ainsi aux mutations sociales (Section 1) et à l'exigence de démocratisation (Section 2).

¹²⁴⁸ GRUNBERG G., HAEGEL F., *opus cit.*, p. 4.

¹²⁴⁹ MONTEBOURG A., *Rapport d'orientation sur la rénovation du Parti Socialiste*, 28 mai 2010, p. 3.

¹²⁵⁰ LEFEBVRE R., « Le sens flottant de l'engagement socialiste », in LEFEBVRE R., ROGER A. (dir.), *Les partis politiques à l'épreuve des procédures délibératives*, *opus cit.*, p. 105.

Section 1. Les mutations sociales

Dans les démocraties contemporaines, la représentation ne repose plus seulement sur les qualités du représentant mais encore sur la proximité avec le représenté. Les partis politiques, dont l'une des fonctions est de participer au jeu représentatif, doivent, eux aussi, répondre à ces nouvelles attentes. En cherchant à se conformer aux aspirations de la société, les partis se modernisent, s'adaptent tant aux évolutions technologiques qu'à l'évolution des idées. La volonté des partis de répondre aux mutations sociales se traduit donc par la quête d'une plus grande représentativité (§1) ainsi que par une nécessaire modernisation (§2).

§ 1. La quête d'une plus grande représentativité

La crise de la représentation n'épargne pas les partis : ceux-ci sont tenus d'adapter leur ordre juridique, en recherchant une plus grande proximité avec les citoyens (A). De nombreux exemples de la porosité entre la question de la rénovation de la vie politique et celle de la vie interne des partis peuvent être donnés (B).

A. La recherche de proximité

Cette recherche de proximité passe par la nécessité, pour les partis, d'infléchir leur ordre juridique interne en vue de parvenir à une meilleure représentativité. Les premiers, les partis se sont efforcés d'assurer l'insertion des jeunes dans le jeu démocratique¹²⁵¹ par la création de mouvements de jeunesse (1). Au delà, il s'agit, pour les partis, de tendre à une meilleure prise en compte des particularismes sociaux (2).

1. Les mouvements de jeunesse

Les statuts des partis comportent des dispositions spécifiques à cette tranche d'âge et qui témoignent d'une volonté d'assurer sa représentation (a). La question du lien de dépendance de ces mouvements de jeunesse avec le parti « adulte » est un enjeu important de leurs statuts (b).

¹²⁵¹ Ce n'est que bien plus tard que les institutions étatiques s'en préoccuperont par la mise en place par exemple d'un « parlement des enfants » ou dans d'autres pays de parlements de la jeunesse ou même de conseils municipaux des jeunes.

a) *Des organisations et des dispositions spécifiques*

En France, les « *groupements politiques et mouvements de jeunesse ont devancé l'Etat par l'intérêt porté aux jeunes* »¹²⁵² : des organisations politiques de jeunesse voient le jour dès le début du 20^e siècle, cependant c'est à partir des années 1930 que leur mise en place par les partis politiques se renforce et à la fin de la IV^e République, cette formule d'organisation est généralisée « *à toutes les formations présentes sur la scène électorale* ». La création d'organisations de jeunesse liées aux partis ou intégrées aux partis a connu des aléas car « *les partis et leurs dirigeants ont souvent agi sous la pression des circonstances* » et « *en tenant davantage de l'effet de mode et de la force d'entraînement que de considérations mûrement réfléchies* »¹²⁵³. Si le but affiché par les partis n'est pas clairement défini, l'on peut supposer qu'alors que se multipliaient les mouvements de jeunesse sous des formes très variées, les partis politiques avaient eux aussi intérêt à se doter des leurs propres.

L'âge des adhérents délimite le périmètre de ces groupements : cette condition figure dans les statuts qui en déterminent les limites. Pour adhérer aux Jeunes écologistes il faut être âgé de 15 à 30 ans au 1^{er} septembre de l'année en cours, les Jeunes populaires sont âgés de 16 ans à 30 ans non révolus, l'adhésion au Mouvement des jeunes socialistes (MJS) est ouverte de 15 ans jusqu'au « *jour de son 29^e anniversaire* » et « *tout adhérent atteint par la limite d'âge est réputé démissionnaire d'office le dernier jour de l'année civile de son 29^e anniversaire* ». Les statuts des Jeunes démocrates limitent l'adhésion aux membres du Modem âgés de 16 ans à 32 ans « *au plus* » ; cependant des dérogations peuvent permettre à des membres « *âgés de 33 et 34 ans* » de voter et se présenter à certaines élections « *lorsque les circonstances locales le justifient* »¹²⁵⁴. Il faut noter que les statuts du Mouvement des jeunes communistes de France (MJCF) se contentent d'énoncer dans leur article 1^{er} que « *peut adhérer au MJCF tout jeune ou étudiant qui le souhaite* ».

¹²⁵² BANTIGNY L., « Les jeunes, sujets et enjeux politiques », *Histoire@Politique. Politique, culture, société*, n° 4, janvier-avril 2008, www.histoire-politique.fr.

¹²⁵³ LE BEGUEC G., « Partis politiques et groupements de jeunesse », *Histoire@Politique. Politique, culture, société*, n° 4, janvier-avril 2008, www.histoire-politique.fr.

¹²⁵⁴ *Règlement intérieur des Jeunes écologistes*, art. 4, *Règlement intérieur des Jeunes populaires*, art. 1, *Statuts du MJS*, art. 6 et 6.2, *Statuts des Jeunes démocrates*, art. 4.

Les lieux du militantisme diffèrent selon ces organisations : le MJCF circonscrit son échelon local au lycée ou encore au centre d'apprentissage ou à l'université pour l'Union des Etudiants Communistes (UEC), structure propre des étudiants au sein du MJCF¹²⁵⁵. La représentation de leurs intérêts particuliers est précisée dans les statuts mêmes : il s'agit des « *enjeux propres à l'enseignement supérieur et aux luttes qui s'y développent* » pour l'UEC¹²⁵⁶, ou encore de « *l'étude des problèmes propres à la jeunesse, à l'accueil et à la formation des nouveaux adhérents* » et « *d'encourager l'engagement politique des jeunes* » pour les Jeunes démocrates¹²⁵⁷ ou d'être « *l'organisme de réflexion, d'action et d'intervention propre aux jeunes qui souhaitent œuvrer dans la jeunesse avec les socialistes* » pour le MJS¹²⁵⁸.

Mais ces groupements politiques de jeunesse se réfèrent toujours aux valeurs défendues par les partis politiques vers lesquels sont appelés à se diriger, par la suite, leurs adhérents : les Jeunes écologistes adhèrent « *aux valeurs et aux idées fondamentales d'Europe Ecologie Les Verts* », les Jeunes démocrates agissent « *dans le respect des objectifs généraux et de la charte des valeurs du Mouvement démocrate* », le MJS « *se reconnaît dans la déclaration de principes du Parti socialiste* » et les Jeunes populaires - mais leur cas est différent puisqu'il font partie intégrante de l'UMP- définissent leur orientations et objectifs politiques « *dans le respect des valeurs de l'Union* »¹²⁵⁹.

b) *L'enjeu du lien de dépendance*

Les liens affichés entre l'organisation « adulte » et l'organisation de jeunesse vont d'une totale dépendance assumée à une forme d'autonomie revendiquée. L'existence d'une organisation de jeunesse liée au parti est explicitement mentionnée dans les statuts de l'UMP, du PS et du PCF, alors qu'elle n'est pas évoquée dans les statuts du Modem et d'EELV. Le degré d'autonomie apparaît à la lecture des statuts : alors que le règlement intérieur de l'UMP évoque l'existence d'une « *Fédération Jeunes Populaires* » qui a pour but d'intégrer les préoccupations des jeunes au

¹²⁵⁵ *Statuts du MJCF*, art. 7 et art. 8.

¹²⁵⁶ *Statuts du MJCF*, art. 40.

¹²⁵⁷ *Statuts des Jeunes démocrates*, art. 2.

¹²⁵⁸ *Statuts du MJS*, art. 2.

¹²⁵⁹ *Statuts des Jeunes écologistes*, art. 2, *Statuts de Jeunes démocrates*, art. 2, *Statuts du MJS*, art. 2.1, *Règlement intérieur des Jeunes populaires*, art. 20.

« *projet de l'Union* »¹²⁶⁰, le PS évoque le MJS comme « *l'organisme de réflexion et d'intervention propre aux jeunes, adhérents ou non du Parti, qui souhaitent œuvrer dans le domaine de la jeunesse avec les socialistes* »¹²⁶¹ ; quant aux statuts du PCF, ils énoncent que le MJCF dispose d'une « *indépendance d'organisation* », agit « *en partenariat avec le parti* » et évoquent des « *liens de complicité, d'écoute, d'échange à égalité, de construction politique commune* » entre le mouvement de jeunesse et le parti.¹²⁶² Les statuts du MJS lèvent toute ambiguïté relative aux questions de « *l'orientation politique* » et de la désignation des responsables : « *le MJS est autonome du Parti socialiste. L'autonomie du MJS est un principe intangible* », de plus, « *lors de chaque congrès du MJS, une déclaration précise les liens entretenus avec le PS* »¹²⁶³.

Cette différence de nature dans les rapports entre le parti et le mouvement de jeunesse transparaît aussi dans le rapport à l'adhésion : sont ainsi automatiquement membres des organisations de jeunesse les adhérents du Modem et de l'UMP qui appartiennent à la tranche d'âge concernée, l'adhésion au parti étant une condition requise pour être adhérent des Jeunes démocrates et des Jeunes populaires¹²⁶⁴. Cette condition relève de l'évidence pour les Jeunes populaires qui ne se sont pas constitués sous la forme d'une association, contrairement aux Jeunes démocrates, et ne disposent pas de la personnalité morale. En revanche, un pont est établi entre l'adhésion au sein de l'organisation de jeunesse et l'adhésion au parti dans le cas du MJS : les adhérents du MJS bénéficient d'une première année d'adhésion gratuite au PS et bénéficient du droit de vote selon les mêmes conditions d'ancienneté qu'au MJS (c'est-à-dire 3 mois)¹²⁶⁵.

Les Jeunes populaires sont considérés comme une « *fédération* » de l'UMP ; il apparaît donc normal qu'un titre entier de leurs statuts soit consacré à « *la participation des Jeunes populaires aux instances de l'Union* » : six délégués

¹²⁶⁰ *Règlement intérieur de l'UMP*, précité, art. 11.

¹²⁶¹ *Statuts du PS*, précités, art. 8.2.

¹²⁶² *Statuts du PCF*, précités, art. 1.5.

¹²⁶³ *Statuts du MJS*, art. 3 et 3.1. La revendication de l'autonomie vis-à-vis du PS est une revendication structurante du « *nouveau* » MJS fondé en 1993. (Là-dessus se reporter à BARGEL L., *Jeunes socialistes. Jeunes UMP. Lieux et processus de sociabilisation politique*, Dalloz, coll. Nouvelle Bibliothèque de Thèses, 2009, pp. 121et s.).

¹²⁶⁴ *Statuts des Jeunes démocrates*, art. 4, *Statuts des Jeunes populaires*, art. 1.

¹²⁶⁵ *Règlement intérieur du PS*, précité, art. 7.5.

nationaux des Jeunes populaires siègent au bureau national de l'UMP¹²⁶⁶ et le conseil national du parti élit quatre des quinze membres que compte le « comité de contrôle » des Jeunes populaires¹²⁶⁷. Le PS prévoit, quant à lui, de réserver une place dans ses instances aux responsables du MJS, qui « *assistent de plein droit* » aux « *instances équivalentes à leur niveau de responsabilité* »¹²⁶⁸.

Les liens financiers sont un autre indice de ces liens : les statuts des Jeunes démocrates, du MJS et des Jeunes populaires prévoient explicitement leur financement par les partis alors que les statuts des Jeunes écologistes et du MJCF ne le précisent pas sans pour autant l'exclure, le MJCF affichant par ailleurs la volonté de « *s'autofinancer* »¹²⁶⁹.

2. La prise en compte des particularismes sociaux

La recherche d'une meilleure représentativité peut se traduire par la représentation de minorités (a) ou par la prise en compte d'intérêts sectoriels (b).

a) Les minorités

Dans certains cas, des branches visant à représenter spécifiquement une partie de la population sont créées au sein des partis : le Parti travailliste britannique a mis en place dans les années 1980 des « *black sections* » dans la volonté affichée de permettre à la communauté « noire » d'accéder à certains postes au sein du parti ainsi que de favoriser l'investiture de ses membres pour les élections ; la première conférence nationale des sections noires du Parti travailliste a lieu le 9 juin 1984 et réunit plus de 300 délégués¹²⁷⁰. La mise en place de telles sections au sein du parti a été très controversée, celles-ci consistant aux yeux de certains militants en une forme de ségrégation et cachant, aux yeux d'autres, les clivages de classes. Le débat sur l'existence de telles sections a débouché sur la constitution, à la fin des années 1980,

¹²⁶⁶ *Règlement intérieur des Jeunes populaires*, Titre V, art. 26.

¹²⁶⁷ *Règlement intérieur des Jeunes populaires*, art. 28. Lucie Bargel note, par ailleurs, qu'au moment de la création des Jeunes populaires en 2003, leur président était désigné par l'UMP. Depuis septembre 2004 ce n'est plus le cas, celui-ci étant élu au suffrage universel indirect de ses membres (BARGEL L., *opus cit.*, p. 112).

¹²⁶⁸ *Statuts du PS*, précités, art. 8.5.

¹²⁶⁹ *Statuts du MJCF*, 14-17 déc. 2006, art. 42, *Règlement intérieur des Jeunes populaires*, art.4, *Statuts du MJS*, art.50, *Statuts des Jeunes démocrates*, art. 7. Par ailleurs, en raison du statut des Jeunes populaires de « fédération » de l'UMP, c'est le bureau politique de l'UMP qui fixe le montant de la cotisation au mouvement (*Règlement intérieur des Jeunes populaires*, art. 3).

¹²⁷⁰ SOLOMOS J., BACK L., « Du clientélisme aux sections noires du Parti travailliste : la politique inter- raciale à Birmingham », *RFSP*, n° 1, 1996, p. 22.

de la « *Black Socialist Society* »¹²⁷¹. Les « *Socialist Society* » sont, au Royaume-Uni, des organisations politiques affiliées au Parti travailliste, l'affiliation permettant à ces organisations ainsi qu'à leurs membres de jouer un rôle dans le processus de prise de décision du parti¹²⁷². En 2007, le nom de cette branche du Parti travailliste a été modifié : elle devient la BAME Labour, les initiales correspondant à « *Black, Asian and Minority Ethnic* » ; son but est de donner davantage de poids aux minorités ethniques au sein du Parti travailliste et de promouvoir leur représentation dans la vie publique¹²⁷³.

En France, la conception laïque et universaliste de la République n'est pas favorable au développement par les partis d'organisations communautaristes ; en revanche, on a assisté à l'émergence d'organisations proches des partis représentant les intérêts et portant les revendications des « minorités sexuelles ». C'est le cas, par exemple, de l'association GayLib, qui était à l'origine une commission nationale du parti Démocratie Libérale consacrée aux problématiques liées à l'homosexualité, devenue une « personne morale associée » au titre de l'article 3 des statuts de l'UMP. L'objet de l'association est d'« *apporter au sein de notre parti les connaissances, perspectives et propositions* », son lien direct avec l'UMP est ainsi revendiqué ce qui fait de GayLib une « branche » de l'UMP¹²⁷⁴. L'on peut citer aussi l'association Homosexualités et socialisme (HES)¹²⁷⁵ qui, si elle n'implique pas de la part de ses membres une adhésion au PS, requiert cependant que son président soit membre du PS depuis au moins six mois à la date de son élection¹²⁷⁶.

On rencontre aussi des partis consacrés à la représentation des groupes minoritaires ethniques, culturels ou religieux¹²⁷⁷. Bien que peu de travaux aient été

¹²⁷¹ *Idem*, pp. 22-27.

¹²⁷² Comme c'est le cas par exemple pour les syndicats, le Parti travailliste étant, comme on l'a vu plus haut, un « parti indirect ». Ainsi, l'on peut citer parmi les différentes *Socialist Societies* : le *Christian Socialist Movement*, le *Labour Disabled Members' Group*, le *Jewish Labour Movement* ou encore *Scientists for Labour* ou la *Society of Labour lawyers* ; on voit donc que ces organisations peuvent avoir des buts très différents les uns des autres.

¹²⁷³ <http://www.bamelabour.org.uk>.

¹²⁷⁴ <http://www.gaylib.org/>.

¹²⁷⁵ <http://www.hes-france.org/>.

¹²⁷⁶ Article 13 des statuts adoptés le 14 septembre 2002.

¹²⁷⁷ Il peut s'agir notamment de groupes formant des « minorités nationales » telles que définies par l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe c'est-à-dire : un groupe de personnes dans un Etat qui « *résident sur le territoire de cet Etat et en sont citoyennes; entretiennent des liens anciens, solides et durables avec cet Etat; présentent des caractéristiques ethniques, culturelles, religieuses ou linguistiques spécifiques; sont suffisamment représentatives, tout en étant moins nombreuses que le reste de la population de cet Etat ou d'une région de cet Etat; sont animées de la volonté de*

consacrés à ces partis, ne permettant pas ainsi de déterminer si leur organisation relève d'une « *logique distincte* »¹²⁷⁸, une de leurs particularités peut être relevée : leur conception des « *espaces à conquérir politiquement* » peut être différente de celle des partis traditionnels et se traduire par une répartition spécifique des centres de pouvoir du parti en fonction de la répartition de leur « public cible » sur le territoire¹²⁷⁹.

b) Les intérêts sectoriels

Les partis peuvent aussi créer des instances dont le but est de mieux représenter des catégories socio-professionnelles ou des intérêts particuliers : à l'UMP, des « fédérations professionnelles » se sont développées, fédérations des métiers d'art et du luxe, du tourisme, du sport, du commerce et de l'industrie, des transports, des services, des nouvelles technologies de l'information et de la communication, de l'économie sociale et de la vie associative...¹²⁸⁰ Ces fédérations disposent d'un relais au niveau local sous la forme d'un délégué départemental aux fédérations professionnelles. L'UMP revendique ainsi plus de 24 000 adhérents et sympathisants adhérents au sein de ses 23 fédérations professionnelles et des délégations de métiers ou d'entreprise¹²⁸¹ : il s'agit de créer une nouvelle forme d'accès à l'engagement politique en provenance de l'entreprise. Une fédération « jeunes actifs » est, quant à elle, dédiée aux « *trentenaires* » et aux jeunes insérés dans la vie professionnelle, afin « *de construire une offre politique adaptée à une génération dynamique mais un peu*

préserver ensemble ce qui fait leur identité commune, notamment leur culture, leurs traditions, leur religion ou leur langue » (Recommandation 1255 (1995) relative à la protection des droits des minorités nationales). La constitution de partis représentants des minorités nationales est d'autant plus pertinente quand les Etats, à l'image de la Slovénie utilisent la pratique du « double vote ». Là-dessus se reporter au *Rapport sur le double vote des personnes appartenant à des minorités nationales*, adopté par la Commission de Venise les 13-14 juin 2008.

¹²⁷⁸ CAPELLE-POGACEAN A., RAGARU N., « Les partis minoritaires, des partis comme les autres ? Les expériences du MDL en Bulgarie et de l'UDMR en Roumanie », *Revue d'études comparatives Est-Ouest*, vol. 38, 2007, n° 4, p. 116.

¹²⁷⁹ *Idem*, p. 127. En France par exemple, le Parti Pied-Noir fondé en 1999 afin de « *défendre les intérêts spécifiques d'une communauté en vue d'une plus grande égalité humaine et sociale* », a pu être qualifié de « *parti d'inspiration régionaliste, mais pour une communauté sans terre* ». (MUYL M., « Le parti Pied-Noir : une opportunité européenne », *Pôle Sud*, 2006/1, n° 24, p. 60). D'autres partis peuvent s'adresser à une minorité sexuelle, à l'image du parti « Les Mauves ».

¹²⁸⁰ La liste est longue : on peut encore citer : les métiers de la terre, de la sécurité, de la santé, de la mer, de la justice et du droit, de la fonction publique, de la culture et de la communication, de la chimie, de l'énergie...

¹²⁸¹ <https://www.federationsump.org>.

désenchantée »¹²⁸². Au PS, on retrouve des sections regroupées par affinités de centres d'intérêts : par exemple à la fédération de Paris sont rattachées des sections « culture », « espace » et la section « numérique » évoquée précédemment.

Des partis se sont même créés pour assurer la représentation d'intérêts spécifiques ou générationnels, comme l' « Union élargie des seniors » créée en 2006 ; mais ce sont souvent de petits partis dont la faible structuration ne permet pas de conclure à des caractères propres de leur ordre juridique : il s'agit de partis de type « promotionnel » qui traduisent « *l'institutionnalisation dans le champ politique du lobby* »¹²⁸³. En France, le parti de type promotionnel dont la structure est la plus proche des partis traditionnels en raison de sa forte audience est le parti « Chasse, pêche, nature et traditions. Le Mouvement de la ruralité », fondé en 1989¹²⁸⁴ et qui est allé jusqu'à créer « Génération CNPT », section « jeune », pour les adhérents de moins de trente ans qualifiés de « *jeunes ruraux* ».

B. Rénovation de la vie politique et mutations des partis

La porosité entre la rénovation de la vie politique et la vie interne des partis est mise en lumière par les deux thèmes emblématiques que sont le cumul des mandats et la parité (1) ; le processus de rénovation mis en œuvre par le PS en 2009 l'illustre de manière plus générale (2).

1. Le cumul des mandats et la parité : deux thèmes emblématiques

La première illustration de la porosité entre la rénovation de la vie politique et celle de la vie interne des partis est la thématique récurrente du cumul des mandats (a), la seconde est celle de la parité (b).

a) Le cumul des mandats

L'importance du cumul des mandats en France fait régulièrement l'objet de discussions et son existence est périodiquement remise en cause.

Qualifié de « *vache sacrée de la République* » par Yves Mény, le cumul des mandats a fait l'objet de limitations légales. La première loi qui limite le cumul des mandats est la loi du 30 décembre 1985¹²⁸⁵ : celle-ci interdit le cumul d'un mandat

¹²⁸² <http://www.jeunesactifs-ump.fr> Les Jeunes actifs s'étaient dans un premier temps créés sous une forme associative avant d'être intégrés au parti même.

¹²⁸³ BREHIER E., « Les partis catégoriels et leur devenir », in DREYFUS F. (dir.), p. 111.

¹²⁸⁴ <http://www.cpnt.fr>.

¹²⁸⁵ Loi organique n° 85-1405 du 30 décembre 1985 *tendant à la limitation du cumul des mandats électoraux et des fonctions électives par les parlementaires*.

parlementaire avec plus d'un autre mandat parmi une liste qui comprend le mandat de député européen, de conseiller régional ou encore de maire d'une commune de plus de 20 000 habitants. Ensuite, aux termes de deux lois du 5 avril 2000, un parlementaire ne peut plus cumuler son mandat avec un mandat de député européen et ne peut pas être titulaire de plus d'un autre mandat parmi une liste qui comprend les mandats de conseiller général ou régional ou encore de conseiller municipal d'une ville de plus de 35 000 habitants¹²⁸⁶. Le comité Balladur suggérait, quant à lui, d'interdire aux ministres tout mandat électif ainsi que tout cumul entre un mandat parlementaire et une fonction exécutive locale¹²⁸⁷ ; mais, comme le prévoyait Bertrand Mathieu, membre du comité, cette proposition de réforme s'est heurtée « à la frilosité, qui caractérise la classe politique, dans son ensemble, dès qu'il s'agit de toucher aux conditions d'exercice des mandats »¹²⁸⁸.

Alors que cette question est régulièrement remise à l'ordre du jour de l'agenda parlementaire¹²⁸⁹, elle est aussi soulevée par des acteurs de la société civile : à l'image d'un appel lancé en 1997 par des artistes et des intellectuels demandant la fin du cumul des mandats pour que la République puisse « *se renouveler* »¹²⁹⁰. Nombreux sont ceux qui prônent l'interdiction du cumul et certains partis politiques ont décidé d'appliquer des règles relatives au cumul des mandats à leurs élus. Cette solution est pourtant considérée avec scepticisme par certains, comme Guy Carcassonne, pour qui « *il n'est malheureusement pas au pouvoir d'un seul parti de donner le bon exemple, en escomptant sa contagion. L'avantage concurrentiel qu'il pourrait tirer de sa vertu ne pèserait guère au regard du handicap électoral qu'il s'infligerait à lui-même* » et selon lequel s'« *il n'est pas juridiquement interdit* » le cumul est alors « *politiquement obligatoire* »¹²⁹¹.

¹²⁸⁶ Loi organique n° 2000-294 du 5 avril 2000 *relative aux incompatibilités entre mandats électoraux* et loi n° 2000-295 du 5 avril 2000 *relative à la limitation du cumul des mandats électoraux et des fonctions électives et à leurs conditions d'exercice*.

¹²⁸⁷ « Synthèse des propositions du Comité », *RFDC*, 5/2008 (HS n°2), pp. 261-275, propositions 18 et 56.

¹²⁸⁸ MATHIEU B., « Le « comité Balladur », ses travaux, son rapport. Vues intérieures », *RFDC*, Hors-série n° 2, 2008/5, p. 28.

¹²⁸⁹ Cette question a encore récemment fait l'objet de plusieurs propositions de loi qui n'ont pas abouti, par exemple, la proposition de loi organique n° 2776 *visant à interdire le cumul du mandat de parlementaire avec l'exercice d'une fonction exécutive locale* ou encore, en octobre 2011, la proposition de loi organique n° 3883 *visant à accélérer le renouvellement de la classe politique en limitant le nombre de mandats consécutifs*.

¹²⁹⁰ « Un seul mandat pour chaque élu » *Nouvel Observateur*, 3-9 avril 1997, n° 1691, p. 55.

¹²⁹¹ CARCASSONNE G., « Cumul des mandats, le piège », *Le Monde*, 4 mai 2010, p. 20.

Des partis ont choisi d'appliquer le non-cumul des mandats de manière unilatérale, à l'image de la fédération du Finistère du PS qui a adopté en juin 2009, le principe du non-cumul du mandat parlementaire avec un mandat exécutif local dans une « Charte fédérale de la rénovation » qui a été suivie d'effets : les parlementaires de la fédération ont démissionné de leur mandat local¹²⁹². Les Verts avaient, quant à eux, adjoint à leurs statuts une « Grille des mandats électifs »¹²⁹³, limitant le cumul par un système « à points »¹²⁹⁴. C'est aussi l'une des cinq thématiques abordées par le PS lors du référendum du 1^{er} octobre 2009 sur la rénovation : le parti se propose d'inscrire dans ses statuts « *deux nouvelles limitations qui vont plus loin que la loi actuelle, qui s'inscrivent dans l'objectif du mandat unique pour les parlementaires* » ; il est affirmé à cette occasion que « *notre groupe parlementaire et le parti vont travailler à un projet de véritable statut de l'élu que nous mettrons en œuvre lorsque nous reviendrons au pouvoir* »¹²⁹⁵.

Dans une volonté de rénovation de la vie publique, les partis peuvent prendre aussi l'initiative d'appliquer en leur sein des règles qu'ils ne sont pas parvenus à faire adopter par le Parlement, dans l'espoir d'y parvenir par la suite : l'ordre juridique partisan est modifié dans la perspective d'engager ainsi la voie vers la modification de l'ordre juridique étatique dans le même sens.

b) *La parité*

La préoccupation relative à la juste représentation des femmes a émergé de manière simultanée dans le débat politique et dans les partis. En 1976, est présenté au Conseil des ministres le programme élaboré par Françoise Giroud, alors secrétaire d'Etat à la Condition féminine, « Cent mesures pour les femmes » dans lequel figure la proposition de limiter à 85% la représentation d'un sexe sur les listes de candidats aux municipales¹²⁹⁶. Dans le même temps, entre 1974 et 1979, le PS porte le pourcentage minimal de femmes dans ses instances dirigeantes de 10% à 20%¹²⁹⁷. Les propositions d'institution de quotas légaux se multiplieront au Parlement jusqu'au vote, en 1982, dans la loi modifiant le mode de scrutin municipal, d'un amendement

¹²⁹² BERNARD C., JOURDAIN-MENNINGER D., *Pourquoi il faut en finir avec le cumul*, Paris, Fondation Jean Jaurès, octobre 2009, pp. 57-58.

¹²⁹³ Cf. annexe n° 7.

¹²⁹⁴ Bien que le respect de cette grille n'ait pas toujours été strict comme on va le voir dans le Titre 4.

¹²⁹⁵ *L'Hebdo des Socialistes*, 19 septembre 2009, n°541, p. 15.

¹²⁹⁶ SENAC-SLAWINSKI R., *La parité*, Paris, PUF, coll. Que sais-je ?, 2008, p. 60.

¹²⁹⁷ *Idem*, p. 61.

selon lequel les listes de candidats ne peuvent comporter plus de 75% de personnes du même sexe : le Conseil constitutionnel, par une décision du 18 novembre 1982, censurera cette disposition en raison de l'inconstitutionnalité de « *la division par catégories des électeurs et des éligibles* »¹²⁹⁸, ce qui explique qu'il a fallu par la suite attendre de réviser la Constitution avant de légiférer sur la question.

A l'occasion de sa création, le parti Les Verts impose dans ses premiers statuts, en 1984, la parité en interne pour les postes de direction et pour les candidatures aux élections : il présente ainsi une liste paritaire aux élections européennes de 1989. Dans les années 1990, la préoccupation d'instaurer une meilleure représentation des femmes dans les instances des partis ne s'est pas affaiblie, cette thématique devenant un élément important du débat public. Un décret du 18 octobre 1995, crée l'Observatoire de la parité entre les femmes et les hommes, création qui « *incarne l'institutionnalisation de l'exigence paritaire* »¹²⁹⁹. A ce moment là, les partis politiques français font « *presque tous [...] un effort particulier non seulement de recrutement d'adhérentes mais aussi de promotion de femmes à des postes de responsabilité en leur sein* »¹³⁰⁰. Si le RPR demeure, à l'époque, opposé à l'institution de « quotas de femmes » par la loi, son conseil national suggère que l'évolution ait lieu par des « *dispositions internes au parti* » en choisissant par exemple à l'occasion des élections législatives, lorsque la priorité est accordée aux sortants, de désigner des femmes comme suppléantes. L'UDF dépose une proposition de loi constitutionnelle instaurant un pourcentage limite de candidats du même sexe lors des scrutins de liste. Par ailleurs, un questionnaire interne du PS montre que 75% des adhérents approuvent l'inscription de la parité homme-femme dans les statuts ce qui incite son conseil national à ériger ce principe en objectif. Le PCF, quant à lui, est favorable à une modification de la Constitution par la voie d'un référendum, afin que la thématique de la parité fasse l'objet d'un véritable débat public, mais se montre « *réservé sur une mesure d'incitation financière des partis mesure artificielle qui*

¹²⁹⁸ Décision n° 82-146 DC du 18 novembre 1982, *Loi modifiant le code électoral et le code des communes et relative à l'élection des conseillers municipaux et aux conditions d'inscription des Français établis hors de France sur les listes électorales.*

¹²⁹⁹ SENAC-SLAWINSKI R., *La parité, opus cit.*, p. 62.

¹³⁰⁰ CRIQUI E., « Les partis politiques et la parité », » in ANDOLFATTO D., GREFFET F., OLIVIER L. (dir.), *opus cit.*, p. 263.

[...] *favoriserait les grands partis* »¹³⁰¹. Par la suite, la loi constitutionnelle du 8 juillet 1999 en modifiant l'article 3 de la Constitution¹³⁰² permet l'adoption de lois tendant à favoriser l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et aux fonctions électives¹³⁰³.

Les partis politiques ont suivi le mouvement en faveur de la parité à des rythmes variés. En 2001, le PCF adopte la parité « *dans toutes les instances élues, à tous les niveaux* » lors d'un congrès extraordinaire et l'UMP, à l'occasion de la modification de ses statuts en 2006, affirme qu'elle « *veille au respect du principe de parité entre les femmes et les hommes dans la vie du parti et l'accès aux responsabilités électives* »¹³⁰⁴. Le PS, qui, comme on l'a vu, avait déjà intégré dans ses statuts le principe de quota de femmes, statuts qui ont par la suite évolué jusqu'à prôner la parité pour les scrutins de liste – les hommes et les femmes devant être « *également répartis sur l'ensemble de la liste* »¹³⁰⁵ – ainsi que l'obligation d'inclure 40% de femmes dans les instances de direction du parti¹³⁰⁶, fera adopter lors du référendum sur la rénovation du 1^{er} octobre 2009 le principe de l'instauration de la parité totale dans toutes les instances du parti ainsi que pour les prochaines élections législatives¹³⁰⁷. Cependant, le congrès du Mans avait déjà, en 2005, élu un conseil national paritaire¹³⁰⁸.

2. *Le processus de rénovation du PS*

Après le congrès de Reims de novembre 2008 qui a été marqué par de vifs conflits et d'importantes accusations de fraudes et en vue de la préparation des échéances électorales de 2010, année des élections régionales et de 2012, année d'élections présidentielle et législatives, le PS s'est lancé dans une démarche de rénovation du parti. Ce processus, qui s'est inscrit dans la durée (a), a porté sur des réformes à forte portée symbolique (b).

¹³⁰¹ Sur ces derniers exemples : *Vers la parité en politique* : GILLOT D., *Rapport à M. le Premier ministre*, Observatoire de la parité entre les femmes et les hommes, septembre 1999, p. 25.

¹³⁰² Cf. *supra*.

¹³⁰³ Loi du 6 juin 2000 et loi du 31 janvier 2007.

¹³⁰⁴ SENAC-SLAWINSKI R., *opus cit.*, p. 61. La disposition est ajoutée à la fin de l'article 2.

¹³⁰⁵ *Statuts du PS*, précités, art. 9.1.4.

¹³⁰⁶ *Idem*, art. 1.6.

¹³⁰⁷ En 1996, le conseil national du parti vote, dans la perspective des élections législatives à venir, la réservation de 165 circonscriptions à des femmes et il parvient à en présenter 133 soit près de 28% du total. Là-dessus : MOSSUZ-LAVAU J., « La percée des femmes aux élections législatives de 1997 », *RFSP*, vol. 47, 1997, p. 457.

¹³⁰⁸ SENAC-SLAWINSKI R., *opus cit.*, p. 61.

a) *Un processus inscrit dans la durée*

Le processus de rénovation, lancé par le conseil national du 12 septembre 2009, s'est achevé par la convention nationale sur la rénovation du 3 juillet 2010.

Dans une lettre adressée aux militants intitulée « *Une révolution rénovatrice au service des militants et des français* », la première secrétaire du parti explique que ce processus a pour but de « *dessiner le Parti socialiste de demain* » et constitue « *la première étape de la rénovation de notre démocratie* » car il s'agit « *d'ouvrir la voie vers un nouvel âge démocratique* ». Par ce processus, le parti doit opérer « *sa mue* » et « *sera prêt* » pour gagner l'élection présidentielle suivante¹³⁰⁹.

Les adhérents du PS ont été appelés à se prononcer, le 1^{er} octobre 2009, par référendum sur 11 questions regroupées dans 5 thématiques : l'institution de primaires ouvertes ; le non-cumul des mandats ; la parité, les diversités, les outre-mers et le renouvellement générationnel ; une démocratie interne aboutie ; les règles d'éthique. Les adhérents disposaient, par ailleurs, de la possibilité d'écrire des remarques et de faire des propositions complémentaires. En ce qui concerne les primaires, les questions portaient sur la désignation du candidat des socialistes à l'élection présidentielle de 2012 par les citoyens, ainsi que sur le mandat donné au bureau national pour organiser ces primaires avec d'autres « formations de gauche » sur la base d'une plate-forme commune. Les questions relatives au cumul des mandats portaient sur l'interdiction de cumuler un mandat de parlementaire et la participation à un exécutif local ainsi que sur la limitation à trois mandats successifs pour les présidents d'exécutifs locaux. Ensuite, trois questions portaient sur l'instauration de la parité totale dans toutes les instances du parti, pour les candidatures aux élections législatives suivantes et sur le fait de mandater le bureau national pour fixer à chaque élection « *des objectifs de renouvellement contribuant à une meilleure représentation des diversités de la société française* »¹³¹⁰, notamment en réservant des circonscriptions électorales. En matière de démocratie interne, il s'agissait de donner mandat au bureau national pour proposer des règles permettant de faciliter l'adhésion au parti d'une part, des règles « *de démocratie interne* » permettant d'améliorer l'efficacité des congrès et de favoriser le choix des dirigeants

¹³⁰⁹ Lettre de Martine Aubry aux adhérents in *L'Hebdo des socialistes*, 19 septembre 2009, n° 541, p. 13.

¹³¹⁰ Bulletin de vote du référendum (cf. annexe n° 2)

« *en cohérence avec nos orientations politiques* », d'autre part. Enfin, les questions relatives aux règles d'éthique concernaient la création d'une « *autorité indépendante et incontestée chargée de faire respecter les règles d'éthique et de droit s'imposant à tous les adhérents* » et la mise en œuvre dans les scrutins internes de nouveaux mécanismes garantissant « *la sincérité et la fiabilité* » des votes.

Chacune des questions posées a obtenu une réponse positive de la part des adhérents. Par la suite, une « commission de la rénovation » s'est réunie une fois par semaine du mois d'octobre 2009 au mois d'avril 2010 et a présenté au bureau national du parti un « Rapport d'orientation sur la rénovation du parti socialiste » rédigé par le secrétaire national à la rénovation. Au mois de juin 2010, un conseil national du parti adopte un texte sur la rénovation qui est soumis au vote des adhérents le 24 juin 2010 ; ce processus sera conclu par la convention nationale du 3 juillet 2010.

b) La dimension symbolique de la rénovation

Le processus de rénovation revêt une dimension symbolique importante allant vers davantage de démocratie interne, chacune des réformes proposées étant dotée d'une signification particulière.

L'organisation de primaires est un élément clé de la stratégie électorale du parti dans le cadre de sa préparation de l'élection présidentielle de 2012¹³¹¹ comme l'affirme le secrétaire national du parti en charge de la rénovation : cette question est « *surtout une riposte de nature et d'ampleur stratégique à la naissance de l'UMP* »¹³¹². Il s'agit aussi de répondre à une demande de plus en plus pressante de démocratisation comme on le verra dans un second temps.

L'instauration de règles plus strictes que les règles légales en matière de non-cumul des mandats est proposée au nom d'un « *devoir d'exemplarité* », mais cette rénovation est aussi envisagée dans la perspective de la compétition politique : pour la première secrétaire les français leur « *sauront gré de cette petite révolution* » et le parti sera ainsi « *à l'avant-garde vis-à-vis de la droite* »¹³¹³ ; envisagé comme un « *atout électoral* », le non-cumul des mandats est aussi considéré comme un outil nécessaire au service « *du renouvellement* », de « *la parité* » et de la « *diversité* »¹³¹⁴.

¹³¹¹ L'on va y revenir longuement par la suite.

¹³¹² Intervention d'Arnaud Montebourg lors du conseil national du 12 septembre 2009.

¹³¹³ Intervention de Martine Aubry lors du conseil national du 12 septembre 2009.

¹³¹⁴ Intervention d'Elisabeth Guigou lors du conseil national du 12 septembre 2009.

Les questions comprises dans la thématique regroupant la parité, les diversités, les outre-mers et le renouvellement générationnel sont présentées comme permettant d'organiser « *les conditions de l'égalité réelle d'accès aux responsabilités* ». Elles s'inscrivent aussi dans une approche compétitive car « *un parti fort est un parti qui ressemble à la société qu'il représente* » : le PS entend assurer l'accès aux responsabilités à des catégories de militants qu'il estime « *sous-représentés parmi les cadres et les élus* » du parti, tels que les militants « *issus de l'immigration* » mais aussi les « *ouvriers* », les « *agriculteurs* », les « *employés* »¹³¹⁵.

Si la volonté d'ouvrir le parti en réduisant les obstacles à l'adhésion – en offrant, par exemple, la possibilité d'adhérer directement ou d'adhérer à des sections thématiques, en modifiant le montant des cotisations, en améliorant les modalités d'accueil ou encore en facilitant l'adhésion par internet – relève d'une volonté de rénovation, les réformes portant sur le fonctionnement des congrès peuvent paraître plus techniques. Celles-ci relèvent tout de même du processus de rénovation au lendemain d'un congrès de Reims chaotique pour le PS : en réorganisant les modes de désignation de sa direction, le PS réaffirme son « *attachement à la règle de la proportionnelle et le primat des idées sur les personnes, en mettant en cohérence le choix des orientations politiques et de [ses] dirigeants* »¹³¹⁶.

Enfin, par la création de la « haute autorité du PS », le parti cherche à se doter d'une instance de recours chargée de faire « *respecter les règles d'éthique et de droit qui s'imposent au PS et à ses adhérents* » qui sera « *indépendante de la direction du PS* » : certains membres, non membres du parti, seront choisis en raison de « *leur compétence juridique ou de l'autorité morale qu'ils incarnent pour la gauche* »¹³¹⁷. Il s'agit pour le parti de conserver sa crédibilité aux yeux des électeurs et donner des preuves de sa volonté de transparence : la proposition de création d'une « haute autorité du PS » intervient alors qu'à la suite du congrès de Reims les partisans de la candidate perdante à la direction du parti avaient menacé le parti d'avoir recours à la justice étatique.

¹³¹⁵ Texte adopté par la convention nationale du 3 juillet 2010.

¹³¹⁶ Intervention de Martine Aubry lors du conseil national du 12 septembre 2009.

¹³¹⁷ Texte adopté par la convention nationale du 3 juillet 2010.

§2. *La modernisation*

L'ordre juridique partisan est influencé par les évolutions de la vie publique ; la vague de modernisation liée à l'usage d'Internet n'a pas non plus épargné les partis. Ces évolutions se traduisent par la nécessité pour les partis de renouveler leurs principes d'organisation pour faire face, par exemple, aux nouvelles conceptions du rôle de l'adhérent, tout comme la société a vu évoluer les conceptions relatives au rôle du citoyen. La modernisation de la vie publique, se traduit au sein des partis par des changements liés à l'usage d'Internet (A) et par le renouvellement de l'ordre juridique partisan (B).

A. Les changements liés à Internet

Les partis politiques ont eu l'occasion de rénover leurs pratiques en s'adaptant au développement d'Internet. S'il existe de multiples facettes sous lesquelles l'on peut étudier l'apport et l'influence d'Internet dans la vie des partis politiques, celle des modifications de leur ordre juridique interne n'est pas des moindres : les partis connaissent des changements organisationnels liés à l'apparition d'Internet (1) et sont conduits à adopter de nouvelles règles de fonctionnement adaptées à Internet (2).

1. Les changements organisationnels liés à l'apparition d'Internet

La montée en puissance d'Internet a donné lieu à la création de « sections virtuelles » à l'intérieur des partis (a) ainsi qu'à l'introduction de nouvelles modalités d'organisation du militantisme (b).

a) La création de « sections virtuelles »

Certains partis politiques ont choisi de créer des « fédérations internet » c'est-à-dire de créer l'équivalent d'un échelon territorial mais sur Internet : il peut s'agir de structures spécialisées dans les questions liées à Internet, ou encore tout simplement d'adapter la forme de celles-ci au public particulier que représentent les usagers réguliers d'Internet.

Les statuts de certains partis évoquent cette possibilité : on en trouve mention dans les statuts du Modem qui prévoient que « *le Mouvement démocrate se dote d'une fédération Internet* »¹³¹⁸ ; cette fédération est « *un espace d'engagement et de débat* » mais « *ne se substitue pas aux mouvements départementaux* » : elle doit permettre

¹³¹⁸ *Statuts du MODEM*, précités, art. 16 ter, « la Fédération internet ».

notamment « *une meilleure communication et participation* » et « *donner à chacun des membres qui s'y rattache les informations et les argumentaires nécessaires à son engagement* »¹³¹⁹. Les statuts de l'UMP évoquent eux aussi la création d'une telle structure et énoncent que différents types de sections peuvent se constituer au sein de l'Union « *sur la base territoriale des circonscriptions électorales ou administratives territoriales [...] ; au niveau national sur une base spécialisée, socio-professionnelle, étudiante, scolaire, universitaire, générationnelle ou sur le réseau Internet, par décision du bureau politique* »¹³²⁰.

Au PS, la « section numérique » se distingue des deux initiatives précédentes par sa spécialisation affichée dans les thématiques liées à Internet. Il s'agit à l'origine d'un groupe de travail intitulé « Temps Réels » qui a été rattaché au PS en 1998 en tant que section internet de la fédération de Paris. Ses objectifs sont de « *penser et débattre ensemble sur les enjeux politiques de la révolution informationnelle* » ; constituer « *une interface entre le Parti Socialiste et la communauté des technologies de l'information* » et d'« *observer et expérimenter les nouvelles formes d'action et d'organisation politiques rendues possibles par les technologies de l'information* ». La section numérique prévoit un mode de fonctionnement spécifique en privilégiant « *un mode de fonctionnement virtuel* » et en organisant des réunions publiques « *en mode forum, sur le Web* »¹³²¹. On trouve dans cette section, plusieurs types de membres : ceux qui ont rejoint le PS par le biais de leur adhésion à la section numérique, les membres associés qui sont les adhérents d'autres sections du PS et les « correspondants » qui participent aux travaux de la section sans adhérer au PS¹³²².

b) Des modalités nouvelles d'organisation du militantisme

L'usage d'Internet modifie « *les frontières géographiques du militantisme* » en renforçant notamment les relations directes entre les adhérents et le niveau national au détriment de la démocratie partisane au niveau local¹³²³. Des sections spécialisées

¹³¹⁹ Règlement intérieur du MODEM, précité, art. 5.

¹³²⁰ Statuts de l'UMP, précités, art. 6.

¹³²¹ <http://lasectionnumeriquedups.net/qui-sommes-nous/>.

¹³²² BEAUVALLET G., RONAI M., « Vivre à temps réels. Le renouvellement des pratiques militantes autour des TIC est-il possible au sein des partis de gouvernement ? », *Réseaux*, n° 129-130, 2005/1, p. 284.

¹³²³ GIBSON R.K., WARD S.J., « Renouveler le parti ? Les stratégies de campagnes et d'organisation en ligne des partis britanniques », in GREFFET F. (dir), *opus cit.*, p. 119.

se sont constituées : la création de « cellules web » a participé à la professionnalisation des permanents, la maîtrise d'Internet requérant des compétences particulières. Lors de la campagne présidentielle de 2007, au FN, il s'agit du « *principal service du siège* » avec dix permanents¹³²⁴. A l'UMP un dispositif « *centralisé et professionnalisé* » est mis en place ; certains secteurs d'activité sont par ailleurs sous-traités à une entreprise de *web-marketing*¹³²⁵. Au PS, les technologies de l'information et de la communication (TIC) sont détachées du secteur communication du parti et le responsable national chargé des nouvelles technologies occupe une place importante au sein du pôle « développement du parti »¹³²⁶.

Alors que l'organisation du militantisme est traditionnellement déléguée aux échelons locaux, le militantisme en ligne est plus facilement contrôlé et organisé par l'échelon national; les sites nationaux font figure « *d'autorités centrales* »¹³²⁷. Le contenu affiché sur le site web est déterminé de manière différente selon les partis : le processus de décision peut être « routinisé » par le biais d'une réunion éditoriale et « rationalisé » en se fondant sur l'agenda du parti et sur l'actualité politique. Les processus de validation des contenus divergent eux aussi et peuvent être de la compétence de responsables politiques du parti ou bien de la direction de la communication¹³²⁸.

La parole militante est individualisée par la mise en place de plateformes de blogs, à la disposition des adhérents et sympathisants : en 2007, les soutiens de la candidate du PS créent la « Ségosphère »¹³²⁹ et l'UMP édicte une « charte des blogs

¹³²⁴ DEZE A., « Un parti virtuel ? Le Front National au prisme de son site internet », in GREFFET F. (dir.), *opus cit.*, pp. 142-143. L'évolution a été progressive, après la scission de décembre 1998, le parti dote son « atelier de propagande », d'un « *atelier multimédia entièrement dédié à l'animation des sites internet frontistes et au développement de la propagande du FN sur le web* ». En 2003, une formation spécifiquement consacrée à Internet est assurée par le parti à destination des cadres et des adhérents et en 2004 un service « communication internet » est inséré dans l'organigramme du parti.

¹³²⁵ BARGEL L., PETITFILS A.-S., « Appropriations d'internet et trajectoires militantes « dans » et « en dehors » de l'UMP », in GREFFET F. (dir.), *opus cit.*, pp. 188-189.

¹³²⁶ BARBONI T., MERMAT D., TREILLE E., « Made in Internet. Les nouveaux adhérents du parti socialiste », in GREFFET F. (dir.), *opus cit.*, p. 169.

¹³²⁷ CARDON D., FOUETILLOU G., LERONDEAU C., PRIEUR C., « Esquisse de géographie de la blogosphère politique (2007-2009) », in GREFFET F. (dir.), *opus cit.*, p. 93.

¹³²⁸ BLANCHARD G., « La mise en œuvre de la communication électronique des partis politiques français : le poids des pratiques politiques et organisationnelles », *Les Enjeux de l'information et de la communication*, 2009/1, Vol. 2009, pp. 3 et s.

¹³²⁹ GREFFET F., VEDEL T., « L'internet ou l'espace des possibles. Les campagnes françaises en ligne depuis 2007 », in GREFFET F. (dir.), *opus cit.*, p. 42.

de l'UMP » qui indique, par exemple, que seront fermés les blogs qui ne publient pas au minimum trois billets par jour¹³³⁰.

2. *L'apparition de nouvelles règles*

Non seulement l'arrivée d'Internet modifie les rapports entre les adhérents et le parti en permettant l'apparition de « l'adhérent dématérialisé » (a) mais, en outre, elle implique la création de modes de régulation spécifiques dus notamment à la création par les partis de réseaux sociaux (b).

a) *L'adhérent dématérialisé*

En mars 2006, le PS offre aux sympathisants socialistes la possibilité d'adhérer au parti « en ligne » et pour la somme de vingt euros, ce qui est considéré comme une ouverture du parti dans la mesure où il s'agit de conditions tarifaires plus basses que l'adhésion classique dont le tarif est progressif en fonction des revenus de l'adhérent. Cette ouverture est organisée dans le cadre du vote pour l'investiture du candidat du parti à l'élection présidentielle suivante ; elle est donc limitée dans le temps : une ancienneté de six mois est en effet requise pour être habilité à voter lors des scrutins internes du parti. On enregistrera jusqu'au 1^{er} juin, date limite pour pouvoir voter, un grand nombre d'adhésions : 85 000 alors que le parti comptait à ce moment là 120 000 adhérents¹³³¹, ce qui aura pour conséquence de « *transformer la structuration du corps électoral du PS* »¹³³². Cette ouverture de l'adhésion était temporaire et inspirée par des motifs politiques : les adhérents dits « à vingt euros » allaient être appelés à renouveler leur adhésion l'année suivante selon les tarifs classiques.

Les règles relatives à cette procédure d'adhésion diffèrent aussi de la procédure d'adhésion classique dans la mesure où pour être validée, elle ne nécessite pas, comme c'est la règle au PS, de se présenter en section¹³³³. Ce processus d'adhésion a

¹³³⁰ BARGEL L., PETITFILS A.-S., *opus cit.*, p. 193. Cependant, ces blogs même lorsqu'ils n'ont fait l'objet d'aucune actualisation, ne sont pas fermés car le recensement de leur nombre est valorisé durant la campagne présidentielle. Ces militants reçoivent par ailleurs une accréditation de l'UMP, lors du congrès d'investiture de Nicolas Sarkozy, le 14 janvier 2007, « *pour suivre le meeting du candidat au même titre que les journalistes* ».

¹³³¹ BARBONI T., TREILLE E., *opus cit.*, p. 1139.

¹³³² BARBONI T., MERMAT D., TREILLE E., *opus cit.*, p. 175.

¹³³³ En effet, l'article 4 des statuts du PS dispose que : « *Tout candidat à l'adhésion est invité à se présenter personnellement devant la section, lors de la réunion qui suit la réception de sa demande d'adhésion par le secrétaire de section. S'il n'a pu être physiquement présent à la réunion qui suit immédiatement la réception de sa demande, il est convoqué de nouveau pour se présenter lors des réunions suivantes. La demande d'adhésion est considérée comme caduque si le demandeur, régulièrement convoqué, ne participe pas à la première réunion au cours de laquelle il doit être présenté dans un délai de six mois* ».

suscité des craintes : la création de faux adhérents paraissant facilitée par ce biais, en raison de protestations internes, l'obligation de se présenter en section avant le vote de l'investiture a été instaurée, cette nouvelle obligation n'ayant cependant produit que peu d'effets¹³³⁴. En revanche, la procédure statutaire de validation des adhésions par les instances *ad hoc* du parti a dû être adaptée à cette nouvelle modalité d'adhésion : une circulaire interne précise qu'après « *réception par le national de la confirmation du règlement [...] le siège informe la fédération qui valide l'adhésion* » qui a ensuite la charge d'inviter l'adhérent « *à se rapprocher de la section la plus proche de [son] domicile* »¹³³⁵. Ainsi, le PS utilise l'adhésion par Internet comme outil de centralisation, en mettant dans le même temps en place un nouveau système informatique de gestion des fichiers : le système ROSAM¹³³⁶. L'« *e-adhérent* » ne suit donc pas le cursus classique de l'adhésion et l'usage d'Internet a pour conséquence de « *déterritorialiser le lien militant* » et de « *court-circuiter les filtres des courants et les logiques locales de recrutement* »¹³³⁷.

Une autre pratique des partis s'est développée avec la généralisation d'Internet et dématérialise un autre acte symbolique de l'appartenance au parti : il s'agit du vote électronique, adopté, par exemple, par l'UMP dès sa fondation. Cette pratique peut, elle aussi, être considérée comme un moyen « *par lequel les directions nationales des partis cherchent à conserver le contrôle de l'organisation* »¹³³⁸.

b) La création d'un corps de règles adapté aux réseaux sociaux

Les partis politiques peuvent créer des sites collaboratifs, des communautés virtuelles, qui apparaissent comme de véritables démembrements. Les initiatives des partis en la matière ont connu des succès divers : à l'image du site de l'UMP « *les créateurs de possibles* », dont le but était de créer « *une communauté d'action politique et citoyenne* »¹³³⁹ qui a eu une durée de vie limitée, de janvier 2010 à janvier 2011, en raison de sa faible fréquentation et de son coût élevé¹³⁴⁰.

¹³³⁴ BARBONI T., MERMAT D., TREILLE E., *opus cit.*, p. 176.

¹³³⁵ Circulaire interne du 14 mars 2006 citée par BARBONI T., MERMAT D., TREILLE E., *opus cit.*, p. 177.

¹³³⁶ BARBONI T., TREILLE E., *opus cit.*, p.1146. Cet acronyme signifie : Répertoire Open Sources des Adhérents et des Militants.

¹³³⁷ BARBONI T., MERMAT D., TREILLE E., *opus cit.*, p. 174.

¹³³⁸ GREFFET F., *opus cit.*, p. 32.

¹³³⁹ Vidéo de présentation du site.

¹³⁴⁰ Les membres inscrits pouvaient soutenir des initiatives du parti, organiser eux-mêmes des actions et proposer des thématiques autour desquelles se mobiliser. L'objectif de l'UMP au travers de ce site

L'usage de tels sites nécessite l'émergence d'un nouveau corps de règles : la mise en place par le PS de la Coopol, contraction de « coopérative politique », ouverte aux sympathisants, espace de débat, d'organisation de mobilisation, a suscité la création de règles adaptées aux besoins de la régulation sur Internet. Comme c'est le cas pour de nombreux forums et sites communautaires, une « charte » énonce les règles à suivre pour utiliser ce site communautaire et la modération est effectuée *a posteriori* selon les principes de « *respect, fraternité, civilité* »¹³⁴¹.

Certaines de ces règles sont spécifiquement liées au fait que ce site est un démembrement d'un parti politique : les règles relatives à la confidentialité des données personnelles fournies par l'utilisateur sont semblables à celles que l'on peut trouver sur d'autres sites, à l'exception du fait que les coordonnées fournies par les adhérents sont accessibles à leur secrétaire de section ; les règles relatives à la « *civilité* » dans les espaces d'expression comprennent des règles classiques sur les forums telles que l'interdiction de tenir des propos diffamatoires ou injurieux mais aussi celle de « *tenir des propos explicitement dirigés contre des formations de gauche, des responsables politiques du PS ou d'autres formations de gauche* ». Il s'agit de ne pas « *détourner la coopol de ses buts initiaux* ».

La modération est effectuée par une « *équipe d'animation* » nommée « *les coopilotes* » qui ont le pouvoir d'adresser des remarques, supprimer des contenus, suspendre la participation d'un membre temporairement ou définitivement. Cependant, la charte précise que l'objectif premier des coopilotes n'est pas de consacrer « *l'essentiel de leur énergie à surveiller les échanges, arbitrer des conflits, ou régler des différends* » mais d'« *animer le réseau, former aux outils et orienter les nouveaux membres* ». Par ailleurs, c'est aux secrétaires de section qu'incombe le devoir de surveiller les pages publiques et privées de leur section.

Enfin, la grande particularité des règles régissant le fonctionnement de la Coopol réside dans la division « *en cercles* » qui détermine des niveaux différents de

était notamment d'encourager la création de groupes de pression et d'alerte sur le terrain afin « *de donner la possibilité à ceux qui ne sont pas forcément militants d'avoir davantage de pouvoir* » (Déclaration du Secrétaire national de l'UMP à la vie numérique, Benoist Apparu in BAROTTE N., GARAT J.-B., « L'UMP et le PS se mettent à l'heure des réseaux sociaux », *lefigaro.fr*, le 10 novembre 2009).

¹³⁴¹ Cette citation et les suivantes sont issues de la Charte de la Coopol : <http://www.lacoopol.fr/charte>

visibilité : la section, les adhérents et les sympathisants. Parce que « *certaines personnes ne souhaitent pas rendre leur engagement politique public* » ou que « *d'autres s'intéressent avant tout à la vie de leur section* », il est possible de limiter la visibilité de son profil par les autres membres. Le niveau le plus restreint correspond au membre qui souhaite n'être connu que de son secrétaire de section et qui est informé de l'activité de sa section, des « *missions* » et des « *événements* » par *e-mail*. De la même manière, si un membre souhaite n'être visible que des adhérents du parti il apparaîtra dans l'annuaire des socialistes mais son profil ne sera pas visible par les personnes extérieures au parti.

B. Le renouvellement de l'ordre juridique partisan

Le renouvellement de l'ordre juridique partisan peut passer par la création de nouveaux partis (1) mais aussi par la recherche de nouveaux modèles (2).

1. La création de nouveaux partis

Le déplacement des lieux et des modes d'expression de la vie publique a entraîné dans son sillage l'émergence d'un monde politique virtuel, entièrement localisé sur Internet. Une nouvelle sorte de parti est apparue, le parti « en ligne », à l'initiative du Parti pirate (a). Dans d'autres cas, c'est plus classiquement par la transformation, c'est-à-dire par la mutation ou la fusion, de partis existants que se créent de nouveaux partis (b).

a) Le parti en ligne : le Parti pirate

Né en France en juin 2006 en réaction à la loi « DADVSI »¹³⁴², le Parti pirate est, à l'origine, un parti dont les revendications sont centrées sur la question des libertés numériques. S'il a élargi depuis le spectre de ses préoccupations, le Parti pirate demeure un parti qui se situe au cœur de la société numérique : on peut lire dans sa déclaration de politique générale que « *le Parti pirate veut promouvoir une citoyenneté diversifiée et universelle dans la société numérique* » : le parti a ainsi élaboré une « Déclaration des droits de l'internaute » car « *toute la technologie et la diversité culturelle sur lesquelles s'appuient Internet doivent s'accompagner du respect de droits inaliénables* » et « *pour nous prémunir de toutes atteintes à ceux-*

¹³⁴² Loi n° 2006-961 du 1^{er} août 2006 *relative au droit d'auteur et aux droits voisins dans la société de l'information*.

ci »¹³⁴³. Les convictions politiques et le contexte dans lesquels s'inscrit le Parti pirate ont une influence directe sur ses règles internes.

Il faut tout d'abord relever une spécificité importante quant à l'adhésion au parti : en plus des adhérents classiques, répartis en membres actifs, membres passifs ou encore membres d'honneur, le Parti pirate admet l'adhésion de « *membres anonymes* » bien que ceux-ci ne puissent être ni électeurs ni éligibles¹³⁴⁴. Le statut de membre anonyme « *peut s'obtenir par une simple inscription en ligne, soumise à validation* » : les membres anonymes « *peuvent assister aux débats, et même, avec l'autorisation du conseil administratif et politique, y participer* »¹³⁴⁵ ; l'anonymat et l'utilisation de pseudonymes sont, en effet, des usages acceptés sur internet¹³⁴⁶.

La vie du parti est aussi directement affectée par le champ spécifique dans lequel il se situe, même en ce qui concerne les assemblées statutaires : par exemple, les statuts prévoient que « *le conseil national est réuni physiquement ou virtuellement de manière ordinaire au moins une fois l'an* »¹³⁴⁷, cependant il faut relever que « *les systèmes de vote électroniques ne peuvent être utilisés que pour des votes consultatifs ou d'orientation* »¹³⁴⁸.

Par ailleurs, le préambule du règlement intérieur énonce que « *les créations et publications du Parti pirate doivent être diffusées sous des licences alternatives, compatibles dans la mesure du possible avec le label freedomdefined.org* » et que leur format de diffusion doit être aussi « *libre ou ouvert* » que possible. Le règlement intérieur prévoit également de manière précise le fonctionnement des « *outils en ligne* » : leurs modérateurs sont désignés par le conseil administratif et politique du parti et disposent d'un pouvoir de sanction sur « *les systèmes dont ils ont la charge* ». Parmi les règles les plus importantes figurent le devoir de « *respecter*

¹³⁴³ <http://ddi.partipirate.org>.

¹³⁴⁴ *Statuts du Parti pirate*, adoptés par l'assemblée générale extraordinaire du 17 octobre 2010 à Vigneux-sur-Seine, version 3.00.02 du 11 avril 2011, art. 5.

¹³⁴⁵ *Règlement intérieur du Parti pirate*, version 4.01.08 du 8 décembre 2011, art. 4.

¹³⁴⁶ Et, à cet égard l'article 5 de la Déclaration des droits de l'internaute dispose : « *chaque individu a droit à l'anonymat* » et selon l'article 5.1 : « *l'utilisation de pseudonymes et d'identités virtuelles non croisées avec l'identité réelle est reconnu comme un moyen de protection de la liberté d'expression et, donc, comme droit à l'internaute* ».

¹³⁴⁷ *Statuts du Parti pirate*, précités, art. 12.2.

¹³⁴⁸ *Idem*, art. 21.2.

scrupuleusement les règles de civilité et civisme et [de] s'interdire les provocations (trolls)¹³⁴⁹ et abus de pouvoir ».

A la lecture des textes statutaires on comprend qu'Internet est au cœur du fonctionnement du parti. Les annonces de réunion à ce titre sont éloquentes, l'on peut lire sur le « blog » officiel du Parti pirate jeunes¹³⁵⁰ la convocation suivante : « *la réunion se tiendra le samedi 25 juin à partir de 15h sur le chan #jeunespirates du serveur IRC, irc.geeknode.org* »¹³⁵¹. Les réunions « physiques » ayant un caractère exceptionnel sont qualifiées d' « IRL », terme de l'argot utilisé sur Internet pour désigner des rencontres « *in real life* ».

b) La transformation de partis existants

A l'approche de l'échéance électorale de 2002, une nouvelle alliance électorale voit le jour à droite de l'échiquier politique¹³⁵² : « Alternance 2002 » qui devient « Union en mouvement ». Il s'agit en réalité de la première étape de la constitution de la future UMP plus que d'une simple alliance électorale : en effet « *la différence essentielle entre l'ancienne logique du cartel électoral et celle de la fusion réside dans la centralisation de la dotation publique* » et les candidats issus du RPR, de l'UDF et de Démocratie libérale ont été encouragés à se déclarer à la préfecture sous l'étiquette de l'« Union pour la majorité présidentielle », permettant alors au mouvement de percevoir la part de financement public qui est attribuée en fonction du nombre de candidats élus sous son étiquette.¹³⁵³ L'élection présidentielle de 2002 joue « *un rôle d'accélérateur* »¹³⁵⁴ et entre les deux tours de l'élection présidentielle, le bureau politique du RPR se prononce pour la « *création d'une grande formation unie, pluraliste, démocratique et décentralisée de soutien au président de la*

¹³⁴⁹ Le terme « troll » est un terme courant de l' « argot internet » et montre l'influence de cette sphère sur la logique des textes qui régissent l'ordre juridique interne de ce parti.

¹³⁵⁰ <http://jeunes.partipirate.org>.

¹³⁵¹ En argot internet CHAN signifie « canal » et IRC « *internet relay chat* ».

¹³⁵² Florence Haegel rappelle que la formation de « *cartels électoraux* » est, à droite, une pratique ancienne et que, depuis 1981, les partis de droite se regroupent à l'occasion des élections législatives : la répartition des investitures entre les partis repose sur la négociation entre eux ; ces coalitions reposent alors sur un système de « *coopération* ». Des tentatives de construire des alliances « *moins conjoncturelles* » que les cartels électoraux voient le jour et une structure « *confédérative* » qui repose sur une « *présidence tournante et le respect de la représentativité des formations fondatrices dans les instances collectives* » est créée en 1998 : « l'Alliance » réunissant le RPR, l'UDF et Démocratie libérale ; elle ne passera pas le cap des élections européennes de 1999. (HAEGEL F., « Faire l'Union : la refondation des partis de droite après les élections de 2002 », *RFSP*, n° 5-6, 2002, pp. 563 et s.).

¹³⁵³ HAEGEL F., « Faire l'Union... », *opus cit.*, pp. 566 et s.

¹³⁵⁴ HERMEL A., « Etude d'un parti politique français : l'UMP », *Pouvoirs*, n° 111, 2004, p. 149.

République »¹³⁵⁵. Cette transformation correspond aussi à la recherche d'un renouveau et d'une modernisation : Alain Juppé élu, à l'occasion de ce congrès, président du nouveau parti, déclare qu'il ne s'agit pas « *de reproduire, sous un autre nom et dans un format plus grand, ce que nous avons déjà connu dans le passé. Il va nous falloir innover, inventer, surprendre* »¹³⁵⁶. Par ailleurs, les fondateurs insistent aussi sur la nécessaire refondation de la droite française pour l'aligner sur les grands partis conservateurs européens qui regroupent beaucoup plus d'adhérents : la création de l'UMP nécessite « *la recherche de nouveaux adhérents, la modernisation de leur encadrement et la professionnalisation de l'organisation* »¹³⁵⁷.

Lorsque le conseil national de l'UDF, le 10 mai 2007, décide de changer le nom du parti en Modem¹³⁵⁸, François Bayrou, alors président du parti¹³⁵⁹, affirme que « *le but principal du Modem sera la naissance et la promotion d'une génération politique nouvelle* »¹³⁶⁰ ; lors du congrès fondateur du parti, le 1^{er} décembre 2007, celui-ci le qualifie de « *mouvement de renouveau de la politique française* »¹³⁶¹. Les thématiques de la rénovation et de la modernisation sont donc au cœur de la transformation de l'UDF en Modem¹³⁶².

Ainsi, conformément à l'élan de démocratisation générale au sein des partis, une part plus importante est faite aux droits des adhérents à travers notamment les règles de convocation des instances : la conférence nationale peut être saisie par « *au moins 1% des adhérents à jour de leurs cotisations* »¹³⁶³ et le congrès peut-être convoqué « *par le quart des adhérents représentant au moins 10 départements* »¹³⁶⁴. D'autres

¹³⁵⁵ SAUX J.-L., « Du RPR à l'UMP », *Le Monde*, 22 juin 2002.

¹³⁵⁶ <http://www.u-m-p.org/notre-parti/dates-cles#2002>.

¹³⁵⁷ HAEGEL F., « Faire l'Union... », *opus cit.*, p. 571.

¹³⁵⁸ AGRIKOLIANSKY E., *opus cit.*, pp. 114-115.

¹³⁵⁹ L'UDF, fédération de forces politiques créée en 1978, n'a cessé de voir ses composantes évoluer, même après la réforme statutaire de 1998 renforçant l'« *affirmation de l'unité du parti* » (ABRIAL S., « Les partis au centre de l'échiquier », in BRECHON P. (dir.), *Les partis politiques français*, Paris, La Documentation française, 2011, p. 86). En 2002, le Parti radical quitte l'UDF pour rejoindre l'UMP, et lors des élections législatives de 2007 une partie des candidats du parti font dissidence et créent le Nouveau centre, pour des raisons de positionnement politique vis-à-vis de l'UMP et afin de conserver leurs sièges de députés.

¹³⁶⁰ Meeting de lancement de la campagne des législatives, 24 mai 2007. (Source : ROGER P., « Avec le Modem, M. Bayrou parie sur une nouvelle génération politique », *Le Monde*, 26 mai 2007).

¹³⁶¹ Congrès fondateur de Villepinte, 1-2 décembre 2007 (Source : AFP).

¹³⁶² L'UDF n'est pas pour autant dissoute ; elle a le statut de membre fondateur du parti avec un autre parti « Citoyenneté, Action, Participation pour le 21^e siècle » (CAP 21) ainsi que « *les personnes physiques à jour de cotisation au 2 décembre 2007* » (*Statuts du Modem*, précités, art. 1).

¹³⁶³ *Statuts du Modem*, précités, art. 8-1.

¹³⁶⁴ *Idem*, art. 7-2.

dispositions ne vont pas dans ce sens : les membres du bureau exécutif national, qui réunit les fonctions de l'ancien bureau politique et du comité exécutif de l'UDF, sont directement nommés par le président du Modem avec l'approbation du conseil national¹³⁶⁵ alors que le bureau politique de l'UDF était composé de membres de droit – élus et responsables locaux de l'UDF- ainsi que de membres élus par le conseil national et que les membres du comité exécutif étaient nommés, sur proposition du président, par le bureau politique¹³⁶⁶. On assiste donc à une concentration des pouvoirs exécutifs entre les mains du président du parti. Les conditions posées par les statuts pour se présenter à la présidence du parti ont aussi été durcies¹³⁶⁷. Sous couvert de rénovation, la mue de l'UDF en Modem constitue une opération de centralisation des pouvoirs en faveur de la direction du parti.

2. *La recherche d'un nouveau modèle*

Afin d'élargir leur audience et pour se démocratiser, les partis cherchent à innover en créant un nouveau rapport aux militants (a) ou encore en inventant un modèle de parti plus coopératif (b).

a) *Un nouveau rapport aux militants*

Maurice Duverger, dans son ouvrage classique sur les partis politiques, distingue l'adhérent du sympathisant, en définissant le sympathisant comme étant celui qui « *se déclare favorable aux doctrines du parti et lui apporte quelquefois son appui, mais demeure en dehors de son organisation et de sa communauté* ». Pourtant, il remarque que « *dès qu'on veut l'approfondir un peu, la distinction s'estompe et quelquefois s'efface* », cette possible confusion s'expliquant par l'absence de tenue rigoureuse des fichiers d'adhérents. Revenant sur la notion d'adhérent, il explique que celle-ci est liée « *à une certaine conception des partis politiques, née au début du XXe siècle avec les partis socialistes, et imitée ensuite par d'autres* » et qu'elle « *est le résultat de l'évolution qui a conduit des partis de cadres aux partis de masses* »¹³⁶⁸. Dans les partis actuels, l'acte formel d'adhésion est devenu commun à l'ensemble des partis, impliquant une contribution financière de la part de l'individu qui s'engage et lui

¹³⁶⁵ *Idem*, art. 10.

¹³⁶⁶ *Statuts de l'UDF*, tels que modifiés par le congrès de janvier 2005, art. 9 et art. 10.

¹³⁶⁷ Alors qu'il suffisait à un candidat à la présidence de l'UDF de réunir 200 actes de parrainages d'adhérents issus d'au moins 10 fédérations différentes, le candidat à la présidence du Modem doit réunir 200 actes de parrainages d'adhérents issus « *d'au moins 20 mouvements départementaux différents, dont 20 membres du conseil national* » (*Statuts de l'UDF*, précités, art. 11).

¹³⁶⁸ DUVERGER M., *opus cit.*, p. 119.

attribuant des droits et devoirs vis-à-vis du parti. Dans les partis qui n'ont pas mis en place de mécanismes d'adhésions formels, Maurice Duverger distingue « *trois cercles de participation* » : l'électeur, le sympathisant et le militant, la notion d'adhérent s'insérant, dans les partis dans lesquels elle existe entre le sympathisant et le militant. Cette distinction prend toute son importance pour l'auteur dans la définition du régime du parti « *car les cercles intérieurs animent et conduisent les cercles extérieurs : dans la mesure où les premiers représentent les seconds [...] le système peut être qualifié de démocratique ; sinon, cette série de cercles concentriques définit une oligarchie* »¹³⁶⁹.

Cette problématique de la distinction entre sympathisants et adhérents est réapparue dans le mouvement de rénovation opéré par les partis. Pour encourager l'adhésion, le PS projettera, en 2003, de créer un statut de sympathisant dont l'adhésion serait facilitée mais qui ne bénéficierait pas du droit de vote lors des congrès et des votes pour la désignation des responsables locaux ou des candidats du parti ; cette réforme n'a cependant pas vu le jour¹³⁷⁰. Par la suite, dans les circonstances particulières évoquées précédemment, le PS a été amené à proposer une adhésion par Internet, dégagée des contraintes de l'adhésion classique, et à prix réduit, certains ayant vu dans cette ouverture l'annonce d'une transformation du parti en un « *parti de supporters* ». Un secrétaire national du parti écrit à ce propos qu'il existe un risque « *que cohabitent au sein du PS deux catégories d'adhérents : les militants actifs à l'ancienne, intégrés à un collectif politique de base – la section de localité ou d'entreprise-, assumant le travail politique quotidien ; et les adhérents « hors sol », détenteurs de droits de vote et supporters dans les campagnes électorales* ». Les médias audiovisuels, les instituts de sondages, les capacités financières des grands partis assurées par l'Etat leur permettant de payer des sociétés de collage et de portage et les agences de communication leur livrant des projets « *clés en main* », le militant politique pourrait alors être considéré comme « *superflu, et même encombrant* »¹³⁷¹. On voit qu'est posée la question du rôle de l'individu dans le parti, les évolutions sociales permettant en apparence de se passer de l'adhérent

¹³⁶⁹ *Idem*, pp. 151-152.

¹³⁷⁰ LEFEBVRE R., DECARY T., « Les militants à vingt euros. Les conditions socio-politiques d'un impossible engagement », in *Revue de l'office universitaire de recherche socialiste*, Paris, L'OURS, Hors-série n° 46-47, janvier-juin 2009, p. 44.

¹³⁷¹ Tribune d'Henri Weber dans *Le Monde* daté du 23 Août 2006, « Où va le Parti Socialiste ? ».

militant. Par la suite, l'ouverture de la Coopol « *permet une porosité importante des frontières du parti, de telle sorte que les distinctions physiques s'annulent au profit d'un égalitarisme numérique entre militants et sympathisants* »¹³⁷². Puis, lorsque le parti ouvre, par le biais des primaires, la possibilité aux sympathisants de voter pour la désignation du candidat à l'élection présidentielle, l'adhérent perd vis-à-vis de celui qui est extérieur au parti, l'une de ses prérogatives.

Le rapport des partis européens avec les adhérents des partis membres est en passe d'évoluer. Depuis 2006, le PSE leur a ouvert la possibilité de « *devenir directement des militants du PSE* » : ces « *activistes* », désignés comme « *PES activists* », n'ont à acquitter aucune cotisation et ne disposent d'aucun droit supplémentaire par rapport aux adhérents des partis membres ; ils ont, cependant, un contact direct avec le siège du parti européen qui met à leur disposition des instruments et un forum d'échange et ils reçoivent régulièrement de la part du secrétariat du parti une lettre d'information électronique qui « *les informe sur les activités législatives et l'actualité politique des institutions européennes, sur les événements organisés par les socialistes européens, ainsi que sur la vie politique des Etats membres de l'Union* ». Depuis 2009, les « *activistes* » du PSE ont la possibilité de se regrouper au sein des *City groups*, « *structures informelles* » d'organisation des activistes du PSE au niveau local¹³⁷³.

b) La recherche d'un modèle plus coopératif

Dans le sillage de leurs très bons scores aux élections européennes et régionales de 2009 et 2010, grâce aux listes d'Europe Ecologie, les Verts ont ouvert un débat sur la rénovation du parti et, plus largement, sur la forme que pourrait prendre un rassemblement plus large de la mouvance écologiste. Dès le lendemain des élections régionales, Daniel Cohn-Bendit publie une tribune intitulée « *Inventons ensemble une Coopérative politique* » dans laquelle il affirme que « *les enjeux du XXIe siècle appellent à une métamorphose, à un réagencement de la forme même du politique* » car « *le divorce démocratique est profond entre des logiques partidaires complètement déracinées qui fonctionnent en hors sol* » et la société. Afin d'« *inscrire dans la durée* » l'écologie politique il revendique la nécessité de créer

¹³⁷² BARBONI T., TREILLE E., *opus cit.*, p. 1140.

« une structure pérenne et souple à la fois, capable d'élaborer des positions collectives » par « une forme politique largement inédite, décloisonnée »¹³⁷⁴. La secrétaire nationale des Verts, évoque, quant à elle, une « *transmutation* », une « *mue* » du parti vers un « *mouvement polymorphe articulant à la fois un parti transformé et un réseau informel ouvert à toutes et tous* » : il s'agit de refuser « *le parti-supporter atomisé et entièrement dédié à une personnalité* » et le « *particaserne à l'engagement dévoué* » pour créer « *un réseau-mouvement* », un « *partisociété, tourné vers l'extérieur et en perpétuelle transformation* »¹³⁷⁵.

Les termes choisis par les auteurs de ces deux textes, montrent que l'idée est d'engager une réflexion sur la création d'un mouvement politique nouveau en recherchant un modèle d'organisation distinct de celui adopté jusqu'ici par les partis politiques. Une série de débats et de concertations a alors été engagée sous l'égide du « comité d'animation et de pilotage du rassemblement des écologistes », pour aboutir aux assises territoriales du 9 octobre 2010 au cours desquelles des textes relatifs à la nouvelle organisation ainsi que des textes statutaires ont été soumis au vote des adhérents des Verts et des « *adhérents au processus du rassemblement* », les textes adoptés lors de ces assises étant ensuite soumis à un référendum interne des Verts qui doivent les accepter à la majorité qualifiée. Le processus a été clos par les assises nationales du rassemblement des écologistes, le 13 novembre 2010, à l'occasion desquelles ont été adoptés le nom du mouvement et son logo.

Le préambule des statuts de ce nouveau mouvement énonce qu'il entend « *aller au-delà des formes traditionnelles d'un parti et ajouter aux fonctions classiques les dynamiques des réseaux* » : est ainsi créé « *un mouvement politique structuré en un réseau coopératif et un parti* » qui inscrit son action dans celle d'un « *écosystème de réseaux et d'organisations qui au-delà de la seule fonction partisane, vise à enraciner l'écologie dans la société* »¹³⁷⁶.

Ce mouvement, dont l'unité de base, « *le réseau local* » regroupe des « *coopérateurs* » et les adhérents¹³⁷⁷, se réunit en « *agora* », organe d'élaboration de

¹³⁷³ LE DEROFF J., Les militants du Parti socialiste européen (PSE) 2006-2009. Une expérience militante à l'échelle de l'Union », in *Revue de l'office universitaire de recherche socialiste*, Paris, L'OURS, Hors-série n° 46-47, janvier-juin 2009, pp. 96-100.

¹³⁷⁴ Tribune de Daniel Cohn-Bendit dans *Libération* du 22 mars 2010.

¹³⁷⁵ Cécile Duflot, lettre aux militants, 11 avril 2010.

¹³⁷⁶ *Statuts d'Europe Ecologie Les Verts*, novembre 2010, Art. 4.

¹³⁷⁷ *Idem*, art. 10.

son orientation politique, au moins une fois par an¹³⁷⁸. Le réseau coopératif peut, lui, se réunir sous forme d'agoras territoriales, de maisons de l'écologie ou d'états généraux en choisissant librement sa forme et l'échelon territorial le plus pertinent. Les membres du réseau non adhérents au mouvement sont les coopérateurs : ceux-ci adhèrent aux valeurs contenues dans les statuts du mouvement, lui versent une contribution financière et peuvent être membres d'une autre organisation politique. Ils participent à l'élaboration du programme du mouvement et à ses actions ; ils sont membres, à titre consultatif des instances du parti, participent à la désignation du candidat à l'élection présidentielle, mais n'ont pas de droit de vote pour la désignation des instances du parti, bien qu'ils puissent y être éligibles sous réserve de ne pas appartenir à un autre mouvement politique¹³⁷⁹.

Deuxième composante du mouvement, le parti a une forme plus classique car il « s'inscrit dans le cadre juridique et financier contraint des organisations politiques »¹³⁸⁰ : il est composé de groupes locaux regroupés en organisations régionales « selon un découpage pouvant être différent de celui des régions administratives »¹³⁸¹ et dirigé par un conseil fédéral composé de représentants élus des adhérents. On peut relever, au titre des spécificités de fonctionnement, la participation au conseil fédéral de coopérateurs tirés au sort parmi les volontaires qui disposent d'un droit d'expression et sont chargés d'assurer la liaison entre cette instance et le réseau coopératif¹³⁸². Par ailleurs, le conseil fédéral fixe les orientations politiques « après propositions faites par l'agora nationale »¹³⁸³. Les structures du parti sont cependant pour l'essentiel comparables aux structures classiques : un congrès se réunit tous les trois ans, élit un bureau exécutif au sein duquel est désigné un secrétaire national du parti.

En plus du conseil statutaire, sont créés un comité national d'éthique, qui veille au respect des valeurs de l'écologie politique, ainsi qu'un observatoire de la parité et un observatoire de la diversité qui disposent notamment de la possibilité de saisir le conseil statutaire¹³⁸⁴.

¹³⁷⁸ *Idem*, art. 8.

¹³⁷⁹ *Idem*, art. 12.

¹³⁸⁰ Explications non soumises au vote.

¹³⁸¹ *Statuts d'EELV*, précités, art. 23.

¹³⁸² *Idem*, art. 26-5.

¹³⁸³ *Idem*, art. 27.

¹³⁸⁴ *Idem*, art. 40, art. 41 et art. 42.

Section 2. L'exigence de démocratisation

On a vu que la préoccupation de démocratisation des pratiques imprégnait en grande partie l'ensemble des réformes de l'ordre juridique des partis. Celle-ci, s'est, en outre, traduite par la réforme des modes de prise de décision (§1), qui impliquent de plus en plus directement les adhérents ; l'un des exemples les plus marquants de cette démocratisation des pratiques est le cas d'école constitué par l'organisation par le PS d'élections primaires pour la désignation du candidat à l'élection présidentielle (§2).

Le terme de « primaires » est utilisé indifféremment par de nombreux commentateurs et auteurs pour qualifier la procédure de désignation directe au sein d'un parti du candidat à l'élection présidentielle. Une différence est alors établie entre les primaires « fermées » et les primaires « ouvertes », cette distinction paraissant s'inspirer du modèle américain¹³⁸⁵. La confusion est entretenue par les acteurs eux-mêmes : Arnaud Montebourg et Olivier Ferrand, deux des principaux promoteurs des « primaires » au PS, les définissent comme une « *procédure électorale permettant à la base d'un parti ou aux sympathisants d'une famille de sensibilité de désigner directement celui ou celle qui portera leurs couleurs, le moment venu, devant l'ensemble des citoyens appelés aux urnes* »¹³⁸⁶. Le processus que l'on étudie ici sous l'appellation de primaires est celui de l'ouverture aux citoyens du vote de désignation du candidat à une élection. Le vote direct par l'ensemble des adhérents du parti, constituant l'un des modes de désignation interne à la disposition des partis, sera aussi étudié.

§ 1. La réforme des processus décisionnels

On assiste à une généralisation progressive de la démocratie directe en matière d'élection (A) ainsi qu'à une plus grande ouverture des débats et des propositions soumises à l'amendement et à la discussion des adhérents : la fonction

¹³⁸⁵ Il est nécessaire ici de rappeler la différence qui a été établie dans ce travail entre les primaires publiques, dont l'organisation est réglementée par l'Etat, et les primaires privées qui dépendent de la seule initiative du parti.

¹³⁸⁶ FERRAND O., MONTEBOURG A., *Primaire. Comment sauver la gauche*, Paris, Seuil, 2009, p. 7.

programmatische du parti (B) est touchée elle aussi par ce mouvement de démocratisation.

A. La généralisation du suffrage direct

Dans les partis « *la tenue d'élections directes tend à provoquer, chez les adhérents, une prise de conscience de constituer, en tant que collègue électoral détenteur du principe de légitimation, une force relativement indépendante au sein de l'organisation* »¹³⁸⁷. Celle-ci s'est développée tant pour la désignation des dirigeants du parti (1) qu'en ce qui concerne les investitures électorales (2).

1. La désignation des dirigeants

Il s'agit de voir comment l'élection au suffrage universel direct des adhérents s'est installée dans les partis au niveau national (a) et quelle est sa pratique au niveau local (b).

a) Au niveau national

En ce qui concerne les postes internes au parti, l'élection qui a la valeur symbolique la plus importante est l'élection du chef du parti, président, secrétaire général ou encore premier secrétaire. Les modalités de cette élection ont été amenées à évoluer. Ainsi, au RPR, jusqu'en 1998, le président est élu au suffrage indirect par des délégués des adhérents lors des assises du parti ; cependant, lorsqu'a lieu, en 1998, le premier suffrage direct des adhérents au sein du parti pour désigner son président, il n'y a qu'un seul candidat. Dès l'année suivante le jeu est plus ouvert avec quatre candidats au deuxième tour. Par la suite, les statuts de l'UMP prévoient que son président est élu par un scrutin majoritaire à deux tours « *au suffrage universel, par l'ensemble des adhérents* »¹³⁸⁸. A l'UMP, cependant, après cet effort de démocratisation de l'élection du président, les statuts ont été modifiés lorsque le président du parti a été élu, en 2007, président de la République : un régime dérogatoire a été mis en place par l'insertion d'un dernier titre dans les statuts intitulé « *Dispositions applicables, par dérogation aux Statuts, lorsque le président en*

¹³⁸⁷ HAEGEL F., PÜTZ C., SAUGER N., « Les transformations de la démocratie dans et par les partis : l'exemple de l'UDF et du RPR », in PERRINEAU P. (dir.), *Le désenchantement démocratique, opus cit.*, p. 181.

¹³⁸⁸ *Statuts de l'UMP*, précités, art. 26. Mais la construction d'une majorité et de son chef se décide encore avant le congrès : BRECHON P., « La droite, entre tradition gaulliste et recombinaison unitaire », in BRECHON P. (dir.), *Les partis politiques français*, Paris, La Documentation française, 2011, p. 63.

exercice de l'UMP devient Président de la République »¹³⁸⁹. Dans cette situation spécifique, et pour la durée du quinquennat, la direction du parti est confiée à un secrétaire général et deux secrétaires généraux adjoints élus par le bureau politique ainsi que par un « bureau du conseil national », composé d'un premier vice-président et de deux vice-présidents, élus par le conseil national ; la direction du parti n'est plus alors désignée directement par les adhérents¹³⁹⁰.

Jusqu'en 1996, le président de l'UDF, était coopté par le conseil national ; il est ensuite élu par l'ensemble des adhérents et ce pour la première fois en 1998.

Au PS, le congrès de Bordeaux, en 1992, instaure la règle de la désignation directe par le congrès du premier secrétaire qui était auparavant élu par le comité directeur¹³⁹¹. La première élection du premier secrétaire du parti par le congrès à bulletins secrets et au scrutin majoritaire à deux tours a lieu l'année suivante, en 1993, lors du congrès du Bourget. Par la suite, le parti, lors de la convention du 14 octobre 1995, décide que le premier secrétaire doit être élu au scrutin direct et secret des adhérents. Cette nouvelle procédure a pour conséquence de mettre en place « *un nouvel équilibre partisan* » qui « *combine l'imbrication de procédures de démocratie directe et représentative* » : il s'agit d'un « *fonctionnement démocratique hybride* » qui mêle lors des congrès la logique proportionnelle des motions et la légitimité directe de l'élection du premier secrétaire¹³⁹².

Au FN, la première élection du président par les adhérents au scrutin direct intervient à l'occasion du congrès de Bordeaux en 2007, mais il n'y a alors qu'un seul candidat et il faudra attendre le congrès de Tours en 2011 pour qu'ait lieu un vote véritablement ouvert laissant le choix entre deux candidats¹³⁹³.

Cependant, la composition de certaines instances nationales des partis comme le conseil national du PS ou le conseil national de l'UMP, en raison de leur mode de désignation, par les délégués au congrès du parti réunis par motions pour le

¹³⁸⁹ *Statuts de l'UMP*, précités, Titre IX.

¹³⁹⁰ Le président de la République en exercice est alors considéré comme demeurant le « chef » du parti.

¹³⁹¹ Instance qui est remplacée lors du même congrès par le conseil national.

¹³⁹² LEFEBVRE R., « Le sens flottant de l'engagement socialiste », *opus cit.*, p. 109.

¹³⁹³ Il faut cependant relever que cette démocratisation du processus de désignation du président du parti a pu être motivée par les difficultés financières du parti consécutives à la baisse de la subvention publique à la suite des élections législatives de 2007. Le président du parti, Jean-Marie Le Pen aurait choisi de se passer des congrès des délégués départementaux qu'il aurait jugé « *compliqués et coûteux* » (source : « Plan social au Front National », *AFP*, 20 novembre 2007).

premier¹³⁹⁴, ou en raison, notamment, de l'importance du nombre des membres de droit pour le second¹³⁹⁵, demeure « *peu maîtrisée par les adhérents* »¹³⁹⁶. En outre, de nombreuses instances des partis comprennent des membres de droit, « *oligarchie institutionnalisée persistante* » qui « *contredit la conception égalitaire proclamée de la démocratie* »¹³⁹⁷. Parmi ces membres de droit figurent souvent des élus de la République, ce qui confère une légitimité différente à leur participation, ceux-ci pouvant avoir été, de plus, investis directement par les adhérents.

b) Au niveau local

Ce mouvement de démocratisation touche aussi les échelons inférieurs des partis : la réforme statutaire de l'UDF, en 1996, prévoit que les présidents des fédérations doivent être élus par les adhérents¹³⁹⁸ et la convention du PS de 1995 associe à l'élection directe du premier secrétaire celle des premiers fédéraux (responsables départementaux) ainsi que des secrétaires de section, ce qui « *élargit le nombre de dirigeants directement désignés par les militants* »¹³⁹⁹. A l'UMP en revanche, si les statuts prévoient que les « *délégués* » des comités territoriaux sont élus par les adhérents au scrutin majoritaire à deux tours, le président du comité départemental est élu par le comité départemental, composé de membres élus et de membres de droit, et le secrétaire départemental, qui partage avec le président la direction du département, est nommé par le bureau politique, sur proposition du président du parti après ratification du comité départemental¹⁴⁰⁰ : ce mode de désignation fait de ce dernier une « *sorte de préfet aux ordres de la présidence* »¹⁴⁰¹.

Au FN, l'attribution des responsabilités au niveau local est encore contrôlée par la direction du parti : la « *nomination* » des responsables régionaux et départementaux relève du bureau politique sur proposition du secrétaire général, qui peut mettre fin à leur fonction à tout moment pour des raisons « *d'opportunité dans l'intérêt du service de l'association* »¹⁴⁰².

¹³⁹⁴ *Statuts du PS*, précités, art. 7.5.

¹³⁹⁵ *Statuts de l'UMP*, précités, art. 19.

¹³⁹⁶ OLIVIER L., *opus cit.*, p. 770.

¹³⁹⁷ *Idem*, p. 779.

¹³⁹⁸ ABRIAL S., *opus cit.*, p. 85.

¹³⁹⁹ LEFEBVRE R., « Le sens flottant de l'engagement socialiste », *opus cit.*, p. 109.

¹⁴⁰⁰ *Statuts de l'UMP*, précités, art. 7, art. 8 et art. 9.

¹⁴⁰¹ OLIVIER L., *opus cit.*, p. 777.

¹⁴⁰² *Statuts du FN*, précités, art. 22.

2. *Les investitures*

Le pouvoir de décision donné aux adhérents en matière d'investiture est un indice fort du niveau de démocratie au sein du parti. Alors que la démocratie directe a eu tendance à se généraliser pour la désignation du candidat à l'élection présidentielle (a), ce mode de désignation n'a pas été systématiquement reproduit au niveau local (b).

a) *A l'élection présidentielle*

Alors que les statuts du parti ne prévoyaient aucune règle formelle en la matière, en janvier 2006, les adhérents de l'UMP ont été appelés à se prononcer sur la réforme du mode de désignation du candidat à l'élection présidentielle qui relève désormais de la compétence des adhérents par le biais d'un scrutin lors du congrès du parti¹⁴⁰³. Lors de la réforme des statuts de 2007, modifiant les conditions de la direction de l'UMP lorsque son président est élu président de la République, est ajouté un article 49 qui dispose que « *le président de la République, à nouveau candidat, et qui souhaite le soutien de l'UMP se soumet au vote du congrès* ». Le contrôle de la désignation du candidat à l'élection présidentielle soutenu par l'UMP revient donc directement aux adhérents du parti. On a dit de cette réforme qu'elle allait à l'encontre de « *la vieille idée gaulliste de l'élection comme rencontre directe entre un homme et un peuple* »¹⁴⁰⁴. Par ailleurs, si elle va dans le sens d'une démocratisation du fonctionnement du parti, elle a pu être inspirée par d'autres considérations, comme celle d'écartier certains concurrents.

Au PS, c'est en février 1995 qu'a eu lieu, pour la première fois, un vote de tous les adhérents du parti pour désigner son candidat à l'élection présidentielle, départageant alors deux candidats. En 2002, en revanche, le candidat du parti à l'élection présidentielle, alors Premier ministre, n'a pas été soumis à cette procédure, preuve que « *cette règle n'était pas encore vraiment établie* »¹⁴⁰⁵. La règle est posée par le congrès de Dijon en 2003, par l'introduction dans les statuts de la disposition suivante : « *Le (la) candidat(e) à la présidence de la République est désigné(e) à bulletin secret par l'ensemble des adhérents réunis en assemblées générales de section. La majorité absolue des suffrages exprimés est requise pour être déclaré*

¹⁴⁰³ Par la modification de l'art. 14 des statuts.

¹⁴⁰⁴ BRECHON P., « La droite, entre tradition gaulliste... », *opus cit.*, p. 68.

¹⁴⁰⁵ GRUNBERG G., HAEGEL F., *opus cit.*, p. 28.

*élu(e) au premier tour. Seuls peuvent se présenter au deuxième tour -organisé dans les mêmes conditions que le premier- les deux candidat(e)s arrivé(e)s en tête au premier tour. Les candidatures sont enregistrées par le conseil national »*¹⁴⁰⁶. La première application de cette disposition intervient en 2006 et prend une ampleur nouvelle pour le parti, notamment parce qu'il a organisé en amont une campagne d'adhésions facilitant celles-ci pour inciter un plus grand nombre à participer au vote¹⁴⁰⁷. La campagne, qui a opposé trois candidats durant plus de six semaines, a constitué « *un exercice inédit où logiques internes et externes à l'organisation ont interagi* » notamment en raison de son « *intense médiatisation* » et de l'organisation de trois débats télévisés entre les candidats¹⁴⁰⁸. Cette originalité a incité de nombreux commentateurs à qualifier ce moment de « primaires » ; cependant il ne s'agit encore que d'un vote interne d'investiture.

A l'UDF, en 1996, une modification statutaire met en place une procédure d'investiture du candidat à l'élection présidentielle par les adhérents. Au Modem, la même procédure est prévue, le parti selon l'article 19 de ses statuts « *apporte son soutien à un candidat à l'élection présidentielle à l'issue d'une consultation nationale ouverte à tous les adhérents* » et il y est précisé que « *les décisions prises en application des présentes dispositions s'imposent à tous les adhérents du Mouvement démocrate sous peine d'exclusion* ».

Les Verts ont la culture de la désignation directe ; cependant, l'histoire récente des dernières désignations est ponctuée de rebondissements. Au printemps 2001, les Verts ont voté, en deux tours, pour départager cinq candidats à l'investiture pour la présidentielle et Alain Lipietz remporte ce scrutin avec 50,2% des suffrages au second tour. A la suite de dissensions politiques, il demande au collège exécutif du parti d'organiser un référendum posant aux adhérents la question suivante : « *Souhaitez-vous le maintien d'Alain Lipietz comme candidat des Verts à l'élection présidentielle ?* ». Ce référendum s'est tenu par correspondance du 4 au 13 octobre 2001 et a obtenu une réponse négative de la part de 64,4% des adhérents¹⁴⁰⁹. Les 13 et 14 octobre, le conseil national interrégional (CNIR) des Verts, sur proposition du

¹⁴⁰⁶ *Statuts du PS*, précités, art. 9.1.5.

¹⁴⁰⁷ *Cf. supra*.

¹⁴⁰⁸ LEFEBVRE R., « Le sens flottant de l'engagement socialiste », *opus cit.*, p. 114.

¹⁴⁰⁹ Avec un taux de participation de 71% sur 8 810 adhérents.

collège exécutif, vote à une large majorité pour la candidature de Noël Mamère à l'élection présidentielle. Les adhérents, à nouveau consultés le 29 octobre 2001 entérinent cette proposition à 81% des suffrages exprimés¹⁴¹⁰. Lors de la désignation du candidat à l'élection présidentielle de 2007, le parti s'est vu contraint d'organiser un « troisième tour » de scrutin : lors du deuxième tour, qui a eu lieu en mai 2006, les deux candidats n'ont obtenu que quelques voix d'écart, résultat qui a engendré des contestations qui ont abouti à son invalidation et à l'organisation d'un nouveau scrutin en juillet 2006¹⁴¹¹.

En 2011, EELV procède à sa première désignation d'un candidat à l'élection présidentielle. Désigné comme les « primaires de l'écologie » et qualifié de « primaires semi-ouvertes », le scrutin organisé par EELV, prévu à l'article 50 de ses statuts¹⁴¹², demeure un scrutin que l'on peut qualifier d'interne, même si le but était de s'ouvrir au maximum de participants. Pour avoir le droit de voter, s'il l'on n'était pas déjà adhérent coopérateur d'EELV ou de l'une des organisations avec lesquelles EELV a conclu des conventions de partenariat¹⁴¹³ – lesquels participaient automatiquement à cette élection - il fallait remplir les conditions suivantes : approuver le contenu de la Charte des Verts mondiaux et les valeurs indiquées dans le préambule des statuts d'EELV et devenir coopérateur en échange d'une contribution minimale de 10 euros et s'inscrire avant la date de clôture de la liste¹⁴¹⁴. Le montant de la souscription nécessaire pour devenir coopérateur avait initialement été fixé à 20 euros : ce montant a été abaissé à 10 euros lors de la préparation des « primaires de l'écologie » car les candidats à la candidature ont souhaité « *que la contribution nécessaire favorise la participation la plus large à la désignation de la candidature écologiste* »¹⁴¹⁵. Pour être candidat, il fallait réunir 200 parrainages parmi le collège électoral. Le vote, au scrutin majoritaire à deux tours, a eu lieu par internet et par correspondance, les électeurs ayant reçu préalablement les documents nécessaires au vote

¹⁴¹⁰ Le taux de participation est cette fois-ci plus faible car il n'atteint que 58%.

¹⁴¹¹ Scrutin au cours duquel cette fois-ci, Dominique Voynet bat Yves Cochet de 57 voix sur 5590 (soit un taux de participation de 65% pour 8600 adhérents).

¹⁴¹² Cet article dispose que « *La désignation du ou de la candidat/e à l'élection présidentielle se fait par un référendum ouvert à la participation des adhérent/es aussi bien qu'à celle des coopérateur/trices* ».

¹⁴¹³ La possibilité de conclure des partenariats avec d'autres partis ou associations dans le cadre de ce scrutin a été validée par une motion du conseil fédéral transitoire d'EELV du 14 mai 2011 qui précise que les membres des organisations partenaires devront s'engager à ne soutenir par la suite aucun autre candidat à l'élection présidentielle de 2012.

¹⁴¹⁴ Informations disponibles sur le site : <http://primairedel'ecologie.fr/>.

ainsi que les professions de foi des candidats. Ce scrutin a été organisé en partenariat avec le Mouvement écologiste indépendant (MEI) qui a ainsi fourni ses fichiers d'adhérents à EELV pour que ceux-ci soient automatiquement intégrés au processus des « primaires de l'écologie ». Le parti a pris en charge les dépenses de campagne des candidats, en subventionnant leurs déplacements par exemple, de manière égalitaire¹⁴¹⁶. Finalement, le second tour de cette élection a réuni 22 734 votants.¹⁴¹⁷

Au FN, en revanche, la candidature de la présidente du parti a seulement été entérinée par le bureau politique du parti en mai 2011, ce parti n'ayant jamais présenté d'autre candidat à l'élection présidentielle que son président.

b) Au niveau local

Il y a plusieurs types d'investitures locales : celles qui concernent des élections de dimension nationale, comme les législatives ; celles qui ont une dimension strictement locale comme les municipales. Ces investitures suivent, selon les partis, des règles différentes accordant plus ou moins de pouvoir aux adhérents.

A l'UMP, l'article 4 des statuts énonce que « *la démocratie* » s'applique « à l'investiture des candidats de l'Union aux élections » et que « *les adhérents de l'Union sont consultés pour l'attribution des investitures dans des conditions fixées par le règlement intérieur* ». Les règles sont cependant assez souples. Pour les scrutins nationaux, le bureau politique confie à une commission nationale d'investiture *ad hoc* « l'autorité » de préparer les investitures¹⁴¹⁸ ; celle-ci « *organise la consultation des adhérents* » et doit saisir les comités départementaux concernés, instances composées de membres élus et de membres de droit, qui, en cas de pluralité de candidatures, délibèrent à la majorité simple. Les comités départementaux ont la possibilité de décider de consulter « *l'assemblée générale d'une circonscription ou d'une commune* », ce qui équivaut à ouvrir la possibilité de consulter directement les adhérents au niveau local ; cependant c'est le conseil national qui statue en dernier ressort sur les candidatures¹⁴¹⁹. Pour les élections cantonales et municipales dans les communes de moins de 30 000 habitants, le comité départemental est compétent pour

¹⁴¹⁵ Motion 8 « Montant de la contribution minimale des coopérateur/rices adoptée par le conseil fédéral transitoire d'EELV le 14 mai 2011. Environ 30 000 votants ont participé à ce scrutin.

¹⁴¹⁶ Communication d'Alexis Braud lors du colloque « Processus électoral : la présélection des candidats... » qui s'est tenu le 16 février 2012 au Sénat.

¹⁴¹⁷ Pour un total de 32 896 inscrits.

¹⁴¹⁸ *Statuts de l'UMP*, précités, art. 25.

¹⁴¹⁹ *Règlement Intérieur de l'UMP*, précité, art. 30.

attribuer les investitures « *après consultation des adhérents concernés* »¹⁴²⁰ sans que les modalités de cette consultation soient précisées. Le parti a ainsi la possibilité de choisir les procédures : en 2006, sont organisées des « primaires » pour désigner le candidat du parti à l'élection municipale parisienne de 2008 et en 2009 en vue des élections régionales de 2010, l'UMP organise un vote qu'il qualifie de « primaires régionales » au cours duquel les adhérents sont appelés à départager les têtes de liste des élections régionales. Ce dernier vote, organisé par région, a lieu par internet. Ces votes d'investiture conduisent les candidats à s'affronter dans des débats publics.

Au PS, le premier article du titre des statuts consacré aux élections politiques et à la désignation des candidats précise que « *dans le cas des scrutins uninominaux, les décisions nationales de répartition des candidatures femmes-hommes s'imposent à tous les échelons de désignation du parti* »¹⁴²¹. De plus, depuis le référendum du 1^{er} octobre 2009, le bureau national peut aussi réserver des circonscriptions électorales à un certain profil de candidat pour permettre « *une meilleure représentation des diversités de la société française* »¹⁴²². La règle générale est que les candidats aux élections politiques sont désignés « *par les adhérents du parti [...] inscrits sur la liste électorale de la circonscription concernée* »¹⁴²³.

D'autres types d'investitures font l'objet d'un vote des adhérents : la désignation des candidats à la présidence des conseils généraux et des conseils régionaux, qui se font au scrutin direct de l'ensemble des adhérents de la fédération pour les uns et de la région pour les autres, sauf en cas d'accords politiques avec d'autres partis, ceux-ci relevant alors de la compétence du bureau national. Un vote direct des adhérents est aussi prévu pour l'élection du candidat à la présidence d'un groupement de communes, les adhérents concernés étant alors ceux qui résident dans les communes intéressées. Sous réserve d'accords nationaux, ce sont cette fois les fédérations qui sont compétentes en matière d'accords politiques¹⁴²⁴.

Par ailleurs, le PS a posé une limite à cette démocratie directe en matière de désignation des candidats par le système de quorum. Selon les statuts, « *si le nombre*

¹⁴²⁰ *Statuts de l'UMP*, précités, art. 11.

¹⁴²¹ *Statuts du PS*, précités, art. 9.1.1.

¹⁴²² Question 3.3 du bulletin de vote.

¹⁴²³ *Statuts du PS*, précités, art. 9.1.2. Les mineurs et les étrangers votent dans la section de leur domicile.

¹⁴²⁴ *Idem*, art. 9.1.7, art. 9.1.8 et art. 9.1.9.

d'adhérents inscrits dans les sections concernées par le choix d'un candidat n'est pas égal à un cinq centième au moins du nombre des électeurs inscrits dans la commune (pour les villes de plus de 3500 habitants), le canton, la circonscription intéressée, les sections établissent une liste préférentielle de candidats » et le choix revient ensuite au conseil fédéral en ce qui concerne les élections municipales et cantonales et au conseil national pour les élections parlementaires, législatives, européennes et municipales pour les villes de plus de 20 000 habitants. Cette restriction peut être interprétée comme une manière pour le parti de considérer qu'en deçà d'un certain seuil les adhérents ne sont pas suffisamment représentatifs du corps électoral. Cela remet en cause la conception démocratique du choix du candidat par les adhérents qui apparaît alors comme étant purement instrumentale.

Les statuts du Modem précisent, quant à eux, que toute investiture « *implique la consultation exprimée par un vote des adhérents* »¹⁴²⁵. L'échelon municipal pour les villes de moins de 10 000 habitants et l'échelon cantonal relèvent de la compétence des mouvements départementaux. Les autres investitures sont de la compétence du conseil national. Pour chaque investiture, une stratégie locale électorale est définie et tout adhérent concerné peut adresser « *une communication concernant la stratégie* » ou encore « *le profil des candidatures souhaitables* »¹⁴²⁶.

Au FN, les statuts n'organisent pas les investitures à l'échelon local. Des commissions d'investiture *ad hoc* peuvent être instaurées à l'image de la commission d'investiture mise en place à l'occasion des élections législatives de 2012, comprenant seize membres dont Jean-Marie Le Pen, alors « président d'honneur » du parti et présidée par la présidente du parti.

Les statuts des Verts prévoyaient que la désignation du candidat devait être de la responsabilité de la structure du mouvement correspondant au champ de compétence du candidat¹⁴²⁷ ; à EELV, le choix des candidats « *se fait systématiquement par des*

¹⁴²⁵ *Statuts du Modem*, précités, art. 18.

¹⁴²⁶ *Règlement intérieur du Modem*, précité, art. 13. Il faut noter cependant qu'une réforme des statuts du Modem a modifié cette répartition des compétences allant dans le sens d'une moindre délégation des pouvoirs aux instances locales et n'impose plus la consultation des adhérents par le vote : ces statuts disposent désormais que « *les investitures aux élections européennes, nationales et locales sont données par le conseil national, après consultation des mouvements départementaux concernés et sur leur proposition. Le conseil national détermine les élections pour lesquelles il délègue le choix des investitures aux instances départementales* » (article 18 des statuts adoptés par le congrès du 12 décembre 2010).

¹⁴²⁷ *Agrément intérieur des Verts*, précité, art. X.

votes ad hoc des adhérents », ainsi, seul le vote relatif à l'élection présidentielle est ouvert aux coopérateurs¹⁴²⁸. Il faut remarquer l'initiative prise par le groupe local d'EELV de Metz qui a procédé au tirage au sort pour la désignation des candidats aux élections cantonales de 2011 et pour les élections législatives de 2012. Pour les élections cantonales, le tirage au sort, qui concernait quatre cantons, a eu lieu parmi une liste de volontaires dont avaient été écartés les candidats qui avaient déjà exercé un mandat précédemment : le principe était de tirer au sort le canton concerné, le candidat puis le suppléant, les candidatures féminines et masculines étant séparées et le candidat y étant sélectionné alternativement afin de respecter les règles de la parité. La procédure a été reproduite pour désigner les candidats aux élections législatives de trois circonscriptions¹⁴²⁹.

B. La fonction programmatique

Tout comme on constate au niveau étatique la multiplication des procédures de consultation des citoyens par l'organisation de « conférences citoyennes » ou de grands débats publics¹⁴³⁰, la consultation des adhérents est de plus en plus valorisée dans les partis. L'élaboration des programmes est le moment de l'expression ou de la consultation des adhérents : les partis cherchent de plus en plus à les impliquer en leur conférant davantage de pouvoir par des modes de consultation renouvelés (1) et par l'usage des processus de démocratie délibérative et participative (2).

¹⁴²⁸ *Statuts d'EELV*, précités, art. 37. Pour chaque type d'élection, les modalités de désignation doivent être détaillées par le règlement intérieur (en cours de rédaction).

¹⁴²⁹ Les conditions du tirage au sort sont les suivantes : les personnes susceptibles d'être tirées au sort sont les adhérents et les coopérateurs EELV n'appartenant à aucun autre mouvement politique, présents dans la salle. Celles-ci s'engagent à travailler collectivement au sein du groupe local EELV, avant, pendant et après la campagne électorale ; à respecter la grille anti-cumul ainsi que les accords nationaux contractés par EELV ; à reverser la part réglementaire de leur indemnité d'élus à EELV. Elles peuvent refuser les choix successifs du sort jusqu'à ce que toutes les places soient pourvues. Sont sélectionnés circonscription par circonscription, une femme puis un homme afin de réaliser des doublettes paritaires et les résultats doivent être soumis à la validation d'une assemblée générale du groupe local, les investitures étant de la compétence finale des instances nationales (source : site internet du groupe d'EELV du pays messin : <http://metz.lesverts.fr/Tirage-au-sort-des-candidats-a-la.html>).

¹⁴³⁰ L'on peut citer à titre d'exemple la création de la « Commission nationale du débat public » en 1995 devenue une AAI en 2002 et dont la compétence porte sur les projets d'aménagement ou d'équipement d'intérêt national.

1. *Des modes de consultation renouvelés*

Les partis ont de plus en plus recours à des débats qui impliquent l'ensemble des adhérents ce qui a nécessité la formalisation de leur organisation (a) ; dans certains cas, ils peuvent utiliser la voie de la consultation directe (b).

a) *La formalisation de l'organisation des débats*

Alors qu'au RPR, la culture partisane demeure marquée par les principes de respect de l'autorité et de délégation davantage que par l'idée de délibération, l'UMP va introduire un nouveau mode de débat à droite. Au RPR, le vote sur les motions lors des assises introduit en 1990, relève soit du plébiscite, à l'image du vote de 1990 au cours duquel le président du parti s'était personnellement engagé, soit de l'affrontement autour de clivages qui ne sont pas idéologiques mais générationnels ou qui opposent la base du parti et sa direction : ces éléments témoignent « *des résistances à la délibération* » que l'on rencontre alors au sein du RPR ¹⁴³¹. L'UMP, en revanche, à partir de 2005, a cherché à revaloriser le statut d'adhérent et à renouveler le parti en favorisant en son sein la discussion. De mars 2005 à octobre 2006, dix-huit conventions thématiques ont été organisées afin d'élaborer son projet législatif ; les fédérations du parti sont appelées à contribuer à cette démarche en organisant des débats locaux et en faisant remonter les propositions. Des experts, des parlementaires et les principales personnalités de l'UMP sont réunis dans des conventions thématiques organisées de sorte que « *la configuration d'ensemble de chacune de ces conventions concourent à policer les échanges* ». Les propositions formulées lors des conventions sont rendues publiques sur Internet, ainsi que dans le journal du parti et les adhérents sont, après chacune des conventions, invités à sélectionner dans un questionnaire les cinq propositions qu'ils jugent les plus importantes ; les adhérents « *ne peuvent exprimer de désaccord, ni formuler une offre politique alternative* ». Les organisations associées à l'UMP apportent leur contribution, par le biais d'une consultation qui « *prend la forme de négociations privées* », puis les groupes parlementaires du parti se prononcent sur le projet. Une synthèse est élaborée par une commission avant d'être soumise pour amendement et

¹⁴³¹ HAEGEL F., PÜTZ C., SAUGER N., *opus cit.*, p. 190.

approbation au conseil national. Enfin, les adhérents sont appelés à voter par internet sur le « projet législatif » du parti¹⁴³².

A l'UDF, les adhérents se prononcent sur les orientations générales lors des congrès. Le parti mettra en place de nouveaux processus démocratiques à partir de 1999, par la consultation directe des adhérents sur le programme du parti pour les élections européennes puis pour les élections municipales : des questionnaires remplis par les adhérents sont synthétisés pour élaborer une partie du programme ; cependant, les adhérents n'ont ainsi qu'un pouvoir limité et indirect de participation¹⁴³³. Tout comme au RPR, « *la confection des programmes est prise en charge par d'autres instances qui échappent largement au contrôle des militants* »¹⁴³⁴. Le Modem, par la suite, ne prévoira pas de procédures spécifiques pour faire participer les adhérents à la production programmatique, mais organisera, en vue des élections européennes de 2009, une série de conventions thématiques relatives à son projet européen.

Au PS, l'espace des congrès, qui avaient d'abord lieu tous les ans puis tous les deux ans avant d'être programmés tous les trois ans, a eu pour conséquence de déplacer les lieux d'expression de la démocratie au sein du parti. C'est ainsi qu'après que le congrès de Bordeaux a modifié, en 1992, la périodicité des congrès, la fonction programmatique a été de plus en plus assurée par des conventions thématiques du parti qui se tiennent avant les élections¹⁴³⁵. Pour préparer les échéances électorales de 2007, le PS organise « *les états généraux du projet* » qui reposent sur « *la mise à contribution des militants appelés à en être les coproducteurs* »¹⁴³⁶ : les adhérents peuvent proposer des textes, contributions collectives et individuelles, autour d'un texte élaboré par la « commission nationale du projet » qui sert de support au débat ; cette commission est, par la suite, chargée de rédiger une synthèse entre le texte d'orientation adopté lors du congrès précédent de 2005, les actes des états généraux du projet et des contributions des adhérents. Cette synthèse est validée par le bureau national qui envoie le texte adopté aux sections au sein desquelles il est à nouveau

¹⁴³² PETITFILS A.-S., « Concilier débats et efficacité électorale. Les usages de la participation au projet législatif par la direction sarkozyste de l'UMP », in LEFEBVRE R., ROGER A. (dir.), *opus cit.*, pp. 179-182.

¹⁴³³ HAEGEL F., PÜTZ C., SAUGER N., *opus cit.*, p. 190.

¹⁴³⁴ *Idem*, p. 177.

¹⁴³⁵ BERGOUNIOUX A., SAWICKI F., SERNE P., « En attendant Grenoble. L'objet congrès socialiste en débat », *opus cit.*, p. 12.

¹⁴³⁶ LEFEBVRE R., « Le sens flottant de l'engagement socialiste », *opus cit.*, p. 113.

débatu et amendé puis il l'est au niveau de conventions fédérales. Les amendements ayant franchi le niveau des conventions fédérales sont étudiés par une commission des résolutions réunie lors d'une convention nationale¹⁴³⁷. A nouveau, en 2010, le PS organise une série de conventions nationales thématiques sur le thème du « nouveau modèle de développement économique, social et écologique » ou encore sur l'« égalité réelle ».

b) La consultation directe des adhérents

Les partis peuvent avoir recours à la consultation directe de leurs adhérents pour appuyer leur position sur des questions qu'ils estiment cruciales. En 2005, le PS fait le choix de recourir au référendum interne pour déterminer sa position vis-à-vis du référendum du 29 mai 2005 sur le projet de Constitution européenne. Plusieurs centaines de débats ont été organisés par le parti qui a mobilisé des moyens humains et financiers importants pour permettre à chaque adhérent de pouvoir y participer en disposant des informations nécessaires. Le taux de participation a été très important puisqu'il s'est élevé à 83,19% des adhérents¹⁴³⁸.

Même si le niveau de mobilisation et de médiatisation d'une consultation interne à un parti politique n'a pas égalé cette consultation, les autres partis utilisent aussi ce type de procédure sur des questions d'actualité. L'UMP, par exemple, distribue à ses adhérents, en mars 2003, un questionnaire intitulé « Paroles de citoyens » dont le résultat doit servir de base pour alimenter la contribution de l'UMP sur les retraites que le parti doit remettre au gouvernement¹⁴³⁹ ; il s'agissait cependant seulement d'une consultation¹⁴⁴⁰.

A la suite de contestations internes sur la stratégie du parti, le président du Modem décidera de consulter les adhérents sur l'orientation politique du parti. Cette consultation prend la forme d'un vote par correspondance, pour ou contre ; des contributions sont rédigées sous la forme d'un texte court limité à 5000 signes.

¹⁴³⁷ *Idem*, p. 114.

¹⁴³⁸ *Idem*, p. 112. L'auteur évoque un coût de diffusion du texte du traité à tous les adhérents de 65 000 €, l'impression de tee-shirts, le financement de la campagne des deux camps.

¹⁴³⁹ « Les militants consultés sur les retraites », *Le Monde*, 11 mars 2003.

¹⁴⁴⁰ Les questionnaires peuvent aussi être adressés à l'extérieur du parti : l'UMP diffuse un questionnaire à 3 millions d'exemplaires sur la thématique de l'éducation nationale en 2003 et organise des rencontres avec des enseignants et des syndicats mais il s'agit plutôt d'un mode de militantisme que d'un processus organisant la démocratie interne. (OLIVIER L., « Les procédures délibératives dans un contexte de fluidification et de diversification des allégeances partisans. Le cas du PS et de l'UMP », in LEFEBVRE R., ROGER A. (dir.), *opus cit.*, p. 164).

Enfin, seul le président du parti soumet au vote une contribution, intitulée « Un projet politique démocrate et indépendant ». Si le taux de participation a été relativement peu élevé, ce qui peut être dû à la faiblesse de l'enjeu, le pourcentage d'approbation équivaut à une logique plébiscitaire puisqu'il a atteint 98% des votants¹⁴⁴¹.

D'autres consultations directes des adhérents peuvent être organisées par les partis, en dehors des questions programmatiques, sur les questions d'organisation interne, à l'instar de la consultation sur la rénovation au PS du 1^{er} octobre 2009 ou du référendum organisé par les Verts en 2007 sur des réformes statutaires précises comme l'instauration de la règle dite « d'Hondt » pour constituer les listes de candidats aux élections¹⁴⁴². L'UMP a consulté ses adhérents par questionnaire sur le fonctionnement du parti en 2011, mais cette démarche demeure consultative et n'engage pas le parti à l'image d'un vote.

2. Usages de la démocratie délibérative et de la démocratie participative

Il est nécessaire de revenir sur les deux conceptions de la démocratie que sont la démocratie délibérative (a) et la démocratie participative (b), dont les frontières sont mal définies. Il s'agit ici de n'extraire de ces deux notions que les aspects qui sont susceptibles de concerner la vie interne des partis politiques qui ont recours à ce type de procédures.

a) La démocratie délibérative

La délibération évoque « *la discussion réfléchie qui précède la prise de décision* »¹⁴⁴³. Dans la conception normative de la démocratie délibérative, développée par Jürgen Habermas, il est nécessaire de lier formation de l'opinion publique et délibération afin que cette dernière ne constitue pas « *un quasi-monopole des représentants* ». La délibération peut alors s'institutionnaliser dans « *les procédures juridiques et dans les institutions représentatives* »¹⁴⁴⁴, celle-ci « *procéduralise le concept rousseauiste de volonté populaire et reformule dans une perspective dialogique la constitution de l'individu et de ses droits* »¹⁴⁴⁵.

¹⁴⁴¹ <http://www.mouvementdemocrate.fr>

¹⁴⁴² Verts, *la tribune des Verts*, n°20, décembre 2007.

¹⁴⁴³ SINTOMER Y., « Démocratie participative, démocratie délibérative : l'histoire contrastée de deux catégories émergentes », in BACQUE M.-H., SINTOMER Y., *La démocratie participative. Histoire et généalogie*, Paris, La Découverte, coll. Recherches, 2011, p. 113.

¹⁴⁴⁴ SINTOMER Y., *opus cit.*, p. 123.

¹⁴⁴⁵ *Idem*, p. 124.

Parmi les moyens de la démocratie délibérative figurent : les sondages délibératifs, les jurys citoyens, les conférences de consensus et assemblées citoyennes ayant recours au tirage au sort, les *town meetings*, les débats publics, ainsi que la *e-democracy* basée sur des forums internet. Fidèles à leur volonté d'innovation en matière démocratique, les rédacteurs des statuts d'EELV ont prévu que certains membres des instances du parti doivent être tirés au sort : ainsi l'agora, qui est « *le lieu d'élaboration d'un plan d'action global pour l'écologie politique, de son programme, de ses stratégies* » comprend 300 membres dont la moitié sont « *issus des différentes composantes du réseau coopératif dont les coopérateurs tirés au sort parmi les volontaires* »¹⁴⁴⁶.

La mise en place de la plupart de ces moyens répond à une logique *top-down* et à des logiques d'experts ; il est assez rare que « *les dispositifs délibératifs invoqués soient directement liés à la prise de décision, même s'il y a une vraie césure entre ceux qui pensent que la consultation est suffisante et ceux qui veulent relier délibération et décision* »¹⁴⁴⁷. Par ailleurs, ces processus délibératifs peuvent viser à mieux contrôler les militants : les choix sont arrêtés à l'avance et les discussions ont pour but de « *convaincre le plus grand nombre de leur bien fondé* »¹⁴⁴⁸.

La logique délibérative peut se traduire dans les partis par l'organisation de forums qui permettent notamment des échanges « *entre militants et avec la société civile* »¹⁴⁴⁹. Les débats organisés lors des conventions thématiques peuvent apparaître comme une illustration de cette logique délibérative, combinée avec une démarche participative quand une possibilité d'amendement des textes est ouverte aux militants. Cependant, ces procédures demeurent « *opaques* », les textes soumis ne sont amendés « *qu'à la marge* » et la démocratisation interne demeure « *descendante et formelle* »¹⁴⁵⁰. Finalement le modèle délibératif appliqué aux partis, quand il n'est pas le fait des instances représentatives mais directement des adhérents, est « *appuyé sur un référentiel mou et faiblement prescriptif* » car les « *conditions pratiques et*

¹⁴⁴⁶ *Statuts d'EELV*, précités, art.8. Pour davantage de développements sur la pratique du tirage au sort se reporter notamment à : SINTOMER Y., « Tirage au sort et politique : de l'autogouvernement républicain à la démocratie délibérative », *Raisons politiques*, 2011/2, n°42, pp. 159-186.

¹⁴⁴⁷ *Idem*, p. 127.

¹⁴⁴⁸ LEFEBVRE R., ROGER A., « Les partis sont-ils solubles dans la démocratie délibérative ? » in LEFEBVRE R., ROGER A., *opus cit.*, p. 31.

¹⁴⁴⁹ *Idem*, p. 17.

¹⁴⁵⁰ LEFEBVRE R., « Le sens flottant de l'engagement socialiste », *opus cit.*, p. 126.

théoriques d'une délibération ouverte, inclusive et de qualité » qui sont les conditions de la réussite du modèle délibératif développé par la doctrine, ne sont « *pas véritablement pensées* »¹⁴⁵¹.

b) La démocratie participative

L'idée de démocratie participative met notamment en avant « *de nouveaux dispositifs permettant la création d'espaces publics divers* »¹⁴⁵². Issue des théories liées à la démocratie directe opposée à la démocratie représentative, cette notion émerge aux Etats-Unis dans les années 1960. Pour les auteurs pionniers de la démocratie participative¹⁴⁵³, il faut coupler aux structures de la démocratie représentative des structures fondées sur la démocratie directe. Les termes sont ambigus et si elle est d'abord opposée à l'idée de démocratie de proximité, purement consultative¹⁴⁵⁴, l'idée de démocratie participative s'en rapproche lors de la campagne de l'élection présidentielle en 2007 et de l'usage qu'en fait la candidate du PS. Finalement, « *l'usage sémantique du terme reflète le fait qu'en Europe, la démocratie participative telle qu'elle est pratiquée réellement est rarement un mouvement intégrant une dynamique bottom-up* »¹⁴⁵⁵. Tel qu'il est utilisé dans la sphère politique, le concept de démocratie participative, parfois obscur, est « *particulièrement plastique* » et « *subsume des dispositifs, outils, démarches, procédures...très divers dont le point commun est de produire du jugement public à travers des dispositifs de débats collectifs* »¹⁴⁵⁶.

Pour Rémi Lefebvre, les états généraux lancés en 1993 par le PS « *constituent sans doute la première expérience véritablement formalisée de démocratie participative à l'échelle du parti qui s'opère sans la médiation des courants et des sensibilités* » à l'occasion de laquelle se développe « *une réflexion sur une définition procédurale (au sens d'Habermas) de la légitimité partisane* »¹⁴⁵⁷. Après l'échec électoral subi en 2002, le PS engage un processus « *d'introspection collective* » mêlant démocratie participative et délibérative : un questionnaire portant sur leur appréciation de la stratégie politique de la gauche, du militantisme, de la société et de

¹⁴⁵¹ LEFEBVRE R., ROGER A., « Les partis sont-ils solubles... », *opus cit.*, p. 27.

¹⁴⁵² SINTOMER Y., *opus cit.*, p. 113.

¹⁴⁵³ Ici l'auteur cite Carole Pateman et C.B. MacPherson.

¹⁴⁵⁴ SINTOMER Y., *opus cit.*, p. 121.

¹⁴⁵⁵ *Ibidem.*

¹⁴⁵⁶ LEFEBVRE R., « Le sens flottant de l'engagement socialiste », *opus cit.*, p. 105.

l'identité socialiste est adressé aux militants. Après un bilan du conseil national et l'audition de responsables de syndicats et d'associations ainsi que des débats militants, le parti publie un document sous forme de « *cahiers de doléances* »¹⁴⁵⁸. En décembre 2002, la rencontre organisée pour conclure cette démarche se décline en forums¹⁴⁵⁹. Lors de la nouvelle démarche de rénovation entreprise par le parti en 2007, un « *forum de la rénovation* » est ouvert sur Internet et reçoit 12 000 contributions synthétisées dans trois rapports¹⁴⁶⁰.

Les statuts du PS prévoient aussi qu'une « conférence militante » est réunie au moins une fois par an pour permettre aux adhérents de se prononcer sur des questions d'actualité politique nationale ou internationale. Une possibilité est ouverte aux adhérents de faire inscrire une question à l'ordre du jour si 5 000 d'entre eux, répartis dans au moins 20 fédérations avec un maximum de 500 signatures et un minimum de 25 signatures par fédération en font la demande¹⁴⁶¹. Un autre mécanisme de démocratie directe a été adopté par le congrès de Dijon en 2003 : il s'agit d'une forme de référendum d'initiative militante, même si celui-ci demeure très contrôlé par la direction du parti. Sur proposition du premier secrétaire, du bureau national, de 35 fédérations ou à la demande d'au moins 15% des adhérents, le conseil national peut décider, après en avoir débattu sur le fond et à la majorité qualifiée des deux tiers, d'organiser une consultation directe des adhérents en leur soumettant une question rédigée simplement¹⁴⁶². En 2008, des militants ont tenté d'utiliser cette procédure pour demander une modification des statuts visant à y inscrire le mandat unique des parlementaires. Le PSE a, lui aussi, mis en place un mécanisme similaire : un sujet peut être inscrit à l'agenda de la présidence du parti après avoir obtenu le soutien de 2,5% des « activistes » membres d'au moins 15 partis ou organisations membres du PSE¹⁴⁶³.

Dans un autre registre, un outil développé sur Internet tel que la Coopool peut aussi être considéré comme un nouvel espace de débat public créé par un parti.

¹⁴⁵⁷ LEFEBVRE R., « Le sens flottant de l'engagement socialiste », *opus cit.*, p. 108. Ces états généraux sont initiés par Michel Rocard, conseillé dans cette entreprise par Bernard Manin.

¹⁴⁵⁸ *Idem*, p. 110.

¹⁴⁵⁹ OLIVIER L., « Les procédures délibératives... », *opus cit.*, p. 163.

¹⁴⁶⁰ LEFEBVRE R., « Le sens flottant de l'engagement socialiste », *opus cit.*, p. 109.

¹⁴⁶¹ *Statuts du PS*, précités, art. 6.9.

¹⁴⁶² *Statuts du PS*, précités, art. 6.11.

¹⁴⁶³ Pour obtenir davantage de détails sur la mise en œuvre de cette procédure : « *PES activists initiative* », décision de la présidence du PSE en date du 4 février 2010.

Un autre moyen d'intervention directe des adhérents, relativement fréquent dans les partis, consiste en la possibilité de faire inscrire une question à l'ordre du jour des instances dirigeantes : ainsi, un parti comme le FN qui n'accorde que peu de pouvoirs à ses adhérents leur ouvre la possibilité d'inscrire une question à l'ordre du jour de son assemblée générale (le congrès du parti) par une disposition de ses statuts qui énonce que « *toute proposition portant la signature de 100 membres représentant au moins 10 fédérations et déposée au secrétariat au moins un mois avant la réunion pourra être soumise à l'assemblée* »¹⁴⁶⁴.

Pour les Verts, la pratique de la démocratie participative est un objectif politique car son développement est conçu, depuis la création du parti, comme l'un des facteurs « *susceptibles d'assurer un avenir soutenable* »¹⁴⁶⁵ : la démocratie participative interne peut être considérée comme une « *sorte de Graal organisationnel* »¹⁴⁶⁶. Dans les statuts d'EELV, la procédure du « *référendum d'initiative militante* » est particulièrement détaillée. Celui-ci est « *organisé à la demande d'au moins un dixième des adhérent/es réparti/es dans le tiers des régions* » sachant qu'« *une région ne peut fournir, à elle seule, plus du cinquième du nombre des adhérent/es nécessaires au déclenchement de la procédure référendaire* ». Ensuite, « *le conseil fédéral, le congrès, ou un groupe de 8 conseils politiques régionaux au moins, peuvent lancer l'organisation d'un référendum* ». Les statuts précisent que « *les résultats d'un référendum ont valeur de décision de congrès* ». De plus, « *une initiative référendaire locale portée par un groupe local ou un regroupement de groupes locaux portant sur un texte de nature juridique ou politique relevant des compétences de l'organisation, peut être présentée aux instances exécutives en vue d'un référendum d'initiative militante* »¹⁴⁶⁷.

Les processus de démocratie participative peuvent être instrumentalisés : la candidate du PS à l'élection présidentielle de 2007 a mis en avant la démocratie participative dans sa campagne ce qui a pu être analysé par certains comme une

¹⁴⁶⁴ *Statuts du FN*, précités, art. 25.

¹⁴⁶⁵ FAUCHER-KING F., « Les Verts et la démocratie interne », *opus cit.*, p. 113 qui cite *Ecologistes !*, Tribune des Verts, 29 octobre 1993, p. 17.

¹⁴⁶⁶ *Idem*, p. 115. Cela justifiait, par exemple, la forme hybride choisie par Les Verts pour réunir les adhérents lors des congrès - la véritable « assemblée générale » représentant la concrétisation de la démocratie participative- en se réunissant d'abord en assemblées décentralisées simultanées par région, puis en rassemblant les délégués élus lors de ces dernières dans une « assemblée fédérale » : *Cf., idem*, p. 130.

¹⁴⁶⁷ *Statuts d'EELV*, précités, art. 50.

tentative de se soustraire « à l'emprise du parti et de son projet »¹⁴⁶⁸ : les adhérents du PS ainsi que le projet qu'ils avaient voté sont marginalisés, ceux-ci se trouvant, dès lors, « dépossédés de leurs prérogatives programmatiques »¹⁴⁶⁹. Par ailleurs, le suffrage universel intra-partisan est aussi un moyen de « court-circuiter les velléités contestataires des courants minoritaires en relativisant leur légitimité organisationnelle »¹⁴⁷⁰ et permet d'apporter une réponse à la « méfiance croissante des militants à l'égard des élus »¹⁴⁷¹ en donnant une légitimité plus forte aux dirigeants.

§2. *Le cas d'école des primaires du PS*

Diagnostiquant une crise de *leadership* au sein du PS, qui aboutit à handicaper le parti tant sur la scène électorale qu'en ce qui concerne sa production idéologique, les promoteurs des primaires y ont vu un remède qui possède, par ailleurs, l'atout de « démocratiser l'instrument de la démocratie »¹⁴⁷². D'autres demeurent plus sceptiques quant aux vertus de cette procédure qui serait « le produit de la mobilisation d'une coalition d'acteurs [...] qui cherchent à subvertir les règles de l'organisation et du jeu politique »¹⁴⁷³. On va voir, quel processus a mené à la mise en place de ces primaires par le PS (A) et quel a été le dispositif juridique qui a soutenu leur organisation (B).

A. *La mise en place des primaires au PS*

La popularisation du procédé des primaires a connu un cheminement progressif (1) avant que le PS ne se l'approprie (2).

1. *Un cheminement progressif*

On verra d'abord comment la question a émergé dans le débat français (a) avant d'examiner la pratique des primaires à l'étranger (b).

¹⁴⁶⁸ LEFEBVRE R., ROGER A., « Les partis sont-ils solubles... », *opus cit.*, p. 27.

¹⁴⁶⁹ On n'étudiera pas ici en détail le mode de fonctionnement des réseaux Désirs d'avenir car ceux-ci sont distincts du PS et n'appartiennent pas à la catégorie des partis politiques dans la perspective dans laquelle on les étudie, malgré l'ambiguïté qui s'est créée autour de leur nature juridique.

¹⁴⁷⁰ OLIVIER L., « Ambiguïtés de la démocratisation partisane... », *opus cit.*, p. 767.

¹⁴⁷¹ LEFEBVRE R., « Le sens flottant de l'engagement socialiste », *opus cit.*, p. 126.

¹⁴⁷² FERRAND O., MONTEBOURG A., *Primaire...*, *opus cit.*, p. 20.

¹⁴⁷³ LEFEBVRE R., *Les primaires socialistes. La fin du parti militant*, Paris, Editions Raisons d'agir, 2011, p. 9.

a) *L'émergence de la question dans le débat français*

Dès l'instauration de l'élection du président de la République au suffrage universel, a été soulevée la question des conséquences de ce changement sur la vie des partis, amenant certains à affirmer que cette modification allait conduire à « réinventer » les « rapports entre le parti et le candidat, entre le parti et les autres partis, entre le parti et le public organisé ou inorganisé »¹⁴⁷⁴.

Par la suite, on l'a vu, l'idée sera reprise dans les rangs de la droite parlementaire : au début des années 1990 Charles Pasqua crée une « association pour des primaires à la française » qui repose sur une charte de vingt articles et, en avril 1991, l'UDF et le RPR s'accordent sur ce principe¹⁴⁷⁵. Cette réflexion aboutit à l'avant-projet de loi évoqué précédemment¹⁴⁷⁶. Cette thématique est alors aussi à l'ordre du jour dans le milieu universitaire comme en témoigne un thème du congrès de l'Association française de science politique, en 1994, intitulé « Les primaires ou la sélection des candidats présidentiels ». Viennent ensuite les propositions de loi déposées par la gauche en 2006, dont on a déjà évoqué le contenu. La même année, une note interne au PS évoque les primaires comme « un thème neuf qui procède du nouveau courant d'intérêt pour la démocratie participative »¹⁴⁷⁷. Alors que cette thématique émerge comme objet de débat au sein du PS, l'idée principalement retenue est celle d'une candidature de rassemblement de la gauche mettant en concurrence des candidats préalablement désignés par leurs partis¹⁴⁷⁸.

C'est à ce moment là que le *think tank* Terra nova crée un groupe de travail sur la question des primaires et produit un premier rapport intitulé : *Pour une primaire à la française*¹⁴⁷⁹. On retrouve dans la conception des primaires par Terra nova l'ambiguïté sémantique qui règne autour de l'expression « primaires » entendue dans ce rapport comme une procédure consistant à « faire dépendre le choix du leader au suffrage universel direct de la base »¹⁴⁸⁰. C'est pourquoi, énumérant les arguments en

¹⁴⁷⁴ Club Jean Moulin, *Un parti pour la gauche*, Paris, Editions du Seuil, 1965, p. 59.

¹⁴⁷⁵ LEFEBVRE R., *Les primaires socialistes...*, opus cit., p. 58.

¹⁴⁷⁶ Cf. supra.

¹⁴⁷⁷ Note interne du mois de janvier 2006 citée par LEFEBVRE R., *Les primaires socialistes...*, opus cit., p. 59.

¹⁴⁷⁸ *Idem*, p. 59.

¹⁴⁷⁹ DUHAMEL O., FERRAND O., *Pour une primaire à la française*, Paris, Terra nova, 2008.

¹⁴⁸⁰ *Idem*, p. 11.

faveur des primaires, les auteurs du rapport évoquent un argument « juridique » résidant dans l'inscription dans les statuts du PS de la désignation du candidat à la présidentielle par l'ensemble des adhérents du parti. Les auteurs évoquent aussi un argument d'efficacité, le *leader* investi bénéficiant d'une légitimité plus forte, ainsi qu'un argument démocratique, la procédure choisie pour 2012 ne pouvant aller à rebours de la procédure choisie en 2006¹⁴⁸¹.

b) La pratique ailleurs

En Italie, le recours à des élections primaires n'est pas un fait nouveau : de telles consultations ont déjà été organisées au cours des années 1990, après que des réformes électorales intervenues entre 1993 et 1995, ont instauré l'élection directe des maires, des présidents des conseils généraux et des régions ; après avoir été testées au niveau local, les primaires ont été transposées au niveau national. Cependant, il existe une différence institutionnelle entre le contexte local et national : si les chefs des exécutifs locaux sont élus au suffrage universel direct, le chef de l'exécutif national, le président du Conseil des ministres, est choisi par le président de la République¹⁴⁸².

Le 16 octobre 2005 a donc eu lieu, pour la première fois, une élection primaire ayant pour but d'élire le candidat à proposer comme chef de gouvernement lors des élections générales de l'année suivante pour une coalition de dix-sept partis, l'*Unione*. Ces élections, ouvertes à tous les italiens ou résidents étrangers de plus de 18 ans, ont mobilisé plus de 4 millions de votants¹⁴⁸³ : en raison du contexte politique, on a pu dire qu'il s'agissait de primaires de légitimation ou de « ratification »¹⁴⁸⁴, servant à conforter le gagnant, connu à l'avance de tous ; cependant, la présence d'autres candidats confirme la valeur élective de cette primaire. Le 14 octobre 2007, de nouvelles élections primaires sont organisées pour élire, cette fois-ci, le *leader* du nouveau parti que la coalition de gauche souhaite alors créer, ainsi que les délégués à son assemblée constituante : il s'agit de désigner 2400 délégués en votant pour des

¹⁴⁸¹ Terra nova lance par ailleurs une « pétition citoyenne pour une primaire populaire à gauche » qui regroupe de nombreux intellectuels et universitaires proches du PS, publiée dans le journal Libération du 26 août 2009.

¹⁴⁸² REVELLI B., « Les élections primaires : illusion démocratique ou révolution politique ? Quelques réflexions à partir du cas italien du *Partido Democratico* », www.eurocite.eu, 23 septembre 2010.

¹⁴⁸³ CINALLI M., « Primaires à l'italienne », in *RFSP*, 2007/2, vol. 57, p. 268.

¹⁴⁸⁴ LEFEBVRE R., *opus cit.*, p. 72. L'auteur précise que Romano Prodi, le candidat que l'ensemble des partis de la coalition s'étaient accordés à soutenir, a fait de la tenue des primaires une condition *sine qua non* de sa candidature.

listes qui se sont préalablement prononcées en faveur d'un candidat ; la participation au vote est ouverte à tous les italiens de plus de 16 ans vivant en Europe ainsi qu'à tous les étrangers résidant en Italie avec un permis de séjour, à condition qu'ils jurent « sur leur bonne foi » adhérer au projet et qu'ils s'acquittent d'un euro de frais de participation¹⁴⁸⁵. Ces primaires ont aussi pour but de désigner les secrétaires régionaux du nouveau parti ainsi fondé, le *Partito Democratico* (PD). Des élections primaires pour la désignation du secrétaire national du PD et des secrétaires de région auront lieu à nouveau le 25 octobre 2009¹⁴⁸⁶, cette fois-ci, les trois candidats concourant au poste de secrétaire national ont été sélectionnés deux semaines auparavant par le congrès du parti. Ces primaires connaissent comme celles de 2005 un fort taux de participation puisque l'on décompte plus de 3 500 000 votants en 2007 et plus de 3 000 000 en 2009¹⁴⁸⁷.

En 2009, le parti conservateur britannique a expérimenté la pratique des primaires par correspondance pour l'élection du député de la circonscription de Totnes. Après avoir établi une liste de trois candidats, le parti conservateur a envoyé des bulletins de vote à tous les électeurs de la circonscription, soit 69 000 personnes, en les invitant à participer au vote : ces élections ont connu un taux de participation de plus de 23% de l'électorat ouvrant ainsi de nouvelles perspectives aux *leaders* du parti conservateur qui ont évoqué la possibilité de reproduire ce type de procédure plus fréquemment dans la vie du parti¹⁴⁸⁸.

2. *L'appropriation du débat par le PS*

La mise en place des primaires au PS a d'abord fait l'objet d'une proposition au travers d'un modèle proposé par Terra nova, le *think tank* proche du parti (a), avant que le débat ne se matérialise au sein du parti (b).

a) *Le modèle proposé par Terra nova*

Critiques vis-à-vis de l'expérience de 2006, en termes d'organisation, les auteurs du rapport de Terra nova suggèrent au parti de mener par anticipation une entreprise

¹⁴⁸⁵ LAZAR M., « Primaires à l'italienne », Note pour Terra nova, groupe de travail « projet primaire », 2008.

¹⁴⁸⁶ REVELLI B., *opus cit.*

¹⁴⁸⁷ Environ 2 800 000 votants ont participé, le 2 décembre 2012, aux primaires organisées pour désigner le candidat du centre gauche au poste de président du Conseil en vue des élections générales de 2013.

¹⁴⁸⁸ SPARROW A., « Tories hail high turnout in open primary to select candidate », *The Guardian*, 4 août 2009. Le parti conservateur avait déjà expérimenté la pratique des primaires ouvertes pratiquées lors de meetings ouverts à tous les électeurs concernés dans plus d'une centaine de circonscriptions.

de « *codification à froid* »¹⁴⁸⁹. Ce rapport recommande une primaire limitée au PS, la participation d'autres formations importantes de la gauche paraissant peu probable aux auteurs, notamment en raison de l'importante « *caisse de résonance* » que procure aux partis la participation au premier tour de l'élection présidentielle. Alors qu'on s'attendrait à ce qu'il s'agisse de l'une des questions clés de la théorisation des primaires, les auteurs du rapport considèrent qu'il y a peu de différences entre le fait d'organiser des primaires « fermées » ou des primaires « ouvertes » aux sympathisants : les résultats du vote en seraient peu affectés et des mécanismes d'adhésion à bas prix peuvent permettre d'ouvrir plus largement les primaires tout en les maintenant « fermées »¹⁴⁹⁰. En revanche, ils recommandent une campagne d'une « *durée et une intensité suffisantes pour organiser la mise à l'épreuve des candidats* »¹⁴⁹¹.

Finalement, le rapport évoque deux types de systèmes possibles: une « *primaire PS de type présidentiel* » qui serait « *le modèle le plus adapté à la vie politique nationale, mais le plus éloigné de la vie partisane socialiste* » ou la « *primaire PS de type parlementaire* », « *modèle plus en phase avec le fonctionnement du parti socialiste* ». Dans le premier modèle, la primaire aurait lieu en fin de mandature et consisterait en un scrutin uninominal à deux tours avec un large accès à la candidature, ouverte aux sympathisants et faisant l'objet d'une campagne longue et médiatisée, le processus s'achevant par un congrès extraordinaire. Le *think tank* en profite pour suggérer que la fonction programmatique ne soit plus l'apanage du parti, en raison des risques de contradictions entre le programme du candidat et le programme du parti et suggère que celle-ci soit confiée aux « *think tanks politiques liés au PS, avec lesquels les candidats pourraient librement travailler* ». Dans le second modèle, le candidat serait désigné en début de mandature pour se constituer en chef de l'opposition : il s'agirait en réalité de désigner le premier secrétaire du parti selon le même mode de scrutin que dans le premier modèle, le vote étant ouvert aux seuls adhérents du parti mais l'adhésion pouvant être proposée dans des conditions facilitées ; ce système permettrait de « *garantir l'existence d'un leader de l'opposition légitime* » et aurait comme avantage « *la proximité* » avec le

¹⁴⁸⁹ DUHAMEL O., FERRAND O., *opus cit.*, pp.58 et s.

¹⁴⁹⁰ *Idem*, pp. 64 et s.

¹⁴⁹¹ *Idem*, p. 73.

fonctionnement actuel du parti, nécessitant seulement de faire passer le vote du premier secrétaire avant le vote des motions lors du congrès¹⁴⁹².

b) La matérialisation de l'idée au PS

L'idée des primaires est reprise au PS dans plusieurs textes de contributions puis de motions lors du congrès de Reims en 2008. Par la suite, le parti enverra une délégation rencontrer l'équipe qui a organisé la campagne de Barack Obama lors des élections primaires démocrates aux Etats-Unis en 2008, délégation qui rédigera ensuite un rapport « *From campaign to governance* ». Une commission sur les primaires, composée des représentants des différentes sensibilités du parti, rédige un nouveau rapport, rendu le 17 juin 2009, intitulé « Pour des primaires ouvertes et populaires »¹⁴⁹³. Ce rapport, qui utilise, pour en faire la promotion, la terminologie de « primaires populaires », veut permettre au parti de donner « *la plus grande dynamique politique au vainqueur* », « *d'opérer le rassemblement politique le plus large* » et de « *choisir le meilleur candidat* » à l'élection présidentielle¹⁴⁹⁴.

Il faut, tout d'abord, préciser que la formule préconisée par le rapport n'est pas celle qui sera retenue par la suite par le parti : décrite comme « *une implacable machine à rassembler* », elle mérite cependant d'être exposée. La procédure devait être étalée dans le temps avec une phase d'éliminatoires par étapes : un premier scrutin aurait lieu dans dix départements au terme duquel seraient éliminés les candidats n'ayant pas obtenu 5% des suffrages, un deuxième scrutin aurait lieu dans quinze autres départements et éliminerait les candidats qui n'auraient pas obtenu 10% des suffrages, un troisième scrutin se tiendrait sur le reste du territoire et éliminerait les candidats n'obtenant pas 15% des suffrages ; ensuite, auraient lieu les scrutins du premier et second tour proprement dits. Par cette procédure échelonnée les candidats seraient contraints progressivement de se rassembler ce qui mettrait un frein aux tentatives de dénigrement mutuel. Ce système permettrait aussi de se contenter d'un système de parrainage « *léger* ». S'ensuivent 58 points concernant les modalités concrètes d'organisation parmi lesquels l'élaboration d'une charte de la primaire, l'ouverture aux partis de gauche, ainsi que les conditions d'élaboration d'une

¹⁴⁹² *Idem*, pp. 74-85.

¹⁴⁹³ Les représentants de Laurent Fabius et de François Hollande au sein de la commission se prononcent contre ce rapport.

procédure permettant « *l'élaboration dans un cadre collectif du programme du candidat à la présidentielle [...] offrant la possibilité de réfléchir à l'intégration d'éléments programmatiques en provenance des autres candidats* ».

Les primaires sont considérées, par leurs promoteurs, comme « *la procédure la plus adaptée au régime de la Ve République* », car elles entraînent une personnalisation des débats qui se conjugue parfaitement avec « *l'hyper-présidentialisation du régime qu'a générée la réforme du quinquennat conjuguée à l'inversion du calendrier* »¹⁴⁹⁵. Cinq principes clés sont mis en avant. L'ouverture aux sympathisants sans inscription préalable, « *la définition du collège électoral* » étant désormais considérée comme « *l'enjeu le plus important du débat* », car de celle-ci dépend « *la réalité de l'approfondissement démocratique apporté par la primaire* », offrant de surcroît une « *impulsion* » à la dynamique politique et électorale. L'élargissement à tous les partis de gauche qui le souhaitent, pour éviter la dispersion et l'émiettement lors du 1^{er} tour de l'élection présidentielle, argument purement électoraliste ; cependant, est évoqué le fait que l'union derrière un candidat et un « *périmètre programmatique* » communs pourraient représenter une première étape vers une structure commune de la gauche « *plus ou moins fédérative* ». Troisième principe, il faut que l'accès à la candidature soit large, afin de favoriser le renouvellement des *leaders* politiques émergents, la sélection des dirigeants étant encore très dépendante des jeux d'appareils. Par ailleurs, la campagne doit être compétitive : c'est pourquoi le modèle proposé est un modèle utilisant le « *séquençage* » et le « *zoom territorial* », agissant comme des éliminatoires, dans un modèle inspiré du modèle des primaires américaines. Enfin, il est nécessaire de conclure cette élection par un congrès extraordinaire d'investiture afin d'en entériner le résultat, garantissant ainsi la réunification de tous les candidats derrière le vainqueur¹⁴⁹⁶.

Malgré les travaux de la commission, la question des primaires ne sera pas inscrite au programme de l'université d'été suivante¹⁴⁹⁷, ce qui incite le secrétaire

¹⁴⁹⁴ *Pour des primaires ouvertes et populaires*, Rapport de la commission sur les primaires du PS, pp. 4 et s.

¹⁴⁹⁵ FERRAND O., MONTEBOURG A., *opus cit.*, p. 30.

¹⁴⁹⁶ *Idem*, pp. 71-84.

¹⁴⁹⁷ Les universités d'été autrefois principalement consacrées à la formation, étant devenues dans le parti, depuis le milieu des années 90 et l'espacement des congrès, des espèces de petits congrès « *sans enjeu* » (BERGOUNIOUX A., SAWICKI F., SERNE P., *opus cit.*, p. 13).

national à la rénovation du parti, Arnaud Montebourg, à évoquer la possibilité de provoquer une consultation directe des adhérents sur le sujet¹⁴⁹⁸. C'est dans ce contexte qu'a lieu la « consultation militante » du 1^{er} octobre 2009 au cours de laquelle 69% des adhérents qui participent au scrutin se prononcent pour l'organisation de primaires ouvertes pour la désignation du candidat socialiste à l'élection présidentielle de 2012 contre 25% qui s'y déclarent défavorables et 70% d'entre eux acceptent de donner mandat au bureau national du parti pour leur organisation¹⁴⁹⁹. Le principe des « Primaires citoyennes » a, par la suite, été consacré par son inscription dans les statuts, à l'occasion de leur refonte votée lors du congrès de Toulouse, en octobre 2012 : le chapitre relatif à la désignation du candidat à la présidence de la République énonce ainsi que celui-ci est « *désigné au travers de Primaires citoyennes ouvertes à l'ensemble des citoyens adhérent aux valeurs de la République et de la gauche et co-organisées par les formations politiques de gauche qui souhaitent y participer* »¹⁵⁰⁰.

B. Le dispositif juridique adopté

Afin d'assurer la bonne marche du processus, le PS a créé autour des primaires un dispositif juridique *ad hoc* relatif à l'organisation générale du vote (1) ainsi qu'au contrôle des opérations (2) : pour donner des gages de son exemplarité, le processus a été fortement juridicisé.

1. L'organisation générale du vote

Après avoir évoqué l'esprit général des primaires tel qu'il ressort des textes adoptés par le parti (a) on étudiera les dispositions normatives mises en place (b).

a) L'esprit général des primaires dans les textes adoptés par le parti

Dans le rapport d'orientation sur la rénovation du PS remis au bureau national le 1^{er} juin 2010, les termes employés pour présenter le projet des primaires leur prêtent un rôle important au sein des institutions : les « *primaires populaires et ouvertes* » sont « *une méthode pour sortir enfin de l'ambiguïté institutionnelle* » entretenue par le parti vis-à-vis de la Ve République car si ce sont les socialistes au pouvoir qui ont réformé les institutions « *dans un sens toujours plus présidentiel* » ceux-ci n'en ont

¹⁴⁹⁸ LEFEBVRE R., *Les primaires socialistes...*, *opus cit.*, p. 74. Cette consultation peut avoir lieu, on l'a vu précédemment, en vertu de l'article 6.11 des statuts du PS.

¹⁴⁹⁹ *L'Hebdo des socialistes*, 10 octobre 2009, p. 8.

¹⁵⁰⁰ Art. 5.3.1 à 5.3.3 de ces nouveaux statuts.

cependant pas « *tiré les conséquences sur le fonctionnement du parti* ». Il s'agit aussi d'un « *droit supplémentaire donné aux citoyens* » : ceux-ci étant privés de tout rôle actif dans l'élection présidentielle au profit « *des états-majors politiques, médiatiques et des instituts de sondage* ». Cette procédure est, en effet, conçue dans l'esprit des auteurs du rapport comme un acte de « *délibération collective et pluraliste* ». De plus, l'instauration des primaires, au-delà d'une simple démocratisation, constitue « *une salubre préfiguration du projet de la VIe République* » par l'organisation de contre-pouvoirs¹⁵⁰¹ : on retrouve l'idée que la mise en place de certaines règles au sein du parti est un préalable à leur mise en œuvre dans l'Etat ; les primaires sont donc envisagées comme « *une riposte stratégique aux changements institutionnels* »¹⁵⁰².

Les principales conditions du déroulement des primaires sont adoptées lors de la convention nationale sur la rénovation du 3 juillet 2010. Scrutin à deux tours espacés de quinze jours, les primaires sont alors prévues comme devant se dérouler sur une durée d'au moins 6 semaines. Pour les candidatures, le parti organise les conditions de participation au scrutin en s'inspirant des procédures utilisées par l'Etat pour l'organisation de l'élection présidentielle : avec déclaration de candidature et un système de parrainage¹⁵⁰³. Pour être candidat du PS aux primaires il faut être parrainé par 5% des parlementaires socialistes ou 5% des membres titulaires du conseil national, ou 5% des conseillers régionaux ou généraux socialistes issus d'au moins 10 départements et 4 régions, ou 5% des maires socialistes des villes de plus de 10 000 habitants issus d'au moins 4 régions, n'étant autorisé qu'un seul parrainage par personne. Les candidats des autres partis de gauche auxquels les primaires sont ouvertes sont libres de fixer leurs propres règles. De plus, les candidats « *devront s'engager à soutenir publiquement le candidat désigné et à s'engager dans sa*

¹⁵⁰¹ MONTEBOURG A., *Rapport d'orientation sur la rénovation du Parti Socialiste*, 28 mai 2010, pp. 5-6.

¹⁵⁰² *Idem*, p. 9.

¹⁵⁰³ C'est le bureau national du 11 janvier 2011 qui fixe le calendrier définitif : les candidatures aux primaires doivent être déposées entre le 28 juin et le 13 juillet 2011 et le vote a lieu les 9 et 16 octobre 2011.

campagne »¹⁵⁰⁴. Finalement, seul le PRG se joindra au processus des primaires par la candidature de son président¹⁵⁰⁵.

Les conditions pour voter sont au nombre de trois : s'acquitter d'une participation financière d'un montant d'un euro au minimum, figurer sur les listes électorales arrêtées en février 2011¹⁵⁰⁶ et adhérer à une déclaration de principe, par un émargement, s'engageant à soutenir les valeurs de la gauche. Cette déclaration est rédigée, par la suite, en ces termes : « *Je me reconnais dans les valeurs de la Gauche et de la République, dans le projet d'une société de liberté, d'égalité, de fraternité, de laïcité, de justice et de progrès solidaire* ». Les termes de cette déclaration ne sont donc pas véritablement restrictifs, permettant ainsi la participation du plus grand nombre.

Il est aussi prévu de confier l'organisation des primaires à un « *comité national composé de représentants des partis co-organisateur des primaires et de représentants des candidats* » : un comité national d'organisation des primaires (CNOP) dirigé par le premier secrétaire du PS, composé de 20 membres désignés à la proportionnelle des motions ainsi que d'un représentant par candidat et d'un représentant par parti organisateur est mis en place, dupliqué au niveau départemental en comités départementaux d'organisation des primaires (CDOP)¹⁵⁰⁷. Un comité technique d'organisation des primaires (CTOP) est chargé, quant à lui, de « *prendre les décisions techniques au quotidien pour l'organisation des primaires sous le contrôle du CNOP* » : il est composé de membres du secrétariat national du parti et des représentants des différentes sensibilités¹⁵⁰⁸.

Pour ce qui est du déroulement du scrutin lui-même, la convention nationale prévoit que « *la tenue des bureaux de vote et le dépouillement se feront*

¹⁵⁰⁴ Texte adopté par la convention nationale du 3 juillet 2010.

¹⁵⁰⁵ Le bureau national du PS du 5 juillet 2011 a voté la possibilité pour le PRG d'intégrer le processus des primaires au titre des partenaires ; la candidature de Jean-Michel Baylet aux primaires est votée par le comité directeur du PRG du 6 juillet 2011. Cette participation est assortie d'un accord sur les élections sénatoriales et législatives.

¹⁵⁰⁶ Il est aussi possible de justifier le jour du vote de son inscription sur les listes électorales par la production d'une attestation d'inscription dans le périmètre couvert par le bureau de vote, de plus sont aussi admises à participer au vote les personnes qui doivent avoir 18 ans entre la date des primaires et la date de l'élections présidentielle ainsi que les adhérents des partis participant aux primaires ou d'une des organisations politiques de jeunesse de ces partis et ne pouvant s'inscrire sur les listes électorales, c'est-à-dire les mineurs ou les étrangers.

¹⁵⁰⁷ Ainsi par exemple, c'est le CNOP, qui, par une décision du 24 août 2011, décide de la tenue de trois débats télévisés entre les candidats.

¹⁵⁰⁸ Précisions apportées par la circulaire du PS n°1380 du 9 mars 2011.

conformément aux règles applicables aux scrutins de la République » et qu'une commission départementale chargée du recensement des votes (CDRV)¹⁵⁰⁹ doit recevoir, le soir du scrutin, les procès-verbaux et proclamer les résultats par bureau de vote. C'est à une haute autorité *ad hoc* que revient la responsabilité de proclamer le résultat définitif. Enfin, une convention d'investiture et de rassemblement doit se tenir à la fin du scrutin.

b) Les dispositions normatives

L'ensemble du processus des primaires est soumis au respect de la « Charte éthique des primaires » adoptée par le CNOP, le 14 décembre 2010. Celle-ci énonce des principes qui concernent la campagne et le rassemblement. La campagne doit « être constructive et loyale, centrée sur les idées et les propositions » ; aussi « toute action ou déclaration dénigrant les autres candidats ou les partis co-organisateurs est interdite ». Ces principes doivent également être respectés par les équipes des candidats qui doivent reconnaître l'autorité de la haute autorité des primaires (HAP) en tant « qu'instance arbitrale exclusive ». De plus, les partis co-organisateurs doivent assurer « une diffusion réglementée et équitable » de l'information concernant les candidats auprès des « militants et sympathisants inscrits dans leurs bases de donnée ». Les conditions du rassemblement, organisé par le CNOP, doivent être mises en œuvre dès le lendemain des primaires, tous les candidats devant reconnaître sans délai le résultat proclamé par la HAP et concrétiser leur engagement « de mettre à disposition du candidat élu, pour la campagne présidentielle, tous les moyens de communication utilisés pendant les primaires » et à prendre une part active dans la convention d'investiture en soutenant le candidat choisi. La HAP n'enregistrera que les candidatures des candidats « ayant accepté et signé la présente charte ».

Ce sont les opérations de vote proprement dites qui mobilisent le plus important corpus juridique de ces primaires, calqué sur les opérations de vote républicaines. Afin de réglementer l'ensemble de leur déroulement, le CNOP adopte un « Code électoral des primaires citoyennes »¹⁵¹⁰. Ce code, qui comprend 10 titres allant de l'organisation des bureaux de vote à la gestion des fonds et au déroulement des

¹⁵⁰⁹ Composée d'un représentant par candidat et de trois personnalités « incontestées » choisies par les comités départementaux d'organisation des primaires.

¹⁵¹⁰ Finalement c'est l'appellation « primaires citoyennes » qui est retenue.

opérations de vote des français à l'étranger est particulièrement détaillé¹⁵¹¹. Il est prévu que « *chaque bureau de vote des primaires regroupe plusieurs bureaux de vote républicains* »¹⁵¹² et dispose de la liste électorale¹⁵¹³. Objet central de l'organisation, les listes d'émargement font l'objet d'un article particulièrement détaillé : la liste d'émargement d'un bureau de vote est constituée des listes électorales des bureaux de vote républicains qui lui sont rattachés et d'une liste complémentaire comprenant les électeurs ne pouvant être inscrits sur les listes électorales à la date de leur clôture¹⁵¹⁴. Ces listes sont certifiées par le CNOP et transmises aux présidents de bureaux de vote par le CDOP, aucun nom ne pouvant être ajouté sur la liste¹⁵¹⁵. Cependant une dérogation à la règle est instaurée sous la forme d'une « procédure d'urgence » applicable aux « *électeurs non retrouvés sur les listes d'émargement* » : à la condition que l'électeur présente une pièce d'identité et sa carte d'électeur prouvant qu'il appartient à l'un des bureaux de vote républicains concernés par le bureau, il peut être autorisé à voter par le président du bureau de vote ; ce dernier établit alors une liste complémentaire à sceller aux listes d'émargement à la fin du vote, une mention devant être faite sur le procès-verbal du nombre de votants concernés par cette procédure. Il est précisé que si le nombre d'inscrits sur la liste complémentaire apparaît trop important la CDRV après avis de la HAP, doit procéder, sous contrôle d'huissier, à la vérification des listes complémentaires ; en cas de doute sur sa véracité, la HAP pourra annuler le résultat du bureau de vote.

L'agencement et l'organisation matérielle du bureau de vote sont décrits avec précision par le Code électoral. Les locaux doivent respecter le principe de neutralité : « *tout affichage ou diffusion de messages politiques de nature à perturber*

¹⁵¹¹ Cf. annexe n° 11.

¹⁵¹² La circulaire 102010 2 du CNOP rappelée par la circulaire n°1380 du PS établit pour déterminer l'emplacement des bureaux de vote que l'objectif est de se rapprocher le plus possible de la carte des bureaux de vote républicains tout en tenant compte des spécificités de chaque territoire ; il doit y avoir au moins un bureau de vote par canton et par tranche de 5000 électeurs, un effort spécifique devant être effectué dans les territoires comportant le plus d'électeurs de gauche.

¹⁵¹³ Art. 1.1 du Code électoral des primaires citoyennes.

¹⁵¹⁴ Ceux-ci devaient avoir procédé à une préinscription avant le 13 juillet 2011, cette procédure concernant les mineurs de plus de 16 ans et les étrangers adhérents aux partis co-organisateurs ainsi que les mineurs ayant 18 ans entre le 1^{er} mars 2011 (date de clôture des listes électorales républicaines) et le 1^{er} tour de l'élection présidentielle.

¹⁵¹⁵ Art 2.2 du Code électoral des primaires citoyennes.

le bon déroulement des opérations électorales est proscrit »¹⁵¹⁶ ; ils doivent aussi comporter les aménagements nécessaires pour être accessibles aux personnes en situation de handicap¹⁵¹⁷. Les bureaux de vote, composés d'un président et d'au moins trois assesseurs¹⁵¹⁸, reproduisent la configuration des bureaux de votes républicains avec notamment une urne transparente et des isoloirs. En plus de la liste d'émargement du vote, le votant doit signer une liste d'émargement qui porte la mention suivante : « *Ma signature sur cette liste d'émargement vaut engagement de reconnaissance dans les valeurs de la Gauche dont j'ai pris connaissance et confirmation de ma contribution aux frais d'organisation des Primaires* » ; il lui est proposé de laisser ses coordonnées sur un formulaire spécifiquement prévu à cet effet. Certaines règles de publicité doivent être respectées comme l'affichage dans chaque bureau de la liste des cas de nullité des bulletins de vote, des pièces d'identités valables, des règles de la participation financière au scrutin ou encore le texte faisant référence aux engagements pris auprès de la CNIL¹⁵¹⁹. Chaque candidat a la possibilité de désigner un délégué chargé de surveiller le déroulement des opérations de vote.

Les procédures imposées par le Code électoral pour les opérations de vote sont quasiment similaires – en dehors des dispositions relatives à la signature de la Charte et à la contribution financière – à celles qui ont lieu durant un vote républicain, hormis le fait que le vote par procuration n'est pas permis¹⁵²⁰. La description des opérations de vote est, en effet, rédigée selon une matrice très largement inspirée du Code électoral : certaines dispositions reprennent mot pour mot les règles étatiques en vigueur à l'image d'une disposition relative à la « tenue vestimentaire » des électeurs, reprise dans son intégralité à partir d'une circulaire du ministère de l'intérieur relative au déroulement des opérations de vote¹⁵²¹. Il en est de même en ce

¹⁵¹⁶ Disposition qui figure en introduction de l'article 1.3 « Agencement matériel des lieux de vote » ce qui paraît lui conférer une valeur particulière par rapport aux autres dispositions plus techniques.

¹⁵¹⁷ Art. 1.3.1 du Code électoral des primaires citoyennes.

¹⁵¹⁸ Art. 1.4 du Code électoral des primaires citoyennes.

¹⁵¹⁹ Art. 1.3.7 du Code électoral des primaires citoyennes.

¹⁵²⁰ Art. 2.2 du Code électoral des primaires citoyennes.

¹⁵²¹ Circulaire NOR INT/A/07/00123/C du 20 décembre 2007 portant sur le déroulement des opérations électorales lors des élections au suffrage universel direct. La disposition citée en exemple est précise et illustre la volonté des rédacteurs du code électoral des primaires de s'inspirer des procédures étatiques, et elle est ainsi rédigée : « *aucune règle juridique ne limite la liberté vestimentaire des électeurs, dans le respect habituel des bonnes mœurs. La tenue portée ne doit cependant pas faire obstacle au contrôle de l'identité de l'électeur. Un voile encadrant le visage*

qui concerne les opérations de dépouillement et les règles concernant la validité des bulletins : les feuilles de pointage des résultats sont, par exemple, très similaires aux feuilles de pointage utilisées lors des votes républicains. Fait notable par rapport aux opérations de vote classiques, le procès-verbal doit être rédigé à l'aide d'un stylo numérique qui enregistre les données inscrites et qui doit être remis en même temps que le procès verbal à la CDRV le soir du vote¹⁵²².

2. Le contrôle des opérations

Le déroulement des primaires est contrôlé par des instances spécifiques (a); l'une d'elle, la haute autorité de contrôle des primaires a été amenée à prendre des décisions publiques (b), gage de la transparence du processus.

a) Les instances de contrôle

La responsabilité de la surveillance du déroulement des primaires repose sur plusieurs instances de contrôle : le CDOP, la CDRV ainsi que la HAP.

Le CDOP a pour mission d'établir la cartographie des bureaux de vote et contrôle la composition des bureaux avant la validation du CNOP¹⁵²³. La CDRV, « composée de trois personnes indépendantes et impartiales, tenues par le devoir de réserve ainsi que d'un représentant par candidat », dont le président est désigné par la HAP sur proposition unanime des membres du CDOP, a pour mission de centraliser les procès-verbaux, valider les résultats des bureaux de vote et de les transmettre à la HAP. Elle tranche les questions relatives à la validité et au décompte des bulletins « et procède aux rectifications nécessaires sans préjudice du pouvoir d'appréciation de la Haute Autorité, seul juge de l'élection »¹⁵²⁴. Les membres de la commission peuvent se livrer à des contrôles dans les bureaux de vote à tout moment. De plus, les membres de l'ensemble des commissions de contrôle peuvent adresser aux bureaux de vote « sous forme verbale » tous conseils et observations « susceptibles de les rappeler au respect du Code électoral » et exiger l'inscription des irrégularités constatées au procès-verbal avant ou après la proclamation des résultats¹⁵²⁵.

n'empêche pas le contrôle de l'identité de l'électeur. En revanche, si l'identité d'une personne ne peut être établie en raison d'un voile masquant la bouche et le nez, le bureau de vote peut lui demander de retirer ce voile afin de contrôler son identité. En cas de refus, la personne ne peut être admise à voter ».

¹⁵²² Les dispositions prises pour garantir la sincérité des résultats constituent l'une des particularités de ce scrutin ; on y reviendra par la suite.

¹⁵²³ Art. 3.1.2 du Code électoral des primaires citoyennes.

¹⁵²⁴ Art.3.2.2 du Code électoral des primaires citoyennes.

¹⁵²⁵ Art. 3.4 du Code électoral des primaires citoyennes.

La HAP fait l'objet d'un règlement intérieur spécifique annexé au Code électoral et qui comporte 11 articles. Elle est composée de trois membres inamovibles, désignés par les instances dirigeantes du PS, qui « *s'engagent à remplir leurs fonctions en toute indépendance et impartialité* »¹⁵²⁶. Pour veiller à « *la régularité de la désignation du candidat* », et « *assurer le respect de l'égalité entre les candidats* », elle a pour mission d'enregistrer les candidatures, contrôler la régularité des opérations de campagne, trancher les conflits entre les candidats, contrôler la régularité du scrutin, arrêter et proclamer les résultats, trancher les contentieux électoraux des primaires¹⁵²⁷. La HAP peut désigner des référents départementaux qui participent en son nom aux CDOP¹⁵²⁸ et elle est assistée dans ses fonctions par un « *collège d'experts* » composé de magistrats, d'avocats, de professeurs de droit et de hauts fonctionnaires qu'elle choisit librement¹⁵²⁹. Elle a le pouvoir d'émettre des communications, qui sont « *accessibles en continu à l'ensemble du corps électoral des Primaires sur le site internet de la Haute Autorité* », de formuler des recommandations, sous forme confidentielle ou publique, ou encore de prononcer des avertissements lorsque ses recommandations n'ont pas été suivies d'effet ou en cas de « *manquement d'une particulière gravité à la Charte éthique ou aux règles de campagne* », ces avertissements sont publics.

En cas de contentieux, la HAP qui peut être saisie par les candidats, leurs représentants, le CNOP ou s'autosaisir, apporte une réponse définitive au conflit dans les 48 heures, par une décision publique et motivée¹⁵³⁰. Elle arrête et proclame les résultats¹⁵³¹ ; elle « *examine et tranche définitivement toutes les réclamations* » les concernant ; elle apprécie, en cas de graves irrégularités dans le déroulement des opérations des primaires, s'il y a lieu « *soit de maintenir lesdites opérations, soit de prononcer leur annulation totale ou partielle* »¹⁵³². Pour accomplir ses missions elle est dotée d'un budget par le PS, de locaux, d'un secrétariat et d'un espace internet¹⁵³³.

¹⁵²⁶ Art. II A du règlement intérieur de la HAP.

¹⁵²⁷ Art. I du règlement intérieur de la HAP.

¹⁵²⁸ Art. II C du règlement intérieur de la HAP.

¹⁵²⁹ Art. II D du règlement intérieur de la HAP.

¹⁵³⁰ Art. IV à VII du règlement intérieur de la HAP.

¹⁵³¹ Art. IX du règlement intérieur de la HAP.

¹⁵³² Art. X du règlement intérieur de la HAP.

¹⁵³³ Art. XI du règlement intérieur de la HAP.

b) Les décisions de la HAP

C'est par le biais des recommandations que la HAP s'est davantage exprimée : celles-ci sont au nombre de 14, dont 12 ont été rendues publiques. En l'absence de précision sur l'origine de la saisine de la HAP, il est difficile d'établir la part des saisines des représentants des candidats, du CNOP et de l'autosaisine ; cependant, chacun de ces mécanismes prévus par le règlement intérieur de la HAP a fonctionné.

Les recommandations sont de différents types. Il peut s'agir de recommandations à valeur impérative : la HAP recommande au CNOP de prendre les dispositions nécessaires pour que soient rendus publics les parrainages des candidats avant qu'elle n'y procède elle-même¹⁵³⁴. Il peut s'agir de simples rappels de la règle : la HAP peut rappeler les conditions de sa saisine par les candidats, prévues par le Code électoral des primaires, et y apporter des précisions¹⁵³⁵ ou encore rappeler les dispositions légales relatives à la publicité dans les médias des candidats, interdite durant les six mois précédant le premier tour de l'élection présidentielle. Insistant sur « *le caractère névralgique de cette question* », la HAP sollicite l'aide du premier secrétaire du PS « *afin que ces règles soient connues et respectées par tous* »¹⁵³⁶. Il peut s'agir de certifications : la HAP considère, après les avoir rappelés, que « *les moyens humains, les règles de récolement et les dispositifs techniques mis en place semblent offrir des garanties suffisantes pour la sincérité et la transparence du scrutin* »¹⁵³⁷ ; elle confirme que le candidat du PRG « *remplit les conditions formelles d'admission pour participer aux primaires citoyennes* », même si elle assortit cette certification de réserves demandant aux instances dirigeantes du PS de confirmer formellement leur accord de partenariat avec le PRG et d'en préciser les modalités pratiques, accord qui devra « *permettre de fixer les conditions qui permettront le respect du principe d'égalité entre les candidats, tout en préservant l'autonomie des partis politiques engagés dans le processus* »¹⁵³⁸.

¹⁵³⁴ Recommandation n°2 relative à la publication officielle des parrainages, 10 juillet 2011.

¹⁵³⁵ Recommandation n°4 relative au système de récolement des votes, de l'utilisation des fichiers du parti et de l'accès des candidats à l'ensemble des résultats, sondages et enquêtes payés par le parti socialiste, 18 juillet 2011.

¹⁵³⁶ Recommandation n°14 relative à la publicité dans les médias en faveur d'un candidat, 3 octobre 2011.

¹⁵³⁷ Recommandation n°4, précitée.

¹⁵³⁸ Recommandation n°5 relative à la participation du candidat du PRG aux élections primaires, 19 juillet 2011.

Les thématiques des recommandations concernent principalement les questions de communication électorale et d'équité. En matière de communication électorale, les recommandations portent d'abord sur l'usage des fichiers : qu'il s'agisse de ceux du parti, chacun des candidats « *devant bénéficier du même ratio d'utilisation des fichiers* »¹⁵³⁹, ou des fichiers électoraux, la HAP rappelant à « *tous les maires qui ont un accès facilité aux listes électorales que cette facilité ne doit en aucun cas constituer un privilège* » ; si un maire choisit de recourir à l'usage des listes électorales de sa commune, il doit en informer le CNOP et le référent départemental de la HAP pour que « *tous les mandataires des candidats puissent bénéficier du même accès* »¹⁵⁴⁰. Les recommandations portent aussi sur la pratique des sondages : la HAP recommande aux candidats de saisir la commission des sondages « *aussi souvent que nécessaire* » afin que la publication de sondages qui ne respecteraient pas les critères légaux « *ne viennent pas troubler la campagne des primaires citoyennes* »¹⁵⁴¹ ; elle recommande par la suite au CNOP « *d'obtenir auprès de la commission des sondages toutes les notices des sondages effectués et de les tenir à la disposition des représentants des candidats* » et de demander aux instituts de sondage et aux médias de veiller à respecter les dispositions légales et souhaite que le premier secrétaire du PS par intérim demande l'annulation des sondages qui auraient lieu la veille des deux tours des primaires, appelant à un moratoire de 24 heures, règle qu'elle qualifie de « *règle de bon sens au service du droit des candidats* »¹⁵⁴². Il peut s'agir aussi pour la HAP de se prononcer sur les moyens à utiliser pour garantir la bonne information des électeurs, par « *l'édition d'un flyer électronique* », et par l'insertion sur le matériel de communication d'une présentation du processus des primaires¹⁵⁴³. Par ailleurs, la HAP demande au PS d'associer « *sans exclusive ni restriction* » le candidat du PRG aux « *réunions préparatoires aux séquences majeures de la campagne et d'abord aux débats médiatiques* »¹⁵⁴⁴, celui-ci ayant écrit à la HAP¹⁵⁴⁵ pour se plaindre d'avoir été mis à l'écart d'événements organisés dans le cadre des primaires. Enfin, une recommandation portant sur l'éthique dans la

¹⁵³⁹ Recommandation n°4, précitée.

¹⁵⁴⁰ Recommandation n°13 relative à l'utilisation équitable des listes électorales, 30 septembre 2011.

¹⁵⁴¹ Recommandation n°9 sur les sondages et le pluralisme dans les médias, 8 septembre 2011.

¹⁵⁴² Recommandation n°12 sur les sondages, 27 septembre 2011.

¹⁵⁴³ Recommandation n°7 sur l'information des électeurs et les débats, 17 août 2011.

¹⁵⁴⁴ Recommandation n°8, 30 août 2011.

¹⁵⁴⁵ Lettre de Jean-Michel Baylet aux membres de la HAP en date du 29 août 2011.

campagne appelle les candidats à « *garder à l'esprit qu'à la compétition succédera le rassemblement* » et affirme qu'elle sera « *d'une extrême vigilance pour que le respect dû aux six candidats soit au cœur de la campagne* », la Charte éthique devant s'entendre comme prohibant « *tout propos péjoratif sur les parcours politiques des uns et des autres* »¹⁵⁴⁶.

Une partie des recommandations porte sur la question des ressources utilisées par les candidats : l'ensemble des résultats, sondages et enquêtes payés par le PS durant les six mois précédents doivent être mis à la disposition des candidats¹⁵⁴⁷ ; les candidats doivent aussi « *disposer de moyens d'expression et d'action identiques* », notamment en ce qui concerne « *les déplacements, chauffeurs, services d'ordre, moyens de presse, moyens d'étude* », un protocole devant être déterminé à cette fin¹⁵⁴⁸. Il convient, par ailleurs, que les candidats ayant ou ayant eu des responsabilités au sein du parti ou au sein de l'IS ou du PSE fassent en sorte qu'il n'y ait pas d'ambiguïté entre leur participation à « *des manifestations ou des évènements de première importance* » à ce titre ou en leur qualité de candidats¹⁵⁴⁹. Enfin la HAP interpelle le CNOP sur la répartition des bureaux de vote en Haute Corse qu'elle juge déséquilibrée « *au regard d'une simple analyse géographique* »¹⁵⁵⁰.

La dernière décision de la HAP est prise sous la forme d'un communiqué officiel « *sur la validation définitive des résultats du second tour de la primaire citoyenne* », en date du 17 octobre 2011 : après examen des résultats transmis par les 9425 bureaux de vote, la HAP les déclare valides. Elle précise cependant que les résultats de 18 bureaux de vote n'ont pas été pris en considération car ils n'ont pas satisfait au règlement électoral.

* *

*

¹⁵⁴⁶ Recommandation n°10 sur l'éthique dans la campagne, 8 septembre 2011.

¹⁵⁴⁷ Recommandation n° 4, précitée.

¹⁵⁴⁸ Recommandation n°6 relative à l'égalité des moyens entre les candidats.

¹⁵⁴⁹ Recommandation n°6, précitée.

¹⁵⁵⁰ Recommandation n° 11 sur les bureaux de vote en Haute Corse, 27 septembre 2011.

Conclusion du chapitre 2

L'ordre juridique partisan est sensible à l'évolution des principes et des valeurs qui commandent l'ordre juridique étatique et plus particulièrement aux principes qui touchent aux questions de représentation et de démocratisation. Pour conforter leur représentativité, les partis s'ouvrent à la jeunesse, en lui attribuant parfois une place spécifique dans ses instances, mais aussi aux minorités, tendance véritablement intégrée dans la culture anglo-saxonne, ou encore aux intérêts particuliers relatifs, par exemple, à des secteurs professionnels. Le souci d'assurer une meilleure représentation des citoyens montre la porosité qui existe entre le mouvement de rénovation de la vie politique et celle de la vie interne des partis : les réformes du cumul des mandats et de la parité ont été alimentées tour à tour par les réflexions qui concernaient les élus de la République et par les réflexions internes aux partis. Guidés par le mouvement général de modernisation de la vie publique, les partis renouvellent leur ordre juridique, par la modification de leurs statuts mais aussi en cherchant à créer de nouveaux rapports avec leurs adhérents. Conduits à adopter l'usage d'Internet, les partis créent de nouveaux liens avec les adhérents et les sympathisants dans un cadre juridique qui doit s'adapter à ces nouvelles pratiques. Si l'ensemble de ces adaptations sont sous-tendues par une logique de démocratisation, cette dernière s'exprime principalement dans la réforme des modes de prise des décisions : l'adhérent a un rôle de plus en plus important dans les procédures électorales et l'élaboration des programmes des partis. En outre, en organisant des primaires citoyennes, le PS a ouvert à l'ensemble des citoyens la possibilité de participer à la sélection du candidat à l'élection présidentielle, prérogative qui était réservée auparavant aux seuls adhérents. Cela a été aussi l'occasion pour ce parti d'approfondir la juridicisation de ses pratiques, en créant un droit qui, dans une large mesure, est calqué sur le droit étatique. Cette pratique est appelée à s'élargir à d'autres partis à l'occasion des prochaines élections ou encore à être étendue à certaines élections locales.

Conclusion du titre 1

La perméabilité de l'ordre juridique partisan se traduit par l'influence qu'ont, sur sa structuration et ses principes de fonctionnement, le contexte institutionnel dans lequel il évolue et ses mutations. Cette influence est toutefois pondérée par des questions de stratégie politique ainsi que par la culture des partis, souvent liée à leur idéologie : les adaptations de l'ordre juridique partisan n'ont ainsi aucun caractère systématique. Une tendance forte se dégage néanmoins : la conformation croissante des partis à l'exigence de démocratisation. On va voir, par ailleurs, que le droit partisan fait l'objet d'une instrumentalisation par les responsables politiques.

TITRE 2. L'INSTRUMENTALISATION DU DROIT

La perméabilité de l'ordre juridique partisan est doublée d'une instrumentalisation du droit par les acteurs, les « sujets » de l'ordre juridique partisan : ceux-ci utilisent le droit en fonction des nécessités du jeu politique, qu'il s'agisse de la mise en œuvre des processus démocratiques ou de l'usage du pouvoir de sanction. L'objet de ce dernier titre est donc de démontrer que les règles internes des partis, bien que souvent invoquées, connaissent une efficacité relative : le droit va être mis au service des stratégies politiques, afin d'obtenir, dans certains cas, une légitimation vis-à-vis de l'intérieur du parti, et, dans d'autres, une légitimation vis-à-vis de l'extérieur : l'application des règles au sein des partis est influencée par le contexte politique, leur effectivité n'est pas toujours assurée, certaines règles n'étant jamais mises en application, sans que cela suscite de réelles protestations des adhérents.

Un autre élément de cette instrumentalisation du droit est l'usage qui en est fait en matière disciplinaire. Au-delà du caractère vague des incriminations, l'usage aléatoire du pouvoir de sanction au sein des partis est surtout dû au fait que celui-ci est influencé par le contexte politique : le recours au pouvoir de sanction est le plus souvent motivé par des considérations d'opportunité, le même acte n'entraînant pas les mêmes conséquences en fonction des intérêts en cause. Le défaut de systématisme du pouvoir de sanction témoigne aussi du dysfonctionnement des instances de régulation des conflits qui sont le siège de rapports de force et de tractations qui permettent de qualifier ce droit de droit négocié : c'est la dernière démonstration de la flexibilité du droit partisan.

L'instrumentalisation est attestée par un recours pragmatique au droit (Chapitre 1) et l'application circonstancielle du droit disciplinaire (Chapitre 2).

Chapitre 1. Un recours pragmatique au droit

Maurice Duverger constatait déjà que « *les statuts et règlements intérieurs ne décrivent jamais qu'une faible partie de la réalité, quand ils décrivent la réalité* » et justifiait cette affirmation par le fait que ces textes « *sont rarement appliqués de façon stricte* »¹⁵⁵¹. Plus de cinquante ans après, ce constat persiste : s'arrêter aux statuts des partis serait faire preuve « *d'une singulière cécité* », ceux-ci constituant « *des ressources utilisables contre des adversaires éventuels* » et se trouvant souvent « *violés, contournés ou ignorés* »¹⁵⁵². Pourtant si cette idée est communément partagée, on assiste parallèlement à un recours accru au droit dans les partis. Dans le cadre de leur stratégie de conquête de l'électorat et du pouvoir, les partis vont se servir du droit comme d'un outil au service de cet objectif : le registre juridique est utilisé pour légitimer leurs actions ou leurs orientations politiques et pour encourager la mobilisation politique des adhérents, sans pour autant qu'il soit suivi à la lettre ; les règles qui ne servent pas directement les intérêts de ceux qui doivent les mettre en œuvre peuvent, en effet, ne pas être appliquées et certaines d'entre elles sont tout simplement contournées. En outre, le fonctionnement des partis n'est pas toujours déterminé par leur droit interne, à l'image de l'ambiguïté qui règne, comme on le verra, dans tous les partis autour de la question des tendances, qu'elles soient reconnues ou non par les statuts.

Le droit interne des partis est ainsi mis au service d'une stratégie politique (Section 1) mais peut aussi voir ses règles directement contournées (Section 2).

¹⁵⁵¹ DUVERGER M., *opus cit.*, p. 21.

¹⁵⁵² OFFERLE M., *Les partis politiques, opus cit.*, p. 50.

SECTION 1. Le droit au service d'une stratégie politique

Le recours croissant au droit peut servir les objectifs des partis : on constate ainsi une instrumentalisation de la juridicisation (§1). Le droit des partis est aussi un droit manipulé (§2) : visant à atteindre certains objectifs, son maniement et les modifications qu'il subit servent ceux qui l'édicte et le maîtrisent.

§1. L'instrumentalisation de la juridicisation

Le développement du droit au sein des partis et la juridicisation des procédures est un moyen pour les partis de légitimer leur existence, leurs actions, leurs *leaders*, régulièrement confrontés à des critiques relatives à leur légitimité : la juridicisation apparaît à la fois comme un outil de légitimation de leurs décisions (A) et comme un outil d'expertise (B).

A. La juridicisation comme outil de légitimation

On assiste à un mouvement de juridicisation des votes internes qui a pour objectif de garantir leur bon déroulement (1) ; l'instauration de procédures décisionnelles, quant à elle, apparaît comme un moyen pour les partis de légitimer leurs décisions (2).

1. La juridicisation des votes internes

La question de l'amélioration des procédures de vote internes au parti est un thème récurrent en raison des contestations suscitées en cas de doute sur leur bon déroulement. La juridicisation des procédures de vote peut être utilisée pour faire preuve d'une volonté de moralisation de la vie du parti et éviter ainsi les contestations (a) ; elle se double de références de plus en plus fréquentes au droit étatique (b).

a) La juridicisation pour éviter les contestations

La juridicisation est attestée par les processus de vote internes : en encadrant leur exercice, la direction cherche à légitimer leur déroulement.

Lors du congrès de Rennes du PS en 1990, alors que les suspicions concernant les pratiques internes et les manœuvres relatives aux opérations électorales sont ouvertement exprimées au sein du parti, l'une des motions appelait à mettre fin « *aux modalités de votes disparates* », le parti constituant « *une jungle de démocratie un peu trop sauvage, et ce n'est pas l'arbre des discours sur la transparence qui cachera la forêt des pratiques peu convenables et des contentieux qui en résultent* » : elle invitait à mettre en place « *un véritable code électoral interne au Parti*

socialiste »¹⁵⁵³. Par la suite, les votes du PS deviendront très encadrés par des textes qui s'apparentent de plus en plus à de véritables codes électoraux, à l'image de la circulaire de 2006 relative aux « *modalités de débats et de votes dans les sections et les fédérations pour la désignation du candidat socialiste à l'élection présidentielle* »¹⁵⁵⁴. Celle-ci énonce des règles très précises concernant les modalités du vote ayant pour but de garantir son bon déroulement. Ainsi, l'article relatif à la liste électorale indique que « *les listes d'émargement définitives et sécurisées seront toutes imprimées et envoyées en recommandé par le siège national au premier secrétaire fédéral et au président du bureau fédéral des adhésions en format pdf à une date unique. Il ne pourra y avoir aucun ajout sur les listes ainsi établies* » : cette procédure, si strictement encadrée, doit permettre de sécuriser l'usage des listes d'émargement et de permettre de juguler toute velléité de contestation concernant la validité des listes. La circulaire détermine même les dates des débats organisés par les sections qui doivent avoir lieu entre le premier débat télévisé et jusqu'à la veille du premier tour et dont la date doit être communiquée au moins une semaine à l'avance à « *la commission fédérale de suivi de la campagne* » afin de « *garantir la bonne information des mandataires de chaque candidat et permettre la libre circulation des orateurs choisis par les différents candidats* ». Dans le même esprit, le lieu précis du scrutin doit être communiqué à la commission avant une date butoir sous peine de ne pas voir les résultats du bureau de vote concerné pris en compte. Les horaires d'ouverture des bureaux de vote sont eux-mêmes très réglementés et toute demande de dérogation doit faire l'objet « *d'une demande motivée, d'une validation à l'unanimité par le bureau de la section concernée puis à l'unanimité par la commission de suivi fédérale et enfin d'une validation par la commission nationale de suivi de la campagne* ».

A l'UMP, ce sont des règlements ou des guides *ad hoc* qui sont édictés à l'instar du « *règlement intérieur applicable pour l'organisation des primaires à Paris* »¹⁵⁵⁵ adopté à l'occasion du vote interne organisé pour départager les prétendants à l'investiture pour l'élection municipale parisienne de 2008. Composé de dix-huit articles répartis en cinq titres, ce texte est particulièrement détaillé au regard du

¹⁵⁵³ Intervention de Michel Sapin lors du congrès de Rennes, *Sténotypies OURS*, pp. 114-116 cité par BARBONI T., *opus cit.*, p. 308.

¹⁵⁵⁴ Circulaire n° 1350, en date du 4 octobre 2006.

¹⁵⁵⁵ Cf. annexe n° 10.

caractère local de l'élection. Il institue un « comité de contrôle et de régulation » qui a pour mission de « *connaître de toutes les difficultés, demandes ou manquements des candidats aux règles de conduite ci-après édictées* » et comprend dix conseillers de Paris et conseillers d'arrondissements tirés au sort et un mandataire par candidat ; le comité peut aussi faire appel à des « *experts* ». Des règles sont fixées pour encadrer la campagne, ses dates d'ouverture et de fermeture officielles. Un article énonce les règles concernant les droits d'accès et d'utilisation des fichiers des adhérents ainsi que la communication par *e-mail* qui est strictement organisée : « *chaque candidat peut adresser trois messages e-mail par l'intermédiaire de la fédération durant la campagne aux adhérents qui ont donné leur adresse e-mail* ». La fédération de Paris prend en charge l'organisation des réunions en présence des candidats qui doivent disposer d'un temps de parole égal, le débat du deuxième tour devant être animé par un « *professionnel* » ; c'est aussi à la fédération que revient la tâche d'envoyer les professions de foi des candidats. Les opérations de vote sont, elles aussi, détaillées, effectuées sous le contrôle de la fédération. Enfin, l'article 17 intitulé « Engagement des candidats » énonce que « *tous les candidats s'engagent à ne pas tenir de propos mettant en péril l'unité de l'Union, ainsi qu'à respecter le présent règlement. Ils s'engagent en outre à signer un communiqué appelant les adhérents à se rassembler derrière le candidat élu et à faire campagne avec lui* ».

b) *La référence au droit étatique*

La tendance dans les partis est au rapprochement des procédures de vote internes des procédures de vote étatiques. Lors du processus de rénovation du PS de 2009, l'une des questions concernant « *les règles d'éthique* » est formulée en ces termes : « *approuvez-vous la mise en œuvre dans les scrutins internes de notre parti, de nouveaux mécanismes, inspirés des règles et des moyens de la République, garantissant la sincérité et la fiabilité de nos votes ?* ».

L'exemple le plus abouti de cette juridicisation des pratiques de votes, de plus en plus calquées sur le modèle étatique, est fourni par l'organisation des primaires citoyennes en 2011, même s'il ne s'agit pas à proprement parler d'une procédure statutaire interne. Parmi les recommandations de la HAP, figurent des références directes aux règles républicaines : au sujet des parrainages celle-ci énonce que « *cette règle est conforme aux règles républicaines applicables à la publication des*

signatures dans le cadre des élections présidentielles »¹⁵⁵⁶ ; celle-ci se réfère aussi aux dispositions de la loi de 1977¹⁵⁵⁷ pour affirmer que « *la publication d'un sondage la veille d'un scrutin [...] provoquerait un trouble anormal dans l'organisation des élections* »¹⁵⁵⁸.

Les décisions des juridictions étatiques peuvent être sollicitées pour étayer des argumentations : ainsi la « protestation électorale » transmise à la commission de récolement par les partisans de Ségolène Royal à l'occasion du congrès de Reims du PS en 2008 fait-elle de nombreuses références à la jurisprudence de la Cour de cassation et du Conseil d'Etat pour appuyer ses réclamations. Le document s'appuie sur les « *grands principes du droit électoral* » : il énonce que la loi électorale « *est unique en République* » et « *s'applique uniformément à tous les scrutins, y compris à celui qui vise les désignations des instances d'un parti politique* ». C'est pourquoi les dispositions du Code électoral sont sollicitées car « *les statuts [...] ne règlent pas toutes les questions qui pourraient survenir au PS, lequel revendique expressément les valeurs de la République et de la démocratie dont il est un des premiers promoteurs* ». De plus, « *il reçoit de l'argent public et il a la mission constitutionnelle de concourir à l'expression du suffrage. Les conditions de désignation de ses dirigeants doivent, dès lors, obéir à des règles scrupuleuses* ». Cette revendication de l'application du Code électoral se fonde sur la jurisprudence de la chambre sociale de la Cour de cassation qui a jugé qu'« *à défaut de dispositions spéciales en la matière pour les élections des représentants du personnel, les règles du droit commun électoral doivent recevoir application* »¹⁵⁵⁹.

Cette tendance à la judiciarisation se traduit aussi par le recours à des professionnels du droit : ainsi, le règlement intérieur de la haute autorité des primaires citoyennes organisées par le PS met en place un « *collège d'experts* » auprès de la HAP composé de « *magistrats, d'avocats, de professeurs de droit et de hauts fonctionnaires* » qui ont pour mission de fournir « *une assistance juridique et technique* » à la HAP¹⁵⁶⁰.

¹⁵⁵⁶ Recommandation n° 2 relative à la publication officielle des parrainages.

¹⁵⁵⁷ Loi n° 77-808 du 19 juillet 1977 relative à la publication et à la diffusion de certains sondages d'opinion.

¹⁵⁵⁸ Recommandation n° 12 de la HAP sur les sondages.

¹⁵⁵⁹ Cass. soc., 11 décembre 1985, n° 85-60.387.

¹⁵⁶⁰ Règlement intérieur de la HAP, précité, art. II d.

2. *La procéduralisation*

Il y a différentes manières de concevoir le rôle et la valeur de la discussion et de la consultation à l'occasion de l'organisation des modalités de la prise des décisions publiques : pour Jürgen Habermas, elles confèrent aux décisions une forme de « légitimité procédurale » (a) ; on va voir que celle-ci est utilisée par les partis à certaines occasions (b).

a) *La légitimité procédurale au sens de Jürgen Habermas*

Les partis politiques ont suivi le mouvement qui pousse dans les sociétés démocratiques au développement des pratiques de consultation, qui contribuent à donner du crédit aux décisions prises : « *la légitimité des choix politiques est [...] de plus en plus subordonnée dans les sociétés post-modernes au « moment délibératif » qui précède l'adoption de la décision* »¹⁵⁶¹ ; ce moment délibératif permet la confrontation des opinions ainsi qu'une large participation, ce qui légitime la décision finale car « *la légitimité de la délibération repose sur le fait que toutes les parties concernées y aient pris part, car c'est seulement ainsi que l'ensemble des points de vue peuvent être pris en compte et que les consensus qui peuvent s'établir ne soient pas excluants* »¹⁵⁶².

C'est le processus de construction de la décision ou de la norme qui lui confère sa légitimité. Afin de renforcer l'adhésion aux orientations politiques qu'ils retiennent vis-à-vis tant de l'opinion que de leurs propres adhérents, les partis utilisent des procédures délibératives parfois complexes. La « *légitimité procédurale* » consiste notamment en la mise en place de « *procédures et de conditions communicationnelles permettant de former l'opinion et la volonté par la discussion, laquelle formation de l'opinion et de la volonté permet à son tour à la fois l'exercice de l'autonomie politique et l'édiction légitime du droit* »¹⁵⁶³.

b) *La légitimité procédurale utilisée par les partis*

Les différentes procédures mises en place dans les partis sont « *appropriées, hybridées et instrumentalisées de multiples façons* »¹⁵⁶⁴. Certaines procédures peuvent être assimilées à des procédés de légitimation, à l'image d'un questionnaire soumis

¹⁵⁶¹ CHEVALLIER J., *L'Etat post-moderne*, opus cit., p. 173.

¹⁵⁶² SINTOMER Y., « Démocratie participative, démocratie délibérative », opus cit., p. 124.

¹⁵⁶³ HABERMAS J., *Droit et démocratie*, Paris, Gallimard, 1997, p. 466.

¹⁵⁶⁴ LEFEBVRE R., ROGER A., « Les partis sont-ils solubles... », opus cit., p. 18.

aux adhérents du PS par Lionel Jospin analysé par Thierry Barboni et Eric Treille comme une manière de « *légitimer sa prise de pouvoir* », la première question de ce questionnaire étant « *Souhaitez-vous que Lionel Jospin devienne premier secrétaire du Parti socialiste ?* »¹⁵⁶⁵. Cette logique d'instrumentalisation plébiscitaire se retrouve à différentes occasions, et peut même se retrouver dans l'organisation d'un congrès comme celui du FN de mars 1990, le thème des ateliers comme le « *decorum* » visant à « *plébisciter un système Le Pen* »¹⁵⁶⁶.

Il s'agit aussi pour les partis de faire des procédés de démocratisation et de consultation des adhérents le point de départ d'un « *cercle vertueux* » : le fait de donner du pouvoir aux adhérents est censé susciter leur mobilisation ; « *plus nombreux, les adhérents seraient alors plus représentatifs et leur influence dans les processus de désignation des candidats, voire dans l'élaboration des programmes, rapprocherait les partis de leurs électeurs* ». Il s'agit pour les partis d'un processus de légitimation qui leur permet notamment de contrer la théorie des promoteurs du modèle compétitif selon laquelle seules devraient compter pour les partis les opinions de leurs électeurs¹⁵⁶⁷.

Ces différentes procédures de consultation s'apparentent à des pratiques de « *politique procédurale* » : certains les considèrent, notamment au PS qui a développé des pratiques de consultation nombreuses et complexes, comme la « *légitimation d'un processus démocratique imposé* », les formules retenues constituant « *une référence obligée à un concept à succès* »¹⁵⁶⁸. En incorporant les « *mythes institutionnels* » des sociétés dans lesquelles ils se développent, les partis donnent aux méthodes qu'ils emploient « *un sceau de légitimité qui [les dispense] de justifier [leurs] procédures* »¹⁵⁶⁹.

Pour Rémi Lefebvre, les conventions thématiques organisées par le PS en 1995 pour définir son projet, qui font « *fortement appel à la réflexion militante* », avaient pour effet de légitimer les propositions validées par ces procédures telles que les 35 heures, le PACS ou encore les emplois jeunes¹⁵⁷⁰ ; il en irait de même du référendum

¹⁵⁶⁵ BARBONI T., TREILLE E., *opus cit.*, p. 1144. Les auteurs précisent que 94,2% des votants répondent oui.

¹⁵⁶⁶ BIRENBAUM G., *opus cit.*, p. 196.

¹⁵⁶⁷ GRUNBERG G., HAEGEL F., *opus cit.*, pp. 57-58.

¹⁵⁶⁸ OLIVIER L., « Ambiguïtés de la démocratisation partisane », *opus cit.*, p. 769.

¹⁵⁶⁹ FAUCHER-KING F., « Les verts et la démocratie interne », *opus cit.*, p. 106.

¹⁵⁷⁰ LEFEBVRE R., « Le sens flottant... », *opus cit.*, p. 109.

interne organisé par le PS à l'occasion du référendum sur le Traité constitutionnel européen qui serait l'illustration que « *le recours aux votes des militants obéit partiellement à des logiques externes* » : il s'agit de « *donner une image démocratique et ouverte du PS qui se donne à voir comme un parti où se déploie un débat intellectuel soutenu, tranché par des votes* ». Le succès de ce moment de démocratie interne est vu comme « *un honneur collectif des militants et de l'organisation d'avoir été capables de mener un tel débat face à l'opinion* ». De nombreux outils ont dû être mobilisés pour sa réussite et le débat a été très encadré : le texte du Traité a d'abord été envoyé aux adhérents, puis, chaque semaine, le journal du parti a publié des tribunes consacrées au débat en répartissant un espace égal entre le « oui » et le « non » ; l'ensemble des débats et les textes qui ont circulé ont « *consacré la forme et la force de l'écrit dans les pratiques et les échanges militants* »¹⁵⁷¹.

B. Le recours au droit comme outil d'expertise

Le recours au droit va être utilisé comme l'argument d'expertise dans la vie quotidienne du parti (1). La juridicisation se traduit, en effet, aussi par la mise en place d'organes d'enquête interne (2), permettant aux partis, par le biais de procédures *ad hoc*, de faire la lumière sur des situations conflictuelles ou faisant l'objet de contestations.

1. Dans la vie du parti

L'un des effets de la juridicisation est de décourager les contestations de la part de ceux qui ne maîtrisent pas suffisamment les textes car « *tenir la règle c'est tenir le jeu* »¹⁵⁷² (a) ; les partis peuvent aussi s'attacher à montrer qu'ils n'hésitent pas à effectuer des diagnostics sur leur fonctionnement grâce à des outils d'évaluation des procédures internes (b).

a) « Tenir la règle c'est tenir le jeu »

Le développement du droit permet de limiter les contestations par l'existence de procédures détaillées ou complexes. Les statuts peuvent être très développés et se caractériser par un haut degré de formalisation : la connaissance et la maîtrise des

¹⁵⁷¹ *Idem*, p. 112.

¹⁵⁷² Citation issue d'entretien avec des membres du parti Les Verts menés par Florence Faucher-King in FAUCHER-KING F., « Les Verts et la démocratie interne », *opus cit.*, p. 117.

statuts deviennent alors une compétence au sein du parti, constituant pour certains une ressource primordiale ; celui qui maîtrise le droit interne du parti dispose d'un avantage important par rapport aux autres membres. De plus, notamment en ce qui concerne les questions organisationnelles ou la gestion du parti comme la trésorerie, le fait, pour les responsables, lors des comptes rendus d'activité par exemple, de se cantonner à un « *registre technique, quasiment administratif* » permet d'éloigner les risques de polémique¹⁵⁷³.

Les débats sur le droit interne et le respect des procédures peuvent être écartés de leur objet pour « *détourner l'attention des enjeux stratégiques et politiques* »¹⁵⁷⁴. Etudiant la complexité des procédures et des textes normatifs au sein du parti Les Verts, Florence Faucher-King observe que moins la confiance entre les militants est forte, plus les règles de fonctionnement sont utilisées¹⁵⁷⁵. Le droit interne assume ainsi une double fonction contradictoire : mieux maîtrisé par les cadres, il leur permet de se prémunir contre les contestations des adhérents qui, eux, seront rassurés par un recours au droit, alors qu'il est utilisé, dans le même temps, pour masquer les véritables enjeux politiques.

b) Le recours à l'évaluation des procédures internes

Le droit partisan peut employer les méthodes d'évaluation qui sont couramment utilisées par l'Etat ou les entreprises. Les partis vont ainsi recourir à des expertises qui se matérialisent sous la forme de rapports ou d'audits.

Les Verts ont ainsi choisi en 2001 la méthode de « l'audit participatif interne » pour évaluer le fonctionnement interne de leur parti. Cet audit est confié à un « *groupe de pilotage* » validé par le collège exécutif des Verts et qui est composé de trois « experts extérieurs », professeurs d'université ou chercheurs, ainsi que de dix membres des Verts « *reflétant largement la diversité interne des Verts en termes de position dans l'organisation* », c'est-à-dire reflétant l'équilibre entre salariés et bénévoles, responsables et adhérents, entre sensibilités, régions et âges. Par le recours à une expertise extérieure, le parti donne un tour particulier à sa volonté de changement qui est ainsi crédibilisée. Les trois « *experts* » rédacteurs du rapport

¹⁵⁷³ BACHELOT C., « La culture d'organisation au Parti socialiste. De l'explicitation à l'appropriation des normes » in HAEGEL F. (dir.), *Partis politiques et système partisan, opus cit.*, p. 160.

¹⁵⁷⁴ FAUCHER-KING F., « Les Verts et la démocratie interne », *opus cit.*, p. 117.

¹⁵⁷⁵ *Idem*, p. 139.

d'audit rappellent qu'il a été établi selon une démarche « *participative* » pour prendre en compte « *la culture interne des Verts* » et pour permettre « *d'obtenir une meilleure qualité d'évaluation et une meilleure efficacité des réformes* »¹⁵⁷⁶. Parmi les trois objectifs prioritaires définis par l'audit participatif interne, deux concernent directement l'ordre juridique : il s'agit d'améliorer son fonctionnement démocratique ainsi que d'améliorer son efficacité et son efficience. Pour répondre aux carences identifiées dans le fonctionnement du parti, le rapport préconise la mise en œuvre de « *chantiers globaux* » concernant à la fois « *la dimension politique et administrative de l'organisation* » qui « *ne se limitent pas à la dimension statutaire (c'est à dire des textes « juridiques »), mais portent aussi sur les pratiques et les usages* »¹⁵⁷⁷.

Parallèlement aux recommandations très détaillées sur la modification de la répartition des compétences et sur la composition des différentes instances, les rédacteurs de l'audit insistent sur le fait que « *les textes des actuels statuts nationaux et de l'actuel agrément intérieur doivent être entièrement réécrits* » et notamment sur la nécessité de « *faire relire les projets de textes par un « technicien » (juriste)* »¹⁵⁷⁸.

2. La mise en place d'organes d'enquête interne

La juridicisation des pratiques des partis est aussi une manière pour eux de répondre aux crises internes provoquées par des comportements, frauduleux ou contraires aux statuts, de certains membres. Cette réponse peut conduire à la création de commissions *ad hoc* (a) qui fournissent un travail d'investigation et de recommandation (b).

a) La création de commissions *ad hoc*

Le PS, en 2011, a créé deux commissions d'enquête, possibilité ouverte par les statuts mais à laquelle le parti ne recourt que rarement : cette procédure vise notamment à éteindre les contestations internes et à répondre aux critiques venant de l'extérieur du parti.

C'est ainsi qu'à la suite de la publication d'une note interne au parti¹⁵⁷⁹ critiquant avec virulence le fonctionnement de la fédération des Bouches-du-Rhône et suscitant

¹⁵⁷⁶ RIHOUX B., PEIRANO A., FAUCHER F., *Audit participatif interne des Verts, vers un parti en mouvement : démocratie, efficacité, convivialité*, 22 octobre 2002, p. 9.

¹⁵⁷⁷ *Idem*, p. 66.

¹⁵⁷⁸ *Idem*, pp. 82-83.

¹⁵⁷⁹ Il s'agit d'une note d'Arnaud Montebourg datée du 8 décembre 2010 et parue dans *Le Point* du 2 mars 2011.

un débat au sein du parti mais aussi un débat médiatique, le premier secrétaire fédéral de cette fédération émet le souhait d'un « audit » de sa fédération par le parti ; le PS décide alors de mettre en place une commission d'enquête sur le fonctionnement de la fédération des Bouches-du-Rhône. Cette possibilité est ouverte par les statuts : la commission est constituée en vertu de l'article 11.1 des statuts qui dispose que « *les contentieux relatifs aux organisations départementales et régionales relèvent directement du conseil national ou d'une commission qu'il désigne dans les conditions définies aux articles 1.5.3 et 1.6 des statuts* »¹⁵⁸⁰. On peut relever que le rapport ne se réfère pas à l'article 11.18 des statuts relatif à la « *dissolution d'une fédération ou d'une union régionale* » qui prévoit que « *le conseil national, au vu des conclusions d'une commission d'enquête composée de trois membres, qui doit procéder sur place à toutes les auditions et investigations nécessaires, peut prononcer la dissolution d'une fédération ou d'une union régionale qui, en tant que telle, s'est rendue coupable d'actes graves d'indiscipline ou d'actions de nature à porter gravement préjudice au parti [ou] en cas de carence caractérisée de fonctionnement* ».

Le conseil national du 9 avril 2011 valide la constitution d'une commission d'enquête composée de neuf membres et présidée par Alain Richard. Son mandat est de « *recueillir les éléments d'information utiles sur le fonctionnement de la fédération des Bouches-du-Rhône* ». L'objectif de cette commission est « *d'éviter qu'une mise en cause prolongée de la fédération, en la supposant fondée, ne porte préjudice à l'action du Parti socialiste tout entier* »¹⁵⁸¹, ce en appréciant la conformité aux statuts du parti des « *conditions de fonctionnement politique et humain de la fédération* », en évaluant « *les rapports internes dans ce vaste ensemble militant* », en recherchant « *conformément à la démarche de rénovation où est engagé le parti, si y sont réunies les conditions d'une réelle liberté de débat et de vote et d'une participation effective des adhérents aux décisions politiques* », et enfin en recherchant « *la voie d'une réduction des tensions et confrontations internes entre*

¹⁵⁸⁰ Les articles 1.5.3 et 1.6 portent respectivement sur la représentation à la proportionnelle des courants au niveau fédéral et sur la constitution des instances de direction, ce dernier article précisant notamment qu'à tous les niveaux ces instances doivent être composées par 40% de femmes, ce qui n'est pas le cas de la commission d'enquête mise en place en l'espèce.

¹⁵⁸¹ *Rapport de la commission d'enquête du conseil national du Parti socialiste sur le fonctionnement de la fédération des Bouches-du-Rhône*, p. 3.

socialistes de cette fédération », dont les « *rebondissements inévitablement médiatisés* » portent préjudice au parti à la veille d'une importante échéance électorale¹⁵⁸².

Le rapport revient brièvement sur la différence entre le recours à une commission d'enquête et la saisine de la commission des conflits : la commission d'enquête, instance temporaire constituée par le conseil national et chargée de lui remettre un rapport, relève d'« *une approche politique* » et non d'une démarche de « *poursuites individuelles* » comme c'est le cas lors de la saisine d'une commission des conflits¹⁵⁸³.

b) Un travail d'investigation et de recommandation

Pour mener à bien sa mission, la commission a procédé à la collecte de « *toute l'information utile* ». Concrètement, cela s'est traduit par la tenue de onze réunions entre les mois d'avril et juin 2011, de 89 auditions de responsables politiques et adhérents, les auditions ayant été en majorité sollicitées par les adhérents eux-mêmes. En outre, la commission a été destinataire de multiples courriers, messages et documents. Elle a aussi pu obtenir de la fédération des Bouches-du-Rhône les fichiers, comptes rendus de vote, rapports d'activités nécessaires « *pour avoir une description objective des activités et procédures de travail* ». En outre, son président s'est livré à des investigations plus détaillées « *impliquant des données personnelles* » et en a rendu compte « *sans évoquer les situations individuelles* ». A partir de ces informations, la commission a cherché à dégager « *une analyse politique de la réalité du PS des Bouches-du Rhône* », afin de pouvoir fournir des observations générales au bureau national et formuler « *une série de recommandations concrètes pour placer pleinement les Bouches-du-Rhône dans le mouvement de la rénovation* »¹⁵⁸⁴.

En conclusion de ses travaux, la commission a soumis au parti un « *contrat de rénovation* », « *engagement collectif pris par les instances de la fédération, après débat avec les militants, d'atteindre dans un délai déterminé un certain nombre d'objectifs vérifiables dans ses pratiques politiques* ». Selon la commission d'enquête, cette méthode « *porte un potentiel d'innovation qui peut être saisi par*

¹⁵⁸² *Idem*, pp. 3-4.

¹⁵⁸³ *Idem*, p. 3.

¹⁵⁸⁴ *Idem*, p. 4.

d'autres fédérations » qui peuvent à leur tour s'inscrire dans le processus de rénovation en suggérant leurs propres initiatives¹⁵⁸⁵. Le rapport précise que la mise en œuvre de ces recommandations « *dont la plupart vont au-delà des exigences des statuts actuels du PS* » incombera au nouveau secrétariat fédéral réuni sous la forme d'un « *groupe d'impulsion de la rénovation* », un point d'étape devant être remis régulièrement au bureau national¹⁵⁸⁶.

Les propositions émises par la commission dans son « *contrat de rénovation* » concernent principalement la vie des sections et préconisent : la mise en place d'une action fédérale d'impulsion de la vie des sections, qui passerait notamment par l'instauration d'un tableau de bord de la régularité des réunions et de leurs ordres du jour ; l'institution de modalités d'organisation des scrutins internes permettant d'écartier tout litige ; la limitation de la taille des sections « *mettant la démocratie participative à la portée de chacun* », l'effectif « *plafond* » proposé étant de 250 adhérents ; la stabilisation géographique des sections par une « *procédure permanente applicable aux modifications de secteurs de sections* » sous la forme d'une proposition adoptée à la majorité des 3/4 du conseil fédéral puis, après une période de concertation d'au moins deux mois, par un vote à la majorité des 2/3 des adhérents des sections concernées ; la limitation au sein des sections du nombre d'adhérents ne résidant pas dans leur secteur, en limitant à 20% du nombre d'adhérents ceux qui ne résident pas ou ne sont pas électeurs dans ce secteur, le « *droit d'option* » étant exercé en fonction de l'ancienneté dans le parti, le reste des adhérents concernés étant transféré d'office dans la section de leur domicile ou de leur lieu d'inscription comme électeur.

La deuxième série de recommandations concerne le niveau fédéral et suggère : un allègement des effectifs du conseil fédéral ; une procédure plus fluide du bureau fédéral des adhésions afin d'intégrer plus rapidement les nouveaux adhérents ; un encadrement des cumuls entre responsabilités fédérales et emplois publics locaux pour garantir une plus grande indépendance des cadres du parti « *vis-à-vis des dirigeants d'instances locales* ». A cette fin, il serait nécessaire, d'une part, de limiter à 15% le nombre de membres du bureau fédéral salariés d'une même collectivité

¹⁵⁸⁵ *Idem*, p. 22.

¹⁵⁸⁶ *Idem*, pp. 25-26.

territoriale ou d'un organisme placé sous son contrôle et d'autre part, d'éviter que les secrétaires de sections soient salariés d'une collectivité locale ou collaborateurs parlementaires. La commission propose que le remplacement des secrétaires de section qui se trouveraient dans une telle situation soit effectué et que les candidats à leur remplacement établissent une « *déclaration simplifiée d'intérêts indiquant leur activité professionnelle et celle de leur conjoint* »¹⁵⁸⁷.

Le droit est ici utilisé sous la forme contractuelle pour résoudre une situation conflictuelle de grande ampleur concernant toute une fédération, à laquelle le parti pourrait répondre par la voie disciplinaire, via la mise sous tutelle.

§2. Un droit manipulé

Le droit interne des partis est un droit manipulé quand il est mis au service d'enjeux politiques (A) mais aussi parce qu'il demeure un droit incertain (B) dont la teneur évolue avec les nécessités politiques du moment.

A. Le droit au service des enjeux politiques

Le droit partisan peut servir d'instrument de mobilisation politique (1) ; dans le cas de la crise qui a suivi le congrès de l'UMP en novembre 2012, le droit a été utilisé pour remplacer le résultat d'un vote par un compromis politique (2).

1. Le droit comme outil de mobilisation

Pour améliorer leur fonctionnement, les partis ont recours à des textes de droit souple, tels des « chartes », pour encadrer la conduite de leurs adhérents (a) ; par ailleurs, l'une des spécificités de la vie partisane réside dans l'usage aléatoire des textes d'orientation politique (b).

a) Le recours à des textes de droit souple

On a vu auparavant que certains textes produits par les partis avaient une fonction incantatoire et que leur dimension idéologique pouvait être forte. Parmi ces textes, certains, s'ils ont une valeur juridique parce que leur respect est imposé par les statuts, ont surtout pour fonction de rechercher l'adhésion des membres, entrant ainsi dans la catégorie de ce que l'on peut qualifier de « droit doux »¹⁵⁸⁸. L'existence de ce type de règles n'est pas seulement la traduction d'une volonté de rechercher une

¹⁵⁸⁷ *Idem*, pp. 23-25.

¹⁵⁸⁸ *Cf. supra*.

alternative à « *la direction autoritaire des conduites* » : « *l'existence et le développement des normes non prescriptives sont indiscutablement aussi l'une des manifestations de la croissante instrumentalisation du droit* » ; le droit est ainsi utilisé « *comme une technique d'ingénierie sociale parmi d'autres* »¹⁵⁸⁹.

Le droit souple peut, en outre, être utilisé comme « *un instrument de communication* » et servir de « *gage d'honnêteté et de sérieux* » : accusée de mauvaises pratiques ou cherchant à éteindre les soupçons quant à ses agissements et voulant faire preuve d'exemplarité, l'organisation va être amenée à recourir au droit. Cependant, et les partis ne font pas exception, « *cette communication est alors souvent trompeuse* »¹⁵⁹⁰ : l'objectif est davantage politique que juridique tout en cherchant à influencer sur les conduites¹⁵⁹¹.

Ces règles qui visent à modeler les comportements relèvent d'instruments variés : recommandations, chartes, codes de bonne conduite. On peut citer la Charte du militant du FN¹⁵⁹² édictée récemment par un parti dont le corpus juridique n'est pourtant pas très développé. Selon ses rédacteurs, la Charte du militant « *formalise les principes fondamentaux qui règlent l'engagement des adhérents au sein du Front national* » : il s'agit de « *dicter une ligne de conduite commune, conforme aux exigences de l'éthique militante et de l'efficacité d'action, afin de servir au mieux l'entreprise collective et l'intérêt national* ». Le militant y est défini comme un « *soldat politique* » qui s'engage à « *servir la France* » et qui doit faire preuve d'un « *dévouement désintéressé* ». De nombreuses valeurs sont mises en exergue comme la droiture, l'honnêteté, la franchise, la loyauté ou encore la « *fraternité militante* ». Ce document énonce aussi les valeurs qui doivent guider la promotion interne, celle-ci ne devant être déterminée que par « *l'effort, la valeur comme les performances individuelles ou collectives* », guidée par « *le souci unique de la performance et de l'intérêt du Front national* ». Par ailleurs, « *l'autorité hiérarchique* » doit être exercée « *avec discernement* » et ne doit conduire à « *aucun ordre, instruction, consigne contraires à l'éthique et aux strictes exigences de l'engagement politique* ».

¹⁵⁸⁹ AUBY J.-B., *opus cit.*, p. 681.

¹⁵⁹⁰ MEKKI M., « Propos introductifs sur le droit souple », in *Le droit souple*, Dalloz, coll. Thèmes et commentaires, 2009, pp. 21-22.

¹⁵⁹¹ Cf. THIBIERGE C., « Le droit souple, réflexion sur les textures du droit », *RTDC*, n° 4, 2003, pp. 599-628.

¹⁵⁹² Cf. annexe n° 9.

Dans ce document, sont énoncées des obligations à destination des élus, tenus « à une éthique irréprochable » et devant s'interdire « *les voyages de complaisance ou les arrangements même habituels de la classe politique* ». Il est aussi rappelé, que « *les mandats s'exercent pour servir et non pour des avantages de représentation, des marques de notabilité déplacée, des honneurs ou des passes droits* ». Des interdictions y sont même formulées : « *sont prohibés tous les propos, les attitudes ou les actes qui contreviennent au principe intangible du compromis national et au respect absolu des règles de camaraderie militante* ». Ces termes demeurent cependant flous, ouvrant une grande liberté d'interprétation.

b) L'usage aléatoire des textes d'orientation politique

Les partis doivent produire régulièrement des textes à valeur programmatique ainsi que des textes d'orientation politique : il s'agit, à travers eux, d'affermir leur position dans la compétition politique. Ces textes sont le fruit du travail des instances dirigeantes du parti ou ont fait l'objet d'une consultation plus large, voire étendue à l'ensemble des adhérents ; cependant se pose la question de leur application qui est, en l'espèce, une question clé. Ils peuvent être ouvertement écartés à l'occasion des campagnes électorales pour lesquelles ils avaient pourtant été produits : en 2002, le candidat socialiste à l'élection présidentielle n'a pas repris le projet adopté par le PS ; de la même manière, en 2006, le projet présidentiel socialiste, qui a fait l'objet de controverses quant à la nature de sa valeur, qualifié tour à tour de « *socle* » ou de « *cadre* », ne sera pas respecté par la candidate du parti à l'élection présidentielle qui ira jusqu'à rouvrir le débat sur son programme à l'ensemble des citoyens durant la campagne¹⁵⁹³.

La question du respect des textes à valeur programmatique dans les débats internes au parti mériterait d'être elle aussi étudiée, dans la mesure où ces textes exposent un ensemble de valeurs et de propositions autour desquelles vont se former des majorités. C'est également la base sur laquelle les adhérents sont appelés à choisir leurs représentants dans les instances dirigeantes. Ces textes ont une prospérité qui se limite souvent aux échéances électorales internes auxquelles ils sont liés ; ils ont donc pour fonction essentielle la mobilisation politique des adhérents.

¹⁵⁹³ LEFEBVRE R., « Le sens flottant... », *opus cit.*, p. 119.

2. *Le congrès de l'UMP de 2012 : du vote au compromis politique*

Lors du congrès de l'UMP en novembre 2012, alors que le processus de vote échoue, différentes solutions se voulant démocratiques vont être proposées pour conférer au futur président du parti sa légitimité (a) ; la crise interne sera finalement résolue par un compromis politique autour de la mise en place de nouvelles règles (b).

a) *La quête de légitimation*

Parce que l'écart de voix est infime, que la décision de la commission d'organisation et de contrôle des opérations électorales est entachée d'erreurs et celle de la commission nationale des recours de soupçons, les adversaires de Jean-François Copé refusent de reconnaître sa victoire ; le résultat du vote est pourtant définitif après que la commission nationale des recours a statué, sa compétence étant de dernier ressort. Le jour même de la proclamation des résultats par la commission nationale des recours, des appels à l'organisation d'un nouveau vote se font entendre : dans une pétition, des cadres du parti qualifient le résultat de l'élection de trop incertain, contesté, et douteux. Jean-François Copé choisit pour défendre la légitimité de son élection de s'en remettre aux statuts, en les brandissant comme le gage de la légitimité de sa victoire, ceux-ci ne permettant pas, par ailleurs, parce qu'ils ne le prévoient pas, d'organiser un nouveau vote. La question de ce nouveau vote s'est aussi heurtée à la question de son organisation : avec ou sans nouveaux parrainages ? Ouvert ou non à de nouveaux candidats ? Précédé ou non d'une période de campagne ? Plusieurs solutions, censées présenter des garanties d'équité sont alors proposées : émerge l'idée d'organiser un référendum sur l'opportunité d'organiser un nouveau vote ; le président du groupe UMP à l'Assemblée nationale, confronté à la scission de son groupe, appelle à mettre en place sans délai une commission paritaire indépendante en charge de l'organisation d'un référendum ; un appel signé par 71 députés demande la création d'un comité des sages chargé de définir les conditions d'organisation d'un référendum à tenir avant le 31 janvier 2013. Bernard Accoyer, ancien président de l'Assemblée nationale suggère, quant à lui, d'organiser une consultation spécifique ouverte aux *députés, sénateurs et députés européens élus sous l'étiquette UMP pour se prononcer pour ou contre la tenue avant l'été 2013* d'une nouvelle élection du président du parti, le texte même de la question devant acter l'idée que « *le jour-même où le calendrier de ce nouveau vote aura été acté*

irrévocablement, le groupe filloniste R-UMP devra disparaître et aucun recours en justice ne devra être engagé »¹⁵⁹⁴. Si toutes ces propositions ont été présentées comme permettant de trouver une issue démocratique à la crise interne que traverse le parti, aucune d'entre elles, cependant, ne s'appuie sur des dispositions statutaires, la possibilité de recourir au référendum n'étant elle-même pas prévue par les statuts.

Jean-François Copé lui-même émet une proposition de référendum qui serait contrôlé par une « commission ad hoc » et qui porterait sur la réforme des statuts et sur l'organisation d'un nouveau vote au lendemain des élections municipales de 2014. Cette proposition est justifiée par le fait que les statuts « *ne sont plus adaptés* » car « *ils datent de 2002* » et il propose « *d'installer un comité des statuts qui se chargera de ce travail* »¹⁵⁹⁵. Ainsi, après s'être abrité derrière les statuts pour asseoir sa victoire, Jean-François Copé les accuse d'être responsables de l'échec de ce processus de vote interne, considérant qu'ils sont dépassés. Pourtant, ce congrès a été organisé en vertu de règles détaillées exposées dans un guide électoral d'une quarantaine de pages élaboré par la commission d'organisation et de contrôle des opérations électorales et approuvé par le bureau politique le 18 juillet 2012.

b) Un compromis politique sur la mise en place de nouvelles règles

Après une série de rencontres à huis clos et de négociations entre les deux candidats à l'élection à la présidence du parti, ces derniers aboutissent à un accord¹⁵⁹⁶ qui porte essentiellement sur la nécessité d'édicter de nouvelles règles et sur l'encadrement des prochains votes. Certaines dispositions de cet accord rappellent le rapport de force dont il émane : il est précisé qu'il « *ne rend plus nécessaire l'initiative visant à consulter les parlementaires sur la sortie de crise* », la mise en œuvre de ses dispositions à court terme « *entraînera simultanément la réunification des groupes UMP à l'Assemblée nationale* » et il vaut « *engagement réciproque pour le présent et pour le futur de renonciation à toute procédure contentieuse interne et devant la justice concernant les élections du 18 novembre 2012* ».

L'accord vise deux objectifs à long terme: jeter les bases d'une « *profonde* » réforme des statuts et préparer les règles d'organisation des primaires pour la

¹⁵⁹⁴ « UMP : les tractations se poursuivent en coulisses entre copéistes et fillonistes », *AFP*, 14 déc. 2012.

¹⁵⁹⁵ « Fillon rejette la proposition Copé, le blocage se poursuit à l'UMP », *Lemonde.fr avec AFP*, 2 déc. 2012.

¹⁵⁹⁶ Communiqué de Jean-François Copé et de François Fillon, 17 décembre 2012.

désignation du candidat à l'élection présidentielle. Il envisage la mise en place d'un « *comité de rédaction des statuts* » composé notamment « *des anciens premiers ministres du mouvement et des partis fondateurs, des anciens présidents des assemblées parlementaires et des anciens secrétaires généraux, membres du mouvement* » : or les statuts en vigueur prévoient pourtant une procédure relative à leur révision et l'existence d'une « *commission permanente des statuts et du règlement intérieur* », élue par le conseil national, sur proposition du bureau politique, et qui doit se prononcer sur les propositions de révision des statuts soumises par le bureau national ou le conseil national¹⁵⁹⁷ ; la proposition vient donc ajouter une procédure supplémentaire au processus statutaire de révision des statuts¹⁵⁹⁸. Cette nouvelle commission sera aussi chargée de la rédaction des règles relatives à l'organisation des primaires pour l'élection présidentielle et devra prévoir que tout candidat issu de l'équipe dirigeante devra se mettre en congé de ses fonctions.

Cependant, cet accord concerne principalement l'organisation de la prochaine élection du président de l'UMP prévue en octobre 2013 et en organise le déroulement. La composition de la direction du parti qui doit être mise en place, avant cette élection, en janvier 2013, déroge aux statuts en vigueur : des postes de vice-président et de secrétaire générale déléguée viennent s'ajouter aux postes de vice-président délégué et de secrétaire générale¹⁵⁹⁹. La nouvelle élection, qui devra se tenir entre les sessions parlementaires sera précédée d'une campagne électorale durant laquelle, tout membre de l'équipe dirigeante, s'il est candidat, devra « *se placer en réserve* » ; les salariés de l'UMP devront également « *respecter la même période de réserve* » et une haute autorité « *dirigera et organisera seule tout le processus électoral sans interférence possible de la direction, de son cabinet ou des services de l'UMP* ». De plus, un accord soumis au conseil national portera sur d'autres éléments de l'organisation du scrutin comme la question des procurations, du mode de scrutin ou des parrainages. Pourtant, le système des parrainages, par exemple, est réglementé par l'article 26.b du règlement intérieur : si les statuts et le règlement intérieur ne sont

¹⁵⁹⁷ *Statuts de l'UMP*, précités, art. 35.

¹⁵⁹⁸ *Statuts de l'UMP*, précités, art. 42.

¹⁵⁹⁹ Les genres, masculin et féminin, sont répartis dans cette distribution des postes de manière telle que la rédaction laisse supposer que les membres de l'équipe dirigeante sont déjà connus des rédacteurs.

pas modifiés avant l'entrée en campagne des candidats, cela signifie que cet accord se pose comme ouvrant la possibilité de déroger aux statuts et doit donc être considéré comme ayant une valeur supérieure à eux. Ainsi, les principaux protagonistes de la crise que traverse le parti, c'est-à-dire le président en exercice du parti et le candidat qui conteste les résultats de l'élection, ont pris la liberté de conclure un accord dérogatoire aux statuts pour organiser une élection à laquelle ils seront potentiellement candidats.

B. Un droit incertain

Le droit des partis politiques est d'autant plus un droit manipulé qu'il est un droit incertain, à la fois fluctuant (1) et obscur (2).

1. Un droit fluctuant

Les statuts des partis constituent un droit modulable (a) qui peut être infléchi en fonction du contexte ; ils constituent par ailleurs un droit imprécis dont certaines lacunes révèlent l'amateurisme (b).

a) Un droit modulable

Le droit des partis politiques peut être modifié en fonction des besoins ou des intérêts des dirigeants du parti.

Comme on l'a vu précédemment, un régime dérogatoire a été ajouté aux statuts de l'UMP, lorsqu'en 2007, son président, Nicolas Sarkozy a été élu président de la République. Ce régime dérogatoire, voté par le conseil national du parti le 7 juillet 2007 supprime le poste de président du parti pour remplacer cette fonction par une direction collégiale¹⁶⁰⁰ : cette manœuvre a, de toute évidence, pour objet « *d'éviter l'émergence d'un éventuel concurrent* »¹⁶⁰¹. Cette direction collégiale, dont on a vu qu'elle est composée d'un secrétaire général et de deux secrétaires généraux adjoints ainsi que de trois vice-présidents, est « choisie » par le président de la République, et a connu, très rapidement, de nombreux changements « *en fonction des tensions existant dans la majorité et des récriminations contre la direction du parti* »¹⁶⁰² : les nominations sont adaptées aux contingences. Pour Florence Haegel, cette modification des statuts « *témoigne du rapport très relâché que ce parti a vis-à-vis de*

¹⁶⁰⁰ Cf. *supra*.

¹⁶⁰¹ BRECHON P., « La droite, entre tradition gaulliste... », *opus cit.*, p. 69.

¹⁶⁰² *Idem*.

ses règles » : pour elle, cette manœuvre s'inscrit dans la tradition des partis de droite et témoigne de la faible institutionnalisation de l'UMP ; le fait de pouvoir aussi facilement changer ses règles de fonctionnement est la preuve que l'on « *peut donc facilement instrumentaliser le parti* »¹⁶⁰³.

Dans ce même parti, des modifications statutaires avaient déjà été effectuées pour avantager le président alors en place. Alors qu'il a été désigné à la tête du parti et qu'une importante campagne d'adhésion a été menée autour de sa personnalité, Nicolas Sarkozy a l'ambition de consolider sa position au sein du parti ; cela va être effectué notamment au moyen d'une modification du règlement intérieur par l'introduction d'un nouveau dispositif : alors même qu'un sondage interne a montré que 78% des nouveaux adhérents étaient entrés dans le parti pour soutenir Nicolas Sarkozy, une nouvelle disposition du règlement intérieur impose de leur réserver un quota de places au sein des instances locales que sont le comité de circonscription et le comité départemental. En accompagnant cette réforme du règlement intérieur d'une « *définition restrictive du statut de membre de droit* », cette modification des statuts fait que le « *renouvellement de ces comités s'opère à la faveur des nouveaux adhérents (versus les anciens) et des membres élus (versus les membres de droit)* »¹⁶⁰⁴. On comprend que le droit a, dans ce cas précis, été utilisé et modifié afin de consolider certaines positions de pouvoir.

b) *Un droit imprécis*

Etudiant les statuts de l'UMP, Abel Hermel remarque que les organes de direction du parti ont « *des mandats relativement mal définis* » : les responsabilités ne sont pas délimitées, le rôle des différentes instances est décrit de manière imprécise, les termes demeurant très généraux et mal appropriés : ainsi l'exemple du conseil national qui « *est chargé de définir, dans l'intervalle des sessions du congrès, les orientations politiques de l'Union* » et non pas de « *mettre en œuvre la politique décidée par le congrès* »¹⁶⁰⁵. L'imprécision des statuts a parfois pour conséquence de fournir des indications lacunaires relatives au déroulement de moments clés de la vie des partis.

¹⁶⁰³ Interview de Florence Haegel, dans *Lemonde.fr* daté du 25 mai 2007.

¹⁶⁰⁴ PETITFILS A.-S., « La seconde fondation de l'UMP : techniques de recrutement et sociologie des nouveaux adhérents », *Mouvements*, 2007, n°52, pp. 59-60.

¹⁶⁰⁵ HERMEL A., « Etude d'un parti politique français... », *opus cit.*, p. 153.

Face à l'imprécision des textes, on retrouve au sein des partis, comme dans tous les groupes sociaux, l'usage et la coutume. Les membres d'une instance peuvent décider de systématiser des pratiques qui ne sont pas imposées par les statuts : chez les Verts, les membres du conseil statutaire ont instauré la récusation de tout membre du conseil originaire de la région concernée par l'affaire à traiter : il s'agit par là, tout à la fois d'éviter que cet adhérent soit juge et partie et de le protéger des attaques dont il pourrait faire l'objet dans son milieu militant d'origine ; cette règle s'est peu à peu imposée, jusqu'à ce qu'elle soit précisée explicitement à chaque nouveau membre du conseil statutaire qui, par la suite, « *suit la règle sans problème car cela le protège aussi* »¹⁶⁰⁶. D'autres règles se sont imposées implicitement pour favoriser la cohésion du groupe : ainsi, lors des congrès du PS, l'usage, lors des discours de politique générale, est « *l'imputation collective des responsabilités* », permettant d'éviter les attaques *ad hominem*¹⁶⁰⁷.

Les règles coutumières des partis peuvent aussi se mêler aux règles de fonctionnement de l'Etat : lorsque le président d'un parti brigue le mandat de président de la République, et l'obtient le cas échéant, « *il quitte la présidence du parti, conformément à la coutume de la Ve République* »¹⁶⁰⁸.

Par ailleurs, alors qu'il s'agit de textes courts, les statuts peuvent contenir des erreurs. Certaines peuvent nuire à la bonne compréhension des procédures à suivre. Par exemple, l'article 11.14 des statuts du PS renvoie, au sujet des motifs de sanctions applicables aux sections, au mauvais article, c'est-à-dire à l'article 11.8 qui est relatif à l'appel des décisions des commissions fédérales des conflits et ne comprend aucune liste d'actes d'indiscipline. Si cette erreur peut être interprétée comme une simple erreur matérielle, d'autres erreurs révèlent une imprécision quant à l'appréhension des institutions du parti par les rédacteurs mêmes des statuts et ces erreurs peuvent être des facteurs de confusion. Ainsi, l'article 12 b du règlement intérieur du Modem introduit une confusion entre la commission électorale du parti et le comité de conciliation et de contrôle en évoquant le rôle d'instance de dernier ressort de « la commission de conciliation et de contrôle », et en réitérant cette erreur de formulation alors que cette instance n'existe pas dans les statuts.

¹⁶⁰⁶Entretien avec Sylvain Marty, précité.

¹⁶⁰⁷BACHELOT C., *opus cit.*, p. 158.

¹⁶⁰⁸BORELLA F., *Les partis politiques dans la France d'aujourd'hui*, Paris, Seuil, 5^e éd., p. 100.

2. *Un droit obscur*

Le droit des partis politiques allie dans certains cas l'opacité (a) et la confusion (b) ce qui en fait un droit obscur.

a) *L'opacité*

Les statuts des partis, devraient, selon certains, être « *courts et obscurs* » pour « *donner place à l'interprétation donc à adaptation* » : il serait ainsi préférable d'éviter la multiplication des règles, en élaborant un règlement intérieur trop complet par exemple, pour éviter de devoir les modifier trop fréquemment ; plus les règles sont nombreuses « *plus vous risquez de devoir les changer, en fonction de contingences qui sont nécessairement évolutives, disparaîtront ou changeront* »¹⁶⁰⁹.

Certaines étapes de la vie démocratique des partis ne sont pas aussi transparentes et accessibles à tous que la rhétorique de la démocratisation le laisserait supposer. Un parti comme le PS, qui met un point d'honneur à associer l'ensemble des adhérents à la production des textes de ses conventions nationales, textes à vocation programmatique, ainsi qu'à instaurer un système de représentation le plus démocratique possible, conserve dans son système de production de normes, notamment à l'occasion des congrès, une part d'opacité. Des commissions aussi importantes que les commissions statutaires ou les commissions de recatement des votes sont en général « *inaccessibles aux délégués* » et la commission des résolutions, qui a un rôle clé lors du congrès puisque de ses décisions dépend l'issue du congrès, se tient dans un lieu secret. Si cette confidentialité a pu être analysée comme la volonté de représenter le congrès comme un lieu principalement consacré aux débats d'orientation « *promus au rang d'activités nobles de l'engagement* », elle peut être considérée comme génératrice d'opacité : l'élaboration du texte d'orientation final voté par le congrès et le processus de désignation du secrétaire général du parti sont dissimulés aux adhérents et connus d'un très petit nombre de responsables dont la légitimité n'est souvent autre que celle que leur confère leur rôle de négociateurs de courants¹⁶¹⁰. On relève donc une contradiction entre les valeurs de la démocratie interne promues dans le parti et l'absence de transparence relative à sa mise en œuvre.

¹⁶⁰⁹ Entretien avec Frédéric Naud, précité.

¹⁶¹⁰ BACHELOT C., *opus cit.*, pp. 154-155.

b) La confusion

La connaissance des règles et des textes n'est pas une ressource également répartie parmi les militants : au sein des Verts « *certaines membres historiques ont une bonne connaissance des statuts, car la vie juridique chez les Verts est assez prégnante* » ; en outre, plus le niveau de responsabilité augmente, ou plus l'adhérent se rapproche des instances de contrôle, plus celui-ci à une bonne maîtrise des statuts. On relève, en revanche, chez les nouveaux adhérents, une connaissance bien moindre du fonctionnement du parti et ce phénomène est particulièrement accentué chez les Verts du fait de la complexité de leurs règles de fonctionnement ; ce constat est également applicable à EELV. Cela a pour conséquence de ne pas permettre d'anticiper les « *problèmes* » et, selon un ancien membre du conseil statutaire cela occasionne un certain nombre de saisines de cette instance qui auraient pu être évitées¹⁶¹¹. Ce constat est fait par les membres d'autres partis : le président de la commission des conflits du PS observe que, si certaines procédures sont bien comprises par les adhérents, d'autres sont moins bien maîtrisées. Par exemple, la différence entre les votes à la majorité et à la proportionnelle au sein du parti est bien comprise, alors que « *la politique des seuils* », qui fait qu'au deçà d'un certain nombre d'adhérents la section n'est pas souveraine en matière d'investiture, est « *plus compliquée à comprendre pour les militants* » et donne lieu à du contentieux. Les droits et devoirs des adhérents, demeurent pour ceux-ci « *extrêmement confus* », notamment parce que les règles statutaires du parti ressemblent à un « *millefeuille* »¹⁶¹².

Certains expliquent également ce déficit de connaissance des statuts de la part des adhérents par une absence d'intérêts spécifiques, l'expertise en la matière étant surtout le fait des candidats aux postes de direction, ceux-ci ayant un intérêt particulier à bien maîtriser les procédures de désignation interne¹⁶¹³.

¹⁶¹¹ Entretien avec Sylvain Marty, précité.

¹⁶¹² Entretien avec Bernard Pignerol, précité.

¹⁶¹³ Entretien avec Michel Havard, précité.

SECTION 2 Des règles contournées

Le droit des partis politiques est composé de règles dont certaines sont régulièrement contournées. Après avoir dressé, dans un premier temps, un panorama des cas dans lesquels l'on peut conclure à une effectivité limitée des règles internes (§1) on s'arrêtera sur l'exemple spécifique de la question du droit de tendance qui montre le décalage qui peut exister entre la norme et les comportements collectifs (§2).

§ 1. Des règles à l'effectivité limitée

La conformité de la vie du parti à la lettre des statuts est contingente : des contournements de la règle peuvent être constatés à la fois en ce qui concerne l'application générale des statuts (A) et lors des processus de vote (B).

A. L'application générale des statuts

L'effectivité du droit partisan est limitée compte tenu de la liberté prise dans l'application des statuts (1) et du non respect de certaines dispositions, véritables règles « oubliées » (2).

1. Une liberté dans l'application des statuts

Il arrive que les dirigeants des partis prennent des libertés avec les statuts, notamment en ce qui concerne la convocation des instances statutaires. Alors même que l'on constate des manquements dans la mise en place ou le fonctionnement d'instances statutaires (a), certaines fonctions importantes peuvent être créées alors qu'elles n'existent pas dans les statuts (b).

a) Des manquements dans la mise en place ou le fonctionnement d'instances statutaires

Plus les statuts prévoient d'organes, plus grande est la possibilité qu'ils ne soient pas convoqués, sollicités ni même mis en place. Certaines instances au sein des partis, bien qu'étant prévues par les statuts, ne sont pas créées. C'est le cas, par exemple des « forums » prévus par les statuts des Verts qui disposent que « *les années durant lesquelles l'assemblée générale ordinaire ne se réunit pas, il est organisé une réunion nationale, sous le nom de forum* », et au sujet desquels il est précisé que « *les modalités des procédures de convocation et de déroulement du forum sont*

précisées dans l'agrément intérieur »¹⁶¹⁴ : non seulement aucune disposition de l'agrément intérieur ne porte sur les « forums » mais, ceux-ci n'ont pas été mis en place en pratique ; ainsi, lors du référendum sur la rénovation des Verts organisé en 2007, leur absence a été évoquée et des responsables du parti ont émis le souhait que la réforme du CNIR s'accompagne « *d'une réelle valorisation des forums prévus dans nos statuts mais dont il reste à formaliser la forme* »¹⁶¹⁵.

Dans d'autres cas, les instances statutaires les plus importantes peuvent ne pas se réunir faute d'avoir été convoquées : Guy Birenbaum rapporte ainsi qu'en dépit des dispositions statutaires qui prévoient une réunion annuelle du congrès du FN, aucun Congrès n'a été réuni entre 1985 et 1990¹⁶¹⁶. Cette carence peut aussi toucher les instances de contrôle : à l'UMP, la « commission des sages » qui doit statuer sur les manquements à la déontologie n'a jamais été réunie¹⁶¹⁷. Un autre exemple récent illustre ce type de contournement des statuts : alors que les statuts de l'UMP ont été modifiés pour les adapter à la nouvelle fonction de Nicolas Sarkozy en 2007, les dispositions dérogatoires en question n'ont pas été appliquées à celui pour qui elles ont été écrites : alors que l'article 49 du Titre IX dérogatoire aux statuts dispose que « *le président de la République, à nouveau candidat, et qui souhaite le soutien de l'UMP se soumet au vote du congrès* », aucun vote du congrès de l'UMP n'a été organisé bien que Nicolas Sarkozy, président de la République, sollicitait un second mandat et que sa candidature a été soutenue par l'UMP.

b) La création de fonctions inexistantes dans les statuts

Pour des raisons d'opportunité politique, les dirigeants des partis sont amenés à contourner les statuts en créant des postes et des fonctions qui ne sont pas prévus dans les statuts. Loin de ne concerner que des fonctions annexes, ces créations peuvent intéresser les plus hauts niveaux de responsabilité.

Peu après la création de l'UMP, l'annonce du départ de son président, Alain Juppé, lors du prochain congrès, entraîne la création d'un poste de « secrétaire général délégué » de l'UMP attribué à François Baroin, poste qui ne figure nulle part dans les statuts. Il s'agit d'une illustration du « *procédé classique* » de

¹⁶¹⁴ *Statuts des Verts*, précités, art. 14.

¹⁶¹⁵ *Verts*, n° 20, décembre 2007, p. 5.

¹⁶¹⁶ BIRENBAUM G., *opus cit.*, p. 196.

¹⁶¹⁷ Entretien avec Robert Pandraud, précité.

l'élargissement des instances de direction d'un parti qui permet d' « *allier accession de nouveaux venus aux postes de responsabilité et survie de ceux qui restent en fonction* ». Alors que dès 2004, l'on présentait « *une tendance au remodelage constant de la direction de l'UMP* »¹⁶¹⁸, cette tendance a été confirmée par les faits : après que les statuts ont été modifiés pour confier la direction de l'UMP à une direction collégiale composée d'un secrétaire général et de deux secrétaires généraux adjoints, en cas d'accession à la présidence de la République de son président, en 2009, ce sont quatre secrétaires généraux adjoints qui sont désignés, soit le double de ce que prévoient les statuts¹⁶¹⁹.

Ce type de contournement des statuts peut avoir une portée particulière du fait de la création de postes dont l'importance devient majeure. Ainsi, le président du FN, souhaitant donner davantage de responsabilités à l'un de ses cadres, sans pour autant engager une bataille électorale interne, créera en 1988 le poste de délégué général du parti, pour l'attribuer à Bruno Mégret¹⁶²⁰, sans modifier les statuts : ce poste est alors considéré comme étant l'équivalent politique du poste de secrétaire général qui, lui, devient dès lors, plus administratif¹⁶²¹. Autre exemple de ce type de contournement des statuts : le 5 février 2010, Jean-Noël Guérini est élu président de la fédération du PS des Bouches-du-Rhône, à l'unanimité des membres du conseil fédéral, fonction créée spécialement pour lui ; l'occupation de ce poste non-statutaire induit une supériorité hiérarchique par rapport au premier secrétaire fédéral qui demeure en poste.

2. *Des règles oubliées*

Il s'agit principalement de la mise à l'index de certaines règles statutaires (a) mais il peut s'agir aussi du non respect de certaines décisions prises par les instances statutaires du parti (b).

a) *La mise à l'index de certaines règles statutaires*

Dans certains cas, le non-respect des règles statutaires tend à se généraliser en n'étant même plus considéré comme une infraction aux statuts. La règle statutaire peut alors être considérée comme caduque. C'est le cas de l'article 2.4 des statuts du

¹⁶¹⁸ HERMEL A., « Etude d'un parti politique... », *opus cit.*, p. 152.

¹⁶¹⁹ BRECHON P., « La droite, entre tradition gaulliste... », *opus cit.*, p. 69.

¹⁶²⁰ Ce dernier occupe alors ce poste de 1988 à 1998, date à laquelle il quitte le parti.

¹⁶²¹ Entretien avec Jean-Marie Le Pen, précité.

PS intitulé « *obligations syndicales et associatives des adhérents* » et qui dispose que « *les membres du parti doivent appartenir à une organisation syndicale de leur profession et au moins à une association, notamment de défense des droits de l'homme, de solidarité, de consommateurs, d'éducation populaire, de parents d'élèves ou d'animation de la vie locale* ». Au-delà de la question de savoir quel type de sanction pourrait être attaché au non-respect de cette obligation statutaire, les adhérents n'ont généralement pas connaissance de celle-ci ; et, alors que le respect de cette disposition, dont l'inspiration et l'objet sont très politiques, pourrait avoir des conséquences directes sur les rapports du PS avec les organisations syndicales notamment, les discours qui portent sur les rapports du parti aux autres organisations n'appellent jamais à appliquer cette disposition : la généralisation de son non-respect est un fait accepté au sein du parti¹⁶²².

D'autres dispositions ne sont pas appliquées parce qu'elles sont obsolètes, à l'image de l'article des statuts du PS qui dispose que « *les membres du parti propriétaires, ou partageant la propriété d'un organe de presse, ou chargés de la direction ou de l'administration d'un tel organe, pourront être convoqués devant le bureau national pour rendre compte, le cas échéant, du comportement de cet organe. Le conseil national apprécie les suites à donner à cette audition* »¹⁶²³. Un adhérent du parti pourrait ainsi être amené à rendre des comptes sur la ligne éditoriale d'un journal dont il détient des parts : cet article apparaît dépassé et, le développement des médias sur Internet devrait inciter à une réactualisation des statuts si le parti souhaite conserver cette disposition¹⁶²⁴.

D'autres règles sont supposées être appliquées mais sans qu'une vérification soit possible : par exemple, la règle relative au calcul des cotisations. Au PS, en effet, le tarif de l'adhésion est progressif et fonction des revenus de l'adhérent, « *le montant de la cotisation versée à la section est établi au début de chaque année par la commission administrative de la section, sous forme d'une grille indicative en fonction du revenu et des charges familiales des adhérents* » : comme le montant de

¹⁶²² Ce non-respect a conduit à infléchir les termes de cette disposition statutaire à l'occasion de la refonte des statuts en 2012 : désormais les adhérents sont simplement « encouragés » à appartenir à de telles organisations (art. 2.1.1.2.3).

¹⁶²³ *Statuts du PS*, précités, art. 13.5.

¹⁶²⁴ Cette disposition a effectivement été supprimée pour cause d'obsolescence lors de la refonte des statuts en 2012 après avoir été longtemps conservée lors de mises à jour successives, ce qui témoigne d'un intérêt croissant du parti pour la cohérence de son droit interne.

ces revenus et charges est purement déclaratoire, il est impossible de savoir si cette obligation liée au montant de la cotisation est respectée¹⁶²⁵.

b) Le non respect des décisions

Le non respect des décisions prises par les instances décisionnelles du parti est un autre facteur de manque d'effectivité. Ce phénomène a été particulièrement observé chez les Verts : le rejet des rapports hiérarchiques et des phénomènes d'autorité peut conduire à « *une véritable pratique du non-respect de la chose décidée* » en ignorant « *les décisions émises par les instances dirigeantes* » ; parce que « *la dialectique du commandement et de l'obéissance ne trouve que peu de place au sein de la structure écologiste* », il survient des situations dans lesquelles « *l'ordre interne est limité* »¹⁶²⁶. Mais c'est aussi le mode de fonctionnement général des Verts qui est remis en cause en la matière, comme le relève l'audit participatif interne qui souligne que « *très peu de décisions prises sont réellement opérationnalisables* » et cite un commentaire recueilli lors de l'enquête selon lequel « *beaucoup de décisions ne sont pas appliquées parce que pas applicables* »¹⁶²⁷.

Ce sont aussi les engagements que contractent les partis entre eux qui peuvent ne pas être respectés et, même lorsque ceux-ci ont fait l'objet d'un accord formalisé, une suspicion demeure. Si les accords électoraux sont évidemment concernés car par nature fragiles, on peut aussi évoquer d'autres types d'accords plus permanents à l'image des accords d'association qui lient les partis. On peut citer l'accord prévu par les statuts de l'UMP avec les partis qui souhaitent y adhérer¹⁶²⁸ : un tel accord relie le Parti radical valoisien à l'UMP depuis sa fondation, s'accompagnant du versement par l'UMP d'une dotation annuelle au Parti radical valoisien représentant la grande

¹⁶²⁵ Entretien avec Bernard Pignerol, précité.

¹⁶²⁶ VILLALBA B., *opus cit.*, p. 316.

¹⁶²⁷ RIHOUX B., PEIRANO A., FAUCHER F., *Audit participatif interne des Verts, opus cit.*, p. 43.

¹⁶²⁸ L'article 3 des statuts de l'UMP dispose que « *sont considérées comme personnes morales associées les associations loi 1901, disposant ou non de la qualité de parti politique, ayant régulièrement demandé leur association à l'Union et dont celle-ci a été approuvée par le conseil national de l'Union. Ces personnes morales associées sont représentées au conseil national de l'Union et dans les instances départementales de l'Union dans des conditions fixées par le bureau politique. Elles s'engagent à partager les valeurs et les objectifs de l'Union* ».

majorité des recettes de ce dernier¹⁶²⁹. Le président du Parti radical valoisien, sans tenir compte de l'accord d'association qui le reliait à l'UMP, a émis la volonté de se présenter à l'élection présidentielle et participé entre mai et juin 2011 à la création d'une confédération, l'Alliance républicaine, écologiste et sociale (ARES), dont le but est de présenter une candidature commune à différents partis « centristes » à l'élection présidentielle : pour les responsables de l'UMP, « *le départ du Parti radical équivaut à une rupture unilatérale du contrat* » et ceux-ci menacent alors de réclamer « *une rétrocession des dotations annuelles versées au Parti radical depuis 2007 puisque le contrat portait sur toute la durée de la législature* » ; le Parti radical a contesté cette interprétation du contrat, le litige pouvant « *se régler devant un tribunal* »¹⁶³⁰. Le désistement du président du Parti radical de la course à la présidentielle met fin à ce conflit. Ce conflit et l'initiative prise par le Parti radical de créer l'ARES illustre l'extrême fragilité des accords entre les partis politiques¹⁶³¹.

B. Les processus de vote

Les enjeux liés aux investitures (1) et aux votes (2) sont autant d'incitations à transgresser les règles qui les encadrent : c'est pourquoi il s'agit d'un moment particulièrement sensible de la vie des partis politiques.

1. Lors des investitures

Il y a plusieurs types d'investitures, les investitures de listes de candidats (a), étroitement maîtrisées par les appareils des partis, et les investitures pour les scrutins uninominaux (b) qui sont le plus souvent, comme on l'a vu précédemment, de la compétence directe des adhérents. Cependant dans ces deux types de configuration, les règles du parti peuvent se voir contournées.

a) Les scrutins de listes

Peu d'études concernent le processus d'investiture dans les partis alors que celui-ci est l'un des événements de la vie des partis le plus médiatisé. Pour Olivier Nay, qui a étudié les processus d'investiture des candidats sur des listes à l'occasion des élections régionales, au-delà des règles nationales, ce sont les « *rappports de force*

¹⁶²⁹ Cette dotation s'élève à un million d'euros par an et le budget global du parti s'élève à 1 292 169 euros. Source : CNCCFP, « Publication générale des comptes des partis et groupements politiques au titre de l'exercice 2009 », *JO*, n° 301, 29 décembre 2010, p. 298.

¹⁶³⁰ NUNES E., « L'UMP veut frapper Borloo au portefeuille », *Le Monde*, 21 juillet 2011.

¹⁶³¹ L'on peut supposer ici que l'importance des sommes en jeu a joué un rôle important en faveur de l'extinction du conflit.

localisés entre les différents groupes d'acteurs départementaux » qui déterminent la constitution de la liste. Les règles nationales sont surtout une ressource pour les candidats appartenant à des courants minoritaires qui « *chercheront à faire valoir les exigences de conformité aux règles nationales de répartition des candidatures pour éviter d'être écartés des listes* » alors qu'au contraire, les représentants des courants majoritaires vont essayer de « *faire prévaloir les rapports de force localisés pour éliminer leurs concurrents* » ; c'est pourquoi, la sélection des candidats présents sur les listes « *ne saurait être rapportée uniquement aux règles du jeu définies par les instances dirigeantes du parti* »¹⁶³². Cependant, lorsque des désaccords persistent et que les rapports de force locaux ne suffisent pas à résoudre le conflit, il est possible de s'adresser aux instances fédérales qui ont aussi la possibilité de désigner un médiateur pour aboutir à une décision consensuelle¹⁶³³ : le rapport de force peut aussi s'exprimer à ce niveau de décision. A côté des règles formelles de répartition des places sur la liste, il existe un ensemble de « *conventions et normes politiques non codifiées* »¹⁶³⁴ qui sont respectées parce qu'elles sont considérées comme naturelles et légitimes, par exemple la répartition territoriale.

Le scrutin de liste favorise ainsi en matière d'investiture, les appareils et les rapports de force locaux au détriment d'une application stricte du droit interne.

b) Les scrutins uninominaux

Même lorsque les investitures sont soumises au vote direct des militants, certaines procédures mises en place permettent à la direction des partis de contourner la règle posée.

Ainsi, lors de la préparation des élections législatives de 2012, le PS a émis une circulaire relative aux modalités de désignation des candidats socialistes, qui fixe le calendrier des candidatures et les règles de vote et prévoit que le bureau national doit établir une liste de circonscriptions réservées aux femmes pour assurer la parité, que des circonscriptions doivent être « gelées » pour être attribuées aux candidats des partis partenaires et que « *la commission électorale portera une grande attention à la représentation des candidatures de camarades issus de la diversité. Le bureau*

¹⁶³² NAY O., « Les règles du recrutement politique. Pour une approche institutionnaliste de la sélection politique », *Politix*, Vol.11, n°44, 1998, p. 177.

¹⁶³³ *Idem*, p. 179.

¹⁶³⁴ *Idem*, p. 185.

*national sera amené à prendre, sur proposition de la commission électorale, les décisions nécessaires au respect de cet objectif, en fonction des remontées des fédérations »*¹⁶³⁵.

Le gel des circonscriptions réservées à des candidats « de la diversité » ou à des candidates a pour but de garantir une meilleure représentation de la population ; il peut cependant être détourné de son but initial pour permettre à la direction du parti d'imposer des candidats. L'on peut citer en exemple le processus qui a conduit le PS à investir Ségolène Royal dans la 1^{re} circonscription de Charente-Maritime. Dans un premier temps, alors que la fédération de Charente-Maritime avait voté une motion prévoyant de réserver aux candidatures féminines les 2^e et 3^e circonscriptions du département, c'est la 1^{re} circonscription qui a été « réservée » à une femme par la commission électorale, désavouant ainsi le vote de la fédération : la candidature dans cette circonscription était brigüée par le premier secrétaire fédéral mais aussi par une personnalité d'envergure nationale, Ségolène Royal, qui, selon les rapports de force locaux, n'avait que peu de chances de l'emporter face au premier lors du vote des militants ; c'est pourquoi, cette « réservation » par la commission électorale a pu être interprétée comme une instrumentalisation. En outre, lorsqu'il se réunit le 22 novembre 2011, pour enregistrer l'ensemble des candidatures à l'investiture¹⁶³⁶, le bureau national du parti décide de désigner d'office Ségolène Royal en tant que candidate du parti alors même que deux autres femmes avaient posé leur candidature : la direction du PS, après avoir instrumentalisé les statuts afin de favoriser la candidate, décide ensuite tout simplement de les contourner pour arriver à ses fins. Cet exemple n'est pas un cas isolé et d'autres contournements similaires des statuts ont eu lieu, au nom de l'argument de la diversité ou en « gelant » des circonscriptions sans autre motif que de les réserver à des personnalités d'envergure nationale.

2. Lors des votes internes

Les votes internes aux partis sont l'objet de fraudes récurrentes (a) qu'on va détailler avant de s'arrêter sur le cas d'école qu'a représenté le congrès de Reims du PS (b).

¹⁶³⁵ Circulaire nationale n° 1382 en date du 10 juin 2011.

¹⁶³⁶ Le PS enregistre alors près de 900 candidatures.

a) *Des fraudes récurrentes*

L'une des techniques éprouvées pour fausser les résultats d'un vote est la technique des « fausses cartes » qui permet d'influer sur le vote pour en déterminer l'issue. Cette fraude aux statuts peut prendre plusieurs formes. Au PS par exemple, jusqu'à une réforme récente, il pouvait s'agir pour les fédérations d'acheter davantage de « timbres » qu'elles ne comptaient d'adhérents pour s'assurer une meilleure représentation lors des congrès : depuis une réforme des statuts de 2008, la représentation des sections et fédérations est fonction du nombre des votants et non plus des inscrits, ce qui a permis de combattre ce type de pratiques¹⁶³⁷. Mais d'autres types de fraudes existent comme celles qui consistent à décourager l'adhésion de nouveaux adhérents ou à jouer avec les délais d'ancienneté de l'adhésion afin de permettre ou d'empêcher la participation aux votes.

Les modalités du vote lui-même peuvent être sujettes à des contestations, celui-ci n'étant pas systématiquement organisé dans des conditions respectueuses des règles en vigueur, qu'il s'agisse du contournement des règles en amont ou durant celui-ci : il peut s'agir de l'utilisation de fichiers d'adhérents à des fins de propagande en dehors du cadre décidé par le parti ou des conditions matérielles de l'organisation du vote lui-même, allant de l'absence d'isoloirs, voire d'enveloppes, au maquillage des résultats¹⁶³⁸.

Cette récurrence des fraudes lors des processus de vote a été mise en lumière lors de l'organisation du référendum interne au PS en 2004, en raison de l'importance de l'enjeu. Des responsables de courants au sein du parti ont dénoncé « *l'opacité de la préparation du référendum* » ou qualifié certaines fédérations de « *Floride du PS* »¹⁶³⁹ ; un dispositif particulier de surveillance du vote a été mis en place : des scrutateurs en faveur du oui et du non ont été délégués pour contrôler le scrutin. Lors du congrès suivant, en 2005, alors qu'a été dénoncée dans les interventions à la tribune « *l'absence de toute possibilité de contrôle sur les listes d'émargement, voire*

¹⁶³⁷ OLIVIER L., « La démocratie directe au PS... », *opus cit.*, p. 36. Sur les « fausses cartes » on peut se reporter aussi à SAWICKI F., *Les réseaux du parti socialiste...*, *opus cit.*, p.139.

¹⁶³⁸ Pour des illustrations plus détaillées de ces pratiques : LEFEBVRE R., « Le sens flottant de l'engagement socialiste », *opus cit.*, pp.121et s.

¹⁶³⁹ MANDRAUD I., CHATAIN G., « Référendum au PS : accusations de fraude et vote sous surveillance », *Le Monde*, 27 nov. 2004.

les lieux de vote »¹⁶⁴⁰, un appel « à rendre les votes encore plus incontestables » est lancé par la commission de récolement des votes avec des propositions de réformes.

Ces controverses relatives à la sincérité des résultats des scrutins internes existent dans tous les partis : ainsi au RPR, qui pratiquait le vote électronique, « on savait avant l'ouverture des ordinateurs dans les congrès qui allait être élu » car « les votes étaient très verrouillés »¹⁶⁴¹ ; quant au congrès de l'UMP de novembre 2012, il a été le théâtre d'accusations de fraudes en raison des conditions d'organisation du scrutin, notamment en ce qui concerne la répartition des bureaux de votes sur le territoire, ainsi que des nombreuses irrégularités relevées dans la tenue du scrutin relatives aux procès-verbaux, aux procurations ou encore aux listes d'émargement¹⁶⁴².

b) Le cas d'école du congrès de Reims du PS

L'ampleur prise par les accusations de fraude lors du congrès de Reims du PS de 2008 en a fait un cas d'école en la matière.

La protestation électorale rédigée à l'intention de la commission de récolement, en plus de fournir un parfait exemple de la juridicisation des partis, comme on l'a vu plus haut, dresse un panorama des différents types de fraudes qui peuvent être pratiquées à l'occasion d'un tel scrutin. Ce document n'est pas contradictoire et peut être considéré, parce qu'il émane des partisans de l'un des deux camps, comme partial ; cependant, les exemples qu'il fournit sont une bonne illustration des pratiques répandues dans les partis.

Parmi « *l'inventaire des irrégularités altérant la sincérité du scrutin* » figurent différents types de situations. Ce sont d'abord les opérations de dépouillement qui sont mises en cause : en plus des erreurs humaines dans la transmission des résultats, certains résultats n'ont pas été comptabilisés et d'autres sciemment falsifiés, le chiffre 58 ayant par exemple été transformé en 88, l'un des scrutateurs évoquant « *une falsification du document initial* » et se disant prêt, selon les auteurs de la protestation électorale, à déposer une plainte pénale. Ailleurs, « *le vote s'est déroulé*

¹⁶⁴⁰ Intervention de David Assouline, en date du 19 novembre 2005 citée par BACHELOT C., *opus cit.*, p. 162.

¹⁶⁴¹ Entretien avec Robert Pandraud, précité.

¹⁶⁴² Cependant c'est davantage la gestion par le parti de la contestation de ces irrégularités qui a conduit à la crise interne qui a abouti à la signature d'un accord entre Jean-François Copé et François Fillon en vue de l'organisation d'un nouveau vote.

sans aucun support » c'est-à-dire en l'absence de « *bulletins, feuille d'émargement et de récolement* » ou encore sans isolements. Le non respect des procédures en matière de transmission des procès-verbaux est aussi souligné, ceux-ci dans certaines villes n'ayant pas été centralisés à la fédération, comme il se doit, mais au « *comité de ville* », des consignes ayant été données aux secrétaires de section de ne fournir aucune copie de ces procès-verbaux. Des scrutateurs mandatés par l'une des candidates se sont vus refuser l'entrée des bureaux de vote ce qui les a empêché de « *remplir leur office et s'assurer du bon déroulement du scrutin et du récolement des votes* ». L'irrégularité de nombreux votes est relevée, des adhérents non à jour de cotisations ayant pu voter, des secrétaires de section votant pour des électeurs absents, les motifs de nullité des bulletins de vote n'étant pas respectés. Des contradictions ont aussi été relevées dans l'énoncé des résultats à de nombreuses reprises : des résultats proclamés « *devant une caméra de France 2 Nord-Pas-de-Calais, en section, juste après le dépouillement sont différents de ceux qui ont été inscrits dans le logiciel en fédération* ».

Pour toutes ces raisons, les auteurs de ce document demandent « *vu les nombreuses irrégularités affectant les opérations de vote et de dépouillement* » et « *l'impossibilité manifeste de reconstituer les opérations de vote et de procéder à toute substitution de votes contestés* » au conseil national du PS d'annuler le scrutin du 21 novembre 2008.

§2. Les tendances

D'un point de vue strictement politique, la tendance suppose la combinaison de plusieurs éléments : « *l'adoption d'un même projet politique, la constatation d'une diversification sociale au sein du parti, la fidélité à une ou à plusieurs personnalités, l'existence d'itinéraires politiques vécus en commun, l'adhésion plus ou moins vague à une culture politique commune* »¹⁶⁴³. L'ouverture du parti et sa tolérance au droit de tendance varie d'une période à l'autre et « *les statuts, toujours sujets à interprétation et à controverses, comptent moins en la matière que les rapports de forces internes et que les projets prêtés par l'appareil à ses courants oppositionnels* »¹⁶⁴⁴. A l'idée de

¹⁶⁴³ CAYROL R., « Courants, fractions, tendances » in BIRNBAUM P., BUCI-GLUCKSMAN C., BURGELIN O. et al., *Critique des pratiques politiques*, Paris, Galilée, 1978, p. 167.

¹⁶⁴⁴ *Idem*, p. 168.

tendance correspond un vocabulaire « *varié, imprécis et polysémique* »¹⁶⁴⁵, l'appréhension du phénomène étant difficile du fait de ses contours mal définis (A). A ces hésitations sémantiques s'ajoute la difficile adéquation entre les statuts et la réalité du pluralisme interne (B).

A. Des contours mal définis

Après avoir montré que la question de la définition des tendances (1) reste ambiguë, on exposera les caractères principaux de leur organisation interne (2).

1. La question de la définition

Le phénomène peut être distingué des autres types de fractionnement interne par son degré de structuration (a), mais cette définition demeure ambiguë comme le montre l'exemple de Désirs d'avenir (b).

a) Une définition par le degré de structuration

On utilise souvent indifféremment le terme de courant ou de tendance sans pour autant en définir les contours. Une proposition de distinction émise par Roland Cayrol se fonde sur le degré de structuration, ainsi : « *le courant- ou, plus noblement, le courant de pensée- correspond au degré de structuration tolérable par l'organisation et son appareil central ; la tendance correspond, elle, au niveau qui pose problème à l'appareil- et éventuellement à l'organisation toute entière ; et l'on passe à la fraction dès lors que le degré d'autonomie de la tendance par rapport à l'organisation, son discours et ses pratiques centrifuges, deviennent intolérables pour l'appareil* »¹⁶⁴⁶. Pour cet auteur, la véritable question qui se pose après avoir observé le fonctionnement des différents groupes qui peuvent aussi être qualifiés de « sensibilités » ou « mouvances » au sein des partis est de savoir « *à partir de quand substitue-t-on, à l'expression démocratique et organisée d'une divergence, un parti dans le parti, faisant passer ses propres règles, sa propre discipline, au-dessus de l'organisation ?* »¹⁶⁴⁷. Pour Yves Poirmeur aussi, « *si le courant marque le niveau où un projet commun est défini, la tendance est celui où le groupe, réuni autour de ce projet et doté de dirigeants, s'organise* » ; de plus, « *si la tendance est organisée, il faut que la formation qui l'accueille accepte, au moins implicitement, un droit de*

¹⁶⁴⁵ POIRMEUR Y., *Contribution à l'étude du phénomène des tendances dans les partis politiques et les syndicats : le cas français*, thèse d'Etat, Université d'Amiens, 1987, p. 17.

¹⁶⁴⁶ CAYROL R., *opus cit.*, pp. 167-168.

¹⁶⁴⁷ *Idem*, p. 169.

tendance et qu'elle admette la possibilité d'une concurrence entre des sous-oligarchies pour le contrôle de sa direction »¹⁶⁴⁸.

Tous les partis politiques ne connaissent pas de tendances en leur sein et certaines conditions sont favorables à l'apparition de tendances : il faut que le parti s'apparente à un parti de masse dans sa volonté de recruter un nombre important d'adhérents et surtout qu'il « *admette un certain pluralisme interne* »¹⁶⁴⁹. La spécificité de la tendance est « *qu'elle considère que l'enjeu primordial est le contrôle du parti* » et celle-ci « *se démarque de la formation dont elle fait partie par une organisation plus ou moins structurée, un discours et un groupe de dirigeants qui parlent en son nom* »¹⁶⁵⁰ ; cependant, la tendance « *ne saurait avoir qu'une organisation réduite, compatible avec son statut de tendance, afin de ne pas risquer d'être considérée comme un corps étranger et un concurrent potentiel par le parti* »¹⁶⁵¹.

b) L'ambiguïté de la définition : le cas de Désirs d'avenir

Bien qu'il soit possible de définir des critères permettant de distinguer la tendance de la fraction ou de la simple sensibilité, l'ambiguïté demeure. Des structures extérieures comme les « clubs » peuvent aussi intervenir, ce qui achève de troubler le jeu de la définition, comme le révèle le cas de Désirs d'avenir. Cette structure a été mise en place dans le contexte particulier de l'investiture socialiste à l'élection présidentielle de 2007. Désirs d'avenir est une association dont les statuts, déposés en décembre 2005, précisent que son objet est « *de réfléchir à la situation sociale, politique et économique en France, en Europe et dans le monde, et de contribuer, notamment par ses propositions, à son amélioration, dans un esprit de justice sociale* » et que « *pour cela, elle réunit les personnes qui souhaitent contribuer à cette réflexion et conduit toutes les actions permettant d'atteindre ces objectifs* »¹⁶⁵².

En réalité, l'objet de l'association est de réunir les soutiens de Ségolène Royal et de financer la campagne interne au PS qu'elle va mener à l'occasion de l'investiture de 2006 : pour cette raison, dès 2006, l'association devient une formation politique,

¹⁶⁴⁸ POIRMEUR Y., *Contribution à l'étude...*, opus cit., p. 33.

¹⁶⁴⁹ *Idem*, p. 40.

¹⁶⁵⁰ *Idem*, p. 136.

¹⁶⁵¹ *Idem*, p. 137.

¹⁶⁵² Article 1^{er} des statuts.

ce qui lui permet de recueillir des dons déductibles des impôts. Durant toute la campagne présidentielle, Désirs d'avenir conserve le statut de parti politique et déclare ses recettes à la CNCCFP. Cette transformation de Désirs d'avenir en parti politique met ceux de ses adhérents qui sont également adhérents du PS en contradiction avec les statuts de celui-ci qui interdisent l'appartenance à « *un autre parti ou groupement politique* »¹⁶⁵³. En 2008, Désirs d'avenir change à nouveau de statut : son conseil d'administration, en septembre 2008, choisit de revenir au statut associatif¹⁶⁵⁴.

Mais les difficultés de définition que présente Désirs d'avenir ne se limitent pas à ces changements de statut juridique. Son statut « politique » est, lui aussi, porteur d'ambiguïtés. Ayant pour objet de participer à la réflexion politique tout en soutenant une personnalité en particulier, Ségolène Royal, Désirs d'avenir apparaît comme un « club politique », mais ce statut a pu lui être contesté au profit de la qualification de « *braintrust de présidentiable* »¹⁶⁵⁵. Les adhérents de Désirs d'avenir ont été largement incités à profiter de l'adhésion à vingt euros au PS, et un message du président de Désirs d'avenir, appellera, en septembre 2006, les « nouveaux adhérents » du PS à se présenter en section afin de valider leur adhésion avant la date du vote d'investiture du candidat du PS à la présidentielle¹⁶⁵⁶. Une fois Ségolène Royal investie, la structure de Désirs d'avenir est ensuite utilisée par la candidate comme un outil au service de sa campagne et qui agit en parallèle du PS dans une stratégie de « *contournement partisan* »¹⁶⁵⁷. Les membres de Désirs d'avenir sont à nouveau appelés à adhérer au PS lors du congrès de Reims : utilisée pour peser à l'extérieur du parti dans l'opinion publique et médiatique, la structure est aussi utilisée pour fournir ponctuellement des réserves de votes au profit de Ségolène Royal à l'intérieur du parti.

Les comités locaux de Désirs d'avenir élisent leurs « animateurs » à l'occasion de votes dont l'organisation peut être très formalisée, à l'image des règles qui

¹⁶⁵³ *Statuts du PS*, précités, art. 1.3.

¹⁶⁵⁴ LAURENT S., « Désirs d'avenir, un statut à part », *Lemonde.fr*, 29 juillet 2010.

¹⁶⁵⁵ LAURENT M., *Les structures non partisans dans le champ politique*, Thèse de doctorat en science politique, Université Panthéon-Assas, septembre 2011, p. 28.

¹⁶⁵⁶ MANDRAUD I., « Ségolène Royal bat le rappel des nouveaux adhérents », *Le Monde*, 15 septembre 2006.

¹⁶⁵⁷ FRANCOIS B., « Histoire des candidatures à l'élection présidentielle », *Pouvoirs*, Le Seuil, n° 138, 2011, p. 16.

prévalent au sein de Désirs d'avenir-Paris qui prévoient par exemple que « *après l'appel à candidature, une réunion est obligatoirement organisée au cours de laquelle les candidats se présentent. Les adhérents reçoivent les textes de motivation de l'ensemble des candidats, ainsi que la convocation pour le vote, au moins 14 jours avant la date du vote* » et une procédure similaire est organisée pour élire les responsables de la « *coordination parisienne* »¹⁶⁵⁸. Un enjeu important réside aussi dans le fichier central des adhérents dont la coordination « *effectue un contrôle complet au minimum tous les 6 mois* ».

Comme des responsables et membres élus du PS peuvent aussi détenir des responsabilités au sein de Désirs d'avenir et que les adhérents de cette association sont systématiquement invités à participer aux votes internes du PS auxquels participe Ségolène Royal, la frontière entre tendance organisée au sein du parti et club indépendant de celui-ci est complètement brouillée¹⁶⁵⁹.

2. *Les caractères principaux de leur organisation interne*

L'organisation interne des tendances est le plus souvent informelle (a) et leur fonctionnement n'est pas nécessairement démocratique (b).

a) *Une organisation informelle*

Les partis qui acceptent, pour leur bonne marche et au nom du pluralisme interne, qu'existent en leur sein des courants, révélés par exemple par le vote de motions, et structurant dans certains cas les instances de direction par le biais d'une représentation proportionnelle, refusent le plus souvent que ceux-ci se constituent en tendances organisées ; cependant, les courants, chargés d'établir des listes de candidats en leur sein ou de rédiger des textes, ne peuvent le faire sans avoir établi entre leurs membres un minimum de règles. Pour autant « *la réprobation, sinon l'interdiction qui frappe l'idée d'une organisation propre à la tendance explique le caractère occulte de tout ce qui la concerne* »¹⁶⁶⁰, et il est difficile d'en connaître les règles internes.

L'organisation de la tendance demeure « *généralement informelle* »¹⁶⁶¹ : Yves Poirmeur a distingué les tendances informelles « *aux structures souples* » et les

¹⁶⁵⁸ <http://www.desirsdavenirparis.fr/>.

¹⁶⁵⁹ Alors même que le PS interdit en son sein les tendances organisées : *Statuts du PS*, précités, art. 1.4 *cf. infra*.

¹⁶⁶⁰ POIRMEUR Y., *Contribution à l'étude...*, *opus cit.*, p. 161.

¹⁶⁶¹ *Idem*, p.167.

tendances formalisées « *dont le degré d'institutionnalisation est plus grand* »¹⁶⁶². Dans les tendances informelles, il n'y a ni organigramme officiel, ni organes statutaires et « *les liaisons entre la base et le sommet sont faibles* »¹⁶⁶³ ; les chefs sont les cadres du parti élus dans les instances de celui-ci, et il en est de même à l'échelon local. Les tendances formalisées pour officialiser leur existence peuvent recourir à la création d'une association en dehors du parti, s'imposant dès lors la constitution officielle d'un bureau et la réunion régulière d'une assemblée générale¹⁶⁶⁴. Les clubs et fédérations de clubs sont aussi des éléments structurants des tendances.

Plusieurs causes peuvent inciter les tendances à choisir un degré plus ou moins fort de formalisation¹⁶⁶⁵, mais il est possible de dégager « *le principe de base de leur organisation* » : les décisions sont prises par une équipe « *d'animateurs* » au sommet de la tendance, composée des élus et responsables des instances nationales du parti, un « *organisme plus resserré* » assure « *la continuité, la gestion, la lutte quotidienne et la liaison avec les organes décentralisés de la tendance* » et dans le cas d'une grande formalisation, des assemblées générales de débats et d'orientation sont réunies¹⁶⁶⁶.

Les tendances peuvent, par ailleurs, se déployer à des échelons géographiques différents : on peut distinguer les tendances nationales, implantées « *verticalement et horizontalement dans toutes les structures territoriales* » du parti, des tendances « *géographiquement concentrées* », organisées localement dans une fédération du parti ou encore des tendances « *sans implantation locale qui ont seulement une organisation centrale* »¹⁶⁶⁷.

b) Un fonctionnement qui n'est pas nécessairement démocratique

Le fait que la tendance soit structurée n'implique pas nécessairement que son fonctionnement interne soit démocratique. Les dirigeants de la tendance peuvent être considérés comme démocratiquement choisis, on l'a vu, dans la mesure où ils sont généralement des élus et responsables du parti. Cependant, lorsque la tendance a été créée par un *leader* particulier, ce statut de fondateur procure à celui-ci une légitimité

¹⁶⁶² *Idem*, p. 176.

¹⁶⁶³ *Ibidem*.

¹⁶⁶⁴ *Idem*, pp. 180-181.

¹⁶⁶⁵ *Idem*, pp. 182-188.

¹⁶⁶⁶ *Idem*, p. 189. Par ailleurs, même très formalisée, une tendance peut demeurer secrète et agir de manière souterraine comme ce fut le cas de certaines fractions au sein de la LCR.

¹⁶⁶⁷ *Idem*, p. 223.

qui lui vaut d'être renouvelé indéfiniment à sa tête : ceci est particulièrement vrai lorsque les tendances sont davantage des « écuries » que des regroupements idéologiques. Quand il a lieu, le renouvellement des dirigeants repose sur des processus de cooptation, « *les dirigeants en place repèrent le jeune candidat, le sollicitent, lui donnent leur appui et lui font gravir tous les échelons du cursus honorum de la tendance* »¹⁶⁶⁸.

Le fonctionnement des assemblées générales de tendance n'est pas non plus tout à fait conforme aux exigences d'un fonctionnement démocratique et « *si la base est consultée sur les grandes options, la démocratie pratiquée est de type unanimiste* ». En effet, « *la tendance n'admet pas le droit à la division qu'elle revendique pour elle-même dans le parti* »¹⁶⁶⁹ : la tendance cherche à être homogène et l'usage du vote y est peu répandu ; les désaccords se traduisent par des défections ou la création d'autres courants, tendances ou sensibilités. L'exclusion peut être pratiquée mais « *les tendances ont rarement un code précis du dicible et de l'indicible* » et « *plus fréquemment des déclarations de principes très générales qui laissent une marge d'incertitude assez grande* »¹⁶⁷⁰.

Les tendances sont, par ailleurs, influencées dans leur mode d'organisation par les caractéristiques organisationnelles du parti dans lequel elles évoluent, en calquant sa « *structure pyramidale* »¹⁶⁷¹ ; la nécessité pour les tendances de suivre la vie du parti leur impose ainsi un mode de fonctionnement « *mimétique* »¹⁶⁷² qui peut aller jusqu'à reproduire la logique de présidentialisation¹⁶⁷³.

B. La difficile adéquation entre les statuts et la réalité du pluralisme interne

Deux partis, qui ont fait des choix opposés en matière de reconnaissance statutaire du droit de tendance, illustrent bien la difficile adéquation entre les statuts et la réalité du pluralisme interne : tandis que l'émergence de tendances organisées est interdite au PS celles-ci existent bien de manière implicite (1) alors qu'à l'UMP les « mouvements » organisés prévus par les statuts n'ont jamais été créés (2).

¹⁶⁶⁸ *Idem*, p. 249.

¹⁶⁶⁹ *Idem*, p. 262.

¹⁶⁷⁰ *Idem*, p. 265.

¹⁶⁷¹ *Idem*, p. 375.

¹⁶⁷² *Idem*, p. 386.

¹⁶⁷³ *Idem*, p. 435.

1. Au PS

L'interdiction statutaire qui est de règle au PS est contredite par la réalité concrète (a) ; il s'agit de voir quelles conséquences l'existence des tendances a sur le fonctionnement du parti (b).

a) Une réalité en opposition avec l'interdiction statutaire

Le phénomène des tendances est totalement intégré par le PS dont les statuts précisent pourtant encore aujourd'hui dans un article consacré aux « modalités de discussion au sein du parti »¹⁶⁷⁴ : « la liberté de discussion est entière au sein du parti, mais nulle tendance organisée ne saurait y être tolérée ».

Le rapport particulier du PS à la réalité de son fonctionnement en tendances est traduit par des variations dans leur reconnaissance statutaire. La SFIO, entre 1920 et 1940 accepte la constitution de « véritables tendances organisées » ; mais ce mode de fonctionnement était nuisible car « ces tendances ressemblaient plus à des partis dans le parti qu'à des courants ». Les tendances ont été interdites après 1945 ce qui a eu pour conséquence de conduire à renoncer au système de la proportionnelle et d'instaurer l'élection au scrutin majoritaire des délégués au congrès¹⁶⁷⁵ ; malgré cette interdiction, des tendances se forment et se développent, comme en témoigne la publication de nombreuses revues animées par des courants de pensée internes au parti¹⁶⁷⁶. Par la suite, lorsque le PS est créé en 1971 l'instauration de la règle de la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne à tous les échelons du parti a pour conséquence directe de placer les courants au cœur du fonctionnement de celui-ci : l'accession aux postes de responsabilité et les investitures électorales sont conditionnées par l'appartenance à un courant, ce qui produit « un système relativement rigide, impliquant tous les adhérents ou du moins ceux qui cherchent à exercer des responsabilités »¹⁶⁷⁷ ; cependant, l'article 4 des statuts interdit « la constitution de tendances organisées » et il faut attendre 1978 pour que soit voté le règlement intérieur qui précise le fonctionnement des courants. Il y est ainsi exposé, afin de préciser l'article 5 des statuts relatif à l'organisation de la représentation proportionnelle, que les élections aux organes dirigeants du parti « s'opèrent au sein

¹⁶⁷⁴ Statuts du PS, précités, art. 1. 4.

¹⁶⁷⁵ PHILIPPE A., HUBSCHER D., *Enquête à l'intérieur du parti socialiste*, Albin Michel, 1991, p. 188.

¹⁶⁷⁶ www.lours.org.

¹⁶⁷⁷ REY H., SUBILEAU F., *opus cit.*, p. 22.

de chaque courant de pensée proposant une motion d'orientation aux suffrages des militants » et que « les candidatures sont libres au sein de chaque courant de pensée »¹⁶⁷⁸.

Là encore, les statuts ne coïncident pas avec la réalité du parti : « officiellement », un courant regroupe « l'ensemble des adhérents qui ont voté une motion donnée dans un congrès » et ainsi « on l'appelle indifféremment motion X ou courant X, du numéro ou de la lettre qui lui a été attribué lors de la publication des textes » ; cependant, « dans la réalité, un courant ne se compte pas nécessairement sur une motion, et une motion peut regrouper des courants différents »¹⁶⁷⁹.

b) *Les conséquences de l'existence des tendances*

L'absence de reconnaissance de l'existence des courants et de leur organisation dans le PS actuel crée des distorsions entre le droit du parti, qu'on cherche à réformer dans le but affiché de promouvoir davantage de démocratisation, et la réalité de l'organisation du pouvoir en son sein : l'action des courants contrarie « en perpétuant des modes de répartition des postes peu maîtrisés par les adhérents », le « mythe » de la démocratie directe empreinte « d'universalisme ». Finalement, la « stigmatisation » des tendances « a davantage complexifié la conception partisane du pluralisme qu'elle n'a supprimé les appartenances collectives partielles »¹⁶⁸⁰. Cette ambiguïté « n'est pas sans générer des hésitations sur l'interprétation des textes, même auprès de ceux qui sont censés être les plus avertis »¹⁶⁸¹.

Par ailleurs, le principe des candidatures à la proportionnelle des motions implique un minimum d'organisation au sein des motions elles-mêmes pour établir les listes de candidats. Parce que les motions sont constituées par la réunion de différentes « tendances » et que celles-ci interviennent à tous les niveaux dans la composition des instances de direction du parti, elles « s'intercalent » dans son système de représentation : les « élus dans les instances du parti sont à la fois représentants du parti et représentants de la tendance »¹⁶⁸².

¹⁶⁷⁸ POIRMEUR Y., « Les tendances dans les partis et les syndicats », in *L'Institution*, CURAPP, PUF, 1981, p. 246.

¹⁶⁷⁹ PHILIPPE A., HUBSCHER D., *opus cit.*, p. 189.

¹⁶⁸⁰ OLIVIER L., « Ambiguïtés de la démocratisation partisane », *opus cit.*, p. 773.

¹⁶⁸¹ BACHELOT C., *opus cit.*, p. 157.

¹⁶⁸² POIRMEUR Y., « Les tendances dans les partis et les syndicats », *opus cit.*, p. 246. Pour davantage de développement sur l'histoire des tendances au sein du PS se reporter à la thèse de l'auteur, précitée.

2. A l'UMP

Alors que l'on a assisté, lors de la rédaction des statuts de l'UMP, à l'institutionnalisation du pluralisme à droite (a), cette innovation ne s'est pas encore concrétisée (b).

a) L'institutionnalisation du pluralisme à droite

Il existe bien moins de travaux consacrés à l'expression du pluralisme au sein des partis de la droite française que de travaux consacrés à l'étude de celle-ci au sein du PS et peu d'entre eux portent sur « *l'expression institutionnelle et l'organisation de cette pluralité* »¹⁶⁸³. Mais la tradition au sein de la droite française n'est pas favorable à l'expression des divisions au sein des partis et celles-ci, jusqu'à la création de l'UMP, transparaissaient principalement lors de la désignation du candidat à l'élection présidentielle¹⁶⁸⁴. En 2002, lors de sa création, l'UMP, parce qu'elle résulte d'une fusion entre différents partis comme on l'a vu, introduit dans ses statuts « *des instruments d'expression du pluralisme* »¹⁶⁸⁵ : en plus de la création d'une nouvelle catégorie de membres en tant que « *personnes morales associées* », elle innove en reconnaissant le droit de tendance au sein du parti par le biais des « *mouvements* ».

Ainsi, le Titre IV des statuts, qui traite des « *instances et organes de direction nationaux* », consacre quatre articles aux « *mouvements* ». Ceux-ci « *expriment la diversité des sensibilités politiques, historiques, philosophiques, sociales qui [...] composent l'Union* » tout en respectant « *les procédures démocratiques qui garantissent [son] unité* »¹⁶⁸⁶. Pour se constituer, un mouvement doit « *présenter au congrès une déclaration de principe qui définit ses orientations politiques* » parrainée par au moins dix parlementaires du parti, représentant au moins dix fédérations départementales et recueillir au moins 10% des suffrages exprimés au congrès¹⁶⁸⁷. Il est précisé que « *les mouvements s'administrent librement, dans le respect des statuts de l'Union* »¹⁶⁸⁸. Mais la plus importante innovation réside dans le fait que les statuts prévoient que les mouvements bénéficient de moyens de fonctionnement pouvant atteindre jusqu'à 30% de l'aide publique annuelle versée par l'Etat. Ainsi, chaque

¹⁶⁸³ HAEGEL F., « Le pluralisme à l'UMP : structuration idéologique et compétition interne », in HAEGEL F. (dir.), *Partis politiques et système partisan en France*, Paris, Presses de Sciences Po, Références, 2007, p. 226.

¹⁶⁸⁴ *Idem*, p. 229.

¹⁶⁸⁵ *Ibidem*.

¹⁶⁸⁶ *Statuts de l'UMP*, précités, art. 15.

¹⁶⁸⁷ *Idem*, art. 15 et art. 16.

mouvement dispose « *d'une dotation forfaitaire annuelle, fixée par le bureau politique sur proposition du trésorier* » et « *d'une dotation proportionnelle au nombre de suffrages obtenus au congrès* »¹⁶⁸⁹ ; il est précisé que « *l'usage de ces dotations par les mouvements est libre* ». Les mouvements déposent des motions soumises au vote lors des congrès et des conseils nationaux.

Les mouvements sont même énumérés par les statuts parmi les instances et organes de direction¹⁶⁹⁰ et il est prévu que des représentants des mouvements siègent au bureau politique du parti¹⁶⁹¹. Les modalités d'application de ces dispositions statutaires sont développées dans le règlement intérieur qui compte lui aussi quatre articles consacrés aux mouvements : il y est précisé que le parti met à disposition des mouvements un local au siège du parti et un secrétariat ainsi que des moyens de « *diffusion et de propagande* »¹⁶⁹².

b) Une innovation qui tarde à se concrétiser

Pourtant, alors que ce régime statutaire particulièrement élaboré, pouvait laisser présager une institutionnalisation des « mouvements » au sein du parti, celle-ci n'a jamais eu lieu ; au contraire, les mouvements n'ont jamais trouvé leur place au sein de l'UMP. Les mouvements devaient voir le jour à l'automne 2003, mais leur institution a été ajournée par le bureau politique. Alors que trois mouvements s'apprêtent à officialiser leur existence lors du deuxième congrès de l'UMP à l'automne 2003¹⁶⁹³, la tenue du congrès est repoussée : la direction du parti, afin d'éviter de susciter des divisions internes à l'approche des élections régionales, cantonales puis européennes, souhaite reporter la création des mouvements à la période post-électorale ; en réalité, un grand nombre de cadres du parti sont hostiles à la création des « mouvements » et la majorité d'entre eux estiment que leur inscription dans les statuts ne visait qu'à attirer et rassurer les centristes pour les inciter à quitter l'UDF. Toutefois, des contestations au sein du parti vis-à-vis de ce manquement aux statuts se font jour : est dénoncé le fait que « *deux ans après le congrès fondateur de novembre 2002, les statuts votés par les militants ne sont*

¹⁶⁸⁸ *Idem*, art. 17.

¹⁶⁸⁹ *Idem*, art. 18.

¹⁶⁹⁰ *Idem*, art. 5.

¹⁶⁹¹ *Idem*, art. 23.

¹⁶⁹² *Règlement intérieur de l'UMP*, précité, art. 15.

¹⁶⁹³ Il s'agit des souverainistes, de libéraux et de la tendance majoritaire du parti.

toujours pas appliqués »¹⁶⁹⁴. Afin de parer aux critiques, la direction du parti met en place un « forum des débats », instance non prévue par les statuts, chargé d'animer le débat interne : cette instance vise à remplacer la création des courants puisqu'elle doit être dotée du budget qui devait revenir aux mouvements¹⁶⁹⁵. Les dispositions statutaires relatives à l'instauration des mouvements sont donc restées lettre morte. Dix ans après l'édiction des statuts du parti, le secrétaire général de l'UMP propose à nouveau « *en application des statuts de l'UMP [...] de permettre aux différentes sensibilités de pouvoir s'exprimer plus fortement en créant des mouvements au sein de l'UMP* »¹⁶⁹⁶.

Pour Florence Haegel, « *le détournement si rapide et si facile des nouveaux statuts témoigne plus largement de la distance aux règles qui caractérisait si fortement le RPR et qui se retrouve aujourd'hui à l'UMP* »¹⁶⁹⁷. Ce contournement des statuts est d'autant plus flagrant qu'il s'accompagne du non respect des décisions des instances du parti : le conseil national du parti qui s'est tenu après les élections européennes de 2004, avait ainsi approuvé à 77,4 % des suffrages exprimés la mise en place des mouvements à l'occasion du congrès suivant¹⁶⁹⁸, mise en place qui n'a finalement pas eu lieu.

* *

*

¹⁶⁹⁴ Lettre ouverte de Jacques Baudot, Nicolas Dupont-Aignan, Rachid Kaci, Patrick Labaune et François-Xavier Villain parue dans *Le Monde*, 22 juin 2004.

¹⁶⁹⁵ Cf. BORDENAVE Y., « L'UMP se range aux arguments de M. Raffarin et reporte la mise en place des courants », *Le Monde*, 18 septembre 2003.

¹⁶⁹⁶ Interview de Jean-François Copé, *lefigaro.fr*, 1^{er} mai 2012.

¹⁶⁹⁷ HAEGEL F., « Le pluralisme à l'UMP », *opus cit.*, p. 235.

¹⁶⁹⁸ HERMEL A., « Etude d'un parti politique français... », *opus cit.*, p. 157.

Conclusion du Chapitre 1

Le recours au droit se développe dans les partis par l'élaboration de réglementations de plus en plus précises des procédures de vote interne, par des références au droit électoral étatique ainsi que par la multiplication des procédures de consultation des adhérents ; il peut être envisagé comme une marque de la démocratisation des partis mais aussi comme un procédé de légitimation procédurale de leurs prises de position. Ce recours accru au droit au sein du parti vise aussi à limiter les contestations et à répondre aux crises internes par la mise en place, par exemple, de commissions d'enquête tout en permettant aux cadres de marquer leur différence avec les adhérents. Si les partis ont recours à une large palette d'instruments, à valeur non-contraignante, pour améliorer leur fonctionnement, encadrer les conduites et déterminer leur orientation politique, ces textes ne sont pas nécessairement suivis d'effets. Par ailleurs, le droit partisan, relativement imprécis, est mal connu et difficile à connaître pour les adhérents : il contient des zones d'ombres qui permettent aux directions de disposer d'une certaine marge de manœuvre ; il arrive aussi qu'elles modifient des dispositions statutaires à leur convenance. Le droit interne se voit régulièrement contourné : libertés prises vis-à-vis des statuts, création de postes de directions non statutaires, non réunion d'instances statutaires ou encore par la transgression des règles relatives aux investitures et aux votes internes, ces derniers étant régulièrement entachés d'irrégularités. Le phénomène des tendances est aussi une cause de distorsion entre le droit et les faits dans les partis : interdites au PS, les tendances ont une existence et une fonction bien réelle dans la vie du parti, notamment en raison de la règle de la proportionnelle ; consacrée par les statuts de l'UMP, la mise en place des « mouvements » n'a été évoquée que dix ans après la création du parti.

Un autre pan du droit des partis connaît une application circonstancielle : le droit disciplinaire.

Chapitre 2. Une application circonstancielle du droit disciplinaire

Peu de travaux synthétiques et généraux ont été consacrés à la question du droit disciplinaire, alors même que ses applications ont des effets importants sur la vie des assujettis¹⁶⁹⁹. Les notions de discipline et de droit disciplinaire ne sont pas faciles à appréhender : elles portent sur « *la question de l'organisation et du pouvoir organisationnel* », traitent « *de l'intérêt organique du groupe* » et ne se réduisent donc pas « *à la sanction disciplinaire* »¹⁷⁰⁰. On verra sous quels traits le droit disciplinaire se présente dans les partis qui en font un usage ne se limitant pas à la seule question du strict respect des règles internes.

Le pouvoir disciplinaire est protéiforme : il peut être concentré entre les mains des dirigeants ou être délégué à des commissions *ad hoc*, les autorités disciplinaires sont elles-mêmes plus ou moins nombreuses et coordonnées ; il peut être défini de manière plus ou moins détaillée, tant en ce qui concerne les incriminations que la procédure. Il se développe aussi de manière différente en fonction de l'usage plus ou moins courant et systématique qu'en font les partis et de la place qu'il y occupe : le droit disciplinaire a souvent un rôle politique (Section 1). En la matière on peut aller plus loin qu'Yves Poirmeur et Dominique Rosenberg qui affirment que « *l'opportunité des poursuites dépend de considérations politiques internes et externes et de l'évaluation des coûts et avantages pour l'autorité qui les engage* »¹⁷⁰¹ en soutenant que le droit disciplinaire partisan fait l'objet de multiples tractations : il apparaît en cela comme un droit négocié (Section 2).

Section 1. Le rôle politique du droit disciplinaire

La notion de discipline rappelle les écrits de Michel Foucault pour lequel elle évoquait des « *formules générales de domination* » : s'il faut ajuster sa théorie au « *langage du droit* » subsiste l'idée de « *la production d'un ordre des conduites, une*

¹⁶⁹⁹ MORET-BAILLY J., « Les institutions disciplinaires, un état des lieux », in ANCEL P., MORET-BAILLY J. (dir.), *opus cit.*, p. 78.

¹⁷⁰⁰ MILLARD E., « Théories de l'Institution et Disciplines », *opus cit.*, p. 34.

¹⁷⁰¹ POIRMEUR Y., ROSENBERG D., *Droit des partis politiques, opus cit.*, p. 225.

normalisation [...] ou encore une « police des conduites » que celles-ci soient des comportements ou des actions »¹⁷⁰².

Le droit disciplinaire peut être mobilisé dans des contextes différents et dans un certain nombre d'entre eux son rôle est clairement politique. On étudiera ainsi les aspects particuliers de la discipline dans les partis (§1) avant de s'arrêter plus particulièrement sur le rôle de la discipline dans l'histoire du PCF (§2) qui constitue un exemple-type de l'utilisation du droit disciplinaire à des fins politiques.

§1. Les aspects particuliers de la discipline dans les partis

Bien que le droit disciplinaire puisse avoir une nature publique ou privée et trouver sa source seulement dans le groupe ou être reconnu par la loi, certaines caractéristiques se retrouvent dans les différents types de droits et c'est au regard de celles-ci que l'on étudiera les rapports des partis au droit disciplinaire (A). L'une des particularités de la discipline partisane est qu'elle peut s'exercer à l'extérieur du parti lorsqu'il cherche à conserver une emprise sur l'activité de ses élus (B).

A. Partis et droit disciplinaire

Après avoir étudié les propriétés du droit disciplinaire des partis (1), on évoquera plus en détail la question particulière du principe de légalité et sa mise en œuvre par les Verts (2).

1. Les propriétés du droit disciplinaire des partis

Le droit disciplinaire se caractérise par l'absence d'arbitraire dans son exercice : il se doit d'être rigoureux et « *les organes chargés d'assurer la discipline à l'intérieur du groupe n'ont pas un pouvoir discrétionnaire, leur permettant d'apprécier souverainement si un acte commis par l'un des membres mérite une sanction, et d'infliger une sanction de leur choix, sans être astreint à une procédure quelconque* »¹⁷⁰³. Bien qu'ils s'en défendent, les partis ont pourtant une pratique variable du droit disciplinaire.

Le principe de spécialité limite le pouvoir des instances dirigeantes qui ne peuvent « *dans le silence des statuts, prendre de sanctions disciplinaires que dans la mesure où elles sont justifiées par le but d'intérêt collectif* » : le droit disciplinaire ne

¹⁷⁰² JEAMMAUD A., « Disciplines et droit », in ANCEL P., MORET-BAILLY J. (dir.), *opus cit.*, p. 18.

¹⁷⁰³ LEGAL A., BRETHER DE LA GRESSAYE J., *opus cit.*, p. 122.

peut porter sur « *des faits qui n'ont pas de rapports avec le but de l'institution* » ; cependant en cas de violence physique, par exemple lors d'une altercation entre des adhérents, « *il est envisageable qu'à la sanction judiciaire soit couplée une sanction au sein du parti* »¹⁷⁰⁴. Le principe de subordination, quant à lui, a pour conséquence de limiter les incriminations et les sanctions qui ne doivent pas porter atteinte aux droits de l'Etat ou encore à la liberté des tiers ; cependant, il est possible « *d'incriminer des faits qui ne le seraient pas normalement par le droit commun* »¹⁷⁰⁵.

Aujourd'hui, le pouvoir disciplinaire est limité par « *la reconnaissance des droits des assujettis* » et les protections procédurales de l'article 6§1 de la CESDH gagnent du terrain¹⁷⁰⁶ : elles sont une source d'inspiration pour ceux qui sont chargés de mettre en œuvre le droit disciplinaire dans les partis.

L'une des qualités du droit disciplinaire qui s'applique parfaitement aux partis est qu' « *il n'y a pas, pour l'individu exposé à l'effet du pouvoir disciplinaire, obligation préétablie de le subir, du moins il n'y a pas obligation juridique, il n'y a qu'un devoir moral ou un devoir professionnel ; le pouvoir disciplinaire se présente comme une force à laquelle on obéit ou à laquelle on résiste à ses risques et périls* »¹⁷⁰⁷. Parce qu'il repose à l'origine sur une adhésion volontaire du sujet, le droit disciplinaire des partis suppose « *l'acceptation par avance des disciplines institutionnelles* »¹⁷⁰⁸ mais il permet aussi d'échapper aux obligations liées au droit disciplinaire car elles sont uniquement internes au groupe : sortir du groupe permet d'y échapper. L'usage du droit disciplinaire peut en être affecté dans la mesure où le parti cherche, en règle générale, à conserver ses membres : il n'a pas intérêt à pratiquer une discipline trop rigide afin de ne pas faire fuir les adhérents, ni à prononcer des exclusions trop nombreuses.

Si le pouvoir disciplinaire revêt plusieurs formes et va jusqu'à s'exprimer sous la forme d'un pouvoir coercitif dans les institutions « fermées »¹⁷⁰⁹, dans le parti ce pouvoir se limite à une dimension normative : même dans les partis les plus « clos »

¹⁷⁰⁴ Entretien avec Sylvain Marty, précité.

¹⁷⁰⁵ LEGAL A., BRETHER DE LA GRESSAYE J., *opus cit.*, pp. 152-153.

¹⁷⁰⁶ Là-dessus voir par exemple DESCOT N., « La juridictionnalisation des institutions disciplinaires non juridictionnelles », in ANCEL P., MORET-BAILLY J. (dir.), *opus cit.*, pp. 299-318.

¹⁷⁰⁷ HAURIU M., *Principes de droit public*, Paris, Sirey, 2^e éd., 1916, p. 131.

¹⁷⁰⁸ CHEVALLIER J., « L'analyse institutionnelle », *opus cit.*, p. 40.

¹⁷⁰⁹ *Idem*, p. 42.

vis-à-vis de l'extérieur, les sanctions à l'égard d'un adhérent ont une gamme restreinte allant du blâme à l'exclusion ou à la dissolution lorsqu'il s'agit d'une sanction collective.

2. *La mise en œuvre du principe de légalité*

La maxime traditionnelle *nullum crimen, nulla poena, sine lege* ne peut être appliquée à la lettre en matière disciplinaire, laissant aux autorités qui en ont la charge une plus grande latitude quant à leur pouvoir de sanction. Le principe de légalité des délits et des peines est établi par l'article 111-3 du Code pénal qui dispose que « *nul ne peut être puni pour un crime ou pour un délit dont les éléments ne sont pas définis par la loi, ou pour une contravention dont les éléments ne sont pas définis par le règlement. Nul ne peut être puni d'une peine qui n'est pas prévue par la loi, si l'infraction est un crime ou un délit, ou par le règlement, si l'infraction est une contravention* ». Cette règle a au moins deux justifications juridiques : l'une, d'intérêt public, qui repose sur le pouvoir préventif de la certitude de la sanction, alors que l'autre concerne les garanties de la liberté individuelle par la protection du citoyen contre l'arbitraire du juge¹⁷¹⁰.

Le droit disciplinaire, lui, n'est pas soumis au principe de légalité : « *l'organe qui exerce le pouvoir disciplinaire peut prononcer des sanctions disciplinaires pour tout manquement à l'honneur et aux devoirs [du groupe], qu'il soit ou non prévu par un texte* »¹⁷¹¹. Cependant, l'on constate de la part des juridictions et du législateur une volonté croissante d'appliquer le principe de légalité en matière disciplinaire : ainsi, le décret du 23 décembre 2010 sur le droit disciplinaire dans les prisons, pris en application de la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009, s'efforce « *de satisfaire aux exigences de la légalité* »¹⁷¹². C'est aussi la question de la systématique de l'application du droit disciplinaire qui se trouve posée, comme on va le voir dans ce chapitre.

Les statuts des partis ne prévoient que très rarement des listes précises de sanctions correspondant à des comportements particuliers, exception faite des Verts puis d'EELV qui ont annexé à leur agrément intérieur une « grille des sanctions ».

¹⁷¹⁰ BOULOC B., *Droit pénal général*, Paris, Dalloz, 2011, 22^e éd., coll. Précis, p. 102.

¹⁷¹¹ *Idem*, p. 131.

¹⁷¹² *Idem*, p. 132.

La grille des infractions et sanctions des Verts¹⁷¹³ fait correspondre à une série d'infractions des sanctions individuelles – avertissement, suspension et exclusion définitive- ou collective- sanction financière, mise sous tutelle, dissolution- . Les infractions sont regroupées en quatre catégories et sont différentes selon qu'il s'agit de la première infraction ou d'une « persistance » du comportement incriminé ou bien d'une récidive. La première catégorie d'infraction concerne la « *sincérité de l'adhésion ou l'appartenance* » : elle vise les cas de double appartenance, d'entrisme, de double adhésion, d'usurpation d'identité pour adhésion, d'adhésion fictive ou encore de complicité de ces pratiques. Il est précisé, dans un commentaire adjoint à la grille, que l'infraction est d'autant plus grave « *que l'adhérent a cherché à la dissimuler au mouvement* ». L'entrisme est aussi défini comme une « *action coordonnée ou téléguidée de personnes qui n'affichent pas publiquement leurs objectifs* ». La double adhésion est le fait d'adhérer plusieurs fois, sous un ou plusieurs noms dans plusieurs régions. La deuxième catégorie concerne l'« *exécution des charges et fonctions électives* » et porte sur les cas de cumul interne et externe, la mauvaise exécution délibérée de charge interne, le non reversement des cotisations d'élus, ou le non respect des statuts. La troisième catégorie « *comportement en interne contraire aux valeurs des Verts* » concerne la violence, l'injure à un Vert, la diffamation et l'usage de faux, ainsi que le non-respect des instances, de la démocratie interne et l'altération de la sincérité des votes. Cette catégorie comprend aussi « *l'usurpation de poste et de fonction élective interne* ». La quatrième catégorie, enfin, concerne le « *comportement politique externe* » lorsque celui-ci est « *contraire aux valeurs des Verts* » et à leurs positions ou porte atteinte à leur image ou encore les actions, candidatures et expression publique contre le parti.

Il est précisé que l'appréciation doit se faire au cas par cas pour déterminer la durée nécessaire à la régularisation par l'intéressé de la situation incriminée, en ce qui concerne la suspension des mandats internes et l'interdiction de mandature ou candidature ainsi que la durée de la suspension lorsqu'elle est prononcée.

La teneur des sanctions est elle aussi précisée. L'avertissement, par exemple, est notifié par une décision lue en séance du CNIR, publiée dans les actes nationaux du mouvement, dans les documents d'information « édités par l'instance régionale dont

¹⁷¹³ Cf. annexe n° 8.

dépend la personne avertie » et envoyé aux secrétariats régionaux ; il peut être accompagné d'une suspension ou une révocation de mandat interne, d'une interdiction de mandature ou d'investiture. En ce qui concerne les sanctions collectives, il est précisé que « *les sanctions sont appliquées chaque fois que possible aux responsables de l'instance plutôt qu'à l'instance elle-même* ». La sanction financière consiste à sanctionner une instance régionale « par une privation partielle ou totale des financements nationaux » ou à priver toute instance infra-régionale des financements qu'elle reçoit de l'échelon supérieur. La mise sous tutelle peut être totale ou partielle : elle consiste à mettre l'instance concernée « *sous l'autorité directe de l'instance de l'échelon supérieur* » qui devient sa tutrice ; en cas de non-respect de la tutelle, l'instance est révoquée.

A la lecture de cette grille des sanctions, il apparaît clairement, parmi les infractions individuelles, que les infractions relevant de la catégorie « *comportement politique externe* » sont considérées comme les plus graves : elles sont dès la première infraction sanctionnées par la suspension ou l'exclusion définitive et les cas de persistance ou de récidive entraînent l'exclusion.

B. La discipline des élus

Les partis de masse du début du 20^e siècle exigeront une stricte discipline de la part de leurs élus (1). Après ce détour historique, on verra comment les partis actuels envisagent leur rôle vis-à-vis de la discipline parlementaire (2).

1. Une spécificité des partis de masse

L'intensité de la discipline de vote connaît un « *mouvement de flux et reflux variable, selon la conjoncture politique* »¹⁷¹⁴ : trois phases importantes se sont succédées, d'abord la domination des parlementaires sur le parti, ensuite l'équilibre entre les deux entités puis la domination du parti sur les parlementaires¹⁷¹⁵. A chacune de ces phases correspond un type de parti : les partis fondés sur les comités tels que les partis « conservateurs et modérés » sont caractérisés par la domination des parlementaires¹⁷¹⁶, alors que les partis de masse vont chercher à soumettre leurs élus

¹⁷¹⁴ DUVERGER M., SEURIN J.-L., *opus cit.*, p. 101.

¹⁷¹⁵ DUVERGER M., *opus cit.*, p. 262.

¹⁷¹⁶ Ces partis éprouvent, en effet, des difficultés à soumettre les parlementaires à leur discipline et les sanctions peuvent se révéler contre-productives : ainsi, en 1950, le MRP fait face à une démission collective de membres de son groupe en solidarité avec un député exclu par le parti. GAXIE D., « Les structures politiques des institutions... », *opus cit.*, p. 78.

aux décisions du parti. Maurice Duverger rappelle cependant « *qu'en pratique, les principaux leaders cumulent des mandats électifs dans le pays et des postes directeurs dans le parti* »¹⁷¹⁷.

A l'idée de parti de masse est donc rattachée l'idée de discipline parlementaire : le député élu sous la bannière d'un parti est tenu de respecter les directives de celui-ci. En France, au début du 20^e siècle, un parti tel que la SFIO adhérait à la philosophie du mandat impératif lié à une forte discipline interne : la discipline du parti avait pour objectif de « *subordonner l'action des élus aux décisions des organes statutaires* » et ainsi ne produisait pas seulement « *des effets que l'on pourrait qualifier d'internes, pour assurer la cohérence des positions entre les différents cercles ou harmoniser l'action du groupe parlementaire avec celle des instances dirigeantes* ». Cette idée de la discipline « *correspond aussi à la mise en œuvre d'une conception de la représentation dans laquelle le représentant accepte en quelque sorte de s'abîmer dans la collectivité qu'il exprime. Il se dépouille de sa personnalité propre pour se muer en simple voix du parti, devenant un pur instrument, anonyme et générique* ». Alors, « *la discipline de parti revient à ériger l'élu en un simple rouage dans la chaîne de la représentation de classe* »¹⁷¹⁸.

Les statuts de la SFIO prévoient en 1905 que le candidat investi par le parti doit signer un engagement par lequel « *il promet d'observer les principes du parti et les décisions des congrès nationaux et internationaux* », par la suite, à partir de 1945, cet engagement se limite, pour le candidat, à remettre sa démission au président de l'Assemblée s'il quitte le parti¹⁷¹⁹. En outre, les membres du groupe à l'Assemblée doivent se conformer « *à la tactique du parti* » : le respect de cet engagement est contrôlé par le parti lui-même ; « *chacun des élus parlementaires en tant qu'élu, et l'ensemble du groupe en tant que groupe relève du contrôle du conseil national* »¹⁷²⁰. Cette discipline est exercée par la commission nationale des conflits et par le congrès à la demande des instances dirigeantes du parti et les sanctions vont du simple

¹⁷¹⁷ DUVERGER M., *opus cit.*, p. 262.

¹⁷¹⁸ ROSANVALLON P., *Le peuple introuvable*, *opus cit.*, pp. 263-264.

¹⁷¹⁹ Cependant Maurice Duverger soulève le caractère purement symbolique de cette disposition. DUVERGER M., *opus cit.*, p.280.

¹⁷²⁰ Statuts de la SFIO, cités par CASTAGNEZ N., « Discipline partisane et indisciplines parlementaires », *Parlement[s]*, *Revue d'histoire politique*, n° 6, 2006/2, pp. 43 et s.

avertissement « *privé ou public* » à l'exclusion, cette dernière peine recouvrant un caractère particulièrement symbolique lorsqu'elle est collective¹⁷²¹.

Dans l'entre-deux-guerres, la relation entre les parlementaires et le parti socialiste est particulièrement tendue : le conseil national en 1933 demande aux parlementaires d'envoyer au parti un « engagement de fidélité » alors que vingt-huit députés sont exclus pour ne pas avoir voté contre un article du budget allant à l'encontre des positions du parti¹⁷²². Cette tension entre le parti et ses élus est illustrée par l'exemple d'un député qui demande aux membres du congrès de sa fédération « *de ne pas toujours tenir en laisse leurs élus* »¹⁷²³. Les liens disciplinaires entre les élus et le parti varient, non seulement en fonction du contexte politique, mais aussi du contexte géographique : dans la fédération socialiste de la Seine, la « *mise sous tutelle des élus* » est très forte parce que « *les instances nationales de la SFIO sont géographiquement voisines* »¹⁷²⁴.

Après la Seconde guerre mondiale, s'ouvre une période durant laquelle le groupe parlementaire, désormais sous le contrôle du comité directeur du parti, cherchera à obtenir davantage d'indépendance et des solutions intermédiaires- telles que délibération entre le groupe et le parti ou liberté de vote admise dans des cas spécifiques- vont être expérimentées traduisant la volonté « *d'un parti qui cherche à réguler au mieux la tension entre l'idéal de ses principes et les impératifs de son action parlementaire* »¹⁷²⁵.

Au niveau municipal, dans les villes où le parti socialiste est bien implanté, le parti impose sa discipline et ses règles aux élus locaux, maire y compris. Dès le début du 20^e siècle, pour contraindre les élus, différents instruments sont utilisés par le parti, tels que les démissions en blanc ou l'obligation de se livrer à des comptes rendus de mandat mais surtout le « *contrôle de la section sur les ordres du jour et les délibérations du conseil municipal* ». En 1906, le conseil national de la SFIO règle

¹⁷²¹ *Ibidem*. L'auteur écarte le cas connu de l'exclusion collective de 83 parlementaires ayant accordé les pleins pouvoirs au Maréchal Pétain le 10 juillet 1940 car aucune consigne de vote n'avait été donnée.

¹⁷²² CHAMOULARD A., *Les maires socialistes en France dans l'entre-deux-guerres : une expérience réformatrice du pouvoir ?*, Thèse d'histoire, Ecole doctorale de Sciences po, septembre 2010, p. 472.

¹⁷²³ *Idem*, p. 435.

¹⁷²⁴ *Idem*, p. 437.

¹⁷²⁵ CASTAGNEZ N., *opus cit.*, p. 47.

« *les rapports entre les élus et les sections du parti* » et impose par exemple aux élus municipaux de « *s'abstenir de participer aux cérémonies officielles ou patriotiques* » et « *d'éviter toutes relations avec les représentants du pouvoir central* » comme les préfets ou les ministres. Lorsqu'elles sont respectées, ces injonctions du parti ont pour conséquence de faire que « *le mandant du parti socialiste domine sur l' élu local* »¹⁷²⁶. Très rapidement cependant, les maires vont s'émanciper de la tutelle du parti qui se retrouve, quant à lui, dans les villes où il est au pouvoir, de plus en plus dépendant de l'institution municipale, ce qui explique notamment l'absence de véritables sanctions disciplinaires à l'égard des maires qui choisissent d'accorder la priorité aux exigences de leur fonction sur les règles du parti.

2. *La discipline des partis sur leurs élus aujourd'hui*

Inscrits dans la continuité de la tradition des partis de masse, les statuts du PCF et du PS organisent le contrôle du parti sur les élus¹⁷²⁷ : certains principes que l'on vient d'évoquer, comme l'engagement sur l'honneur du candidat à démissionner s'il quitte le parti¹⁷²⁸, demeurent.

Il peut être imposé aux élus de fonctionner en bonne entente avec le parti : les statuts du PCF disposent que « *la coopération et l'échange entre les élus communistes et les différentes instances du parti à tous les niveaux- dans le respect de l'indépendance de chacun- contribuent à enrichir la réflexion, les propositions et l'efficacité des uns et des autres* »¹⁷²⁹. Les statuts du PS mentionnent, quant à eux, la possibilité d'une « *délibération commune du conseil national et des groupes parlementaires* »¹⁷³⁰.

Au PS, est prévu un contrôle particulier des activités mais aussi des votes des parlementaires, comme l'indique l'intitulé de l'article 11.11 des statuts : « *contrôle des actes des parlementaires* » dont le fonctionnement a déjà été évoqué¹⁷³¹. La détermination de la ligne politique incombe au parti : les parlementaires sont tenus de se conformer « *à la tactique* » du parti et de respecter ses règles internes, « *en toutes*

¹⁷²⁶ LEFEBVRE R., « Le socialisme français soluble dans l'institution municipale ? Forme partisane et emprise institutionnelle : Roubaix (1892-1983) », *RFSP*, 2004/2 Vol. 54, pp. 244-245.

¹⁷²⁷ Ainsi, les statuts de partis comme l'UMP ou EELV ne font pas mention des rapports disciplinaires entre le parti et les groupes parlementaires ou les élus.

¹⁷²⁸ *Statuts du PS*, art. 9.3.

¹⁷²⁹ *Statuts du PCF*, précités, art. 19.

¹⁷³⁰ *Statuts du PS*, art. 7.10.

¹⁷³¹ *Cf. supra*.

circonstances, ils doivent respecter la règle de l'unité de vote de leur groupe »¹⁷³². Les statuts du parti traitent du fonctionnement des groupes parlementaires : le groupe socialiste est « *composé exclusivement des membres du parti* »¹⁷³³ et, en son sein, tous les parlementaires « *ont un droit égal à la discussion et au vote dans toutes les réunions tenues tant à l'Assemblée qu'au Sénat* »¹⁷³⁴ ; il est aussi intégré au bilan du parti car « *un chapitre spécial du rapport général d'activité est obligatoirement consacré, tous les trois ans, au rapport d'activité du groupe socialiste au parlement et à celui de la délégation française au parlement européen* »¹⁷³⁵. Ce contrôle sur le fonctionnement du groupe se retrouve au PCF dont les statuts disposent que « *dans chacune des assemblées, les élus communistes décident, seuls ou avec des partenaires, de constituer un groupe qui élit son ou sa responsable de groupe, ou son collectif d'animation* »¹⁷³⁶. Les règles de fonctionnement interne des groupes¹⁷³⁷, « *rouages essentiels de la vie parlementaire* »¹⁷³⁸, varient : elles peuvent n'être que coutumières ou faire l'objet d'un règlement intérieur. Pendant « parlementaire » de la question de la discipline de vote imposée par les partis à leurs députés, la question de la discipline de vote au sein des groupes dépend à son tour du mode de fonctionnement et des traditions du groupe en question.

Au PS, il est précisé que la règle de « *l'unité de vote* » s'applique aussi aux groupes d'élus dans les collectivités territoriales qui, s'ils l'enfreignent « *peuvent être traduits devant la commission fédérale des conflits dont dépend leur fédération, par les soins des sections ou des fédérations intéressées* »¹⁷³⁹ ; le premier secrétaire de l'échelon correspondant siège de droit aux réunions du groupe socialiste et les premiers secrétaires fédéraux et le secrétaire régional participent de droit aux réunions du groupe socialiste au conseil régional.

¹⁷³² *Statuts du PS*, précités, art. 9.6.

¹⁷³³ *Idem*, art. 9.4.

¹⁷³⁴ *Idem*, art. 9.5.

¹⁷³⁵ *Idem*, art. 9.8.

¹⁷³⁶ *Statuts du PCF*, précités, art. 19.

¹⁷³⁷ Régis par les articles 19 à 23 du Règlement de l'Assemblée nationale et le chapitre 2 du Règlement du Sénat.

¹⁷³⁸ AVRIL P., GICQUEL J., *Droit parlementaire*, Paris, Montchrestien, 3^e éd., coll. Domat, 2010, p. 94.

¹⁷³⁹ *Idem*, art. 9.9.

Par le biais des « déclarations politiques », les groupes parlementaires peuvent cependant prendre plus ou moins de distance avec les partis politiques dont sont originaires leurs députés, et ces déclarations évoluent au gré du contexte politique¹⁷⁴⁰. Par ailleurs, en pratique, le contrôle du parti est loin d'être celui décrit par les statuts car, au PS, « *l'investissement des instances dirigeantes par les parlementaires et, plus précisément les députés, induit un contournement de fait de la hiérarchie partisane statutaire* »¹⁷⁴¹.

§2. *Le rôle de la discipline dans l'histoire du PCF*

La discipline de parti est considérée comme une exigence structurelle forte dès la création du PCF, au point de constituer un élément de son identité (A) ; l'importance prise par la discipline est également due au fait qu'elle a été longtemps instrumentalisée (B).

A. La discipline, élément de l'identité du parti

La discipline a eu un rôle central dans la vie du parti (1) et renforcé considérablement l'emprise du parti sur ses membres (2).

1. Le rôle central de la discipline

Le PCF est un parti dont on peut dire que « *les règles qui ordonnent son fonctionnement ne sont pas seulement un cadre* » mais surtout « *un élément constitutif de l'identité* » du parti¹⁷⁴².

En adhérant à la IIIe Internationale, le PCF souscrit aux principes énoncés par les célèbres « 21 conditions » d'adhésion : la douzième précise que « *le parti communiste ne pourra remplir son rôle que s'il est organisé de la façon la plus centralisée, si une discipline de fer confinant à la discipline militaire y est admise, et si son organisme central est muni de larges pouvoirs, exerce une autorité incontestée, bénéficie de la confiance unanime des militants* ». Lorsque le principe dit du « centralisme démocratique », défini dans cette douzième condition devient effectif dans les statuts du PCF, lors du congrès de 1926, l'article 6 des statuts énonce que découlent de ce principe : « *acceptation obligatoire des décisions des organes supérieurs du parti par*

¹⁷⁴⁰ Sur ce point, en ce qui concerne la Ve République voir HERMEL A., *La discipline...*, *opus cit.*, pp. 197-202.

¹⁷⁴¹ BARBONI T., « Dos à dos : l'impossible coopération entre le parti socialiste et son groupe à l'Assemblée nationale », *Parlement[s]*, *Revue d'histoire politique*, n° 12, 2009/2, p. 154.

¹⁷⁴² LAVABRE M.-C., PLATONE F., *opus cit.*, p. 20.

les organes inférieurs, sévère discipline, exécution rapide et ponctuelle des décisions de l'exécutif de l'IC et des organes dirigeants du parti »¹⁷⁴³. La discipline est donc revendiquée comme un élément identitaire et constitutif fort de l'institution.

Si l'accent mis sur la discipline a pu paraître excessif et être utilisé pour éloigner les « sociaux-démocrates », pour Georges Lavau « *ce qui était en 1920 exagération voulue représente exactement, soixante ans plus tard, le fonctionnement réel du PCF* »¹⁷⁴⁴. Cependant, l'idée de discipline connaîtra des évolutions : en 1936, il est précisé dans les statuts que celle-ci est « *librement consentie par tous les communistes et fait la force de leur parti* »¹⁷⁴⁵ ; une conception « traditionnelle » et « constante » au PCF tend, en effet, à accréditer la thèse « *que l'application et le respect de la discipline interne résultent de la seule et unique volonté des adhérents du parti* »¹⁷⁴⁶. C'est de cette sorte de volontarisme que semble découler la justification de la pratique de « l'autocritique » au sein du parti. Cet acte, « *aveu d'une faute* », est « *toujours acte de contrition* » au travers duquel se joue un processus particulier : « *l'individu s'est trompé, et le parti, ou tel dirigeant, lui a montré son erreur, l'a aidé, l'a fait progresser et dans un même mouvement, le sujet se blâme, s'humilie et glorifie son parti* ». En outre, le parti a, un temps, encouragé la pratique de la délation qui consistait à rapporter à un supérieur « *l'inconduite d'un camarade, de signaler des amitiés prohibées, des lectures douteuses, des réflexions hétérodoxes, voire des esquisses possibles de constitution de fractions* » au nom de la « *vigilance révolutionnaire* »¹⁷⁴⁷.

2. L'emprise du parti sur ses membres

Jeannine Verdés-Leroux assimile le PCF à une « *institution totale* » au sens de Erving Goffman¹⁷⁴⁸ car s'y retrouvent « *la quasi-totalité des caractéristiques de fonctionnement du parti communiste* » et parmi celles-ci « *les rapports obligés entre les membres, les rites d'initiation, le processus d'installation, les techniques de manipulation et de mortification* ». Le parti, à l'inverse des autres institutions totales,

¹⁷⁴³ Article 6 C des statuts du PCF de 1926, cités par PANNETIER C., *Les exclusions hors du Parti Communiste Français*, Thèse de Sciences Politiques, Amiens, 1987, p. 103.

¹⁷⁴⁴ LAVAU G., *A quoi sert le parti communiste français ?*, Paris, Fayard, 1981, p. 181.

¹⁷⁴⁵ PANNETIER C., *opus cit.*, p. 113.

¹⁷⁴⁶ *Idem*, p. 118.

¹⁷⁴⁷ VERDES-LEROUX J., « Le Parti Communiste Français. Une institution totale auto-perpétuée », *opus cit.*, pp. 45- 46.

¹⁷⁴⁸ GOFFMAN E., *Asiles*, Paris, Editions de Minuit, 1968.

n'a pas recours à des mesures coercitives pour maintenir les individus en son sein et leur faire accepter ses exigences, mais n'a recours qu'à leur « *pur consentement* »¹⁷⁴⁹ : les exigences sont ainsi « *intériorisées* » par les militants ainsi que certaines dispositions telles que le « *respect absolu de l'autorité suprême qu'incarne la direction du parti* » ou « *la sacralisation des dirigeants de l'URSS* » et « *la croyance en un futur parfait, que l'URSS préfigure d'ores et déjà* »¹⁷⁵⁰.

Le militant doit être avant tout communiste : « *toutes les autres appartenances s'effaçaient derrière la seule définition de communiste* »¹⁷⁵¹. L'accomplissement de tout ce qui est nécessaire pour atteindre le but ultime de la réalisation de la société socialiste « *justifie tous les renoncements, toutes les soumissions* »¹⁷⁵² aux yeux des dirigeants et des militants. Ces sacrifices se traduisent par une modification des rapports à la famille, le parti se substituant peu à peu à la famille du militant et ne laissant à celle-ci qu'une part congrue¹⁷⁵³. Le parti s'attache par ailleurs, à contrôler strictement la vie amoureuse et intime de ses membres : on peut lire parmi les motifs d'exclusion invoqués dans les conclusions d'une commission d'enquête du parti en 1952 : « *coalition sentimentale et même sexuelle* », « *vie dissolue* » ou encore « *mœurs légères* »¹⁷⁵⁴.

Le contrôle du parti sur les individus ne s'exerce pas uniquement sur leur comportement et leurs actions : il est poussé à l'extrême jusqu'à la constitution d'une base de données élaborée minutieusement à l'aide d'un système de fichage consignait des informations relatives à la vie personnelle et politique des militants les plus investis¹⁷⁵⁵.

Les règles mises en place au sein du parti vont accroître son isolement et augmenter son emprise sur ses membres : elles instaurent « *des barrières aux échanges avec l'extérieur* » qu'il s'agisse d'interdits concernant des journaux ou des personnes¹⁷⁵⁶.

¹⁷⁴⁹ VERDES-LEROUX J., *opus cit.*, p. 35.

¹⁷⁵⁰ LAZAR M., *opus cit.*, p. 37.

¹⁷⁵¹ VERDES-LEROUX J., *opus cit.*, p. 37.

¹⁷⁵² *Idem*, p. 36.

¹⁷⁵³ *Idem*, p. 40.

¹⁷⁵⁴ Conclusions de la commission d'enquête sur les exclusions visant un groupe d'adhérents dont Marguerite Duras, en date du 24 janvier 1952, in STREIFF G., *Procès stalinien à Saint-Germain-des-Prés*, Paris, Syllepse, 1999, pp.117- 121.

¹⁷⁵⁵ KRIEGEL A., *opus cit.*, p. 162.

¹⁷⁵⁶ VERDES-LEROUX J., *opus cit.*, p. 37.

B. L'instrumentalisation du pouvoir disciplinaire

Le droit disciplinaire et en particulier la pratique de l'exclusion (1) sera un outil aux mains de la direction du parti ; son instrumentalisation est poussée à l'extrême lors des « procès », véritables mises en scène du droit partisan (2).

1. L'exclusion

L'élément qui ressort des différents témoignages d'anciens membres du parti est l'imprévisibilité de la sanction, l'exclusion étant alors un instrument aux mains de la direction pour asseoir son autorité ou renforcer sa ligne politique. Ainsi, on constate « *pour la quasi-totalité des exclusions, des motifs officiels, aisément repérables dans le discours communiste, et des motifs officieux, qui, occultés volontairement par la direction du parti, cachent généralement les véritables raisons de l'élimination* »¹⁷⁵⁷. Une étude de l'évolution des motifs d'exclusion depuis 1920 a montré qu'ils sont le reflet « *des préoccupations politiques du parti* » et « *revêtent un aspect conjoncturel* »¹⁷⁵⁸ sous couvert notamment de l'accusation de « *travail fractionnel* », accusation justifiée par la direction par la préservation de l'unité du parti nécessaire à son efficacité. Ces exclusions, par ailleurs, ne respectent qu'imparfaitement les procédures décrites par les statuts, leur choix relevant souvent « *du choix discrétionnaire* » de la direction. Ces procédures recèlent de nombreuses « *zones d'ombres* » et l'on assiste à « *la formation de règles coutumières non absolues, très mouvantes, car purement circonstancielles, qui permettent de répondre de façon adéquate aux situations les plus exceptionnelles* »¹⁷⁵⁹.

L'usage particulier du pouvoir disciplinaire pendant la guerre d'Algérie sera révélateur de la manière dont la direction du parti utilise alors la discipline afin d'imposer sa ligne politique « *légaliste* ». On assiste à une véritable « *codification du militantisme* » qui consiste à interdire certaines formes d'engagement comme la désertion, la désobéissance militaire, ou l'engagement dans les réseaux clandestins¹⁷⁶⁰. C'est ainsi que le parti qui s'est prononcé contre l'activité menée par les « *porteurs de valises* » dès 1956 a sanctionné ceux-ci par l'exclusion quand il ne

¹⁷⁵⁷ PANNETIER C., *opus cit.*, p. 327.

¹⁷⁵⁸ *Idem*, p. 329.

¹⁷⁵⁹ *Idem*, p. 345.

¹⁷⁶⁰ CODACCIONI V., *Punir les opposants. Une sociologie historique des " procès politiques " : les interactions répressives entre le PCF et l'Etat (1947-1962)*, Thèse de doctorat en science politique, Université de Paris 1, 2011, p. 426.

parvenait pas à les pousser à la démission. Cependant, en pratique on constate « *une gradation des sanctions en fonction du degré de risque perçu pour le parti et en particulier en fonction de la visibilité des actions clandestines* »¹⁷⁶¹ : lorsque ces militants se font arrêter, le parti va plus loin que la seule exclusion en dénonçant leur activité et en interdisant parfois aux avocats communistes de les défendre. La frontière entre ce qui est permis et interdit évolue dans le parti « *au gré des moments critiques [...] et des actions militantes menées par ses membres* »¹⁷⁶² : on voit là que le parti se sert de la discipline comme d'un élément au service de l'affirmation de sa ligne politique.

2. Les procès : le droit mis en scène

La pratique des « procès » par le PCF est une importation du modèle des procès soviétiques ; elle s'en distingue cependant par un point essentiel : le procès en URSS n'est pas qu'un procès politique car il entre de fait « *dans le cadre du dispositif répressif et pénal de l'Etat soviétique* »¹⁷⁶³. Aboutissant systématiquement à l'exclusion¹⁷⁶⁴ « *qu'il consacre et entérine* », le procès remplit plusieurs fonctions au PCF : il a un rôle « *d'épuration* », de « *renforcement qualitatif de l'unité du parti* », « *d'exemplarité* » par son effet dissuasif, de « *test de la fidélité des militants* » et de « *mise à l'épreuve de la pureté idéologique* » du parti¹⁷⁶⁵. On voit ainsi que, poussée à son degré extrême, la discipline interne a bien d'autres objectifs que de seulement faire respecter les règles du parti et assurer ainsi l'effectivité de son ordre juridique interne.

Il y a eu au PCF, depuis sa création, beaucoup plus d'exclusions que de procès puisque l'on ne compte que cinq procès : l'affaire Barbe-Celor en 1931, l'affaire Doriot en 1934, l'affaire Marty-Tillon en 1952, l'affaire Lecoœur en 1953 et, enfin, l'affaire Servin-Casanova en 1961 ; cependant, ceux-ci ont marqué l'histoire du parti par l'importance des procédures mises en œuvre et leur fort poids symbolique. Les procédures étaient particulièrement longues : le procès Lecoœur s'étend sur une période de vingt-cinq mois¹⁷⁶⁶. La procédure n'est donc pas systématique et son

¹⁷⁶¹ *Idem*, p. 444.

¹⁷⁶² *Idem*, p. 481.

¹⁷⁶³ PANNETIER C., *opus cit.*, p. 192.

¹⁷⁶⁴ L'exclusion est, comme dans tous les partis la peine la plus haute. Il s'agit en l'espèce d'exclusion du parti ou des instances dirigeantes du parti.

¹⁷⁶⁵ PANNETIER C., *opus cit.*, p. 189.

¹⁷⁶⁶ *Idem*, p. 198.

déclenchement semble obéir à des intérêts strictement politiques ; sa mise en œuvre demande, par ailleurs, une grande préparation et une mobilisation très importante de l'appareil.

Dans les cinq affaires concernées, les procès ont tous mis en cause des adhérents ayant de hautes responsabilités dans le parti : c'est pourquoi ces procès se tiennent « *dans le cadre des instances dirigeantes du parti- généralement le bureau politique-, devant lesquelles sont traduits les accusés parce qu'ils sont membres de ces instances* » ; l'accusé est jugé par ses « pairs ». Ces procès font l'objet d'« *un montage soigneusement élaboré, d'un scénario savamment étudié* », l'ensemble de leur déroulement apparaissant, avant même la mise en accusation, comme « *planifié* » par la direction du parti¹⁷⁶⁷. Après une « *phase d'instruction secrète* » qui permet à la direction du parti de « *consolider le scénario de l'accusation et de distribuer les rôles dévolus aux accusateurs* », commence la « *phase publique du procès* » qui peut prendre différentes formes comme « *le retrait immédiat de responsabilités* » ou la « *mutation* », la « *convocation ayant au moins apparemment un caractère secret aux fins de comparution non moins secrète, devant un haut dirigeant de l'appareil* » ou tout simplement « *l'isolement progressif du militant autour duquel ses anciens camarades font le vide* »¹⁷⁶⁸. Ensuite, vient la phase de l'interrogatoire de l'accusé qui peut être très longue et au cours de laquelle sont exposées les accusations et les preuves de celles-ci et qui aboutit à la sanction : l'exclusion. Pendant toute la durée de la procédure, la direction du parti peut recourir à des « *dégradations symboliques* » comme le « *retrait des privilèges et rétributions offertes par le parti à ses dirigeants* » ou l'« *interdiction d'apparaître en public et de prendre la parole* » mais aussi la « *fouille du logement personnel et la subtilisation de documents* » ou les pressions et chantages sur l'entourage de l'accusé¹⁷⁶⁹. Davantage encore qu'une exclusion, le parti pratique alors un véritable bannissement politique par la publicité qui entoure la procédure et qui vise à créer méfiance et hostilité à l'égard de l'exclu.

¹⁷⁶⁷ *Idem*, p. 200.

¹⁷⁶⁸ *Idem*, pp. 207-208.

¹⁷⁶⁹ *Idem*, p. 213.

En 1978, alors que le parti entame un mouvement de rupture avec le stalinisme, Georges Marchais, alors secrétaire général du PCF, annonce la fin des exclusions contre les contestataires¹⁷⁷⁰.

Au-delà de ce rôle très politique du droit disciplinaire, on va voir qu'il est aussi, dans les partis, un droit négocié.

Section 2. Le droit disciplinaire partisan : un droit négocié

Le droit disciplinaire dans les partis n'est appliqué de manière rigoureuse que dans certaines situations et son application prend, la plupart du temps, en considération d'autres critères que la seule règle statutaire. Cela a pour conséquence de rendre l'exercice du pouvoir disciplinaire peu prévisible, en le confinant parfois à l'arbitraire, qu'il soit exercé par les instances de direction du parti ou par des organes spécifiques. Ainsi, à l'usage fluctuant du pouvoir de sanction (§1), s'ajoute le dysfonctionnement des instances de résolution des conflits et de contrôle (§2).

§1. L'usage fluctuant du pouvoir de sanction

Le pouvoir de sanction est utilisé de manière inégale en fonction des situations particulières et du contexte politique. Après avoir exposé les cas classiques de mise en œuvre du pouvoir de sanction (A), on verra que la sanction dans les partis politiques est utilisée comme variable d'ajustement (B).

A. La mise en œuvre du pouvoir de sanction

Le pouvoir disciplinaire est protéiforme et les sanctions ainsi que leurs causes variées. De plus, la mise en œuvre du pouvoir disciplinaire n'est pas systématique. La sanction la plus répandue dans les partis est celle de la dissidence (1) sur laquelle on s'arrêtera avant de présenter les autres types d'infractions aux statuts entraînant des sanctions (2).

¹⁷⁷⁰ LAVAU G., *opus cit.*, p. 208.

1. *La sanction de la dissidence*

La sanction de la dissidence est, dans tous les partis, la plus prévisible (a) et peut avoir pour conséquence des vagues massives d'exclusions ou de suspensions (b).

a) *Une sanction prévisible*

En présentant une candidature dissidente à l'occasion d'une élection, le candidat est considéré comme s'étant placé de lui-même hors de son parti : ce comportement est le plus souvent sanctionné par l'exclusion. Si, en droit, l'adjectif dissident rappelle les systèmes totalitaires au sein desquels il désigne « *tout opposant au régime* »¹⁷⁷¹, cette expression est reprise pour qualifier les candidats qui se présentent à une élection contre le candidat investi par leur parti. Cette situation se retrouve dans toutes les élections, qu'elles se déroulent au scrutin de liste ou au scrutin uninominal, et dans tous les partis, bien que les candidatures dissidentes soient plus fréquentes dans les partis dont les candidats ont une chance de remporter l'élection. Elle résulte de concurrences intra-partisanes ; il peut aussi s'agir d'un candidat sortant qui refuse d'abandonner son mandat ou encore d'un mauvais accueil à l'échelon local d'alliances ou d'accords électoraux élaborés au niveau national.

Les statuts du PS prévoient cette situation et sa sanction : « *lorsqu'un adhérent du parti est candidat à un poste électif pour lequel les instances régulières du parti ont investi un autre candidat, le conseil national - saisi par l'une des parties en cause- constate que l'indiscipliné s'est lui-même mis en dehors du parti et le répute exclu* »¹⁷⁷². Cette situation est également prévue par les statuts de l'UMP bien qu'ils l'évoquent en des termes moins précis puisqu'ils disposent que « *dans les trois mois qui précèdent et dans le mois qui suit chaque élection, le bureau politique peut prononcer à l'encontre d'un adhérent, quelle que soit sa situation, l'une des sanctions prévues par les statuts, s'il a enfreint les décisions prises en matière de candidature ou d'investiture* »¹⁷⁷³. C'est aussi la seule situation « d'urgence » spécifiée dans les statuts du Modem dont l'article relatif à la discipline énonce qu' « *en cas d'urgence, et en particulier en cas de non respect des décisions d'investiture prévues à l'article 18, le comité de conciliation et de contrôle peut*

¹⁷⁷¹ « Dissident » in CORNU G., *opus cit.*

¹⁷⁷² *Statuts du PS*, précités, art. 11.19.

¹⁷⁷³ *Statuts de l'UMP*, précités, art. 34.

prononcer la suspension provisoire d'un adhérent »¹⁷⁷⁴. Au PCF, le candidat qui se maintient alors qu'un autre a reçu l'investiture du parti peut voir ses droits « suspendus » par les instances du niveau concerné par l'élection¹⁷⁷⁵.

Les candidatures dissidentes sont ainsi appréhendées de manière sensiblement différente selon les partis : alors qu'au PS l'exclusion apparaît comme une peine « *latae ferendae* » à l'image de certaines peines du droit canonique, la suspension n'est que facultative dans un parti comme le PCF.

b) Des sanctions « par vagues »

La sanction d'une candidature dissidente est une sanction individuelle, qui peut toucher un candidat ou tous les candidats d'une liste et l'on peut assister, à l'occasion d'élections au cours desquelles les dissidences ont été nombreuses à des sanctions « massives ».

Lors des élections municipales et cantonales de 2008, par exemple, 89 adhérents de l'UMP ont été sanctionnés pour avoir présenté une candidature dissidente : dans un courrier adressé au bureau politique, son secrétaire général affirme que le parti « *a décidé de marquer son attachement au respect de la discipline élémentaire dans une compétition électorale* » tout en tâchant cependant « *dans un souci d'apaisement, de proportionner les sanctions au regard de la gravité des actes en ne prenant aucune mesure définitive* » ; aucune exclusion n'a ainsi été prononcée, les sanctions s'étendant de un à trois ans de suspension du parti. Une députée qui s'était maintenue dans une triangulaire contre le candidat soutenu par l'UMP, faisant ainsi perdre à son parti la ville de Metz qui avait toujours été dirigée par la droite depuis l'instauration du suffrage universel en 1848, a été sanctionnée par la peine maximale, c'est-à-dire trois ans de suspension du parti¹⁷⁷⁶ ; d'autres, comme le candidat dissident dans le 16^e arrondissement de Paris n'ont été sanctionnés que d'un an de suspension, les « têtes » de liste ayant souvent été sanctionnées plus lourdement que leurs colistiers. Cependant la seule observation des différentes sanctions ne permet pas de découvrir le principe qui a guidé leur graduation : à Paris, par exemple, des dissidents ont été suspendus un an, à la fois dans des arrondissements où la droite avait peu de chances

¹⁷⁷⁴ *Statuts du Modem* adoptés par le congrès du 12 décembre 2010, art. 20. Il s'agit d'une disposition qui a été ajoutée à la version des statuts antérieurs qui n'évoquaient pas explicitement ce type d'infraction aux statuts.

¹⁷⁷⁵ *Statuts du PCF*, précités, art. 18.3

¹⁷⁷⁶ « Dissidence UMP : Zimmermann et Teullé punis, Lebel pardonné », *AFP*, 10 avr. 2008.

de perdre ou de gagner à l'image des 16^e et 20^e arrondissements. Le choix de la sanction paraît donc être influencé par la personnalité du dissident et le contexte politique local.

A l'occasion des élections législatives de 2012, des candidats issus du PS se sont présentés face aux candidats communs investis par le PS et EELV suite à l'accord électoral conclu entre les deux formations : ils ont été systématiquement exclus du parti. En outre, des sanctions peuvent être prises à l'encontre de simples adhérents qui ont soutenu un candidat dissident pendant la campagne : la commission des conflits a été saisie après les élections législatives pour se prononcer sur des cas de secrétaires de section et de militants qui ont participé à la campagne de candidats dissidents ou se sont opposés aux candidats investis par le PS dans deux circonscriptions de Haute-Garonne.

2. *Les autres infractions aux statuts*

Sans prétendre à l'exhaustivité, on évoquera les situations typiques qui entraînent des sanctions disciplinaires, individuelles (a) ou collectives (b).

a) *Les sanctions individuelles*

Certaines pratiques sont assimilées par le PS à des dissidences, conduisant le parti à considérer que leurs auteurs se sont « exclus de fait » du parti : c'est la situation dans laquelle s'est trouvé, par exemple, Bernard Kouchner en acceptant de participer au gouvernement de François Fillon après l'élection présidentielle de 2007, devenant, de ce fait, un « ministre d'ouverture ». Alors que ce cas de figure n'est pas prévu par les statuts, le premier secrétaire du PS de l'époque, François Hollande expliquait cette exclusion « *de fait* » par le principe de la solidarité gouvernementale à laquelle va être tenu le nouveau ministre et qui le conduira à « *soutenir la droite contre les candidats socialistes aux législatives* »¹⁷⁷⁷. Le même sort a été réservé aux adhérents devenus membres des cabinets ministériels du « gouvernement Fillon » : un adhérent du parti qui a intégré le cabinet d'une ministre a reçu de la direction du parti un courrier l'informant que ce choix le plaçait « *de fait dans un statut de démissionnaire au regard des statuts et du règlement intérieur du parti* »¹⁷⁷⁸.

¹⁷⁷⁷ MANDRAUD I., « Hollande exclut Kouchner du PS et perd Jouyet, un ami de "30 ans" », *Le Monde*, 15 mai 2007.

¹⁷⁷⁸ Courrier du secrétaire national aux fédérations et du président du bureau national daté du 19 novembre 2007.

On peut citer aussi les alliances électorales qui ne sont pas reconnues ou acceptées par le parti, formées notamment pour conquérir la majorité au sein d'une assemblée délibérante comme un conseil municipal ou un conseil régional. Parmi les cas les plus emblématiques, on peut citer les élections régionales de 1998, à l'occasion desquelles Charles Millon, Jacques Blanc et Charles Baur ont été élus présidents de leur conseil régional grâce aux voix des conseillers régionaux du FN : l'UDF a choisi de les exclure, le président du parti déclarant que par cette alliance ceux-ci « *se sont placés, de leur propre fait, en dehors de l'UDF* »¹⁷⁷⁹.

Un autre type de comportement incite les partis à sanctionner rapidement leurs auteurs : la tenue de propos racistes ou discriminatoires. Une candidate suppléante aux élections cantonales de 2011 sous l'étiquette de l'UMP a été sanctionnée par son parti d'une « *suspension à effet immédiat* » après la diffusion répétée sur les réseaux sociaux de propos à caractère raciste, le parti précisant que « *la direction de l'UMP se désolidarise totalement des propos indignes tenus de manière répétée* »¹⁷⁸⁰. Après la publication dans la presse d'une photo montrant un conseiller régional de la région Rhône-Alpes, membre du comité central du FN, faisant le salut hitlérien devant un drapeau nazi, la présidente du parti a pris la décision, en avril 2011, de l'exclure alors que la commission des conflits du parti s'était prononcée pour ne le sanctionner que d'un simple blâme.

Ces exclusions interviennent dans des contextes politiques particuliers, notamment les périodes électorales au cours desquelles les partis doivent particulièrement soigner leur image ; le dernier cas cité intervient aussi moins de trois mois après la prise de fonction de la présidente du FN dont l'un des objectifs est de modifier la perception de son parti dans la perspective de l'élection présidentielle.

b) Les sanctions collectives

Certaines sanctions visent un échelon local entier du parti comme les sections ou comités locaux et les fédérations : ce sont la mise sous tutelle et la dissolution¹⁷⁸¹.

Ces sanctions, compte tenu de leur importance, souvent prises après une procédure plus longue que les sanctions individuelles, sont plus rares. Après la remise

¹⁷⁷⁹ « L'UDF a engagé formellement, mercredi 1^{er} avril, la procédure d'exclusion de Charles Millon, Jacques Blanc et Charles Baur », *Le Monde*, 3 avril 1998.

¹⁷⁸⁰ Communiqué de l'UMP.

¹⁷⁸¹ *Cf. supra.*

d'un rapport d'enquête interne, le PS a décidé, en juin 2012, la mise sous tutelle des instances de direction de la fédération du Pas-de Calais¹⁷⁸². Le bureau national du parti a, en effet, « constaté des dysfonctionnements lourds de sections dans une partie du département » qui sont « devenues autonomes de leur fédération » : le rapport souligne « l'incapacité de la direction de la fédération à faire respecter les règles du parti, tant en ce qui concerne le débat démocratique, le fonctionnement des sections, les désignations des candidats, la parité, la diversité, les accords avec les partenaires » ; la direction du parti affirme vouloir « s'appuyer sur l'ensemble des nombreux élus et militants qui veulent faire vivre la rénovation dans cette grande fédération pour retrouver rapidement des pratiques conformes à nos règles démocratiques »¹⁷⁸³, ce qui va passer par la mise sous tutelle de la fédération. Si la fédération de l'Hérault a, elle aussi, été mise sous tutelle par le PS, en septembre 2010, cette sanction n'en demeure pas moins exceptionnelle. A l'UMP, à la suite de la démission du secrétaire départemental de la fédération de l'Isère due à la découverte de graves irrégularités dans les fichiers des adhérents de la fédération, cette dernière a été mise sous tutelle par la direction du parti en novembre 2010 afin de mettre à jour l'ensemble du fichier avant de réorganiser des élections internes¹⁷⁸⁴.

La dissolution est une sanction sévère qui vise à répondre à des situations que le parti juge particulièrement graves. La 11^e section de l'Hérault du PS, dite « hors sol » car elle n'était attachée ni à un secteur géographique, ni à une entreprise, a ainsi été dissoute par le bureau national des adhésions du PS, le 31 mai 2011. Cette dissolution s'inscrit dans le prolongement de la mise sous tutelle de la fédération de l'Hérault et de la remise du « rapport de la tutelle et de la direction collégiale » du 28 Mars 2011 qui évoque certaines missions du nouveau bureau fédéral des adhésions en ces termes : « des sections gelées [seront] reconstituées, des sections en coma dépassé ou fictives dissoutes » puis évoque le cas des sections dans lesquelles « le secrétaire s'est mis de lui-même hors du parti à l'occasion des dernières régionales et qui continuent de fait à être dirigées par des exclus. Ces sections devront faire l'objet d'une remise en

¹⁷⁸² Conformément à l'art. 2.1 du règlement intérieur du PS.

¹⁷⁸³ Communiqué du PS sur la situation de la fédération du Pas-de-Calais du 26 juin 2012. Le communiqué rappelle par ailleurs que des procédures judiciaires concernant des élus du parti sont en cours dans le département et que tout en respectant la présomption d'innocence, le parti souhaite que la justice puisse travailler sereinement.

¹⁷⁸⁴ PAVAN B., « Cantonales : l'UMP de l'Isère remettra de l'ordre dans ses rangs après le scrutin », *Le Monde*, 17 mars 2011.

ordre »¹⁷⁸⁵ ; la 11^e section fait partie de ces dernières car son secrétaire de section, Robert Navarro, a été exclu du PS en février 2010 en raison de son soutien à Georges Frêche dans le cadre des élections régionales¹⁷⁸⁶. De plus, de nombreuses irrégularités ont été relevées dans l'ensemble de la fédération en ce qui concerne, notamment, la gestion des adhésions. Au même moment, le PS a décidé de porter plainte pour abus de confiance contre Robert Navarro en tant qu'ancien premier secrétaire fédéral de l'Hérault « *après la découverte de nombreuses factures réglées pendant plusieurs mois par la fédération pour des déplacements sans lien avec son fonctionnement* »¹⁷⁸⁷. Deux ans auparavant, le 6 avril 2009, la section d'Hénin-Beaumont avait été dissoute à la suite de la mise en examen de Gérard Dalongeville alors maire de la commune¹⁷⁸⁸. Si l'on rapproche ces deux situations, on constate que la dissolution est prononcée dans des contextes qui sont liés à des situations qui peuvent donner lieu à des poursuites judiciaires.

Marqué par un passé jalonné de répressions internes sévères, le PCF quant à lui ne pratique plus ce type de sanctions depuis la fin des années 1970, tout comme il évite de recourir aux exclusions, qui sont rares, en raison des « *nombreux traumatismes de son histoire* » et préfère tenter de « *résoudre les problèmes de manière politique* »¹⁷⁸⁹.

B. La sanction comme variable d'ajustement

L'usage du pouvoir disciplinaire est conditionné par des considérations politiques : il est tributaire de l'appréciation portée par l'autorité compétente sur l'opportunité de sanctionner (1) ; par ailleurs, les intérêts électoraux priment sur l'application du droit interne (2).

1. L'appréciation de l'opportunité de sanctionner

Pour illustrer les considérations qui sont prises en compte avant toute sanction, on utilisera l'exemple du référendum interne du PS du 1^{er} décembre 2004 (a) et on constatera que la réponse disciplinaire aux infractions aux statuts apparaît souvent aléatoire (b).

¹⁷⁸⁵ Page 8 du rapport.

¹⁷⁸⁶ Cf. *supra*.

¹⁷⁸⁷ Communiqué du PS, 31 mars 2011.

¹⁷⁸⁸ Celui-ci a été révoqué de ses fonctions par un décret du président de la République du 28 mai 2009, *JORF*, n° 0123, 29 mai 2009 p. 8901.

¹⁷⁸⁹ Entretien avec Brigitte Dionnet, précité.

a) *L'exemple type du référendum du PS du 1^{er} décembre 2004*

Le 1^{er} décembre 2004, le PS organise un référendum interne pour déterminer la position du parti à l'occasion du référendum national du 29 mai 2005 sur le projet de Constitution européenne : le « oui » l'emporte à une forte majorité de 58,62%. Durant les cinq mois qui séparent le résultat du référendum du parti et celui du référendum national, une coupure s'opère entre les adhérents du parti qui étaient en faveur du « oui » et participent à la campagne officielle du parti et les adhérents et responsables politiques qui avaient pris position pour le « non » et qui, malgré le résultat du référendum interne, mènent une campagne opposée à celle du parti, en faveur du « non ». Cet engagement public de plusieurs responsables importants du parti va à l'encontre de la loi majoritaire et des règles du parti comme le déclare le premier secrétaire de l'époque, François Hollande, selon lequel : « *nous sommes attachés à la liberté de conscience de chacun. Mais l'exigence, en retour, c'est celle de la loyauté et la fidélité à la ligne majoritairement définie et délibérée* »¹⁷⁹⁰.

Cette situation a été considérée par les observateurs comme un grave manquement disciplinaire et nombreux ont été ceux qui se sont étonnés qu'aucune sanction n'ait été prise à l'égard de ceux qui ont fait ouvertement campagne contre la position officielle de leur parti. Selon Bernard Pignerol, président de la commission des conflits du PS, cette absence de sanction s'explique par deux raisons. Tout d'abord, ni la direction nationale, ni aucun adhérent n'ont saisi la commission nationale des conflits du cas des responsables nationaux ayant porté la campagne du « non » comme Laurent Fabius, Jean-Luc Mélenchon ou Henri Emmanuelli ; dès lors, les adhérents ayant fait campagne pour le « non » au niveau local devaient être épargnés car si les « *chefs de file* » n'étaient pas inquiétés, « *il n'y avait pas de raison que les lampistes paient pour régler les équilibres internes dans les fédérations* ». La fédération de la Côte d'Or avait pourtant décidé d'engager une procédure d'exclusion à l'encontre d'un membre du conseil national qui avait participé à la campagne du « non » en saisissant la commission fédérale des conflits : or, cette saisine a fait l'objet d'une décision de principe de la commission nationale des conflits qui a écarté la sanction au motif qu'« *on n'avait pas à exclure des camarades sur cette*

¹⁷⁹⁰ *L'Hebdo des socialistes*, 5 mars 2005, cité par LEFEBVRE R., « Le sens flottant... », *opus cit.*, p. 113.

orientation politique » et qu'il n'était pas possible de « régler » la situation de près de la moitié des adhérents du parti « *par des décisions disciplinaires* »¹⁷⁹¹.

b) Une réponse disciplinaire aléatoire

En dehors des cas de dissidence, la réponse disciplinaire apportée par les partis aux différents types de comportements de leurs adhérents est difficilement prévisible.

Les Verts, ont, par exemple, malgré leur attachement affiché au non cumul des mandats, eu du mal à le faire appliquer aux personnalités les plus importantes de leur parti comme Noël Mamère ou Dominique Voynet : ces derniers se sont en effet trouvés en contradiction avec les statuts des Verts dont la « grille des cumuls » ne permettait pas le cumul d'un mandat de parlementaire avec celui de maire ; or Noël Mamère cumulait le mandat de maire de la commune de Bègles avec le mandat de député et Dominique Voynet cumulait le mandat de sénatrice avec celui de maire de la commune de Montreuil. Les décisions du conseil statutaire intimant à Noël Mamère de se conformer aux statuts du parti « *n'ont jamais été suivies d'effet* »¹⁷⁹² et, alors que sa candidature a fait l'objet à plusieurs reprises de condamnations au sein des Verts, puis d'EELV, le conseil statutaire s'étant prononcé contre la validation de son investiture pour les élections législatives de 2012, il a, malgré cela, obtenu l'investiture de son parti en conservant l'ensemble de ses mandats. L'explication de l'absence de sanctions est « *politique* » : il s'agit pour le parti d'éviter de « *taper sur les têtes qui existent, qui sont peu nombreuses* » ; de plus, alors que les Verts n'avaient que peu de députés lors de la mandature 2007- 2012, il n'était pas envisageable de contraindre Noël Mamère à démissionner alors que son suppléant était socialiste¹⁷⁹³.

Une autre situation dans laquelle l'on constate que les partis n'agissent pas de manière systématique est celle des élus qui font l'objet d'une mise en examen ou d'une condamnation pénale. C'est le cas au PS, qui ne connaît pas de règle précise relative à ces situations. Ses réactions apparaissent dès lors aléatoires, comme l'illustre la réaction tardive du parti vis-à-vis de la condamnation définitive d'un sénateur maire pour agressions sexuelles : il a fallu attendre près de deux ans pour que la commission nationale des conflits soit saisie afin de prononcer son

¹⁷⁹¹ Entretien avec Bernard Pignerol, précité.

¹⁷⁹² Entretien avec Sylvain Marty, précité.

¹⁷⁹³ *Idem*.

exclusion¹⁷⁹⁴ ; sans cette saisine, on peut présumer qu'aucune conséquence n'aurait été tirée de cette condamnation. Lors des élections législatives de 2012, un député sortant n'a pas été investi par le PS au motif qu'il était visé par une enquête préliminaire pour abus de biens sociaux¹⁷⁹⁵ alors qu'une autre députée sortante, mise en examen en juillet 2010 pour complicité de tentative d'escroquerie et complicité de détournement de fonds publics, a été, elle, investie par le PS ; le parti lui a finalement retiré son investiture après son renvoi devant le tribunal correctionnel pour détournement de fonds publics¹⁷⁹⁶. D'autres situations révèlent l'ambiguïté de certaines situations : alors qu'il a été exclu par le PS qui a, de surcroît porté plainte contre lui pour abus de confiance, Robert Navarro est mandaté par l'un des candidats aux primaires citoyennes d'octobre 2011, en l'occurrence un ancien premier secrétaire du parti, pour coordonner sa campagne dans le département de l'Hérault¹⁷⁹⁷.

2. La primauté des intérêts électoraux sur l'application du droit interne

Les intérêts électoraux, on vient de le voir avec le non respect de la règle du non-cumul chez les Verts, priment sur l'application du droit interne, et cela apparaît de manière encore plus flagrante en ce qui concerne le traitement des réintégrations à la suite de dissidences (a). Cette gestion du pouvoir disciplinaire crée des situations d'infractions aux statuts de grande ampleur, comme cela a été le cas dans la fédération de l'Hérault du PS (b).

a) Dissidences et réintégrations

Les statuts des partis peuvent prévoir la possibilité de réintégrer les adhérents exclus : les statuts du PS prévoient par exemple que « *tout citoyen exclu -ou réputé exclu- du parti ne peut être réadmis qu'après un délai de deux années. La décision de réintégration est prise par le conseil national ou le bureau national des adhésions,*

¹⁷⁹⁴ Le sénateur ayant démissionné du parti durant son audition devant la commission des conflits, celle-ci n'a pas eu l'occasion de trancher.

¹⁷⁹⁵ DEFFRENNES G., « L'ère Kucheida touche à sa fin dans le Pas-de-Calais », *Lemonde.fr*, 15 juin 2012.

¹⁷⁹⁶ LEROUX L., « A Marseille, Sylvie Andrieux, renvoyée en correctionnelle pour détournement de fonds, perd l'investiture PS », *Le Monde*, 8 juin 2012. Les exemples concernant le PS sont nombreux et relevés par la presse : voir par exemple CAZI E., CHEMIN A., « Affaires : la stratégie à géométrie variable du PS », *Le Monde*, 16 mars 2012 ou encore LAURENT S., « Face à ses élus condamnés (ou non), le PS ne fait pas toujours le même choix », *Lemonde.fr*, 3 nov. 2011.

¹⁷⁹⁷ TEYSSIER J.-O., « Exclu du PS, Navarro est réhabilité par Hollande avant la primaire », *Médiapart*, 28 juillet 2011.

après avis motivé de la fédération et de la section auxquelles appartenait l'intéressé avant son exclusion »¹⁷⁹⁸, et, en cas d'exclusion pour cause de dissidence, les statuts de l'UMP prévoient que « les demandes de réintégration sont examinées par le comité territorial, si l'exclusion a été prononcée par ce comité ; par le bureau politique dans les autres cas »¹⁷⁹⁹.

Si les statuts de l'UMP n'imposent pas l'exclusion des candidats dissidents, on peut relever des différences de traitements évidentes : lors des élections municipales de 2008, par exemple, un candidat dissident, en l'occurrence le maire sortant du 8^e arrondissement de Paris, Jean-François Lebel, échappe à la vague de suspensions du parti évoquée précédemment ; sa large victoire face au candidat officiel du parti est l'une des raisons pour lesquelles il n'a finalement pas été sanctionné. De nombreux exemples dans la vie des partis montrent qu'en effet, *« la dissidence sera plus facilement oubliée en cas de victoire électorale de l'indiscipliné »¹⁸⁰⁰*. L'UMP choisit ainsi de réintégrer, à peine trois mois après les élections sénatoriales de septembre 2011, deux sénateurs élus sur des listes dissidentes alors que les dissidents battus demeurent sanctionnés de deux ans de suspension du parti. Cette différence de traitement est entièrement assumée par le secrétaire général de l'UMP qui déclare *« nous avons pris des décisions de désuspension de deux sénateurs qui avaient été candidats dissidents, qui ont été élus et qui ont adhéré au groupe UMP »* dans un *« esprit de rassemblement »¹⁸⁰¹*. En règle générale, le parti fait preuve, en la matière, d'*« un grand libéralisme »¹⁸⁰²* mais pas dans tous les cas cependant : *« si le dissident est élu [...] il est réintégré vite. S'il est battu et s'il a fait battre un candidat officiel, il n'est pas réintégré de si tôt »¹⁸⁰³*. Ainsi, après les résultats des élections ce sont *« les postes acquis qui servent de mode de contrôle interne »¹⁸⁰⁴*.

¹⁷⁹⁸ Statuts du PS, précités, art. 11.12.

¹⁷⁹⁹ Statuts de l'UMP, précités, art. 34.

¹⁸⁰⁰ HERMEL A., *La discipline...*, opus cit., p. 387.

¹⁸⁰¹ « L'UMP réintègre les candidats dissidents mais victorieux aux sénatoriales », *Lemonde.fr*, 7 déc. 2011.

¹⁸⁰² Entretien avec Robert Pandraud, précité.

¹⁸⁰³ *Idem*.

¹⁸⁰⁴ Entretien avec Frédéric Naud, précité.

b) *Des infractions aux statuts de grande ampleur :*

le cas de la fédération de l'Hérault du PS

Le cas est emblématique de la difficulté éprouvée par la direction nationale du PS à contrôler le fonctionnement de certains échelons locaux et à y faire respecter les règles du parti. Ce sont le plus souvent des logiques électoralistes internes qui sont en cause, les dirigeants nationaux du parti ayant un intérêt personnel à conserver le soutien de certaines personnalités locales, qualifiées dans le jargon politique de « barons locaux », dont les consignes de vote à l'occasion des congrès et des désignations internes seront suivies par une large majorité des adhérents. Il est pourtant reconnu que cette unanimité lors des votes n'est pas uniquement due à l'influence politique réelle de ces personnalités mais aussi au mode de fonctionnement des fédérations que l'on qualifie fréquemment de « verrouillées » et à l'organisation des scrutins dont la sincérité est régulièrement remise en cause.

Georges Frêche, qui fut, entre autres mandats, maire de Montpellier de 1977 à 2004 puis président du conseil régional de Languedoc-Roussillon de 2004 à 2010 exerçait ainsi une influence prépondérante sur le fonctionnement de la fédération de l'Hérault qui fait partie des cinq fédérations les plus importantes du PS en nombre d'adhérents.

En 2006, Georges Frêche, pour avoir tenu des propos injurieux envers les harkis, est suspendu par le bureau national du PS dans lequel il siégeait, dans l'attente de la décision de la commission nationale des conflits dont la saisine a été demandée par plusieurs fédérations du parti : celles-ci ont voté des textes pour réclamer des sanctions et une pétition a même été lancée à l'intérieur du parti. La décision du bureau national est intervenue environ deux semaines après les faits reprochés à Georges Frêche : dans cet intervalle, l'affaire a été reprise de manière insistante par les médias et les partis concurrents ; la décision est donc, dans une large mesure, motivée par des pressions externes au parti, comme le prouve la déclaration publique du premier secrétaire du PS, le 28 février 2006, qui précise que malgré les excuses publiques de George Frêche, « *l'émotion est grande au Parti socialiste et en dehors du parti* »¹⁸⁰⁵. Le 27 janvier 2007, Georges Frêche est, cette fois-ci, exclu du parti par la commission nationale des conflits à la suite d'une nouvelle polémique créée par

¹⁸⁰⁵ MANDRAUD I., « Certains cherchent à atteindre Hollande à travers moi », *Le Monde*, 2 mars 2006.

une déclaration sur le trop grand nombre de « blacks » dans l'équipe de France de football. Cependant, en octobre 2008, son ancienne section, soutenue par la fédération, demandera sa réintégration au sein du parti avec 98% de votes favorables : l'un de ses opposants locaux observe alors que « *cela ne changera pas grand-chose au fonctionnement de la fédération. Même exclu, il présidait en personne les réunions de désignation de candidature pour les sénatoriales. Et il s'était lui-même bombardé tête de liste avant de choisir la cinquième place* »¹⁸⁰⁶.

Georges Frêche ne sera pas réintégré par le parti mais son rôle au sein de la fédération restera prédominant au point qu'il parviendra à s'imposer, par le vote des adhérents, en tant que tête de liste du PS dans le département de l'Hérault à l'occasion des élections régionales de 2010¹⁸⁰⁷. Sans pour autant accorder l'investiture officielle du parti à cette liste, la direction du PS choisit dans un premier temps de ne pas proposer de liste alternative, paraissant de ce fait accepter le choix des adhérents. Mais, la direction du parti saisira l'occasion d'un nouvel écart de langage de Georges Frêche, suscitant une nouvelle fois la polémique, pour investir une liste concurrente et annoncer l'exclusion de tous ceux choisissant de se maintenir sur la liste de George Frêche. Cependant, parmi les colistiers exclus figurent des personnalités importantes du parti, les premiers secrétaires fédéraux de tous les départements de la région ainsi que deux présidents de conseils généraux et une sénatrice, ce qui conduit la direction du parti à annoncer qu'une « *mission de réconciliation* » serait mise en place après les élections afin d'étudier les possibilités de réintégration. C'est cette dernière instance qui a proposé par la suite la mise sous tutelle de la fédération de l'Hérault.

Il existe au PS d'autres fédérations au sein desquelles de graves dysfonctionnements ont perduré avant que la direction nationale du parti n'intervienne par des mesures efficaces et non de simple affichage. C'est le cas de deux des plus importantes fédérations du parti en termes de poids électoral : la fédération des Bouches-du-Rhône et la fédération du Pas-de-Calais, dont le rapport d'enquête évoque, par exemple, la multiplication des dissidences qui a « *constitué un*

¹⁸⁰⁶ BELMONT C., « Georges Frêche devrait réintégrer le PS », *Le Figaro*, 20 oct. 2008.

¹⁸⁰⁷ Et ce en totale infraction aux statuts du parti, *cf. supra*.

signal d'alarme dont les conséquences n'ont pas été tirées »¹⁸⁰⁸. Dans cette dernière fédération, c'est la révélation publique par voie de presse des nombreux dysfonctionnements ainsi que le déclenchement de procédures judiciaires qui ont conduit la direction nationale du parti à prendre la décision d'enclencher une procédure de contrôle spécifique de l'ensemble de la fédération.

§2. *Le dysfonctionnement des instances de résolution des conflits et de contrôle*

Lorsqu'ils sont confiés à des organes *ad hoc*, le pouvoir disciplinaire et le pouvoir de contrôle n'en sont pas moins affectés de certains défauts en raison notamment de « *la grande liberté* » dont les partis disposent pour organiser leur activité répressive¹⁸⁰⁹ : cette liberté d'organisation entraîne des instances multiples, différentes les unes des autres. Cependant, quels que soient leurs attributions et leur périmètre d'action, on peut constater des faiblesses récurrentes dans l'exercice de leurs missions. Les instances de résolution des conflits et de contrôle constituent ainsi des instances hétéroclites (A) dont le fonctionnement est remis en question (B).

A. *Un type d'instances hétéroclite*

Malgré leur disparité, certains traits, préfigurant les dysfonctionnements que l'on va évoquer, sont communs à ces instances. Les partis ont tendance à multiplier les commissions dont la plupart sont mal connues des adhérents des partis. Après avoir présenté certaines des caractéristiques communes de ces instances (1), on donnera des exemples de leur multiplication (2).

1) Des caractéristiques communes

Les membres des instances de résolution des conflits et de contrôle sont généralement choisis de manière « politique » (a) par les instances de direction, par l'élection ou à la proportionnelle des courants. Ces instances disposent d'une grande liberté de fonctionnement (b), alors même que pour certaines, les conditions procédurales de leur fonctionnement sont détaillées dans les statuts¹⁸¹⁰.

¹⁸⁰⁸ *Rapport de la commission d'enquête sur le fonctionnement de la fédération socialiste du Pas-de-Calais*, p. 7.

¹⁸⁰⁹ MORET-BAILLY J., « Les institutions disciplinaires, un état des lieux », in ANCEL P., MORET-BAILLY J. (dir.), *Vers un droit commun disciplinaire ?*, Publications de l'Université de Saint-Etienne, 2007, p. 90.

¹⁸¹⁰ *Cf. supra.*

a) *Une composition politique*

Les règles relatives à la composition de ces instances n'offrent pas les garanties de neutralité que l'on attend de ce type d'organe. La composition de ces instances est, en effet, très politique : leurs membres sont, dans de nombreux partis, élus par les instances de direction nationales et, dans un parti comme le PS, désignés à la proportionnelle des courants.

Au PS, la commission nationale des conflits est composée de 33 membres élus par le congrès¹⁸¹¹ suivant la règle de la « *proportionnelle à la plus forte moyenne* » en fonction « *des résultats obtenus par les motions issues de la commission des résolutions* »¹⁸¹². Les membres des commissions fédérales des conflits sont élus en fonction de critères fixés par les statuts ou les règlements intérieurs fédéraux¹⁸¹³, ce qui laisse une grande latitude au niveau local pour déterminer l'équilibre des commissions. Cependant, un critère de sélection obligatoire demeure, qu'elles partagent avec la commission nationale : leurs membres doivent avoir au moins trois années « *de présence consécutive* » au sein du parti et n'appartenir à aucun autre organe de direction ou de contrôle financier de la fédération ou de la région quand il s'agit de la commission fédérale et d'aucun organisme central pour la commission nationale. Au PCF, c'est aussi le congrès qui élit les membres de la commission nationale des conflits, mais les statuts n'en précisent pas davantage la composition¹⁸¹⁴.

A l'UMP, la commission nationale des recours est composée de neuf membres qui sont élus par le conseil national¹⁸¹⁵, tout comme le comité de conciliation et de contrôle du Modem. Chez les Verts, le conseil statutaire est lui aussi composé de neuf membres, renouvelés par tiers tous les ans par le CNIR. Les règles sont cependant plus précises : la majorité requise pour y être élu est de 60% des suffrages exprimés, seuls les candidats ayant obtenu 30% des voix exprimées au 1^{er} tour ayant la possibilité de se maintenir au second tour. Il est aussi prévu que le conseil statutaire ne peut compter plus de trois membres issus de la même région et une condition d'ancienneté de deux ans est posée ; en outre, les membres du conseil statutaire ne

¹⁸¹¹ *Statuts du PS*, précités, art. 11. 3.

¹⁸¹² *Idem*, art. 1.5.1 et art. 1.5.2.

¹⁸¹³ *Idem*, art. 11.2.

¹⁸¹⁴ *Statuts du PCF*, précités, art. 23.

¹⁸¹⁵ *Statuts de l'UMP*, précités, art. 30.

peuvent détenir au sein du parti un autre mandat national¹⁸¹⁶. Les statuts d'EELV ouvrent la voie vers davantage de neutralité dans la désignation des membres de son conseil statutaire : sur les douze membres qui le composent, quatre sont issus d'un tirage au sort ; les autres membres sont, eux, élus par le conseil fédéral, les conditions requises pour siéger au conseil statutaire étant d'avoir exercé des fonctions exécutives internes locales ou nationales pendant au moins deux ans¹⁸¹⁷.

Le FN quant à lui, réserve à un règlement intérieur spécifique le soin de fixer la composition et les règles de fonctionnement de la commission de discipline du parti¹⁸¹⁸.

b) Une grande liberté de fonctionnement

Parce que les conditions de leur fonctionnement sont peu précisées par les statuts, les instances de résolution des conflits et de contrôle s'organisent différemment en fonction de la personnalité de leur président ou des affaires traitées.

Lorsqu'elle est saisie d'une affaire en appel d'une décision d'une commission fédérale des conflits, la commission nationale des conflits du PS a ainsi « *toute latitude pour décider ce qu'elle veut d'un bout à l'autre de la chaîne* ». Elle peut aussi choisir, quant à la forme, de motiver sa décision de manière très brève par « *le syllogisme juridique le plus strict et le plus épuré* » ou de « *surmotiver une décision pour expliquer à la commission fédérale des conflits et au premier fédéral* » les principes qu'ils auraient dû respecter. Les dossiers sont affectés à des rapporteurs qui disposent de tous les moyens pour établir leur rapport : ils reçoivent des mémoires écrits ou de simples textes, enquêtent par téléphone ou en se rendant sur place ; ils disposent donc d'une grande liberté¹⁸¹⁹. Il faut noter, cependant, la similitude formelle entre les décisions de la commission nationale des conflits et les décisions des tribunaux étatiques illustrée par l'usage de considérants qui procède du mouvement de juridicisation évoqué précédemment.

Cette liberté prise par les instances de contrôle ne vient pas seulement en complément des lacunes statutaires relatives à la procédure ; leur action peut se situer en marge des statuts. La commission d'organisation et de contrôle des opérations

¹⁸¹⁶ *Statuts des Verts*, précités, art. XIV.

¹⁸¹⁷ *Statuts d'EELV*, précités, art. 39.

¹⁸¹⁸ *Statuts du FN*, précités, art. 13. Il n'a pas été possible de se procurer ce document.

¹⁸¹⁹ Entretien avec Bernard Pignerol, précité.

électorales de l'UMP a ainsi pris l'initiative de saisir elle-même la commission des recours du parti, alors que cela n'est pas prévu par les statuts qui, en dehors de la matière disciplinaire ouverte à la saisine des adhérents, réservent sa saisine au bureau politique¹⁸²⁰. Alors qu'en cas de contestation relative à un scrutin interne « *la commission de contrôle se contentait de faire un rapport à la commission des recours* », celle-ci a demandé l'annulation d'un vote¹⁸²¹ car « *cela allait vite éclabousser sur le siège* »¹⁸²², et ce afin de protéger la direction nationale. La commission nationale des recours, quant à elle, tente, avant toute décision, « *dans tous les cas de figure, de trouver un accord, un consensus* » : son président précise que les sanctions « *ne sont pas prononcées à titre définitif* » car « *nous ne sommes pas des juges au sens judiciaire et légal des termes* » ; le but est alors de favoriser « *le plus de souplesse possible pour favoriser l'unité de la famille* »¹⁸²³.

2. La multiplication de ces instances

Cherchant à afficher une impartialité dans la procédure suivie et à renforcer les moyens de contrôle internes, les partis ont tendance à multiplier les commissions. Celles-ci peuvent ne pas être prévues par les statuts, à l'image de la commission de récolement du PS (a) et traduisent la volonté de rechercher de nouvelles garanties (b).

a) Une instance non statutaire : la commission de récolement du PS

Certaines instances sont statutaires, mais d'autres ne le sont pas à l'image de la « commission de récolement » qui se réunit pour statuer sur les votes du congrès du PS¹⁸²⁴. L'existence de cette commission, peu connue des adhérents, a été mise en lumière à l'occasion des contestations qui ont suivi le congrès de Reims. L'usage du terme « récolement » n'est pas neutre et semble être destiné à conférer à cette commission une forme de légitimité « technique ». En droit, trois usages de ce terme sont relevés dans le dictionnaire de Gérard Cornu : le « *dénombrement des meubles saisis auquel l'huissier procède immédiatement avant la vente consécutive à une saisie-exécution [...] et qui donne lieu à la rédaction d'un procès-verbal* » ; en matière d'arboriculture, la « *vérification contradictoire, après exploitation d'une*

¹⁸²⁰ Statuts de l'UMP, précités, art. 32 et art. 33.

¹⁸²¹ Il s'agissait de l'élection au poste de délégué de la 13ème circonscription de Paris en 2006.

¹⁸²² Entretien avec Robert Pandraud, précité.

¹⁸²³ Entretien avec Michel Havard, précité.

¹⁸²⁴ L'on peut aussi citer au PS la « commission des contentieux » qui juge des conflits pré-électorales et dont le rapport établit le résultat définitif des votes des motions lors des congrès.

coupe, de la conformité de cette exploitation avec les clauses et conditions imposées » ; en matière de contribution directe, la « *détermination de la quantité d'alcool que renferment les spiritueux* ». L'auteur rapporte ce terme à ceux d' « *inventaire* » et de « *recensement* »¹⁸²⁵. Ce terme, issu du latin « *recolere* », qui signifie « passer en revue », écarte toute interprétation politique du rôle de cette commission qui paraît devoir s'en tenir à un contrôle objectif et scrupuleux des procès-verbaux des bureaux de vote. La composition de cette commission est variable ; à l'occasion du congrès de Reims, la commission de récolement chargée de statuer sur les résultats du vote pour la direction du parti, était composée de treize membres : un président et un rapporteur, trois mandataires de chaque camp, c'est-à-dire représentant Ségolène Royal pour les uns et Martine Aubry pour les autres, deux observateurs représentant le candidat éliminé au premier tour, Benoit Hamon, et pour représenter la direction du PS, le secrétaire national aux élections du parti, le secrétaire national aux fédérations ainsi qu'une permanente du parti en charge des fédérations¹⁸²⁶. La composition de cette commission vise donc davantage à assurer un équilibre politique et à donner des gages d'équité mais l'on pourrait tout aussi bien imaginer que sa vocation de recomptage et de vérification implique une composition plus neutre. La commission de récolement peut ainsi être le lieu de tous les « petits arrangements » : lorsqu'il y a eu des fraudes, celles-ci sont souvent le fait des différents « camps » en présence, et, jusqu'au congrès de Reims, ceux-ci « *lors de la commission qui assure l'ultime pointage des votes [...] fermaient les yeux sur les méthodes de l'adversaire* »¹⁸²⁷. Ces différents arrangements entre les membres de la commission montrent, qu'en pratique, ses décisions ressortent davantage d'un droit négocié qu'impartial.

b) La recherche de nouvelles garanties

Les fondateurs d'EELV, on l'a vu, ont cherché à faire preuve d'innovation, ce qui s'est traduit par la création de nouvelles instances de contrôle. Ainsi, aux côtés du conseil statutaire on trouve un « comité national d'éthique » dont la mission est de veiller « *dans l'ensemble du mouvement, au respect de la cohérence entre les valeurs de l'écologie politique telles que portées par le mouvement et les actions engagées*

¹⁸²⁵ CORNU G., *opus cit.*

¹⁸²⁶ « La commission de récolement du PS composée de treize membres », *AFP*, 24 nov. 2008.

¹⁸²⁷ LEFEVRE R., « Le sens flottant... », *opus cit.*, p. 125.

par les instances du mouvement ou par leurs responsables ». Composée de six personnes dont la moitié sont des « *personnalités qualifiées* », cette instance peut être saisie par tout adhérent ou s'autosaisir et dispose d'un « *droit d'audit* » ainsi que de la possibilité d' « *émettre un avis sur les actions des responsables du mouvement dans l'exercice de leur mandat, de toutes les instances du mouvement et personnes morales dépendant directement de lui* »¹⁸²⁸. Aux côtés du comité national d'éthique, les statuts d'EELV prévoient également la création d'un « *observatoire de la parité* » et d'un « *observatoire de la diversité* »¹⁸²⁹ : le premier est chargé « *de contrôler la représentation des femmes à tous les degrés de l'organisation et de veiller aux modes de désignation paritaires aux élections externes* » ; le second veille « *à la représentation des minorités ethniques, culturelles, sociales, à tous les degrés de l'organisation et dans les élections externes* ». Ils disposent tous les deux des mêmes moyens d'action : « *production d'analyses et d'informations régulières* » ; « *droit d'alerte* » et « *possibilité de saisine du conseil statutaire* ». Ils émettent « *des propositions pour prévenir les difficultés et pour corriger les problèmes constatés* » et présentent le résultat de leurs travaux devant le conseil fédéral.

Le PS, à son tour, a choisi de renforcer la légitimité de son fonctionnement interne en soumettant au vote, lors de la consultation militante sur la rénovation du 1^{er} octobre 2009, la création d'une « *autorité indépendante et incontestée, chargée de faire respecter les règles d'éthique et de droit s'imposant à tous les adhérents du PS, disposant des moyens de les faire respecter et tranchant en dernier ressort* », ce qui a abouti, lors de la convention nationale du 3 juillet 2010 à la création d'une « *haute autorité du Parti socialiste* ». Indépendante de la direction du parti, cette instance, dont la composition est soumise à la validation du conseil national à la majorité qualifiée, est constituée de neuf membres dont cinq socialistes. Il est précisé que les membres qui n'appartiennent pas au PS « *sont proposés à raison de leur compétence juridique ou de l'autorité morale qu'ils incarnent pour la gauche* »¹⁸³⁰. Cette instance vient en complément de la commission nationale des conflits et interviendra « *en tant*

¹⁸²⁸ *Statuts d'EELV*, précités, art. 40.

¹⁸²⁹ *Idem*, art. 41 et art. 42.

¹⁸³⁰ Cette instance a été intégrée aux nouveaux statuts du PS, adoptés lors du congrès de Toulouse d'octobre 2012, à l'article 4.6.1 à 4.6.3 et un régime d'incompatibilités particulier est attaché à ses membres : ceux-ci ne peuvent pas être parlementaires et ne pourront pas être investis à une élection locale ou nationale dans les deux ans suivant le terme de leur mandat. (Règlement intérieur, art. 4.6.1).

qu'instance de cassation, des contentieux qui relèvent de la commission nationale des conflits lorsque celle-ci se prononce en premier et dernier ressort » et pourra être saisie « directement par le premier secrétaire ou le bureau national de demandes d'avis ou de cas exceptionnellement graves pour la vie du parti ». Il est également précisé qu'elle sera saisie « de toutes questions litigieuses y compris celles relatives aux contestations électorales »¹⁸³¹.

La mise en place d'une telle instance apparaît alors comme une véritable remise en cause du rôle de la commission nationale des conflits, comme le montre l'argumentation d'Arnaud Montebourg pour lequel il s'agit « *par la naissance d'une autorité éthique indiscutable de garantir la naissance d'un état de droit généralisé dans le PS* »¹⁸³². Le fonctionnement des instances de résolution des conflits et de contrôle est ainsi régulièrement remis en question dans la vie des partis.

B. Un fonctionnement remis en question

Le bon fonctionnement des instances de résolution des conflits et de contrôle d'un parti politique constitue l'une des conditions nécessaires à la cohésion de son ordre juridique. Celles-ci, pourtant, ne remplissent qu'imparfaitement leurs missions. Leur remise en question peut aller du simple constat de leurs dysfonctionnements à leur disqualification (1) ; on montrera ensuite que ces instances sont souvent davantage des lieux de négociation que des instances objectives (2).

1. Du simple constat des dysfonctionnements à la disqualification

Un exemple du dysfonctionnement des instances de résolution des conflits et de contrôle est fourni par l'audit participatif interne des Verts qui fait état des défauts du conseil statutaire (a) ; lors des contestations qui ont suivi le résultat des votes du congrès de l'UMP de 2012 on a assisté à une véritable disqualification des instances de contrôle et de résolution des conflits du parti (b).

a) Le constat du dysfonctionnement : le conseil statutaire des Verts

Le conseil statutaire des Verts a été créé par l'assemblée générale des Verts en novembre 1989 alors qu'une instance de résolution des conflits indépendante de la

¹⁸³¹ Texte adopté par la convention nationale du 3 juillet 2010.

¹⁸³² MONTEBOURG A., *Rapport d'orientation sur la rénovation du Parti Socialiste*, 28 mai 2010, p. 8.

direction nationale « *faisait cruellement défaut aux Verts* »¹⁸³³. Un peu plus de dix ans plus tard, un bilan de son fonctionnement est dressé par le rapport final de l'audit participatif interne.

Si l'indépendance de cette instance est reconnue, plusieurs défauts « *majeurs* » sont relevés par les auteurs de l'audit¹⁸³⁴ qui soulignent que le conseil statutaire « *éprouve manifestement bien des difficultés dans l'accomplissement de ses missions* ». L'une des critiques porte sur le manque de moyens dont dispose cette instance dont beaucoup de décisions « *ne sont pas appliquées dans les faits* ». Le rapport met aussi en avant la difficulté rencontrée par les membres du conseil statutaire à appliquer la grille des infractions et sanctions notamment parce qu'il est très difficile d'établir la constitution d'infractions comme celle qui consiste à se rendre « *responsable d'une mauvaise exécution de la charge ou de la fonction qui lui a été confiée au sein d'une instance Verte* », et, par exemple, de prouver son caractère délibéré. La définition des infractions paraît donc, dans certains cas, inadaptée. En outre, l'absence de filtrage des recours provoque un « *engorgement* » du conseil statutaire.

Au-delà même de la question des moyens, le rapport d'audit pointe le fait que, lorsque le conseil statutaire se prononce, « *il ne résout généralement pas les conflits et ce même si son travail a été techniquement irréprochable* », souvent parce que la véritable nature du conflit est politique¹⁸³⁵. En effet, alors que le recours aux commissions des conflits n'est pas dans les usages courants des autres partis, chez les Verts « *beaucoup de conflits de fond sont transformés en conflits de forme* » ; le rapport note ainsi que l'action du conseil statutaire renforce « *la tendance au juridisme au sein des Verts* », qui encourage les luttes de procédure au détriment du travail politique dans le parti.

Enfin, le rapport d'audit note qu'en dépit de la « *nette tendance au juridisme* » au sein du parti, le conseil statutaire « *ne produit que peu de jurisprudence écrite communiquée en tant que telle [...] et qui pourrait être utilisée au sein du parti pour trancher assez aisément des conflits naissants* ». Le parti s'est doté, par la suite, d'un

¹⁸³³ Commission sur la réforme des statuts, « *La démocratie chez les Verts* », *Rapport introductif pour un débat au sein des Vert(e)s*, mai 1990, p. 4, cité par FAUCHER-KING F., « Les Verts et la démocratie interne », *opus cit.*, p. 134.

¹⁸³⁴ RIHOUX B., PEIRANO A., FAUCHER F., *Audit participatif interne des Verts*, *opus cit.*, p. 51.

¹⁸³⁵ Constat confirmé par Sylvain MARTY lors de notre entretien.

recueil des décisions du conseil statutaire, démarche originale par rapport aux autres partis : une motion votée par le CNIR des 19 et 20 juin 2004 énonce que « *ces décisions sont classées par rubrique, résumées et rendues anonymes et leur consultation pourra permettre à chaque adhérent de mieux connaître les décisions qui, faisant jurisprudence, complètent nos statuts* ». Important travail de classification de plus d'une centaine de pages, ce recueil est divisé en catégories : les principes fondamentaux des Verts, la vie « du » vert, les instances vertes, les Verts et l'extérieur. Les avis et décisions ainsi déclinés par thèmes sont présentés dans un ordre chronologique décroissant, du plus récent au plus ancien, sans autre forme de hiérarchisation.

En rendant ses décisions, le conseil statutaire fait état lui-même des limites de son action, comme le montrent de nombreuses décisions rendues au sujet de la question du non-cumul. Par exemple, une décision de novembre 2006¹⁸³⁶ relève « *un cas de cumul flagrant déjà révélé et pour lequel devait s'appliquer la décision D 06_09_07* », décision qui faisait déjà elle-même état de la « *persistance de la situation de cumul des mandats d'un élu vert* ». Dans une autre décision datant de juin 2005¹⁸³⁷, le conseil statutaire indique, au sujet d'un élu qui dépasse le nombre de points autorisés par la grille de mandats électifs, que « *le conseil statutaire avait prononcé un blâme simple à son encontre lui enjoignant de se mettre en conformité avec l'agrément intérieur dans un délai d'un mois* » et s'autosaisit en constatant que l'élu concerné « *est toujours en situation de cumul et par conséquent en état de récidive* » et décide de révoquer « *tous ses mandats* » et de lui interdire « *toutes mandatures et investitures vertes jusqu'au 31 décembre 2009* ». Cette dernière décision est sévère mais on l'a vu plus haut, dans les cas de cumul, les décisions du conseil statutaire peuvent ne pas être prises en compte par les intéressés, ni par la direction du parti pour des motifs d'intérêt politique.

Ces défauts relevés au sujet du conseil statutaire des Verts ne lui sont pas propres : on les retrouve dans les autres instances de résolution des conflits ou de contrôle partisans.

¹⁸³⁶ Décision 06_11_02.

¹⁸³⁷ Décision 05_06_03.

b) La disqualification : l'exemple de l'UMP

Un bon exemple de la disqualification des instances de contrôle et de résolution des conflits est fourni par les contestations qui ont suivi le résultat des votes du congrès de l'UMP de novembre 2012. La commission d'organisation et de contrôle des opérations électorales¹⁸³⁸, première instance à être entrée en jeu, a vu ses résultats contestés en raison d'importantes erreurs matérielles. Dans un premier temps, l'indépendance de certains de ses membres a été mise en cause du fait de leur soutien à l'un ou l'autre des candidats : la commission a répondu en qualifiant ces critiques d'« *infondées et complètement déconnectées de la réalité* » alors que deux membres de la commission, sur les neuf qu'elle comprend, avaient choisi, au mois de juillet 2012, de se mettre en congé pour participer au congrès du parti ; l'importance de cette mise en cause de la commission a conduit le président de la commission à affirmer qu'il « *est très regrettable qu'un candidat déclaré se sente obligé de mener sa campagne en mettant en cause l'intégrité de la commission* »¹⁸³⁹. Par la suite, la commission commet une erreur matérielle en oubliant, dans le décompte des votes trois territoires ou départements d'outre-mer¹⁸⁴⁰, erreur révélée au lendemain de la proclamation des résultats : selon la commission la prise en compte de ces territoires « *aboutirait vraisemblablement à une inversion des résultats d'une vingtaine de voix* », mais, affirmant qu'elle ne peut publier de nouveaux résultats elle demande à la commission nationale des recours de « *statuer sur cette question en publiant des résultats définitifs après examen d'éventuels recours internes* »¹⁸⁴¹.

Alors qu'il saisit la commission nationale des recours, François Fillon annonce ouvertement qu'il ne fait pas confiance à cette instance et ne reconnaîtra pas son verdict : dans le parti règne, en effet, un climat « *où il n'y a plus suffisamment de confiance pour que les instances normales et les statuts fonctionnent* »¹⁸⁴² ; il choisit de s'en remettre à la proposition d'Alain Juppé intervenu dans le conflit pour se poser

¹⁸³⁸ *Statuts de l'UMP*, précités, art. 29.

¹⁸³⁹ Communiqué de presse de Patrice Gélard, président de la commission d'organisation et de contrôle des opérations électorales, 26 juillet 2012.

¹⁸⁴⁰ Il s'agit de Mayotte, Wallis-et-Futuna et la Nouvelle-Calédonie.

¹⁸⁴¹ Communiqué de presse, 22 novembre 2012. Ce communiqué n'est signé que de quatre membres de la commission, dont son président et se termine par une remarque étonnante : elle tient « *à dénoncer le climat insupportable dans lequel elle a dû travailler* ».

¹⁸⁴² « Fillon n'acceptera pas les conclusions de la commission des recours de l'UMP », *lemonde.fr*, 23 nov. 2012.

en médiateur. Alain Juppé pose comme conditions de pouvoir entendre les membres de la commission nationale des recours avant qu'elle puisse se réunir, que certains de ses membres, qui ont pris parti durant la campagne se déportent et que ses travaux soient surveillés par un observateur : le président de la commission nationale des recours réagit vivement en rappelant que « *ses neuf membres ont été élus par le conseil national du 11 novembre 2010* » et que « *la plupart de ses membres y siègent depuis plus longtemps* » et refuse de se plier aux conditions posées par Alain Juppé. Par la suite, l'avocat de François Fillon, fait valoir par un courrier à la commission qu'elle doit se déclarer incompétente car six des ses neuf membres, ayant officiellement soutenu l'un ou l'autre des candidats, ne présentent pas de « *garanties objectives d'impartialité suffisantes* », l'un d'entre eux étant, par ailleurs, membre de la commission d'organisation et de contrôle des opérations électorales : au cas où celle-ci refuserait de se démettre, il se réserve « *de faire valoir cette incompétence, et l'illégalité de toute décision en résultant par toute voie de droit* ».

Le fait que la majorité des membres de la commission se soient engagés durant la campagne interne aux côtés de Jean-François Copé et que son verdict ait principalement suivi les observations de Jean-François Copé et rejeté celles de François Fillon - pour aboutir à un écart de voix en faveur de Jean-François Copé supérieur au résultat prononcé par la commission d'organisation et de contrôle des opérations électorales - a renforcé les suspicions pesant sur ce verdict, ce qui a permis à François Fillon de justifier le fait qu'il refuse de s'y plier. Les dysfonctionnements et l'absence de confiance dans les instances de contrôle du parti ne leur ont donc pas permis de remplir leur rôle à un moment pourtant clé de la vie du parti.

2. *Un lieu de négociation*

Les instances de résolution des conflits et de contrôle des partis sont souvent davantage des lieux de négociation que de véritables instances impartiales et objectives : leur action se situe à la frontière entre le politique et le disciplinaire (a) et leurs décisions sont issues à la fois de l'arbitrage et du rapport de force (b).

a) *Entre le politique et le disciplinaire*

Se pose d'abord la question de la neutralité de ces instances. Celles-ci n'ont pas, du fait même de leur composition, « *la qualité de tiers par rapport aux parties*

concernées »¹⁸⁴³. Souvent, « *les règles garantissant l'indépendance de leurs membres sont inexistantes* », et ce défaut dans leur composition peut avoir pour effet « *de bloquer la prise de décision* »¹⁸⁴⁴. Cette absence de neutralité est accentuée au niveau local, les membres des commissions ayant une forte proximité avec les parties au conflit. Il peut arriver que celui qui a soulevé un cas devant la commission des conflits en soit lui-même membre et juge ainsi de l'affaire : « *on est dans la préhistoire des droits de la défense dans un certain nombre de fédérations* »¹⁸⁴⁵. Il appartient aux membres de ces commissions qui s'estiment trop proches des parties en cause de se récuser d'eux-mêmes. Cela peut arriver, au sein de l'instance nationale, lorsqu'un membre est issu de la même région qu'une des parties mises en cause, tant afin d'assurer une meilleure neutralité de la décision que de protéger « le juge » au moment de son retour dans sa région¹⁸⁴⁶. Le président de la commission nationale des conflits du PS évoque, en outre, la possibilité qu'il puisse, dans certaines situations, discuter d'une affaire avec le premier secrétaire du parti car « *tout cela se situe dans un parti* » et « *l'indépendance ne veut pas dire l'autisme et l'absence totale de contact* », l'indépendance réside davantage dans le fait « *de ne pas statuer en fonction des intérêts de son courant* ».

Ces instances souffrent, par ailleurs, d'un certain manque de considération, leurs membres étant souvent choisis par défaut, comme au PS où il s'agit souvent des « *recalés du conseil national* », ceux-ci ne bénéficiant en outre d'aucune sorte de formation pour exercer leur fonction¹⁸⁴⁷. Au RPR, elles étaient même reléguées au second plan : « *les commissions des recours ou des conflits existaient mais personne ne pensait à elles* »¹⁸⁴⁸.

Comme le pouvoir disciplinaire exercé par les instances de direction, le règlement des conflits et le contrôle de la vie du parti opérés par des organes dédiés n'échappent pas au travers qui consiste à tenir compte de considérations politiques dans le traitement des affaires. Au PS, par exemple, « *les fédérations et les majorités fédérales ont tendance à régler par des exclusions disciplinaires des problèmes*

¹⁸⁴³ LARRIEU P., *La vie politique saisie...* », *opus cit.*, p. 243.

¹⁸⁴⁴ HERMEL A., « *Les partis politiques, objets juridiques* », *opus cit.*, p. 11.

¹⁸⁴⁵ Entretien avec Bernard Pignerol, précité.

¹⁸⁴⁶ Entretien avec Sylvain Marty, précité.

¹⁸⁴⁷ Entretien avec Bernard Pignerol, précité.

¹⁸⁴⁸ Entretien avec Robert Pandraud, précité.

politiques et peuvent avoir la main très lourde » ; la commission nationale des conflits, moins impliquée dans les conflits politiques locaux que les commissions des conflits fédérales, joue un rôle d'apaisement¹⁸⁴⁹. C'est généralement le cas de toutes les « commissions » au sein desquelles « *il y a des enjeux de pouvoir* »¹⁸⁵⁰. Un certain nombre de membres de ces commissions y siègent, non parce qu'ils sont épris de justice interne mais « *pour occuper un rapport de force purement et simplement* »¹⁸⁵¹.

Des moyens existent pour éviter ce type de dérive, notamment par la modification des règles de composition des commissions ; par exemple la commission d'arbitrage du SPD accueille en tant que membres de droit les anciens premiers secrétaires généraux du parti et aucun de ses membres ne peut détenir de mandat électif national : moins nombreux et plus indépendants les membres de cette commission « *sont donc beaucoup plus respectés* »¹⁸⁵².

b) Entre l'arbitrage et le rapport de force

L'absence de neutralité des commissions et la forte teneur politique de certaines de leurs décisions font du droit qu'elles mettent en œuvre un droit négocié à la frontière entre arbitrage et rapport de force. La négociation joue, en effet, un rôle majeur dans la résolution des conflits et même dans le contrôle de la vie du parti, comme on l'a vu avec la commission de récolement du PS. Il apparaît évident, pour certains, que « *vouloir régler les problèmes de discipline de manière administrative est inopérant* » et que c'est avec « *du temps et en faisant preuve de convictions que l'on règle les problèmes* »¹⁸⁵³.

Ces instances peuvent aussi servir de justification aux décisions qui sont prises ce qui conduit à « *une instrumentalisation des organes juridictionnels* ». Il se peut que la commission réunie n'ait pas réellement résolu le litige et que celui-ci ait été résolu « *par arbitrage politique, par des négociations personnelles dans le bureau du président* », sans pour autant que les élus du parti, les responsables de fédérations ainsi que les simples adhérents n'aient à le savoir car « *ce qui importe pour la justice c'est moins qu'elle soit juste que de donner le sentiment de l'être* »¹⁸⁵⁴.

¹⁸⁴⁹ Entretien avec Bernard Pignerol, précité.

¹⁸⁵⁰ Entretien avec Robert Pandraud, précité.

¹⁸⁵¹ Entretien avec Bernard Pignerol, précité.

¹⁸⁵² *Idem*.

¹⁸⁵³ Entretien avec Brigitte Dionnet, précité.

¹⁸⁵⁴ Entretien avec Frédéric Naud, précité.

Au PS, toutes les instances composées à la proportionnelle des motions sont concernées : c'est le cas, par exemple, du bureau national des adhésions et des bureaux fédéraux des adhésions¹⁸⁵⁵, dont un auteur assure « *qu'il n'est pas rare que ces commissions aboutissent à des décisions surprenantes, chaque membre votant selon sa conscience mais aussi, souvent, selon les intérêts de la motion qu'il représente* » ; là, « *de subtiles négociations peuvent aboutir à des blocages à certains endroits, qui se compensent par des compromis ailleurs* »¹⁸⁵⁶.

Pour les instances de contrôle, la difficulté émane aussi du fait que l'ensemble des parties en cause ne respectent pas les règles. Lors d'élections internes, par exemple, il arrive que pendant que l'un « *mord la ligne jaune à gauche, il y a son concurrent qui le double à droite* ». Et le président de la commission d'organisation et de contrôle des opérations électorales de l'UMP d'affirmer à ce sujet : « *je ne suis pas très tatillon, j'ai inventé une formule : il faut que nous fassions de l'illégalité une légalité. C'est-à-dire que s'il y en avait un qui faisait un tract de plus, j'autorisais l'autre à le faire. Ce n'était pas très glorieux, mais comment voulez-vous empêcher un élu de faire une campagne électorale. C'est très difficile, c'est une question d'équilibre* »¹⁸⁵⁷.

L'une des causes principales de ce manque de considération pour les instances de résolution des conflits et les instances de contrôle ainsi que de cette habitude de concevoir le droit comme un droit négocié se trouve dans « *la culture du rapport de force* » qui a pris le pas sur « *la culture de l'état de droit* » qui marque la vie des partis politiques¹⁸⁵⁸, relativisant ainsi l'importance du respect strict des règles de leur ordre juridique interne.

* *

*

¹⁸⁵⁵ Cf. *supra*.

¹⁸⁵⁶ DESMEULIERS V., « Démocratie et partis politiques, l'exemple du parti socialiste », *Revue du MAUSS*, n° 25, 2005/1, p. 295.

¹⁸⁵⁷ Entretien avec Robert Pandraud, précité.

¹⁸⁵⁸ Entretien avec Bernard Pignerol, précité.

Conclusion du Chapitre 2

Au-delà de ses fonctions institutionnelles, le droit disciplinaire occupe dans les partis un rôle politique qui va plus loin que la seule sanction de la transgression du droit interne. Il peut simplement s'agir pour le parti de tenter de contrôler ses élus, mais la discipline peut aussi devenir un instrument à part entière au service du maintien de l'orientation politique de la direction du parti comme ce fut longtemps le cas au sein du PCF où la discipline avait pris une place prépondérante. Cet usage politique du droit disciplinaire se retrouve cependant dans tous les partis qui en usent de manière variable en fonction du contexte politique et apprécient l'opportunité de sanctionner de manière discrétionnaire ce qui rend la sanction peu prévisible. Un élément intervient cependant nettement dans l'exercice du pouvoir de sanction : la préservation des intérêts électoraux du parti. Aussi, les candidats dissidents seront-ils plus facilement réintégrés s'ils sont élus, et les élus moins systématiquement sanctionnés. Entrent également en ligne de compte les enjeux électoraux internes, certaines personnalités locales pouvant échapper à la sanction du parti en raison d'une influence prépondérante dans une fédération. A cela s'ajoute le dysfonctionnement des instances de résolution de conflits et de contrôle dont la composition reflète les équilibres et les rapports de forces internes au parti. La création de nouvelles instances pour compléter les instances existantes, qui sont censées apporter de nouvelles garanties, montre que les problèmes relatifs au fonctionnement de ces instances, et plus particulièrement des instances de résolutions des conflits, sont connus. Bien souvent, la résolution des conflits s'y effectue par la négociation et l'expression de rapports de force.

Conclusion du titre 2

Par leur recours pragmatique au droit et une application circonstancielle du droit disciplinaire, les partis politiques instrumentalisent leur droit interne. Ainsi, à tous les moments de la vie du parti, le recours au droit a lieu dans l'intérêt de sa direction ou pour asseoir ses stratégies politiques. Le contournement des règles est le plus souvent motivé par des enjeux de pouvoir surtout lorsqu'il s'agit d'obtenir une investiture ou des responsabilités internes. Ce non-respect des règles n'est pas nécessairement sanctionné par les instances disciplinaires du parti : au-delà du rôle proprement politique que joue le droit disciplinaire dans certains cas, c'est aussi un droit négocié dont l'usage fluctue en fonction des intérêts politiques en présence.

Conclusion de la deuxième partie

L'ordre juridique partisan est un ordre juridique flexible à la fois par sa perméabilité, son adaptabilité et par l'instrumentalisation dont il fait l'objet. On a retrouvé tout au long de l'étude des principaux traits du droit interne des partis un facteur récurrent à savoir la mise du droit au service de la stratégie politique du parti ou de sa direction. En effet, lorsque le parti adopte mimétiquement les caractéristiques et les principes du contexte institutionnel au sein duquel il évolue, ce n'est jamais sans qu'interviennent des considérations de stratégie politique liées à la culture du parti. C'est aussi le cas, dans toutes les circonstances où l'on a vu que le droit était instrumentalisé : le droit sert d'élément de régulation politique, allant d'un usage visant à bénéficier au parti dans son ensemble au rapport de force profitant généralement à la seule direction du parti.

Conclusion

Le parti politique constitue donc un ordre juridique spécifique mais un ordre juridique flexible. En se plaçant dans la perspective du pluralisme juridique, on a montré que le parti politique, en tant qu'institution, constitue un ordre juridique, constat attesté par le fait que ses règles internes répondent aux critères de la juridicité. L'État limite tant son encadrement que son contrôle des partis, qui sont eux-mêmes peu enclins à se soumettre aux ingérences étatiques : une évolution se fait cependant sentir de part et d'autre, les institutions européennes ouvrant la voie à une réglementation accrue du fonctionnement des partis qui, pour leur part, hésitent de moins en moins à envisager de recourir aux juridictions étatiques pour trancher leurs conflits internes. On a vu, par ailleurs, qu'en raison de considérations et d'enjeux politiques, l'ordre juridique partisan est perméable, adaptable à son environnement mais aussi instrumentalisé, ce qui conduit à constater sa flexibilité : cette flexibilité de l'ordre juridique partisan, lorsqu'elle est trop prononcée, par exemple lorsque les entorses à la règle sont plus fréquentes que son application ou lorsqu'elles sont d'une grande ampleur, pourrait conduire à remettre en cause son effectivité.

On se trouve ici face à une contradiction : alors que l'on demande toujours plus de garanties en matière de respect des droits des citoyens et de transparence dans la vie publique, les règles imposées aux partis, qui bénéficient pourtant, pour la plupart d'entre eux, d'un financement public, demeurent minimales. Alors qu'est souvent évoqué le manque de confiance des citoyens envers les partis ou que sont régulièrement mises sur la place publique les carences de leur fonctionnement, notamment à l'occasion de crises internes, la question d'un meilleur encadrement juridique des partis n'est jamais abordée – il a seulement été envisagé de regrouper le contrôle de leurs activités¹⁸⁵⁹. Une autre difficulté réside dans le traitement des

¹⁸⁵⁹ A ce sujet, Yves Poirmeur et Dominique Rosenberg relèvent les avantages que comporterait la mise en place d'un « Conseil du pluralisme » tel que proposé par le rapport du Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la Ve République (paru au

tribunaux : si le contrôle de l'activité des partis aboutit à un contentieux dispersé, le contrôle juridictionnel sur leur fonctionnement interne est incertain, du fait du caractère « politique » de certaines des dispositions statutaires, ce qui conduit à une appréciation au cas par cas des juges du fond. Ce constat n'est pas propre à l'ordre juridique partisan. Dans les associations aussi, on constate souvent une « *pratique abusive des pouvoirs* », qui peuvent être « *verrouillés* » par les dirigeants ; elles encourent alors le « *reproche d'opacité* »¹⁸⁶⁰. De même, dans les ordres professionnels, les juridictions ordinales sont susceptibles de faire l'objet d'un processus d'instrumentalisation : « *l'expérience montre que la justice ordinale a parfois vu sa mission détournée au profit d'une fraction de la profession, attachée à des valeurs en lesquelles l'autre partie de la même profession ne s'identifiait plus* »¹⁸⁶¹.

Le champ partisan est, on l'a vu, en constante évolution : les réformes récurrentes des statuts et les nombreuses créations ou disparitions de partis en témoignent : un parti comme le Modem, présenté comme incarnant une force politique nouvelle, peut en l'espace de quelques années être réduit au rang de parti mineur compte tenu de la réduction du nombre de ses adhérents, de la défection de ses cadres et de la création de partis concurrents. Pourtant, la création de nouveaux partis ou la rénovation des partis existants n'a en fin de compte que peu d'impact sur les pratiques et atteignent rarement les objectifs escomptés : EELV ou le NPA sont ainsi retombés dans les travers des partis qu'ils avaient remplacés. En effet, la démocratisation des pratiques et la volonté de rénovation affichée par les partis ne les empêchent pas de se heurter à des résistances internes. L'exemple de la règle de la limitation du cumul des mandats, votée lors du processus de rénovation du PS, en témoigne : une majorité de parlementaires du parti refuse encore de l'appliquer alors même qu'elle a été approuvée par les adhérents à l'occasion d'une consultation directe. Il faut ainsi nuancer l'impact que peuvent avoir sur le fonctionnement des partis les réformes visant à l'améliorer. L'échec du congrès de l'UMP en novembre

JO, n° 252, 30 oct., 2007 p. 17699) qui suggère la fusion du CSA, de la Commission des sondages ou de la Commission nationale de contrôle de la campagne pour l'élection présidentielle. (POIRMEUR Y., ROSENBERG D., *Droit des partis...*, opus cit., p. 414).

¹⁸⁶⁰ SEMON G., *Le contrôle du fonctionnement des associations de la loi de 1901*, Thèse de sciences juridiques, Université Paris 1- Panthéon Sorbonne, 2001, p. 294.

¹⁸⁶¹ MARKUS J.-P., *Les juridictions ordinales*, Paris, L.G.D.J., coll. Systèmes, 2003, p.16.

2012 en est une illustration : alors que le parti avait mis en scène la première véritable campagne pour l'accession à la présidence du parti dans un scrutin au suffrage direct des adhérents, mettant ainsi en avant la démocratisation des pratiques, et alors qu'un dispositif juridique précis avait été codifié dans un « guide électoral », la crise qui a suivi a mis en lumière l'instrumentalisation du droit au nom de luttes de pouvoir ainsi que les dysfonctionnements des instances de résolution des conflits et de contrôle ; si l'on y ajoute la menace du recours aux juridictions étatiques et l'opposition à l'intervention des huissiers mandatés par un juge, on voit que cette crise interne a condensé, dans ses divers développements, les problématiques abordées dans ce travail.

L'instrumentalisation du droit interne au service des enjeux politiques ne constitue pas pour autant un obstacle insurmontable et plusieurs voies peuvent être envisagées pour y faire face : la réglementation par l'Etat de certaines procédures internes comme les investitures ou les congrès, la poursuite de la juridicisation des pratiques partisans ou encore une meilleure acceptation du recours aux juridictions étatiques en cas de conflits. D'autres solutions peuvent être envisagées, telle la mise en place, dans la fédération des Bouches-du-Rhône du PS, d'une « commission des conflits et de l'éthique » comprenant des membres extérieurs au parti : si la tendance est à la multiplication des instances de contrôle et de résolution des conflits au sein des partis, c'est surtout, en effet, la question de leur impartialité et de l'application de leurs décisions qui se pose.

Le droit semble donc devoir être appelé à jouer un rôle toujours plus important dans la vie des partis, mouvement indissociable du processus de juridicisation qui atteint, dans les sociétés contemporaines, toutes les sphères de la vie sociale

Bibliographie

Théorie du droit

Généralités

Ouvrages

- ALLAND D., RIALS S., (dir.), *Dictionnaire de la culture juridique*, Paris, PUF, coll. Quadrige, 2003.
- ARNAUD A.-J., BELLEY J.-G. *et al*, *Dictionnaire encyclopédique de théorie et de sociologie du droit*, Paris, L.G.D.J., 1993.
- BERGEL J.-L., *Théorie générale du droit*, Paris, Dalloz, coll. Méthodes du droit, 2003.
- CARBONNIER J., *Flexible droit : pour une sociologie du droit sans rigueur*, Paris, L.G.D.J., 10^e éd., 2001.
- CARBONNIER J., *Sociologie juridique*, Paris, PUF, coll. Quadrige, 2^e éd., 2004.
- CORNU G., *Vocabulaire juridique*, Paris, PUF, coll. Quadrige, 2000.
- DABIN J., *Théorie générale du droit*, Paris, Dalloz, 1969.
- DE BECHILLON D., *Qu'est-ce qu'une règle de Droit ?*, Paris, Odile Jacob, 1997.
- DUGUIT L., *Les transformations du droit public*, Paris, Ed. La mémoire du droit, 1999.
- EISENMANN C., *Ecrits de théorie du droit, de droit constitutionnel et d'idées politiques, Textes réunis par Charles Leben*, Paris, Ed. Panthéon Assas, coll. Les introuvables, 2002.
- GAUDEMET J., *Les naissances du droit*, Paris, Montchrestien, coll. Domat droit public, 3^e éd., 2001.
- GRZEGORCZYK C., MICHAUT F., TROPER M., *Le positivisme juridique*, Paris, L.G.D.J., 1992.
- HART H., *Le concept de droit*, Bruxelles, Facultés universitaires Saint Louis, 1976.
- HAURIOU M., *Aux sources du droit. Le pouvoir, l'ordre et la liberté*, Cahiers de la nouvelle journée, n° 23, Paris, Librairie Bloud et Gay, 1933.
- KELSEN H., *La démocratie. Sa nature. Sa valeur*, Paris, Dalloz, 2004, réédition de la 2^e édition de l'ouvrage publiée chez Sirey en 1932.

KELSEN H., *Théorie pure du droit*, Paris, L.G.D.J., 1999.

MILLARD E., *Théorie générale du droit*, Paris, Dalloz, coll. Connaissance du droit, 2006.

OST F., VAN DE KERCHOVE M., *Jalons pour une théorie critique du droit*, Bruxelles, Publication des facultés universitaires de Saint-Louis, 1987.

RIPERT G., *Les forces créatrices du droit*, Paris, L.G.D.J., 1994.

ROULAND N., *Aux confins du droit, anthropologie juridique de la modernité*, Paris, Odile Jacob, 1991.

VIALA A., *Philosophie du droit*, Paris, Ellipses, coll. Cours magistral, 2010.

VIRALLY M., *La pensée juridique*, Paris, Editions Panthéon-Assas, L.G.D.J., coll. Les introuvables, 1998.

Articles

AUBY J.-B., « Prescription juridique et production juridique », *RDP*, n° 3, 1988, pp. 673-686.

AXELROD R., « An evolutionary approach to norms », *American political science review*, vol. 80, n° 4, déc. 1986, pp. 1095-1111.

BETTINI R., « Efficacité » in ARNAUD A.-J., BELLEY J.-G. et al., *Dictionnaire encyclopédique de théorie et de sociologie du droit*, Paris, L.G.D.J., 1993.

BOBBIO N., « Nouvelles réflexions sur les normes primaires et secondaires », in PERELMAN C. (dir.), *La règle de droit*, Bruxelles, Bruylant, 1971, pp. 104-122.

BOBBIO N., « Perelman et Kelsen », *Droits*, n° 33, 2001, pp. 165-179.

BONNARD R., « L'origine de l'ordonnement juridique », in *Mélanges Hauriou*, Paris, Recueil Sirey, 1929, pp. 33-77.

CARBONNIER J., « Il y a plus d'une définition dans la maison du droit », in *Droits*, n° 11, 1990, pp. 5-9.

CHEVALLIER J., « L'ordre juridique », in *Le droit en procès*, CURAPP, PUF, 1983, pp. 7-49.

CHEVALLIER J., « Vers un droit post-moderne? Les transformations de la régulation juridique », *RDP*, n° 3, 1998, pp. 659-690.

COHENDET M.-A., « Légitimité, effectivité et validité », in *Mélanges en l'honneur de Pierre Avril, La République*, Paris, Montchrestien, 2001, pp. 201-234.

COMMAILLE J., « La sociologie et les sens du droit » in *Droits*, n°10, PUF, 1989, pp. 23-26

COMMAILLE J., « Effectivité » in ALLAND D. et RIALS S. (dir.), *Dictionnaire de la culture juridique*, PUF, coll. Quadrige, 2003.

DE SOUSA SANTOS B., « Droit : une carte de lecture déformée. Pour une conception post-moderne du droit », *Droit et société*, n° 10, 1988, pp. 363-388.

- DUMOULIN L., ROBERT C., « Autour des enjeux d'une ouverture des sciences politiques au droit », in COMMAILLE J., DUMOULIN L., ROBERT C. (dir.), *La juridicisation du politique*, Paris, L.G.D.J., coll. Droit et Société Classics, 2010, pp. 9-26.
- FORIERS P., « Règles de droit. Essai d'une problématique », in PERELMAN C. (dir.), *La règle de droit*, Bruxelles, Bruylant, 1971, pp. 7-20.
- GRZEGORCZYK C., « Ordre juridique comme réalité », *Droits*, n° 35, 2002, pp. 103-118 (Complété par « Ordre juridique comme réalité (suite et fin) », *Droits*, n° 36, 2002, pp. 183-187).
- HALPERIN J.-L., « L'apparition et la portée de la notion d'ordre juridique dans la doctrine internationaliste du XIXe siècle », *Droits*, n° 33, 2001, pp. 41-52.
- LEBEN C., « De quelques doctrines de l'ordre juridique », *Droits*, n° 33, 2001, pp. 19-39.
- LEBEN C., « Ordre juridique » in ALLAND D. et RIALS S. (dir.), *Dictionnaire de la culture juridique*, PUF, coll. Quadrige, 2003, pp. 1113-1118.
- MAZERES J.-A., « Préface » in LINDITCH F., *Recherche sur la personnalité morale en droit administratif*, Paris, L.G.D.J., coll. Bibliothèque de droit public, 1997.
- MEKKI M., « Propos introductifs sur le droit souple », in *Le droit souple*, Association Henri Capitant, Dalloz, coll. Thèmes et commentaires, 2009, pp. 1-23.
- MILLARD E., « Qu'est-ce qu'une norme juridique ? », *Cahiers du Conseil Constitutionnel*, n° 21, 2006, pp. 59-62.
- MORET-BAILLY J., « La théorie pluraliste de Romano à l'épreuve des déontologies », in *Droits*, n° 32, 2000, pp. 171-182.
- PERELMAN C., « A propos de la règle de droit. Réflexions de méthode », in PERELMAN C. (dir.), *La règle de droit*, Bruxelles, Bruylant, 1971, pp. 313-323.
- PFERSMANN O., « Norme » in ALLAND D., RIALS S. (dir.), *Dictionnaire de la culture juridique*, Paris, PUF, 2003, pp. 1079-1083.
- RIGAUX F., « Le droit au singulier et au pluriel », *RIEJ*, n° 9, 1982, pp. 1-61.
- RIVERO J., « Sanction juridictionnelle et règle de droit », in *Etudes juridiques offertes à Léon Julliot de la Morandière*, Paris, Dalloz, 1964, pp. 457-469.
- ROUSSEAU D., « Propositions pour construire la pensée du droit dérobé » in *Le droit dérobé*, Actes du colloque de Montpellier Faculté de droit des 10 et 11 avril 2003, Paris, Montchrestien, 2007, pp. 1-16.
- THIBIERGE C., « Le droit souple, réflexion sur les textures du droit », *RTDC*, n° 4, 2003, pp. 599-628.
- TIMSIT G., « L'ordre juridique comme métaphore », *Droits*, n° 33, 2001, pp. 3-18.
- SCELLE G., « La notion d'ordre juridique », *RDP*, vol. 60, 1944, pp. 85-106.

Thèses

GURVITCH G., *L'idée du droit social*, Thèse principale pour le doctorat ès-lettres, Université de Paris-Faculté des lettres, Paris, Recueil Sirey, 1931.

Pluralisme juridique

Ouvrages

ARNAUD A.-J., *Pour une pensée juridique européenne*, Paris, PUF, 1991.

DE SOUSA SANTOS B., *Vers un nouveau sens commun juridique*, L.G.D.J., Paris, coll. Droit et société, 2004.

OST F., VAN DE KERCHOVE M., *Le système juridique entre ordre et désordre*, Paris, PUF, coll. Les Voies du droit, 1988.

OST F., VAN DE KERCHOVE M., *De la pyramide au réseau ? Pour une théorie dialectique du droit*, Bruxelles, Publications des Facultés universitaires Saint-Louis, 2002.

Articles

BELLEY J.-G., « L'Etat et la régulation juridique des sociétés globales : pour une problématique du pluralisme juridique », *Sociologie et sociétés*, vol.18, n° 1, 1986, pp. 11-32.

BELLEY J.-G., « Pluralisme juridique » in ARNAUD A.-J., BELLEY J.-G. et al., *Dictionnaire encyclopédique de théorie et de sociologie du droit*, Paris, L.G.D.J., 1993.

CARBONNIER J., « Gurvitch et les juristes », *Droit et Société*, n° 4, 1986, pp. 429-433.

FONTAINE L., « Le pluralisme comme théorie des normes », in FONTAINE L. (dir.), *Droit et pluralisme*, Bruxelles, Bruylant, coll. Droit et justice, 2008, pp. 125-160.

GALANTER M., « Justice in many rooms: courts, private ordering and indigenous law », *Journal of legal pluralism*, n° 19, 1981, pp. 1-47.

GILISSEN J., « Introduction à l'étude comparée du pluralisme juridique », in GILISSEN J. (dir.), *Le pluralisme juridique*, Bruxelles, Ed. de l'Université de Bruxelles, 1972, pp. 7-17.

INGBER L., « Le pluralisme juridique dans l'œuvre des philosophes du droit », in GILISSEN J. (dir.), *Le pluralisme juridique*, Bruxelles, Ed. de l'Université de Bruxelles, 1972, pp. 57-84.

MAISANI P., WIENER F., « Réflexions autour de la conception post-moderne du droit », *Droit et Société*, n° 27, 1994, pp. 443-464.

MORET-BAILLY J., « Ambitions et ambiguïtés des pluralismes juridiques », *Droits*, n° 35, 2002, pp. 195-206.

MOUTOUH H., « Pluralisme juridique » in ALLAND D. et RIALS S. (dir.), *Dictionnaire de la culture juridique*, PUF, 2003, coll. Quadrige, pp. 1158-1162.

PETEV V., « Pluralisme juridique, construction européenne et droits participatifs », in *Le Pluralisme*, Paris, Dalloz, coll. Archives de philosophie du droit, 2006, pp. 13-20.

REDOR-FICHOT M.-J., « Universalisme et pluralisme » in FONTAINE L. (dir.), *Droit et pluralisme*, Bruxelles, Bruylant, coll. Droit et justice, 2008, pp. 163-194

ROCHER G., « Pour une sociologie des ordres juridiques », in *Les Cahiers de Droit*, vol. 29, n° 1, mars 1988, pp. 91-120.

ROULAND N., « Pluralisme juridique (Théorie anthropologique) », ARNAUD A.-J., BELLEY J.-G. et al. , *Dictionnaire encyclopédique de théorie et de sociologie du droit*, Paris, L.G.D.J., 1993.

TERRE D., « Le pluralisme et le droit », in *Le Pluralisme*, Paris, Dalloz, coll. Archives de philosophie du droit, 2006, pp. 69-83.

VANDERLINDEN J., « Le pluralisme juridique. Essai de synthèse », in GILISSEN J. (dir.), *Le pluralisme juridique*, Bruxelles, Ed. de l'Université de Bruxelles, 1972, pp. 19-56.

VANDERLINDEN J., « Vers une nouvelle conception du pluralisme juridique », *Revue de la Recherche Juridique, Droit prospectif*, 1993-2, pp. 573-583.

Droit et institution

Ouvrages

LOURAU R., *L'analyse institutionnelle*, Paris, Editions de Minuit, 1970.

MACCORMICK N., WEINBERGER O., *Pour une théorie institutionnelle du droit. Nouvelles approches du positivisme juridique*, Paris, L.G.D.J., 1992.

ROMANO S., *L'ordre juridique*, Paris, Dalloz, 2e éd., 2002.

RENARD G., *La Philosophie de l'Institution*, Paris, Sirey, 1939.

ROUJOU DE BOUBEE G., *Essai sur l'acte juridique collectif*, Paris, L.G.D.J., 1961.

SFEZ L., *Essai sur la contribution du doyen Hauriou au droit administratif français*, Paris, L.G.D.J., 1966.

Articles

CHEVALLIER J., « L'analyse institutionnelle », in *L'institution*, CURAPP, Paris, PUF, 1981, pp. 3-61.

CHEVALLIER J., « Droit, ordre, institution », *Droits*, n° 10, 1989, pp. 19-22.

CHEVALLIER J., « Droit constitutionnel et institutions politiques : les mésaventures d'un couple fusionnel » in *Mélanges en l'honneur de Pierre Avril, La République*, Paris, Montchrestien, 2001, pp. 183-199.

DELMAS-MARTY M., « Réflexions sur le pouvoir disciplinaire », *RTDH*, n° 22, 1995, pp. 155-160.

DESCOT N., « La juridictionnalisation des institutions disciplinaires non juridictionnelles », in ANCEL P., MORET-BAILLY J. (dir.), *Vers un droit commun disciplinaire ?*, Publications de l'Université de Saint-Etienne, 2007, pp. 299-318.

DUBOUCHET P., « Pour une théorie normative de l'institution », *Revue de la recherche juridique. Droit prospectif*, n° 3, 1993, pp.739-756.

GOFFIN P., « Le droit disciplinaire des groupes sociaux, étude sociologique et juridique », in GILISSEN J. (dir.), *Le pluralisme juridique*, Bruxelles, Ed. de l'Université de Bruxelles, 1972, pp. 109-122.

HAURIOU M., « L'institution et le droit statutaire », *Recueil de Législation de Toulouse*, Deuxième série, tome II, 1906, pp. 134-182.

HAURIOU M., « La théorie de l'institution et de la fondation », *Cahiers de la Nouvelle Journée*, n° 4, 1925, pp. 2-45.

JEAMMAUD A., « Disciplines et droit », in ANCEL P., MORET-BAILLY J. (dir.), in ANCEL P., MORET-BAILLY J. (dir.), *Vers un droit commun disciplinaire ?*, Publications de l'Université de Saint-Etienne, 2007, pp. 17-28.

LOCHAK D., « Institution », in ARNAUD A.-J., BELLEY J.-G. *et al.*, *Dictionnaire encyclopédique de théorie et de sociologie du droit*, Paris, L.G.D.J., 1993.

MARTY G., « La théorie de l'institution », in *La pensée du doyen Hauriou et son influence*, Paris, Pédone, 1969, pp. 29-45.

MAZERES J.-A., « La théorie de l'institution de Maurice Hauriou ou l'oscillation entre l'instituant et l'institué », in *Pouvoir et Liberté. Etudes offertes à Jacques Mourgeon*, Bruxelles, Bruylant, 1998, pp. 239-293.

MILLARD E., « Hauriou et la théorie de l'institution », *Droit et Société*, n° 30/31, 1995, pp. 381-412.

MILLARD E., « Théories de l'Institution et Disciplines », in ANCEL P., MORET-BAILLY J. (dir.), *Vers un droit commun disciplinaire ?*, Publications de l'Université de Saint-Etienne, 2007, pp. 29-40.

MORET-BAILLY J., « Les institutions disciplinaires, un état des lieux », in ANCEL P., MORET-BAILLY J. (dir.), *Vers un droit commun disciplinaire ?*, Publications de l'Université de Saint-Etienne, 2007, pp. 77-101.

TANGUY Y., « L'institution dans l'œuvre de Maurice Hauriou. Actualité d'une doctrine », *RFSP*, 1991, pp. 61-79.

Sur les autres ordres juridiques

Ouvrages

BRICHET R., *Associations et Syndicats*, Paris, Litec, 1992, 6^e éd.

BOULOC B., *Droit pénal général*, Paris, Dalloz, 2011, 22^e éd., coll. Précis.

DEBBASCH C., BOURDON J., *Les associations*, PUF, coll. Que sais-je ?, 8^e éd. mise à jour, 2002.

LEGAL A., BRETHER DE LA GRESSAYE J., *Le pouvoir disciplinaire dans les institutions privées*, Paris, Sirey, 1938.

MARKUS J.-P., *Les juridictions ordinales*, Paris, L.G.D.J., coll. Systèmes, 2003.

MESTRE A., *Introduction au droit canonique*, Paris, Editions des facultés jésuites de Paris, 2010.

PELLISSIER J., AUZERO G., DOCKES E., *Droit du travail*, 25^e éd., Paris, Dalloz, coll. Précis, 2011.

SIMON G. (dir.), *Droit du sport*, Paris, PUF, coll. Thémis, 2012.

SOUSI G., *Les associations*, Paris, Dalloz, 1985.

VALDRINI P., DURAND J.-P., ECHAPPE O., VERNAY J., *Droit canonique*, Paris, Dalloz, coll. Précis, 2^e éd, 1999.

WERKMEISTER J., *Petit dictionnaire de droit canonique*, Paris, Editions du CERF, 2010.

Articles

DECOOPMAN N., « Droit et déontologie, contribution à l'étude des modes de régulation », in *Les usages sociaux du droit*, CURAPP, PUF, 1995, pp. 87-105.

GROULIER C., « Une nouvelle approche des mesures d'ordre intérieur en prison ? », *RDP*, n° 1, 2009, pp. 217-239.

GUYON Y., « Le contrôle judiciaire du pouvoir disciplinaire des associations », *Revue des sociétés*, n° 3, 1997, pp. 550-553.

GUYON Y., « Les insuffisances dans les conditions normales de fonctionnement de l'association », *Revue des sociétés*, n° 4, 2001, pp. 735-740.

LACOMBE M., « Ordres professionnels », in ALLAND D., RIALS S. (dir.), *Dictionnaire de la culture juridique*, Paris, PUF, 2003

LE BARS B., « Les remèdes partiels aux insuffisances de la démocratie dans les associations », *Revue des sociétés*, n° 4, 2001, pp.741-751.

MICHALAUSKAS M., « Les remèdes statutaires aux crises de la démocratie dans les associations », *Revue des sociétés*, n°4, 2001, pp.759-767.

RANDOUX D., « Vers un droit commun des groupements », *JCP*, n° 49, 1996, I 3982.

URBAIN-PARLEANI I., « Les insuffisances de la démocratie à l'égard des membres de l'association : les remèdes judiciaires », *Revue des sociétés*, n° 4, 2001, pp.768-775.

SIMON G., « Existe-t-il un ordre juridique du sport ? », *Droits*, n° 33, 2001, pp. 97-10

TORFS R., « Le droit disciplinaire dans les Eglises », *RTDH*, 1995, n° 22, pp. 245-270.

Thèses

LATTY F., *La lex sportiva. Recherche sur le droit transnational*, Leiden, Martinus Nijhoff Publishers, 2007.

LEROUX N., *La condition juridique des organisations non gouvernementales internationales*, Thèse pour le doctorat en Droit public, Université Panthéon Assas, 2007.

MERLET J.-F., *Une grande loi de la Troisième République : la loi de 1er juillet 1901*, Paris, L.G.D.J., 2001.

SEMON G., *Le contrôle du fonctionnement des associations de la loi de 1901*, Thèse de sciences juridiques, Université Paris 1- Panthéon Sorbonne, 2001.

Partis et Etat

Généralités sur les institutions politiques

Ouvrages

ARDANT P., MATHIEU B., *Institutions politiques et droit constitutionnel*, Paris, L.G.D.J., 23^e éd., 2011.

AVRIL P., GICQUEL J., *Droit parlementaire*, Paris, Montchrestien, 3^e éd., coll. Domat-droit public, 2010.

BAILEY F.G., *Les règles du jeu politique*, Paris, PUF, coll. Bibliothèque de sociologie contemporaine, 1971.

BERNARD C., JOURDAIN-MENNINGER D., *Pourquoi il faut en finir avec le cumul*, Paris, Fondation Jean Jaurès, octobre 2009.

CHEVALLIER J., *L'Etat de droit*, Paris, Montchrestien, coll. Clefs, 4^e éd., 2003.

CHEVALLIER J., *L'Etat post-moderne*, Paris, L.G.D.J., coll. Droit et société, 3^e éd., 2008.

COMMAILLE J., DUMOULIN L., ROBERT C. (dir.), *La juridicisation du politique*, Paris, L.G.D.J., coll. Droit et Société Classics, 2010.

DUHAMEL O., *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Paris, Seuil, 2009.

DORMAGEN J.-Y., *Logiques du fascisme. L'Etat totalitaire en Italie*, Paris, Fayard, 2008.

HABERMAS J., *Droit et démocratie*, Paris, Gallimard, 1997.

HAURIOU M., *Principes de droit public*, Paris, Sirey, 2^e éd., 1916.

HAURIOU M., *Précis de droit constitutionnel*, Paris, Sirey, 2^e éd., 1929.

HAURIOU M., *Précis élémentaire de droit constitutionnel*, Paris, Recueil Sirey, 1930.

LAVROFF D.G., *Le système politique français*, Paris, Dalloz, coll. Précis Dalloz, 5^e éd., 1991.

- LINZ J., *Régimes totalitaires et autoritaires*, Paris, Armand Colin, 2006.
- LONG M., WEIL P., BRAIBANT G., *et al.*, *Les grands arrêts de la jurisprudence administrative*, Paris, Dalloz, 18^e éd, 2011.
- MANIN B., *Principes du gouvernement représentatif*, Paris, Flammarion, coll. Champs essais, 1996.
- MENY Y. (dir.), *Les politiques du mimétisme institutionnel. La greffe et le rejet*, Paris, L'Harmattan, coll. Logiques politiques, 1993.
- MENY Y., SUREL Y., *Politique comparée. Les démocraties. Allemagne, Etats-Unis, France, Grande-Bretagne, Italie*, 8^e éd., Paris, Montchrestien, coll. Domat politique, 2009.
- MILNER H., *La compétence civique*, Laval, Presses de l'Université de Laval, 2004.
- MONTEBOURG A., FRANCOIS B., *La Constitution de la 6^e République. Réconcilier les Français avec la démocratie*, Paris, Odile Jacob, coll. La 6^e République, 2005.
- QUERMONNE J.-L., *Les régimes politiques occidentaux*, Paris, Seuil, coll. Points Essais, 5e éd. mise à jour, 2006.
- RENOUX T., DE VILLIERS M., *Code constitutionnel*, Litec, 2004.
- RIVERO J., MOUTOUH H., *Libertés publiques*, PUF, 2003, coll. Thémis Droit Public.
- ROSANVALLON P., *Le peuple introuvable*, Paris, Gallimard, coll. Folio Histoire, 1998.
- ROSANVALLON P., *Le modèle politique français, La société civile contre le jacobinisme de 1789 à nos jours*, Paris, Seuil, 2004.
- SEILER D.-L., *La politique comparée*, Paris, Armand Colin, 2000.
- SENAC-SLAWINSKI R., *La parité*, Paris, PUF, coll. Que sais-je ?, 2008.
- VEDEL G., *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Paris, Les Cours de droit, 1968/69.
- WEBER M., *Economie et société, Les catégories de la sociologie*, Paris, Plon, 1995.
- WEBER M., *Le savant et le politique*, Paris, La Découverte, 2003.

Articles

- COHENDET M.-A., « Quel régime pour la VI^e République ? », *RDP*, n° 1/2, 2002, pp. 172-193.
- DE MONTALIVET P., « Les objectifs de valeur constitutionnelle », *Cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 20, juin 2006, pp.169-175.
- GAXIE D., « Les structures politiques des institutions. L'exemple de la Quatrième République », *Politix*, vol. 5, n° 20, 1992, pp. 72-98.
- MATHIEU B., « Le « comité Balladur », ses travaux, son rapport. Vues intérieures », *RFDC*, Hors- série n°2, 2008/5, pp. 19-38.

MAUS D., « La pratique institutionnelle française », *RFDC*, n° 20, chronique, 1994, pp. 759-787.

MOSSUZ-LAVAU J., « La percée des femmes aux élections législatives de 1997 », *RFSP*, Vol. 47, 1997, pp. 454-461.

PERRINEAU P., « La dimension cognitive de la culture politique », *RFSP*, vol. 35, 1985, pp. 72-90.

PHILIP A., « La crise de la démocratie parlementaire », *Revue politique et parlementaire*, juillet-décembre 1953, pp. 225-233.

VIDAL-NAQUET A., « L'institutionnalisation de l'opposition. Quel statut pour quelle opposition ? », *RFDC*, n° 77, 2009, pp. 154-173.

Rapports

Conseil d'Etat, *Rapport Public 2001 : Les autorités administratives indépendantes*, La Documentation française, coll. Etudes et documents, 2001.

GELARD P., *Les autorités administratives indépendantes : évaluation d'un objet juridique non identifié*, Rapport n° 3166 (AN) et n° 404 (Sénat) de l'Office parlementaire d'évaluation de la législation, 15 juin 2006.

GILLOT D., *Vers la parité en politique*, Rapport à M. le Premier ministre, Observatoire de la parité entre les femmes et les hommes, septembre 1999.

Partis et Etat en France

Ouvrages

ARRIGHI P., *Le statut des partis politiques*, Paris, L.G.D.J., 1948.

Comité consultatif constitutionnel, *Travaux préparatoires de la Constitution- Avis et débats du Comité consultatif constitutionnel*, Paris, La documentation française, 1960.

HOSTACHE R., *Le Conseil National de la Résistance, les institutions de la clandestinité*, Paris, PUF, coll. Esprit de la Résistance, 1958.

LABIN S., *Les entretiens de Saint-Germain (liberté aux liberticides ?)*, Paris, éd. Spartacus, 1957.

Articles

AVRIL P., « L'article 4: explication d'un paradoxe » in MAUS D., FAVOREU L., PARODI J.-L., *L'écriture de la Constitution de 1958*, Economica, Presses universitaires d'Aix-Marseille, 1992, pp. 713-719.

BIDEGARAY C., « Du confessionnal et du diable. Réflexions sur le statut des partis politiques quarante ans après la fondation de la Ve République », *RDP*, n° 5/6, 1998, pp. 1810-1830.

BOURREL S., « La Constitution de 1958 et les partis politiques » in *Les partis politiques. Quelles perspectives ?*, L'Harmattan, coll. Logiques politiques, 2001, pp. 241-249.

CAMBY J.-P., « Qu'est ce qu'un parti ou groupement politique ? », in *Les Petites Affiches*, n° 29, 7 mars 1997, p. 14- 26.

CAMBY J.-P., « L'article 4 de la Constitution : d'une reconnaissance de la liberté des partis politiques à des exigences de droit », *RDP*, n°2, 1998, pp. 321-329.

COLLIARD J.-C., « Les partis politiques, oubliés des libertés publiques », in *Droit et libertés à la fin du XXe siècle. Etudes offertes à Claude-Albert COLLIARD*, Paris, Pédone, 1984, pp. 405-422.

COLLIARD J.-C., « La liberté des partis politiques », in *Libertés. Mélanges Jacques Robert*, Paris, Montchrestien, 1998, pp. 81-99.

COLLIARD J.-C., « Le système de partis ou la Constitution politique de la Ve République », *RDP*, n° 5/6, 1998, pp. 1611-1624.

DENQUIN J.-M., « Le Conseil constitutionnel et les partis politiques », in BOUTIN C., ROUVILLOIS F. (dir.), *Partis politiques et démocratie, inséparables mais incompatibles ?*, Paris, F.-X. de Guibert, 2005, pp. 245-262.

DUVERGER M. et SEURIN J.-L., « Le statut juridique des partis politiques en France », *Annales de la Faculté de Droit de l'Université de Bordeaux*, n° 2, 1955, pp. 93-109.

EMERI C., « Les partis politiques et les institutions constitutionnelles en France », *Les Petites Affiches*, n° 48, 19 avril 1996, pp. 9-13.

FRANCOIS B., « Histoire des candidatures à l'élection présidentielle », *Pouvoirs*, n° 138, La candidature à la présidentielle, Le Seuil, 2011, pp. 5-17.

GAXIE D., « Les structures politiques des institutions. L'exemple de la Quatrième République », *Politix*, n° 20, 1992, pp. 72-98.

GHEVONTIAN R., « L'incompétence de principe du juge judiciaire en matière d'élections politiques », *Recueil Dalloz*, 1996, pp. 373-376

GHEVONTIAN R., « Juristes et politistes, regards croisés sur les partis politiques », *Pouvoirs*, n°80, L'ENA, 1997, pp. 117-119.

GOGUEL F., «Le problème du statut des partis », *Revue Esprit*, janvier 1946, pp. 96-106.

GOHIN O., « L'encadrement des partis en droit français », in BOUTIN C., ROUVILLOIS F. (dir.), *Partis politiques et démocratie, inséparables mais incompatibles ?*, Paris, F.-X. de Guibert, 2005, pp. 205-228.

HASTINGS M., « Primaires et nouvel imaginaire démocratique », *RDP*, n° 2, 20 juillet 2007, pp. 551-556.

JAN P., « La dissolution d'un groupement de fait », *Les Petites Affiches*, n° 230, 18 nov. 2002, pp. 4-6.

KOTOVTCHIKHINE S., « L'action juridique face aux groupements d'extrême-droite à la fin de la IIIe république », in VILLALBA B., VANDENDRIESSCHE X. (dir.), *Le Front National et le droit*, Villeneuve d'Ascq, Presses Universitaires du Septentrion, 2001, pp. 19-38.

LEFEBVRE R., « Le socialisme français soluble dans l'institution municipale ? Forme partisane et emprise institutionnelle : Roubaix (1892-1983) », *RFSP*, Vol. 54, 2004/2, pp. 237-260.

MALIGNER B., « Le juge du référé liberté et les débats télévisés lors des campagnes électorales », *RFDA*, 2001, pp. 629-649.

MALIGNER B., note sous l'arrêt CE, 6 juillet 2007, *Association de financement du parti politique Free-Dom*, *AJDA*, 2007, p. 2207.

MARCILLOUX-GIUMMARRA S., « Droit constitutionnel et vie politique. Le financement des partis politiques », *RFDC*, n° 85, 2011/1, pp. 163-174.

MAUS D., « Les primaires privées face à la Constitution », in *Mélanges en l'honneur de Pierre Avril*, *La République*, Paris, Montchrestien, 2001, pp. 373-387.

MESTRE C., « Le statut des partis politiques en France », *Revue d'Allemagne et des pays de langue allemande*, tome XXVI, 2, avril-juin 1994, pp. 182-245.

MESTRE J., FAGES B., « L'octroi par un parti politique de l'investiture à un scrutin public est hors commerce », *RTD Civ*, 2002, p. 89 et s.

PAUVERT B., « La démocratie contre les partis ? Retour sur l'interdiction des partis et groupements politiques », in BOUTIN C., ROUVILLOIS F.(dir.), *Partis politiques et démocratie, inséparables mais incompatibles ?*, Paris, F.-X. de Guibert, 2005, pp. 263-298.

PERRINEAU P., « Introduction », in PERRINEAU P. (dir.), *Le désenchantement démocratique*, La Tour-d'Aigues, Editions de l'Aube, coll. Essai, 2003, pp. 5-11.

ROUX A., « France », in « Table ronde Constitution et partis politiques » in *Annuaire international de justice constitutionnelle*, 1993, Paris, Economica, 1995, pp. 135-156.

SEILER D.-L., « Primaires, vous avez dit primaires ? », *RDP*, mars-avril 2007, n°123, pp. 567-570.

SERAMPUY B., « Pour une réglementation des partis politiques », *Revue Esprit*, mai 1939, pp. 268-277.

SEURIN J.-L., « L'institutionnalisation des partis politiques », in *Etudes de Droit contemporain*, Paris, Cujas, 1963, pp. 405-424.

WEIL S., « Note sur la suppression générale des partis politiques », *La Table Ronde*, février 1950, pp. 9-28.

ZARKA J.-C., « Les système d'élections primaires et la Ve République », *Recueil Dalloz*, Chroniques, 2005, pp. 380-381.

Thèses

CHAMOULARD A., *Les maires socialistes en France dans l'entre-deux-guerres : une expérience réformiste du pouvoir ?*, Thèse d'histoire, Ecole doctorale de Sciences po, septembre 2010.

KHEITMI M.R., *Les partis politiques et le droit positif français*, Paris, L.G.D.J, coll. Bibliothèque constitutionnelle et de science politique, 1964.

LERON J., *Pluralisme et partis politiques en droit public français : contribution à l'étude de la juridicisation de la vie politique*, Thèse de droit public, Lyon 2, 1999.

MENARD J.-C., *Le droit français des groupements politiques*, Bruxelles, Larcier, 2011.

TOLINI N., *Le financement des partis politiques*, Paris, Dalloz, coll. Bibliothèque parlementaire et constitutionnelle, 2007.

Partis et Etat à l'étranger

Ouvrages

(Coll.), « Table ronde Constitution et partis politiques » in *Annuaire international de justice constitutionnelle*, Paris, Economica, 1995, pp. 53-236.

HAGE A., *Les élections présidentielles américaines*, Paris, Ellipses, coll. Les essentiels, 2003.

JANDA K., « Adopting party law », Washington D.C., National Democratic Institute for International Affairs (NDI), 2005.

LAVROFF D.G., *Les partis politiques en Afrique noire*, Paris, PUF, coll. Que sais-je ?, 1970.

MIRKINE-GUETZEVITCH B., *Les constitutions de l'Europe nouvelle*, Paris, Delagrave, 2^e éd., 1930.

RIALS S., BARANGER D., *Textes constitutionnels étrangers*, Paris, PUF, coll. Que sais-je ?, 10^e éd., 2002.

SCARROW S., *Implementing intra-party democracy*, Washington D.C., National Democratic Institute for International Affairs (NDI), 2005.

Articles

CARDOSO DA COSTA J.M., « Portugal », in « Table ronde Constitution et partis politiques », in *Annuaire international de justice constitutionnelle*, Paris, Economica, 1995, pp. 195-204.

CHARTIER M., « La jurisprudence du Bundesverfassungsgericht sur les partis politiques », in *Essais sur les droits de l'homme en Europe*, Paris, L.G.D.J., t.1, 1959, pp. 99-127.

DOUZET F., « Primaires américaines : les paradoxes de la démocratisation », *Politique américaine*, n° 11, été-automne 2008, pp. 47-66

FROMONT M., « République fédérale d'Allemagne : la jurisprudence constitutionnelle en 1992 et 1993 », *RDP*, Mars-Avril 1995, pp. 323-360.

GUILLOT P., « L'interdiction des partis antidémocratiques en droit international et comparé », in BOUTIN C., ROUVILLOIS F. (dir.), *Partis politiques et démocratie, inséparables mais incompatibles ?*, Paris, F.-X. de Guibert, 2005, pp. 299-328.

JACQUE J.-P., « Le statut des partis politiques en Europe », in *Les droits de l'Homme. Droits collectifs ou droits individuels*, Actes du colloque de Strasbourg des 13-14 mars 1979, Paris, L.G.D.J., 1980, pp. 102-123.

KATZ R.S., « Democracy and the Legal Regulation of Political Parties », communication à la conférence de l'USAID « Change in Political Parties », 1^{er} octobre 2004.

LAWSON K., « Les influences des lois sur les partis politiques en France et aux Etats-Unis » in *Mélanges en l'honneur de Pierre Avril, La République*, Paris, Montchrestien, 2001, pp. 555-571.

MAJZA B., « Le statut constitutionnel des partis politiques en droit comparé », in BOUTIN C., ROUVILLOIS F. (dir.), *Partis politiques et démocratie, inséparables mais incompatibles ?*, Paris, F.-X. de Guibert, 2005, pp. 229-243.

MENY Y., « L'affaiblissement des partis », *Pouvoirs*, n°29, Les Etats-Unis, 1984, pp.111-120.

MERSEL Y., « The dissolution of political parties: the problem of internal democracy », *International Journal of Constitutional Law*, Oxford University Press, vol. 4, 2006, pp. 84-113.

LEIBHOLZ G., « Démocratie représentative et Etat de parti moderne », in *Revue internationale d'histoire politique et constitutionnelle*, Paris, PUF, 1952, pp. 51-67.

PEISER G., « L'institutionnalisation des partis politiques dans la République fédérale allemande », *Revue du Droit Public*, 1959, pp. 639-698.

PEITZMAN L., « The supreme court and the credentials challenge cases : Ask a political question, you get a political answer », *California Law Review*, Vol. 62, n° 4, 1974, pp. 1344-1376.

PELLOUX R., « Les partis politiques dans les Constitutions d'après-guerre », *RDP*, n° 51, 1934, pp. 238-266.

PIZZORUSSO A., « Italie », in « Table ronde Constitution et partis politiques » in *Annuaire international de justice constitutionnelle*, Paris, Economica, 1995, pp. 169-178.

POGUNTKE T., « Parties in a Legalistic Culture : The Case of Germany », in KATZ R., MAIR P. (ed.), *How Parties Organize*, London, SAGE, 1994, pp. 185-215.

PRUNIER G., « Le statut des partis politiques en Europe », *RDP*, n° 3, 2004, pp. 681-691.

RASSON A., VERDUSSEN M., « Belgique » in « Table ronde Constitution et partis politiques », in *Annuaire international de justice constitutionnelle*, Paris, Economica, 1995, pp. 73-96.

ROTSCHILD C., « Le statut des partis politiques », *Pouvoirs*, n° 22, La R.F.A., 1982, pp. 55-70.

RUBIO LLORENTE F., JIMENEZ CAMPO J., « Espagne », in « Table ronde Constitution et partis politiques », in *Annuaire international de justice constitutionnelle*, Paris, Economica, 1995, pp. 125-133.

SMITH E., « Norvège » in « Table ronde Constitution et partis politiques », in *Annuaire international de justice constitutionnelle*, Paris, Economica, 1995, pp. 185-194.

SPILIOTOPOULOS E., « Grèce » in « Table ronde Constitution et partis politiques », in *Annuaire international de justice constitutionnelle*, Paris, Economica, 1995, pp. 156-167.

UENO M., « Japon », in « Table ronde Constitution et partis politiques » in *Annuaire international de justice constitutionnelle*, Paris, Economica, 1995, pp. 179-184.

VAN BIEZEN I., « Constitutionalizing Party Democracy : The Constitutive Codification of Political Parties in Post-War Europe », Working Paper Series on the Legal regulation of Political Parties, n°3, Economic and Social Research Council and European Research Council, 2009.

ZOLLER E., « La candidature à la Maison-Blanche », *Pouvoirs*, n°138, La candidature à la présidentielle, 2011, pp. 107-117.

Thèses

DIOP O., *Partis politiques et processus de transition démocratique en Afrique noire*, Paris, Publibook, 2006.

MEYER M., *Les partis politiques dans la Loi fondamentale de la République Fédérale d'Allemagne*, Thèse, Droit Public, Université de Paris II, 1997.

Institutions européennes

Ouvrages

CLINCHAMPS N., *Parlement européen et droit parlementaire : essai sur la naissance du droit parlementaire de l'Union européenne*, Paris, L.G.D.J., 2006.

POIRMEUR Y., ROSENBERG D., *Droit européen des partis politiques*, Ellipses, 2007.

SUDRE F. *et al.*, *Les grands arrêts de la Cour européenne des Droits de l'Homme*, Paris, PUF, 2^e éd. mise à jour, 2004.

Articles

DORGET C., « Reconnaissance et statut des partis européens », in DELWIT P., KULAHCI E., VAN DE WALLE C. (éd.), *Les fédérations européennes de partis. Organisation et influence*, Bruxelles, Editions de l'Université de Bruxelles, coll. Sociologie politique, 2001, pp. 67-88.

DUARTE B., « Les partis politiques, la démocratie et la Convention européenne des Droits de l'Homme », *RTDH*, 1999, pp.314-350.

FLAUSS J.-F., « Actualité de la Convention européenne des droits de l'homme (octobre 2002 - février 2003) », *AJDA*, Chroniques, 2003, p.603.

MAGNETTE P., « Les contraintes institutionnelles au développement des partis politiques européens », in DELWIT P., KULAHCI E., VAN DE WALLE C. (éd.), *Les fédérations européennes de partis. Organisation et influence*, Bruxelles, Editions de l'Université de Bruxelles, coll. Sociologie politique, 2001, pp. 57-66.

SANCHEZ SALGADO R., WOLL C., « L'européanisation et les acteurs non étatiques », in PALIER B., SUREL Y. *et al.*, *L'Europe en action. L'européanisation dans une perspective comparée*, Paris, L'Harmattan, coll. Logiques politiques, 2007, pp. 145-191.

Rapports

Conseil de l'Europe, Commission européenne de la démocratie par le droit (Commission de Venise), *Questionnaire sur la création, l'organisation et l'activité des partis politiques*, Etude n° 247/2003, Strasbourg, 27 novembre 2003.

Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise), *Lignes directrices sur l'interdiction et la dissolution des partis politiques*, 10-11 décembre 1999.

Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise), *Lignes directrices et rapport sur le financement des partis politiques*, 9-10 mars 2001.

Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise), *Rapport sur la création, l'organisation et les activités des partis politiques*, Conseil de l'Europe, février 2006.

Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise), *Code de bonne conduite en matière de partis politiques*, 12-13 décembre 2008.

Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise), *Lignes directrices sur la réglementation des partis politiques*, 15-16 octobre 2010.

VAN DEN BRANDE L., *Rapport sur le Code de bonne conduite des partis politiques*, Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, doc. n° 11210, 29 mars 2007.

Les partis politiques

Généralités sur les partis

Ouvrages

ANDOLFATTO D., GREFFET F., OLIVIER L. (dir.), *Les partis politiques. Quelles perspectives ?*, Paris, L'Harmattan, coll. Logiques politiques, 2001.

AUCANTE Y., DEZE A. (dir.), *Les systèmes de partis dans les démocraties occidentales. Le modèle du parti-cartel en question*, Paris, Presses de Science Po, 2008.

AVRIL P., *Essai sur les partis politiques*, Paris, Payot, coll. Petite Bibliothèque Payot, 1995.

CHARLOT J., *Les partis politiques*, Paris, Armand Colin, coll. Dossiers U2, 1971.

DALTON R.J., WATTENBERG M.P. (dir.), *Parties Without Partisans. Political Change in Advanced Industrial Democracies*, Oxford, Oxford University Press, coll. Comparative politics, 2000.

DREYFUS F (dir.), *Nouveaux partis, nouveaux enjeux*, Paris, Publications de la Sorbonne, 1999.

DUVERGER M., *Les partis politiques*, Paris, Armand Colin, 4^e éd., 1981.

GUNTHER R., MONTERO J.R., LINZ J.J. (dir.), *Political Parties. Old Concepts, New Challenges*, Oxford, Oxford University Press, coll. Comparative politics, 2002.

LAPALOMBARA J., *Political Parties and political development*, Princeton, N.J., Princeton University Press, 1966.

LAVAU G., *Partis politiques et réalités sociales. Contribution à une étude réaliste des partis politiques*, préf. de Maurice Duverger, Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 1952.

LAWSON K., *Political Parties and Linkage : A Comparative Perspective*, New Haven, CT, Yale University Press, 1980.

LEFEBVRE R., ROGER A. (dir.), *Les partis politiques à l'épreuve des procédures délibératives*, Rennes, PUR, coll. Res Publica, 2009.

MENY Y. (dir.), *Idéologies, partis politiques et groupes sociaux : études réunies pour Georges Lavau*, Presses de la fondation nationale des sciences politiques, coll. Références, 1991.

MERKL P., *Modern Comparative Politics*, New-York, Holt Rinehart & Winston, 1970.

MICHELS R., *Les partis politiques, essai sur les tendances oligarchiques des démocraties*, Paris, Flammarion, 1919.

OSTROGORSKI M., *La démocratie et les partis politiques*, Paris, Fayard, coll. L'esprit de la Cité, 1993.

PANEBIANCO A., *Political Parties: Organization and Power*, Cambridge, Cambridge University Press, 1988.

POIRMEUR Y., ROSENBERG D., *Droit des partis politiques*, Paris, Ellipses, coll. Cours magistral, 2008.

POMBENI P., *Introduction à l'histoire des partis politiques*, Paris, PUF, coll. Recherches politiques, 1992.

RIHOUX B., *Les partis politiques : organisations en changement. Le test des écologistes*, Paris, L'Harmattan, coll. Logiques politiques, 2001.

SEILER D.-L., *De la comparaison des partis politiques*, Paris, Economica, coll. Politique comparée, 1986.

SEILER D.-L., *Les partis autonomistes*, Paris, PUF, coll. Que sais-je ?, 1997.

SEILER D.-L., *Les partis politiques*, Paris, Armand Colin, 2^e éd, 2000.

Articles

CAPORAL S., « Roberto Michels : Actualité de l'oligarchie dans les partis », in BOUTIN C., ROUVILLOIS F.(dir.), *Partis politiques et démocratie, inséparables mais incompatibles ?*, Paris, F.-X. de Guibert, 2005, pp. 177-203.

CHARLOT J., CHARLOT M., « Les groupes politiques dans leur environnement », in GRAWITZ M., LECA J., (dir.), *Traité de science politique*, Paris, PUF, vol. 3, 1985, pp. 429-495.

CHARLOT J., « Partis politiques, pour une nouvelle synthèse théorique », in MENY Y., *Idéologies, partis politiques et groupes sociaux : études réunies pour Georges Lavau*, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, coll. Références, 1991, pp. 205-215.

GAXIE D., « Économie des partis et rétributions du militantisme », *RFSP*, vol. 27, n° 1, février 1977, pp. 123-154

GUNTHER R., DIAMOND L., « Species of Political Parties : A New Typology », *Party Politics*, 9 (2), 2003, pp. 167-199.

KATZ R., MAIR P., « La transformation des modèles d'organisation et de démocratie dans les partis. L'émergence du parti-cartel in AUCANTE Y., DEZE A. (dir.), *Les systèmes de partis dans les démocraties occidentales. Le modèle du parti-cartel en question*, Paris, Presses de Science Po, 2008, pp. 35-64.

KIRCHHEIMER O., «The Transformation of the Western European Party Systems», in LA PALOMBARA J., WEINER M., eds, *Political parties and political development*, Princeton, Princeton University Press, 1966, pp. 177-200.

LAVAU G.E., « Définition du parti politique », *Esprit*, janvier 1958, pp. 42-75.

LAWSON K., « Partis politiques et groupes d'intérêt », *Pouvoirs*, n° 79, Les groupes d'intérêt, 1996, pp. 35-50.

MENY Y., « Parti », in DUHAMEL O., MENY Y. (dir.), *Dictionnaire constitutionnel*, Paris, PUF, 1992.

SEILER D.-L., « Théorie des partis et systèmes partisans », in AUCANTE Y., DEZE A. (dir.), *Les systèmes de partis dans les démocraties occidentales. Le modèle du parti-cartel en question*, Paris, Presses de Science Po, 2008, pp. 89-111.

SINTOMER Y., « Démocratie participative, démocratie délibérative : l'histoire contrastée de deux catégories émergentes », in BACQUE M.-H., SINTOMER Y., *La démocratie participative. Histoire et généalogie*, Paris, La Découverte, coll. Recherches 2011, pp. 113-134.

SINTOMER Y., « Tirage au sort et politique : de l'autogouvernement républicain à la démocratie délibérative », *Raisons politiques*, n° 42, 2011/2, pp. 159-186.

Les partis français

Ouvrages

AGRIKOLIANSKY E., *Les partis politiques en France*, Paris, Armand Colin, coll. 128, 2^e éd, 2008.

BARCIA R., BOURSEILLER C., *La véritable histoire de Lutte ouvrière*, Paris, Denoël, 2003.

BERSTEIN S., RUBY M. (éd.), *Un siècle de radicalisme*, Villeneuve d'Ascq, Presses Universitaires du Septentrion, 2004.

- BIRENBAUM G., *Le Front National en politique*, Paris, Balland, 1992.
- BORELLA F., *Les partis politiques dans la France d'aujourd'hui*, Paris, Seuil, 5^e éd., 1990.
- BRAYANCE A., *Anatomie du parti communiste français*, Paris, Denoël, 1952.
- BRECHON P. (dir.), *Les partis politiques français*, Paris, La documentation française, 2001.
- BRECHON P. (dir.), *Les partis politiques français*, Paris, La documentation française, Nouvelle édition, 2011.
- Club Jean Moulin, *Un parti pour la gauche*, Paris, Seuil, 1965.
- COURTOIS S., LAZAR M., *Histoire du Parti communiste français*, Paris, PUF, coll. Thémis Histoire, 2000.
- COUSTAL F., *L'incroyable histoire du nouveau parti capitaliste*, Paris, Démopolis, 2009.
- CRETTEZ X., SOMMIER I., *La France rebelle*, Paris, Editions Michalon, 2006.
- DONEGANI J.-M., SADOUD M., « *La démocratie imparfaite. Essai sur le parti politique* », Paris, Gallimard, coll. Folio Essais, 1994.
- DOUBLET Y.-M., *Le financement des partis politiques*, Paris, PUF, coll. Que sais-je ?, 1997.
- DUHAMEL O., FERRAND O., *Pour une primaire à la française*, Paris, Terra nova, 2008.
- FERRAND O., MONTEBOURG A., *Primaire. Comment sauver la gauche*, Paris, Seuil, 2009.
- GRUNBERG G., HAEGEL F., *La France vers le bipartisme ? La présidentialisation du PS et de l'UMP*, Paris, Presses de Sciences Po, 2007.
- HAEGEL F. (dir.), *Partis politiques et système partisan en France*, Paris, Presses de sciences-po, 2007.
- KRIEGEL A., *Les communistes français. Essai d'ethnographie politique*, Paris, Seuil, 1968.
- LARRIEU P., *La vie politique saisie par le droit privé*, Aix-en-Provence, PUAM, 2006.
- LAVABRE M.-C., PLATONE F., *Que reste-t-il du PCF ?*, Editions Autrement, coll. CEVIPOF/Autrement, 2003.
- LAVAU G., *A quoi sert le parti communiste français ?*, Paris, Fayard, 1981.
- LEFEBVRE R., SAWICKI F., *La société des socialistes. Le PS aujourd'hui*, Bellecombe-en-Bauges, Le Croquant, 2006.
- LEFEBVRE R., *Les primaires socialistes. La fin du parti militant*, Paris, Editions Raisons d'agir, 2011.
- OFFERLE M., *Les partis politiques*, PUF, coll. Que sais-je ?, 5^e éd., 2006.

PHILIPPE A., HUBSCHER D., *Enquête à l'intérieur du parti socialiste*, Paris, Albin Michel, 1991.

SAWICKI F., *Les réseaux du parti socialiste. Sociologie d'un milieu partisan*, Paris, Belin, coll. Socio-histoires, 1997.

SCHONFELD W.R., *Ethnographie du PS et du RPR : les éléphants et l'aveugle*, Paris, Economica, coll. Politique Comparée, 1985.

STREIFF G., *Procès stalinien à Saint-Germain-des-Prés*, Paris, Syllepse, 1999.

VILLALBA B., VANDENDRIESSCHE X. (dir.), *Le Front National et le droit*, Villeneuve d'Ascq, Presses Universitaires du Septentrion, 2001.

WALINE M., *Les partis contre la République*, Paris, éd. Rousseau, 1948.

Articles

ABRIAL S., « Les partis au centre de l'échiquier », in BRECHON P. (dir.), *Les partis politiques français*, Paris, La Documentation française, 2011, pp. 77-102.

ALDRIN P., « Si près, si loin du politique. L'univers professionnel des permanents socialistes à l'épreuve de la managérialisation », *Politix*, n° 89, 2007, pp. 25-51.

BAAL G., « La fondation du Parti Radical » in BERSTEIN S., RUBY M. (éd.), *Un siècle de radicalisme*, Villeneuve d'Ascq, Presses Universitaires du Septentrion, 2004, pp. 49-69.

BACHELOT C., « La culture d'organisation au Parti socialiste. De l'explicitation à l'appropriation des normes » in HAEGEL F. (dir.), *Partis politiques et système partisan en France*, Paris, Presses de Sciences Po, coll. Références, 2007, pp. 143-181.

BANTIGNY L., « Les jeunes, sujets et enjeux politiques », *Histoire@Politique. Politique, culture, société*, n° 4, janvier-avril 2008, (www.histoire-politique.fr)

BARBONI T., « Dos à dos : l'impossible coopération entre le parti socialiste et son groupe à l'Assemblée nationale », *Parlement[s], Revue d'histoire politique*, n° 12, 2009/2, pp. 144-156.

BARBONI T., TREILLE E., « L'engagement 2.0. Les nouveaux liens militants au sein de l'e-parti socialiste », *RFSP*, vol. 60, 2010/6, pp. 1137-1157.

BARBONI T., MERMAT D., TREILLE E., « Made in Internet. Les nouveaux adhérents du parti socialiste », in GREFFET F. (dir), *Continuerlalutte.com. Les partis politiques sur le web*, Paris, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 2011, pp. 167-185.

BARGEL L., PETITFILS A.-S., « Appropriations d'internet et trajectoires militantes « dans » et « en dehors » de l'UMP », in GREFFET F. (dir), *Continuerlalutte.com. Les partis politiques sur le web*, Paris, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 2011, pp. 187-199.

BEAUVALLLET G., RONAI M., « Vivre à temps réels. Le renouvellement des pratiques militantes autour des TIC est-il possible au sein des partis de gouvernement ? », *Réseaux*, n° 129-130, 2005/1, pp. 275-309.

BERGOUNIOUX A., SAWICKI F., SERNE P., « En attendant Grenoble. L'objet congrès socialiste en débat », in *Revue de l'office universitaire de recherche socialiste*, Paris, L'OURS, n°12, Septembre 2000, pp. 5-26.

BLANCHARD G., « La mise en œuvre de la communication électronique des partis politiques français : le poids des pratiques politiques et organisationnelles », *Les Enjeux de l'information et de la communication*, 2009/1, 2009, pp. 3-15.

BRECHON P., « La droite, entre tradition gaulliste et recombinaison unitaire », in BRECHON P. (dir.), *Les partis politiques français*, Paris, La Documentation française, 2011, pp. 45-75

BREHIER E., « Les partis catégoriels et leur devenir », in DREYFUS F. (dir.), *Nouveaux partis, nouveaux enjeux*, Paris, Publications de la Sorbonne, 1999, pp. 11-129.

CARDON D., FOUETILLOU G., LERONDEAU C., PRIEUR C., « Esquisse de géographie de la blogosphère politique (2007-2009) », in GREFFET F. (dir.), *Continuerlalutte.com. Les partis politiques sur le web*, Paris, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 2011, pp. 73-94.

CASTAGNEZ N., « Discipline partisane et indisciplines parlementaires », *Parlement[s]*, *Revue d'histoire politique*, n° 6, 2006/2, pp. 40-56.

CAYROL R., « Courants, fractions, tendances » in BIRNBAUM P., BUCI-GLUCKSMAN C., BURGELIN O. et al., *Critique des pratiques politiques*, Paris, Galilée, 1978, pp. 165-175.

CEPEDE F., « Le statut des tendances dans le Parti socialiste, 1905-1969 », *Cahier et revue de l'Office Universitaire de Recherche Socialiste*, Paris, l'OURS, n°2, 1994, pp. 1-5.

CRIQUI E., « Les partis politiques et la parité », in *Les partis politiques. Quelles perspectives ?*, L'Harmattan, coll. Logiques politiques, 2001, pp. 261-267.

DARRE A., « Le parti nationaliste basque : un mouvement périphérique et totalisant », *RFSP*, vol. 40, n° 2, 1990, pp. 250-270.

DESMEULIERS V., « Démocratie et partis politiques, l'exemple du Parti socialiste », *Revue du MAUSS*, n° 25, 2005/1, pp. 287-304.

DEZE A., « Un parti virtuel ? Le Front National au prisme de son site internet », in GREFFET F. (dir.), *Continuerlalutte.com. Les partis politiques sur le web*, Paris, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 2011, pp. 139-152.

DOCKES E., « Le droit et la dissolution des partis d'extrême-droite », in VILLALBA B., VANDENDRIESSCHE X. (dir.), *Le Front National et le droit*, Villeneuve d'Ascq, Presses Universitaires du Septentrion, 2001, pp. 143-152.

FAUCHER-KING F., « Les Verts et la démocratie interne », in HAEGEL F. (dir.), *Partis politiques et système partisan en France*, Paris, Presses de Sciences Po, coll. Références, 2007, pp. 103-142.

FRETEL J., « L'UDF au prisme du jeu d'échelle » in HAEGEL F. (dir.), *Partis politiques et système partisan en France*, Paris, Presses de Sciences Po, coll. Références, 2007, pp. 183-218.

GREFFET F., VEDEL T., « L'internet ou l'espace des possibles. Les campagnes françaises en ligne depuis 2007 », in GREFFET F. (dir.), *Continuerlalutte.com. Les partis politiques sur le web*, Paris, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 2011, pp. 41-57.

GREFFET F., « Le web, espace de luttes partisans », in GREFFET F. (dir.), *Continuerlalutte.com. Les partis politiques sur le web*, Paris, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 2011, pp. 15-37.

HAEGEL F., « Faire l'Union : la refondation des partis de droite après les élections de 2002 », *RFSP*, n°5-6, 2002, pp. 561-576.

HAEGEL F., PÜTZ C., SAUGER N., « Les transformations de la démocratie dans et par les partis : l'exemple de l'UDF et du RPR », in PERRINEAU P. (dir.), *Le désenchantement démocratique*, La Tour-d'Aigues, Editions de l'Aube, coll. Essai, 2003, pp. 175-198.

HAEGEL F., « Le pluralisme à l'UMP : structuration idéologique et compétition interne », in HAEGEL F. (dir.), *Partis politiques et système partisan en France*, Paris, Presses de Sciences Po, coll. Références, 2007, pp. 219-254.

HAEGEL F., « Les partis politiques vus de France et d'ailleurs » in HAEGEL F. (dir.), *Partis politiques et système partisan en France*, Paris, Presses de sciences-po, 2007, pp. 391-406.

HERMEL A., « La validité du droit interne aux partis politiques » in ANDOLFATTO D., GREFFET F. et OLIVIER L. (dir.), *Les partis politiques. Quelles perspectives ?*, L'Harmattan, coll. Logiques politiques, 2001, pp. 251- 260.

HERMEL A., « Etude d'un parti politique français : l'UMP », *Pouvoirs*, n° 111, Discrimination positive, 2004, pp. 147-158.

HERMEL A., « Les partis politiques, objets juridiques », Communication au congrès français de l'AFDC, Montpellier, Juin 2005.

IGNAZI P., « Le pouvoir du parti politique », in DREYFUS F. (dir.), *Nouveaux partis, nouveaux enjeux*, Publications de la Sorbonne, 1999, pp. 51-74.

IZQUIERDO J.-M., « Trajectoires nationalistes. Les nationalismes en Pays Basque français et espagnol », *Pôle Sud*, n°20, 2004/1, pp. 3-15.

IZQUIERDO J.-M., « Rôles et statuts du parti nationaliste basque en Pays basque français et espagnol », in DELWIT P. (éd.), *Les partis régionalistes en Europe. Des acteurs en développement ?*, Bruxelles, Editions de l'Université de Bruxelles, 2005, pp. 197-215.

LARRIEU P., « Les partis politiques, en marge du droit ? », *RDP*, n° 1-2011, pp. 179-196.

LAZAR M., « Le parti et le don de soi », *Vingtième Siècle. Revue d'histoire*, n°60, octobre-décembre 1998, pp. 35-42.

LE BEGUEC G., « Partis politiques et groupements de jeunesse », *Histoire@Politique. Politique, culture, société*, n° 4, janvier-avril 2008, (www.histoire-politique.fr).

LEFEBVRE R., DECARY T., « Les militants à vingt euros. Les conditions socio-politiques d'un impossible engagement », in *Revue de l'office universitaire de recherche socialiste*, Paris, L'OURS, Hors-série n° 46-47, janvier-juin 2009, pp. 43-66.

LEFEBVRE R., « Le sens flottant de l'engagement socialiste », in LEFEBVRE R., ROGER A (dir.), *Les partis politiques à l'épreuve des procédures délibératives*, Rennes, PUR, coll. Res Publica, 2009, pp. 105-130.

LEFEBVRE R., ROGER A., « Les partis politiques sont-ils solubles dans la démocratie représentative ? » in LEFEBVRE R., ROGER A (dir.), *Les partis politiques à l'épreuve des procédures délibératives*, Rennes, PUR, coll. Res Publica, 2009, pp. 11-35.

MUYL M., « Le parti Pied-Noir : une opportunité européenne », *Pôle Sud*, n° 24, 2006/1, pp.59-73.

NAY O., « Les règles du recrutement politique. Pour une approche institutionnaliste de la sélection politique », *Politix*, Vol.11, n°44, 1998, pp.161-190.

OFFERLE M., « Transformation d'une entreprise politique : de l'UDR au RPR (1973-1977) », *Pouvoirs*, n° 28, Le RPR, 1984, pp. 5-26.

OLIVIER L., « Ambiguïtés de la démocratisation partisane en France (PS, RPR, UMP) », *RFSP*, vol. 53, n° 5, octobre 2003, pp. 761-790.

OLIVIER L., « Les procédures délibératives dans un contexte de fluidification et de diversification des allégeances partisanes. Le cas du PS et de l'UMP », in LEFEBVRE R., ROGER A. (dir.), *Les partis politiques à l'épreuve des procédures délibératives*, Rennes, PUR, coll. Res Publica, 2009, pp. 155-176.

PEISER G., « L'institutionnalisation des partis dans la V^e République », in *Mélanges Dimitri Georges Lavroff*, Dalloz, 2005, pp. 525-540.

PELLETIER W., « Positions sociales des élus et procès d'institutionnalisation des Verts », *Contretemps*, n°4, Nanterre, mai 2002, pp. 58-69.

PETITFILS A.-S., « La seconde fondation de l'UMP : techniques de recrutement et sociologie des nouveaux adhérents », *Mouvements*, 2007, n°52, pp. 57-63.

PETITFILS A.-S., « Concilier débats et efficacité électorale. Les usages de la participation au projet législatif par la direction sarkozyste de l'UMP », in LEFEBVRE R., ROGER A (dir.), *Les partis politiques à l'épreuve des procédures délibératives*, Rennes, PUR, coll. Res Publica, 2009, pp. 177-193.

POIRMEUR Y., « Les tendances dans les partis et syndicats » in *L'institution*, CURAPP, PUF, 1981, pp. 231-280.

PORTELLI H., « La présidentialisation des partis français », *Pouvoirs*, n°14, Elire un président, 1980, pp. 97-106.

REY H., SUBILEAU F., « PS : structures et organisation », *Regards sur l'actualité*, La Documentation française, n° 171, mai- juin 1991, pp. 21-29.

ROY J.-P., « Grandir : le Front National », in LAURENT A., VILLALBA B. (dir.), *Les petits partis. De la petitesse en politique*, Actes du colloque du Centre de recherches administratives, politiques et sociales, Paris, L'Harmattan, mars 1996, pp. 143-169.

RUSSIER J.-P., « Le démocratism, ou la démocratie par excès. Réflexions sur la dégénérescence démocratique », *Revue du MAUSS*, n° 26, 2005-2, pp. 249-270.

SAWICKI F., « La science politique et l'étude des partis politiques », *Cahiers français*, n°276, La Documentation Française, mai- juin 1996, pp. 51-59.

SCHONFELD W.R., « La stabilité des dirigeants des partis politiques : la théorie de l'oligarchie de Robert Michels », *RFSP*, n° 4, 1980, pp. 846-866

SCHONFELD W.R., « Les partis politiques, que sont-ils et comment les étudier ? » in MENY Y., *Idéologies, partis politiques et groupes sociaux : études réunies pour Georges Lavau*, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, coll. Références, 1991, pp.267-283

VANDENDRIESSCHE X., VILLALBA B., « Le Front National, une aporie juridique », in VILLALBA B., VANDENDRIESSCHE X. (dir.), *Le Front National et le droit*, Villeneuve d'Ascq, Presses Universitaires du Septentrion, 2001, pp. 11-17.

VERDES-LEROUX J., « Champ scientifique et champ politique, l'étude du parti communiste français », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n° 36/37, février-mars 1981, pp. 25-31.

VERDES-LEROUX J., « Le parti communiste français, une institution totale auto-perpétuée », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n° 36/37, février-mars 1981, pp. 33-63.

VERDES-LEROUX J., « Les invariants du parti communiste français », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n° 36/37, février-mars 1981, pp. 65-81.

VILLALBA B., « Qualifier le Front National : droit, espace public et autorité politique », in VILLALBA B., VANDENDRIESSCHE X. (dir.), *Le Front National et le droit*, Villeneuve d'Ascq, Presses Universitaires du Septentrion, 2001, pp. 39-59.

VILLALBA B., « La transmutation d'Europe Ecologie-Les Verts », in BRECHON P. (dir), *Les partis politiques français*, Paris, La Documentation française, 2011, pp. 129-154.

WARE A., « Les partis français et la science politique comparative » in HAEGEL F. (dir.), *Partis politiques et système partisan en France*, Paris, Presses de Sciences Po, Références, 2007, pp. 407-417.

Thèses

BARBONI T., *Les changements d'une organisation. Le parti socialiste entre configuration partisane et cartellisation (1971-2007)*, thèse de doctorat de science politique, Université Paris-1, Panthéon-Sorbonne, 2008.

BARGEL L., *Jeunes socialistes. Jeunes UMP. Lieux et processus de sociabilisation politique*, Dalloz, coll. Nouvelle Bibliothèque de Thèses, 2009.

CODACCIONI V., *Punir les opposants. Une sociologie historique des " procès politiques " : les interactions répressives entre le PCF et l'Etat (1947-1962)*, Thèse de doctorat en science politique, Université de Paris 1, 2011.

HERMEL A., *La discipline dans les partis politiques et la démocratie représentative en France de 1981 à nos jours*, Thèse de droit public, Université de Nancy 2, 2000.

LAURENT M., *Les structures non partisans dans le champ politique*, Thèse de doctorat en science politique, Université Panthéon-Assas, 2011.

PANNETIER C., *Les exclusions hors du Parti Communiste Français*, Thèse de Sciences Politiques, Amiens, 1987.

POIRMEUR Y., *Contribution à l'étude du phénomène des tendances dans les partis politiques et les syndicats : le cas français*, thèse d'Etat, Université d'Amiens, 1987.

VILLALBA B., *De l'identité des Verts. Essai sur la constitution d'un nouvel acteur politique*, Thèse pour le Doctorat en Science Politique, Université de Lille 2, 1995.

Les partis étrangers

Ouvrages

WIEGLOSS T., *Le PS et le SPD face à la construction européenne*, Fondation Jean Jaurès, avril 2003.

Articles

BOUMAKANI B., « La prohibition de la transhumance politique des parlementaires », *RFDC*, n° 75, 2008/3, pp. 499-512.

CAPELLE-POGACEAN A., RAGARU N., « Les partis minoritaires, des partis comme les autres ? Les expériences du MDL en Bulgarie et de l'UDMR en Roumanie », *Revue d'études comparatives Est-Ouest*, vol.38, n° 4, 2007, pp. 115-148.

CARTER E., LUTHER K.R., POGUNTKE T., « European integration and internal party dynamics », in POGUNTKE T., AYLOTT N., CARTER E. *et al.* (éd.), *The Europeanization of National Political Parties, Power and organizational adaptation*, London, Routledge, 2007, pp. 1-27.

CARTER E., LADRECH R., « Government change, organizational continuity. The limited Europeanization of British political parties », in POGUNTKE T., AYLOTT N., CARTER E. *et al.* (éd.), *The Europeanization of National Political Parties, Power and organizational adaptation*, London, Routledge, 2007, pp. 57-85.

CINALLI M., « Primaires à l'italienne », in *RFSP*, 2007/2, vol. 57, pp. 3-28.

DELWIT P., « Petites patries, petits partis ? Les partis régionalistes en Europe », in DELWIT P. (éd.), *Les partis régionalistes en Europe. Des acteurs en développement ?*, Bruxelles, Editions de l'Université de Bruxelles, 2005, pp. 8-20.

DE PRINCE POKAM H., « La neutralité électorale en Afrique : analyse des commissions électorales en Afrique subsaharienne », *Revue juridique et politique des Etats francophones*, Paris, Ed. Juris Africa, n°3, 2006, pp. 335-361.

DE WINTER L., « A comparative analysis of the electoral, office and policy success of ethnoregionalist parties », in DE WINTER L., TURSAN H. (éd.), *Regionalist Parties in Western Europe*, London, Routledge, 1998, pp. 204-247.

DU BOIS DE GAUDUSSON J., « Les nouvelles constitutions africaines et le mimétisme » in DARBON D., DU BOIS DE GAUDUSSON J. (dir.), *La création du droit en Afrique*, Paris, Karthala, 1997, pp. 309-316.

LADRECH R., « Europeanization and national party organization. Limited but appropriate adaptation ? », in POGUNTKE T., AYLOTT N., CARTER E. *et al.* (éd.), *The Europeanization of National Political Parties, Power and organizational adaptation*, London, Routledge, 2007, pp. 211-229.

LAZAR M., « Primaires à l'italienne », Note pour Terra nova, groupe de travail « projet primaire », 2008.

THOMAS Y., « L'institutionnalisation des partis politiques en Europe occidentale de la fin du XIXe siècle à 1914 », in DREYFUS F. (dir), *Nouveaux partis, nouveaux enjeux*, Paris, Publications de la Sorbonne, 1999, pp. 5-50.

SEILER D.-L., « Défendre la périphérie », in DELWIT P. (éd.), *Les partis régionalistes en Europe. Des acteurs en développement ?*, Bruxelles, Editions de l'Université de Bruxelles, 2005, pp. 21-50.

SOLOMOS J., BACK L., « Du clientélisme aux sections noires du Parti travailliste : la politique inter-raciale à Birmingham », *RFSP*, n°1, 1996, pp. 3-29.

TURSAN H., « Ethnoregionalist parties as ethnic entrepreneurs », in DE WINTER L., TURSAN H. (éd.), *Regionalist Parties in Western Europe*, London, Routledge, 1998, pp. 1-16.

Les partis européens et internationaux

Ouvrages

DEVIN G., *L'internationale socialiste. Histoire et sociologie du socialisme international (1945-1990)*, Paris, PFNSP, 1993.

HIX S., LESSE U., *Shaping a Vision, a History of the Party of European Socialists, 1957-2002*, Bruxelles, Parti socialiste européen, 2002.

WOLIKOW S., *L'Internationale Communiste (1919-1943). Le Komintern ou le rêve déchu du parti mondial de la révolution*, Paris, Les Editions de l'Atelier, 2010.

Articles

BARDI L., « Transnational Party Federations in the European Community », in KATZ R., MAIR P.(ed.), *Party Organizations, A Data Handbook on Party Organizations in Western Democracies*, London, SAGE, 1992, pp. 931-973.

BARDI L., « Transnational Party Federations, European Parliamentary Party Groups, and the Building of Europarties », in KATZ R., MAIR P., *How Parties Organize*, London, SAGE, 1994, pp. 357-371.

BARDI L., « Les perspectives des fédérations européennes de partis », in DELWIT P., KULAHCI E., VAN DE WALLE C. (éd.), *Les fédérations européennes de partis. Organisation et influence*, Bruxelles, Editions de l'Université de Bruxelles, coll. Sociologie politique, 2001, pp. 229-238.

DELWIT P., KULAHCI E., VAN DE WALLE C., « Les fédérations européennes des partis. Un acteur politique en devenir ? », in DELWIT P., KULAHCI E., VAN DE WALLE C. (éd.) *Les fédérations européennes de partis. Organisation et influence*, Editions de l'Université de Bruxelles, coll. Sociologie politique, 2001, pp. 9-17.

DELWIT P., « Fédérations européennes de partis politiques », in DELOYE Y. (dir.), in *Dictionnaire des élections européennes*, Paris, Economica, 2005, pp. 301-305.

JOHANSSON K.M., « Vers une théorie des fédérations européennes de partis », in DELWIT P., KULAHCI E., VAN DE WALLE C. (éd.), *Les fédérations européennes de partis. Organisation et influence*, Bruxelles, Editions de l'Université de Bruxelles, coll. Sociologie politique, 2001, pp. 21-38.

LE DEROFF J., « Les militants du Parti socialiste européen (PSE) 2006-2009. Une expérience militante à l'échelle de l'Union », in *Revue de l'office universitaire de recherche socialiste*, Paris, L'OURS, Hors-série n°46-47, janvier-juin 2009, pp. 95-108.

LONGUET P., « Des partis politiques européens : une fausse solution à un vrai problème ? », in BOUTIN C., ROUVILLOIS F.(dir.), *Partis politiques et démocratie, inséparables mais incompatibles ?*, Paris, F.-X. de Guibert, 2005, pp. 137-175.

LORD C., « Les partis politiques au niveau européen : quel type de concurrence imparfaite ? », in DELWIT P., KULAHCI E., VAN DE WALLE C. (éd.), *Les fédérations européennes de partis. Organisation et influence*, Bruxelles, Editions de l'Université de Bruxelles, coll. Sociologie politique, 2001, pp. 39-56.

MOSCHONAS G., « Le parti des socialistes européens. Une genèse difficile », in DELWIT P., KULAHCI E., VAN DE WALLE C. (éd.), *Les fédérations européennes de partis. Organisation et influence*, Bruxelles, Editions de l'Université de Bruxelles, coll. Sociologie politique, 2001, pp. 91-106.

PRIESTLEY J., « Les partis politiques européens : le chaînon manquant », *Policy Paper* n°41, Notre Europe, octobre 2010, pp. 33-66.

SANDSTRÖM C., « Le parti européen des libéraux, démocrates et réformateurs. De la coopération à l'intégration », in DELWIT P., KULAHCI E., VAN DE WALLE C. (éd.), *Les fédérations européennes de partis. Organisation et influence*, Bruxelles, Editions de l'Université de Bruxelles, coll. Sociologie politique, 2001, pp 123-140.

ROA BASTOS F., *Des « partis politiques au niveau européen » ?*, *Etat des lieux à la veille des élections européennes de juin 2009*, Notre Europe, Etudes et recherches, n° 71, Mai 2009.

ROA BASTOS F., « Entre autonomisation et légitimation : la structuration de la vie politique communautaire au prisme des « partis politiques au niveau européen » », *Politique européenne*, n° 29, 2009/3, pp.125-131.

VAN DE WALLE C., « La fédération européenne des partis verts : une organisation plutôt européenne qu'écologiste ? » in DELWIT P., KULAHCI E., VAN DE WALLE

C. (éd.), *Les fédérations européennes de partis. Organisation et influence*, Bruxelles, Editions de l'Université de Bruxelles, coll. Sociologie politique, 2001, pp. 141-153.

Thèses

LERUDE O., *Histoire de l'internationalisme : l'internationalisme des partis politiques européens*, Thèse de science politique, Université Paris II, 2001.

Statuts des partis

Statuts du Parti socialiste, mis à jour après le congrès du Mans, avril 2006.

Règlement intérieur du Parti socialiste, mis à jour après le congrès du Mans, avril 2006.

Statuts de l'Union pour un mouvement populaire, adoptés en janvier 2006.

Règlement intérieur de l'Union pour un mouvement populaire, adopté en janvier 2006.

Statuts des Verts, adoptés le 17 octobre 1994, modifiés le 9 janvier 2008.

Agrément intérieur des Verts, mis à jour en juillet 2008.

Statuts du Mouvement démocrate, adoptés le 2 décembre 2007 et modifiés le 26 octobre 2008.

Règlement intérieur du Mouvement démocrate, adopté le 2 décembre 2007 et modifié le 26 octobre 2008.

Statuts du Parti communiste français, adoptés lors du 33^e congrès des 23, 24 et 26 mars 2006.

Statuts du Front national, à jour au 17 novembre 2007.

Règlement intérieur du Front national, à jour au 13 novembre 2007.

Statuts de la Ligue communiste révolutionnaire adoptés par le XV^e congrès, novembre 2003.

Statuts du Parti radical de gauche, adoptés par le congrès des 16, 17 et 18 mai 2008.

Sites internet

<http://www.bamelabour.org.uk>

<http://www.cnccfp.fr>

<http://www.cnil.fr>

<http://www.cpnt.fr>

<http://www.csa.fr>

<http://www.desirsdavenirparis.fr>

<http://eelv.fr>

<http://www.eurocite.eu>

<https://www.federationsump.org>

<http://www.frontnational.com>

<http://www.gaylib.org>

<http://www.hes-france.org>

<http://www.histoire-politique.fr>

<http://www.internationalesocialiste.org>

<http://www.jeunesactifs-ump.fr>

<http://www.lacoopol.fr>

<http://lasectionnumeriquedups.net>

<http://www.lesprimairescitoyennes.fr/>

<http://www.lours.org>

<http://metz.lesverts.fr>

<http://www.mouvementdemocrate.fr>

<http://www.npa2009.org>

<http://ddi.partipirate.org>

<http://jeunes.partipirate.org>

<http://www.parti-socialiste.fr>

<http://www.planeteradicale.org>

<http://primairedelecologie.fr>

<http://www.u-m-p.fr>

<http://www.wada-ama.org>

Table des annexes

<i>Annexe 1 – Liste des entretiens</i>	<i>513</i>
<i>Annexe 2 – Bulletin de vote de la consultation sur la rénovation du PS, 1er octobre 2009</i>	<i>517</i>
<i>Annexe 3 – Statuts et règlement intérieur du PS, avril 2006.....</i>	<i>521</i>
<i>Annexe 4 – Statuts et règlement intérieur de l'UMP.....</i>	<i>543</i>
<i>Annexe 5 – Statuts du PCF en date de mars 2006.....</i>	<i>561</i>
<i>Annexe 6 – Statuts et règlement intérieur du Front national.....</i>	<i>577</i>
<i>Annexe 7 – Grille des mandats électifs des Verts</i>	<i>597</i>
<i>Annexe 8 – Grille des infractions et sanctions des Verts.....</i>	<i>601</i>
<i>Annexe 9 – Charte du militant Front national.....</i>	<i>605</i>
<i>Annexe 10 – Règlement intérieur pour l'organisation des primaires de l'UMP à Paris.....</i>	<i>609</i>
<i>Annexe 11 – Code électoral des primaires citoyennes 9-16 octobre 2011</i>	<i>615</i>

Annexe 1 – Liste des entretiens

Liste des entretiens dans l'ordre chronologique :

Entretien avec Jean-Marie Le Pen, président du FN, janvier 2009.

Entretien avec Frédéric Naud, secrétaire national du PRG, février 2009.

Entretien avec Brigitte Dionnet, membre de la direction nationale du PCF et ancienne présidente de la commission de transparence, avril 2009.

Entretien avec Michel Havard, président de la commission nationale des recours de l'UMP, avril 2009.

Entretien avec Robert Pandraud, président de la commission d'organisation et de contrôle des opérations électorales de l'UMP, novembre 2009.

Entretien avec Sylvain Marty, membre du conseil statutaire des Verts, décembre 2009.

Entretien avec Bernard Pignerol, président de la commission des conflits du PS, décembre 2009.

***Annexe 2 – Bulletin de vote de la
consultation sur la rénovation du PS, 1er
octobre 2009***



Consultation militante

I. LES PRIMAIRES OUVERTES

Question 1-1 :

Êtes-vous favorable à la désignation du candidat(e) des socialistes par des primaires ouvertes aux citoyens qui souhaitent le changement en 2012 et veulent participer à la victoire de la gauche ?

Oui Non Abs

Question 1-2 :

Donnez-vous mandat au Bureau National pour organiser ensemble avec les formations de gauche qui le souhaitent de telles primaires dans le cadre d'un rassemblement politique et sur la base d'une plate-forme commune ?

Oui Non Abs

2- LE NON-CUMUL DES MANDATS

Question 2-1 :

Êtes-vous favorable, comme étape vers le mandat parlementaire unique, à l'impossibilité de cumuler, sans attendre le vote d'une loi, dès les prochains renouvellements (cantonales 2011, Sénatoriales 2011, législatives 2012) un mandat de parlementaire avec une présidence d'exécutif local (Communes, Intercommunalité, CG, CR) ou la participation à un exécutif (Vice-Pdt, Maire adjoint) ?

Oui Non Abs

Question 2-2 :

Êtes-vous favorable à limiter à trois les mandats successifs des présidents d'exécutifs locaux (Maires, Présidents de Conseil Général, de Conseil Régional, et d'Intercommunalité) ?

Oui Non Abs

3- LA PARITÉ, LES DIVERSITÉS, LES OUTREMERS ET LE RENOUVELLEMENT GÉNÉRATIONNEL

Question 3-1 :

Êtes-vous favorable à l'instauration de la parité totale dans toutes les instances du Parti (locales et nationales) ?

Oui Non Abs

Question 3-2 :

Êtes-vous favorable à l'instauration de la parité dans les candidatures pour les élections législatives de 2012 ?

Oui Non Abs

Question 3-3 :

Donnez-vous mandat au Bureau National pour fixer, pour chaque élection, des objectifs de renouvellement contribuant à une meilleure représentation des diversités de la société française, et pour cela, en réservant si nécessaire, des circonscriptions électorales ?

Oui Non Abs

***Annexe 3 – Statuts et règlement intérieur
du PS, avril 2006***



STATUTS DU PARTI SOCIALISTE

Mis à jour après le Congrès du Mans (travaux de la commission de transparence)

SOMMAIRE

- Article 4.3 : représentation des fédérations aux Conventions nationales et Congrès nationaux
 - Article 4.4 : statuts et règlements intérieurs fédéraux
 - Article 4.5 : Congrès fédéral et élection du(de la) Premier(e) Secrétaire fédéral(e)
 - Article 4.6 : Conseil fédéral, Bureau fédéral, Secrétariat fédéral
 - Article 4.7 : commissions de travail fédérales
 - Article 4.8 : établissement de la liste des adhérents de la fédération
- TITRE 5 – LES UNIONS REGIONALES**
- Article 5.1 : rôle des unions régionales
 - Article 5.2 : Comité régional
 - Article 5.3 : effectif du Comité régional, Bureau, Secrétaire régional(e)
 - Article 5.4 : Comités régionaux d'entreprise, Conférence régionale entreprises
- TITRE 6 – LE CONGRES NATIONAL ET LA CONVENTION NATIONALE**
- Article 6.1 : périodicité du Congrès national
 - Article 6.2 : convocation du Congrès national
 - Article 6.3 : délégués au Congrès national
 - Article 6.4 : représentation des fédérations au Congrès national
 - Article 6.5 : établissement du nombre de délégués
 - Article 6.6 : organisation du Congrès national
 - Article 6.7 : Convention nationale
 - Article 6.8 : ordre du jour de la Convention nationale
 - Article 6.9 : Conférence militante
 - Article 6.10 : rassemblement national des Secrétaires de section
 - Article 6.11 : consultation directe des adhérents
- TITRE 7 – LE CONSEIL NATIONAL ET LE BUREAU NATIONAL**
- Article 7.1 : rôle du Conseil national et du Bureau national
 - Article 7.2 : durée du mandat du Conseil national
 - Article 7.3 : commissions de travail nationales
 - Article 7.4 : composition du Conseil national
 - Article 7.5 : désignation des membres du Conseil national
 - Article 7.6 : présence des Secrétaires régionaux au Conseil national
 - Article 7.7 : représentation du Parti des socialistes européens au Conseil national
 - Article 7.8 : convocation et ordre du jour du Conseil national
 - Article 7.9 : rapports d'activité des organismes centraux
 - Article 7.10 : délibération commune du Conseil national et des groupes parlementaires
 - Article 7.11 : modalités de délibération commune du Conseil national et des groupes parlementaires
 - Article 7.12 : composition du Bureau national
 - Article 7.13 : compétences du Bureau national
 - Article 7.14 : élection du(de la) Premier(e) Secrétaire du Parti
 - Article 7.15 : Secrétariat national au développement du Parti
 - Article 7.16 : représentation des femmes dans le Parti
 - Article 7.17 : Comité économique et social
- TITRE 8 – LES STRUCTURES D'ACTIVITE ET ORGANISMES ASSOCIES**
- Article 8.1 : définition
 - Article 8.2 : Mouvement des jeunes socialistes
 - Article 8.3 : âge d'appartenance au Mouvement des jeunes socialistes
 - Article 8.4 : statuts et règlement intérieur du Mouvement des jeunes socialistes
 - Article 8.6 : participation des responsables du MJS aux instances du Parti
 - Article 8.6 : secteur entreprises
 - Article 8.7 : autres organismes
 - Article 8.8 : sympathisants
 - Article 8.9 : contrats d'association

TITRE 1 – DISPOSITIONS GENERALES

- Article 1.1 : titre du Parti
- Article 1.2 : Internationale socialiste et Parti des socialistes européens
- Article 1.3 : principes généraux
- Article 1.4 : modalités de discussion au sein du Parti
- Article 1.5.1 : représentation proportionnelle
- Article 1.5.2 : mise en œuvre de la proportionnelle au niveau national
- Article 1.5.3 : mise en œuvre de la proportionnelle au niveau fédéral et local
- Article 1.5.4 : seuil de représentation dans les instances
- Article 1.6 : constitution des instances de direction
- Article 1.7 : constitution des délégations aux Congrès et Conventions
- Article 1.8 : conditions d'ancienneté pour accéder à des fonctions nationales
- Article 1.9 : campagnes d'adhésion

TITRE 2 – LES MILITANTS

- Article 2.1.1 : conditions d'adhésion
- Article 2.1.2 : Bureau fédéral des adhésions
- Article 2.1.3 : modalités d'adhésion
- Article 2.1.4 : présentation en section
- Article 2.1.5 : délais de présentation en section
- Article 2.1.6 : contentieux en matière d'adhésions
- Article 2.1.7 : adhésion en dehors de la localité du domicile
- Article 2.1.8 : radiation, démission, exclusion
- Article 2.1.9 : adhésion des membres du MJS
- Article 2.2.1 : adhésion de membres d'autres partis de gauche
- Article 2.2.2 : ancienneté des adhérents issus d'autres partis de gauche
- Article 2.2.3 : difficultés d'appréciation pour certaines adhésions
- Article 2.3 : obligations syndicales et associatives des adhérents
- Article 2.4 : obligations syndicales et associatives des adhérents
- Article 2.5 : cotisations
- Article 2.6 : droit à la formation

TITRE 3 – LES SECTIONS

- Article 3.1 : constitution, rôle et représentation de la section
- Article 3.2.1 : partition d'une section à l'initiative de celle-ci
- Article 3.2.2 : partition d'une section de plus de 250 adhérents
- Article 3.2.3 : partition obligatoire des sections de plus de 1 000 adhérents
- Article 3.3.1 : comités de ville ou d'agglomération
- Article 3.3.2 : représentation des sections aux comités de ville ou d'agglomération
- Article 3.4 : conditions de vote dans la section
- Article 3.5 : Commission administrative de la section
- Article 3.6 : élection du(de la) Secrétaire de section
- Article 3.7 : élection du(de la) Trésorier(e) et du Bureau de la section

TITRE 4 – LES FEDERATIONS

- Article 4.1 : représentation des sections aux Conventions fédérales et aux Congrès fédéraux
- Article 4.2 : constitution des fédérations

- Article 8.10 : Conseil des femmes socialistes
- TITRE 9 – ELECTIONS POLITIQUES, DESIGNATION DES CANDIDATS, GROUPE SOCIALISTE AU PARLEMENT**
- Article 9.1.1 : accords et décisions nationales
 - Article 9.1.2 : corps électoral pour les désignations de candidats
 - Article 9.1.3 : rôle des fédérations dans le processus de désignation des candidats
 - Article 9.1.4 : panité pour les scrutins de liste
 - Article 9.1.5 : désignation du(de la) candidat(e) à la présidence de la République nationale et au poste de Maire de Paris
 - Article 9.1.6 : désignation des candidat(e)s à la présidence du Sénat, de l'Assemblée nationale et au poste de Maire de Paris
 - Article 9.1.7 : désignation du(de la) candidat(e) à la présidence d'un Conseil général
 - Article 9.1.8 : désignation du(de la) candidat(e) à la présidence d'un Conseil régional
 - Article 9.1.9 : désignation du(de la) candidat(e) à la présidence d'un groupement de communes
 - Article 9.1.10 : conditions de dépôt des candidatures
 - Article 9.2 : quorum pour les désignations des candidats
 - Article 9.3 : engagement sur l'honneur des candidats
 - Article 9.4 : groupes parlementaires
 - Article 9.5 : fonctionnement des groupes parlementaires
 - Article 9.6 : obligations des membres des groupes parlementaires
 - Article 9.7 : cotisations des parlementaires
 - Article 9.8 : rapport d'activité des parlementaires
 - Article 9.9 : fonctionnement des groupes d'élus dans les collectivités territoriales
 - Article 9.10 : cotisations des élus
- TITRE 10 – LES COMMISSIONS DE CONTROLE FINANCIER**
- Article 10.1 : composition des Commissions de contrôle financier
- TITRE 11 – LES COMMISSIONS DES CONFLITS**
- Article 11.1 : instances compétentes selon la nature des contentieux
 - Article 11.2 : composition des Commissions fédérales des conflits
 - Article 11.3 : composition de la Commission nationale des conflits
 - Article 11.4 : modalités de saisine des Commissions des conflits
 - Article 11.5 : pouvoirs des Commissions des conflits
 - Article 11.6 : suspension temporaire de délégation
 - Article 11.7 : sanctions pour procédure abusive
 - Article 11.8 : appel des décisions des Commissions fédérales des conflits
 - Article 11.9 : caractère contradictoire des débats au sein des Commissions des conflits
 - Article 11.10 : caractère suspensif des appels
 - Article 11.11 : contrôle des actes des parlementaires
 - Article 11.12 : réintégrations
 - Article 11.13 : notification des décisions d'exclusion
 - Article 11.14 : motifs de dissolution d'une section
 - Article 11.15 : modalités de dissolution d'une section
 - Article 11.16 : notification des décisions de dissolution
 - Article 11.17 : reconstitution des sections dissoutes
 - Article 11.18 : dissolution d'une fédération ou d'une union régionale
 - Article 11.19 : cas particuliers d'exclusion
 - Article 11.20 : reconstitution des fédérations et unions régionales dissoutes
 - Article 11.21 : saisine directe de la Commission nationale des conflits
- TITRE 12 – LES SYMPATHISANTS**
- Article 12.1 : participation des sympathisants à la vie du Parti
 - Article 12.2 : représentation des sympathisants aux Conventions nationales
- TITRE 13 – LA PRESSE**
- Article 13.1 : expression des membres du Parti dans la presse
 - Article 13.2 : contrôle de l'expression des membres du Parti dans la presse
 - Article 13.3 : les organes de presse nationaux du Parti
 - Article 13.4 : les organes de presse locaux du Parti
 - Article 13.5 : cas particuliers
 - Article 13.6 : publication des actes officiels du Parti
- TITRE 14 – REVISION DES STATUTS**
- Article 14.1 : dispositions générales
 - Article 14.2 : modification des articles des statuts
 - Article 14.3 : modification de la déclaration de principes
- TITRE 15 – CHARTE ETHIQUE**
- Article 15.1 : objet de la charte éthique
- TITRE 16 – DISPOSITIONS LIMITANT LE CUMUL DES FONCTIONS**
- Article 16.1 : à l'échelon local
 - Article 16.2 : à l'échelon départemental
 - Article 16.3 : à l'échelon régional
 - Article 16.4 : instances de contrôle national
 - Article 16.5 : instances de contrôle fédérales

TITRE 1 – DISPOSITIONS GENERALES

■ **Article 1.1 : titre du Parti**
Le titre du Parti est : Parti socialiste.

■ **Article 1.2 : Internationale socialiste et Parti des socialistes européens**
Le Parti socialiste est membre du Parti des socialistes européens (PSE). Il adhère à l'Internationale socialiste (IS). Tout adhérent du Parti socialiste peut adhérer en même temps à un autre Parti affilié soit au Parti des socialistes européens soit à l'Internationale socialiste, sous réserve de réciprocité.

■ **Article 1.3 : principes généraux**
Les adhérents du Parti acceptent la "déclaration de principes", les statuts et les décisions du Parti, ils ne peuvent appartenir à un autre parti ou groupe politique relevant directement ou indirectement d'un parti autre que le Parti socialiste, excepté s'il s'agit d'un Parti membre du Parti des socialistes européens ou de l'Internationale socialiste, sous réserve de réciprocité. Ils ne peuvent soutenir d'autres candidats à des fonctions électives que ceux investis ou soutenus par le Parti socialiste.

■ **Article 1.4 : modalités de discussion au sein du Parti**
La liberté de discussion est entière au sein du Parti, mais nulle tendance organisée ne saurait y être tolérée.

■ **Article 1.5.1 : représentation proportionnelle**
La règle de la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne s'applique à l'élection des organismes du Parti à tous les échelons. Seules les motions de politique générale, projets politiques globaux proposés au Parti et, par là même, au pays tout entier, ouvrent le droit à la représentation. Les amendements, contribution et autres textes particuliers ne sont pas pris en compte dans la mise en œuvre de la représentation proportionnelle.

■ **Article 1.5.2 : mise en œuvre de la proportionnelle au niveau national**
Au niveau national (Conseil national, Commission nationale des conflits, Commission nationale de contrôle financier), elle s'applique en fonction des résultats obtenus par les motions issues de la Commission des résolutions. Une liste de candidats est annexée à chacune des motions soumises au vote indicatif. La composition des listes annexées aux motions de synthèse est établie proportionnellement aux résultats du vote indicatif. Chaque courant désigne ses représentants.

■ **Article 1.5.3 : mise en œuvre de la proportionnelle au niveau fédéral et local**
Au niveau local et fédéral, la représentation proportionnelle s'applique en fonction du vote indicatif sur les motions politiques soumises au Congrès national ordinaire du Parti. Les listes de candidats sont annexées aux motions politiques préalablement au vote indicatif.

■ **Article 1.5.4 : seuil de représentation dans les instances**
La représentation dans les organes nationaux, régionaux, départementaux et locaux du Parti n'est ouverte qu'aux motions ayant obtenu nationalement au moins 5 % des suffrages exprimés lors du vote des militants. Toutefois, dans les organes dirigeants des sections, fédérations et unions régionales, cette représentation est ouverte aux motions ayant dépassé 10 % des suffrages exprimés dans l'instance concernée.

■ **Article 1.6 : constitution des instances de direction**
Il est fixé à chaque Congrès l'objectif que toutes les listes d'élus titulaires et suppléants comprennent au moins un tiers de membres nouveaux.

L'établissement des listes d'élus titulaires et suppléants doit tendre au respect du principe de la parité hommes-femmes à tous les degrés de l'organisation du Parti : national, régional, fédéral, section. Les listes doivent comporter au moins 40% de femmes. Si cette condition n'est pas remplie, des sièges doivent être déclarés vacants à concurrence du respect de cette proportion.

Chaque organisme de direction et d'exécution, depuis le Secrétariat national jusqu'à la section, comprend un(e) Secrétaire chargé(e) des droits et de la représentation des femmes, tant dans la société que dans le Parti socialiste, qui s'efforce de tous les concours nécessaires. L'établissement des listes d'élus titulaires et suppléants doit s'efforcer de veiller à la représentativité de la diversité géographique et sociologique de la société française.

■ **Article 1.7 : constitution des délégations aux Congrès et Conventions**
Les délégations des différents organes du Parti aux Congrès ou Conventions sont composées à la représentation proportionnelle, en respectant les conditions prévues à l'article 1.6.

■ **Article 1.8 : conditions d'ancienneté pour accéder à des fonctions nationales**
Sauf les exceptions expressément visées par les décisions du Congrès du Parti, nul ne peut être membre du Conseil national, de la Commission nationale des conflits, de la Commission nationale de contrôle financier, s'il n'a pas trois années consécutives au moins de présence au Parti. Les mêmes dispositions s'appliquent aux élections à une fonction ou à une assemblée de caractère national.

■ **Article 1.9 : campagnes d'adhésion**
Le Parti socialiste et l'ensemble de ses instances organisent chaque année une campagne d'adhésion.

TITRE 2 – LES MILITANTS

■ **Article 2.1.1 : conditions d'adhésion**
L'adhésion au Parti socialiste est libre. Elle s'effectue de façon individuelle. L'âge minimal d'adhésion est de 15 ans.

■ **Article 2.1.2 : Bureau fédéral des adhésions (article modifié)**
Dans chaque fédération, le Congrès fédéral élit un Bureau fédéral des adhésions, distinct des autres organes de la fédération, dans les conditions définies aux articles 1.5.3 et 1.6 des statuts. Le nombre de membres du Bureau fédéral des adhésions est fixé par les statuts fédéraux ou a défaut par la Commission fédérale. Les membres du Bureau fédéral des adhésions ne peuvent être membre de la commission fédérale de contrôle financier.

Le Bureau fédéral des adhésions enregistre les demandes d'adhésion parvenues à la fédération et les transmet immédiatement, en mentionnant leur date de réception, aux secrétaires de section auxquels il confie la mission d'expresse d'un contact immédiat avec les demandeurs d'adhésion. Les sections lui transmettent au moins à la fin de chaque trimestre, le détail des adhésions concrétisées et des radiations décidées, ainsi que le motif de ces dernières.

Le Bureau fédéral des adhésions veille au respect de l'ensemble des dispositions relatives aux adhésions. Il est ainsi habilité à délivrer des cartes d'adhésion dans les circonstances prévues à l'article 2.1.5. Il établit à la fin de chaque trimestre, en liaison avec la Commission fédérale de contrôle financier et les sections, la liste des adhérents par section portant mention de la date d'adhésion enregistrée et de l'état du paiement des cotisations. Il examine l'évolution du nombre d'adhérents dans les sections et se réserve la possibilité d'interroger celles-ci sur les variations du nombre de leurs adhérents. Il peut être saisi par le Premier secrétaire fédéral, un secrétaire

- **Article 2.1.7 : adhésion hors de la localité du domicile**
L'adhésion à une section hors de la localité du domicile est immédiatement portée à la connaissance du Premier Secrétaire de la fédération par le Secrétaire de section. La fédération informe immédiatement le Secrétaire de section du lieu d'habitation.
- **Article 2.1.8 : radiation, démission, exclusion (article modifié)**
La qualité de membre du Parti se perd par la radiation, la démission ou l'exclusion. La radiation ne peut intervenir que pour retard prolongé du versement des cotisations, le retard minimal étant d'une année. Elle cesse de plein droit si, dans un délai de six mois à compter de sa notification, le membre radié verse la totalité de ses cotisations arriérées. Au-delà de ce délai, la radiation vaut démission d'office. Le secrétaire de section ou à défaut le Bureau fédéral des adhésions est tenu de considérer comme démission d'office le cas de tout adhérent qui n'a réglé aucune cotisation durant deux années pleines.
La démission entraîne pour le démissionnaire désirieux d'être à nouveau membre du Parti l'obligation de demander son adhésion dans les conditions définies aux articles 2.1.3 et 2.1.6. Les modalités de la démission sont fixées par le règlement intérieur national. L'exclusion ne peut être prononcée qu'en vertu des articles 1.1.5, 1.1.8, 1.1.12 ou 1.1.20 des présents statuts. Elle ne prend effet qu'après que la décision la notifiant ait été reçue et soit devenue définitive.
- **Article 2.1.9 : adhésion des membres du MJS (article modifié)**
Tout adhérent du MJS, dont la carte de l'année en cours a été centralisée au Bureau national du MJS et qui en fait la demande, conformément aux articles 2.1.3 et suivants, devient adhérent du Parti socialiste sans cotisation supplémentaire la première année. Une coordination est faite entre les trésoreries nationales du PS et du MJS, préalablement à l'édition de la carte sur demande des fédérations. Les conditions régissant le droit de vote des camarades du Parti sont les mêmes pour les camarades venant du MJS.
- **Article 2.2.1 : adhésion de membres d'autres partis de gauche**
Lorsque des camarades venant de partis et groupements politiques issus directement ou indirectement de parti de gauche demandent leur adhésion au Parti socialiste, les sections et les fédérations sont libres d'accepter ou de refuser leur inscription individuelle suivant les règles normales du Parti.
- **Article 2.2.2 : ancienneté des adhérents issus d'autres partis de gauche**
Si l'adhésion est acceptée, le temps passé au sein de ces organisations, sera compté intégralement. Il appartiendra à ces nouveaux adhérents de justifier de leur temps d'ancienneté devant la fédération socialiste qui aura reçu leur demande et qui aura l'obligation de vérifier ces justifications par tous les moyens de contrôle dont elle pourra disposer.
- **Article 2.2.3 : difficultés d'appréciation pour certaines adhésions**
En cas de difficultés d'appréciation et pour les adhésions de membres venant d'autres formations de gauche, la section ou la fédération saisit le Conseil national.
- **Article 2.3 : obligations politiques des adhérents**
Les membres du Parti ne peuvent prêter leurs concours à une manifestation politique organisée par l'un des groupements visés à l'article 1.3, sans l'assentiment préalable des sections locales, de la fédération départementale et de l'union régionale s'il s'agit d'une manifestation à caractère local, départemental ou régional, ou sans l'assentiment préalable du Conseil national s'il s'agit d'une manifestation à caractère national.
- **Article 2.4 : obligations syndicales et associatives des adhérents**
Les membres du Parti doivent appartenir à une organisation syndicale de leur profession et au moins à une association, notamment de défense des droits de l'homme, de solidarité, de consommateurs, d'éducation populaire, de parents d'élèves ou d'animation de la vie locale.

de section, un adhérent ou un demandeur d'adhésion, de difficultés liées à l'adhésion. Il établit un rapport bisannuel sur son activité, qu'il expose au Conseil fédéral et qui contient à la fois des données statistiques et des éléments de développement des adhésions dans la fédération.

- **Article 2.1.3 : modalités d'adhésion (article modifié)**
Les demandes d'adhésions sont individuelles. Elles doivent obligatoirement prendre une forme écrite (lettre ou email) et être datées. Elles sont déposées, soit auprès du secrétaire de section, soit auprès de la fédération, soit auprès du siège national.
Le lieu d'adhésion est libre, sous réserve du respect de l'article 2.1.7.

Les demandes d'adhésion reçues au siège national du Parti sont immédiatement transmises par le Bureau national des adhésions aux Bureaux fédéraux des adhésions concernés. Les demandes d'adhésions reçues au siège fédéral sont immédiatement transmises aux Secrétaires de section concernés et au Bureau national des adhésions, par le Bureau fédéral des adhésions. Tout Secrétaire de section destinataire directement d'une demande d'adhésion en transmet immédiatement copie au Bureau fédéral des adhésions, qui en informe le Bureau national des adhésions.
Tout candidat à l'adhésion est rendu destinataire dans les meilleurs délais des publications nationales et fédérales du Parti. Son adhésion devient définitive après mise en œuvre des dispositions prévues aux articles 2.1.4 et suivants.

- **Article 2.1.4 : présentation en section (article modifié)**
Tout candidat à l'adhésion est invité à se présenter personnellement devant la section, lors de la réunion qui suit la réception de sa demande d'adhésion par le secrétaire de section. S'il n'a pu être physiquement présent à la réunion qui suit immédiatement la réception de sa demande, il est convoqué de nouveau pour se présenter lors des réunions suivantes. La demande d'adhésion est considérée comme caduque si le demandeur, régulièrement convoqué, ne participe pas à la première réunion au cours de laquelle il doit être présenté dans un délai de six mois.
En cas d'opposition motivée d'un membre de la section, l'adhésion ne peut être refusée qu'après audition de l'intéressé et par une majorité des trois quarts des suffrages exprimés des présents, votant à bulletins secrets. Les mêmes dispositions s'appliquent aux mutations d'une section à une autre.

La date d'adhésion au Parti est la date de présentation en section. Cette présentation fait l'objet d'une trace écrite dans les archives de la section. Les cotisations sont exigibles à compter de cette date.

- **Article 2.1.5 : délais de présentation en section (article modifié)**
A compter de la date de dépôt ou de transmission de la demande d'adhésion auprès du secrétaire de section, celui-ci dispose d'un délai d'un mois et demi, en dehors des mois de juillet et août, pour inviter le candidat à une réunion de section lui permettant d'être présenté conformément à l'article 2.1.4.
- **Article 2.1.6 : contentieux en matière d'adhésions (article modifié)**
En cas de non convocation en section dans les délais prévus à l'article 2.1.5, le Bureau fédéral des adhésions, saisi par l'intéressé ou par tout autre adhérent du Parti, a compétence pour instruire sous deux mois la demande et le cas échéant enregistrer d'office l'adhésion sous réserve du paiement de la cotisation à compter de la date retenue. La décision du Bureau fédéral des adhésions est exécutoire dès sa notification au secrétaire de section et au Premier secrétaire fédéral. Elle est susceptible de recours devant le Bureau national des adhésions.

- **Article 3.2.2 : partition d'une section de plus de 250 adhérents**
Au-delà du seuil de 250 adhérents, une section peut être divisée en plusieurs sections, selon les règles fixées à l'article 3.1, après demande du quart des adhérents et voté à la majorité de l'Assemblée générale de la section concernée.
- **Article 3.2.3 : partition obligatoire des sections de plus de 1 000 adhérents**
(article modifié)
Au-delà du seuil de 1 000 adhérents, la partition revêt un caractère obligatoire. Elle est mise en œuvre par le Conseil fédéral et, à défaut, par le Conseil national ou une commission qu'il désigne dans les conditions définies aux articles 1.5.3 et 1.6 des statuts.
- **Article 3.3.1 : comités de ville ou d'agglomération**
Dans les communes ou groupements de communes sur le territoire desquels existent plusieurs sections, il est constitué un comité de ville ou d'agglomération. Le comité est chargé d'assurer l'unité d'action et de propagande du Parti. Il est consulté sur les problèmes propres à la commune ou au groupement de communes. Il réunit les adhérents des sections concernées au moins une fois par an en Assemblée générale sur les problèmes locaux.
- **Article 3.3.2 : représentation des sections aux comités de ville ou d'agglomération**
Les statuts et règlements intérieurs fédéraux déterminent les modalités de représentation des sections participant aux travaux des différents comités de ville ou d'agglomération du Parti existant sur leur territoire.
- **Article 3.4 : conditions de vote dans la section (article modifié)**
Tous les votes interviennent pour le choix de l'orientation politique du Parti (Congrès, Convention, Conférence militaire, consultation directe des adhérents) pour le choix des instances dirigeantes ou pour la désignation de candidats, sont obligatoirement organisés sous forme d'un bureau de vote, un jour distinct de celui de la réunion de section. Seuls votent les adhérents ayant six mois d'ancienneté à jour de leurs cotisations. Les élus doivent en outre être à jour de leurs cotisations d'élus. Il est possible de se mettre à jour de sa cotisation le jour du scrutin, préalablement au vote. Le vote est secret. Aucune procuration n'est admise. Chaque adhérent doit justifier de son identité avant de voter.
Le nombre maximum de votants est égal au nombre total d'adhérents étant à jour de leurs cotisations. Il est limité au nombre d'adhérents de la section au 31 décembre de l'année précédente. Si lors du vote, le nombre de votants est supérieur au nombre d'adhérents de la section au 31 décembre de l'année précédente, tel que celui-ci a été arrêté par le Bureau fédéral des adhésions et la Commission fédérale de contrôle financier, le nombre des suffrages exprimés est ramené au nombre d'adhérents dûment validés au 31 décembre de l'année écoulée, par un calcul à la plus forte moyenne.
- **Article 3.5 : Commission administrative de la section**
La Commission administrative de section assure la direction de la section entre deux Congrès. Son effectif est fixé par le règlement intérieur de la section ou à défaut par un vote en Assemblée générale de section. Elle est composée des membres représentant les motions nationales d'orientation, conformément aux articles 1.5.1 et suivants.
- **Article 3.6 : élection du (de la) Secrétaire de section**
Le (la) Secrétaire de section est élu(e) à bulletins secrets par l'Assemblée générale des adhérents de la section qui suit le Congrès national. En cas de second tour, seuls peuvent se présenter les deux candidats arrivés en tête du premier tour. En cas d'égalité parfaite au second tour, le (la) candidat(e) membre du Parti depuis le plus longtemps est déclaré(e) élu(e). En cas de vacance du poste de Secrétaire de section, une nouvelle Assemblée générale des adhérents de la section procède à son remplacement dans les mêmes conditions.

- **Article 2.5 : cotisations (article modifié)**
Le Conseil national fixe, chaque année, le montant de la part nationale de la cotisation annuelle, en fonction du coût de la vie et des besoins du Parti, de la dotation publique et du montant des cotisations des élus.
Le Conseil fédéral fixe chaque année, dans les mêmes conditions, le montant de la part fédérale de la cotisation annuelle. Le montant de la cotisation versée à la section est établi au début de chaque année par la Commission administrative de la section, sous forme d'une grille indicative en fonction du revenu et des charges familiales des adhérents. Cette grille est transmise pour avis conforme à la Commission fédérale de contrôle financier. Nonobstant les dispositions de péremption mises en place dans chaque section pour permettre la progressivité des cotisations en fonction des ressources de chaque adhérent, aucune cotisation personnelle ne peut être inférieure au montant de la part nationale annuelle. La cotisation de tout membre du Parti au profit de l'organisation centrale et fédérale est perçue dans la section à laquelle il appartient, pour le compte de l'Association départementale de financement prévue par la loi. Nul ne peut être porteur de plus d'une carte du Parti.
Le Conseil national fixe, chaque année, les règles de répartition, à tous les degrés de l'organisation, des ressources provenant du financement public des partis politiques.

- **Article 2.6 : droit à la formation**
Tout(e) adhérent(e) du Parti socialiste a droit à une formation

TITRE 3 – LES SECTIONS

- **Article 3.1 : constitution, rôle et représentation de la section (article modifié)**
La structure de base du Parti est la section. Elle est constituée par au moins cinq adhérents en accord avec la fédération intéressée, soit dans une aire administrative ou géographique déterminée, soit dans une entreprise ou une université, soit autour d'une activité professionnelle. Elle est le lieu de débat et de rassemblement de tous les adhérents. Cette structure essentielle de la vie militante a la responsabilité d'instaurer un véritable militantisme de proximité.

En cas de désaccord sur la constitution d'une section, la décision est renvoyée au Conseil national ou à une commission qu'il désigne dans les conditions définies aux articles 1.5.3 et 1.6 des statuts.

Si au 31 décembre de l'année précédant un vote, une section a moins de cinq adhérents, elle est automatiquement et administrativement rattachée à une autre section par décision du Conseil fédéral. La section n'a alors pas de délégués aux Conventions et Congrès fédéraux. Elle ne peut pas avoir de représentants au titre du collège des secrétaires de section du Conseil fédéral. Ses adhérents sont alors intégrés par la fédération dans la liste électorale de la section de rattachement.

Toute section créée postérieurement au 31 décembre de l'année précédant un vote est automatiquement rattachée à une autre section par décision du Conseil fédéral, pour l'organisation du scrutin. Ses adhérents disposent de l'ancienneté nécessaire pour être en droit de voter sont alors intégrés par la fédération dans la liste électorale de la section de rattachement.

- **Article 3.2.1 : partition d'une section à l'initiative de celle-ci**

Une section peut être divisée en plusieurs sections, selon les règles fixées à l'article 3.1, après accord de la majorité des membres de la section intéressée et avis favorable du Conseil fédéral.

■ **Article 3.7 : élection du(de la) Trésorier(e) et du Bureau de la section**
 La Commission administrative de section désigne après l'élection du(de la) Secrétaire de section et sur proposition de celui(celle)-ci, le (la) Trésorier(e) et les membres qui constituent éventuellement le Bureau de la section.

TITRE 4 – LES FEDERATIONS

■ **Article 4.1 : représentation des sections aux Conventions fédérales et aux Congrès fédéraux (article modifié)**
 La représentation des sections aux Conventions fédérales et aux Congrès fédéraux est assurée par un nombre de délégués proportionnel au nombre de ses adhérents au 31 décembre de l'année précédente. Ce nombre est déterminé au début de chaque année par le Bureau fédéral des adhésions et la Commission fédérale de contrôle financier, en fonction de la liste arrêtée au 31 décembre de l'année écoulée dans les conditions prévues à l'article 4.8 des statuts et du nombre de cotisations individuelles effectivement payées à la fédération.

■ **Article 4.2 : constitution des fédérations**
 Les sections constituent dans chaque département une fédération unique ayant son administration fédérale. La fédération des Français de l'étranger rassemble les socialistes résidant à l'étranger. Pour chaque pays où l'implantation le permet une section est constituée. La réunion de ces sections constitue une fédération qui fonctionne selon des règles similaires aux fédérations départementales, mais précisées dans le règlement intérieur national. A titre dérogatoire, les adhérents isolés sont réunis dans une section commune administrée par le Bureau national des adhésions.

■ **Article 4.3 : représentation des fédérations aux Conventions nationales et Congrès nationaux**
 Une fédération ne peut être représentée dans les Conventions nationales et les Congrès nationaux du Parti si elle ne compte au moins cinquante membres à jour de leurs cotisations et cinq sections.

■ **Article 4.4 : statuts et règlements intérieurs fédéraux**
 Les fédérations ne peuvent pas introduire dans leurs statuts et règlements intérieurs des dispositions contraires aux statuts nationaux du Parti. Elles doivent obligatoirement communiquer leurs statuts et règlements intérieurs, ainsi que les modifications qu'elles pourraient y apporter au Conseil national. Celui-ci veille à la conformité des statuts et règlements intérieurs fédéraux aux statuts et règlements intérieurs nationaux. Ces statuts et leurs modifications sont applicables après la décision du Conseil national qui se prononce après avis de la Commission nationale des conflits. Après chaque Congrès, les statuts et règlements intérieurs fédéraux doivent être mis à jour et communiqués aux instances nationales pour vérification et validation. Les fédérations doivent respecter et faire respecter les principes du Parti, les décisions des Congrès, Conventions et Conseils nationaux.

■ **Article 4.5 : Congrès fédéral et élection du(de la) Premier(e) Secrétaire fédéral(e)**
 Chaque fédération réunit son Congrès fédéral préalablement au Congrès national du Parti. Le Congrès fédéral procède obligatoirement au recensement des votes exprimés sur les motions nationales d'orientation dans les sections de la fédération, à l'élection des membres du Conseil fédéral représentant les motions nationales d'orientation, à l'élection des délégués de la fédération au Comité régional et au Congrès national.
 Le(la) Premier(e) Secrétaire fédéral(e) est élu(e) à bulletin secret par l'ensemble des adhérents de la fédération, en Assemblées générales de section, après le Congrès national. En cas de deuxième tour, seul(e)s peuvent se présenter les deux candidat(e)s ayant recueilli le plus grand nombre de suffrages. En cas de vacance du poste de Premier(e) Secrétaire fédéral(e), les

adhérents votent dans les mêmes conditions, sauf lorsque cette vacance intervient après l'ouverture de la procédure de Congrès. La fonction est alors assurée par une collègialité du Conseil fédéral ou par un(e) camarade désigné(e) par le Conseil fédéral.

■ **Article 4.6 : Conseil fédéral, Bureau fédéral, Secrétariat fédéral**
 Le Conseil fédéral assure la direction de la fédération entre deux Congrès fédéraux. Son effectif est fixé par les statuts ou règlements intérieurs fédéraux. Il est composé pour les deux tiers des membres représentant des motions nationales d'orientation élus par les délégués au Congrès fédéral conformément aux articles 1.5.1 et suivants et pour un tiers, de Secrétaires de section, élus par le collège des Secrétaires de sections, dans le respect d'une bonne représentation géographique des sections au sein du département.

Le Conseil fédéral élit en son sein, à la représentation proportionnelle des motions nationales d'orientation, un Bureau fédéral dont l'effectif est fixé par les statuts ou le règlement intérieur de la fédération.
 Le Conseil fédéral élit en son sein, sur proposition du(de la) Premier(e) Secrétaire fédéral(e), les membres du Secrétariat fédéral.

■ **Article 4.7 : commissions de travail fédérales**
 Les fédérations peuvent organiser des commissions à caractère permanent, prolongement départemental des commissions nationales prévues à l'article 7.3. Elle prennent toutes dispositions pour inviter chaque adhérent du Parti à s'y inscrire. Le Conseil fédéral peut organiser annuellement des Assises départementales de ces commissions, lieux de rencontres et de débats ouverts sur l'extérieur.

■ **Article 4.8 : établissement de la liste des adhérents de la fédération (article modifié)**
 Le Bureau fédéral des adhésions établit à la fin de chaque trimestre, la liste par section des adhérents de la fédération en droit de participer aux votes internes et aux désignations de candidats, sous réserve de mise à jour de leur cotisation au plus tard le jour de scrutin, avant de prendre part au vote. Il en adresse une copie au Bureau national des adhésions

TITRE 5 – LES UNIONS REGIONALES

■ **Article 5.1 : rôle des unions régionales**
 Les fédérations d'une même région sont regroupées au sein d'une union régionale. L'union régionale a pour missions :
 - l'élaboration du programme régional du Parti avant chaque élection régionale en liaison avec le premier des socialistes investis.
 - la détermination quotidienne de la politique régionale du Parti et le contrôle du groupe socialiste au Conseil régional.
 - la fixation de la position et des propositions du Parti sur les différents schémas d'aménagement régional ainsi que sur les programmes régionaux de défense de l'environnement.
 - l'organisation de la préparation des élections régionales, précédée, s'il y a lieu, des discussions nécessaires avec les différents partenaires du Parti au niveau régional.
 Les fédérations n'interviennent qu'à titre subsidiaire dans les compétences attribuées aux unions régionales. L'union régionale peut, en outre, être saisie par une fédération pour arbitrage de ses contentieux internes, avant référé éventuel au Conseil national.
 L'union régionale peut organiser sur la politique régionale des Conventions thématiques ouvertes sur l'extérieur.

Il n'y a pas d'unions régionales dans les régions monodépartementales.

- 1 délégué pour 250 adhérents supplémentaires et, éventuellement, 1 délégué pour la dernière fraction inférieure à 250 mais égale ou supérieure à 125

■ **Article 6.6 : organisation du Congrès national**

Le Congrès national est convoqué au moins trois mois à l'avance par le Conseil national, qui en fixe le lieu, la date et l'ordre du jour. Ce délai peut être abrégé en cas d'urgence. Tous les organes du Parti sont immédiatement informés. Les contributions au débat peuvent être adressées dès ce moment et jusqu'à une date déterminée par le Conseil national, qui ne peut être inférieure à huit jours, à partir du Conseil national de convocation du Congrès.

Les motions nationales d'orientation soumises au vote des adhérents leur sont adressées de façon à leur parvenir au plus tard un mois avant la date de réunion du Congrès national.

Une journée départementale de discussion est organisée dans chaque fédération dès réception des motions, selon les modalités arrêtées par le Conseil fédéral.

Le Congrès fédéral se réunit, suivant le calendrier fixé par le Conseil national, au plus tard le dimanche précédant le Congrès national.

■ **Article 6.7 : Convention nationale**

Sans préjudice de l'application des dispositions de l'article 6.8, la Convention nationale du Parti est réunie deux fois l'an sur un thème de discussion fixé par le Conseil national. La décision de convocation précise l'effectif des délégués et les modalités de la discussion collective. Toute Convention nationale est précédée d'une Convention fédérale et, si le sujet le nécessite, d'une Convention régionale.

■ **Article 6.8 : ordre du jour de la Convention nationale**

Une question est inscrite à l'ordre du jour de la Convention nationale, dès lors que 5 000 adhérents, répartis dans au moins 20 fédérations, avec un maximum de 500 signatures et un minimum de 25 signatures par fédération, en font la demande.

■ **Article 6.9 : Conférence militante**

Une Conférence militante est réunie au moins une fois par an par le Conseil national, qui en fixe l'ordre du jour. Elle a pour objet de permettre aux adhérents de se prononcer sur des questions d'actualité politique nationale ou internationale.

Une question est inscrite à l'ordre du jour de la Conférence militante soit sur proposition du Bureau national, soit lorsque 5 000 adhérents répartis dans au moins 20 fédérations avec un maximum de 500 signatures et un minimum de 25 signatures par fédération en font la demande.

La décision de convocation d'une Conférence militante relève du Conseil national, qui fixe les modalités de désignation et l'effectif de ses délégués, ainsi que les modalités de discussion collective.

Les programmes électoraux demeurent de la compétence du Congrès ou d'une Convention nationale. Les accords politiques relèvent des décisions du Conseil national.

■ **Article 6.10 : rassemblement national des Secrétaires de section**

Un rassemblement national des Secrétaires de section est organisé une fois par an par le Bureau national, qui en fixe l'ordre du jour. Le Secrétariat national présente lors de son ouverture un rapport d'activité et un programme d'action militante.

■ **Article 6.11 : consultation directe des adhérents**

Sur proposition du (de la) Premier(e) Secrétaire du Parti, du Bureau national, de 35 fédérations ou à la demande d'au moins 15% des adhérents (par rapport au nombre arrêté au 31 décembre de l'année précédente), le Conseil national peut décider, après en avoir débattu sur le fonds et à la majorité qualifiée des deux tiers de ses membres, d'organiser une consultation directe des adhérents en leur soumettant une question rédigée simplement. Le Conseil national fixe les modalités de discussion collective et d'organisation des votes en découlant.

■ **Article 5.2 : Comité régional**

L'union régionale est dirigée par un Comité régional du Parti, mis en place dans les deux mois suivant le Congrès national.

■ **Article 5.3 : effectif du Comité régional, Bureau, Secrétaire régional(e)**

L'effectif de chaque Comité régional est fixé par le règlement intérieur du Parti. Chaque fédération y est représentée par une délégation. Lors de sa première réunion, le Comité régional met en place un Bureau, constitué conformément aux modalités prévues par le règlement intérieur du Parti. Il élit également en son sein un(e) Secrétaire régional(e) au scrutin majoritaire à deux tours et à bulletins secrets. En cas de deuxième tour, seul(e)s peuvent se présenter les deux candidat(e)s arrivés en tête du premier tour. Le(la) Secrétaire régional(e) ne peut être simultanément Premier(e) Secrétaire d'une des fédérations de la région.

■ **Article 5.4 : Comités régionaux d'entreprises, Conférence régionale entreprises**

Il est constitué auprès de chaque Comité régional des Comités régionaux d'entreprise par branches d'activités publiques ou privées. Chaque Comité rassemble l'ensemble des adhérents et sympathisants du Parti, en activité ou retraités, exerçant ou ayant exercé dans la branche concernée. Une Conférence régionale entreprises réunit l'ensemble des différents Comités régionaux d'entreprise. Cette Conférence désigne un Bureau permanent dont le Secrétaire, membre du Parti, participe à titre consultatif aux travaux du Comité régional.

TITRE 6 – LE CONGRES NATIONAL ET LA CONVENTION NATIONALE

■ **Article 6.1 : périodicité du Congrès national**

Le Congrès national se réunit tous les trois ans.

■ **Article 6.2 : convocation du Congrès national**

Le Congrès national est convoqué par le Conseil national. Celui-ci fixe le calendrier et procède, avec le concours des fédérations, à son organisation matérielle.

Un Congrès national extraordinaire peut, si nécessaire et sans condition de délai, être réuni par le Conseil national.

■ **Article 6.3 : délégués au Congrès national**

Les délégués au Congrès national sont élus par les Congrès fédéraux, conformément aux articles 1.5.1 et suivants. Participent aux travaux des Congrès nationaux les délégués régulièrement élus par les fédérations et dont les noms auront été communiqués par les Premiers Secrétaires fédéraux au Bureau national du Parti, les membres du Conseil national, les membres des groupes parlementaires et les représentants nationaux des organismes prévus aux articles 8.2, 8.3, 8.4, 8.5, 8.6 des statuts nationaux.

■ **Article 6.4 : représentation des fédérations au Congrès national**

Pour le calcul du nombre de délégués dont elle dispose, chaque fédération a droit à une représentation maximum égale au nombre de ses adhérents au 31 décembre de l'année précédente. Le nombre de voix pris en compte pour le recensement des votes des fédérations par le Parti se fait conformément à l'alinéa 2 de l'article 3.4

■ **Article 6.5 : établissement du nombre de délégués**

Le nombre de délégués est établi de la manière suivante :

- 1 délégué pour un nombre de cotisants au moins égal à 50 et inférieur à 100 adhérents.

- 2 délégués pour un nombre de cotisants au moins égal à 100 et inférieur à 250 adhérents.

TITRE 7 – LE CONSEIL NATIONAL ET LE BUREAU NATIONAL

■ Article 7.1 : rôle du Conseil national et du Bureau national

Entre deux Congrès, la direction du Parti est assurée par son Conseil national. Entre deux sessions de ce dernier, elle est assurée par le Bureau national.

■ Article 7.2 : durée du mandat du Conseil national

Les pouvoirs du Conseil national élu à l'occasion d'un Congrès expirent à l'ouverture de la première session du nouveau Conseil, formé au plus tard dix jours après la clôture du Congrès suivant.

■ Article 7.3 : commissions de travail nationales

Le Conseil national se divise en commissions permanentes dont le nombre, l'intitulé et les compétences sont décidés lors de la première réunion de cet organisme suivant le Congrès national. Chaque commission élit son président, son secrétaire et son rapporteur général, au cours de sa première réunion. Les réunions ont lieu à l'initiative du président de la commission. Le Conseil national organise annuellement des assises nationales de ces commissions, lieux de rencontres et de débats ouverts sur l'extérieur.

■ Article 7.4 : composition du Conseil national

Le Conseil national est composé :

- du Premier Secrétaire du Parti,
- de 204 membres élus par le Congrès national,
- des Premiers Secrétaires fédéraux.

■ Article 7.5 : désignation des membres du Conseil national

Les délégués au Congrès national, groupés en fonction des motions qu'ils ont signées, adoptent la liste de leurs candidats au Conseil national, au moins à concurrence du nombre de sièges qui revient à leur motion, majoré de 50 % ayant vocation à remplacer les membres du Conseil national élus au titre de leur motion et dont le siège devient définitivement vacant. Les listes de candidats doivent être conformes à l'article 1.6. Il est retiré des sièges à la motion qui ne remplirait pas cette condition, autant que nécessaire pour en assurer le respect. Les membres de la liste complémentaire assistent aux travaux du Conseil national. Ils peuvent remplacer un membre du Conseil national au cours d'une réunion, sur mandat de celui-ci. Un seul pouvoir est autorisé.

Le cumul de trois absences non justifiées au Conseil national entraîne le remplacement du titulaire par sa motion d'origine.

■ Article 7.6 : présence des Secrétaires régionaux au Conseil national

Les Secrétaires régionaux, s'ils n'en sont pas membres au titre des dispositions de l'article 7.4, assistent au Conseil national avec voix consultative.

■ Article 7.7 : représentation du Parti des socialistes européens au Conseil national

Chaque Parti membre du Parti des socialistes européens peut nommer un(e) délégué(e), qui assiste avec voix consultative aux travaux du Conseil national.

■ Article 7.8 : convocation et ordre du jour du Conseil national

Le Conseil national est convoqué par le Bureau national autant que de besoin. Il tient au mois quatre sessions annuelles. Son ordre du jour est fixé par le Bureau national au moins deux semaines avant sa tenue et il est immédiatement communiqué aux fédérations pour être débattu par les Conseils fédéraux.

■ Article 7.9 : rapports d'activités des organismes centraux

Les organismes centraux préparent leurs rapports d'activités qui sont soumis tous les trois ans au Congrès national. Ces rapports sont publiés et adressés aux sections et fédérations, au moins six semaines avant l'ouverture du Congrès national.

■ Article 7.10 : délibération commune du Conseil national et des groupes parlementaires

Le Conseil national et les groupes parlementaires délibèrent et votent en commun chaque fois que la demande en est formulée, soit par le Conseil national, soit par les groupes parlementaires.

■ Article 7.11 : modalités de délibération commune du Conseil national et des groupes parlementaires

La décision prise est immédiatement applicable si elle est votée à la majorité simple des deux collèges. Si ces conditions ne sont pas remplies, le Conseil national se saisit de la question et prend la décision à la majorité absolue de ses membres.

■ Article 7.12 : composition du Bureau national

Le Conseil national élit en son sein le Bureau national. Il est composé du(de la) Premier(e) Secrétaire du Parti, de 54 membres élus conformément aux articles 1.5.1, 1.5.2 et 6.1 et de 18 membres désignés en leur sein par les Premiers Secrétaires fédéraux, en tenant compte de la diversité géographique et numérique des fédérations.

■ Article 7.13 : compétences du Bureau national

Le Conseil national peut déléguer au Bureau national le pouvoir de décider des dossiers qu'il n'aurait pu traiter en séance plénière. Le Bureau national est saisi de toutes les questions urgentes.

Toutefois, ne peuvent être délégués au Bureau national :

- l'élection du Secrétariat national et la nomination des directeurs politiques des publications officielles du Parti,
- l'adoption des textes d'orientation générale et des programmes électoraux du Parti,
- les décisions définitives relatives à l'attitude des groupes parlementaires ou du Parti dans les affaires résultant de la mise en application des articles 1°, 35 et 89 de la constitution,
- la décision de participer au gouvernement, les accords politiques de fond avec d'autres formations,
- la désignation des délégués du Parti aux Congrès du Parti des socialistes européens,
- la ratification des accords et conventions conclus avec un parti étranger,
- la ratification définitive des candidats aux élections publiques à l'occasion des opérations générales de ratification,
- les décisions relatives à l'organisation des Congrès nationaux,
- l'approbation des statuts et règlements intérieurs fédéraux,
- la décision de dissolution d'une fédération ou d'une union régionale,
- le contrôle de l'attitude d'un parlementaire ayant rompu la discipline de groupe dans un scrutin en séance publique.

■ Article 7.14 : élection du(de la) Premier(e) Secrétaire du Parti

Le(la) Premier(e) Secrétaire du Parti est élu(e) à bulletin secret par l'ensemble des adhérents du Parti, réunis en Assemblées générales de section, après le Congrès national. La majorité absolue des suffrages exprimés est requise pour être déclaré élu au premier tour. Seul(e)s peuvent se présenter au deuxième tour-organisé dans les mêmes conditions que le premier - les deux candidat(s) arrivé(s) en tête au premier tour. En cas de vacance du poste de Premier(e) Secrétaire du Parti, il est procédé à son remplacement dans les mêmes conditions.

■ **Article 8.6 : secteur entreprises**
 Les groupes socialistes d'entreprise nationaux sont constitués dans chaque fédération et au plan national.
 Chaque fédération désigne au sein de son Secrétariat un responsable chargé des entreprises. Les Comités régionaux d'entreprise réunissent les responsables départementaux des GSE de branche d'activité et les Secrétaires fédéraux entreprises.
 Les Comités régionaux et les GSE nationaux de branche d'activité se réunissent en Assemblée générale lors du Congrès national ordinaire, à l'occasion d'une Conférence nationale pour désigner leurs instances : Bureau et Secrétaire.
 La commission nationale entreprises réunit l'ensemble des Secrétaires régionaux d'entreprises et des Secrétaires de groupes socialistes d'entreprises nationales.
 Le règlement intérieur national détermine les conditions dans lesquelles est assurée la compatibilité entre la disposition précédente et les principes posés aux articles 1.5.1 et suivants.

■ **Article 8.7 : autres organismes**
 Des organismes spécialisés de réflexion, d'études et de recherche, sans pouvoir de décision politique et associatif, lorsque cela est possible, des sympathisants à leurs travaux, participent à la vie du Parti. Les secteurs d'activités confiés à ces organismes sont fixés et peuvent être modifiés soit par le Congrès soit par le Conseil national. A tous les échelons de la vie du Parti, les membres de ces organismes élisent leurs propres responsables. Ils sont représentés à titre consultatif dans chacune des structures correspondantes du Parti. Ces représentants doivent être choisis parmi les membres de ces organismes qui sont membres du Parti.

■ **Article 8.8 : sympathisants**
 Des structures d'accueil, sans pouvoir politique, correspondant aux conditions de la vie locale, rassemblent les sympathisants, à l'initiative des sections et sous leur contrôle, avec l'accord de la fédération.

■ **Article 8.9 : contrats d'association**
 Des contrats d'association peuvent être passés entre une organisation locale du Parti, après accord de la fédération départementale, avec des groupements de réflexion, d'étude ou de recherche organisés hors du Parti lui-même. Des contrats d'association du même type peuvent être conclus sur le plan national avec des groupements spécialisés.

■ **Article 8.10 : Conseil des femmes socialistes**
 Le Conseil des femmes socialistes est un organisme d'intervention, de réflexion et d'action propre aux femmes adhérentes ou sympathisantes du Parti socialiste. Il intervient sur toutes les questions relatives aux droits et à la représentation des femmes dans notre société.

TITRE 9 – ELECTIONS POLITIQUES, DESIGNATION DES CANDIDATS, GROUPES SOCIALISTE AU PARLEMENT

■ **Article 9.1.1 : accords et décisions nationales**
 Les accords nationaux signés par la direction nationale, après consultation écrite des fédérations et ratification par une Convention nationale, s'imposent à tous les échelons de désignation du Parti, quel que soit le type d'élection. Dans le cas des scrutins uninominaux, les décisions nationales de répartition des candidatures femmes-hommes s'imposent à tous les échelons de désignation du Parti.

■ **Article 9.1.2 : corps électoral pour les désignations de candidats (article modifié)**
 Les candidats aux élections politiques sont désignés par l'ensemble des adhérents du Parti en droit de voter selon les termes de l'article 3.4 des statuts et inscrits sur la liste électorale de la

■ **Article 7.15 : Secrétariat national au développement du Parti (article modifié)**
 Un secrétariat national au développement du Parti assure notamment l'organisation régulière de campagnes nationales d'adhésions. Il a en charge le Bureau national des adhésions, dont les 15 membres sont désignés par le Conseil national dans les conditions définies aux articles 1.5.3 et 1.6 des statuts et en dehors des membres de la Commission nationale de contrôle financier.

■ **Article 7.16 : représentation des femmes dans le Parti**
 Une commission mixte composée de membres du Conseil national, de femmes parlementaires, de membres de la commission nationale aux droits des femmes, présidée par le(a) Premier(e) Secrétaire du Parti et animée par le Secrétariat national aux droits des femmes, est chargée de veiller à la représentation des femmes à tous les degrés de l'organisation : Conseil national, Bureau national, Comités régionaux, fédérations, sections et en particulier au respect de l'article 1.6.

■ **Article 7.17 : Comité économique et social**
 Le Comité économique et social réunit, au niveau national, les compétences et les expériences des représentants du monde syndical et associatif. Il a pour rôle l'étude, l'expertise et le suivi des questions économiques et sociales auprès du Conseil national. Ses membres sont désignés par le Conseil national sur proposition du(a) Premier(e) Secrétaire du Parti, après chaque Congrès ordinaire et en respectant l'article 1.6. Son Bureau participe, à titre consultatif, aux réunions du Conseil national.

TITRE 8 – LES STRUCTURES D'ACTIVITE ET ORGANISMES ASSOCIES

■ **Article 8.1 : définition**
 Pour relayer son projet politique dans divers milieux de la société, le Parti constitue des structures d'activités et reconnaît des organismes associés. Ces deux types d'organisation sont ouverts aux non membres et ont une capacité d'expression politique dans leur domaine d'intervention. Leurs règles internes et la désignation de leurs responsables donnent lieu à la coordination avec les instances responsables du Parti.

■ **Article 8.2 : Mouvement des jeunes socialistes**
 Le Mouvement des jeunes socialistes est l'organisme de réflexion et d'intervention propre aux jeunes, adhérents ou non du Parti, qui souhaitent œuvrer dans le domaine de la jeunesse avec les socialistes.

■ **Article 8.3 : âge d'appartenance au Mouvement des jeunes socialistes**
 L'âge d'appartenance au Mouvement des jeunes socialistes est compris entre 15 et 28 ans.

■ **Article 8.4 : statuts et règlement intérieur du Mouvement des jeunes socialistes**
 Les statuts et le règlement intérieur du Mouvement des jeunes socialistes sont soumis à l'approbation du Conseil national du Parti.

■ **Article 8.5 : participation des responsables du MJS aux instances du Parti**
 Afin de coordonner l'action du Parti et du MJS, dans la jeunesse, les responsables élus du MJS assistent de plein droit dans les instances équivalentes à leur niveau de responsabilité. Le président assiste au Bureau national et au Conseil national, le délégué régional assiste au Comité régional, l'animateur fédéral assiste au Conseil fédéral, le responsable de groupe assiste à la Commission administrative de la section dont il est adhérent.

période fixée pour le dépôt des candidatures. Tout candidat à une élection locale ou nationale doit déposer, en même temps que sa déclaration de candidature, un avis de prélèvement automatique auprès de sa fédération ou de la direction nationale.

■ **Article 9.2 : quorum pour les désignations de candidats**

Si le nombre d'adhérents inscrits dans les sections concernées par le choix d'un(e) candidat(e) n'est pas égal à un cinquième au moins du nombre des électeurs inscrits dans la commune (pour les villes de plus de 3 500 habitants), le canton, la circonscription intéressée, les sections établissent une liste préférentielle de candidats. La décision est prise par le Conseil fédéral pour les élections municipales et cantonales, par le Conseil national pour les élections parlementaires, européennes, régionales et municipales pour les communes de plus de 20 000 habitants, après nouvelle consultation des sections intéressées.

■ **Article 9.3 : engagement sur l'honneur des candidats**

Tout(e) candidat(e) membre du Parti prend par écrit, avant la ratification de sa candidature, l'engagement sur l'honneur de remettre sa démission au(à la) Président(e) de l'Assemblée à laquelle il(elle) appartient si, après avoir été élu(e), il(elle) quitte le Parti pour une cause quelconque.

■ **Article 9.4 : groupes parlementaires**

Le groupe socialiste au parlement est constitué des Députés et Sénateurs. Il est distinct de toutes les autres formations politiques et composé exclusivement des membres du Parti. Même en cas de circonstances exceptionnelles, le groupe ne peut engager le Parti sans son assentiment.

Chaque élu parlementaire est soumis à toutes les obligations du militant dans sa section et sa fédération, le contenu relevant cependant directement de la Commission nationale des conflits, mais son activité parlementaire et ses votes au parlement relèvent uniquement et exclusivement du groupe parlementaire et du Conseil national. Ces dispositions s'appliquent à la délégation socialiste française au parlement européen.

■ **Article 9.5 : fonctionnement des groupes parlementaires**

Sauf en ce qui concerne les scrutins portant sur les désignations de personnes et sur l'administration intérieure de chaque groupe, dans chaque Assemblée, tous les parlementaires appartenant au groupe ont un droit égal à la discussion et au vote dans toutes les réunions tenues, tant à l'Assemblée nationale qu'au Sénat.

Les Députés et les Sénateurs doivent obligatoirement s'inscrire dans les commissions et groupes d'études du Parti correspondant aux commissions parlementaires dont ils sont membres. La même obligation s'applique aux membres de la délégation socialiste française au parlement européen.

■ **Article 9.6 : obligations des membres des groupes parlementaires**

Les membres du groupe socialiste au parlement acceptent les règles internes du Parti et se conforment à sa tactique. En toutes circonstances, ils doivent respecter la règle de l'unité de vote de leur groupe. En cas d'infraction à cette règle, le Conseil national peut faire jouer les dispositions prévues à l'article 11.12. Les membres de la délégation socialiste française au parlement européen sont soumis aux mêmes dispositions.

Pour leur organisation à l'intérieur de chaque Assemblée, les Députés et les Sénateurs constituent des groupes administratifs distincts.

■ **Article 9.7 : cotisations des parlementaires**

Le Congrès national fixe le montant et la répartition des cotisations nationales versées par les parlementaires français et européens membres du Parti. Ils remettent au Trésorier national une délégation leur permettant de percevoir ces cotisations à la caisse des Assemblées.

circrinscription concernée. La présentation de la carte d'électeur ou à défaut d'une attestation d'inscription sur la liste électorale antérieure à la date requise sera demandée préalablement au vote. Les mineurs et les étrangers votent dans la section de leur domicile. Il leur sera demandé un justificatif de domicile préalablement au vote.

■ **Article 9.1.3 : rôle des fédérations dans le processus de désignation des candidats**

Les fédérations ont mandat de veiller à l'application des règles et des principes fixés par le Parti. Pour toutes les désignations locales, à l'exception de celles des premiers des socialistes dans les villes de plus de 20 000 habitants et les préfetures, les candidatures ne sont définitives qu'après leur ratification en Conseil fédéral. Pour les désignations nationales et européennes, et celles des premiers des socialistes dans les villes de plus de 20 000 habitants et les préfetures, les candidatures ne sont définitives qu'après leur ratification en Conseil national.

■ **Article 9.1.4 : parité pour les scrutins de liste**

Les listes de candidats aux élections au scrutin de liste doivent comprendre un nombre égal d'hommes et de femmes, également répartis sur l'ensemble de la liste.

■ **Article 9.1.5 : désignation du(de la) candidat(e) à la présidence de la République**

Le(la) candidat(e) à la présidence de la République est désigné(e) à bulletin secret par l'ensemble des adhérents réunis en Assemblées générales de section. La majorité absolue des suffrages exprimés est requise pour être déclaré élu(e) au premier tour. Seuls peuvent se présenter au deuxième tour -organisé dans les mêmes conditions que le premier- les deux candidat(e)s arrivé(e)s en tête au premier tour. Les candidatures sont enregistrées par le Conseil national.

■ **Article 9.1.6 : désignation des candidat(e)s à la présidence du Sénat, de l'Assemblée nationale et au poste de Maire de Paris**

Les désignations du(de la) candidat(e) aux fonctions de Président(e) du Sénat, Président(e) de l'Assemblée nationale, Maire de Paris, nécessitent l'avis conforme du Bureau national.

■ **Article 9.1.7 : désignation du(de la) candidat(e) à la présidence d'un Conseil général**

La désignation du(de la) candidat(e) du Parti à la présidence d'un Conseil général se fait au scrutin direct des adhérents de la fédération suivant les règles applicables à la désignation du(de la) Premier(e) Secrétaire fédéral(e).

■ **Article 9.1.8 : désignation du(de la) candidat(e) à la présidence d'un Conseil régional**

La désignation du(de la) candidat(e) à la présidence du Conseil régional se fait au scrutin direct de l'ensemble des adhérents de la région. Les accords politiques concernant les présidences de région relèvent du Bureau national.

■ **Article 9.1.9 : désignation du(de la) candidat(e) à la présidence d'un groupement de communes**

La désignation du(de la) candidat(e) à la présidence d'un groupement de communes se fait au scrutin direct de l'ensemble des adhérents du groupement de communes concernées. Les accords politiques concernant les présidences de groupement de communes relèvent des fédérations, sous réserve d'accords nationaux.

■ **Article 9.1.10 : conditions de dépôt des candidatures (article modifié)**

Pour être candidat à toute fonction électorale, il faut être à jour de ses cotisations d'adhérent et, pour les élus, à jour de ses cotisations d'adhérent et d'élu au plus tard à la date limite de la

Le contrôle des actes individuels, même effectués collectivement, des membres du Parti, relève de la Commission fédérale des conflits. S'ils appartiennent à des fédérations différentes, la Commission nationale des conflits est seule compétente.

■ **Article 11.2 : composition des Commissions fédérales des conflits**
Chaque fédération élit, lors de son Congrès fédéral ordinaire, conformément aux conditions fixées aux articles 1.5.1 et suivants, une Commission fédérale des conflits dont l'effectif est fixé par les statuts ou règlements intérieurs fédéraux. Cette Commission est composée de membres ayant au moins 3 années de présence consécutive au Parti et n'appartenant, à aucun autre organe de direction ou de contrôle financier de leur fédération ou de la région. La Commission désigne en son sein, son(sa) Président(e) et son(sa) Secrétaire.

■ **Article 11.3 : composition de la Commission nationale des conflits**
Le Congrès national ordinaire élit tous les trois ans, dans les conditions fixées par l'article 1.5.1 des présents statuts, une Commission nationale des conflits composée de 33 membres. Les membres de cette Commission doivent avoir au moins trois années consécutives de présence au Parti et n'appartenir à aucun organisme central. La Commission nationale des conflits soumet un rapport au Congrès national et y est représentée par une délégation de deux membres avec voix consultative.

■ **Article 11.4 : modalités de saisine des Commissions des conflits**
Toute demande de contrôle, dont les intéressés (membres ou groupements) appartiennent à la même fédération, est portée devant le Conseil fédéral. Ce dernier la transmet immédiatement et automatiquement à la Commission fédérale des conflits, sans émettre d'avis sur la décision à prendre, mais peut demander à être entendu par la Commission fédérale des conflits lors de l'évocation de l'affaire.

Toute demande de contrôle intéressant deux ou plusieurs fédérations de régions différentes est portée devant le Bureau national qui la transmet immédiatement à la Commission nationale des conflits. Aucune demande de contrôle ne peut être introduite passé le délai d'une année après les faits qui la fondent.

En cas de démission, de radiation ou d'exclusion du demandeur, intervenant entre le dépôt de sa demande de contrôle et l'examen de celle-ci par la Commission (nationale ou fédérale) des conflits, cette demande est réputée nulle et non avenue.

En cas de démission ou de radiation du défendeur dans le même intervalle de temps, la Commission (nationale ou fédérale) des conflits peut réputer exclu ledit défendeur, pour les faits qui lui sont imputés.

■ **Article 11.5 : pouvoirs des Commissions des conflits**
La Commission (fédérale ou nationale) des conflits peut rejeter la demande de contrôle ou appliquer les peines prévues ci-après. Elle peut aussi, à la demande des parties, conclure à un arbitrage pour lequel elle désigne le tiers arbitre qui doit statuer dans un délai de trois mois.

Les sanctions qui peuvent être prononcées pour manquement aux principes et aux règlements du Parti, pour violation certaines des engagements contractés, pour actes ou conduites de nature à porter gravement préjudice au Parti sont :

- l'avertissement
 - le blâme
 - la suspension temporaire
 - l'exclusion temporaire ou définitive
- Ces sanctions peuvent être assorties d'un sursis partiel ou total.

■ **Article 11.6 : suspension temporaire de délégation**
La suspension temporaire de toute délégation comportée, pour l'adhérent(e) qui est frappé(e) de cette peine, l'interdiction d'être candidat(e) du Parti, de le représenter, de parler ou d'écrire en son nom ou d'occuper un poste (fonction ou délégation) à quelque degré de l'organisation que

■ **Article 9.8 : rapport d'activité des parlementaires**
Un chapitre spécial du rapport général d'activité est obligatoirement consacré, tous les trois ans, au rapport d'activité du groupe socialiste au parlement et à celui de la délégation française au parlement européen.

■ **Article 9.9 : fonctionnement des groupes d'élus dans les collectivités territoriales**
Dans les communes et les établissements publics de coopération intercommunale, les départements et les régions, les Conseillers socialistes doivent former un groupe distinct de toutes les autres fractions politiques et ils doivent, en toutes circonstances, respecter la règle de l'unité de vote de leur groupe. En cas d'infraction à cette règle, ils peuvent être traduits devant la Commission fédérale des conflits dont dépend leur fédération, par les soins des sections ou des fédérations intéressées.

Le(la) Premier(e) Secrétaire de l'échelon correspondant participe de droit aux réunions du groupe socialiste.

Les Premiers Secrétares fédéraux ou leurs représentants, ainsi que le(la) Secrétaire régional(e), participent de droit aux réunions du groupe socialiste au Conseil régional.

Les élus doivent, d'autre part, adhérer à la Fédération nationale des élus socialistes et républicains.

■ **Article 9.10 : cotisations des élus (article modifié)**
Les parlementaires, pour la part nationale cotisent directement, auprès de la trésorerie nationale, conformément aux dispositions de l'article 9.7. Tous les autres élus percevant une indemnité au titre de l'exercice d'un mandat sont tenus de payer une cotisation à l'association départementale de financement de leur fédération. Le taux de cette cotisation, applicable à la totalité des indemnités nettes perçues (cotisations sociales et impôts déduits) est fixé par délibération du Conseil fédéral. Chaque section peut ajouter, à la part fédérale une part lui revenant. Le taux en est fixé par délibération de la Commission administrative de section, transmise pour avis conforme à la Commission fédérale de contrôle financier.

TITRE 10 – LES COMMISSIONS DE CONTROLE FINANCIER

■ **Article 10.1 : composition des Commissions de contrôle financier**
Chaque Congrès national ordinaire désigne une Commission nationale de contrôle financier. Cette Commission est composée de 33 membres, élus conformément aux dispositions des articles 1.5.1 et suivants. Elle a le droit de se faire représenter par une délégation de deux membres au Congrès national, avec voix consultative. Elle est entendue par le Conseil national chaque fois que celui-ci ou la Commission elle-même en fait la demande.

Dans chaque fédération, une Commission fédérale de contrôle des finances est élue selon les mêmes règles par le Congrès fédéral ordinaire.

TITRE 11 – LES COMMISSIONS DES CONFLITS

■ **Article 11.1 : instances compétentes selon la nature des contentieux (article modifié)**

Les contentieux relatifs à la composition, au fonctionnement et aux décisions des organisations locales du Parti relèvent en première instance du Conseil fédéral et en appel du Conseil national ou une commission qu'il désigne dans les conditions définies aux articles 1.5.3 et 1.6 des statuts. Les contentieux relatifs aux adhésions relèvent en première instance du Bureau fédéral des adhésions et en appel du Bureau national des adhésions. Les contentieux relatifs aux organisations départementales et régionales relèvent directement du Conseil national ou une commission qu'il désigne dans les conditions définies aux articles 1.5.3 et 1.6 des statuts.

Elles peuvent aussi prononcer la dissolution d'une section en cas de carence caractérisée de fonctionnement.

■ **Article 11.15 : modalités de dissolution d'une section**

Dans ce cas, la dissolution doit être prononcée par le Conseil fédéral, sous condition que celui-ci ait été convoqué à cet effet et que soient présents la majorité des membres qui la composent. Cependant, au cas où le quorum ne serait pas atteint, le Conseil fédéral statuerait en deuxième lecture, quel que soit le nombre de présents. La dissolution ne peut s'appliquer qu'à des actes collectifs d'indiscipline, les actes individuels restant soumis à la compétence des Commissions (fédérales et nationale) des conflits.

■ **Article 11.16 : notification des décisions de dissolution**

Toute sentence de dissolution doit être transmise au Conseil national dans un délai de huit jours, avec la procédure d'instruction. La dissolution ne devient définitive qu'après examen et confirmation de la sentence par le Conseil national. Pendant le temps nécessaire à cet examen, la section frappée de dissolution n'a plus le droit d'entreprendre d'action publique.

■ **Article 11.17 : reconstitution des sections dissoutes**

Toute fédération qui a dissous une section a le devoir de procéder à sa reconstitution. A cet effet, elle fixe les règles qui doivent présider à cette reconstitution. Toute fédération qui a procédé à la dissolution d'une section doit veiller à sa reconstitution dans un délai d'un an, au-delà duquel un groupe d'au moins cinq adhérents de la section dissoute peut saisir le Conseil national pour lui demander de procéder à sa reconstitution.

■ **Article 11.18 : dissolution d'une fédération ou d'une union régionale**

Le Conseil national, au vu des conclusions d'une commission d'enquête composée de 3 membres, qui doit procéder sur place à toutes les auditions et investigations nécessaires, peut prononcer la dissolution d'une fédération ou d'une union régionale qui, en tant que telle, s'est rendue coupable d'actes graves d'indiscipline ou d'actions de nature à porter gravement préjudice au Parti. Il peut aussi prononcer la dissolution d'une fédération ou d'une union régionale en cas de carence caractérisée de fonctionnement.

■ **Article 11.19 : cas particuliers d'exclusion**

Le Conseil national répute exclu du Parti tout(e) élu(e) qui prétend démissionner de celui-ci, sans se remettre du mandat électoral qu'il(elle) détient au nom du Parti. Lorsqu'un(e) adhérent(e) du Parti est candidat(e) à un poste électif pour lequel les instances régulières du Parti ont investi un(e) autre candidat(e), le Conseil national -saisi par l'une des parties en cause- constate que l'indiscipline s'est lui(elle)-même mis(e) en dehors du Parti et le(la) répute exclu(e). Exceptionnellement, dans le cas d'indiscipline caractérisée survenant après que les instances qualifiées du Parti aient accordé l'investiture aux candidats, le Conseil national ou le Bureau national entre deux réunions du Conseil national, pourront, le(la) Président(e) de la Commission nationale des conflits entendu(e), prononcer l'une des sanctions prévues aux articles 11.5 et 11.6.

La décision du Conseil national est immédiatement exécutoire. Elle ne peut être rapportée que dans les conditions fixées à l'article 11.13.

■ **Article 11.20 : reconstitution des fédérations et unions régionales dissoutes**

Le Conseil national procède dans les délais les plus rapides à la reconstitution de toute fédération ou union régionale dissoute. Il fixe les règles qui doivent présider à cette reconstitution.

ce soit. Toutefois, lorsqu'il s'agit d'un(e) adhérent(e) détenant un mandat électif, la Commission (fédérale ou nationale) des conflits à la faculté de lui permettre de continuer à remplir son mandat, si elle juge qu'il est de l'intérêt du Parti qu'il en soit ainsi.

■ **Article 11.7 : sanctions pour procédure abusive**

Si la demande de contrôle est reconnue mal fondée, elle peut donner lieu, par la même Commission, aux mêmes sanctions contre la partie qui l'a introduite.

■ **Article 11.8 : appel des décisions des Commissions fédérales des conflits**

Les décisions des Commissions fédérales des conflits ne deviennent définitives que trente jours après notification de la décision prise. Pendant ce délai, appel pourra être fait auprès de la Commission nationale des conflits par l'une ou l'autre des parties en cause. Les décisions des Commissions fédérales des conflits doivent être signifiées aux intéressés et à leur section, mention doit être faite qu'en cas d'appel, la décision est suspendue jusqu'à décision de la Commission nationale des conflits.

■ **Article 11.9 : caractère contradictoire des débats au sein des Commissions des conflits**

Aucune sanction ne pourra être prise sans que les parties aient été convoquées pour être entendues contradictoirement. L'ordre du jour, indiquant la liste et la nature des dossiers traités, est envoyé au moins deux semaines avant chaque réunion à tous les membres de la Commission (fédérale ou nationale) des conflits.

Les décisions de la Commission nationale des conflits sont définitives.

■ **Article 11.10 : caractère suspensif des appels**

L'appel est dans tous les cas suspensif. Toutefois la peine d'exclusion prononcée par une Commission fédérale des conflits entraîne la cessation de toute délégation au nom du Parti.

■ **Article 11.11 : contrôle des actes des parlementaires**

Chacun des parlementaires, en tant qu'élu, et l'ensemble du groupe, en tant que groupe, relèvent du contrôle du Conseil national. Les élus qui commettent des infractions à la discipline sont rappelés au respect des décisions du Parti, par le Conseil national. Celui-ci peut, le cas échéant, prononcer une des sanctions prévues aux articles 11.5 et 11.6. Dans ce cas, il ne le fait qu'au terme d'une procédure s'étendant sur deux sessions consécutives. Au cours de la première session, le Conseil national entend le(la) ou les intéressés, leur fédération, et le(la) Président(e) de leur groupe au parlement. La décision est arrêtée au cours de la session suivante. Une procédure accélérée peut être suivie en cas d'urgence. Elle doit faire l'objet d'un vote spécial et préalable du Conseil national. Les décisions du Conseil national sont immédiatement exécutoires. Cependant, il peut en être fait appel devant le Congrès national. Cet appel n'est pas suspensif.

■ **Article 11.12 : réintégrations (article modifié)**

Tout(e) citoyen(ne) exclu(e) -ou réputé(e) exclu(e)- du Parti ne peut être réadmis(e) qu'après un délai de deux années. La décision de réintégration est prise par le Conseil national ou le Bureau national des adhésions, après avis motivé de la fédération et de la section auxquelles appartenait l'intéressé(e) avant son exclusion.

■ **Article 11.13 : notification des décisions d'exclusion**

Toute exclusion définitive du Parti sera notifiée à toutes les fédérations par le Bureau national.

■ **Article 11.14 : motifs de dissolution d'une section**

Les fédérations peuvent prononcer la dissolution d'une ou plusieurs sections de leur ressort, lorsqu'elles jugent que les sections se sont rendues coupables d'actes prévus à l'article 11.8.

- **Article 11.21 : saisine directe de la Commission nationale des conflits**
En cas de conflit entre un parlementaire, un membre du Conseil national ou d'un autre organisme central et une fédération, le Bureau national peut saisir directement la Commission nationale des conflits.

TITRE 12 – LES SYMPATHISANTS

- **Article 12.1 : participation des sympathisants à la vie du Parti**
Les sympathisants -inscrits sur le fichier des sympathisants de la section- ont droit à l'expression et au droit de vote dans le Parti lors des débats ou leur présence est sollicitée, à l'exception des votes d'orientation des Congrès, des votes de désignation des instances dirigeantes et des votes d'investiture aux différentes élections.
- **Article 12.2 : représentation des sympathisants aux Conventions nationales**
Un nombre de délégués supplémentaires pour les Conventions nationales peut être décidé par le Bureau national en fonction du nombre de sympathisants par département.

TITRE 13 – LA PRESSE

- **Article 13.1 : expression des membres du Parti dans la presse**
La liberté de discussion est entière dans la presse écrite et parlée pour toutes les questions de doctrine. En revanche, lorsqu'une question politique a été tranchée par un organisme national du Parti (Congrès national, Convention nationale, Conseil national) dans le cadre des pouvoirs qui sont les leurs, tous les membres du Parti sont tenus de se conformer à la décision prise.
- **Article 13.2 : contrôle de l'expression des membres du Parti dans la presse**
Les membres du Parti qui soutiendront dans la presse écrite ou parlée des opinions contraires aux décisions du Parti ou y engageront une polémique contre un autre membre du Parti relèvent pour de tels actes du contrôle du Conseil national ou du Bureau national. Le Conseil national apprécie s'il convient de déférer l'intéressé devant la Commission nationale des conflits. Le Bureau national est qualifié pour publier, entre les réunions du Conseil national, les mises au point nécessaires.
- **Article 13.3 : les organes de presse nationaux du Parti**
Les organes de presse qui sont la propriété du Parti sont placés sous le contrôle politique et administratif du Parti, représenté par le Conseil national. Toutes les fédérations départementales du Parti et toutes les sections locales doivent souscrire, en tant que telles, un abonnement aux organes de presse nationaux du Parti.
- **Article 13.4 : les organes de presse locaux du Parti**
Les organes de presse qui, sont la propriété d'une ou plusieurs fédérations, ou d'une ou plusieurs sections à l'intérieur de ces fédérations, sont placés sous le contrôle de la ou des fédérations représentées par leurs organismes de direction.
- **Article 13.5 : cas particuliers**
Les membres du Parti, propriétaires, ou partageant la propriété d'un organe de presse, ou chargés de la direction ou de l'administration d'un tel organe, pourront être convoqués devant le Bureau national pour rendre compte, le cas échéant, du comportement de cet organe. Le Conseil national apprécie les suites à donner à cette audition.

- **Article 13.6 : publication des actes officiels du Parti**
La presse du Parti publie les actes officiels du Parti.

TITRE 14 – REVISION DES STATUTS

- **Article 14.1 : dispositions générales**
La modification des statuts est de la compétence exclusive du Congrès national ordinaire. Aucune proposition de modification ne peut être soumise à la délibération du Congrès sans avoir été adressée aux sections et aux fédérations trois mois au moins avant la réunion d'un Congrès national ordinaire.
- **Article 14.2 : modification des articles des statuts**
S'il s'agit des articles des statuts, le Congrès ordinaire est habilité à en décider.
- **Article 14.3 : modification de la déclaration de principes**
S'il s'agit de la déclaration de principes, le Congrès ne peut que déclarer ouverte la procédure de révision et préciser les points susceptibles d'être modifiés. La question est portée à l'ordre du jour du Congrès national ordinaire suivant. Les propositions de modification des points ainsi précisés devront être également adressées aux fédérations et aux sections, trois mois au moins avant la réunion de ce second Congrès.

TITRE 15 – CHARTE ETHIQUE

- **Article 15.1 : objet de la charte éthique**
Le Parti socialiste est doté d'une charte éthique afin que la transparence, le respect des lois, soient assurés par tous, militants et élus.

TITRE 16 – DISPOSITIONS LIMITANT LE CUMUL DES FONCTIONS

- **Article 16.1 : à l'échelon local**
Les fonctions de Maire d'une ville de plus de 3 500 habitants sont incompatibles avec celles de Secrétaire de section.
- **Article 16.2 : à l'échelon départemental**
Les fonctions de Président(e) de Conseil général sont incompatibles avec celles de Premier Secrétaire fédéral.
- **Article 16.3 : à l'échelon régional**
Les fonctions de Président(e) de Conseil régional et de Premier Secrétaire fédéral sont incompatibles avec celles de Secrétaire régional.
- **Article 16.4 : instances de contrôle nationales**
Les fonctions de membre des Commissions nationales des conflits ou de contrôle financier sont incompatibles avec toute autre fonction au sein des instances exécutives nationales du Parti.
- **Article 16.5 : instances de contrôle fédérales**
Les fonctions de membre des Commissions fédérales des conflits ou de contrôle financier sont incompatibles avec toute autre fonction au sein des instances exécutives fédérales du Parti.



REGLEMENT INTERIEUR NATIONAL DU PARTI SOCIALISTE

Mis à jour après le Conseil national du 11 mars 2006

SOMMAIRE

TITRE 1 – COMPOSITION ET FONCTIONNEMENT DES COMMISSIONS D'ETUDES ET DU COMITE ECONOMIQUE ET SOCIAL DU PARTI

- Article 1.1 : création des commissions d'étude
- Article 1.2 : animation des commissions d'étude
- Article 1.3 : ratification des instances d'animation des commissions d'étude
- Article 1.4 : publicité des travaux des commissions d'étude
- Article 1.5 : statuts des travaux des commissions d'étude
- Article 1.6 : examen des propositions de loi
- Article 1.7 : rôle du Comité économique et social

TITRE 2 – CONDITIONS ET MODALITES DE RENOUVELLEMENT DES ORGANISMES FEDERAUX EN CAS DE CONTENTIEUX GRAVE

- Article 2.1 : les fédérations
- Article 2.2 : les sections

TITRE 3 – ADHESIONS, DEMISSIONS, RADIATIONS

- Article 3.1 : cotisations des adhérents
- Article 3.2 : démission
- Article 3.3 : radiation d'office pour non paiement de cotisation

TITRE 4 – FONCTIONNEMENT DES COMMISSIONS NATIONALE ET FEDERALES DES CONFLITS

- Article 4.1 : saisine des Commissions des conflits
- Article 4.2 : modalités d'instruction et de convocation des parties en cause
- Article 4.3 : convocation des membres de la Commission
- Article 4.4 : caractère contradictoire des débats
- Article 4.5 : formes à respecter pour la notification des décisions
- Article 4.6 : modalités de notification des décisions

TITRE 5 – COMPOSITION DES COMITES DE VILLE OU D'AGGLOMERATION ET DES UNIONS REGIONALES

- Article 5.1 : comité de ville ou d'agglomération
- Article 5.2 : union régionale

TITRE 6 – MODALITES D'ORGANISATION DES DEBATS INTERNES ET DES VOTES.

- Article 6.1 : informations sur l'organisation des réunions de motions
- Article 6.2 : informations sur l'organisation des réunions de motions
- Article 6.3 : informations sur l'organisation des réunions de motions

TITRE 7 – MODALITES DE DESIGNATION DES CANDIDATS DU PARTI DISPOSITIONS COMMUNES

- Article 7.1 : articles de référence des statuts nationaux
- Article 7.2 : détermination des calendriers de désignation
- Article 7.3 : conditions d'éligibilité

- Article 7.4 : modalités de dépôt des candidatures
- Article 7.5 : établissement de la liste électorale pour chaque vote
- Article 7.6 : modalités de campagne interne
- Article 7.7 : date et lieu du scrutin
- Article 7.8 : organisation du bureau de vote
- Article 7.9 : investitures

ELECTION A LA PRESIDENCE DE LA REPUBLIQUE

- Article 7.10 : désignation du(de la) candidat(e) à la présidence de la République
- Article 7.11 : désignation du(de la) candidat(e) titulaire et du(de la) candidat(e) suppléant(e) dans chaque circonscription

ELECTION AU SENAT

- Article 7.12.1 : désignation des candidats dans les départements régis par le scrutin proportionnel
- Article 7.12.2 : désignation des candidats dans les départements régis par le scrutin majoritaire

ELECTION AU PARLEMENT EUROPEEN

- Article 7.13.1 : modalités de dépôt des candidatures
- Article 7.13.2 : modalités d'élaboration des listes par circonscription inter-régionale
- Article 7.13.3 : modalités d'adoption des listes par circonscription inter-régionale

ELECTION AU CONSEIL REGIONAL

- Article 7.14.1 : désignation du(de la) premier(e) des socialistes de la liste régionale
- Article 7.14.2 : modalités d'élaboration des listes dans chaque section départementale
- Article 7.14.3 : modalités d'adoption des listes dans chaque section départementale
- Article 7.15.1 : modalités de désignation du(de la) candidat(e) dans chaque canton
- Article 7.15.2 : modalités d'investiture
- Article 7.16.1 : désignation du(de la) premier(e) des socialistes de la liste municipale
- Article 7.16.2 : modalités d'élaboration des listes dans chaque commune

TITRE 8 – MODALITES D'ORGANISATION DU CONGRES

- Article 8.1 : modalités de convocation du Congrès
- Article 8.2 : commission nationale de préparation du Congrès
- Article 8.3 : commission fédérale de préparation du Congrès
- Article 8.4 : Conseil national de synthèse
- Article 8.5 : modifications de la composition des commissions nationale et fédérale du Congrès après le Conseil national de synthèse
- Article 8.6 : modalités d'élaboration de la liste d'émargement pour le Congrès
- Article 8.7 : candidatures aux organismes centraux du Parti
- Article 8.8 : candidatures aux organismes fédéraux
- Article 8.9 : candidatures à la Commission administrative de section
- Article 8.10 : désignation des membres de la Commission administrative de section et des délégués de la section au Congrès fédéral
- Article 8.11 : organisation du Congrès fédéral
- Article 8.12 : conditions de recevabilité des listes de candidats aux organismes de direction ou de contrôle du Parti
- Article 8.13 : contentieux en matière de classement des candidats sur les listes présentées par les motions dans une fédération ou une section
- Article 8.14 : classement des candidats aux organismes centraux du Parti

TITRE 1 – COMPOSITION ET FONCTIONNEMENT DES COMMISSIONS D'ETUDES ET DU COMITE ECONOMIQUE ET SOCIAL DU PARTI

- **Article 1.1 : création des commissions d'étude**
Les commissions d'études du Parti sont créées par le Conseil national. Elles sont placées sous le contrôle administratif du(de la) Secrétaire national(e) aux études.
- **Article 1.2 : animation des commissions d'étude**
Chaque commission est dirigée par un collectif formé proportionnellement à la composition du Conseil national. Elle est convoquée et présidée par un(e) secrétaire.
- **Article 1.3 : ratification des instances d'animation des commissions d'étude**
La liste du collectif de la commission et le nom du(de la) secrétaire sont soumis à la ratification du Bureau national.

- **Article 1.4 : publicité des travaux des commissions d'étude**
Le Secrétariat national aux études assure à l'intérieur du Parti la publicité des travaux des commissions, sauf décision contraire du Bureau national.

- **Article 1.5 : statut des travaux des commissions d'étude**
Le Parti n'est engagé que par les textes ayant reçu l'aval de son Bureau national.

- **Article 1.6 : examen des propositions de loi**
A tout moment de son élaboration, le Bureau national à qualité pour évoquer le contenu d'une proposition de loi et, s'il y a lieu, de décider de l'opportunité de son dépôt.

- **Article 1.7 : rôle du Comité économique et social**
Le Comité économique et social est composé selon les termes de l'article 7-17 des statuts nationaux. Il peut être saisi par le(la) Premier(e) Secrétaire du Parti ou par les instances nationales; pour mener les réflexions sur des sujets d'actualité ou de portée générale. Il peut se saisir d'une question particulière sur proposition de son Bureau ou d'une de ses sections, après validation du (ou de la) Premier(e) Secrétaire du Parti. Il devra émettre un avis sur l'ensemble des documents que les instances nationales destinent aux militants (tous motions nationales d'orientation soumises au Congrès).

TITRE 2 – CONDITIONS ET MODALITES DE RENOUVELLEMENT DES ORGANISMES FEDERAUX EN CAS DE CONTENTIEUX GRAVE

- **Article 2.1 : les fédérations**
Le Conseil national (ou par délégation le Bureau national entre deux réunions du Conseil national) au vu des conclusions d'une commission d'enquête constituée à la proportionnelle des motions nationales d'orientation représentées au Conseil national, qui doit procéder sur place à toutes les auditions et les investigations nécessaires, peut prononcer la mise sous tutelle d'une fédération ou la dissolution du Conseil fédéral, du Bureau fédéral ou du Secrétariat fédéral d'une fédération, lorsque ceux-ci se sont rendus coupables d'actes graves d'indiscipline ou d'actions de nature à porter gravement préjudice au Parti, ou en cas de carence caractérisée de fonctionnement. Une délégation du Conseil national ou du Bureau national préside un Congrès

fédéral extraordinaire, qui procède au renouvellement des représentants des motions nationales d'orientation dans les organismes fédéraux, selon la proportion établie au Congrès ordinaire précédent et conformément à la procédure fixée pour le Congrès ordinaire.

- **Article 2.2 : les sections**
Le Conseil fédéral, au vu des conclusions d'une commission d'enquête, constituée à la proportionnelle des motions nationales d'orientation représentées au Conseil fédéral, qui doit procéder sur place à toutes les auditions et les investigations nécessaires, peut prononcer la mise sous tutelle d'une section ou la dissolution des instances dirigeantes d'une section, lorsque celle-ci s'est rendue coupable d'actes graves d'indiscipline ou d'actions de nature à porter gravement préjudice au Parti, ou en cas de carence caractérisée de fonctionnement. Elle en informe immédiatement la direction nationale du Parti. Une délégation du Conseil fédéral, assistée d'une délégation de la direction nationale préside une réunion extraordinaire de la section qui procède au renouvellement des représentants des motions nationales d'orientation dans les organismes de la section selon la proportion établie au Congrès ordinaire précédent et conformément à la procédure fixée pour le Congrès ordinaire.

TITRE 3 – ADHESIONS, DEMISSIONS, RADIATIONS

- **Article 3.1 : cotisations des adhérents (article modifié)**
Le montant de la cotisation annuelle des adhérents doit leur être communiqué au début de chaque année par le trésorier de la section, en fonction des décisions de celle-ci. Il est communiqué à tous les nouveaux adhérents dès la prise d'effet de leur adhésion.

A la fin de chaque trimestre, la liste des membres de la section, précisant les dates d'adhésion et ceux qui sont à jour de leurs cotisations d'adhérent et d'élu, est arrêtée sur proposition du secrétaire de section et du trésorier par les membres de la Commission administrative de section et transmise au Bureau fédéral des adhésions pour permettre de satisfaire aux obligations de l'article 4.8 des statuts.

- **Article 3.2 : démission**
La démission prend la forme d'une lettre adressée par le démissionnaire, soit au(à la) Secrétaire de section qui la transmet au(à la) Premier(e) Secrétaire fédéral(e), soit directement à ce(à) dernier(e). Le destinataire de la lettre de démission doit en accusé-réception à l'auteur et tenir informées les sections concernées.

Au cas où un(e) adhérent(e) du Parti affirmerait de façon uniquement verbale, mais publique, qu'il(elle) est démissionnaire, le(la) Secrétaire de section ou le(la) Premier(e) Secrétaire fédéral(e) informe par écrit l'intéressé(e) qu'il prend acte de sa décision de démissionner. La section de l'intéressé(e) est informée.

Dans tous les cas, les démissionnaires disposent de deux semaines franches pour reprendre leur démission à compter de la réception de la lettre prenant acte de celle-ci. Cette reprise de démission doit être adressée par lettre recommandée au(à la) Premier(e) Secrétaire fédéral(e).

- **Article 3.3 : radiation d'office pour non paiement de cotisation (article modifié)**

Les secrétaires de section informent les adhérents ayant fait l'objet d'une radiation au titre des dispositions de l'article 2.1.8 des statuts par lettre recommandée, dont une copie est transmise au Bureau fédéral des Adhésions. Le courrier doit préciser explicitement que la personne radiée dispose de six mois à compter de l'envoi de la notification pour se mettre à jour de ses cotisations. A l'issue de cette procédure, les radiations sont communiquées au Bureau national des adhésions dans les plus brefs délais.

TITRE 4 – FONCTIONNEMENT DES COMMISSIONS NATIONALE ET FEDERALES DES CONFLITS

■ Article 4.1 : saisine des Commission des conflits

Les saisines de la Commission (fédérale ou nationale) des conflits doivent être adressées par lettre recommandée avec accusé de réception aux Premiers Secrétaires fédéraux ou selon le cas (article 1.1-4 des statuts nationaux) au(à la) Premier(e) Secrétaire du Parti, qui la porte, selon le cas, devant le Bureau fédéral ou le Bureau national. La saisine est transmise, selon le cas, à la Commission fédérale, ou à la Commission nationale des conflits dans un délai maximum de quinze jours.

■ Article 4.2 : modalités d'instruction et de convocation des parties en cause

La Commission saisie désigne en son sein un rapporteur qui instruit l'affaire en auditionnant les parties. Les convocations aux séances de la Commission sont adressées aux parties en cause par lettre recommandée avec accusé de réception au moins quinze jours avant la réunion de la Commission.

■ Article 4.3 : convocation des membres de la Commission

Les convocations sont adressées aux membres de la Commission par courrier ordinaire dans les mêmes conditions. Une copie en est adressée au(à la) Premier(e) Secrétaire fédéral(e) ou au(à la) Premier(e) Secrétaire du Parti et au(à la) Secrétaire fédéral(e) aux sections ou au(à la) Secrétaire national(e) aux fédérations. Elles doivent indiquer l'ordre du jour et résumer succinctement chaque affaire.

■ Article 4.4 : caractère contradictoire des débats

Sous peine de nullité de la procédure, les parties sont entendues contradictoirement. Elles peuvent citer des témoins membres du Parti. La même faculté est ouverte au rapporteur et au(à la) Premier(e) Secrétaire fédéral(e) ou au(à la) Premier(e) Secrétaire du Parti. Dans le cas de la fédération des Français de l'étranger, cette procédure pourra être adaptée, sur décision de la Commission nationale des conflits.

■ Article 4.5 : formes à respecter pour la notification des décisions

Les décisions des Commissions sont motivées. Elles doivent mentionner les dispositions de l'article 11-9 des statuts nationaux et préciser les conditions dans lesquelles il peut être fait appel. L'omission de ces formalités est une cause de nullité des décisions.

■ Article 4.6 : modalités de notification des décisions

Les décisions sont prises par les Commissions après l'audition des parties. Le contenu en est aussitôt notifié au Secrétariat fédéral ou national. Elles sont notifiées sous huitaine par lettre recommandée avec avis de réception aux parties en cause et communiquées au(à la) Premier(e) Secrétaire fédéral(e) et au(à la) Secrétaire national(e) aux fédérations.

TITRE 5 – COMPOSITION DES COMITES DE VILLE OU D'AGGLOMERATION ET DES UNIONS REGIONALES

■ Article 5.1 : comité de ville ou d'agglomération

Chaque section est représentée au comité de ville ou d'agglomération par une délégation élue à la proportionnelle par sa Commission administrative de section conformément à l'article 11-5-3 des statuts nationaux. L'effectif de cette délégation est fonction du nombre de mandats de la section au 31 décembre de l'année précédant le Congrès, selon la proportion fixée par les statuts ou le règlement intérieur de la fédération ou à défaut par le Conseil fédéral.

Le comité de ville ou d'agglomération élit un(e) Secrétaire et un Bureau. Les représentants du groupe des élus et de la fédération participent aux travaux du comité.

■ Article 5.2 : union régionale

Dans chaque région, les fédérations se groupent en union régionale et dont la direction est assurée par un Comité régional. Le Comité régional est constitué en respectant la proportionnalité des délégués des fédérations issus du Congrès précédent, en liaison avec le(les) Délégué(e) national(e) aux unions régionales. Aucune fédération ne peut avoir la majorité des sièges au sein du Comité régional, excepté dans les unions régionales composées de deux fédérations. Le nombre des membres des Comités régionaux ne peut être inférieur à 12 et supérieur à 60.

Les Premiers Secrétaires fédéraux concernés par une union régionale sont membres es-qualité du Comité régional, ainsi que le Président du groupe au Conseil régional et, le cas échéant, le Président du Conseil régional. Il en est de même pour le Bureau du Comité régional.

TITRE 6 – MODALITES D'ORGANISATION DES DEBATS INTERNES ET DES VOTES.

■ Article 6.1 : informations sur l'organisation des réunions de motions

Le Parti organise en son sein la circulation et la confrontation des idées. Les responsables des motions informent les responsables du Parti à l'échelon correspondant (local, fédéral, national) de l'organisation des réunions de motion. Ces informations sont publiées dans les circulaires ou le bulletin intérieur de la fédération.

■ Article 6.2 : organisation des débats préparatoires aux scrutins (nouvel article)

Au plus tard deux mois avant l'organisation de tout scrutin visé à l'article 3.4 des statuts, une commission fédérale spécifique, regroupant des représentants de toutes les parties en présence selon des modalités fixées par une circulaire nationale, est obligatoirement mise en place dans chaque fédération. Cette commission est saisie et se prononce en première instance sur toutes les questions relatives à l'organisation du scrutin concerné. Ses délibérations doivent faire l'objet de procès-verbaux signés par toutes les parties et diffusés à chacun de ses membres.

Une commission nationale spécifique, regroupant des représentants de toutes les parties en présence selon des modalités fixées par le Conseil national, veille à la mise en place effective des commissions fédérales et est saisie en appel des contestations relatives aux décisions de celles-ci. Elle peut aussi se substituer aux commissions fédérales, en cas de carence de leur fonctionnement ou de non respect des règles édictées.

■ article 6.3 : moyens mis à disposition (nouvel article)

Durant tout le temps de la campagne interne, dont les délais sont fixés par le Conseil national, les parties en présence doivent avoir un égal accès aux publications et aux sites Internet fédéraux. Ils doivent notamment pouvoir y diffuser les informations relatives aux différents réunions nationales, départementales et locales organisées dans le cadre de la campagne interne. Les modalités d'édition des supports fédéraux demeurent sous la responsabilité des Premiers secrétaires fédéraux, qui doivent proposer aux commissions fédérales un traitement équitable des informations, soit dans les publications régulières de la fédération, soit dans une édition ou un support spécifique.

Le fichier des coordonnées des secrétaires de section de la fédération est mis à disposition de tous les membres de la commission fédérale, dès la première réunion de celle-ci. Avant le vote dans les sections, la commission fédérale doit organiser au moins une soirée départementale de débat contradictoire. La fédération doit en avoir les adhérents au moins deux semaines à l'avance et transmettre la date retenue au secrétariat national aux fédérations, pour permettre aux différentes parties de prévoir la participation d'un représentant. Durant le débat, les règles de stricte égalité doivent être respectées. Pendant toute la période de

Les mineurs et les étrangers sont inscrits sur la liste électorale de la section où se trouve leur domicile, sur présentation d'un justificatif de domicile.

Les adhérents du Mouvement des jeunes socialistes qui en font la demande, deviennent, lors de leur première demande d'adhésion au Parti socialiste et sur présentation de leur carte d'adhérent(e) du MUS de l'année en cours, membre de plein droit du Parti socialiste, sans cotisation supplémentaire. S'ils ont accédé au scrutin interne au Parti, dans le cadre des règles de ce minimum), ils pourront participer au scrutin interne au Parti, dans le cadre des règles de ce dernier, conformément à l'article 3-4 des statuts nationaux.

La fédération communique à chaque secrétaire de section, au moins six semaines avant la date de chaque scrutin le justifiant, la liste des adhérents du Parti, qui, bien qu'électeurs ou (dans le cas des mineurs et des étrangers) domiciliés sur son territoire, sont adhérents dans une autre section.

A partir de ces éléments et de la dernière liste validée visée à l'article 4.8 des statuts nationaux et tenant compte des dispositions de l'article 3.4, le secrétaire de section et le trésorier établissent conjointement, au moins un mois à l'avance, la liste d'émargement qui servira le jour du vote. Après validation de ce document par la Commission administrative de section, il est transmis au moins quinze jours avant la date du vote à la commission fédérale visée à l'article 6.2 du présent règlement.

■ **Article 7.6 : modalités de campagne interne (article modifié)**

Les candidats à la candidature ont le droit d'informer tous les adhérents de la circonscription électorale où ils se présentent. La section ou à défaut la fédération met à leur disposition les moyens d'acheminement de cette information, conformément aux dispositions de l'article 6.3 du présent règlement. Les candidats ont par ailleurs le droit d'aller soutenir leur propre candidature ou de déléguer un camarade de leur choix devant chaque section située dans le périmètre de la circonscription concernée.

■ **Article 7.7 : date et lieu du scrutin (article modifié)**

Les lieux de vote sont fixés par la ou les sections, en accord avec les fédérations. Pour une même section, le lieu de vote est impérativement unique. Si nécessaire, plusieurs bureaux de vote peuvent être mis en place suivant un critère alphabétique, mais obligatoirement dans le même lieu, avec pour chaque bureau une liste d'émargement spécifique, distincte de celle des autres bureaux. Le lieu de vote arrêté par chaque section est transmis au moins un mois à l'avance à la commission fédérale visée à l'article 6.2 du présent règlement.

Les bureaux de vote sont ouverts de 17h00 à 22h00, sans dérogation possible à l'exception des sections d'entreprises qui peuvent voter selon un horaire aménagé sur proposition de leur secrétaire de section et sous réserve de validation par la commission fédérale prévue à l'article 6.2 du règlement intérieur.

La convocation portant mention de la date et du lieu de vote pour le premier et pour l'éventuel second tour est adressée aux adhérents figurant sur la liste d'émargement visée à l'article 7.5 du présent règlement et à la fédération au moins quinze jours à l'avance.

Le scrutin a lieu à une date unique fixée par le Conseil national pour l'ensemble du Parti.

■ **Article 7.8 : organisation du bureau de vote (article modifié)**

Le vote est personnel et secret. Aucun vote par procuration n'est autorisé. Les adhérents inscrits sur la liste d'émargement visée à l'article 7.5 du présent règlement sont admis à voter sur présentation d'une pièce d'identité, de leur carte du Parti de l'année en cours ou à défaut d'une attestation du trésorier de leur section certifiant qu'ils sont à jour à la date du scrutin. Dans le cadre d'une désignation de candidat à un mandat électif, de leur carte d'électeur(trice) (s'ils sont français et majeurs) ou d'un justificatif de domicile. Les électeurs doivent passer par un isoloir avant de déposer leur bulletin sous enveloppe dans l'urne.

Les électeurs signent eux-mêmes la liste d'émargement en face de leur nom. S'ils ne le peuvent

campagne interne, la règle de libre circulation dans chaque fédération et chaque section des orateurs désignés par chaque partie doit être respectée, dès lors qu'il s'agit d'adhérents du Parti socialiste.

Les locaux de la fédération sont mis à la disposition des différentes parties pour l'accueil de réunions d'informations ou d'échanges.

Pour les membres de la commission fédérale, ou des personnes mandatées par eux, l'accès et la consultation du fichier fédéral ainsi que des listes électorales de chaque section sont libres. Ils ne peuvent cependant s'effectuer que dans les locaux de la fédération.

Au-delà des envois décidés par la commission fédérale et réalisés par les soins et aux frais de la fédération dans le respect d'une stricte égalité, les listes d'adresses sont mises à disposition (sous forme d'étiquettes autocollantes) des parties qui en font la demande.

Celles-ci effectuent alors l'intégralité des opérations de mise sous pli et d'affranchissement par leurs propres moyens dans les locaux de la fédération et prennent en charge les frais, notamment postaux, y afférant.

TITRE 7 – MODALITES DE DESIGNATION DES CANDIDATS DU PARTI

DISPOSITIONS COMMUNES

■ **Article 7.1 : articles de référence des statuts nationaux**

Les candidats du Parti aux élections politiques publiques sont désignés dans les conditions prévues par les articles 9-1-1 à 9-3 des statuts nationaux et selon les modalités définies au présent titre.

■ **Article 7.2 : détermination des calendriers de désignation**

La décision du Bureau national organisant les opérations de désignation comporte un calendrier qui s'applique à l'ensemble des organisations du Parti. Cette décision est communiquée sous forme d'une circulaire nationale numérotée aux Premiers Secrétaires fédéraux, aux membres du Conseil national, aux parlementaires et aux membres de la Commission nationale des conflits.

■ **Article 7.3 : conditions d'éligibilité**

Au sein du Parti socialiste, les candidats à une fonction élective publique doivent être à jour de leurs cotisations d'adhérent et d'élus au moment du dépôt de candidature, doivent répondre aux conditions d'éligibilité définies par le code électoral et remplir les conditions énoncées à l'article 1-8 des statuts pour les élections à caractère national.

■ **Article 7.4 : modalités de dépôt des candidatures**

Pour être valables, les candidatures doivent être adressées par écrit au(à) la Première Secrétaire de la fédération où se déroule l'élection. Pour l'élection du Président de la République ou du parlement européen, elles sont adressées au(à) la Premier(e) Secrétaire du Parti.

Les candidatures déposées dans le cadre d'un scrutin de liste sont placées dès leur enregistrement sous la responsabilité des instances chargées d'élaborer ladite liste.

Pour les élections régionales, les candidatures sont envoyées simultanément au(à) la Premier(e) Secrétaire fédéral(e) et au(à) la Secrétaire régional(e).

La circulaire nationale prévue à l'article 7.2 du règlement intérieur national indique la date d'expiration du délai de dépôt des candidatures.

■ **Article 7.5 : établissement de la liste d'émargement pour chaque vote (article modifié)**

Seuls peuvent participer à la désignation du ou des candidats du Parti dans une circonscription déterminée, les membres du Parti qui y sont électeurs et à jour de leurs cotisations d'adhérents et d'élus et inscrits sur la liste électorale définie à l'article 4-8 des statuts nationaux.

pas, mention en est faite sur la liste d'émargement. Les bureaux de vote sont composés du (de la) secrétaire de section, du (de la) trésorier(e) ou de leurs représentant(e) et des assesseurs. Les candidats ou liste de candidats désignent leur assesseurs et suppléants. Des mandataires des fédérations, membres des Conseils fédéraux ou délégués par eux, peuvent assister aux opérations afin d'attester de leur régularité.

A la fin des opérations de vote, il est procédé au dépouillement sur place. Un procès verbal est dressé en autant d'exemplaires que de parties, plus un exemplaire pour la section et un pour la fédération. Chaque exemplaire est signé par l'ensemble des membres du bureau et les résultats sont ensuite proclamés devant l'assistance par le secrétaire de section. Il est communiqué à la fédération une copie de la liste d'émargement et les instruments de vote litigieux, s'il y en a. Au-delà de la transmission traditionnelle à la fédération pour vérification ultérieure des pièces ci-dessus mentionnées, le secrétaire de section doit veiller à communiquer les résultats du scrutin au siège fédéral, immédiatement, après la proclamation de ceux-ci, par tout moyen de transmission immédiate à sa disposition (téléphone, télécopie, mail, etc.).

De la même manière, les fédérations sont tenues de transmettre dans les plus brefs délais le récolement départemental des résultats ainsi obtenus, effectué sous le contrôle de la commission fédérale, au secrétariat national aux fédérations, dans l'attente de la validation des résultats officiels selon les modalités prévues à l'article 7.9 du présent règlement. S'il s'agit d'un scrutin national, le récolement des résultats ainsi obtenus est effectué sous le contrôle de la commission nationale, préalablement à toute communication vis-à-vis de l'extérieur.

Le non respect de l'ensemble des dispositions statutaires et du présent règlement relatives à l'organisation des campagnes internes et du déroulement des scrutins entraînera la non prise en compte des résultats de la section ou de la fédération concernée. Les résultats définitifs sont validés par le Congrès, la Convention ou le Conseil national.

■ **Article 7.9 : investitures**

Pour les désignations des candidats aux élections nationales, régionales et municipales dans les villes de plus de 20 000 habitants et dans les chefs-lieux de département, l'investiture est accordée par une Convention nationale. Pour les autres désignations, elle est accordée par une Convention fédérale.

ELECTION A LA PRESIDENCE DE LA REPUBLIQUE

■ **Article 7.10 : désignation du(de la) candidat(e) à la présidence de la**

République

Le Congrès national extraordinaire désigne le(la) candidat(e) du Parti à l'élection présidentielle, après consultation de l'ensemble du Parti, conformément à l'article 9-1-5 des statuts nationaux. Les candidatures enregistrées sont rendues publiques par le Bureau national. Les adhérents du Parti se prononcent sur les candidatures au jour indiqué par la circulaire prévue à l'article 7-2 du règlement intérieur national. Il est procédé au recensement des votes par le Conseil fédéral, puis par le Congrès extraordinaire national. Le Congrès ratifie la désignation du(de la) candidat(e) qui a obtenu la majorité absolue des suffrages exprimés.

ELECTION A L'ASSEMBLEE NATIONALE

■ **Article 7.11 : désignation du(de la) candidat(e) titulaire et du(de la) candidat(e) suppléant(e) dans chaque circonscription**

Dans chaque circonscription de son ressort, la fédération organise une Assemblée générale de présentation des candidats. Elle détermine également le nombre et les lieux de vote de la circonscription en accord avec les sections. Les adhérents du Parti inscrits sur la liste électorale (conformément à l'article 7-5 du règlement intérieur national) se prononcent sur les candidatures simultanées des titulaires et de leurs

suppléants, au jour indiqué par la circulaire prévue à l'article 7-2 du règlement intérieur national, soit en Assemblée générale de section, soit en Assemblée générale de circonscription.

Le récolement des suffrages obtenus dans les sections ou dans les Assemblées générales de circonscription est opéré dans le bureau centralisateur, ouvert à tous les adhérents.

Si aucun(e) candidat(e) n'a obtenu la majorité absolue, il est procédé à un second tour de scrutin, auquel peuvent se présenter les deux candidats arrivés en tête au premier tour. La Convention fédérale arrête la liste des candidats proposés à l'investiture du Parti.

ELECTION AU SENAT

■ **Article 7.12.1 : désignation des candidats dans les départements régis par le scrutin proportionnel**

Dans les départements où l'élection a lieu au scrutin proportionnel, le Conseil fédéral propose aux suffrages des adhérents une liste complète et ordonnée de candidats adoptée par lui selon la procédure applicable au scrutin majoritaire de liste à deux tours. Tout(e) membre du Conseil fédéral a le droit de déposer une liste alternative, constituée des candidats de son choix, retenus parmi les candidatures déposées et enregistrées, figurant ou non sur la liste fédérale, dans les 48 heures suivant l'adoption de la liste fédérale.

Les propositions de listes ne peuvent être soumises au vote des adhérents que si elles sont conformes à l'article 9-1-4 des statuts nationaux.

La liste fédérale est portée à la connaissance des adhérents au plus tard dix jours avant la date définie pour le vote des sections, par la circulaire prévue à l'article 7-2 du règlement intérieur national. Les listes alternatives présentées en Conseil fédéral, si elles sont maintenues par leurs auteurs, sont portées à la connaissance des adhérents dans les mêmes conditions.

Les sections se prononcent sur les listes en présence au scrutin de liste bloqué à tour unique. Le recensement des votes est opéré par le Conseil fédéral. La liste ayant obtenu la majorité des suffrages exprimés est proposée par la fédération à l'investiture nationale. Si aucune liste ne répond à cette condition, le Conseil fédéral organise, s'il y a lieu, un second tour de scrutin et transmet les résultats à la Convention nationale. Toute rature ou panachage rend le bulletin nul.

■ **Article 7.12.2 : désignation des candidats dans les départements régis par le scrutin majoritaire**

Dans les départements où l'élection s'effectue au scrutin majoritaire, il convient d'appliquer la procédure de désignation à l'Assemblée nationale, la circonscription étant le département.

ELECTION AU PARLEMENT EUROPEEN

Article 7.13.1 : modalités de dépôt des candidatures

Les candidatures pour les élections européennes sont déposées par écrit, auprès du(de la) Premier(e) Secrétaire du Parti, selon le calendrier établi par la circulaire prévue à l'article 7.2 du règlement intérieur national. Les candidatures sont portées à la connaissance des Premiers Secrétaires fédéraux concernés.

■ **Article 7.13.2 : modalités d'élaboration des listes par circonscription inter-régionale**

Le Bureau national met en place une commission électorale désignée à la proportionnelle des motions, présidée par le(la) Premier(e) Secrétaire du Parti ou un(e) représentant(e) désigné(e) par lui(elle). La commission électorale met en place autant de groupes de travail qu'il existe de circonscriptions inter-régionales. Les Premiers Secrétaires fédéraux et les Secrétaires régionaux concernés sont, de droit, membres des ces groupes de travail. Sur rapport des groupes de travail, la commission électorale établit une proposition de liste ordonnée des candidats socialistes pour chacune des circonscriptions inter-régionales concernées, en respectant les critères contenus dans l'article 9-1-4 des statuts nationaux.

ELECTION AU CONSEIL GENERAL

- **Article 7.15.1 : modalités de désignation du(de la) candidat(e) dans chaque canton**
Les candidats au Conseil général sont désignés selon la procédure prévue pour la désignation des candidats à l'Assemblée nationale.
- **Article 7.15.2 : modalités d'investiture**
Les résultats sont communiqués au Conseil fédéral pour validation. Sauf litige ou contentieux liés à la régularité des opérations de vote, le Conseil fédéral entérine le vote des adhérents dans le respect de l'article 9-2 des statuts nationaux.

ELECTION AU CONSEIL MUNICIPAL

- **Article 7.16.1 : désignation du(de la) premier(e) des socialistes de la liste municipale**
L'ensemble des adhérents du Parti dans une commune au sens de l'article 7-5 du règlement intérieur national procède à la désignation du(de la) premier(e) des socialistes lors d'un vote en Assemblée générale, au scrutin secret et selon les règles du scrutin uninominal majoritaire à deux tours.
- **Article 7.16.2 : modalités d'élaboration des listes dans chaque commune**
La composition de la liste est confiée à une commission des candidatures composée du(de la) premier(e) des socialistes désigné(e) dans les conditions définies ci-dessus et de représentants des Commissions administratives des sections locales dont le ressort est compris dans le territoire communal, conformément aux articles 1-5-3 et 9-1-4 des statuts nationaux. Un(e) représentant(e) du Conseil fédéral assiste à ces travaux.
La commission des candidatures élabore une liste complète et ordonnée. Elle la soumet à une Assemblée générale des adhérents de la commune au sens de l'article 7-5 du présent règlement. L'Assemblée se prononce au scrutin secret par oui ou par non sur le projet de liste. Si la liste n'est pas adoptée, la commission des candidatures se réunit à nouveau pour tenir compte des observations formulées par l'Assemblée générale. Une seconde Assemblée générale se prononce sur la nouvelle liste proposée par la commission des candidatures. Les investitures définitives sont accordées par la Convention fédérale.

TITRE 8 – MODALITES D'ORGANISATION DU CONGRES

- **Article 8.1 : modalités de convocation du Congrès**
La décision du Conseil national convoquant le Congrès comporte le calendrier des opérations prévues aux articles 6-2 et 6-6 des statuts nationaux et au présent titre du règlement intérieur national.
- **Article 8.2 : commission nationale de préparation du Congrès (article modifié)**
La Commission nationale de préparation du Congrès comprend le (la) Premier secrétaire du Parti, les secrétaires nationaux concernés, désignés par le Bureau national et deux représentants par contributions générale déposée. Elle a pour objet, sous le contrôle du Bureau national, de veiller au bon fonctionnement matériel des opérations et à l'égalité de traitement et d'accès aux facilités administratives entre toutes les contributions.
Une séance du Conseil national est consacrée à l'enregistrement de ces textes et à la préparation du Congrès.

- **Article 7.13.3 : modalités d'adoption des listes par circonscription inter-régionale**

Le Conseil national se prononce sur les propositions de liste de la commission électorale. Si ces propositions obtiennent la majorité absolue des suffrages exprimés, elles deviennent propositions du Conseil national. En cas de vote défavorable, la commission électorale est chargée d'établir une nouvelle proposition.
Les adhérents se réunissent en Assemblée générale de section pour se prononcer par un vote sur la liste proposée par le Conseil national concernant leur circonscription inter-régionale, à une même date retenue par le Bureau national. Toute rature ou panachage rend le bulletin nul.
La Convention nationale enregistre le résultat des votes et accorde les investitures.

ELECTION AU CONSEIL REGIONAL

- **Article 7.14.1 : désignation du(de la) premier(e) des socialistes de la liste régionale**
Les candidatures au poste de premier(e) des socialistes de la liste régionale sont enregistrées par le(la) Secrétaire régional(e), qui en informe les fédérations concernées selon le calendrier établi par la circulaire prévue à l'article 7-2 du règlement intérieur national.
Les adhérents de l'ensemble de la région se réunissent le même jour en Assemblée générale de section pour élire le(la) premier(e) des socialistes à bulletin secret. Les résultats sont enregistrés par les fédérations qui les transmettent au Comité régional, qui se réunit pour les valider.
Les résultats sont communiqués aussitôt, aux fédérations concernées. Un second tour est organisé si nécessaire entre les deux candidats arrivés en tête du premier tour.
L'investiture est accordée dans les conditions énoncées à l'article 7-9 du règlement intérieur national.

- **Article 7.14.2 : modalités d'élaboration des listes dans chaque section départementale**

Chaque Conseil fédéral met en place une commission électorale désignée à la proportionnelle des motions, présidée par le(la) Premier(e) Secrétaire fédéral(e) ou un(e) représentant(e) désigné(e) par lui(elle). Le (la) premier des socialistes investi(e) par la Convention nationale ou un(e) représentant(e) désigné(e) par lui(elle) participe aux travaux de la commission électorale. La commission établit, en liaison avec le(la) premier(e) des socialistes, une proposition de liste ordonnée des candidats socialistes, en respectant les critères contenus dans l'article 9-1-4 des statuts nationaux, ainsi qu'une répartition géographique et politique équilibrée.

- **Article 7.14.3 : modalités d'adoption des listes dans chaque section départementale**

Le Conseil fédéral se prononce à bulletins secrets sur la proposition de liste de la commission électorale. Après acceptation de la liste par le Conseil fédéral, celle-ci est soumise au vote des adhérents de la fédération. Tout(e) membre du Conseil fédéral a le droit de déposer, immédiatement après le vote du Conseil fédéral, une liste alternative constituée des candidats de son choix retenus parmi les candidatures déposées et enregistrées, figurant ou non sur la liste adoptée par le Conseil fédéral. Les adhérents se réunissent en Assemblée générale de section pour voter sur la ou les listes, à une même date retenue par le Bureau national. Toute rature ou panachage rend le bulletin nul.
Le Conseil fédéral transmet les résultats des votes des adhérents au Comité régional. Le Comité régional établit la liste régionale par section départementale à partir des résultats des votes des adhérents de chaque fédération et la transmet, avec ses éventuelles remarques, à la Convention nationale.

intervenues dans les sections et à l'élection des délégués au Congrès national. A l'issue du recensement, les délégués des sections, réunis par motion, procèdent au classement de leurs candidats aux organismes fédéraux et désignent leurs délégués au Congrès national. Un procès-verbal de recensement des votes est dressé. Il comporte le détail des résultats dans chaque section et leur totalisation. Y sont joints les procès-verbaux, les listes d'émargement et les instruments de vote litigieux des scrutins de section ayant fait l'objet d'une réclamation. Les fédérations doivent impérativement, se munir des documents exigés par la commission du Congrès, afin d'assurer le bon déroulement de la commission de validation des votes.

■ **Article 8.12 : conditions de recevabilité des listes de candidats aux organismes de direction ou de contrôle du Parti**

Les listes ordonnées de candidats aux différents organismes de direction ou de contrôle du Parti doivent être majorées de 50 % du nombre de sièges à pourvoir afin de constituer les listes complémentaires. Elles ne sont recevables que si elles sont composées en respectant l'objectif de parité hommes-femmes et comprennent au minimum 40 % d'élus du même sexe conformément à l'article 1-6 des statuts nationaux. Les sièges sont pourvus dans l'ordre de présentation. Au cas où une liste a droit à plus de sièges qu'elle n'a présenté de candidats, les sièges sont déclarés vacants.

■ **Article 8.13 : contentieux en matière de classement des candidats sur les listes présentées par les motions dans une fédération ou une section**

Au cas où une motion, dans une fédération ou une section, ne parvient pas à présenter une liste ordonnée, cette dernière est arrêtée par le(la) premier(e), signataire national(e) de la même motion ou par un(e) mandataire dûment investi(e) par lui(elle) à cet effet.

■ **Article 8.14 : classement des candidats aux organismes centraux du Parti**
Le classement des candidats aux organismes centraux de direction et de contrôle du Parti est effectué par les délégués au Congrès national réunis par motion.

■ **Article 8.3 : commission fédérale de préparation du Congrès**
Une commission fédérale de préparation du Congrès est mise en place dans chaque fédération. Elle est composée conformément aux conditions définies à l'article 8-2 du règlement intérieur national pour la commission nationale.

■ **Article 8.4 : Conseil national de synthèse**
La séance du Conseil national destinée à établir les propositions de texte de synthèse se tient au plus tard le septième samedi précédant l'ouverture du Congrès.

■ **Article 8.5 : modifications de la composition des commissions nationale et fédérales de préparation du Congrès après le Conseil national de synthèse (article modifié)**

Après la réunion du Conseil national de synthèse, les représentants des contributions générales dans les commissions nationales et fédérales de préparation du Congrès sont remplacés par trois représentants pour chaque motion. Elles veillent au bon fonctionnement matériel et à l'égalité de traitement et d'accès aux facilités administratives entre toutes les motions, suivant les modalités prévues à l'article 6.3 du présent règlement.

■ **Article 8.6 : modalités d'élaboration de la liste d'émargement pour le Congrès (article modifié)**

A partir de la dernière liste validée visée à l'article 4.8 et tenant compte des dispositions de l'article 3.4 des statuts nationaux, le secrétaire de section et le trésorier établissent conjointement, au moins un mois à l'avance, la liste d'émargement qui servira le jour du vote. Après validation de ce document par la Commission administrative de section, il est transmis au moins quinze jours avant la date du vote à la Commission fédérale de préparation du Congrès et au Bureau fédéral des adhésions.

■ **Article 8.7 : candidatures aux organismes centraux du Parti**

Les candidatures aux organismes centraux de direction et de contrôle du Parti sont adressées au(la) Premier(e) Secrétaire du Parti, par écrit, selon le calendrier arrêté par le Conseil national. Le(la) Premier(e) Secrétaire du Parti communique à chaque premier(e) signataire de motion la liste des candidatures qu'il a reçues au titre de sa motion. Les listes sont publiées en annexe aux motions nationales d'orientation.

■ **Article 8.8 : candidatures aux organismes fédéraux**

Les candidatures aux organismes fédéraux de direction et de contrôle du Parti sont adressées par écrit, selon le calendrier arrêté par le Conseil fédéral, au(la) Premier(e) Secrétaire fédéral(e), qui en communique copie aux responsables de la motion intéressée. La fédération informe les adhérents des noms des candidats au plus tard quinze jours avant le Congrès fédéral.

■ **Article 8.9 : candidatures à la Commission administrative de section**

Les candidatures à la Commission administrative de section sont adressées par écrit au(la) Secrétaire de section. La convocation à l'Assemblée générale de section ayant pour objet le vote des motions est accompagnée des listes de candidats.

■ **Article 8.10 : désignation des membres de la Commission administrative de section et des délégués de la section au Congrès fédéral**

A l'issue du scrutin, chaque liste visée à l'article 8-10 du règlement intérieur national procède à son classement même et nomme ses délégués au Congrès fédéral.

■ **Article 8.11 : organisation du Congrès fédéral**

Le Congrès fédéral se réunit au plus tard dix jours avant l'ouverture du Congrès national conformément à l'article 6.6 des statuts nationaux. Il procède au recensement des votes

***Annexe 4 – Statuts et règlement intérieur
de l'UMP***

LES NOUVEAUX STATUTS DE L'UMP

Titre I - Principes généraux

• Article 1

Il est créé entre les personnes physiques adhérant aux présents statuts un parti politique dénommé « L'Union pour un Mouvement Populaire » (UMP), ci-après « l'Union ». Sa durée est illimitée.

Le siège de l'Union est à Paris.

• Article 2

L'Union a pour objet de concourir à l'expression du suffrage universel dans le respect des valeurs de la République, Liberté, Egalité, Fraternité, des principes fondamentaux consacrés par la Constitution, de l'unité de la République et de l'indépendance de la Nation.

Elle entend promouvoir, au service de la France et des Français, la liberté de conscience et la dignité de la personne, la diffusion de la culture et de l'instruction, le développement de la libre entreprise, l'Etat de droit, la justice sociale, le dialogue social, les droits, devoirs et solidarités fondamentales, l'égalité des chances, la sécurité des personnes et des biens, la protection de la nature et de l'environnement, la responsabilité individuelle, l'épanouissement de la famille, l'autorité de l'Etat, la libre administration des collectivités locales.

Elle agit pour le rayonnement de la France dans le monde, pour la pérennité de la nation française, de son identité et de sa culture, pour le développement de la francophonie, pour la construction d'une Europe libre et démocratique et pour le progrès de la démocratie dans le monde.

L'Union rassemble tous les Françaises et les Français qui partagent ces objectifs. Elle garantit la libre expression des sensibilités politiques qui la composent. Elle veille au respect du principe de parité entre les femmes et les hommes dans la vie du parti et l'accès aux responsabilités électives.

• Article 3

Les adhérents à l'Union sont les personnes physiques ayant effectué leur adhésion individuelle et acquitté leur cotisation annuelle.

Sauf avis contraire du Conseil des fondateurs, sont réputés adhérents le jour du premier Congrès de l'Union les adhérents des partis politiques, des associations ou des groupes parlementaires fondateurs dont la liste est arrêtée par le Conseil des fondateurs.

Toute personne n'ayant pas renouvelé sa cotisation pendant deux années consécutives perd sa qualité d'adhérent.

La qualité d'adhérent se perd également par la démission ou l'exclusion.

Tous les adhérents de l'Union s'engagent à respecter les présents statuts ainsi que le Règlement Intérieur de l'Union

Sont considérées comme personnes morales associées les associations loi 1901, disposant ou non de la qualité de parti politique, ayant régulièrement demandé leur association à l'Union et dont celle-ci a été approuvée par le Conseil National de l'Union.

Ces personnes morales associées sont représentées au Conseil National de l'Union et dans les instances départementales de l'Union dans des conditions fixées par le Bureau politique. Elles s'engagent à partager les valeurs et les objectifs de l'Union.

• Article 4

Le fonctionnement de l'Union repose sur la démocratie, exprimée par le vote de ses adhérents. Le vote par procuration est limité à un pouvoir par adhérent.

La durée des mandats de l'Union est fixée à trois ans.
La démocratie s'applique à la désignation des instances dirigeantes de l'Union.
Elle s'applique également à l'investiture des candidats de l'Union aux élections.
Les adhérents de l'Union sont consultés pour l'attribution des investitures, dans des conditions fixées par le Règlement Intérieur.

Titre II - Organisation générale

• Article 5

Les instances et les organes de direction de l'Union sont :

- les Comités territoriaux
- le Congrès
- les Mouvements
- le Conseil national
- le Comité d'orientation et les Secrétaires Nationaux
- le Bureau Politique
- le Secrétaire général et les secrétaires généraux adjoints
- le Président et le Vice Président délégué

Titre III - Organisation territoriale de l'Union

• Article 6

L'unité territoriale de base de l'Union est la circonscription législative.
Chaque département ou Territoire d'Outre-Mer s'organise en une fédération départementale ou territoriale de l'Union.

D'autres sections de l'Union peuvent également se constituer :

- sur la base territoriale des circonscriptions électorales ou administratives territoriales (régions, arrondissements, cantons, communes, Etablissements Publics de Coopération Intercommunale...), après accord du comité départemental concerné. Le comité départemental veille à la cohérence de l'organisation départementale de l'Union dans le département et en informe le Bureau politique.
- au niveau national sur une base spécialisée, socio-professionnelle, étudiante, scolaire, universitaire, générationnelle ou sur le réseau Internet, par décision du Bureau Politique.

Chaque section de l'Union est représentée par un comité de l'Union.

• Article 7

Les Comités Départementaux sont composés de l'addition des comités de circonscription du département à raison de deux membres élus pour un membre de droit.

Les comités de circonscription sont composés des membres de droit (membres du gouvernement, parlementaires, conseillers régionaux, conseillers généraux, maires et maires d'arrondissement de Paris, Lyon, Marseille, des conseillers d'arrondissement de Paris, ainsi que les adjoints des villes de plus de 30000 habitants) et de membres élus. Le nombre de membres à élire dans chaque circonscription est proportionnel au nombre de ses adhérents dans la fédération.

Le règlement intérieur précise les conditions d'acquisition et de perte de la qualité de membre de droit.

Des représentants des nouveaux adhérents sont également élus selon des modalités définies par le règlement intérieur.

Un comité de circonscription ne peut pas compter moins de vingt membres.
Les comités régionaux sont composés des bureaux des comités départementaux.
Les comités des autres sections territoriales et des sections spécialisées sont désignés dans des conditions fixées par le Règlement Intérieur.

• Article 8

Le président du comité départemental est élu par le comité départemental.
Le délégué de chaque autre comité territorial est élu par les adhérents au scrutin majoritaire à deux tours.

Le président du comité départemental ou le délégué d'un comité territorial assure la représentation des adhérents de l'Union dans le territoire concerné. Il convoque le comité, en fixe l'ordre du jour conjointement avec le secrétaire départemental et préside ses réunions. Il organise la vie interne du comité et en applique les directives. Il veille à l'unité de l'Union et à la libre expression de chaque adhérent au sein du comité.

Les présidents des comités départementaux et régionaux sont membres de droit du Conseil National.

• Article 9

Chaque fédération départementale dispose d'un Secrétaire départemental, nommé par le Bureau Politique sur proposition du Président de l'Union, après consultation préalable de l'ensemble des parlementaires du département.

Cette nomination est soumise à la ratification du comité départemental, exprimé à la majorité simple. En cas de désaccord, le Bureau Politique, sur proposition du Président de l'Union, procède à une autre désignation dans les mêmes conditions.

En l'absence de Secrétaire et en cas d'urgence, un chargé de mission tenant lieu de Secrétaire est nommé par le Président de l'Union.

Le Secrétaire a la charge d'exécuter les décisions des instances nationales dans le département. Il organise les scrutins de l'Union. Chaque année, il présente au comité départemental un rapport d'activité, dans des conditions fixées par le règlement intérieur.

Il est membre de droit du Conseil National.

Chaque fédération départementale élit un bureau, dans des conditions fixées par le Règlement Intérieur.

• Article 10

Le financement des fédérations départementales est constitué :

- d'une dotation nationale annuelle, déterminée par le Bureau Politique.
- des cotisations des adhérents, réparties entre les niveaux territoriaux dans des conditions fixées par le Bureau Politique.
- d'une participation des élus attributaires d'une indemnité d'élu, fixée par le Comité départemental.
- des autres ressources autorisées par la législation sur les partis politiques.

Le trésorier départemental est désigné par le Comité départemental, après accord du trésorier national. Il est responsable devant eux des fonds dont il a la charge. Le trésorier est membre de droit du Comité départemental, dès que sa désignation est ratifiée.

• Article 11

Le Comité départemental est compétent pour attribuer, après consultation des adhérents concernés, les investitures de l'Union aux élections cantonales et municipales dans les communes de moins de 30 000 habitants.

Chaque Comité départemental exerce le pouvoir disciplinaire à l'égard de ses adhérents, sous réserve des dispositions du titre V.

Les sanctions qui peuvent être prononcées à l'égard des adhérents sont : la suspension et l'exclusion. Ces décisions sont susceptibles d'appel devant la Commission nationale des recours. Elles peuvent être rendues publiques.

- Article 12

Les Français établis hors de France forment une fédération qui assure la diffusion des principes et du projet de l'Union à l'extérieur de la France.

Elle regroupe tous les membres de l'Union résidant dans les pays étrangers. Elle fonctionne selon un règlement qui lui est propre, adopté par le Bureau politique, sous réserve des dispositions suivantes :

La fédération est divisée en sections correspondant chacune à un pays ou à un groupe de pays constituant la circonscription d'élection des membres du Conseil Supérieur des Français de l'Etranger.

Chaque section est présidée par un délégué, élu pour trois ans au scrutin majoritaire à un tour, par l'ensemble des adhérents lors de l'assemblée générale de section, afin de permettre les votes par correspondance.

La Fédération est administrée par un Secrétaire, nommé par le Bureau Politique sur propositions du Président de l'Union, après avis du comité fédéral. Le Secrétaire veille à l'application des directives fixées par le Bureau Politique.

- Article 13

Le comité fédéral des Français établis hors de France est composé des sénateurs représentant les Français établis hors de France, des membres élus au Conseil Supérieur des Français de l'Etranger, de membres élus à raison de un pour cinquante adhérents.

Titre IV - Les instances et organes de direction nationaux

Le Congrès

- Article 14

Le Congrès constitue l'Assemblée Générale de l'Union. Il est composé de tous les adhérents à jour de cotisation. Il délibère sur l'action générale et les orientations politiques de l'Union.

Il choisit le candidat soutenu par l'Union à l'élection à la Présidence de la République ; étant entendu que pour l'élection présidentielle il n'y a pas d'investiture d'un parti politique.

Les votes du Congrès peuvent être effectués par vote électronique, dans les bureaux de vote organisés par les Fédérations départementales ou en assemblée plénière, sur décision du Bureau Politique.

Le Règlement Intérieur définit les modalités d'organisation des débats au Congrès ainsi que les modalités de vote et de représentation par mandats.

Le Congrès se réunit tous les trois ans et peut être réuni en session extraordinaire. Dans ce cas, le Bureau Politique décide des modalités et des délais d'organisation du Congrès extraordinaire.

Les Mouvements

- Article 15

Les Mouvements expriment la diversité des sensibilités politiques, historiques, philosophiques, sociales qui animent la vie politique française et composent l'Union. Ils contribuent à la richesse du débat démocratique et intellectuel et à la représentation du plus grand nombre de Françaises et de Français au sein de l'Union. Ils respectent les procédures démocratiques qui garantissent l'unité de l'Union.

Pour être reconnu en tant que tel, un Mouvement doit présenter au Congrès une déclaration de principe qui définit ses orientations politiques. Cette déclaration de principe est soumise au vote du Congrès après débat.

- Article 16

Un Mouvement peut être constitué dès lors que sa déclaration de principe a été parrainée par un nombre minimum de 10 parlementaires de l'Union, représentant au moins dix Fédérations départementales, et a recueilli au moins 10% des suffrages exprimés au Congrès. Un parlementaire ne peut parrainer qu'un seul mouvement.

• Article 17

Les Mouvements s'administrent librement, dans le respect des statuts de l'Union. Ils présentent leurs candidats au Bureau Politique.

Lors de chaque Congrès ou lors de chaque Conseil National, un Mouvement peut soumettre au vote une motion politique. Cette motion, transmise au Bureau politique au moins huit jours avant son examen, fait l'objet d'un débat et d'un vote.

• Article 18

Les Mouvements bénéficient de moyens de fonctionnement. Le budget attribué aux Mouvements par l'Union ne peut être supérieur à 30% du montant de l'aide publique annuelle versée par l'Etat à l'Union.

Chaque mouvement dispose :

- d'une dotation forfaitaire annuelle, fixée par le Bureau Politique sur proposition du Trésorier ;

- d'une dotation proportionnelle au nombre de suffrages obtenus au Congrès, dont l'unité de compte est fixée par le Bureau Politique pour une durée de trois ans.

L'usage de ces dotations par les Mouvements est libre. Leur gestion est assurée par le trésorier de l'Union sur un compte particulier du compte de l'Union. Le budget des Mouvements intègre l'ensemble des moyens mis à leur disposition.

Le Conseil national

• Article 19

Le Conseil national est composé :

- du Président et du Vice-Président délégué de l'Union ;
- du Secrétaire Général et des Secrétaires Généraux adjoints ;
- du Trésorier national ;
- des parlementaires de l'Union, députés, sénateurs, députés européens ;
- des membres du Gouvernement en exercice ;
- des anciens Présidents de la République et Premiers ministres ;
- des présidents de conseil généraux et régionaux et des maires des villes de plus de 100 000 habitants ;
- des présidents et secrétaires des comités départementaux et des présidents de comités régionaux ou de Territoire ;
- des délégués de circonscription ;
- des responsables départementaux jeunes ;
- des membres élus de l'Assemblée des Français de l'Etranger et des délégués des Français de l'Etranger ;
- des représentants des « personnes morales associées » et des fédérations particulières, désignés en fonction du nombre de leurs adhérents, dans des conditions définies par le Bureau Politique, et sous réserve de l'adhésion personnelle de ces représentants à l'Union ;
- de délégués des fédérations départementales élus par l'ensemble des adhérents, dans des conditions fixées par le Bureau Politique ;

Le nombre des délégués de fédérations départementales est au moins égal au nombre des Conseillers nationaux visés aux alinéas 1,2,3 et 4.

Le Conseil national se réunit au moins deux fois par an et délibère sur l'ordre du jour fixé par le Bureau Politique.

Les décisions du Conseil national sont prises à la majorité des suffrages exprimés.

• Article 20

Le Conseil national est chargé de définir, dans l'intervalle des sessions du Congrès, les orientations politiques de l'Union.

Il délibère sur le Règlement Intérieur, sur proposition du Bureau Politique, prend toutes les dispositions nécessaires pour l'application des présents statuts et la bonne marche de l'Union.

Il statue sur les investitures électorales, sous réserve des dispositions de l'article 11 et 14. Il prononce les sanctions disciplinaires.

Le Comité d'Orientation et les Secrétaires Nationaux

• Article 21

Le Comité d'Orientation est composé de Secrétaires Nationaux. Il est chargé de suivre l'élaboration ou l'application du projet politique de l'Union et d'assurer la coordination entre l'Union et les Assemblées parlementaires.

• Article 22

Les Secrétaires Nationaux sont désignés par le Bureau Politique sur proposition du président. Ils sont responsables de l'activité et de la réflexion de l'Union dans les principaux domaines intéressant l'action publique, la vie politique nationale, européenne ou internationale. Ils rendent compte de leur action devant le Comité d'Orientations, le Bureau Politique et, au moins une fois par an, devant le Conseil National. Leur nombre et leurs attributions sont fixés par le Bureau Politique, sur proposition du président.

Le Bureau Politique

• Article 23

Le Bureau politique est composé de membres de l'Union, dans les conditions suivantes :

- le Président et le Vice-Président délégué de l'Union ;
- le Secrétaire Général et les Secrétaires Généraux adjoints ;
- le Trésorier national ;
- 10 délégués, représentant les Mouvements de l'Union : 5 délégués répartis en proportion des suffrages obtenus au Congrès ; 5 délégués répartis en proportion des parlementaires inscrits ; chaque mouvement désigne ses délégués.
- 30 membres élus par le Conseil National, dans des conditions définies par le Règlement Intérieur ;
- les anciens Présidents de la République, le Premier ministre en exercice et les anciens Premiers ministres ;
- les présidents des Assemblées, des groupes parlementaires de l'Assemblée Nationale, du Sénat et du Parlement européen et le Président de la délégation française au Parti Populaire Européen au Parlement Européen ;
- les anciens Présidents de l'Union ainsi que, pour une durée de trois ans, les présidents des formations politiques constitutives de l'Union en exercice au moment de la création de l'Union.

Les membres du Gouvernement et de la Commission européenne adhérant à l'Union mais n'appartenant pas au Bureau Politique, peuvent y assister, sans prendre part aux votes.

• Article 24

Le Bureau politique assure la direction de l'Union dans l'intervalle des sessions du Conseil National. Il se réunit sur convocation du Président qui en fixe l'ordre du jour ou à l'initiative d'un quart des membres du Conseil National sur un ordre du jour déterminé.

Ses délibérations sont prises à la majorité des suffrages exprimés, en présence d'au moins la moitié de ses membres. Lorsque le quorum n'est pas atteint, une nouvelle réunion du Bureau Politique est fixée, au cours de laquelle le Bureau délibère sans condition de quorum.

- Article 25

Avant chaque scrutin national, le Bureau politique désigne une Commission nationale d'investiture.

Elle a autorité pour préparer les investitures. Elle rend compte devant le Bureau politique.

Le Président

- Article 26

Le Président de l'Union est élu au suffrage universel, par l'ensemble des adhérents, au scrutin majoritaire à deux tours ; les modalités de vote sont définies par le Règlement Intérieur.

La commission d'organisation et de contrôle des opérations électorales est chargée de s'assurer de la validité des candidatures et de veiller à l'égalité des candidats dans le déroulement des opérations de propagande et des opérations de vote.

- Article 27

Le Président préside les instances nationales et assure l'exécution de leurs décisions. Il représente l'Union dans tous les actes de la vie civile.

Il est assisté d'un Vice-président délégué et d'un Secrétaire Général élus dans les mêmes conditions que lui, sur un même bulletin de vote. En cas d'empêchement, il est remplacé par le Vice Président délégué.

Le Secrétaire Général

- Article 28

Le Secrétaire Général anime la vie quotidienne de l'Union et veille à son organisation. Il présente chaque année le rapport d'activité du Bureau politique au Conseil national.

Il est assisté de secrétaires généraux adjoints nommés par le Président et dont le nombre est déterminé par le Bureau politique.

Titre V - Les instances de contrôle

La Commission d'organisation et de contrôle des opérations électorales

- Article 29

Avant le Congrès, le Conseil National élit en son sein une Commission d'organisation et de contrôle des opérations électorales composée de sept membres titulaires et de deux suppléants.

Elle a autorité pour préparer et organiser les opérations de vote nationales et territoriales et s'assurer de leur régularité. Elle rend compte devant le Bureau Politique.

La Commission nationale des recours

- Article 30

La Commission nationale des recours est formée de neuf membres, élus par le Conseil national.

- Article 31

Si une demande d'adhésion est repoussée, l'intéressé peut faire appel devant la Commission nationale des recours. La décision de la Commission n'est susceptible d'aucun recours.

- Article 32

La Commission nationale des recours connaît des recours formés par les intéressés contre les décisions disciplinaires prises à leur encontre. Elle veille à ce que les droits de la défense soient garantis dans l'exercice du pouvoir disciplinaire.

Quand un comité décide de prendre une sanction contre un de ses membres détenteur d'un mandat électif, exécutif ou parlementaire, il ne peut la rendre publique qu'après décision du Bureau Politique.

Dans tous les autres cas, la Commission nationale des recours statue en dernier ressort. Cette décision est notifiée aux différentes parties.

- Article 33

La Commission nationale des recours se prononce, à la requête du Bureau Politique, sur les infractions aux statuts ou aux décisions des instances et des organes de direction de l'Union commises par un adhérent ou un comité. Elle entend, s'il y a lieu, les intéressés.

- Article 34

Dans les trois mois qui précèdent et dans le mois qui suit chaque élection, le Bureau Politique peut prononcer à l'encontre d'un adhérent, quelle que soit sa situation, l'une des sanctions prévues par les statuts, s'il a enfreint les décisions prises en matière de candidature ou d'investiture.

Les demandes de réintégration sont examinées par le comité territorial, si l'exclusion a été prononcée par ce comité ; par le Bureau Politique dans les autres cas.

En cas d'urgence, et notamment en période électorale, le Président de l'Union peut user du pouvoir de sanction statutaire. La sanction est alors soumise au Bureau Politique dans les plus brefs délais.

La Commission permanente des Statuts et le Règlement Intérieur

- Article 35

Une Commission permanente des statuts est élue par le Conseil National sur proposition du Bureau Politique. Elle rend un avis sur les propositions de modification des statuts ou du Règlement Intérieur qui lui sont soumises par le Bureau Politique ou le Conseil National.

Le Règlement Intérieur précise les conditions d'application des statuts. Il est adopté par le Congrès et peut être modifié par le Conseil National.

Les propositions de modification des statuts ou du Règlement Intérieur émanant des adhérents de l'Union sont adressées au Bureau Politique qui les examine.

La Commission des sages

- Article 36

La Commission des sages de l'Union comprend les anciens présidents et secrétaires généraux de l'Union, les présidents des anciens partis politiques représentés à l'Union, huit personnalités choisies par les groupes parlementaires pour leur ancienneté.

Elle examine tous les cas où un élu de l'Union est mis en cause dans son honneur et son intégrité. Elle connaît de tout manquement à la déontologie. La Commission se réunit à la

diligence du Bureau Politique et peut, à sa demande, ou à la demande de l'élu concerné, entendre l'intéressé.

Titre VI - Le financement et la gestion financière

• Article 37

Les ressources de l'Union sont constituées par des cotisations, par les versements de l'Association Nationale de Financement (A.N.F.), par les aides publiques prévues par la loi, par le produit des emprunts et par toutes ressources autorisées par la loi.

• Article 38

Le montant des cotisations est fixé chaque année par le Bureau politique. Les cotisations sont versées à l'Association Nationale de Financement.

• Article 39

Le Trésorier national, élu par le Bureau politique sur proposition du Président, est responsable de la gestion des fonds de l'Union. Il demande au Conseil National de se prononcer sur le projet de budget et il lui rend compte de sa gestion. La Commission de contrôle de la gestion financière émet un avis sur le projet de budget et sur son règlement.

• Article 40

La Commission de contrôle de la gestion financière est composée de 10 membres élus par le Bureau Politique.

En cas d'égalité lors des délibérations, la voix du Président est prépondérante.

Les membres de la commission sont de droit membres du conseil d'administration de l'association nationale de financement.

• Article 41

La Commission de contrôle de la gestion financière contrôle la gestion du Trésorier national. A ce titre, elle se réunit pour avis :

- avant la remise des comptes à la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques ;
- avant la présentation du budget au Bureau politique.

Elle peut se réunir à la demande d'au moins sept de ses membres pour émettre des recommandations sur la gestion financière de l'Union. Ces recommandations sont transmises de plein droit au bureau politique.

Titre VII - Révision des statuts

• Article 42

Les présents statuts peuvent être révisés par le Congrès à la majorité absolue des suffrages exprimés, sur proposition du bureau politique ou d'au moins un quart des membres du Conseil National, après avis de la Commission permanente des statuts.

Titre VIII - Centre d'Etudes Politiques de l'Union

• Article 43

Il est créé un Centre d'Etudes Politiques de l'Union, juridiquement distinct de l'Union, afin d'effectuer les études, réflexions, colloques, formations, publications nécessaires à la réalisation des objectifs de l'Union ou, plus largement, d'éclairer par ses travaux l'activité des élus de l'Union.

- Article 44

Le Centre dispose d'un budget composé de ses ressources propres et d'une dotation de l'Union, fixée par le bureau politique. Cette dotation ne peut être inférieure à 5% de l'aide publique attribuée à l'Union.

- Article 45

Le Centre est dirigé par un conseil d'administration de vingt membres, désignés par le Bureau Politique. Le Président, le vice-Président et le Secrétaire Général en sont membres de droit.

Le conseil d'administration désigne un Président, un Trésorier et un Secrétaire Général du Centre, qui en assurent la gestion.

- Article 46

L'activité du Centre est suivie par un Conseil Scientifique de l'Union, composé de personnalités qualifiées, reconnues pour leur compétence dans les questions intéressant l'évolution de la société, de l'économie, de la culture, de la science, de l'éthique, de l'environnement, des relations internationales, de l'Europe et du monde. Ces personnalités sont nommées par le Président du Centre après avis du Bureau Politique et du Conseil des Orientations.

Le Centre assure le secrétariat et l'animation du Conseil de la Société Civile, composé de personnalités non élues, représentatives de la diversité de la société française, désignées par le Bureau politique.

- Article 47

La dissolution de l'Union est prononcée par le Congrès, à la majorité absolue des suffrages exprimés, sur proposition du Bureau Politique.

Titre IX : dispositions applicables, par dérogation aux Statuts, lorsque le Président en exercice de l'UMP devient Président de la République

- Article 48 :

Pendant la durée du quinquennat, la direction de l'UMP est assurée par :

- Un Secrétariat général composé d'un Secrétaire Général et de deux Secrétaires Généraux Adjointes, élus par le Bureau Politique sur un même bulletin de vote et révocables par celui-ci.

Le Secrétaire Général assure la Présidence des travaux du Bureau Politique et l'exécution de ses décisions. Il représente l'Union dans tous les actes de la vie civile.

- Un Bureau du Conseil National, composé d'un premier vice-président et de deux vice-présidents, élus par le Conseil National sur un même bulletin de vote et révocables par celui-ci. Le premier vice-président assure la présidence des travaux du Conseil national. Ces deux instances réunies forment la direction de l'Union.

- Article 49 :

Le Président de la République, à nouveau candidat, et qui souhaite le soutien de l'UMP se soumet au vote du Congrès.

LE NOUVEAU REGLEMENT INTERIEUR

TITRE I - LES ADHERENTS

Article 1 : adhésion

a) Les demandes d'adhésion sont adressées soit aux Fédérations soit directement au siège de l'Union. La demande d'adhésion présentée dans une Fédération ne peut être admise par cette dernière que si l'adhérent est domicilié dans le ressort de cette Fédération.

b) Le montant de la cotisation annuelle et sa répartition entre la Fédération et les différents échelons territoriaux sont fixés pour chaque année civile par le Bureau Politique. La cotisation doit être acquittée en une seule fois dans les 60 jours de l'appel de cotisation.

Le Bureau Politique peut fixer un montant de cotisation réduit pour les membres de la Fédération Jeunes.

Le paiement en espèces est interdit.

Le paiement pour le compte de tiers est interdit sauf pour les "adhésions couples" et les paiements pour le compte de concubins, d'ascendants et de descendants.

c) Dans les conditions prévues à l'article 3 des statuts figurent sur les listes électorales, les adhérents à jour de cotisation au 31 décembre et au 30 juin précédant le scrutin.

d) Les demandes d'adhésion reçues par les Fédérations, après instruction par le Bureau Départemental, sont transmises pour validation au siège de l'Union.

Article 2 : droits des adhérents

Les adhérents sont consultés sur les investitures dans les conditions prévues aux articles 11 et 20 des statuts de l'Union.

Ils participent aux débats de l'Union et peuvent proposer la création d'un Mouvement dans les conditions prévues au Titre III du règlement intérieur.

Article 3 : sanctions contre les adhérents

a) Les sanctions applicables sont la suspension et l'exclusion. Elles sont prononcées à l'issue d'une procédure contradictoire, et notamment de la communication du dossier à l'intéressé et de son audition, s'il le demande.

La décision est notifiée à l'intéressé par lettre recommandée avec accusé de réception.

b) Le pouvoir disciplinaire est exercé par le Comité départemental ou par le Conseil national.

Le Comité départemental instruit, sur rapport du Secrétaire départemental, les demandes de sanctions proposées par le président du comité départemental à l'encontre des membres de sa fédération. Le Comité départemental peut déléguer l'instruction des demandes de sanctions à une commission désignée à cet effet. En attendant la décision, le Comité départemental ou la commission peuvent décider de suspendre l'intéressé de sa qualité d'adhérent.

En l'absence de décision du Comité départemental, le Secrétaire général peut saisir le Conseil National aux fins de prononcer une sanction à l'encontre d'un adhérent.

Pour les membres détenteurs d'un mandat électif, exécutif ou parlementaire, le pouvoir disciplinaire est exercé par le Conseil national. Le Bureau politique instruit, sur rapport du Secrétaire général, les demandes de sanction formulées par le Président de l'Union. La proposition du Bureau politique est présentée au Conseil national par le Président de l'Union. En attendant la décision sur la sanction, le Président de l'Union peut, après avis du Bureau politique, décider de suspendre de sa qualité d'adhérent l'élu contre lequel est intentée une action disciplinaire.

c) Les sanctions qui peuvent être prononcées par le Comité départemental ou le Conseil National sont susceptibles d'appel devant la Commission nationale des recours. La demande d'appel doit être adressée par lettre recommandée avec accusé de réception au président de la Commission nationale des recours dans les 7 jours francs de la notification de la décision.

La Commission nationale des recours, instruit sur rapport de l'un de ses membres la demande d'appel dans les 7 jours de sa réception. L'intéressé peut, s'il le souhaite, être entendu par la Commission nationale des recours.

La Commission nationale des recours statue en dernier ressort.

TITRE II - LES COMITES

Les Comités sont composés de membres de droit et de membres élus.

SOUS TITRE I - LES MEMBRES ELUS DES COMITES

Article 4 : modalités d'élection des membres élus des comités

a) La durée du mandat est de trois ans. Nul ne peut se présenter à une élection en qualité de membre élu, s'il est déjà membre de droit d'un Comité.

b) Les membres sont élus à bulletin secret au suffrage universel direct au scrutin uninominal à un tour par les adhérents concernés à jour de leur cotisation.

c) La date limite de dépôt des candidatures doit être au minimum fixée trente jours avant l'élection, afin de laisser à chaque candidat le temps nécessaire à sa campagne.

d) Les élections des comités territoriaux sont organisées par le secrétaire départemental.

e) Le président du Comité départemental et le secrétaire départemental doivent assurer à chaque candidat la possibilité de se faire connaître des adhérents dans des conditions définies dans un guide des opérations

électorales rédigé par la Commission d'organisation et de contrôle des opérations électorales et approuvé par le Bureau Politique.

Article 5 : modalités d'élection des représentants des nouveaux adhérents dans les comités

Les nouveaux adhérents sont représentés dans les comités. Des sièges supplémentaires leur sont réservés dans une proportion arrêtée par le bureau politique et dans les conditions définies par le guide des opérations électorales.

Article 6 : qualité de membre de droit

La qualité de membre de droit est réputée acquise au jour de l'élection ou de la nomination. La perte de cette qualité est constatée au 31 décembre de l'année qui précède le renouvellement des instances locales.

SOUS TITRE II - FONCTIONNEMENT DES COMITES DEPARTEMENTAUX

Le fonctionnement des comités de circonscriptions est régi par le règlement intérieur de la Fédération.

Article 7 : composition du bureau du Comité départemental et fonctionnement

Le président du Comité départemental est élu par les membres du comité, au scrutin uninominal majoritaire à deux tours. La durée de son mandat est de trois ans. Il préside le bureau.

Le bureau du Comité départemental comporte au minimum : le président du Comité départemental, le secrétaire départemental, les secrétaires départementaux adjoints, le trésorier, les ministres, les parlementaires, les présidents des conseils généraux, les présidents des conseils régionaux résidant dans le département, le responsable départemental des jeunes et les délégués de circonscription. D'autres membres peuvent être intégrés à ce bureau sur proposition du comité départemental.

Article 8 : réunions du Comité départemental

a) Le Comité départemental se réunit au moins une fois tous les 6 mois.

Le Comité départemental peut aussi se réunir à la demande écrite, adressée au président du Comité départemental, des deux tiers de ses membres. L'ordre du jour de la réunion doit figurer dans la demande et ne peut être modifié par le président du Comité départemental ou le Secrétaire départemental. La réunion du Comité départemental doit se tenir au plus tard dans un délai d'un mois suivant la date de la demande adressée au président et statuer sur l'ordre du jour indiqué dans la demande.

b) Le président doit également réunir un Comité départemental dans les trois mois qui suivent la nomination du Secrétaire départemental, aux fins de ratifier cette nomination.

c) Chaque année et au plus tard dans les trois mois de la clôture de l'exercice, le Secrétaire départemental présente au Comité départemental un rapport d'activité qui dresse l'état :

- des adhésions,
- des finances de la Fédération,
- de la vie militante de la Fédération.

Le rapport est suivi d'un débat. Après avis du Comité départemental, le Secrétaire départemental communique le rapport et les éventuelles remarques résultant de la réunion du Comité départemental au Bureau Politique.

Article 9 : règlement des conflits au sein du Comité départemental

En cas de désaccord entre le Secrétaire départemental et le Président du Comité départemental de nature à empêcher le bon fonctionnement des instances départementales, le Président de l'Union, saisi par l'une des parties, après avis du Bureau Politique, tranche le conflit et peut convoquer un Comité départemental. S'il y a lieu, le Président de l'Union peut relever ou suspendre de leurs fonctions les deux parties en conflit ou l'une d'entre elles.

SOUS TITRE III - AUTRES COMITES

Article 10 : Comités des autres sections territoriales et des sections spécialisées

a) Sections territoriales

Des comités peuvent être créés sur une base territoriale autres que la circonscription (arrondissements, cantons, communes, Etablissements Publics de Coopération Intercommunale, ...). La demande de création doit être présentée au Comité départemental, qui l'approuve et organise les modalités de son élection.

b) Sections spécialisées

Des comités peuvent être créés sur une base socioprofessionnelle. La demande de création doit être présentée au Bureau Politique pour agrément.

Après approbation du Bureau Politique, le Secrétaire général de l'Union organise l'élection du président de la section. La durée du mandat est de trois ans.

Après leur création, les sections proposent leur règlement intérieur au Bureau Politique pour approbation.

L'adhésion à une section socioprofessionnelle n'est pas exclusive d'une adhésion à une Fédération.

Article 11 : Les jeunes de l'Union

Une Fédération « Jeunes Populaires » assure la diffusion des principes et des valeurs de l'Union. Elle a pour objet de favoriser la participation des jeunes de 16 à 30 ans au débat public, d'intégrer leurs préoccupations au projet de l'Union et d'encourager leur engagement dans la vie politique française.

La Fédération « Jeunes Populaires » s'organise selon un règlement intérieur qui lui est propre et qu'elle soumet à l'approbation du Bureau politique de l'Union.

La Fédération « Jeunes Populaires » élit en son sein des représentants au Conseil national.

Article 12

Le Président de l'Union peut, après avis du Bureau Politique, décider la dissolution d'une section territoriale ou d'une section spécialisée.

TITRE III - LES MOUVEMENTS

Article 13

a) La déclaration de principe que doit présenter au Congrès un Mouvement pour être reconnu en tant que tel doit être déposée au Bureau Politique au plus tard un mois avant la date prévue du Congrès. Elle développe une argumentation politique ayant pour objet de contribuer au débat au sein de l'Union.

Cette déclaration doit être signée par au moins 10 parlementaires représentant au moins 10 Fédérations. Un parlementaire ne peut parrainer qu'un seul Mouvement. La déclaration de principe ne peut excéder 10 pages, annexes comprises, et doit indiquer le nom du ou des représentants du Mouvement.

b) Sous le contrôle de la Commission d'organisation et de contrôle des opérations électorales et après validation de la candidature des Mouvements, le Secrétaire général assure la diffusion des déclarations de principe à l'ensemble des adhérents un mois avant la date prévue du Congrès.

c) Le Bureau Politique peut décider, sous le contrôle de la Commission d'organisation et de contrôle des opérations électorales, de mettre à la disposition des représentants des Mouvements candidats des moyens permettant la promotion de leurs orientations politiques, répartis également pour chacun des Mouvements candidats.

Article 14

a) Lors du Congrès, il est procédé au vote sur les déclarations de principe des Mouvements candidats. Les adhérents sont invités à exprimer leur vote, dans les conditions prévues au Titre V, pour l'un des Mouvements candidats ou pour aucun d'entre eux.

b) Avant le vote, chacun des Mouvements présente aux participants au Congrès sa déclaration de principe. Le Bureau Politique détermine le temps alloué de manière égale entre chacun des Mouvements candidats.

c) Les résultats sont proclamés le jour même et le ou les Mouvements candidats ayant obtenu plus de 10 % des suffrages exprimés sont immédiatement créés et reconnus comme tels.

Article 15

a) Les Mouvements ne disposent pas de la personnalité morale. Ils bénéficient de moyens, notamment financiers, au sein de l'Union.

Chaque mouvement est dirigé par le représentant désigné dans la déclaration de principe ou, lorsque la déclaration de principe mentionne plusieurs représentants, par le mandataire qu'ils désignent. Chaque Mouvement s'administre librement.

b) Les Mouvements disposent librement des moyens mis à leur disposition par l'Union, notamment :

- un local au siège de l'Union et un secrétariat ;
 - l'accès aux salles de réunion dans les locaux du siège de l'Union ;
 - l'utilisation des moyens de diffusion et de propagande de l'Union auprès des adhérents ou de certains d'entre eux.
- Les modalités d'affectation de ces moyens sont déterminées par le Bureau Politique, sur proposition du Trésorier de l'Union.

Par ailleurs, le représentant du Mouvement dispose de la liberté d'engagement financier dans la limite de la dotation annuelle affectée au Mouvement. A cet effet, le Trésorier de l'Union communique à la fin de chaque mois aux représentants des Mouvements l'état des dépenses du mois clos et le solde de la dotation qui leur a été affectée.

c) Les Mouvements disposent de la possibilité de présenter une motion politique lors de chaque Conseil National. La motion doit être transmise au Bureau Politique au moins 8 jours avant la tenue du Conseil National. Le Bureau Politique en assure la diffusion auprès des membres du Conseil National.

Après présentation de la motion par le représentant du Mouvement et débat, les membres du Conseil National sont invités à exprimer leur vote, dans les conditions prévues pour le vote au Conseil National. Pour être adoptée la motion doit être votée à la majorité des suffrages exprimés.

Article 16

a) Les Mouvements sont renouvelés tous les 3 ans lors des Congrès, suivant la même procédure que celle prévue à l'article 13.

b) En l'absence de demande de renouvellement du Mouvement ou si cette demande de renouvellement n'obtient pas le nombre de voix requis lors du Congrès, le Mouvement se trouve aussitôt dissout au jour du Congrès. Le solde éventuel de la dotation affectée au Mouvement ainsi dissout perd son affectation et est reversée au budget général.

c) En cas de manquement grave aux principes de l'Union, à ses statuts ou au présent Règlement intérieur, le Bureau Politique, à la demande du Président, peut suspendre un Mouvement, sans préjudice des sanctions qui pourraient être appliquées aux adhérents concernés. La décision de suspension doit être prise à la majorité absolue des membres du Bureau Politique, à l'issue d'une procédure contradictoire, et notamment de la communication du dossier au représentant du Mouvement concerné et de son audition.

La décision est notifiée par le Président de l'Union au représentant ou au mandataire du Mouvement par lettre recommandée avec accusé de réception.

La décision de suspension est susceptible d'appel devant la Commission nationale des recours. La demande d'appel doit être adressée par le représentant du Mouvement, par lettre recommandée avec accusé de réception au président de la Commission nationale des recours dans les 7 jours francs de la notification de la décision.

La Commission nationale des recours, instruit sur rapport d'un de ses membres la demande d'appel dans les 7 jours de sa réception. Le représentant du Mouvement ou son mandataire peut, s'il le souhaite, être entendu par la Commission nationale des recours.

La Commission nationale des recours statue en dernier ressort.

Pendant la durée de la suspension, l'utilisation par le Mouvement de la dotation qui lui est allouée est suspendue, et le Mouvement ne peut présenter de motion politique. En revanche il conserve la possibilité de demander son renouvellement dans les conditions visées au a) ci-dessus.

d) En cas d'un manquement d'une gravité particulière ou de manquements répétés aux principes de l'Union, à ses statuts ou au présent règlement intérieur, le Bureau Politique à la demande du Président, peut à la majorité absolue de ses membres, proposer au Conseil National de prononcer la dissolution du Mouvement, sans préjudice des sanctions qui pourraient être appliquées aux adhérents concernés. La décision du Bureau Politique peut être assortie d'une décision de suspension suivant les modalités exposées au c) ci-dessus.

La décision de dissolution du Mouvement doit être prise à la majorité des deux tiers des membres du Conseil National, qui statue en premier et dernier ressort, à l'issue d'une procédure contradictoire, et notamment de la communication du dossier au représentant du Mouvement ou, le cas échéant, à son mandataire et de son audition. La décision est notifiée par le Président de l'Union au représentant du Mouvement par lettre recommandée avec accusé de réception. Elle fait l'objet d'une publicité à l'égard de l'ensemble des adhérents.

TITRE IV - LE CONGRES

Article 17

a) Peuvent participer aux votes, les adhérents présents au Congrès. Toutefois, dans chaque département, un bureau de vote permettra aux adhérents ne pouvant se rendre au Congrès de prendre part aux votes. La Commission d'organisation et de contrôle des opérations électorales détermine les conditions dans lesquelles est organisé le vote des adhérents ne pouvant se rendre au Congrès.

Le bureau de vote départemental est constitué des représentants du Président du Comité départemental, du Secrétaire départemental et, le cas échéant, des candidats à l'élection de l'équipe dirigeante. Lors du vote sur les Mouvements, les représentants des Mouvements candidats peuvent également désigner un représentant par bureau de vote.

b) Les votes au Congrès ont lieu à bulletin secret.

c) Pour le calcul de la majorité, sont réputés exprimés les adhérents qui participent au Congrès par des moyens de visioconférence ou par des moyens de télécommunication permettant leur identification, notamment le vote électronique. La Commission d'organisation et de contrôle des opérations électorales organise le vote des ces adhérents au Congrès.

d) Le dépouillement a lieu dès la clôture du vote. La Commission d'organisation et de contrôle des opérations électorales centralise l'ensemble des résultats transmis par les fédérations, ainsi que celui des Français de l'Etranger et proclame les résultats.

e) Pour les adhérents de la Fédération des Français établis hors de France, les bulletins de vote sont reçus au Centre national au plus tard le jour précédant le vote national et selon les modalités définies par la Commission d'organisation et de contrôle des opérations électorales. En cas de second tour, cette Commission fixera les modalités de vote. Le vote par correspondance n'est pas autorisé, sauf pour les Français de l'étranger et pour les DOM et TOM. Des modalités particulières pour le second tour pourront être établies aussi pour les DOM et TOM. La Commission d'organisation et de contrôle des opérations électorales les fixerait si cela s'avérait nécessaire.

Article 18

Tout adhérent peut se faire représenter par tout autre adhérent dûment mandaté. Un adhérent ne peut recevoir au maximum qu'une procuration d'un autre adhérent. Le mandat, conforme au modèle établi par la Commission d'organisation et de contrôle des opérations électorales, indique les nom, prénom usuel et domicile du signataire, et est donné pour un seul Congrès.

TITRE V - LE CONSEIL NATIONAL

Article 19

Le mandat des représentants des personnes morales associées, des fédérations particulières et des fédérations départementales est de trois ans.

Le nombre des délégués des fédérations départementales est au moins égal au nombre des membres de droit du Conseil national mentionnés aux alinéas 1, 2, 3 et 4 de l'article 19 des statuts de L'Union. Le nombre de délégués par fédération départementale est fixé au prorata du nombre d'adhérents de chaque fédération. Chaque fédération est représentée par un nombre minimal de délégués au Conseil national déterminé par le Bureau politique.

Le Bureau politique arrête tous les trois ans le nombre de délégués attribués aux personnes morales associées.

Article 20

Le Bureau politique arrête la date, le lieu et l'ordre du jour du Conseil national.

Il fixe la date limite de dépôt des motions politiques mentionnées à l'article 17 des Statuts et détermine les conditions dans lesquelles elles sont discutées lors du Conseil national.

Article 21

Les décisions du Conseil national sont prises à la majorité simple.

Toutefois, en matière disciplinaire, les décisions du conseil national sont prises à la majorité des deux tiers.

Le Conseil national ne peut valablement se réunir que si la moitié de ses membres sont présents.

TITRE VI - LE BUREAU POLITIQUE

Article 22

Le mandat des membres du Bureau politique est de trois ans.

Outre les membres de droit, mentionnés à l'article 23 des statuts, le Bureau politique est composé de membres désignés dans les conditions suivantes :

a) Pour les membres désignés par les Mouvements de l'Union :

Le représentant ou le mandataire de chaque Mouvement désigne ses délégués.

Seuls les parlementaires ayant parrainé la déclaration de principe ayant obtenu plus de 10% des suffrages exprimés lors du Congrès peuvent être désignés au titre des parlementaires mentionnés au 4ème alinéa de l'article 23 des statuts.

b) Pour les membres élus par le Conseil national :

Les membres élus du Bureau politique sont élus au scrutin de liste à deux tours, avec dépôt de listes comportant 30 candidats, sans adjonction ni suppression de noms et sans modification de l'ordre de présentation.

Au premier tour de scrutin, il est attribué à la liste qui a recueilli la majorité absolue des suffrages exprimés 15 sièges. Cette attribution opérée, les autres sièges sont répartis entre toutes les listes à la représentation proportionnelle suivant la règle de la plus forte moyenne.

Si aucune liste n'a recueilli la majorité absolue des suffrages exprimés au premier tour, il est procédé à un deuxième tour. Il est attribué à la liste qui a obtenu le plus de voix 15 sièges. Cette attribution opérée, les autres sièges sont répartis entre toutes les listes à la représentation proportionnelle suivant la règle de la plus forte moyenne.

Les listes qui n'ont pas obtenu au moins 10% des suffrages exprimés ne sont pas admises à la répartition des sièges.

Les sièges sont attribués aux candidats dans l'ordre de présentation sur chaque liste.

Nul ne peut être candidat sur plusieurs listes.

Au sein de chaque liste, le nombre de candidats de chaque sexe doit être égal.

Seules peuvent se présenter au second tour les listes ayant obtenu au premier tour un nombre de suffrages au moins égal à 10% du total des suffrages exprimés. Ces listes peuvent être modifiées dans leur composition pour comprendre des candidats ayant figuré au premier tour sur d'autres listes sous réserve que celles-ci ne se présentent pas au second tour et qu'elles aient obtenu au premier tour au moins 10% des suffrages exprimés. En cas de modification de la composition d'une liste, l'ordre de présentation des candidats peut également être modifié.

Article 23

Le Bureau politique est présidé par le Président de l'Union. Le Secrétaire général de l'Union assure son secrétariat. Le Bureau politique peut mandater le Trésorier National pour engager, au nom du parti, toute négociation financière au profit de l'UMP ou de ses candidats, notamment en ce qui concerne les cautions des prêts ou lignes de crédits servant à financer les élections locales ou nationales.

Article 24

Le Bureau politique peut se réunir à la demande écrite, adressée au Président de l'Union, d'un quart des membres du Conseil national. L'ordre du jour de la réunion doit figurer dans la demande et ne peut être modifié par le Président de l'Union. La réunion du Bureau politique doit se tenir au plus tard dans un délai d'un mois suivant la date de la demande adressée au Président et statuer sur l'ordre du jour indiqué dans la demande.

TITRE VII - LE PRESIDENT DE L'UNION

L'équipe dirigeante de l'Union est composée du Président, du Vice-Président délégué et du Secrétaire général.

Article 25

a) L'élection de l'équipe dirigeante de l'Union a lieu tous les 3 ans. Elle est régie par les dispositions de l'article 26 des statuts. L'organisation de cette élection est placée sous le contrôle de la Commission d'organisation et de contrôle des opérations électorales, qui reçoit les candidatures et les valide.

b) Le Bureau Politique, sous le contrôle de la Commission d'organisation et de contrôle des opérations électorales, assure la diffusion des listes et des professions de foi des candidats à l'ensemble des adhérents un mois avant la date prévue du Congrès.

Le Bureau Politique peut décider, sous le contrôle de la Commission d'organisation et de contrôle des opérations électorales, de mettre à la disposition des candidats des budgets de campagne, répartis également pour chacun des candidats.

c) La liste du président est élue au scrutin majoritaire à deux tours, sans possibilité de panachage. Pour être élue au premier tour, une liste doit obtenir la majorité absolue des suffrages exprimés. En cas de second tour, seules peuvent rester en lice les deux listes ayant obtenu le plus grand nombre de suffrages.

Avant chaque tour de scrutin, chacun des candidats peut s'exprimer. Le Bureau Politique détermine le temps alloué de manière égale entre chacun des candidats. La Commission d'organisation et de contrôle des opérations électorales veille au respect de l'allocation déterminée par le Bureau Politique.

Le résultat du vote est proclamé lors du Congrès.

Article 26

a) Les candidatures doivent être transmises au Bureau Politique deux mois avant la date prévue pour le Congrès et adressée par lettre recommandée avec accusé de réception à la Commission d'organisation et de contrôle des opérations électorales. La déclaration de candidature doit être accompagnée de la profession de foi du candidat, qui ne doit pas excéder 5 pages, et des noms du Vice-président délégué et du Secrétaire Général. Nul ne peut être présent sur plus d'une liste ainsi constituée.

b) Le jour du dépôt de sa candidature, le candidat doit pouvoir présenter la signature de soutien à sa candidature d'au moins 3 % d'adhérents à jour de leur cotisation à la date fixée par la Commission d'organisation et de contrôle des opérations électorales, répartis sur au moins 10 Fédérations différentes. Nul adhérent ne peut donner sa signature à plus d'un candidat.

Le nombre minimum d'adhérents requis pour parrainer une candidature est annoncé par la Commission d'organisation et de contrôle des opérations électorales au moins 4 mois avant la date retenue pour le Congrès.

c) La Commission d'organisation et de contrôle des opérations électorales vérifie la validité des candidatures au regard de ces critères et transmet au Bureau Politique la liste des candidatures validées au plus tard 45 jours avant la date prévue pour le Congrès.

Article 27

En cas de vacance de la présidence de l'Union, la Commission d'organisation et de contrôle des opérations électorales organise dans les 6 mois l'élection d'une nouvelle équipe dirigeante suivant les modalités prévues à l'article 25.

La Commission d'organisation et de contrôle des opérations électorales en charge est constituée des membres désignés lors de la dernière élection. Toutefois, si le nombre de membres est inférieur à sept, le Bureau Politique devra convoquer sans délai un Conseil National aux fins de désigner une nouvelle Commission d'organisation et de contrôle des opérations électorales.

Article 28

En cas de contestation, la Commission nationale des recours statue en dernier ressort. Elle entend les différentes parties ainsi que le représentant de la Commission d'organisation et de contrôle des opérations électorales, qui peut se rendre sur le terrain et rapporte les faits contestés.

TITRE VIII- MODALITES DE CONSULTATION DES ADHERENTS POUR L'ATTRIBUTION DES INVESTITURES OU LE SOUTIEN AUX CANDIDATS

Article 29

En application des articles 4 et 25 des statuts et sous réserve des dispositions prévues aux articles 11 et 14, la Commission nationale d'investiture organise la consultation des adhérents pour l'attribution des investitures.

Article 30

La Commission nationale d'investiture saisit systématiquement les Comités départementaux concernés par l'élection considérée, d'une ou au besoin, de plusieurs candidatures.

En cas de pluralité de candidatures, les Comités départementaux délibèrent à la majorité simple.

Les Comités départementaux peuvent décider de consulter l'assemblée générale d'une circonscription. La Commission nationale d'investiture a aussi la possibilité de consulter directement l'assemblée générale d'une circonscription ou d'une commune.

La Commission nationale d'investiture prend ensuite une décision qu'elle transmet au Conseil National, qui statue définitivement sur les candidatures de l'Union.

***Annexe 5 – Statuts du PCF en date de
mars 2006***

Les statuts du Parti communiste français

PREAMBULE

Les femmes et les hommes qui s'associent pour constituer ensemble le Parti communiste français ont en projet commun de vouloir répondre aux immenses défis de notre époque par l'émancipation de chacun-e, la maîtrise sociale, la mise en commun et le partage des connaissances, des pouvoirs, des richesses. Elles et ils refusent un monde où les possibilités considérables qui surgissent de l'activité et du génie humain sont dévoyées en pillage des ressources, en concurrence aveugle, en affrontements et en guerres ; une société d'injustices et d'inégalités où les forts écrasent toujours les faibles. Elles et ils considèrent que la toute puissance de l'argent peut être combattue, que le capitalisme n'est pas la fin de l'histoire.

Leur engagement politique a pour raison d'être de promouvoir la pleine autonomie et le plein épanouissement de chaque femme et de chaque homme en faisant reculer, jusqu'à leur dépassement, toutes les formes sociales d'exploitation, de domination et d'aliénation.

Des êtres humains libres, égaux et associés, c'est la conception révolutionnaire qu'elles et ils se donnent d'un communisme libérateur d'humanité.

Les communistes font du développement de l'intervention du peuple, donc du progrès historique de la démocratie l'axe majeur de leurs efforts. L'élargissement des droits, des pouvoirs, de l'accès au savoir et à la culture dont dispose effectivement et également dans la société chaque être humain leur paraît être la condition déterminante pour que les choix collectifs, l'utilisation de l'argent et de toutes les ressources soient efficaces et attentifs aux intérêts de tous. Ils entendent explorer toutes les voies de la démocratie participative pour impulser l'intervention citoyenne.

L'action pour une société, un monde plus justes et plus humains ne doit plus jamais se retourner contre l'espoir qu'elle porte. La visée émancipatrice du communisme se concrétise dans son action au quotidien pour y faire progresser et prévaloir, sous toutes les formes possibles, au rythme des luttes et des rassemblements qu'appellent les défis de notre époque, la liberté, l'égalité, la fraternité, la paix. Les communistes sont ouvert-e-s à toutes les forces du mouvement social comme à toutes les énergies citoyennes. Les enjeux de la lutte de classes s'étendent à de nouveaux acteurs et terrains. Ils revêtent de plus en plus une dimension européenne et mondiale. Les communistes sont parties prenantes de toutes les mobilisations et de toutes les luttes émancipatrices. Elles et ils agissent dans la société, les entreprises et les institutions pour mettre en cause l'hégémonie de la rentabilité financière et toutes les dominations, ainsi que les pouvoirs des forces sociales, économiques et politiques qui les incarnent. Les communistes travaillent à conquérir avec et pour toutes et tous, de nouveaux droits et pouvoirs. L'objectif essentiel de leur organisation est de favoriser le rassemblement, l'intervention et la participation à la décision politique, à l'égalité de droits, de toutes les femmes et de tous les hommes qui entendent travailler dans cette perspective. Il s'agit d'inventer une forme radicalement neuve de pratiques politiques et de parti politique.

Les motivations de l'adhésion au Parti communiste français sont diverses, enracinées dans les valeurs, les apports et la créativité des combats révolutionnaires - nourris par les découvertes théoriques, les anticipations de Marx - pour se libérer du capitalisme, le dépasser, dans l'histoire de toutes les luttes émancipatrices, féministes, humanistes, antiracistes, écologistes, pacifistes, anticolonialistes et anti-impérialistes, pour la laïcité, contre toutes les discriminations et exclusions, etc.

La diversité est gage d'efficacité. Investie dans la construction collective des orientations et des décisions, elle permet aux communistes de travailler en permanence, dans un rapport ouvert et vivant avec la société, à un projet politique émancipateur. Elle implique des formes et des pratiques d'organisation qui font de la reconnaissance et du respect des opinions différentes sur les objectifs et les stratégies à mettre en œuvre une dimension essentielle de la souveraineté des communistes. C'est à partir de cette diversité que

s'organise le débat dans le Parti communiste français, et que s'élaborent démocratiquement les choix et les décisions prises à la majorité qui constituent le bien commun et fondent l'unité du Parti.

CHAPITRE I - L'activité des communistes

1. Agir avec toutes et tous

Dans les villes, les quartiers et les villages, les entreprises et tous les lieux de travail, sur tous les enjeux politiques intéressant la vie sociale, les communistes s'organisent pour agir avec toutes celles et tous ceux qui le souhaitent afin de promouvoir des transformations de l'ordre existant concrétisant la visée communiste. Ils prennent pour cela toutes les initiatives utiles, et créent toutes les formes de structure qui peuvent contribuer à leur réussite en favorisant la réflexion et l'action collectives.

1.1. Une responsabilité collective

Sur tout le territoire national, il est de la responsabilité collective des communistes d'ouvrir à chaque adhérent-e comme à toutes celles et tous ceux qui veulent agir avec elles et eux la possibilité de s'investir dans l'activité politique de leur choix.

1.2. Une pleine capacité d'initiative

Chaque adhérent-e ou groupe d'adhérent-e-s, chaque instance locale, départementale et nationale du Parti peut prendre toutes les initiatives utiles à la mise en œuvre du projet des communistes.

L'adhérent-e ou le collectif qui prend une initiative doit en informer les organisations du Parti concernées afin qu'il puisse en être tenu compte dans l'activité d'ensemble, que soient proposées les aides, coordinations, mises en relation, en synergie ou en réseau opportunes.

1.3. Une entière liberté de choix

Toute initiative du Parti est ouverte à toutes celles et tous ceux qui veulent y participer, qu'elles ou ils soient ou non adhérent-e-s du Parti. Chaque adhérent-e, informé-e des initiatives du Parti, choisit librement de participer ou non à un ou plusieurs des lieux et formes d'activités.

1.4. Une implantation de proximité dans la diversité des objets et des formes

Le développement d'une activité tous terrains suppose une implantation de proximité au plus près des milieux de vie et de travail où se tissent les solidarités concrètes. Elles se tissent également à travers la diversité des liens qui se développent à partir de centres d'intérêt communs. Cette proximité permet une participation active à la réflexion, à l'action et à la prise de responsabilités partagée entre membres du PCF et non membres. Parallèlement, l'efficacité implique que les membres du Parti communiste français se réservent des lieux pour analyser, proposer, décider, organiser leur activité.

Les sections dans lesquelles ils s'organisent, les cellules qu'ils constituent dans leurs quartiers, leurs villages, et leurs lieux de travail permettent aux communistes de développer leur activité au plus près des lieux de vie et de travail.

L'existence du plus grand nombre de cellules, ouvertes sur la société, faisant preuve d'initiative est un besoin pour organiser l'activité communiste sur tout le territoire national.

Les communistes considèrent les lieux de travail comme des lieux où l'action politique est nécessaire à la démocratie et encouragent les salariés à s'y organiser. Le développement de l'organisation et de l'activité

communiste sur les lieux de travail, moyen décisif du développement de leur stratégie, est l'affaire de toutes les instances du parti.

L'initiative des communistes vise à favoriser l'intervention politique des femmes et des hommes, des salarié-e-s et de toutes les catégories sociales concernées. Elle contribue à l'élaboration des réponses nécessaires, comme au développement des mobilisations et des luttes qui peuvent permettre d'avancer dans leur mise en œuvre. Elle s'organise dans un cadre géographique, dans les entreprises, lieux de travail et zones d'activités, comme sur toutes les questions ou autour de tous les centres d'intérêts qui sont l'objet d'enjeux politiques.

Toute activité prend la forme que décident librement celles et ceux qui en prennent l'initiative. Elle peut être accompagnée de la création d'un comité, collectif, groupe de travail, réseau, collectif de coordination... destiné à favoriser sa réussite et à en assurer la maîtrise démocratique par ses participant-e-s. A côté de nécessaires formes d'activité permanente, d'autres peuvent s'instaurer pour la durée d'une initiative.

En coordination avec les instances du Parti, ces comité, collectif, groupe de travail, réseau, collectif de coordination... décident de leur mode de fonctionnement, de leur financement et de leurs initiatives. Ils nourrissent le travail d'élaboration et d'initiative des instances du Parti.

1.5. Le Parti et le Mouvement Jeunes Communistes de France

La participation pleine et autonome de la jeunesse aux processus transformateurs, la rencontre entre les jeunes et le Parti communiste français, sont un enjeu fondamental. Le Mouvement Jeunes Communistes de France est un atout irremplaçable.

Le Parti communiste français, ses instances aident à promouvoir son développement et son activité dans le respect de ses décisions et de sa prise d'initiatives. Le Mouvement Jeunes Communistes de France dispose d'une indépendance d'organisation. Il participe pleinement, en partenariat avec le Parti, de l'activité communiste.

Cet espace politique, pensé, animé, construit par et pour les jeunes eux-mêmes est un outil contribuant à la mise en mouvement des jeunes pour transformer le monde.

Des liens de complicité, d'écoute, d'échange à égalité, de construction politique commune fondent les rapports entre les jeunes communistes, les étudiants communistes et le Parti communiste français.

1.6. Les partenariats

La crise profonde du système de représentation politique appelle la construction de pratiques politiques nouvelles faisant appel à l'intervention directe des citoyens, à la coélaboration, aux partenariats. Dans cette perspective, les communistes créent ou participent à la création, sous toutes les formes appropriées, de relations de partenariat avec toutes les organisations politiques, syndicales, associatives et les citoyens intéressés, dans le respect de l'identité, des objectifs spécifiques et de l'indépendance de chacun.

Ces espaces participatifs contribuent à impulser une dynamique politique de transformation sociale.

1.6a. Convergences d'activités aux niveaux européen et international Solidaires de toutes les forces qui se mobilisent sur la planète pour émanciper la mondialisation de l'hégémonie financière, pour un monde de justice, de co-développement et de paix, les communistes travaillent à la construction de convergences, d'espaces d'activités et de formes politiques inédites, à l'échelle de l'Europe comme au plan international.

1.6b. Le Parti de la Gauche européenne : Le Parti communiste français est membre du Parti de la Gauche européenne (PGE). Comme l'indique l'article 1 de ses statuts, le PGE est une association flexible et décentralisée de partis et organisations politiques de gauche européens, indépendants et souverains qui travaillent sur la base du consensus.

Sur proposition du conseil national, les adhérent-e-s ont décidé d'y adhérer par un vote à bulletin secret. Le cas échéant, la décision de s'en retirer serait prise de la même façon.

2. Impulsion, coordination, soutien

2.1. La responsabilité des instances du Parti.

Les instances du Parti ont, à tous les niveaux, la responsabilité de promouvoir la capacité d'intervention politique de chaque communiste ; de permettre à tous les communistes dans leur singularité, comme à celles et ceux qui veulent agir avec eux, de trouver, avec le PCF, les voies de l'efficacité. A cette fin, les instances du Parti impulsent, coordonnent, soutiennent, sur tout le territoire national, l'activité des communistes et contribuent au développement et au renforcement de l'organisation du Parti. Elles prennent pour cela toutes les initiatives nécessaires, organisent les rencontres et les mises en relation susceptibles de dynamiser le développement de chaque type d'activité.

Elles y consacrent une part importante de leurs moyens financiers. Elles attachent une importance particulière à l'offre de formation en faveur de tous les adhérents, de toutes les adhérentes, notamment les jeunes. Elles ont la responsabilité de faire circuler l'information et de la faire parvenir à chaque adhérent-e.

Au niveau national, des collectifs de travail ont, chacun dans leur domaine, sous la responsabilité du Conseil National, la tâche de favoriser le développement national, européen et mondial, de l'activité et de l'intervention communistes, de susciter la mise en réseaux des individus et des structures, d'en faciliter le fonctionnement et de les associer à leur travail.

Chaque année, les instances du Parti débattent, dans le cadre de l'établissement de leur budget, des moyens matériels et financiers à mettre à la disposition des différentes formes d'activité de leur ressort. A cette occasion, les responsables des différentes activités concernées sont invités à participer au débat et à exprimer leurs objectifs et leurs besoins.

Elles rendent compte régulièrement de leur activité.

2.2. Le niveau régional

L'activité communiste prend en compte la dimension croissante des enjeux régionaux. Un comité régional est élu, après chaque élection générale des conseils départementaux, par une conférence régionale constituée de délégué-e-s élu-e-s par ces conseils sur la base, décidée en commun, d'une représentation forfaitaire par fédération, complétée d'un nombre de délégué-e-s proportionnel au nombre d'adhérent-e-s de chaque fédération. Elle élit au sein du comité régional son ou sa secrétaire et un exécutif qui ont la responsabilité d'assurer l'impulsion et la coordination de l'activité communiste sur les questions régionales. Le comité régional assure dans chaque région, en liaison avec les conseils départementaux, l'organisation de toutes les coopérations nécessaires entre les fédérations concernées. Il a notamment pour responsabilité de travailler aux réponses communistes aux enjeux régionaux et de proposer aux fédérations les initiatives politiques concernant la région, ou des coopérations avec d'autres régions. Il peut consulter les personnalités ou les acteurs et actrices compétent-e-s sur les questions en débat.

Les fédérations décident entre elles des modalités de financement de l'activité régionale.

CHAPITRE II - Les droits des adhérents et des adhérentes

3. L'adhérent - l'adhérente

Est adhérent-e du Parti communiste français, toute femme ou tout homme qui en exprime la volonté. Il ou elle reçoit sa carte avec les statuts du Parti communiste français. Il ou elle s'engage à payer sa cotisation.

Les droits attachés à la qualité d'adhérent-e sont :

- Choisir les réseaux, collectifs auxquels il ou elle souhaite participer, réfléchir et agir ;
- Recevoir une véritable information : données, analyses, tenues et enjeux des débats des instances du Parti et accès à l'ensemble des documents disponibles ;
- Participer, dans leur diversité, aux débats d'orientation de leur Parti ;
- Être informé-e des ordres du jour et des éléments préparatoires à la discussion des instances du Parti, et faire connaître à celles-ci, individuellement ou collectivement, leurs analyses, opinions et propositions ;
- Être consulté-e sur les questions politiques essentielles ;
- Saisir toute instance du Parti de toute proposition, et être informé-e de la suite qui lui aura été donnée ;
- Se voir proposer une offre diversifiée d'initiatives de formation, correspondant aux attentes, en particulier de la jeunesse, dans le but de donner à chacun-e plus d'éléments de connaissance et de réflexion pour participer aux débats du Parti et mener son activité de militant-e communiste.

Les instances du Parti doivent créer les conditions du respect de ces droits et permettre leur exercice.

4. La souveraineté

La souveraineté appartient aux adhérent-e-s. Ils et elles l'exercent et l'organisent tant personnellement que collectivement dans toutes leurs activités de communiste, dans leur section, ou éventuellement leur cellule, de leur lieu de résidence ou de travail, par leurs élus aux conseils départementaux et au conseil national ainsi que sous toutes les formes et dans tous les lieux décidés en commun. L'exercice du droit de vote est ouvert par le paiement de la cotisation. Tout-e adhérent-e est membre de droit de son assemblée générale de section. Toute instance du Parti est tenue de respecter ce droit.

4.1. Décisions et votes

Tous, toutes les adhérent-e-s reçoivent les informations et les éléments matériels pour chaque consultation. Seul-e-s les adhérent-e-s détenant la carte du Parti communiste français depuis plus de trois mois avant la date du scrutin, à jour de leur cotisation, c'est-à-dire pour les trois derniers mois, au moins, qui précèdent le scrutin, peuvent participer au vote. A cette fin, une liste des électeurs, consultable, est établie au moment du scrutin et validée par une commission désignée par le ou les exécutifs des territoires concernés. Cette commission organise la consultation et assure le bon déroulement des opérations de vote. Elle prend toutes dispositions pour faciliter la participation du plus grand nombre d'adhérent-e-s.

4.2. Dans toutes les instances du Parti, les décisions se prennent à la majorité.

Le vote est individuel. Il est toujours secret pour l'élection à toutes fonctions ou responsabilités. Il l'est, pour tout vote, dans l'instance concernée, si un de ses membres le demande. A chaque niveau, seules les décisions prises à la majorité engagent le Parti.

Les adhérent-e-s qui ne les partagent pas gardent le droit de défendre et d'exprimer leur point de vue, y compris publiquement.

5. Les structures locales et départementales

5.1. La section rassemble les adhérent-e-s d'une ou plusieurs communes, d'une même zone d'activité, d'une même entreprise. Sur un même territoire, une même zone d'activité, une même entreprise, il ne peut y avoir qu'une seule section dont la création est décidée par tous les adhérent-e-s concerné-e-s.

Les adhérent-e-s de plusieurs communes peuvent se regrouper en une seule section, si cela est nécessaire à une vie politique riche, démocratique, efficace. Cependant, celles et ceux de chaque commune peuvent délibérer séparément quand les décisions à prendre ne concernent que leur commune.

Dans les sections où le nombre important de communistes ou bien l'étendue trop grande du territoire fait obstacle à des réunions générales, les adhérent-e-s peuvent décider de se réunir en cellule ou sous des formes décentralisées.

Les cellules rassemblent les adhérent-e-s d'un lieu de travail ou d'un territoire quand leur nombre permet le développement de leur activité à ce niveau de proximité.

Lorsqu'une grande entreprise ou une zone d'activité rassemble, sur le territoire d'une ou plusieurs communes, un nombre important d'adhérent-e-s, ils peuvent se constituer en cellule ou en section. Si l'activité de l'entreprise ou de la zone concerne plusieurs départements, ils peuvent créer un collectif de coordination ou une section rattachée à une des fédérations, d'un commun accord entre les communistes et les fédérations.

5.2. La fédération rassemble les adhérent-e-s d'un même département. Elles et ils exercent leur souveraineté par leurs délégué-e-s au congrès départemental, leurs élu-e-s au conseil départemental, et sous toutes les formes décidées par le conseil départemental.

6. L'Amicale des vétérans

Les plus anciens membres du Parti représentent une grande part de sa mémoire, constituée d'un exceptionnel patrimoine de combats historiques et d'expérience politique. L'Amicale des vétérans les rassemble et anime leurs débats. Elle fixe elle-même ses règles de vie et de fonctionnement sous la responsabilité des instances nationales du Parti.

7. Les instances du Parti

Toutes les instances élues du Parti sont constituées à parité hommes/femmes. Elles doivent être représentatives de la diversité du Parti, de la société - notamment métissage, jeunesse, résidents étrangers. L'efficacité de ces instances repose sur la volonté de travailler ensemble dans la diversité des approches, des sensibilités. Dans toutes les instances du Parti, la rotation et la limitation du cumul des responsabilités sont organisées. En règle générale, l'exercice d'une même fonction exécutive est limité à 9 ans.

7.1. Les instances du Parti sont :

- L'assemblée générale de la section qui dispose des pouvoirs d'initiative et de représentation à son niveau. Elle est composée de la totalité des adhérents de la section. Elle organise et développe l'exercice de la souveraineté de tous les adhérent-e-s de la section. Selon les réalités du terrain, l'exercice de cette souveraineté se fait en concertation étroite avec les cellules locales ou d'entreprise. Ce sont des lieux pertinents où les communistes se retrouvent pour analyser, proposer, décider et organiser l'activité. L'assemblée générale de la section élit son comité exécutif local avec son ou sa secrétaire.
- Le conseil départemental qui prend toutes décisions intéressant l'ensemble du département et, en relation avec les assemblées générales de section concernées, toutes celles intéressant une fraction du département.
- Le conseil national, représentatif de tous les communistes, qui est l'organe souverain du Parti entre deux congrès.

7.2. Le conseil national peut réunir une conférence nationale composée des membres du conseil national, de délégations élues par les conseils départementaux, de délégations élues par les groupes communistes à l'Assemblée nationale, au Sénat, au Parlement européen.

7.3. Chaque instance décide elle-même de son fonctionnement, de ses ordres du jour, de l'organisation de son travail et de la périodicité de ses réunions qui sont au moins bimestrielles. Elle élit son trésorier ou sa trésorière.

Chaque instance du Parti élit un exécutif. Elle contrôle son activité : l'assemblée générale de la section pour le comité exécutif local, le conseil départemental pour le comité exécutif départemental, le conseil national pour le comité exécutif national.

Chaque instance peut former en son sein des commissions et des collectifs de travail chargés de préparer ses débats et décisions. Elle leur confie le soin de lui proposer toutes décisions sur des sujets particuliers.

Sur la base des décisions du congrès, chacune des instances adopte les orientations essentielles pour le niveau relevant de sa responsabilité, notamment en discutant et en intégrant les travaux des commissions et collectifs de travail. Elle procède aux choix politiques.

7.4. Le conseil national élit son ou sa président-e.

Le ou la président-e du conseil national coordonne la préparation et l'organisation de ses sessions. Il ou elle s'assure des conditions dans lesquelles sont associé-e-s à la préparation de ses travaux tous et toutes les communistes, ainsi que les groupes de travail et les réseaux dont l'activité est liée à l'ordre du jour. Il ou elle a la responsabilité de l'organisation démocratique des débats. Il ou elle en organise le compte-rendu.

Il ou elle assure le lien entre les membres du conseil national et le comité exécutif national.

7.5. Un comité exécutif départemental, un comité exécutif national sont élus par l'instance concernée sur proposition de la ou du secrétaire. Afin d'élaborer collectivement ces propositions, le ou la secrétaire s'entoure d'une commission représentative du conseil départemental ou national, élue par ces instances.

7.6. Les comités exécutifs sont chargés de la mise en œuvre, à leur niveau, des orientations et des décisions prises à la majorité. Pour cela, ils prennent toutes les initiatives nécessaires. Ils impulsent et coordonnent l'activité des collectifs de travail mis en place et tirent richesse de la diversité de leurs membres. La mise en commun des apports les plus divers concourt à faire grandir l'ensemble de l'organisation politique, le Parti communiste français. Les comités exécutifs rendent compte des actions entreprises devant l'instance concernée : assemblée générale de la section, conseil départemental, conseil national.

7.7. Le-la secrétaire local-e, le-la secrétaire départemental-e, le-la secrétaire national-e, est responsable de la mise en œuvre des décisions prises par l'instance concernée, respectivement l'assemblée générale de section, le conseil départemental, le conseil national. A ce titre, il ou elle anime et coordonne l'activité de l'exécutif local, départemental ou national. Chacune, chacun, à son niveau, représente le Parti et agit en son nom dans tous les domaines de la vie publique. Il ou elle fait connaître la réflexion et les initiatives du Parti et impulse le développement de son activité et de sa vie démocratique.

CHAPITRE III - Le congrès

8. La réunion de congrès

Les communistes procèdent en congrès aux choix d'orientation et à l'élection des comités exécutifs locaux, des instances départementales et nationales du Parti. Le congrès local qui est l'assemblée générale de tous les adhérents de la section, le congrès départemental et le congrès national sont constitutifs de la réunion de congrès.

Le congrès est réuni tous les trois ans au moins, et lorsque le conseil national, qui propose son ordre du jour, en décide. Il est obligatoirement convoqué si le tiers des conseils départementaux ou si 10% des adhérents du Parti le demandent. Ces 10% doivent être issus d'au moins un tiers des fédérations et représenter au moins 10% des adhérents de chacune de ces fédérations. Un congrès départemental extraordinaire peut être réuni, en dehors de la préparation d'un congrès national, quand le conseil départemental en décide, ou si 10% des adhérents de la fédération le demandent. Ces 10% doivent être issus d'au moins un tiers des sections et représenter au moins 10% des adhérents de chacune de ces sections.

Pour l'adoption des orientations politiques comme pour l'élection des instances du Parti, l'organisation des débats et des votes poursuit le double objectif de rassembler la grande majorité des adhérent-e-s sur des choix élaborés en commun ; et de permettre à celles et ceux qui ne se retrouvent pas dans ces choix de soumettre au vote des propositions alternatives. Ainsi, nous faisons le choix de faire du pluralisme des idées, un droit et un principe de notre mode de fonctionnement. Ce droit ne peut se traduire par une organisation en tendances.

9. Les bureaux

Au niveau local, sur proposition du comité exécutif local, aux niveaux départemental et national, sur proposition du conseil sortant, un bureau est élu à l'ouverture des travaux. Il se substitue au comité exécutif local sortant ou au conseil sortant et prend toutes dispositions pour organiser les débats et les votes afin que les adhérent-e-s ou leurs délégué-e-s soient toutes et tous ensemble maîtres de toutes les décisions.

Pour l'aider dans son travail, il constitue en son sein une commission chargée d'animer le débat sur la base commune de discussion. Il constitue également une commission chargée des candidatures qui comprend une délégation du bureau et au moins un-e représentant-e de chaque section pour le congrès départemental ou de chaque fédération pour le congrès national.

10. L'élection des délégués

Les congrès locaux, puis les congrès départementaux élisent leurs délégué-e-s au niveau supérieur selon une base fixée respectivement par le conseil départemental et le conseil national sortants. Tous, toutes les adhérent-e-s de la section, tous, toutes les délégué-e-s au congrès départemental peuvent être candidat-e-s s'ils sont à jour de leur cotisation. Les membres des conseils départementaux et les membres du conseil national qui ne sont pas délégués, participent respectivement, sans droit de vote, aux travaux des congrès départementaux et du congrès national.

11. Choix d'orientation

11.1. Adoption de la base commune de discussion

Le conseil national décide de l'ordre du jour et lance un appel à contributions. Tout-e adhérent-e, individuellement ou collectivement, toute assemblée générale de section et tout conseil départemental peut proposer une ou des contributions, portant sur tout ou partie de l'ordre du jour. Toutes sont mises à la disposition des communistes. A partir de cet ensemble d'éléments, le conseil national élabore un projet de base commune de discussion portant sur l'ordre du jour du congrès. Sur une question particulière en débat, le texte comporte, s'il y a lieu, des choix alternatifs possibles qui feront l'objet d'un vote de congrès. Tous les efforts auront été faits pour aboutir à un texte permettant de rassembler la grande majorité des adhérent-e-s sur des choix élaborés en commun. Un délai de cinq semaines au moins est ensuite donné pour faire connaître ce projet à tous les adhérent-e-s. A l'issue de cette période, deux cents adhérent(e)s issu(e)s d'au moins dix fédérations peuvent proposer une base de discussion alternative qui doit traiter de l'ordre du jour du congrès et respecter la cohérence de celui-ci. Sa dimension ne saurait excéder celle du projet adopté par le conseil national.

Tout texte est accompagné d'un résumé de ses orientations essentielles. Les résumés sont de taille identique.

Une commission élue par le conseil national organise la transparence des débats. Elle valide les textes proposés.

Le ou les projets de base commune sont portés à la connaissance des adhérent-e-s et soumis à leur vote. Le texte qui a obtenu le plus de suffrages devient la base commune de discussion de tous les communistes.

11.2. Le vote des orientations

Tous, toutes les adhérent-e-s dans les congrès locaux, puis leurs délégué-e-s dans les congrès départementaux, débattent de la base commune, qu'elles et ils amendent librement en tout ou en partie. Le texte amendé est finalement soumis au vote. Puis, il est transmis, accompagné des amendements non retenus, jusqu'au congrès national, qui en débat à son tour, l'amende et le vote.

12. Le mode d'élection au sein du Parti

12.1. Chaque adhérent-e peut se porter candidat-e et/ou être présenté-e, avec son accord, par d'autres adhérent-e-s, par une assemblée générale de section, par un congrès départemental, à toutes les instances du Parti.

12.2. Aux différents niveaux, une commission élue par l'assemblée générale de section, le conseil départemental ou le conseil national assure la transparence de l'information sur les candidatures. Cette commission doit comprendre au moins un représentant de chaque section pour le congrès départemental, ou de chaque fédération pour le congrès national. Elle reçoit toutes les candidatures. Elle porte à la connaissance des adhérent-e-s l'ensemble de son travail et, quarante huit heures avant l'ouverture du congrès, une proposition de liste pour le comité exécutif local, pour le conseil départemental ou pour le conseil national, avec la liste de toutes les candidatures recueillies. Dès l'ouverture du congrès, elle remet l'ensemble de son travail au bureau qui s'en saisit.

12.3. Le congrès local pour les candidatures au conseil départemental, le congrès départemental pour les candidatures au conseil national, se prononcent par un vote sur chaque candidat-e déclaré-e sur le territoire concerné.

Les résultats de ce vote sont transmis aux commissions assurant la transparence de l'information aux différents niveaux avec la liste de toutes les candidatures non retenues.

Toutes et tous les adhérent-e-s sont informé-e-s immédiatement de toutes les candidatures déclarées aux différentes instances du Parti. Les adhérent-e-s dans les congrès locaux, les délégué-e-s dans les congrès départementaux ou le congrès national en débattent et se prononcent à bulletin secret.

12.4. Les bureaux, les délégué-e-s et les instances concernées du Parti sont élu-e-s de la manière suivante :

- A l'initiative du bureau - ou du comité exécutif local sortant ou du conseil sortant pour l'élection du bureau lui-même - le débat s'organise avec toutes et tous les membres des congrès. Toutes les candidatures enregistrées sont soumises au débat. Sur la base de la discussion, le bureau - ou le comité exécutif local sortant ou le conseil sortant pour l'élection du bureau - propose une liste de candidat-e-s respectant la parité femmes-hommes, avec l'objectif de permettre un travail efficace. La composition de cette liste doit assurer la juste représentation des différentes opinions exprimées dans les débats, afin que la très grande majorité des membres des congrès puisse en faire leur choix commun. Pour l'élection du comité exécutif local, du conseil départemental et du conseil national, cette liste comprend la proposition d'un ou d'une secrétaire.
- Tous les efforts ayant été faits pour permettre l'adoption d'une liste commune, les membres des congrès qui ne se retrouveraient cependant pas dans cette proposition de choix commun peuvent proposer des listes alternatives. Ils, elles désignent le, la représentant-e de la liste parmi les candidat-e-s. Il, elle engagera l'ensemble de la liste à toutes les étapes. Ces listes alternatives doivent respecter la parité femmes-hommes. Elles ne doivent pas excéder le nombre de candidat-e-s présent-e-s sur la liste commune. Elles doivent être présentées par 5 % au moins des membres des

congrès. Les candidat-e-s ne peuvent être présent-e-s sur plusieurs listes, ni être présent-e-s sur une liste et en soutenir une autre. Ces listes comportent la proposition d'une ou d'un secrétaire. Au vu des listes en présence, le bureau - ou le comité exécutif local sortant ou le conseil sortant pour l'élection du bureau - propose une liste définitive. Les listes ayant fusionné -en totalité ou en partie avec une autre- disparaissent. Si la fusion n'est pas réalisée, les listes alternatives déposées initialement ont la possibilité de se maintenir et sont soumises au vote. Le choix des listes est notifié par leur représentant-e désigné-e.

- Le vote a lieu à bulletin secret sans ajout ni suppression. Les candidat-e-s de la liste qui a obtenu le plus de voix sont élu(e)s. S'y ajoutent en proportion du nombre de candidat-e-s présenté-e-s et du nombre de voix obtenues, les candidat-e-s des autres listes, dans l'ordre de présentation. Le ou la secrétaire est celui ou celle dont la liste a obtenu le plus de voix.

CHAPITRE IV – Les ressources financières et leur gestion

13. Le financement de l'activité des communistes Les ressources financières du Parti proviennent des cotisations des adhérent-e-s, des souscriptions, des versements des élu-e-s communistes, des initiatives financières prises par les organisations du Parti et de l'aide publique.

Elles sont perçues, ainsi que les dons, par les associations départementales et nationale de financement ; les versements d'indemnités des élus nationaux et européens par l'Association Nationale, les autres par les Associations Départementales.

Les assemblées générales et les instances départementales et nationales utilisent leurs moyens financiers pour promouvoir au maximum l'activité de proximité des adhérentes et des adhérents, pour développer leur information et favoriser l'exercice de leur souveraineté.

Chaque année, et quand cela s'avère nécessaire, les communistes discutent et décident des moyens qu'ils et elles se donnent, de leur utilisation. Ils et elles établissent leur budget annuel et sont responsables de sa réalisation.

Les trésorier-e-s avec les collectifs de direction locale, départementale et nationale animent l'activité financière des communistes dans un souci d'autofinancement de chaque activité. Ils veillent à la mutualisation des moyens et des pratiques à tous les niveaux pour une plus grande efficacité politique et financière. Il en va de même pour le financement de l'activité des élus et de leurs groupes par le Parti et le financement indispensable du Parti par les élus.

14. La cotisation

Par la collecte de la cotisation, les instances du Parti ont, à tous les niveaux, la responsabilité de renforcer les liens politiques avec l'adhérent-e.

Le paiement de la cotisation est individuel. Elle est collectée sous les formes diverses convenues entre le trésorier de la section et l'adhérent-e en lien avec la cellule selon les réalités du terrain. Elle est versée à l'Association départementale de financement du Parti communiste français. Elle est la base concrète de l'exercice du droit de vote de chaque communiste.

Fixé par le congrès national, son barème prend en compte les revenus mensuels et les ressources des adhérent-e-s.

Le produit de la cotisation est réparti entre l'assemblée générale de section (50 %), le conseil départemental (25 %) et le conseil national (25 %). Les sections reversent aux cellules qui en font la demande, 25 % du produit de la cotisation des adhérent-e-s concerné-e-s.

15. Souscription

La souscription est permanente. Sa répartition varie en fonction de sa nature et de son objet. Elle est débattue et décidée collectivement.

16. Collectif de transparence et de suivi de la bataille financière

Au niveau départemental, un collectif « transparence » - avec au moins un-e représentant-e par section- est constitué :

- Il veille à –et vérifie- la redistribution équitable des parts de cotisations revenant aux différentes instances.
- Il fait état des résultats de la bataille financière dans le département, et transmet un avis et des propositions en direction du conseil départemental.

17. Les commissions de contrôle financier

Les assemblées générales, les congrès départementaux et le congrès national élisent une commission de contrôle financier qui désigne en son sein un-e président-e.

Son rôle est de contrôler et d'analyser après chaque clôture des comptes, la gestion financière et la réalisation budgétaire de l'instance concernée, d'assurer la transparence des comptes et de faire des recommandations. Elle procède à la validation de son bilan annuel.

CHAPITRE V - Les élu-e-s communistes

18. Les candidatures

La décision de présenter au nom du Parti ou de soutenir des candidat-e-s aux différentes élections est prise par les adhérent-e-s.

18.1. Les propositions de candidatures, après appel à candidature, peuvent émaner des assemblées générales et des instances départementales et nationales comme être présentées dans le Parti à titre individuel. Tous, toutes les adhérent-e-s habitant sur le territoire concerné par l'élection sont informé-e-s de toutes les candidatures.

18.2. Les communistes élaborent les projets de candidatures dans l'instance correspondant à la circonscription électorale concernée en liaison avec les instances qu'elle regroupe :

- assemblée générale des communistes résidant dans la commune pour les élections du conseil municipal, ou dans les communes concernées pour les structures intercommunales et les conseils d'arrondissements et de secteurs,
- conseil départemental pour les élections cantonales, législatives et sénatoriales ainsi qu'au Conseil de Paris,
- conférence régionale pour l'élection régionale,
- conseil national pour les listes aux élections européennes,
- conférence nationale pour l'élection présidentielle.

Au-delà de la stricte application de la loi, les communistes respectent la parité femmes-hommes pour l'élection des conseillers généraux et des conseillères générales. Ils, elles s'attachent au respect de cette parité dans tous les exécutifs –municipaux, départementaux, régionaux-. Ils, elles veillent à limiter le cumul des mandats et à favoriser la rotation et la présentation de candidat-e-s jeunes.

18.3. Dans l'instance concernée, le bulletin de vote présentant le projet de candidatures est adopté par les adhérent-e-s ou leurs délégué-e-s. Tous les efforts sont faits pour aboutir à un projet de candidatures où se retrouve la très grande

majorité des adhérent-e-s ou de leurs délégué-e-s. Malgré cela, si d'autres candidatures sont maintenues, elles sont également soumises au vote. Celles qui reçoivent le plus de voix sont retenues. Les adhérent-e-s de la circonscription électorale concernée se prononcent alors individuellement, directement, à bulletin secret, sur le projet de candidatures. Il est définitivement adopté s'il recueille une majorité des suffrages exprimés.

Au bout de ce processus, seules les candidatures ainsi désignées sont celles qui peuvent se prévaloir de l'investiture du Parti. En cas de maintien d'un-e autre candidat-e, les instances du Parti concernées peuvent suspendre les droits de cet adhérent, de cette adhérente.

19. Les élu-e-s

Proposé-e-s par leur Parti, les élu-e-s communistes détiennent leur mandat du suffrage universel. Devenu-e-s élu-e-s de tous, elles et ils développent leur activité en favorisant l'intervention et la participation active des citoyen-ne-s à l'élaboration et à la mise en œuvre de leurs choix.

Elles et ils ne tirent pas de leur mandat de revenus supplémentaires, elles et ils prennent l'engagement de reverser leurs indemnités au Parti, qui contribue à leur donner les moyens d'exercer leur mandat après débat avec les intéressé-e-s. Si elles ou ils doivent, pour l'exercer, arrêter ou réduire leur activité professionnelle, elles ou ils perçoivent une indemnité décidée en toute transparence par les instances concernées.

Dans chacune des assemblées, les élu-e-s communistes décident, seul-e-s ou avec des partenaires, de constituer un groupe qui élit son ou sa responsable de groupe ou son collectif d'animation.

A chaque niveau électif, elles et ils veillent à mener un travail collectif et impulsent la démocratie participative avec la population.

Les élu-e-s communistes se regroupent, avec d'autres élu-e-s qui le souhaitent, dans l'Association nationale des élu-e-s communistes et républicains (ANECR). Association autonome, elle permet l'accueil des élu-e-s dans leur diversité d'opinions, dans le cadre de leur travail spécifique au service de la population, à qui ils et elles rendent compte de leur mandat. Lieu de recherche et d'échange d'expériences, tout autant que moyen d'action et de rassemblement, elle favorise les coopérations avec d'autres associations, et institutions.

La coopération et l'échange entre les élu-e-s communistes et les différentes instances du Parti à tous les niveaux - dans le respect de l'indépendance de chacun - contribuent à enrichir la réflexion, les propositions et l'efficacité des uns et des autres.

CHAPITRE VI - Responsables et collaboratrices, collaborateurs

20. Rémunérations

20.1. Des responsables communistes

Les femmes et les hommes élu-e-s par les communistes aux différentes responsabilités dans le Parti peuvent être amené-e-s, pour les exercer, à aménager ou quitter leur emploi. Pour cette activité militante, elles ou ils reçoivent alors une rémunération décidée en toute clarté par les instances concernées.

20.2. Des collaboratrices, collaborateurs salarié-e-s

Dans le cadre de leurs moyens financiers, les instances du Parti peuvent s'assurer, pour répondre aux besoins de leurs activités, de collaborations professionnelles diverses, rémunérées selon la qualification requise. En prenant la décision de créer de tels postes de travail, elles assument toutes leurs responsabilités et leurs obligations sociales d'employeur, tout particulièrement en matière de formation. Le contrat de ces

collaboratrices, collaborateurs de travail fixe clairement les finalités et les conditions de leurs activités salariées sous la responsabilité de leur employeur dans le respect du droit du travail.

21. Promotion des responsables et des collaboratrices, collaborateurs communistes

La mise en œuvre effective des principes de non cumul et de rotation des responsabilités implique de mener au niveau nécessaire la bataille pour un statut public de la ou du responsable politique.

Les instances du Parti qui confient à des militant-e-s des responsabilités exigeant une disponibilité complète ou partielle permettent ainsi la promotion politique de femmes et d'hommes issu-e-s du monde du travail. Dans la diversité de leurs fonctions successives, elles ou ils acquièrent des compétences qu'il faut mieux faire reconnaître. Les instances du Parti s'engagent à favoriser les formations nécessaires pour assurer en permanence la possibilité de retour à l'activité professionnelle des militant-e-s concerné-e-s.

CHAPITRE VII - Conflits

22. Le règlement des conflits

Les conflits qui peuvent surgir à partir de désaccords entre communistes doivent trouver leurs solutions dans le cadre du fonctionnement démocratique du Parti et des instances concernées. La commission nationale des conflits peut contribuer à la recherche de solutions en formulant en amont des propositions visant à aplanir les différends. En toutes circonstances, la primauté doit être donnée au débat politique, dans le respect de la souveraineté des adhérent-e-s, et de leur diversité.

Si un-e adhérent-e est confronté-e à une décision qu'elle ou il considère comme injustifiée à son égard, il ou elle peut saisir les instances dont elle ou il dépend (local, départemental), qui se doivent de rechercher avec les personnes et les organisations une issue positive au conflit. Si une solution ne peut être trouvée dans le cadre de ces instances, il peut être fait appel à la commission nationale des conflits.

23. La commission nationale des conflits

Le congrès élit la commission nationale des conflits, ainsi que sa ou son président-e.

Sa mission ne consiste pas à se positionner dans un conflit politique pour ou contre une des parties au différend. Elle donne son avis : elle se prononce sur la conformité des décisions prises au regard de l'esprit et de la lettre des statuts et à formuler des propositions susceptibles de rapprocher les points de vue. Cet avis est formulé à l'issue d'un processus d'échanges, de rencontres, de discussions avec toutes les parties concernées. Celles-ci se doivent de respecter cet avis.

24. L'exclusion

Les seuls motifs d'exclusion du Parti communiste français sont la mise en cause délibérée des valeurs fondamentales d'intégrité et de dignité humaine, la corruption, ainsi que l'appartenance à un autre parti politique.

Cette mesure exceptionnelle d'exclusion est proposée par l'instance à laquelle appartient l'adhérent-e.

Celle-ci doit saisir la commission nationale des conflits qui infirme ou confirme la proposition d'exclusion.

CHAPITRE VIII - L'Humanité

Journal communiste, l'Humanité, a un rôle original dans la presse française en ce qu'il porte de rébellion à l'ordre établi, d'anticipation sur l'avenir, de participation à la construction d'une voix nouvelle pour l'émancipation humaine, d'une visée communiste de transformation sociale.

De nouveaux rapports se construisent entre les communistes et l'Humanité.

Si les communistes se considèrent comme garants de l'existence de l'Humanité, celui-ci appartient à toutes celles et à tous ceux qui veulent participer à l'avenir d'un quotidien communiste utile à la transformation sociale. L'existence du journal de Jaurès est un atout à développer dans ce sens. Les adhérentes et les adhérents du Parti communiste français trouvent dans sa lecture de quoi nourrir leur réflexion, leur activité politique, alimenter leur esprit critique et considèrent l'élargissement de son rayonnement comme un atout. Ils sont soucieux d'augmenter le nombre de ses lectrices et de ses lecteurs par une diffusion militante en lien avec leur activité dans la société.

Le Conseil de surveillance représente l'ensemble des forces engagées dans la défense et la participation au journal. Il définit ses grandes orientations, notamment au travers d'une charte éditoriale et en vérifie la bonne application. Il nomme les membres du Directoire de l'Humanité et son président comme directeur. Ceux-ci agissent en pleine responsabilité et créativité.

CHAPITRE IX - Modification des statuts

Seul le congrès national peut modifier les présents statuts.

***Annexe 6 – Statuts et règlement intérieur
du Front national***



4, RUE VAUGUYON 92210 SAINT-CLOUD Tél : 01 41 12 10 03 www.frontrnational.com

SECRETARIAT GENERAL

Statuts 2007

A jour au 17 novembre 2007

ARTICLE 1^{er}

Il est formé entre les soussignés et toutes les autres personnes adhérant aux présents statuts, une Association régie par la loi du 1^{er} juillet 1901, les lois subséquentes et les présents statuts.

ARTICLE 2 - Dénomination - Symbole

L'Association prend la dénomination suivante : « Front National », ayant pour sigle et abréviation : « F.N. », et pour symbole une flamme tricolore.

ARTICLE 3 - Objet

Le Front National est une formation politique qui concourt à l'expression du suffrage dans le cadre des institutions de la République et du pluralisme démocratique. Attaché à l'égalité devant la loi de tous les citoyens français sans distinction d'origine, de race ou de religion, le Front National défend la souveraineté nationale et l'indépendance de la nation.

Attaché à la liberté d'expression et d'opinion, le Front National est favorable au gouvernement du peuple, par le peuple et pour le peuple.

ARTICLE 4 - Siège

Le siège de l'Association est à Saint-Cloud (Hauts-de-Seine), 4 rue Vauguyon. Il pourra être transféré par simple décision du Conseil d'Administration.

ARTICLE 5 - Durée

La durée de l'Association est illimitée.

ARTICLE 6 - Qualité de membre

L'Association se compose de membres bienfaiteurs et de membres actifs.

WA

2

1

Sont dits membres bienfaiteurs toutes personnes physiques et morales intéressées à la réalisation des buts de l'Association, qui adhèrent aux présents statuts et versent une cotisation dont le chiffre est fixé chaque année par le Conseil d'Administration et sont agréées par ce dernier.

Sont dits membres actifs et adhérents, toutes personnes physiques et morales intéressées à la réalisation des buts de l'Association, qui adhèrent aux présents statuts et versent une cotisation dont le chiffre, variable pour toute catégorie, est fixé chaque année par le Conseil d'Administration et sont agréées par lui.

Les cotisations sont payables par les membres de l'Association dans les conditions déterminées par le Règlement Intérieur de l'Association.

Le Conseil d'Administration, son Bureau ou son Président statue souverainement sur toutes les demandes d'adhésion, ainsi que sur toutes les radiations et exclusions.

Dans le cas de refus d'une demande, leur décision n'est pas nécessairement motivée, et elle est sans appel.

L'adhésion au Front National, n'est pas compatible avec aucune appartenance à un autre Parti ou Mouvement Politique, quel qu'il soit. Le membre du Front National qui enfreindrait cette règle serait automatiquement exclu, et le cas échéant, ses votes réputés nuls et non avenus sauf autorisation expresse du bureau du Conseil d'Administration.

ARTICLE 7 – Front National de la Jeunesse

Le FRONT NATIONAL DE LA JEUNESSE (FNJ) fait partie intégrante de l'Association.

Son organisation est définie par le Règlement Intérieur de l'Association, prévu à l'article 31 des présents statuts.

ARTICLE 8 – Perte de la qualité de membre

La qualité de membre de l'Association se perd :

1. Par décès ;
2. Par la démission ;
3. Par l'adhésion à une autre formation politique ;
4. Par la condamnation à une peine afflictive ou infamante pour des faits contraires à l'honneur ou à la probité ;
5. Pour défaut de paiement de la cotisation pendant plus de douze mois révolus ;

14

2

2

6. Par radiation ou exclusion pour motif grave, prononcée par le Conseil d'Administration, par son Bureau, ou par le Président, le membre intéressé ayant été appelé auparavant à fournir toutes explications – soit devant la Commission de Discipline si celle-ci a été saisie, soit devant le Président ou le(s) membre(s) du Conseil d'Administration ou du Bureau mandatés à cet effet par le Président, dans le cas contraire.

Les décisions du Conseil d'Administration, du Bureau ou du Président en matière disciplinaire sont sans appel, et de convention expresse, ne peuvent donner lieu à aucune action judiciaire quelconque sur les biens de l'Association.

ARTICLE 9 – Patrimoine

Le patrimoine de l'Association répond seul des engagements contactés par elle, sans qu'aucun des membres de cette Association, même ceux qui participent à son administration puissent en être tenus personnellement.

ARTICLE 10 – Organes directeurs

Les organes directeurs du mouvement sont :

- Le Président ;
- Le Bureau Exécutif, faisant office de Bureau du Conseil d'Administration ;
- Le Bureau Politique, faisant office de Conseil d'Administration ;
- Le Comité Central ;
- Le Conseil National ;
- Le Congrès National, faisant office d'Assemblée Générale, tant ordinaire qu'extraordinaire.

Le Comité Central se compose au plus de cent membres élus à la majorité des voix par l'Assemblée Générale et de vingt autres membres nommés par le Président. Il désigne les membres du Conseil d'Administration sur proposition du Président. En cas d'exclusion, de démission ou de décès des membres du Comité Central, le Président peut nommer provisoirement les membres complémentaires dont les fonctions expireront lors du prochain renouvellement du Comité Central. Tout membre du Comité Central, qui, sans excuse, n'aura pas assisté à trois réunions consécutives pourra être considéré comme démissionnaire par le Conseil d'Administration.

Les membres du Comité Central peuvent se faire représenter par un autre membre de ce comité.

Convoqué par le Président au moins une fois par an, le Comité Central se prononce sur les grandes orientations du Mouvement, et émet des avis sur les sujets proposés à sa réflexion.

IA

h

3

ARTICLE 11 – Désignation du Président

Le Président du Mouvement, Président du Conseil d'Administration, est élu par l'Assemblée Générale Ordinaire, à la majorité des voix. Les candidatures à la présidence doivent être présentées par au moins vingt Secrétaires Départementaux dans les délais précisés au Règlement Intérieur du Mouvement. Chaque Secrétaire Départemental ne peut présenter qu'une seule candidature.

ARTICLE 12 – Composition du Conseil d'Administration et de son Bureau

Le Président propose à l'approbation du Comité Central les autres membres de ce Conseil, notamment le Secrétaire et le Trésorier.

Ces membres sont élus à la majorité des voix du Comité Central. Leur mandat prend fin au Congrès suivant.

Ils sont rééligibles.

Le Secrétaire est de droit Secrétaire Général du mouvement.

Le Président du Conseil d'Administration propose à l'approbation du Comité Central les Vice-Présidents et leur ordre.

Le Bureau du Conseil d'Administration (dit Bureau exécutif) est constitué de droit par le Président, les Vice-Présidents, le Secrétaire Général, le Trésorier et le Délégué Général.

ARTICLE 13 – La Commission de discipline

Une Commission de Discipline et de Conciliation est instituée. Sa composition, sa compétence, et ses règles de fonctionnement font l'objet d'un règlement intérieur spécial.

ARTICLE 14 – Réunions du Conseil d'Administration

Le Conseil d'Administration se réunit chaque fois qu'il est convoqué par son Président, ou sur la demande du quart de ses membres.

Il peut convoquer à ses réunions à titre consultatif, tous membres de l'Association dont la compétence serait utile à l'objet de ses travaux, et constituer avec leur concours, des commissions d'étude pour un objet déterminé.

Dans toutes les réunions du Conseil d'Administration, seuls ses membres ont voix aux délibérations.

LA

2

En cas de partage des voix, la voix du Président est prépondérante.

Pour la validité des délibérations, le quart au moins des membres du Conseil d'Administration doit être présent.

Les procès-verbaux des séances du Conseil d'Administration sont inscrits sur un registre spécial ; ils sont signés par le Président et le Secrétaire.

ARTICLE 15 - Gratuité des fonctions

La fonction de membre du Conseil d'Administration n'est pas rémunérée.

ARTICLE 16 - Le Président

Le Président convoque les Assemblées Générales et les réunions du Conseil d'Administration. Il représente l'Association dans tous les actes de la vie civile, et il est investi de tous pouvoirs à cet effet. Il a notamment qualité pour ester en justice, relever tous appels ou former tous pouvoirs, et consentir toutes transactions. Il peut donner un pouvoir spécial à un membre du Mouvement pour le représenter en toute circonstance judiciaire où son intervention serait jugée nécessaire.

Il préside toutes les Assemblées.

En cas d'absence ou de maladie, il est remplacé par le Vice-Président (s'il en existe plusieurs, par le premier Vice-Président) et en cas d'absence ou de maladie de celui-ci (ou de ceux-ci), par le Secrétaire Général du Mouvement.

Enfin, au cas où tous ceux-ci se trouveraient dans l'impossibilité de siéger, il est remplacé par le membre le plus ancien du Conseil d'Administration et en cas d'ancienneté égale, par le plus âgé.

Le Président procède à la nomination des employés de l'Association.

ARTICLE 17 - Le Secrétaire Général

Le Secrétaire est chargé de tout ce qui concerne la correspondance et les archives.

Il rédige les procès-verbaux des réunions ou assemblées et, en général, toutes les écritures concernant le fonctionnement de l'Association, à l'exception de celles qui concernent la comptabilité.

Il tient le registre spécial prévu par l'article 5 de la loi du 1^{er} juillet 1901 et les articles 6 à 31 du décret du 16 août 1901. Il assure l'exécution des formalités prescrites par les dits articles.

1A

h

5

ARTICLE 18 – Le Trésorier National

Le Trésorier est chargé de tout ce qui concerne la gestion du patrimoine de l'Association ; il effectue tous paiements et reçoit, sous la surveillance du Président, toutes sommes dues à l'Association. Il ne peut aliéner les valeurs constituant le fonds de réserve qu'avec l'autorisation du Conseil d'Administration.

Il tient une comptabilité régulière de toutes les opérations par lui effectuées, et rend compte à l'Assemblée Générale qui approuve, s'il y a lieu, sa gestion.

ARTICLE 19 – Les pouvoirs du Conseil d'Administration

Le Conseil d'Administration assure l'exécution des décisions de l'Assemblée Générale, et il est investi des pouvoirs les plus étendus pour faire ou autoriser tous actes qui ne sont pas réservés à l'Assemblée Générale.

Il surveille la gestion des membres de son Bureau, et a toujours le droit de se faire rendre compte de leurs actes.

En cas de faute grave, le Bureau du Conseil d'Administration peut, sur proposition de son Président et à la majorité suspendre provisoirement ou même exclure un de ses membres.

Le Conseil d'Administration autorise le Président et le Trésorier à faire tous achats, locations ou autres opérations nécessaires au fonctionnement de l'Association.

Il autorise le Président et le Trésorier à faire toutes aliénations reconnues nécessaires, des biens et des valeurs appartenant à l'Association.

Il fixe les sommes qui peuvent être dues au Président, au Trésorier, au Secrétaire ou à tout autre membre du Conseil pour leurs diligences, sans que ces allocations puissent avoir le caractère d'un traitement, et ce en vertu des dispositions de l'article 15.

Il établit chaque année les comptes de l'exercice clos.

Il fixe le mode et le montant des cotisations

ARTICLE 20 – Ressources de l'Association

Les ressources de l'Association comprennent :

1. Les cotisations versées par les membres ;
2. Les intérêts et revenus des biens et valeurs lui appartenant ;

W

2

3. Les dons et plus généralement toutes les ressources autorisées par la loi ;
4. Les produits des services rendus par l'Association à ses membres ou à des tiers, notamment en matière de formation, expertise, aide à la publication et plus généralement de toute activité autorisée par la loi se rattachant directement ou indirectement à l'objet de l'Association tel que défini à l'article 3.

ARTICLE 21 - Comptabilité

Il est tenu au jour le jour une comptabilité deniers par recettes et par dépenses, et, s'il ya lieu, une comptabilité matérielle.

ARTICLE 22 - Conseil National

L'Association a la faculté de créer dans les départements, dans les cantons ou dans les grandes villes, des délégations ou sections.

La nomination des responsables régionaux et départementaux est faite par le Conseil d'Administration sur proposition du Secrétaire Général. Il peut être mis fin à leurs fonctions à tout moment dans les mêmes formes. Ces mesures sont prises en opportunité dans l'intérêt du service de l'Association, et ne revêtent en elles-mêmes aucun caractère disciplinaire. Elles ne donnent lieu en conséquence à aucun recours.

Le Conseil National est composé des membres du Comité Central, des Secrétaires départementaux et régionaux, des élus Front National aux Parlements français et européen, aux Conseils régionaux et généraux, des maires du Front National des villes de plus de 10 000 habitants, des membres du Conseil Scientifique, son Bureau ou son Président.

Le Conseil National se réunit sur convocation du Conseil d'Administration ou de son Président au moins une fois par an. Il donne son avis sur l'orientation générale du Mouvement.

ARTICLE 23 - Congrès

L'Assemblée générale ou Congrès représente l'Association, et ses décisions, prises régulièrement, obligent les absents. Lorsque le nombre des adhérents est tel qu'il est matériellement impossible de tous les réunir, le Congrès est précédé par des assemblées départementales auxquelles ont accès tous les adhérents et que préside un membre du Bureau Politique. Le Règlement Intérieur définit le nombre de délégués dont dispose chaque département, les modalités de leur désignation et le nombre de voix dont ils disposent.

CA

2

7

ARTICLE 24 – Convocation des Assemblées

Les Assemblées peuvent être tenues ordinairement ou extraordinairement. Elles sont présidées ainsi qu'il est dit à l'article 16.

L'Assemblée ordinaire a lieu en principe une fois tous les trois ans, sur convocation individuelle du Président, ou par voie de presse, au moins quinze jours à l'avance.

L'Assemblée peut être convoquée extraordinairement, en cas de circonstance exceptionnelle, par le Président, soit de son propre chef, soit sur demande écrite d'un cinquième au moins des membres inscrits, déposés au Secrétariat. En ce dernier cas, la réunion doit avoir lieu dans les trois mois qui suivent le dépôt de la demande au Secrétariat.

Pour toutes les Assemblées, la convocation peut être faite individuellement ou par voie de presse au moins quinze jours à l'avance, elle doit porter indication de l'ordre du jour.

En cas d'urgence, elles peuvent également avoir lieu par voie de presse, et au moins huit jours à l'avance.

ARTICLE 25 – Ordre du jour

En outre des matières portées à l'ordre du jour par le Conseil d'Administration, toute proposition portant la signature de 100 membres représentant au moins 10 fédérations, et déposée au Secrétariat au moins un mois avant la réunion, pourra être soumise à l'Assemblée.

ARTICLE 26 – Travaux de l'Assemblée ordinaire

L'Assemblée ordinaire entend le rapport moral du Président. Elle reçoit éventuellement le compte rendu des travaux d'autres membres du Bureau et le rapport du Trésorier. Elle statue sur leur approbation.

Elle statue souverainement sur toutes les questions relatives au fonctionnement de l'Association, donne toutes autorisations au Conseil d'Administration, au Président et au Trésorier, pour effectuer toutes opérations rentrant dans l'objet de l'Association, et non contraires aux dispositions de la loi du 1^{er} juillet 1901, pour lesquelles les pouvoirs conférés par les présents statuts au Conseil d'Administration, au Président et au Trésorier ne seraient pas suffisants.

Toutes les délibérations de l'Assemblée Générale sont prises à la majorité des membres présents **ou votant par correspondance** (Assemblée générale extraordinaire du 17 novembre 2007).

11

2

8

ARTICLE 27 – Assemblée extraordinaire

L'Assemblée Générale extraordinaire statue toutes les questions urgentes qui lui sont soumises. Elle seule peut apporter toutes les modifications aux statuts, ordonner la prorogation ou la dissolution de l'Association, ou sa fusion avec toutes autres Associations poursuivant un but analogue, ou son affiliation à toute Union d'Associations.

ARTICLE 28 – Registre des délibérations

Les délibérations des Assemblées sont consignées par le Secrétaire sur un registre, et signées par les membres du Conseil d'Administration présents à la délibération. Ces procès-verbaux constatent le nombre de membres présents aux assemblées.

Les délibérations du Conseil d'Administration sont consignées par le Secrétaire sur un registre, et signées par lui et par le Président. Le Secrétaire peut en délivrer des copies qu'il certifie conformes.

ARTICLE 29 – Compte rendu des Assemblées

Les comptes rendus des Assemblées, comprenant les rapports du Secrétaire et du Trésorier, sont envoyés à tous les membres du Comité Central ainsi qu'aux Secrétaires régionaux et départementaux.

ARTICLE 30 – Dissolution de l'Association

En cas de dissolution volontaire ou forcée, l'Assemblée extraordinaire, ou à défaut, le Conseil d'Administration statue sur la dévolution du patrimoine de l'Association, sans pouvoir attribuer aux membres de l'Association autre chose que leurs apports. L'Assemblée extraordinaire ou le Conseil d'Administration désigne les établissements publics ou les établissements privés qui recevront le reliquat de l'actif, après paiement de toutes dettes et charges de l'Association, et de tous les frais de liquidation et un ou plusieurs membres de l'Association, qui seront investis à cet effet de tous les pouvoirs nécessaires.

ARTICLE 31 – Règlement Intérieur

Un règlement intérieur, établi par le Conseil d'Administration et pouvant toujours être modifié par lui, déterminera les conditions de fonctionnement interne de l'Association.

Seul le règlement déterminera les conditions de détail propres à assurer l'exécution des présents statuts, ou les modalités d'accomplissement des opérations constituant l'objet de l'Association.

VA

9

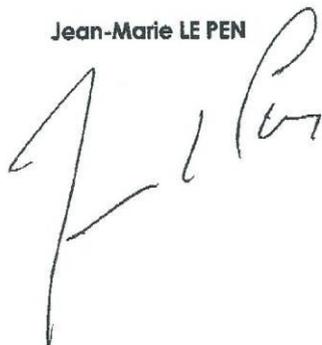
ARTICLE 32 – Formalités légales

Le Président, au nom du Conseil d'Administration, est chargé de remplir toutes les formalités de déclaration, publication, réclamation du récépissé, prescrites par la loi du 1^{er} juillet 1901 et le décret du 16 août 1901, formalités relatives tant à la création de l'Association, qu'aux modifications qui y seraient régulièrement apportées.

Paris,
Le 17 novembre 2007

**Le Président du Front National
Président du Conseil d'Administration**

Jean-Marie LE PEN



Le Secrétaire Général

Louis ALIOT

RÈGLEMENT INTERIEUR du FRONT NATIONAL

A jour au 13 novembre 2007

ARTICLE 1^{er}

En conformité avec l'article 31 des statuts du Front National, le présent Règlement Intérieur, adopté par le Conseil d'Administration le 10 février 1990, modifié par l'Assemblée Générale (Congrès) en sa séance du 29 mars 1997 à Strasbourg, et affiché le même jour, modifié à nouveau par les **Conseils d'Administration des 10 janvier 2000, 9 décembre 2002, 9 juillet, 3 septembre et 13 novembre 2007**, a pour objet de régler les modalités de fonctionnement de l'Association, notamment en ce qui concerne l'organisation des instances responsables.

ARTICLE 2

DU BUREAU POLITIQUE ET DU COMITE CENTRAL.

Il est précisé ou rappelé ce qui suit :

a) Le Bureau Politique correspond au Conseil d'Administration et ne fait qu'un avec lui.

Il comprend au moins un Président, un Secrétaire et un Trésorier. (article 12 des Statuts).

D'autres membres peuvent être nommés, tels que Vice-Présidents, Secrétaire Administratif, Secrétaires adjoints et Trésoriers adjoints.

La nomination du Président et ses pouvoirs sont définis statutairement (articles 6, 8, 10, 11, 12, 14, 16, 19, 22, 24, 26, 28 et 32 des Statuts).

Le Président propose à l'approbation du Comité Central la nomination des membres ci-dessus désignés, ainsi que celle du Secrétaire, qui est de droit Secrétaire Général du mouvement.

Toutes ces nominations sont faites jusqu'au prochain renouvellement du Comité Central.

b) Les membres du Comité Central sont élus par le Congrès National (Assemblée Générale ordinaire), à la majorité des voix des adhérents ou des délégués présents ou régulièrement représentés ou ayant voté par correspondance (Conseil d'administration du 13 novembre 2007).

Leur éligibilité est conditionnée par leur qualité d'adhérent au Front National depuis au moins deux ans, à jour de leur cotisation pour l'année en cours et, pour les élus du mouvement, en conformité avec les engagements financiers établis.

Les contestations relatives aux conditions d'éligibilité seront examinées par le Bureau exécutif du Front national (Conseil d'administration du 9 décembre 2002).

Le nombre de ces membres élus ne doit pas dépasser cent.

Par ailleurs, vingt autres membres peuvent être nommés par le Président du mouvement (article 10 des Statuts).

Le Président peut en outre, convoquer à titre consultatif, tout membre de l'Association, dont le concours serait estimé utile aux travaux inscrits à l'ordre du jour ou, plus généralement, à la bonne marche du mouvement.

ARTICLE 3

DES SECTIONS ET DES FEDERATIONS.

Le Front National a vocation à fonder des sections et des fédérations.

a) Section

Est dite section l'organisation rassemblant l'ensemble des membres du Front National, soit d'un canton, soit d'une commune urbaine importante, soit d'un arrondissement de Paris, et éventuellement de Lyon et de Marseille, soit d'une circonscription législative.

Les sections prennent la dénomination de "Section de ..." (nom du chef-lieu de canton ou de la localité la plus importante, ou de la ville siège d'une section - éventuellement numéro d'arrondissement pour Paris, Lyon et Marseille).

b) Fédération

Est dite fédération l'organisation rassemblant l'ensemble des sections du Front National d'un département.

Les adhérents isolés sont rattachés, soit directement à la fédération, soit à une section de leur choix, proche de leur résidence.

Les fédérations portent le nom de "Fédération Départementale d ..." (nom du département).

Ces fédérations peuvent comporter plusieurs sections.

ARTICLE 4

DE LA DIRECTION DES FEDERATIONS ET DES SECTIONS.

- a) Chaque fédération départementale est dirigée par un Secrétaire Départemental nommé par le Bureau Politique, sur proposition du Secrétaire Général. Il est mis fin à ses fonctions dans les mêmes formes, sans que cette mesure d'ordre purement interne puisse être considérée comme une sanction disciplinaire (art. 22 des Statuts).

Le Secrétaire Départemental est assisté par un Bureau Départemental, dont les membres sont nommés par le Secrétaire Départemental, sauf avis contraire du Secrétaire Général. Il est mis fin à leurs fonctions dans les mêmes formes.

Le Bureau Départemental est composé au moins d'un Secrétaire Administratif Départemental et d'un Trésorier Départemental.

Nommés par le Secrétaire Départemental, des responsables peuvent être adjoints au Bureau Départemental, pour animer et coordonner les diverses activités du Front National dans le cadre du département (Délégués à la presse et à la propagande, Responsable protection et sécurité, etc.).

- b) Chaque section est dirigée par un Secrétaire de section, nommé par le Secrétaire Départemental, après accord du Secrétaire Général.

Le Secrétaire de section est assisté par un Bureau de section, dont les membres sont nommés et renouvelés par le Secrétaire Départemental.

Le Bureau de section se compose, outre le Secrétaire, d'un Secrétaire adjoint ou Administratif.

D'autres responsables, nommés par le Secrétaire de section peuvent être adjoints au Bureau de la section, pour animer et coordonner les diverses activités du Front National, dans le cadre territorial assigné à la section.

Il est mis fin aux fonctions des membres du Bureau départemental, des Secrétaires de section et des membres de leur bureau, ainsi que des responsables nommés par eux, selon la même procédure évoquée au 2^{ème} alinéa du paragraphe a).

ARTICLE 5

DU CONGRES NATIONAL

Le Congrès National correspond statutairement à l'Assemblée Générale.

Ses attributions et ses modalités de fonctionnement sont notamment définies aux articles 10, 11, 12, 16, 17, 18, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31 et 32 des Statuts.

Préalablement à la date fixée pour le Congrès, des instructions sont envoyées à tous les adhérents par le Secrétaire général mentionnant la convocation officielle, les rapports moraux du Président, du Secrétaire Général et du Trésorier, les délais de dépôts des candidatures à la Présidence et au Comité Central, les conditions d'éligibilité, le matériel de vote à utiliser, ainsi que les explications concernant les procédures directes de vote et d'éligibilité.

Les instructions destinées à la préparation du Congrès et à l'élection des membres du Comité Central sont rappelées en Annexes au présent Règlement après consultation du Bureau exécutif (Conseil d'administration du 9 juillet 2007).

ARTICLE 6

DES REGIONS

Le Secrétaire Régional, Animateur de région est nommé par le Bureau Politique sur proposition du Secrétaire Général et révocable selon la même procédure.

Il exerce uniquement des fonctions d'animation politique et de contrôle des activités des fédérations départementales de son ressort - la région ne constituant pas une unité administrative du mouvement.

ARTICLE 7

DU CONSEIL NATIONAL

Le Conseil National constitue l'instance de réflexion et d'orientation du Front National.

Ses membres ont la faculté de faire inscrire une question de leur choix à l'ordre du jour, en informant deux semaines avant le Secrétaire Général.

Par ailleurs, les membres du Conseil Scientifique sont nommés par le Président, après accord des membres du bureau du Conseil d'Administration, et démis selon les mêmes procédures.

ARTICLE 8

DES RESPONSABLES SPECIALISES

Les attributions à tous les niveaux des Secrétaires et Trésoriers pourront faire l'objet d'instructions complémentaires.

Il est souhaitable qu'à tous les niveaux également, des responsabilités particulières soient assumées par des membres qualifiés par leurs aptitudes, leurs compétences ou leur situation.

C'est ainsi que chaque membre du Comité Central peut assumer une responsabilité précise pour l'exercice de laquelle il est habilité à se faire assister par une Commission d'études ad hoc, permanente ou occasionnelle, dont il anime les travaux.

Les fonctions de Secrétaire Régional, Animateur de région, de Secrétaire Départemental ou de section sont compatibles avec celles de membre du Comité Central.

Le règlement des problèmes de sécurité des personnes et des biens du mouvement, est assuré sous l'autorité directe du Président, par une Direction Centrale à l'échelon national, et par les correspondants de cette Direction Centrale aux échelons régionaux et départementaux. Par ailleurs, on pourra nommer dans les départements, des Responsables au recrutement, à l'organisation électorale, à l'action syndicale et professionnelle (dans les diverses catégories), aux jeunes, à la formation politique à la presse-information, aux anciens combattants, etc...

ARTICLE 9

DE PLUSIEURS DISPOSITIONS STATUTAIRES

Il est rappelé :

- a) Que le Conseil d'Administration, son Bureau ou son Président, réputé mandaté à cet effet, se prononcent souverainement sur toutes les demandes d'admission (art. 6 des Statuts). Le Président peut déléguer ses pouvoirs à une Commission de trois membres choisis par lui au sein du Conseil d'Administration ou de son Bureau.
- b) Que l'article 8 des statuts définit les conditions et modalités de perte de la qualité de membre.
- c) Qu'en outre le Bureau ou son Président, réputé mandaté à cet effet, sont habilités à suspendre dans l'heure tout membre ayant gravement manqué à ses obligations avant sa convocation soit devant la Commission de Discipline (art. 13 des Statuts), soit devant le Président ou le(s) membres(s) du Conseil d'Administration désigné(s)

par lui à cet effet. En cas d'extrême urgence et en l'absence du Président, le Vice-Président ou le Secrétaire Général sont également habilités à suspendre l'intéressé dans les conditions précitées.

- d) Que pour la bonne exécution des dispositions de l'article 11 des Statuts, les candidatures à la Présidence du mouvement, présentées par au moins vingt Secrétaires Départementaux, doivent être déposées au Secrétariat **cinquante jours au plus tard** (Conseil d'administration du 3 septembre 2007) avant la date à laquelle est convoquée l'Assemblée.

ARTICLE 10

DES COTISATIONS ANNUELLES.

Les cotisations annuelles sont comptabilisées par les Trésoriers départementaux, qui les adressent chaque quinzaine au minimum au Siège national, accompagnées d'un bordereau récapitulatif.

La répartition entre les fédérations et le Siège est fixée chaque année par le Bureau Politique.

Les renouvellements sont dus à la date anniversaire de l'adhésion, et le recouvrement des sommes correspondantes a lieu au plus tard avant cette date.

ARTICLE 11

LE FRONT NATIONAL DE LA JEUNESSE.

Le Front National de la Jeunesse (F.N.J.) est la branche "jeune" du Front National.

Sa Direction qui dépend du Président, est chargée d'orienter et contrôler les activités des jeunes du mouvement.

Les Responsables départementaux du F.N.J. sont nommés et éventuellement révoqués par le Directeur du F.N.J, et avec l'accord du Secrétaire Départemental.

Ils font partie du Bureau Départemental.

ANNEXE AU REGLEMENT INTERIEUR DU FRONT NATIONAL

**- article 23 des Statuts relatif à la préparation du Congrès du Front National -
(Conseil d'administration du 13 novembre 2007)**

Les élections qui se déroulent lors du congrès sont organisées par une commission nommée et mise en place à cet effet. Les différentes opérations se déroulent sous le contrôle d'un huissier.

I Candidatures au Comité central et à la présidence du mouvement :

Deux mois environ avant le congrès statutaire, les adhérents du FRONT NATIONAL (ceux qui présentent moins d'un an de retard de cotisation) reçoivent par courrier les documents nécessaires pour présenter leur candidature au Comité central et/ou à la présidence du mouvement, ainsi que les instructions sur la procédure à suivre. Une date limite est donnée au retour de leurs candidatures et ils doivent prendre les dispositions nécessaires pour régulariser leur situation le cas échéant. Une information sur les élections, et plus généralement sur le congrès, est également fournie par voie de presse.

II Vote par correspondance :

Un mois avant le congrès, l'ensemble des adhérents (présentant au maximum un an de retard) reçoit les instruments nécessaires au vote par correspondance : deux bulletins de vote (l'un pour l'élection du président du Front national, l'autre pour l'élection des membres du comité central), une enveloppe de retour T pré-affranchie ainsi qu'une enveloppe de confidentialité. Figure aussi une liste de présentation des candidats.

Pour que son vote soit valide, il appartient à chaque électeur de régulariser le cas échéant sa situation.

En ce qui concerne l'élection du président, l'électeur ne peut voter pour plus d'un candidat.

En ce qui concerne le bulletin de vote relatif à l'élection des membres du comité central (constitué de la liste alphabétique des candidats retenus comme éligibles) l'électeur vote en mettant une croix en face du nom de chacun des candidats pour lequel il veut voter. L'électeur ne peut voter que pour 100 candidats au maximum.

14

7

2

L'électeur glisse ses deux bulletins de vote dans l'enveloppe de confidentialité. S'il n'adresse qu'un seul bulletin, un vote blanc est comptabilisé pour le scrutin auquel il n'a pas participé. Puis l'électeur insère cette enveloppe anonyme dans l'enveloppe T pré affranchie.

Il inscrit au dos de cette enveloppe T son numéro d'adhérent en cours de validité. L'inscription obligatoire de ce numéro d'adhérent (toute enveloppe sans numéro est rejetée) permet de contrôler que l'adhérent est à jour de cotisation à la date à laquelle est relevée en dernier lieu la boîte postale ouverte spécialement pour l'opération, date qui constitue aussi la date limite de réception des votes par correspondance. L'inscription de ce numéro permet également de s'assurer que personne ne peut voter deux fois ; cette inscription permet aussi de remplir la liste des votants par correspondance.

Une date limite de dépôt de cette enveloppe T à la poste est donnée à l'adhérent, elle est généralement de 5 jours ouvrables avant la date du Congrès.

III Au congrès :

La veille du premier jour du Congrès, un bureau de vote est établi, comprenant au moins un assesseur par candidat à la présidence. Il est composé d'un nombre impair de personnes.

La veille du premier jour du Congrès, la boîte postale est relevée pour la dernière fois par un huissier. Les enveloppes T sont lues. L'huissier vérifie que les numéros inscrits sur les enveloppes sont bien ceux de votants appartenant au corps électoral ; l'enveloppe provenant d'un adhérent non à jour est éliminée, mais conservée pour contrôle.

Les enveloppes T valides sont alors ouvertes : les enveloppes de confidentialité contenues dans ces enveloppes T et contenant les bulletins de vote sont confiées à la garde de l'huissier.

Le premier jour du Congrès a lieu le vote (pour l'élection du Président du mouvement et pour l'élection des membres du Comité Central) des adhérents à jour de cotisation qui sont présents et qui n'ont pas voté par correspondance. L'adhérent peut se mettre à jour avant de voter. L'électeur ne peut procéder à l'un des deux votes par correspondance et à l'autre sur place. Une pièce d'identité est réclamée pour ce vote des présents ; la présentation de la carte d'adhérent est souhaitable.

De même, le premier jour du Congrès est dépouillé le vote par correspondance recueilli la veille. Ce dépouillement ne peut commencer avant le moment où le vote des présents débute. Les bulletins éliminés sont conservés pour contrôle. Ce dépouillement est effectué par une lecture électronique des bulletins, sous le

W

R

contrôle d'un huissier et du bureau de vote.

Le dépouillement des votes par correspondance et le dépouillement des votes des présents donnent un résultat global et définitif quant à l'élection du président du mouvement et quant à l'élection des membres du Comité Central.

Le résultat est confié au Secrétaire général du mouvement et à l'huissier.

Une liste de contrôle accompagne les différentes opérations de vote (par correspondance et des présents) et de dépouillement. Elle a pour base la liste qui a été établie, sous le contrôle d'un huissier, pour l'envoi par courrier (deux mois avant le congrès) des documents nécessaires à la présentation des candidatures. Elle est toutefois limitée aux adhérents strictement à jour le jour de cet envoi. Mais, y est ajoutée une liste complémentaire d'émargement constituée des adhérents ou nouveaux adhérents qui règlent leur cotisation entre cette date et la fin des opérations de vote (le premier jour du congrès). Les différents exemplaires de cette liste de contrôle sont archivés comme sont archivés les enveloppes T éliminées et les bulletins considérés comme nuls.

Annexe 7 – Grille des mandats électifs des Verts

A - Grille d'évaluation et de limitation des mandats électifs :

Tout(e) adhérent(e) des Verts peut acquérir des responsabilités politiques et les répartir à son gré au sein et en dehors des Verts, jusqu'à la hauteur des seuils fixés par la grille suivante :

Responsabilités "chez les Verts"	Points ▼	Responsabilités "en dehors des Verts"	Points ▼
<input type="checkbox"/> Simple membre d'une instance décisionnelle de niveau infrarégional. <input type="checkbox"/> Commissaire Financier(e).	1	<input type="checkbox"/> Conseiller(e) Municipal(e) d'une ville de moins de 20 000 habitants avec délégation exécutive. <input type="checkbox"/> Conseiller(e) Municipal(e) d'une ville de moins de 100 000 habitants sans délégation exécutive. <input type="checkbox"/> Conseiller(e) d'arrondissement de Paris, Lyon ou Marseille <input type="checkbox"/> Maire adjoint d'une ville de moins de 3500 habitants	1
<input type="checkbox"/> Président(e), Porte-parole, Secrétaire ou Trésorier(e) d'un groupe infrarégional. <input type="checkbox"/> Simple membre d'une instance décisionnelle de niveau régional. <input type="checkbox"/> Responsable d'une Commission Thématique Nationale. <input type="checkbox"/> Président(e) du Conseil Scientifique. <input type="checkbox"/> Membre du Comité Exécutif des Verts Européens.	2	<input type="checkbox"/> Conseiller(e) Municipal(e) d'une ville de plus de 20 000 habitants et de moins de 100 000 habitants avec délégation exécutive. <input type="checkbox"/> Conseiller(e) Municipal d'une ville de plus de 100 000 habitants sans délégation. <input type="checkbox"/> Maire Adjoint(e) d'une ville, ou d'un arrondissement, de plus de 3500 habitants et de moins de 20 000 habitants. <input type="checkbox"/> Maire d'une ville de moins de 3500 habitants <input type="checkbox"/> Maire adjoint d'arrondissement de Paris, de Lyon ou de Marseille	2
<input type="checkbox"/> Président(e), Porte-parole, Secrétaire ou Trésorier(e) Régional(e). <input type="checkbox"/> Membre du CNIR.	3	<input type="checkbox"/> Conseiller(e) Municipal(e) d'une ville de plus de 100 000 habitants, avec délégation exécutive. <input type="checkbox"/> Maire adjoint(e) d'une ville, ou d'un arrondissement, de plus de 20 000 et de moins de 100 000 habitants. <input type="checkbox"/> Maire d'une ville, de moins de 20 000 habitants. <input type="checkbox"/> Conseiller(e) Général(e). <input type="checkbox"/> Conseiller(e) Régional(e). <input type="checkbox"/> Conseiller municipal de Lyon ou de Marseille	3
<input type="checkbox"/> Membre du Conseil Statutaire. <input type="checkbox"/> Membre du Collège Exécutif. (autre que Secrétaire National(e) et Porte-parole national(e))	4	<input type="checkbox"/> Maire adjoint(e) d'une ville de plus de 100 000 habitants. <input type="checkbox"/> Maire d'une ville de plus de 20 000 et de moins de 100 000 habitants. <input type="checkbox"/> Vice Président(e) d'un Conseil Général. <input type="checkbox"/> Vice Président(e) d'un Conseil Régional. <input type="checkbox"/> Conseiller de Paris + Conseiller Général <input type="checkbox"/> Maire adjoint de Lyon ou de Marseille <input type="checkbox"/> Maire d'arrondissement + Conseiller municipal de Lyon ou de Marseille	4
<input type="checkbox"/> Secrétaire National(e). <input type="checkbox"/> Porte-parole National(e).	5	<input type="checkbox"/> Maire d'une ville de plus de 100 000 habitants. <input type="checkbox"/> Président(e) d'un Conseil Général <input type="checkbox"/> Président(e) d'un Conseil Régional. <input type="checkbox"/> Député(e). <input type="checkbox"/> Sénateur(trice). <input type="checkbox"/> Député(e) Européen(ne). <input type="checkbox"/> Maire adjoint de Paris et Conseiller Général <input type="checkbox"/> Maire de Lyon ou de Marseille <input type="checkbox"/> Maire d'arrondissement+ Conseiller Paris + Conseiller général <input type="checkbox"/> Maire de Paris et Conseiller Général	5
			6
TOTAL "Chez les Verts" (Maximum admis : 6 points)		TOTAL "En dehors des Verts" (Maximum admis : 6 points)	

B - Règles d'incompatibilités :

- 1) Outre les incompatibilités prévues par les lois françaises et européennes, nul ne peut à la fois cumuler les mandats et les fonctions qui sont considérées comme incompatibles selon le tableau suivant :

Certaines responsabilités ci-dessous sont incompatibles avec certaines responsabilités ci-contre.	Membre du Collège Exécutif	Membre du CNIR	Membre du Conseil Statutaire	Autre mandat électif interne régional, national ou européen	Mandat électif externe départemental, régional, national ou européen
Membre du Collège Exécutif.		INCOMPATIBLE	INCOMPATIBLE		
Membre du CNIR.	INCOMPATIBLE		INCOMPATIBLE		
Membre du Conseil Statutaire.	INCOMPATIBLE	INCOMPATIBLE			
Commissaire Financier(e).	INCOMPATIBLE		INCOMPATIBLE		
Secrétaire Général d'un Groupe Parlementaire. Secrétaire Général(e) Adjoint(e) d'un Groupe Parlementaire. Directeur(trice) d'un Cabinet Ministériel. Directeur(trice) Adjoint(e) d'un Cabinet Ministériel.	INCOMPATIBLE		INCOMPATIBLE		INCOMPATIBLE
Membre d'uneAssemblée Parlementaire.	INCOMPATIBLE		INCOMPATIBLE		
Ministre. Secrétaire d'État. Commissaire Européen(ne).	INCOMPATIBLE	INCOMPATIBLE	INCOMPATIBLE	INCOMPATIBLE	INCOMPATIBLE
Préfet(e). Sous Préfet(e). Ambassadeur(drice). Consul(e).	INCOMPATIBLE		INCOMPATIBLE	INCOMPATIBLE	INCOMPATIBLE
Membre du Conseil Supérieur de l'Audiovisuel. Membre du Conseil Constitutionnel	INCOMPATIBLE			INCOMPATIBLE	INCOMPATIBLE

- 2) Nul ne peut être salarié(e) d'une structure verte (de niveau infra-régional, régional, national ou européen), et avoir une responsabilité politique dans la même structure.
- 3) Nul ne peut être simultanément responsable de deux exécutifs (Maire, Président de Conseil général ou régional, Président de structure intercommunale à fiscalité propre, Ministre, Secrétaire d'Etat, Commissaire européen)

C - Règles d'interprétation :

les fonctions ne seront prises en compte que si la personne est en exercice sur un poste. Ainsi un préfet sans poste ne sera pas compté comme préfet de même un conseiller d'Etat détaché dans un cabinet ministériel sera pris en compte sur ce dernier poste et non sur son titre de Conseiller d'Etat.

- 1) Un(e) Vice-président(e) ou un(e) Président(e) de communauté de communes ou de syndicat intercommunal, ont respectivement autant de points - dans la grille de limitation de mandats électifs - qu'un(e) maire-adjoint(e) ou un(e) maire d'une commune ayant le même nombre d'habitants que la communauté de communes ou le syndicat intercommunal concerné.
- 2) Quand une personne est obligatoirement membre d'une instance, en sa qualité de membre d'une autre instance, seuls les points attribués à la fonction donnant le chiffre le plus élevé sont pris en compte.
- 3) Dans une instance, les éventuels membres suppléants acquièrent le nombre de points équivalent à la fonction de titulaire, dès lors qu'ils ont exercé au moins une fois cette fonction en remplacement de la personne titulaire.

D - Règles d'arbitrage :

- 1) Le Conseil Statutaire est compétent pour arbitrer, en cas de litige, l'interprétation des présentes règles portant limitation des cumuls des fonctions.
- 2) En cas de dépassement d'un ou plusieurs seuils admis pour le cumul de mandats, la personne concernée a deux mois pour faire savoir, par écrit, au Secrétariat National quelle(s) fonction(s) elle abandonne pour se mettre en conformité avec la règle de limitation des fonctions. Ce délai de deux mois court à partir de la date où est définitivement acquise la désignation à la fonction ayant entraîné le dépassement d'un seuil admis.
- 3) En cas de dépassement d'un ou plusieurs seuils admis pour le cumul de mandats, et dans l'absence d'une régularisation dans les délais par la personne concernée, le Conseil Statutaire,

Annexe 8 – Grille des infractions et sanctions des Verts

PROPOSITION DE MODIFICATIONS DE LA GRILLE DES INFRACTIONS & SANCTIONS

Infraction	Sanction individuelle (gravité croissante)			Sanctions collectives possibles			
		Avertissement	Suspension	Exclusion définitive	Sanction financière	Mise sous tutelle	Dissolution
1) Sincérité de l'adhésion et/ou de l'appartenance : double appartenance, entrisme, double adhésion, usurpation d'identité pour adhésion, adhésion fictive, complicité de ces pratiques	Première infraction	X	X			X	
	Persistance ou récidive		X	X		X	X
2) Exécution des charges et fonctions électives cumul interne et/ou externe, mauvaise exécution délibérée de charge interne, non reversement des cotisations d'élu-es, non respect des statuts...	Première infraction	X			X		
	Persistance ou récidive		X	X	X	X	
3) Comportement en interne contraire aux valeurs des Verts : (violence, injure à un-e Vert-e, diffamation, usage de faux...) non respect des instances, de la démocratie interne, altération de la sincérité des votes ...	Première infraction	X	X			X	
	Persistance ou récidive		X	X		X	X
4) Comportement politique en externe contraire aux valeurs des Verts, aux positions des Verts, à l'image des Verts, individuel en public, actions contre le parti, candidature et expression publique contre le parti...	Première infraction		X	X		X	
	Persistance ou récidive			X		X	X

Appréciation au cas par cas pour :

- la durée pour régulariser la situation
- la suspension des mandats internes
- l'interdiction de mandature/candidature
- durée de la suspension (jusqu'à ?)

Liste des sanctions individuelles

1) Avertissement

Lorsque la personne est sanctionnée d'un avertissement par une décision du CS, cette décision est lue en CNIR, publiée dans les actes nationaux du mouvement (compte-rendu de CNIR, presse Verte nationale), dans les documents d'information édités par l'instance régionale dont dépend la personne avertie, et envoyé aux secrétariats régionaux.

La personne avertie garde ses droits liés au statut de l'adhérent. Toutefois, selon la gravité de l'infraction, et ses conséquences sur le parti, l'avertissement peut être accompagné d'une :

- **Suspension de mandat interne** : le-la suppléant-e ou adjoint-e prend alors sa fonction le temps de la suspension ;
- **Révocation de mandat interne** : la personne avertie perd immédiatement le bénéfice de son élection interne ;
- **Interdiction de mandature** : la personne ne peut postuler à un poste électif interne. Cette interdiction peut être spécifique à un poste particulier, et est limitée à une durée définie dans le temps ;
- **Interdiction d'investiture verte externe** : la personne ne peut recevoir l'investiture des Verts à une candidature externe. Cette interdiction peut concerner un type d'élection ou tout type d'élection, pour une durée définie dans le temps

2) Suspension

La personne sanctionnée est frappée d'une suspension temporaire des Verts pour une durée définie dans le temps. Elle perd temporairement tout droit lié au statut de l'adhérent.

3) Exclusion

La personne sanctionnée est frappée d'une exclusion définitive, selon les procédures légales prévues aux Statuts et à l'Agrément Intérieur. Elle bénéficie néanmoins de la possibilité de redemander son adhésion après un délai d'un an (article IV-20 de l'Agrément intérieur).

Liste des sanctions collectives

Les sanctions sont appliquées chaque fois que possible aux responsables de l'instance plutôt qu'à l'instance elle-même. Toutefois, il subsiste la possibilité de sanctionner une instance par :

1) Sanction financière

Une instance régionale est sanctionnée par une privation partielle ou totale des financements nationaux. Une instance infra-régionale est sanctionnée par une privation partielle ou totale des financements régionaux ou locaux. Cette privation peut être effective pour une durée limitée dans le temps ou permanente, tant qu'une décision mettant fin à l'infraction ne sera pas appliquée par ladite instance.

2) Mise sous tutelle

L'instance est placée sous l'autorité directe de l'instance de l'échelon supérieur, qui devient sa tutrice. Aucune décision ne peut être prise par l'instance placée sous tutelle sans l'accord de l'instance tutrice, qui dispose de tout pouvoir de décision. Cette mise sous tutelle peut être partielle, notamment pour la trésorerie, le secrétariat, l'expression publique, ou totale. Elle peut être effective pour une durée limitée dans le temps ou permanente, tant qu'une décision mettant fin à l'infraction ne sera pas appliquée par ladite instance. Le non-respect de la tutelle entraîne la révocation de l'instance.

3) Dissolution

L'instance est immédiatement dissoute, il s'agit alors de procéder à la réélection de cette instance selon les procédures statutaires. Il peut être procédé à un délai avant la mise en application de cette révocation (date de la réélection), afin d'assurer la permanence du mouvement.

Liste des infractions

On définit une infraction aux règles des Verts définies par les statuts et l'Agrément intérieur lorsqu'il peut être reproché, à un membre ou une instance des Verts, les faits suivants :

1) Sincérité de l'adhésion et/ou de l'appartenance :

double appartenance, entrisme, double adhésion, usurpation d'identité pour adhésion, adhésion fictive, complicité de ces pratiques Conformément à l'article 6.4 des Statuts des Verts, les membres des Verts ne peuvent appartenir à aucune autre organisation politique, ni à toute autre organisation récusée par le CNIR.

Une infraction est constatée lorsqu'un adhérent se révèle être membre d'une autre organisation telle que définie par l'article 6.4 des statuts.

L'infraction est d'autant plus grave que l'adhérent a cherché à la dissimuler au mouvement.

Une infraction est également constatée en cas d'entrisme, à savoir une action coordonnée ou téléguidée de personnes qui n'affichent pas publiquement leurs objectifs.

Tout membre des Verts complice de ces infractions ou de ces dissimulations commet également une infraction.

Conformément au préambule des statuts des Verts, l'adhésion aux Verts est individuelle.

Une infraction est constatée lorsqu'un adhérent adhère plusieurs fois, ou sous plusieurs noms et/ou dans plusieurs régions : l'infraction est qualifiée de double adhésion.

Une infraction est également constatée lorsqu'un adhérent effectue une demande d'adhésion pour le compte d'un autre individu (fausse signature et/ou paiement de cotisation, adhésion fictive), que ce dernier ait ou non connaissance de ce fait.

Enfin, le non-respect de la procédure d'adhésion est considéré comme une infraction.

Tout membre des Verts complice de ces infractions ou de ces dissimulations commet également une infraction.

2) Exécution des charges et fonctions électives

cumul interne et/ou externe, mauvaise exécution délibérée de charge interne, non versement des cotisations d'élu-es, non respect des statuts...

Il y a infraction aux règles des Verts lorsqu'un membre des Verts se rend responsable d'une mauvaise exécution de la charge ou de la fonction qui lui a été confiée au sein d'une instance verte, ou du fait du non-respect de ces charges, notamment de secrétaire, trésorier, porte-parole, membre d'un CAR, du CNIR, du CE ou du CS.

3) Comportement en interne contraire aux valeurs des Verts (violence, harcèlement, injure à un-e Vert-e, diffamation, usage de faux, non respect des instances, de la démocratie interne, altération de la sincérité des votes ...)

Il y a infraction aux règles des Verts lorsqu'un membre des Verts se rend responsable d'une usurpation de poste et de fonction élective interne.

4) Comportement politique en externe contraire aux valeurs des Verts, aux positions des Verts, à l'image des Verts, individuel en public, actions nuisibles au parti, candidature et expression publique contre le parti...

Annexe 9 – Charte du militant Front national

La "charte du militant" formalise les principes fondamentaux qui règlent l'engagement des adhérents au sein du Front National. Partagées par l'ensemble de ses membres, cadres territoriaux, responsables nationaux et élus, ces valeurs visent à dicter une ligne de conduite commune, conforme aux exigences de l'éthique militante et de l'efficacité d'action, afin de servir au mieux l'entreprise collective et l'intérêt national.

L'OBJECTIF DU FRONT NATIONAL : SERVIR LA FRANCE

Le Front National est le parti de la Patrie, du Peuple et des Libertés.

Il a pour vocation de rassembler la Nation Française, de défendre sa souveraineté, de protéger son intégrité et de faire rayonner ses valeurs historiques de civilisation. Agissant dans le respect scrupuleux des principes de liberté et de démocratie, il a fixé les moyens du redressement de la Nation et de sa grandeur dans le rétablissement de l'État, l'application des lois républicaines et l'établissement d'une communauté nationale juste et solidaire, sans distinction de races, de couleurs et de religions.

Le Front National détermine sa ligne de conduite ou ses positions sur les affaires intérieures ou en matière de politique étrangère en fonction du seul intérêt national.

Conscients que la Patrie est dépouillée de sa souveraineté et de ses moyens d'autorité d'une part, qu'elle est contestée dans ses valeurs et sur des portions entières de son territoire d'autre part, les militants du Front National doivent se sentir, en tout lieu et à tout moment, mobilisés au service du redressement national.

À l'initiative et sous le contrôle de ses responsables, l'opportunité de ses actions militantes est subordonnée à l'intérêt électoral ou moral que le Front National peut en retirer. En politique, ce qui n'est pas utile est inutile.

LE RASSEMBLEMENT DE LA NATION

Au sein de l'appareil, le militant doit se considérer, avec ses camarades, comme un soldat politique qui a pour seul souci l'intérêt national, et pour engagement fondamental de servir la France. Tant individuellement que dans le cadre de sa section, le militant travaille à l'implantation locale du Front National, moyen indispensable pour établir un lien direct avec tous nos compatriotes.

Un parti national ayant par essence vocation à rassembler le Peuple, le Front National a vocation à accueillir sans exclusive tous les Français de cœur qui souhaitent mettre leur énergie au service du projet national et du pays.

En son sein comme dans ses relations extérieures, le Front National cultive des valeurs de droiture, d'honnêteté et de franchise. Avec chacun de ses interlocuteurs,

partenaires ou même adversaires, le Front National entend privilégier des relations loyales sans que ce devoir éthique puisse le conduire à renier ses principes politiques ou idéologiques.

UNE COMMUNAUTÉ MILITANTE

Le Front National est une communauté militante au sein de laquelle chacun doit avoir à cœur de servir avec un dévouement désintéressé, en dépassant toutes ambitions personnelles même légitimes.

Chaque adhérent est reçu comme dans une famille dont on respecte les traditions, les règles et principes de fonctionnement. Les membres du Front National se doivent une mutuelle assistance.

Le premier acte militant est de s'acquitter de sa cotisation, et, dans la mesure du possible, d'apporter sa contribution personnelle à l'action du mouvement comme à la réflexion collective.

LE RESPECT DE LA CAMARADERIE MILITANTE ET DU COMPROMIS NATIONAL

La fraternité militante comme l'efficacité imposent à chacun des membres le respect des principes de loyauté et d'intégrité à l'égard de ses camarades, du Front National, de ses dirigeants et de sa ligne politique.

Sont prohibés tous les propos, les attitudes ou les actes qui contreviennent au principe intangible du « compromis national » et au respect absolu des règles de camaraderie militante.

AGIR AVEC UN SENS COLLECTIF

L'engagement au service de la France est exclusif de tout individualisme.

Au sein de sa section, de sa Fédération ou de l'appareil central, chacun doit avoir à cœur de parfaire l'organisation militante, d'optimiser les coûts et d'associer toutes les bonnes volontés et tous les talents disponibles. L'accueil des nouveaux membres, et leur intégration active dans les structures militantes relèvent du devoir de tout militant et à fortiori de tout responsable.

Chacun agit pour l'intérêt collectif. L'effort, la valeur comme les performances individuelles ou collectives sont les seuls critères déterminants dans la désignation des cadres et élus du parti.

Personne, à aucun échelon hiérarchique de l'appareil, est propriétaire de son poste, de son titre, de son mandat ou de sa fonction.

Les militants qui se voient confier la responsabilité d'une fonction territoriale ou

thématique doivent avoir à cœur d'y œuvrer avec dynamisme.

LES ÉLUS SONT D'ABORD DES MILITANTS

Les mandats électifs s'exercent dans le cadre des règles de fonctionnement des groupes politiques « Front National », dans le strict respect des engagements pris auprès des électeurs, et en suivant strictement la discipline de vote. Les mandats s'exercent pour servir et non pour des avantages de représentation, des marques de notabilité déplacée, des honneurs ou des passes droits. Les élus tenus à une éthique irréprochable s'interdiront les voyages de complaisance ou les arrangements même habituels de la classe politique.

En interne, les élus doivent se considérer comme des militants exemplaires. Ils ne peuvent revendiquer aucun privilège particulier, sinon celui d'être les premiers appelés aux actions militantes.

AGIR À TOUT NIVEAU AVEC DISCERNEMENT

Conscient d'incarner l'image du Front National, chaque adhérent veille à ce que ses actions militantes ou personnelles soient conduites conformément à des standards élevés d'honnêteté, d'intégrité et de cohérence politique.

Cette obligation emporte en tout premier lieu le respect absolu des textes législatifs et réglementaires en vigueur, et le refus de tout acte ou propos qui pourraient porter atteinte, même indirectement, à l'honneur ou à la réputation du mouvement national.

L'autorité hiérarchique ne peut être exercée à d'autres fins que celles d'assurer le bon fonctionnement de l'appareil militant ou l'exécution des campagnes. Elle est exercée avec discernement, et ne doit conduire à aucun ordre, instruction, consigne contraires à l'éthique et aux strictes exigences de l'engagement politique.

IL N'EST DE LÉGITIMITÉ QUE CELLE DE L'ACTION MILITANTE

Il n'est d'autre légitimité que celle de l'effort et du résultat.

Les promotions internes, les désignations externes comme le choix des candidats aux élections s'effectuent avec le souci unique de la performance et de l'intérêt du Front National.

Front National - 78, rue des Suisses - 92000 NANTERRE
01 41 20 20 00 • www.frontnational.com

***Annexe 10 – Règlement intérieur pour
l'organisation des primaires de l'UMP à
Paris***

Règlement Intérieur applicable pour l'organisation des primaires à Paris

PREAMBULE

Soucieux de permettre un déroulement équitable et serein de la campagne pour la désignation d'un candidat de l'UMP à Paris, il a été convenu d'établir un Code de Bonne Conduite que les candidats s'engagent à respecter pendant la campagne. Il a pour but de refléter les aspirations des adhérents de l'UMP tendant à une élection démocratique, transparente et loyale.

TITRE I : Le Comité de Contrôle et de Régulation

Article 1 : Rôle du Comité de Contrôle et de Régulation

Afin de permettre l'application effective du Règlement et de garantir un traitement équitable des candidats, un Comité de Contrôle et de Régulation est institué. Ce Comité aura à connaître de toutes les difficultés, demandes ou manquements des candidats aux règles de conduite ci-après édictées.

Il sera institué au plus tard le dimanche 19 juin 2005

Article 2 : Composition du Comité de Contrôle et de Régulation

Il est constitué à part égale de cinq Conseillers de Paris et de cinq Conseillers d'Arrondissement tirés au sort. Un suppléant est également tiré au sort dans chacune des ces catégories d'élus. Aucun arrondissement ne peut être représenté par plus de deux élus. Aucun membre de l'équipe de direction de la fédération ne peut faire partie de ce Collège.

Chaque candidat nomme au Comité un mandataire qui n'a pas le droit de vote. Le Président du comité départemental et le chargé de mission départemental participent sans droit de vote.

Le comité peut faire appel à des experts en tant que de besoin.

Le comité est présidé par le Président de la Commission d'organisation et de contrôle des opérations électorales ou son représentant.

Article 3: Fonctionnement du Comité de Contrôle et de Régulation

Le Comité de Contrôle et de Régulation peut être saisi par les candidats ou par les instances de la Fédération et de l'UMP.

En cas de partage égal des voix des membres du Comité, le représentant de la Commission d'organisation et de contrôle des opérations électorales a voix prépondérante.

Conformément à l'article 32 des Statuts de l'UMP, les décisions prises par le Comité de Contrôle et de Régulation telles des sanctions privant un candidat d'une partie

2

des moyens mis en œuvre à son profit par l'UMP, sont susceptibles d'appel devant la Commission nationale des recours.

Les délibérations du Comité de Contrôle et de Régulation sont confidentielles.

TITRE II : LA FEDERATION

Article 4 : Rôle de la Fédération

La Fédération de Paris est chargée de préparer et d'organiser toutes les opérations matérielles relatives à la désignation du candidat de l'UMP à Paris.

Article 5 : Neutralité de l'Equipe de Direction de la Fédération de Paris

En sa qualité d'autorité organisatrice des élections et afin de conserver sa crédibilité et sa légitimité auprès des candidats, des élus et des adhérents, l'équipe de direction de la Fédération de Paris (le Président de la Fédération, le conseiller politique, les délégués généraux, le chargé de mission, ainsi que le trésorier) s'engage à observer une totale neutralité.

Les autres responsables fédéraux ainsi que les délégués de circonscription s'astreignent dans leurs fonctions de représentants des adhérents à traiter équitablement les candidats.

Article 6 : Propagande

La Fédération de Paris assure aux candidats un égal accès aux moyens de propagande dont elle dispose :

- Droit d'accès et d'utilisation des Fichiers :

Chaque candidat ou son représentant a accès aux fichiers des adhérents (nom, prénom, adresse) au siège de la Fédération à partir de l'ouverture de la campagne. Il leur est strictement interdit, d'une part, de recopier et, d'autre part, d'utiliser ces fichiers à l'extérieur, notamment en raison des règles imposées par la CNIL.

Les mises sous pli doivent être effectuées par les militants désignés par les candidats au siège de la Fédération qui fournit les étiquettes. Le nombre d'envois autorisés et pris en charge par la Fédération est limité à trois pour le 1^{er} tour dans des délais et sous une forme fixés par le Comité. Les candidats ne peuvent pas procéder à des envois supplémentaires, même à leurs frais personnels.

Les documents envoyés aux adhérents sont visés par le Comité de Contrôle et de Régulation et répondent aux règles que celui-ci aura adoptées.

En plus de l'application des règles statutaires régissant les adhésions, la validité des nouvelles adhésions est contrôlée par le Comité de Contrôle et de Régulation.

La date limite d'adhésion ou de réadhésion pour la participation à l'élection est fixée au 31 décembre 2005 à minuit.

La liste électorale est arrêtée au plus tard le 15 janvier 2006. La Fédération fournit la liste d'émargement aux Présidents des Bureaux de vote à l'ouverture du scrutin. Cette liste est confidentielle ; elle fait en outre apparaître les adhérents s'étant exprimés par vote électronique.

2

- Le site Internet :

Un site Internet, dédié, géré par la Fédération de Paris, est mis équitablement à la disposition des candidats afin d'informer les internautes du déroulement de la campagne.

Chaque candidat peut adresser 3 messages E-mail par l'intermédiaire de la Fédération durant la campagne aux adhérents qui ont donné leur adresse E-mail.

Article 7 : Limitation des moyens

Il est rappelé que les candidats ne peuvent pas employer pour leur campagne les moyens de la Mairie de Paris, des Mairies d'arrondissement mais aussi des Groupes politiques.

TITRE III: LA CAMPAGNE :

Article 8 : Candidatures

Toute candidature est soumise à une obligation de parrainage.

Chaque candidat doit cumulativement recueillir le parrainage de 10 élus (parmi les Conseillers de Paris, les Conseillers d'arrondissement, les Parlementaires et les membres du Parlement Européen élus à Paris, et les Conseillers régionaux parisiens d'Ile de France) et de 100 militants répartis dans 10 circonscriptions. Les parrainages sont recueillis entre le lundi 20 juin et le lundi 12 septembre 2005 inclus, après qu'un appel de candidature assorti d'un formulaire de parrainage ait été adressé aux adhérents.

Nul élu ou adhérent ne peut donner sa signature à plus d'un candidat. A défaut, le parrainage le plus récent fait foi. Les parrainages ne peuvent émaner que d'adhérents à jour de cotisation au vendredi 1^{er} juillet 2005¹.

En qualité de dépositaire, le Comité de Contrôle et de Régulation est chargé du recueil des candidatures et des parrainages et en assure la confidentialité. Il vérifie leur validité.

L'acte de candidature, accompagné des parrainages, est transmis au Comité au plus tard le lundi 12 septembre 2005 minuit, le cachet de la Poste faisant foi.

Le Comité de Contrôle et de Régulation arrête la liste officielle des candidats.

Article 9 : Durée de la campagne officielle

L'ouverture de la campagne officielle est fixée au lundi 19 septembre 2005 pour le 1^{er} tour. Elle prend fin la veille du scrutin à minuit. Pour le second tour, l'ouverture est fixée au lundi 27 février 2006 ; la campagne prend fin la veille du scrutin à minuit. Pendant la campagne officielle, les moyens de la Fédération et de l'UMP sont mis à

¹ Suivant la décision du Comité de Contrôle et de Régulation en date du mercredi 25 mai 2005, la date limite d'adhésion a été fixée au vendredi 1^{er} juillet 2005 et non plus au lundi 20 juin 2005.

4

la disposition des candidats selon les modalités arrêtées ci-dessus, et avec l'objectif d'une égalité stricte entre les candidats.

Article 10 : Réunions avec les candidats

La Fédération, en liaison avec le Comité de Contrôle et de Régulation, organise plusieurs grandes réunions rassemblant les adhérents par groupe d'arrondissements en présence des candidats.

Les candidats disposent d'un égal temps de parole, déterminé par le Comité de Contrôle et de Régulation. Les candidats présentent leurs programmes et ouvrent une discussion avec l'assistance, selon des modalités définies par le Comité de Contrôle et de Régulation.

La Fédération de Paris prend en charge l'organisation de ces réunions.

Dans l'hypothèse d'un second tour, la Fédération de Paris organise une réunion contradictoire entre les deux candidats restant en lice. Afin de garantir un débat équitable, son animation est confiée à un professionnel (journaliste, etc...).

Article 11 : Professions de foi

Dans le cadre de sa mission, la Fédération de Paris assure l'envoi de professions de foi, une par tour de scrutin.

TITRE IV : DEROULEMENT DES OPERATIONS DE VOTE

Article 12 : Date de l'élection

L'élection se déroule le samedi 25 février 2006 de 9 heures à 18 heures.

Dans l'hypothèse d'un second tour, l'élection se déroule le samedi 4 mars 2006 de 9 heures à 18 heures.

Article 13 : Mode de scrutin

Le mode de scrutin retenu est le scrutin uninominal majoritaire à deux tours. Dans ce cadre, est élu au premier tour le candidat arrivé en tête avec au moins 50 % des suffrages exprimés. A défaut, les deux candidats arrivés en tête à l'issue du premier tour sont admis à concourir au second tour.

Le système de scrutin adopté est mixte, par vote électronique et vote manuel.

Un site Internet consacré à l'élection est créé.

Article 14 : Opérations électorales

A l'instar de toutes les autres élections internes de l'UMP, la Fédération de Paris de l'UMP est en charge des opérations électorales avec ouverture d'un bureau de vote par Circonscription.

4

Sous l'autorité du Comité de Contrôle et de Régulation, les règles habituelles aux élections internes seront appliquées.

Article 15 : Délégués des candidats et assesseurs

Chaque candidat peut désigner dans chaque bureau de vote un délégué habilité à contrôler toutes les opérations de vote, de dépouillement des bulletins et de décompte des voix.

Ce délégué peut exiger l'inscription au procès-verbal de toute observation, protestation ou contestation relative auxdites opérations.

Chaque candidat peut également désigner des assesseurs titulaires et suppléants.

Article 16 : Représentants de la Fédération dans les bureaux de vote

Les Présidents et leurs suppléants sont nommés par la Fédération de Paris sur proposition des Délégués de Circonscription, et validés par le Comité de contrôle.

La Fédération de Paris désigne des délégués chargés de la représenter dans les bureaux de vote. Ils veillent, sous la responsabilité du Comité de contrôle et de régulation, à la régularité de la composition du bureau de vote ainsi qu'à celles des opérations de vote, de dépouillement des bulletins et de dénombrement des suffrages. A l'issue du dépouillement, ils transmettent les résultats à la Fédération.

TITRE V : DISPOSITIONS FINALES

Article 17 : Engagement des candidats

Tous les candidats s'engagent à ne pas tenir de propos mettant en péril l'unité de l'Union, ainsi qu'à respecter le présent règlement.

Ils s'engagent en outre à signer un communiqué appelant les adhérents à se rassembler derrière le candidat élu et à faire campagne avec lui.

Article 18 : Interprétation

En cas de difficulté d'interprétation, le présent Règlement doit être interprété à la lumière des Statuts et du Règlement intérieur de l'UMP et sous la responsabilité des instances compétentes de l'UMP.

***Annexe 11 – Code électoral des primaires
citoyennes 9-16 octobre 2011***

Comité national d'organisation des Primaires



Code électoral des Primaires citoyennes

Les 9 et 16 octobre 2011

Déroulement des opérations électorales lors des Primaires citoyennes des 9 et 16 octobre 2011, pour désigner le ou la candidate du Parti socialiste et du Parti radical de Gauche à l'élection présidentielle

Ce code électoral des Primaires précise les mesures à prendre pour l'organisation des bureaux de vote, les opérations de vote et de dépouillement, ainsi que l'établissement des procès-verbaux, la proclamation et la communication des résultats.

Par dérogation, les dates du vote pour les Primaires citoyennes en Guadeloupe, Guyane, Martinique, à Saint-Barthélemy, Saint-Martin, Saint-Pierre-et-Miquelon, en Polynésie française ainsi que pour les Français à l'étranger résidant sur le continent américain, sont fixées au 8 octobre 2011 pour le 1^{er} tour et au 15 octobre 2011 pour le 2^{ème} tour.

1. ORGANISATION DES BUREAUX DE VOTE	4
1.1. Périmètre des bureaux de vote	4
1.2. Constitution de la liste d'émargement	4
1.3. Agencement matériel des lieux de vote	5
1.3.1. <i>Accessibilité des locaux</i>	
1.3.2. <i>Table de vote</i>	
1.3.3. <i>Table de décharge</i>	
1.3.4. <i>Information des membres du bureau et des électeurs</i>	
1.3.5. <i>Isoloirs</i>	
1.3.6. <i>Tables de dépouillement</i>	
1.3.7. <i>Affiches</i>	
1.4. Constitution des bureaux de vote	7
1.4.1. <i>Présidence des bureaux de vote</i>	
1.4.2. <i>Principes applicables à la désignation des assesseurs</i>	
1.4.3. <i>Dispositions communes à la désignation des assesseurs et suppléants</i>	
1.5. Délégués des candidats	8
1.6. Qualité d'électeur	8
2. OPÉRATIONS DE VOTE	10
2.1. Ouverture du scrutin	10
2.2. Réception des votes	11
2.3. Vote des personnes en situation de handicap	13
2.4. Clôture du scrutin	13
2.5. Police de l'assemblée	14
3. COMMISSIONS DE CONTRÔLE DES OPÉRATIONS DE VOTE	15
3.1. CDOP	15
3.1.1. <i>Sa mise en place</i>	
3.1.2. <i>Son rôle</i>	
3.2. La Commission départementale de recensement des votes	15
3.2.1. <i>Sa mise en place</i>	
3.2.2. <i>Son rôle</i>	
3.3. La Haute Autorité	16
3.4. Interventions des membres des commissions	16
4. DÉPOUILLEMENT DES VOTES	17
4.1. Désignation des scrutateurs	17
4.2. Dénombrement des émargements	17
4.3. Dénombrement des enveloppes et des bulletins trouvés dans l'urne	18
4.4. Lecture et pointage des bulletins	18
4.5. Validité des bulletins	19
4.6. Détermination des suffrages exprimés	19
4.7. Nombre des suffrages obtenus par chaque candidat	20
5. PROCÈS-VERBAL DES OPÉRATIONS ÉLECTORALES	21
5.1. Établissement du procès-verbal	21
5.2. Proclamation des résultats	22
6. TRANSMISSION DU PROCÈS-VERBAL ET DES RÉSULTATS	23
6.1. Documents à joindre à l'exemplaire du procès-verbal à transmettre	23
6.2. Transmission immédiate des résultats	23
7. LES LISTES D'ÉMARGEMENT	25
8. LES LISTES DES COORDONNÉES	26
9. GESTION DES FONDS	27
10. DÉROULEMENT DES OPÉRATIONS DE VOTE DES FRANÇAIS À L'ÉTRANGER	28
ANNEXES	30

1. Organisation des bureaux de vote

1.1. PÉRIMÈTRE DES BUREAUX DE VOTE

Chaque bureau de vote des Primaires regroupe plusieurs bureaux de vote républicains.

Chaque bureau de vote dispose, pour les périmètres couverts par lui-même, de la liste électorale.

Les bureaux de vote Primaires ont été établis sous l'autorité des Comités départementaux d'organisation des Primaires.

Les lieux de vote étant modifiés pour l'organisation des Primaires, les électeurs sont informés des lieux de vote fixés par les CDOP par une communication appropriée, notamment par la mise en ligne d'un site spécial (lesprimairescitoyennes.fr). Une affiche précisant le nom et l'adresse des bureaux de vote républicains rattachés au bureau de vote Primaires est apposée devant le lieu de vote.

1.2. CONSTITUTION DE LA LISTE D'ÉMARGEMENT

La liste d'émargement d'un bureau de vote des Primaires est constituée par les listes électorales des bureaux de vote républicains qui lui sont rattachés et une liste complémentaire reproduite en fin de liste, comprenant les électeurs ne pouvant

être inscrits sur les listes électorales de la République à la date de clôture de ces listes (28 février 2011) et qui se sont préinscrits pour voter aux Primaires, à savoir les adhérents mineurs de plus de 16 ans et étrangers des partis co-organisateurs des Primaires ainsi que les mineurs qui auront 18 ans entre le 1^{er} mars 2011 et la veille du 1^{er} tour de l'élection présidentielle, soit le 21 avril 2012. Les listes sont certifiées par le CNOP et transmises par le CDOP aux présidents de bureaux de vote. Aucune autre liste n'est utilisable pour le vote. Aucun nom ne peut être ajouté sur cette liste.

Conformément à la loi « Informatique et Libertés », chaque électeur peut accéder aux informations qui le concernent et exercer ses droits de rectification et d'opposition en s'adressant au Parti socialiste avant le jour du vote selon les dispositions précisées sur le site lesprimairescitoyennes.fr. Le jour du vote, le président du bureau de vote, et lui seul, peut procéder à la radiation manuscrite d'un électeur sur présentation par l'électeur du formulaire de désinscription téléchargé sur le site lesprimairescitoyennes.fr et renseigné ainsi que la pièce justificative demandée (photocopie de la pièce d'identité).

Dans un bureau de vote Primaires, la liste d'émargement est reproduite à la table de décharge et sert de recensement de l'engagement de reconnaissance

dans les valeurs de la Gauche et du paiement d'un euro au minimum. Elle comporte : le n° d'ordre attribué à chaque électeur, le nom, le prénom, la date de naissance et/ou l'adresse de résidence, la case d'émargement correspondant à l'engagement de reconnaissance dans les valeurs de la Gauche et au paiement de la contribution.

La liste d'émargement pour la liste complémentaire comprend la mention de la pièce d'identité déclarée au moment de la préinscription en lieu et place de l'adresse de l'électeur.

La liste d'émargement de la table de décharge servira pour les deux tours.

Au deuxième tour, il n'y a pas de nouvel émargement sur la liste d'émargement de la table de décharge mais les assesseurs doivent vérifier l'identité des électeurs et leur présence sur la liste.

Au deuxième tour, si l'électeur a déjà participé financièrement en venant voter au premier tour, la contribution est facultative. L'assesseur peut toutefois l'inviter à contribuer une nouvelle fois.

Afin d'éviter l'apparition de files d'attente à la table de décharge, la liste d'émargement est scindée alphabétiquement en deux.

La liste d'émargement de la table de décharge reproduit l'engagement de reconnaissance dans les valeurs de la Gauche; elle indique sur chacune de ses pages la mention suivante : « *Ma signature sur cette liste d'émargement vaut engagement de reconnaissance dans les valeurs de la Gauche dont j'ai pris connaissance et confirmation de ma contribution aux frais d'organisation des Primaires* ».

À la table de vote est reproduite la liste d'émargement comportant le numéro

d'ordre attribué à chaque électeur, le nom, le prénom, la date de naissance et/ou l'adresse de résidence et les cases d'émargement certifiant le vote. Devant l'assesseur se trouve aussi un cahier de recueil des coordonnées que l'électeur est invité à laisser, au moyen du stylo numérique, son numéro d'ordre, son nom, son adresse électronique et son numéro de téléphone portable afin qu'il puisse être informé des actions entreprises par le Parti socialiste dans le cadre des campagnes électorales de 2012. Dans la mesure du possible, un quatrième assesseur est préposé à la tenue de ce cahier de recueil des coordonnées.

1.3. AGÈNCIEMENT MATÉRIEL DES LIEUX DE VOTE

Les bureaux de vote doivent respecter le principe de neutralité. Tout affichage ou diffusion de messages politiques de nature à perturber le bon déroulement des opérations électorales est proscrit.

1.3.1. Accessibilité des locaux

Les membres du bureau doivent réaliser, dans la mesure du possible, des aménagements provisoires des locaux de vote afin que les personnes en situation de handicap, notamment celles qui ont des difficultés à se déplacer, puissent y pénétrer et y circuler de façon autonome.

Sur le site des Primaires, l'accessibilité des salles aux personnes à mobilité réduite sera mentionnée. Dans le cas contraire, ces personnes pourront demander l'assistance des assesseurs.

1.3.2. Table de vote

La table de vote derrière laquelle siègent les membres du bureau ne doit pas être masquée à la vue du public. Sur cette table sont déposés :

- une urne transparente, munie de deux serrures ou cadenas dissemblables ;
- le procès-verbal des opérations électorales en double exemplaire, du modèle fourni par le CNOP ;
- la liste d'émargement qui comporte le numéro d'ordre d'inscription, le nom, le prénom, la date de naissance et/ou l'adresse de résidence, la case d'émargement correspondant au 1^{er} tour, la case d'émargement correspondant au 2^{ème} tour ;
- le cahier de recueil des coordonnées électroniques et téléphoniques ;
- le stylo numérique servant à remplir le cahier de recueil des coordonnées et le procès-verbal.

1.3.3. Table de décharge

Sur la table de décharge sont déposés :

- une caisse pour recevoir le paiement anonyme de la participation aux frais d'organisation des Primaires citoyennes, placée entre les deux assesseurs ;
- la liste d'émargement qui comporte le numéro d'ordre d'inscription, le nom, le prénom, la date de naissance et/ou l'adresse de résidence, la case d'émargement correspondant à l'acceptation des valeurs de la Gauche et au paiement de la contribution ;
- deux carnets de tickets à souche pour inscrire le numéro d'ordre de l'électeur figurant sur la liste d'émargement ;

- les enveloppes électorales ;
- les bulletins de vote pour chaque candidat.

Les bulletins ainsi que les enveloppes électorales seront réalisés et transmis par le CNOP aux CDOP pour distribution aux présidents de bureaux de vote.

Le format des bulletins de vote nominatifs est - ¼ A5 - (75 x 105).

Conformément à l'usage, les bulletins de vote des différents candidats sont disposés sur la table de décharge dans l'ordre spécifié par la Haute Autorité, suite à un tirage au sort, et dans le sens de la circulation de l'électeur.

1.3.4. Information des membres du bureau et des électeurs

Pour assurer un bon déroulement des opérations électorales, doivent par ailleurs être tenus à la disposition des membres du bureau et des électeurs qui en font la demande :

- le présent code électoral sur le déroulement des opérations électorales des Primaires citoyennes ;
- la liste des candidats ;
- une liste comprenant les noms du président du bureau de vote et de son suppléant éventuel, ainsi que ceux des assesseurs et, éventuellement, de leurs suppléants ;
- la liste des délégués désignés par les candidats pour contrôler les opérations électorales ;
- le procès-verbal, posé derrière le président du bureau de vote.

1.3.5. Isoloirs

Chaque bureau de vote doit comporter des isoloirs qui sont placés de façon à ne pas dissimuler au public les opérations électorales.

Les membres du bureaux de vote veilleront, dans la mesure du possible, à ce que le bureau soit équipé d'au moins un isolement suffisamment large pour permettre l'accès des personnes en fauteuil roulant.

1.3.6. Tables de dépouillement

Elles sont disposées de telle sorte que les électeurs et les assesseurs puissent circuler autour.

1.3.7. Affiches

Doivent être affichés dans chaque bureau de vote sous forme de trois affiches :

- les cas de nullité des bulletins de vote et les pièces d'identité valables pour participer au scrutin ;
- le schéma de déroulement des opérations de vote spécifiques aux Primaires ;
- l'engagement de reconnaissance dans les valeurs de la Gauche ;
- les règles de la participation financière au scrutin des Primaires citoyennes ;
- le texte faisant référence aux engagements pris auprès de la Commission nationale informatique et libertés (Cnil).

Les affiches sont incluses dans le kit transmis au président du bureau de vote par le CDOP.

Des tracts reprenant le déroulement des opérations de vote et le texte de reconnaissance de l'engagement dans les valeurs de la Gauche seront également mis à disposition des électeurs à l'entrée des bureaux de vote.

1.4. CONSTITUTION DES BUREAUX DE VOTE

Chaque bureau de vote est composé d'un président et d'au moins trois assesseurs. Un quatrième assesseur préposé à la collecte des coordonnées est fortement conseillé.

Le président titulaire et les assesseurs titulaires d'un bureau de vote ne peuvent exercer les fonctions de membre titulaire ou suppléant d'un autre bureau de vote.

La composition du bureau demeure inchangée durant le scrutin. Il n'est pas indispensable que tous les membres du bureau siègent en permanence mais, outre le président ou son suppléant ou, à défaut, le plus âgé des assesseurs, au moins un assesseur doit être présent en permanence.

Le bureau du bureau de vote est composé du président et de trois assesseurs. De manière exceptionnelle, le bureau de vote peut ouvrir avec un président et deux assesseurs et dans ce cas le bureau du bureau de vote sera exceptionnellement composé de ces trois membres.

1.4.1. Présidence des bureaux de vote

Les bureaux de vote sont présidés par une personne désignée par le CDOP.

Le président peut être remplacé par un suppléant désigné par le CDOP qui, en cas de défaillance du président le jour du vote, le remplacera et exercera toutes ses attributions. À défaut de suppléant, le président est remplacé par le plus âgé des assesseurs.

Le CDOP doit s'assurer en temps utile que chaque bureau de vote sera pourvu d'un président. Il est recommandé aux CDOP de

prévoir une liste de présidents de bureau de vote de réserve afin de pallier l'absence exceptionnelle d'un président à l'ouverture du scrutin.

1.4.2. Principes applicables à la désignation des assesseurs

Les CDOP nomment au moins trois assesseurs pour chaque bureau de vote.

Le jour du scrutin, si, pour une cause quelconque, le nombre d'assesseurs en fonction se trouve être inférieur à deux, les assesseurs manquants sont pris, jusqu'à concurrence de ce chiffre, parmi les électeurs présents sachant lire et écrire le français, selon l'ordre de priorité suivant : l'électeur le plus âgé s'il manque un assesseur, le plus âgé et le plus jeune s'il en manque deux.

1.4.3. Dispositions communes à la désignation des assesseurs et suppléants

Les nom et prénom des assesseurs et suppléants désignés par le CDOP, l'indication du bureau de vote auquel ils sont affectés, sont notifiés dans le système d'information des Primaires au plus tard le 30 août 2011.

La liste comprenant les noms du président du bureau de vote et, éventuellement, de son suppléant, des assesseurs et, éventuellement, de leurs suppléants ainsi que la liste des délégués désignés par les candidats pour contrôler les opérations électorales sont remises par le CDOP au président de chaque bureau de vote intéressé, avant l'ouverture du scrutin.

Sauf indication contraire, ces désignations sont valables pour les premier et second tours.

8

1.5. DÉLÉGUÉS DES CANDIDATS

Chaque candidat a le droit d'exiger la présence permanente, dans chaque bureau de vote, d'un délégué habilité à contrôler toutes les opérations de vote, de dépouillement des bulletins et de décompte des voix. Ce délégué peut exiger l'inscription au procès-verbal de toute observation ou réclamation relative à ces opérations, avant ou après la proclamation des résultats du scrutin.

La désignation de délégués n'est pas une obligation, mais une faculté offerte aux candidats. Il leur est loisible de désigner un même délégué pour plusieurs bureaux de vote.

Un assesseur titulaire ou suppléant peut être délégué dans le même bureau.

Les nom et prénom des délégués désignés par les candidats, ainsi que l'indication du bureau de vote auquel ils sont affectés, sont notifiés dans le système d'information des Primaires au plus tard le 30 août 2011.

La désignation des délégués est valable pour les premier et second tours.

1.6. QUALITÉ D'ÉLECTEUR

Le code électoral exige que le président du bureau de vote et les scrutateurs aient la qualité d'électeur. Cette qualité d'électeur est appréciée pour les Primaires citoyennes de la manière suivante :

- tous les Français inscrits sur les listes électorales avant le 31 décembre 2010 acceptant l'engagement de reconnaissance dans les valeurs de

la Gauche et contribuant aux frais d'organisation des Primaires.

- les adhérents mineurs et étrangers des partis co-organiseurs des Primaires ainsi que les mineurs qui auront 18 ans entre le 1^{er} mars 2011 et la veille du 1^{er} tour de la présidentielle qui se sont préinscrits pour le vote et qui justifient de leur identité en présentant la pièce d'identité déclarée au moment de la préinscription et la pièce justificative exigée en fonction de leur statut (carte d'adhésion pour les adhérents mineurs et étrangers).

2. Opérations de vote

Elles s'effectuent sous la direction et le contrôle des membres du bureau de vote, ainsi que sous le contrôle des électeurs et des délégués des candidats.

Le bureau est constitué du président du bureau de vote et des assesseurs. Le bureau se prononce à la majorité et par décision motivée sur toute difficulté relative aux opérations électorales. Tout membre du bureau conserve la liberté d'inscrire toute observation, à tout moment, sur le procès-verbal.

2.1. OUVERTURE DU SCRUTIN

Pour ouvrir un bureau de vote des Primaires le jour du scrutin, il faudra la présence d'au moins trois personnes : le président, un assesseur à la table de décharge et un assesseur à la table de vote. Au préalable, le bureau constate que le nombre d'enveloppes déposées sur les tables de décharge est égal à 500.

Le scrutin est ouvert à 9 heures du matin.

Le président du bureau constate publiquement l'heure d'ouverture, qui doit être mentionnée au procès-verbal. Il procède ensuite à l'ouverture de l'urne et constate, devant les électeurs et les

délégués présents, qu'elle ne contient aucun bulletin ni enveloppe. Il referme alors l'urne, conserve une des deux clefs et remet l'autre **à un assesseur tiré au sort parmi l'ensemble des assesseurs.**

Il est ensuite procédé à la répartition des tâches incombant aux assesseurs : le contrôle des émargements.

Les assesseurs à la table de décharge seront responsables d'une moitié chacun de la liste d'émargement scindée en deux et classée de manière alphabétique. Chaque assesseur à la table de décharge se charge de la vérification de l'identité, de la présence sur la liste électorale, de l'encaissement de la contribution en demandant à l'électeur de verser au moins un euro dans la caisse, de l'émargement valant engagement de reconnaissance dans les valeurs de la Gauche, de la remise du ticket en y inscrivant le numéro d'ordre, de l'enveloppe et de proposer les bulletins. L'électeur doit prendre au moins deux bulletins, sauf s'il a imprimé ses propres bulletins téléchargés sur le site lesprimairescitoyennes.fr

Le président du bureau de vote à la table de vote vérifie l'inscription sur la liste électorale sur présentation du ticket comportant le n° d'ordre d'inscription sur la liste électorale et l'assesseur à la table de vote s'occupe de l'émargement et d'inviter l'électeur à laisser ses coordonnées.

Ces dispositions n'obligent pas l'assesseur, à qui une tâche serait ainsi confiée, à demeurer présent pendant tout le scrutin. Les suppléants exercent, en effet, les prérogatives des assesseurs lorsqu'ils les remplacent. De plus, une même tâche peut être successivement confiée à plusieurs assesseurs, pourvu que les règles de dévolution soient respectées. Cette dévolution peut ainsi être opérée d'abord pour le matin, ensuite pour l'après-midi.

Les votes commencent à être recueillis aussitôt après.

2.2. RÉCEPTION DES VOTES

Aucun vote par procuration n'est recevable pour les deux tours du scrutin. Seuls peuvent prendre part au vote :

- Les électeurs inscrits sur la liste électorale et la liste complémentaire du bureau de vote des Primaires citoyennes.

Il est rappelé que les électeurs ayant déménagé depuis le 31/12/2010 ne peuvent voter que dans le bureau de vote Primaires citoyennes auquel est rattaché leur bureau de vote républicain d'origine.

Les listes d'émargement sont valables pour les deux tours des Primaires citoyennes.

Les opérations à accomplir par chaque électeur se déroulent obligatoirement dans l'ordre suivant :

À l'entrée du bureau de vote, autant que possible, une personne sera chargée d'informer les électeurs sur les procédures de vote spécifiques aux Primaires : signer l'engagement de reconnaissance dans les

valeurs de la Gauche et s'acquitter d'une participation aux frais d'organisation d'un euro minimum.

a) L'électeur se présente devant la table de décharge, qui se trouve, dans la mesure du possible, près de l'entrée de la salle de vote et où sont disposés les bulletins de vote. Après avoir fait la preuve de son droit à voter par la présentation de la pièce d'identité acceptée pour le vote, il procède au versement de sa contribution aux frais d'organisation en glissant lui-même sa contribution.

L'électeur signe ensuite la liste d'émargement valant engagement de reconnaissance dans les valeurs de la Gauche et paiement de la contribution d'un euro minimum.

Au deuxième tour, il n'y aura pas de nouvel émargement pour un électeur ayant voté au premier tour, mais il est demandé aux assesseurs de vérifier l'identité et la présence de l'électeur sur la liste d'émargement ainsi que l'émargement de celui-ci au premier tour. L'assesseur invitera par ailleurs l'électeur ayant déjà voté au premier tour à renouveler sa contribution aux frais d'organisation du vote.

L'assesseur lui remettra un ticket avec le numéro d'ordre d'inscription sur la liste qu'il remplira à la main, puis lui remettra l'enveloppe électorale.

L'électeur prend les bulletins d'au moins deux candidats afin de préserver le secret du vote. Il peut également ne prendre aucun bulletin et utiliser l'un des bulletins qu'il aura téléchargé sur le site lesprimairescitoyennes.fr.

La liste d'émargement doit être refermée entre deux opérations de vote.

b) Sans quitter la salle du scrutin, l'électeur se rend obligatoirement dans l'isoloir pour introduire dans l'enveloppe électorale le bulletin de son choix.

Les bulletins portant des signes extérieurs de reconnaissance étant nuls, le président du bureau de vote peut refuser le suffrage d'un électeur qui a révélé le sens de son vote ou l'obliger à passer par l'isoloir afin de rétablir le caractère secret du vote.

c) Il se présente ensuite à la table de vote où siègent le président du bureau de vote et un assesseur.

Avant que l'électeur ne soit admis à voter, il remet au président du bureau de vote le ticket justifiant du paiement et de la signature de l'engagement de reconnaissance dans les valeurs de la Gauche et comportant le n° d'ordre permettant à l'assesseur de retrouver très rapidement l'électeur sur la liste électorale. L'électeur conserve ce ticket qui sera la preuve de sa participation au processus des Primaires.

d) L'électeur fait constater par le président, qui ne doit pas lui-même toucher l'enveloppe électorale, qu'il n'est porteur que d'une seule enveloppe, puis il introduit lui-même cette enveloppe dans l'urne.

e) Il se présente devant l'assesseur (ou son suppléant) chargé du contrôle des émargements, afin d'apposer personnellement sa signature, à l'encre, en face de son nom sur la liste d'émargement. Un émargement au stylo à bille est considéré comme effectué à l'encre. La liste d'émargement doit être refermée entre deux opérations de vote.

f) L'assesseur invite enfin l'électeur à laisser ses coordonnées sur la liste dédiée avec le stylo numérique afin qu'il puisse être informé des actions entreprises par le Parti socialiste dans le cadre des campagnes électorales de 2012.

Afin de faciliter l'accomplissement de cette formalité par l'électeur et pour ne pas ralentir les opérations de vote, l'assesseur (ou son suppléant) chargé du contrôle des émargements doit être installé au bout de la table de vote de façon à pouvoir présenter, avec un minimum de déplacements, la liste d'émargement face à l'électeur.

Si un électeur, après avoir voté, refuse d'apposer sa signature sur la liste d'émargement alors qu'il est en état de le faire, la liste est émargée en regard du nom de l'intéressé par l'assesseur chargé du contrôle des émargements et mention est portée, au procès-verbal des opérations de vote, des noms des électeurs pour lesquels il a dû être ainsi procédé.

Sous cette réserve, la signature de la liste d'émargement par l'électeur lui-même constitue une formalité substantielle. L'inobservation de cette disposition par les électeurs, même en l'absence de fraude, et quel qu'ait été l'écart de voix séparant les candidats, entraînera l'annulation des résultats du bureau de vote des Primaires citoyennes dans lequel s'est produit cet incident.

La signature par erreur d'un électeur en face du nom d'un autre électeur n'empêche pas ce dernier de voter régulièrement et n'entache pas de nullité le vote du premier.

Pendant que se déroule la réception des votes, les assesseurs titulaires peuvent se faire remplacer par leurs suppléants.

Précisions relatives à la vérification du droit à voter et de l'identité des électeurs

DROIT À VOTER AUX PRIMAIRES CITOYENNES

L'électeur fait la preuve de son droit à voter par la présentation d'un titre d'identité accepté pour les Primaires citoyennes (cf. annexes) conjointement à sa présence sur la liste électorale du bureau de vote des Primaires citoyennes, le règlement d'une participation minimum d'un euro et son engagement de reconnaissance dans les valeurs de la Gauche.

Tenue vestimentaire

Aucune règle juridique ne limite la liberté vestimentaire des électeurs, dans le respect habituel des bonnes mœurs. La tenue portée ne doit cependant pas faire obstacle au contrôle de l'identité de l'électeur. Un voile encadrant le visage n'empêche pas le contrôle de l'identité de l'électeur. En revanche, si l'identité d'une personne ne peut être établie en raison d'un voile masquant la bouche et le nez, le bureau de vote peut lui demander de retirer ce voile afin de contrôler son identité. En cas de refus, la personne ne peut être admise à voter.

personnes. Il peut notamment autoriser, à ce titre, l'abaissement de l'urne afin que ces personnes puissent glisser leur bulletin de façon autonome.

Il est recommandé de veiller à faciliter le cheminement des différentes étapes du vote en espaçant suffisamment les tables et l'isoloir, et de prévoir une chaise supplémentaire à la table de décharge et à celle de vote. Le schéma des opérations de vote doit être facilement accessible et lisible.

Si le vote autonome n'est pas possible, l'électeur en situation de handicap peut bénéficier de la présence d'un accompagnant. Ce dernier n'est pas obligatoirement inscrit dans le même bureau de vote, ni dans la même commune, le choix de l'électeur étant parfaitement libre.

L'électeur accompagnateur peut entrer dans l'isoloir. Il peut également introduire l'enveloppe dans l'urne à la place de l'électeur qu'il accompagne. Si la personne en situation de handicap ne peut signer elle-même la liste d'émargement, l'électeur qui l'accompagne peut signer à sa place avec la mention manuscrite : « L'électeur ne peut signer lui-même ».

2.3. VOTE DES PERSONNES EN SITUATION DE HANDICAP

De façon générale, les techniques de vote doivent être accessibles à **toutes les personnes en situation de handicap**, quel que soit le type de handicap. Le président du bureau de vote prend toute mesure utile afin de faciliter le vote autonome de ces

2.4. CLÔTURE DU SCRUTIN

Le scrutin est clos à 19 heures.

Le président constate publiquement l'heure de clôture du scrutin, qui est mentionnée au procès-verbal.

Aucun vote ne peut être reçu après la déclaration de clôture. Toutefois, un électeur ayant pénétré dans la salle de vote ou présent dans une file d'attente

avant l'heure de clôture peut déposer son bulletin dans l'urne après cette heure.

La liste d'émargement est signée par tous les membres du bureau (cf. 1.4) dès la clôture du scrutin.

2.5. POLICE DE L'ASSEMBLÉE

L'accès à la salle de vote est réservé aux membres du bureau, aux délégués des candidats, aux membres du CDOP et de la CDRV, aux représentants de la CNIL et aux électeurs du bureau.

Toute discussion ou délibération des électeurs est interdite dans la salle de vote.

L'entrée de la salle de vote est formellement interdite à tout électeur porteur d'une arme.

Le président du bureau de vote a seul la police de l'assemblée. Les bulletins de vote sont placés sous sa responsabilité. Nulle force armée ne peut, sans son autorisation, être stationnée dans la salle de vote, ni aux abords de celle-ci.

Le président du bureau veille à ce que les opérations de vote se déroulent dans l'ordre et dans le calme. Il peut faire expulser de la salle de vote tout électeur qui troublerait l'ordre ou retarderait les opérations. Il est seul compétent pour apprécier si l'activité notamment de journalistes à l'intérieur du bureau de vote peut s'exercer sans entraver le bon déroulement des opérations de vote.

Une réquisition effectuée par le président ne peut avoir pour objet d'empêcher les candidats ou leurs délégués d'exercer le contrôle des opérations électorales ou toute prérogative prévue par le code électoral des Primaires citoyennes. En

aucun cas les opérations de vote ne sont interrompues.

Lorsqu'une réquisition a eu pour résultat l'expulsion d'un délégué, le président est tenu, avant que la réquisition soit levée et que l'autorité requise ait quitté la salle de vote, de faire procéder sans délai à son remplacement par les soins du candidat dont le délégué a été expulsé ou, à défaut, par le bureau.

En cas d'expulsion d'un assesseur, il est fait appel à son suppléant pour le remplacer. Ce n'est que dans l'hypothèse où il n'y aurait pas de suppléant que le président du bureau de vote doit faire procéder, sans délai et conformément aux textes en vigueur, au remplacement de l'expulsé.

Le président du bureau de vote qui a procédé à l'expulsion d'un ou de plusieurs assesseurs ou délégués doit, immédiatement après l'expulsion, adresser à la CDRV et à la Haute Autorité un procès-verbal rendant compte de sa mission.

La gestion des contributions financières des électeurs est sous la responsabilité du président du bureau de vote.

3. Commissions de contrôle des opérations de vote

Le Comité départemental d'organisation des Primaires (CDOP), la Commission départementale de recensement des votes (CDRV) et la Haute Autorité sont les trois commissions de contrôle des opérations de vote.

3.1 LE COMITÉ DÉPARTEMENTAL D'ORGANISATION DES PRIMAIRES (cf. : circulaire n°1380)

3.1.1. Sa mise en place

Le CDOP est mis en place dans chaque département par le Premier secrétaire fédéral. Il est composé selon le même esprit que le CNOP en respectant la représentativité de l'ensemble des sensibilités présentes dans la fédération. Une fois les candidatures validées par la Haute Autorité, le CDOP est modifié de manière à comporter des représentants par candidat ainsi que des représentants par parti co-organisateur, si d'autres partis de Gauche rejoignent le processus.

3.1.2. Son rôle

Il a pour fonction de décliner dans son département les décisions du CNOP et veille à leur respect. Il se charge notamment d'établir la cartographie des

bureaux de vote des Primaires citoyennes et contrôle la composition des bureaux avant validation du CNOP.

3.2. LA COMMISSION DÉPARTEMENTALE DE RECENSEMENT DES VOTES

3.2.1. Sa mise en place

La commission départementale de recensement des votes est composée de trois personnes indépendantes et impartiales, tenues par le devoir de réserve, ainsi que d'un représentant par candidat. Le président de la Commission départementale de recensement des votes est le référent départemental de la Haute Autorité des Primaires citoyennes. Il est désigné par la Haute Autorité des Primaires citoyennes sur proposition unanime des membres du Comité départemental d'organisation des Primaires. Lorsque les membres d'un Comité départemental d'organisation des Primaires n'ont pu se mettre d'accord sur une personnalité, la Haute Autorité désigne librement le président de la Commission départementale de recensement des votes. La CDRV est mise en place au plus tard un mois avant la date du premier tour.

3.2.2. Son rôle

Cette Commission est chargée de centraliser les procès-verbaux et de valider les résultats issus des bureaux de vote des Primaires citoyennes puis de transmettre ces procès-verbaux à la Haute Autorité en notifiant les éventuelles erreurs de saisie ou de dépouillement s'étant produites avant l'envoi des données.

Le président de la Commission consulte les résultats envoyés par audiotel sur le système d'administration des Primaires, puis valide ou invalide les résultats fournis par les présidents de bureau de vote sur ce même système d'administration des Primaires en fonction des procès-verbaux reçus. Les modifications sont motivées dans l'espace « commentaires » prévus à cet effet sur l'interface de saisie.

L'invalidation peut prendre la forme d'une ressaisie des données du PV. En cas de corrections, la Commission doit éditer un PV signé par tous les membres de la CDRV et le faire remonter à la Haute Autorité.

La Commission de contrôle doit clore ses travaux par un PV signé de tous ses membres.

La Commission tranche les questions que peuvent poser en dehors de toute réclamation, la validité et le décompte des bulletins et procède aux rectifications nécessaires sans préjudice du pouvoir d'appréciation de la Haute Autorité, seul juge de l'élection.

Les membres de la Commission procèdent à tous contrôle et vérification utiles. Ils ont accès à tout moment aux bureaux de vote. Les présidents de bureau de vote sont tenus

de leur fournir tout renseignement et de leur communiquer tout document nécessaire à l'exercice de leur mission.

3.3. LA HAUTE AUTORITÉ

Le règlement intérieur de la Haute Autorité est présenté en annexe.

3.4. INTERVENTIONS DES MEMBRES DES COMMISSIONS

Les membres des Commissions peuvent adresser aux bureaux de vote, sous forme verbale, **tous conseils et observations** susceptibles de les rappeler au respect des dispositions du code électoral des Primaires sur le déroulement des opérations électorales des Primaires. Les présidents des bureaux peuvent prendre l'initiative de solliciter de tels conseils.

Lorsqu'une irrégularité est constatée, ils peuvent exiger **l'inscription d'observations au procès-verbal**, avant ou après la proclamation des résultats. Ces mentions contribueront à éclairer la Haute Autorité saisie d'un recours contentieux.

À l'issue de chaque tour de scrutin, les commissions dressent, si elles le jugent utile, un rapport joint au procès-verbal des opérations de vote qui est adressé à la Haute Autorité.

4. Dépouillement des votes

Il est procédé au dépouillement immédiatement après que le président a prononcé la clôture du scrutin. Le dépouillement est opéré en présence des délégués des candidats et des électeurs. Cette opération doit être conduite sans désespérer jusqu'à son achèvement.

Le dépouillement est opéré par les scrutateurs sous la surveillance des membres du bureau. À défaut de scrutateurs en nombre suffisant, les membres du bureau peuvent y participer.

Les suppléants ne peuvent pas remplacer les assesseurs durant le dépouillement, ni pour la signature du procès-verbal. Ils n'ont alors aucune compétence pour participer aux travaux de bureau.

4.1. DÉSIGNATION DES SCRULATEURS

Les scrutateurs peuvent être désignés, en nombre au plus égal à celui des tables de dépouillement, par le bureau tout au long de la journée.

Les scrutateurs sont pris parmi les électeurs présents sachant lire et écrire le français.

Les suppléants des assesseurs et les délégués des candidats peuvent être scrutateurs.

Leur nom, prénom et date de naissance sont communiqués au président du bureau au moins une heure avant la clôture du scrutin.

Les scrutateurs sont affectés aux tables de dépouillement, à raison de quatre par table au moins, de sorte que la lecture des bulletins et l'inscription des suffrages soient, autant que possible, contrôlées simultanément.

4.2. DÉNOMBREMENT DES ÉMARGEMENTS

Le dénombrement des émargements est reporté sur la dernière page de chacune des listes d'émargement (table de décharge et table de vote).

Cette opération suit la signature de la liste d'émargement de la table de vote par tous les membres du bureau. Il y est procédé avant l'ouverture de l'urne.

Le total des signatures portées sur la liste d'émargement de la table de vote en face du nom des électeurs ayant pris part au vote est aussi consigné au procès-verbal.

Cette totalisation doit inclure les signatures des électeurs choisis par ceux qui n'ont pas signé eux-mêmes, ainsi que celles de l'assesseur chargé du contrôle

des émargements, qui a constaté que des électeurs ont refusé de signer.

4.3. DÉNOMBREMENT DES ENVELOPPES ET DES BULLETINS TROUVÉS DANS L'URNE

L'urne est ensuite ouverte et le nombre d'enveloppes, ainsi que celui des éventuels bulletins sans enveloppe, sont vérifiés par les membres du bureau puis consignés au procès-verbal. L'urne ne doit pas être renversée. Les enveloppes doivent être sorties par paquet et comptées par centaine.

Si il existe une différence entre le nombre de votants constaté par la feuille d'émargement et celui des enveloppes et bulletins sans enveloppe trouvés dans l'urne, le bureau doit recommencer le décompte des enveloppes et bulletins sans enveloppes. Si une différence subsiste, il en est fait mention au procès-verbal.

Le bureau de vote regroupe ensuite les enveloppes trouvées dans l'urne par paquets de 100. Chaque paquet est introduit dans une enveloppe de centaine fournie par le CDOP qui est ensuite cachetée et signée par le président du bureau de vote, ainsi que par au moins deux assesseurs.

Si, à la fin du regroupement des enveloppes électorales par paquets de 100, le bureau constate qu'il reste des enveloppes en nombre inférieur à cent, il les introduit dans une enveloppe de centaine qui doit porter, outre les signatures précitées, la mention du nombre d'enveloppes électorales qu'elle contient.

Les dispositions relatives aux enveloppes de centaine ne sont pas applicables lorsque moins de 100 électeurs ont voté dans un bureau de vote.

4.4. LECTURE ET POINTAGE DES BULLETINS

Le président répartit les enveloppes de centaine entre les diverses tables de dépouillement sur lesquelles ont été préalablement disposées des feuilles de pointage.

À chaque table, la ou les enveloppes de centaines reçues sont vérifiées et les scrutateurs s'assurent qu'elles portent les signatures prévues au 4.3.

Les enveloppes cachetées sont alors ouvertes pour en retirer les enveloppes électorales.

L'un des scrutateurs extrait le bulletin de chaque enveloppe électorale et le transmet déplié à un autre scrutateur. Celui-ci le lit à haute et intelligible voix. Les noms portés sur le bulletin sont relevés par au moins deux scrutateurs, sur les feuilles préparées à cet effet.

Toute autre procédure est à proscrire formellement comme contraire au présent code électoral et susceptible d'entraîner l'annulation de l'élection.

Une fois les opérations de lecture et de pointage terminées, les scrutateurs remettent au bureau les feuilles de pointage signées par eux, en même temps que les bulletins et enveloppes dont la validité leur a paru douteuse ou a été

contestée par des délégués des candidats ou des électeurs. Les bulletins considérés comme nuls doivent être remis dans leur enveloppe et l'enveloppe contresignée par les quatre scrutateurs ainsi que par les membres du bureau.

Il est rappelé que la lecture à haute voix de mentions injurieuses peut constituer, dans certains cas, un délit de diffamation engageant la responsabilité pénale du scrutateur.

4.5. VALIDITÉ DES BULLETINS

Ne doivent pas être comptés comme suffrages exprimés :

- les bulletins blancs
- les bulletins nuls

Doivent être tenus pour nuls les bulletins et enveloppes suivants : les bulletins ne contenant pas une désignation suffisante ou dans lesquels les votants se sont fait connaître, les bulletins trouvés dans l'urne sans enveloppe, ou dans des enveloppes non réglementaires, les bulletins écrits sur papier de couleur, les bulletins ou enveloppes portant des signes intérieurs ou extérieurs de reconnaissance, les bulletins ou enveloppes portant des mentions injurieuses pour les candidats ou pour des tiers. Ces bulletins n'entrent pas en compte dans le résultat du dépouillement.

Les bulletins blancs et les bulletins nuls sont annexés au procès-verbal ainsi que les enveloppes électorales non réglementaires et contresignées par les membres du bureau.

Chacun de ces bulletins annexés doit porter mention des causes de l'annexion. Si l'annexion n'a pas été faite, cette circonstance n'entraîne l'annulation des opérations qu'autant qu'il est établi qu'elle a pour but et pour conséquence de porter atteinte à la sincérité du scrutin.

Si une enveloppe contient plusieurs bulletins, le vote est nul quand les bulletins portent des noms différents. Les bulletins multiples ne comptent que pour un seul quand ils désignent le même candidat.

À chaque tour, sont valables les bulletins imprimés à domicile par l'électeur sur papier blanc A4 à partir du fichier téléchargeable sur le site lesprimairescitoyennes.fr

Le bureau se prononce à la majorité des voix sur la validité des bulletins et des enveloppes contestés remis par les scrutateurs. Il lui appartient seul de décider si un bulletin ou une enveloppe doit être considérée comme nul. Le nombre de bulletins nuls, selon leur motif de nullité, ainsi que le nombre de bulletins blancs sont reportés sur le procès-verbal.

4.6. DÉTERMINATION DES SUFFRAGES EXPRIMÉS

Le bureau détermine le nombre de suffrages exprimés en déduisant du nombre total des enveloppes et bulletins sans enveloppe trouvés dans l'urne le nombre des enveloppes et bulletins déclarés blancs et nuls en application des dispositions du 4.5

4.7. NOMBRE DE SUFFRAGES OBTENUS PAR CHAQUE CANDIDAT

Le bureau arrête le nombre de suffrages obtenus par chaque candidat par addition des totaux partiels portés sur les feuilles de pointage, compte tenu des rectifications qu'il a éventuellement opérées.

5. Procès-verbal des opérations électorales

5.1. ÉTABLISSEMENT DU PROCÈS-VERBAL

Le procès-verbal des opérations électorales est rédigé par le président du bureau de vote, en présence des électeurs, sur des imprimés spéciaux du modèle fourni par le CNOP pour chaque élection au moyen du stylo numérique mis à disposition.

Les candidats sont énumérés dans l'ordre de la liste des candidatures dressée par la Haute Autorité.

Pendant toute la durée des opérations de vote, le procès-verbal est tenu à la disposition des membres du bureau, des délégués des candidats, des électeurs du bureau et des personnes chargées du contrôle des opérations qui peuvent y porter leurs observations ou réclamations.

L'absence avérée du procès-verbal du bureau de vote ou sa non présentation aux personnes susceptibles d'y porter leurs observations ou réclamations lors du scrutin peut entraîner l'annulation des résultats du bureau de vote.

Le procès-verbal comporte notamment :

- le nombre d'électeurs inscrits ;
- le nombre des émargements sur la liste de la table de vote pour le tour concerné ;
- le nombre des émargements sur la liste de la table de décharge ;

- pour le deuxième tour uniquement, un rappel du nombre d'émargement sur la liste de la table de décharge au premier tour ;
- le nombre de votants (enveloppes et bulletins sans enveloppe trouvés dans l'urne) ;
- le nombre de suffrages exprimés ;
- le nombre de bulletins blancs ;
- le nombre de bulletins nuls ;
- le nombre de suffrages recueillis par chaque candidat ;
- le montant total des participations financières récoltées soit :
 - pour le premier tour, le nombre d'émargement sur la liste de la table de décharge multiplié par un euro ainsi que la somme correspondant à la collecte ;
 - pour le second tour, la différence entre le nombre d'émargements sur la liste de la table de décharge au second tour et le nombre d'émargements sur la liste de la table de décharge au premier tour, multiplié par un euro, ainsi que la somme correspondant à la collecte.
- toute réclamation des électeurs ou des délégués des candidats ainsi que les décisions motivées prises par le bureau sur les différents incidents qui ont pu se produire au cours des opérations.

Le nombre total des voix obtenues par l'ensemble des candidats doit être égal au nombre des suffrages exprimés.

Toute inscription sur le procès-verbal doit être manuscrite au moyen du stylo numérique mis à disposition des membres du bureau.

Le nombre total des voix obtenues par l'ensemble des candidats doit être égal au nombre des suffrages exprimés.

Le procès-verbal est établi en deux exemplaires signés de tous les membres du bureau. Les délégués des candidats en présence sont invités à contresigner ces deux exemplaires. S'ils refusent, la mention et éventuellement la cause de ce refus sont portées sur le procès-verbal à la place de leur signature.

Le stylo numérique et le procès-verbal doivent être transmis à la commission départementale de recensement des votes le soir même du scrutin.

5.2. PROCLAMATION DES RÉSULTATS

Dès l'établissement du procès-verbal, le résultat est proclamé en public par le président du bureau devant les électeurs présents.

Le résultat comporte notamment les indications suivantes :

- le nombre d'électeurs inscrits ;
- le nombre de votants (enveloppes et bulletins sans enveloppe trouvés dans l'urne) ;
- le nombre de suffrages exprimés ;
- le nombre de suffrages recueillis par chaque candidat même si certains candidats n'en ont recueilli aucun : les candidats sont énumérés dans l'ordre de la liste des candidatures dressée par la Haute Autorité.

6. Transmission du procès-verbal et des résultats

6.1. DOCUMENTS À JOINDRE AU PROCÈS-VERBAL À TRANSMETTRE

Le procès-verbal avec ses annexes est destiné à la Commission départementale de recensement des votes.

Doivent être joints au procès-verbal :

- a) Tous les bulletins et enveloppes électorales déclarés blancs ou nuls, ainsi que tous les bulletins contestés et les enveloppes litigieuses, paraphés ou contresignés par les scrutateurs et les membres du bureau avec l'indication, pour chacun d'eux, des causes d'annulation et de la décision prise ;
- b) Les pièces fournies à l'appui des réclamations et des décisions prises par le bureau ;
- c) Les feuilles de pointage signées par les scrutateurs et les membres du bureau ;
- d) Les listes d'émargement dans leur emballage réutilisable et scellé ;
- e) La totalité des participations financières des électeurs (espèces et chèques) ;
- f) Les formulaires de désinscription télé-chargés sur le site :

lesprimairescitoyennes.fr et renseignés ainsi que la pièce justificative demandée (photocopie de la pièce d'identité) conformément aux recommandations de la Commission nationale informatique et libertés.

Les bulletins autres que ceux mentionnés au a) sont détruits par les membres du bureau de vote en présence des électeurs.

6.2. TRANSMISSION IMMÉDIATE DES RÉSULTATS

Le président du bureau de vote transmettra immédiatement après le dépouillement les résultats au système national de remontée des résultats par audiotel. Les renseignements transmis doivent comporter :

- le nombre de votants (enveloppes et bulletins sans enveloppe trouvés dans l'urne) ;
- le nombre de suffrages exprimés ;
- le nom de chaque candidat suivi de l'indication du nombre de suffrages obtenus dans l'ordre de la liste des candidatures dressée par la Haute Autorité ;
- le montant de la participation aux frais d'organisation soit
 - pour le premier tour, le nombre

d'émargement sur la liste de la table de décharge multiplié par un euro ;
 - pour le second tour, la différence entre le nombre d'émargements sur la liste de la table de décharge au second tour et le nombre d'émargements sur la liste de la table de décharge au premier tour, multiplié par un euro.

- le montant de la collecte (sommes collectées - montant de la participation aux frais d'organisation).

Le président du bureau de vote transmettra aussi selon des horaires fixés par le CNOP le nombre de votants à 12h, à 17h puis à la clôture du scrutin via audiotel.

Le président présentera aux assesseurs l'accusé de réception des résultats du système audiotel (sms). Il inscrira le n° de cet accusé de réception sur le procès-verbal et invitera les membres du bureau de vote à signer le procès-verbal.

Il déposera le stylo numérique et le procès-verbal physique à la Commission départementale de recensement des votes dans la soirée du vote.

Les résultats seront confirmés sur l'interface dédiée du système national de remontées des votes par la Commission départementale de recensement des votes après réception physique du procès-verbal. En cas d'écart entre la déclaration par audiotel affichée sur le site et le procès-verbal remis par le président du bureau de vote, la CDRV enregistre les modifications sur l'interface informatique et une alerte est automatiquement transmise à la Haute Autorité.

La CDRV transmet le procès-verbal électronique contenu dans le stylo numérique à la Haute Autorité et lui fait parvenir le procès-verbal papier par courrier postal.

7. Les listes d'émargement

Les listes d'émargement sont distribuées aux fédérations socialistes sous scellé une semaine avant le vote. La veille ou l'avant-veille du scrutin, les présidents de bureau de vote récupèrent à la fédération départementale les listes d'émargement sous scellé contre la signature d'une lettre de décharge précisant leurs obligations, notamment celles relatives à ces listes. À chaque tour du scrutin, les scellés sont ôtés à l'ouverture du bureau de vote par les membres du bureau, puis de nouveaux scellés sont apposés à la clôture du scrutin, dès le dénombrement des émargement effectué et reporté sur la dernière page des listes. Au soir de chaque tour, les listes d'émargement scellées sont placées sous la responsabilité du président de bureau de vote. Elles sont apportées le soir même à la Commission départementale de recensement des votes. Entre les deux tours, les listes sont conservées par les CDRV dans un local sécurisé sous contrôle d'huissier. Au soir du second tour, elles seront placées à nouveau sous le contrôle d'huissier avant d'être adressées à la Haute Autorité au plus tard 48h après la fermeture des bureaux de vote. Les listes d'émargement seront détruites sous le contrôle d'un huissier, une fois les résultats définitivement validés par la Haute Autorité.

8. Les listes de coordonnées

À la table de vote, à côté de l'assesseur chargé de l'émargement ou, si possible, devant le quatrième assesseur préposé au recueil des coordonnées, est placé un cahier de recueil des coordonnées sur lequel l'électeur est invité à laisser, au moyen d'un stylo numérique, son numéro d'ordre, son nom, son adresse électronique et son numéro de téléphone portable afin qu'il puisse être informé des actions entreprises par le Parti socialiste dans le cadre des campagnes électorales de 2012.

Toute inscription sur le cahier de recueil des coordonnées doit être portée au moyen du stylo numérique.

Le soir du vote, le président du bureau rapporte impérativement le stylo à la Commission départementale de recensement des votes pour transmission des données au CNOP.

9. Gestion des fonds

Pendant le vote :

- Le versement d'un euro sera considéré comme une participation aux frais et ne donnera pas lieu à l'émission d'un reçu fiscal.
- Le geste étant anonyme (l'électeur glisse lui-même sa contribution dans une caisse opaque et le montant n'est pas reporté sur une feuille d'émargement), le versement d'espèces jusqu'à 150 € est considéré comme une collecte et ne donnera pas lieu à l'émission d'un reçu fiscal.
- Pour les contributions effectuées par chèque à l'ordre de l'AFPS (pouvant s'élever jusqu'à 7 500€), le Parti socialiste fera parvenir au donateur un reçu fiscal.

Une fois le scrutin clôturé :

- Le procès-verbal comportera le montant collecté correspondant à la participation aux frais d'organisation ainsi que la somme correspondant à la collecte.
- Le président du bureau de vote est responsable des sommes collectées et doit les déposer dès le lendemain sur le numéro de compte fourni par le CNOP au guichet d'une banque postale.
- Les chèques (à l'ordre de l'AFPS) sont joints aux PV dans une enveloppe dédiée et déposés à la CDRV pour remontée ultérieure au national.

10. Déroulement des opérations de vote des Français à l'étranger

Les Français résidant à l'étranger peuvent participer aux Primaires citoyennes à condition d'être inscrits sur la liste électorale consulaire au 31 décembre 2010, d'accepter l'engagement de reconnaissance dans les valeurs de la Gauche et de payer au moins un euro.

Deux procédures sont possibles pour ce vote :

- 1) Un vote par correspondance, à condition de s'être pré-inscrit sur le site lesprimairescitoyennes.fr avant le 13 juillet 2011. Le matériel de vote par correspondance sera envoyé par courrier à l'adresse de chaque électeur telle qu'elle figure sur les listes électorales consulaires. L'électeur devra renvoyer par courrier son bulletin de vote sous double enveloppe en suivant les instructions qui accompagneront le courrier.
- 2) Un vote dans un des 43 bureaux de vote organisés à l'étranger. Si un électeur dépend d'un consulat où est organisé un bureau de vote, il aura le choix lors de sa pré-inscription jusqu'au 13 Juillet 2011 entre le vote physique et le vote par correspondance.

Si l'électeur choisit de voter par correspondance, son nom ne figurera pas sur les listes électorales du bureau de vote physique. La liste des bureaux de vote organisés à l'étranger est disponible sur le site lesprimairescitoyennes.fr

Modalités de vote

• Bureaux de vote Primaires organisés à l'étranger :

Les procédures sont identiques à celles prévues plus haut.

• Vote par correspondance

a) Les opérations de vote consisteront à ce que l'électeur insère le bulletin de vote dans l'enveloppe de confidentialité puis décolle l'étiquette d'émargement et l'appose sur le verso de l'enveloppe retour T internationale relative au tour de scrutin à l'endroit réservé et indiqué, et la poste sans l'affranchir.

Pour les pays les plus éloignés ou pour lesquels les délais d'acheminement sont supérieurs à trois jours, l'électeur sera incité à exécuter dans le même temps le vote du deuxième tour afin que son vote arrive dans les délais impartis du deuxième tour de scrutin.

Les enveloppes de retourT internationales arriveront dans deux boîtes postales sécurisées, réservées de façon distincte pour chaque tour de scrutin.

b) Dépouillement et remontée des résultats

Le président et les assesseurs du bureau de vote par correspondance, nommés par le CDOP de la Fédération des Français à l'étranger, récupéreront les enveloppes sous contrôle d'huissier et transféreront les enveloppes (regroupées par circonscription) au siège du Parti socialiste pour dépouillement.

Les PV de vote par correspondance par circonscription sont dressés et les résultats intégrés dans le système central de remontée des résultats. Ils sont agrégés aux résultats des votes des bureaux de vote des Primaires par le CDOP pour valider les résultats par circonscription.

c) Le matériel de vote se compose des éléments suivants :

- les bulletins de vote et enveloppes décrits dans ce même code électoral des Primaires ;
- une enveloppe porteuse de type C4 229x324 avec impression noire destinée à contenir le matériel de vote ;
- une lettre d'invitation à voter pré-imprimée ;
- deux bulletins de vote pour chaque candidat ;
- deux enveloppes retourT portant chacune un numéro d'autorisation distinct et identifiant chaque tour de scrutin ;
- deux enveloppes de confidentialité, une pour chaque tour de scrutin.

I ANNEXE 1

Titres d'identité que doivent présenter les électeurs, au moment du vote

Les titres permettant aux électeurs français inscrits sur la liste principale de justifier de leur identité sont les suivants :

- carte nationale d'identité
- passeport
- carte d'identité de parlementaire avec photographie, délivrée par le président d'une assemblée parlementaire
- carte d'identité d'élu local avec photographie, délivrée par le représentant de l'État
- carte du combattant de couleur chamois ou tricolore
- carte d'invalidité civile ou militaire avec photographie
- carte d'identité de fonctionnaire de l'État avec photographie
- carte d'identité ou carte de circulation avec photographie, délivrée par les autorités militaires
- permis de conduire
- permis de chasser avec photographie, délivrée par le représentant de l'État
- livret ou carnet de circulation, délivrée par le préfet en application de la loi n° 69-3 du 3 janvier 1969
- récépissé valant justification de l'identité, délivré en échange des pièces d'identité en cas de contrôle judiciaire, en application du neuvième alinéa (7°) de l'article 138 du code de procédure pénale
- attestation de dépôt d'une demande de carte nationale d'identité ou de passeport, délivrée depuis moins de trois mois par une commune et comportant une photographie d'identité du demandeur authentifiée par un cachet de la commune

Les titres permettant aux électeurs français mineurs non adhérents d'un parti co-organisateur inscrits sur la liste complémentaire de justifier de leur identité sont les suivants :

- carte d'identité

Les titres permettant aux mineurs français adhérents d'un parti co-organisateur, inscrits sur la liste complémentaire, de justifier de leur identité sont les suivants :

- carte d'identité et carte d'adhérent (2010 ou 2011)

Les titres permettant aux étrangers adhérents d'un parti co-organisateur, inscrits sur la liste complémentaire, de justifier de leur identité sont les suivants :

- carte de séjour et carte d'adhérent

Ces titres doivent être en cours de validité à l'exception de la carte nationale d'identité ou du passeport qui peuvent être en cours de validité ou périmés.

I ANNEXE 2

RÈGLEMENT INTÉRIEUR DE LA HAUTE AUTORITÉ

(Avertissement : le présent règlement pourrait être modifié si une autre formation de Gauche décidait, avant le 13 juillet 2011, de participer à l'organisation des primaires).

RÈGLEMENT INTÉRIEUR

Toute candidature aux élections primaires est soumise au présent règlement intérieur de la Haute Autorité.

I. MISSIONS DE LA HAUTE AUTORITÉ DES PRIMAIRES

La Haute Autorité des Primaires veille à la régularité de la désignation du (de la) candidat-e socialiste à la présidence de la République dans le cadre des Primaires citoyennes.

Elle assure le respect de l'égalité entre les candidats, des règles définies par la Charte éthique ainsi que des règles de campagne définies par le Comité national d'organisation des Primaires citoyennes. Elle a pour principales missions :

- d'enregistrer les candidatures ;
- de contrôler la régularité des opérations de campagne ;
- de trancher les conflits entre candidats ;
- de contrôler la régularité du scrutin ;
- d'arrêter et de proclamer les résultats ;
- de trancher les contentieux électoraux des Primaires.

II. COMPOSITION ET ORGANISATION DE LA HAUTE AUTORITÉ DES PRIMAIRES

A. Membres de la Haute Autorité des Primaires citoyennes

La Haute Autorité des Primaires comprend trois membres désignés pour la période des Primaires citoyennes par les instances dirigeantes du Parti socialiste.

Ces trois membres sont :

Madame Catherine BARBAROUX
Maître Jean-Pierre MIGNARD
Monsieur Rémy PAUTRAT

Les membres de la Haute Autorité des Primaires citoyennes s'engagent à remplir leurs fonctions en toute indépendance et impartialité. Ils sont inamovibles.

Un membre de la Haute Autorité peut, le cas échéant, démissionner par une lettre adressée à la Haute Autorité des Primaires citoyennes. La démission ne devient effective qu'à la date de nomination d'un-e remplaçant-e. Le (la) remplaçant-e est nommé-e par le Comité national d'organisation des Primaires citoyennes statuant à l'unanimité de ses membres. La nomination intervient, au plus tard, dans les cinq jours de la démission.

B. Représentant de la Haute Autorité des Primaires citoyennes au sein du Comité national d'organisation des Primaires citoyennes et du Comité technique d'organisation des Primaires citoyennes

Les membres de la Haute Autorité des Primaires citoyennes assistent au Comité national d'organisation des Primaires citoyennes et au Comité technique d'organisation des Primaires citoyennes.

La Haute Autorité peut s'y faire représenter par l'un de ses membres ou par toute personne qu'elle aura désignée à cet effet. Le (la) représentant-e de la Haute Autorité précise lorsqu'il (elle) s'y exprime sur mandat impératif de la Haute Autorité des Primaires citoyennes. Il (elle) est soumis-e à un devoir de réserve.

C. Référents départementaux de la Haute Autorité des Primaires citoyennes

La Haute Autorité des Primaires citoyennes peut désigner un-e ou plusieurs référent-e-s, par département, chargé-e-s de suivre la préparation et le déroulement des opérations électorales des Primaires citoyennes.

Les référent-e-s de la Haute Autorité des Primaires citoyennes la représenteront auprès des représentants des candidats et du Comité départemental d'organisation des Primaires citoyennes. La Commission départementale de recensement des votes sera destinataire des procès-verbaux d'huissiers de justice chargés du contrôle des opérations électorales.

Par ailleurs ces référent-e-s feront partie des Commissions départementales de recensement des votes.

Les référent-e-s doivent présenter, par leurs fonctions ou leur parcours professionnel, des garanties d'indépendance et d'impartialité et relever de catégories professionnelles identiques à celles du collège d'experts (magistrats, professeurs de droit, avocats, hauts fonctionnaires).

Les Comités départementaux d'organisation des Primaires citoyennes, composés des représentants des candidats, proposent chacun, à l'unanimité de leurs membres, un référent. La Haute Autorité des Primaires citoyennes suit la proposition des Comités. Elle peut néanmoins désigner librement un référent différent ou supplémentaire lorsqu'elle estime cela utile.

Lorsque les membres d'un Comité départemental d'organisation des Primaires citoyennes n'ont pu se mettre d'accord sur une personnalité, la Haute Autorité des Primaires citoyennes désigne librement le (la) référent-e.

Les référents sont soumis à un devoir de réserve. Ils s'engagent à exercer leurs fonctions en toute indépendance et impartialité.

Les référents de la Haute Autorité des Primaires citoyennes assistent aux réunions des Comités départementaux d'organisation des Primaires. Il (elle) précise lorsqu'il (elle) s'y exprime sur mandat impératif de la Haute Autorité des Primaires citoyennes.

Les référents désignés par la Haute Autorité ont accès aux bureaux de vote des Primaires citoyennes afin de s'assurer de la régularité des opérations.

Le (la) référent-e peut adresser des observations au (à la) président-e du bureau de vote et les mentionner au procès-verbal des opérations de vote. Il (elle) peut transmettre, le cas échéant, un rapport à la Haute Autorité des Primaires citoyennes.

Lorsque de graves irrégularités sont constatées, le (la) référent-e est tenu-e de se mettre immédiatement en rapport téléphonique avec la Haute Autorité des Primaires citoyennes.

D. Collège d'experts auprès de la Haute Autorité des Primaires citoyennes

Un collège d'experts est constitué auprès de la Haute Autorité des Primaires citoyennes. Il est composé de magistrats, d'avocats, de professeurs de droit et de hauts fonctionnaires. Les membres de ce collège sont librement choisis et révoqués par la Haute Autorité des Primaires citoyennes.

Les membres du collège d'experts sont soumis à un devoir de réserve. Ils s'engagent à exercer leurs fonctions en toute indépendance et impartialité. Ils ont pour mission de fournir une assistance juridique et technique à la Haute Autorité des Primaires citoyennes.

III. REPRÉSENTANTS DES CANDIDATS AUPRÈS DE LA HAUTE AUTORITÉ DES PRIMAIRES CITOYENNES

Tout-e candidat-e socialiste, admis-e à participer aux Primaires, désigne un-e représentant-e auprès de la Haute Autorité des Primaires citoyennes.

IV. FONCTIONNEMENT DE LA HAUTE AUTORITÉ DES PRIMAIRES CITOYENNES

La Haute Autorité des Primaires citoyennes émet des communications et des recommandations, prend des décisions et prononce des avertissements.

Les communications, décisions, avertissements et recommandations de la Haute Autorité des Primaires citoyennes sont rendus par les trois membres composant celle-ci, réunis en formation collégiale.

Les communications, recommandations, décisions et avertissements de la Haute Autorité des Primaires citoyennes ne sont susceptibles d'aucun recours. Ils s'imposent à l'ensemble des candidats et aux instances organisatrices des Primaires citoyennes.

V. COMMUNICATIONS DE LA HAUTE AUTORITÉ DES PRIMAIRES CITOYENNES

La Haute Autorité des Primaires citoyennes émet des communications adressées aux électeurs des Primaires citoyennes. Elles sont accessibles, en continu, à l'ensemble du corps électoral des Primaires sur le site internet de la Haute Autorité.

VI. RECOMMANDATIONS ET AVERTISSEMENT DE LA HAUTE AUTORITÉ DES PRIMAIRES CITOYENNES

La Haute Autorité des Primaires citoyennes peut formuler des recommandations tendant à prévenir tout fait ou toute pratique qu'elle estime contraire à la Charte éthique, aux règles de campagne, ou de nature à affecter la régularité des opérations électorales ou l'égalité entre les candidats.

La Haute Autorité des Primaires citoyennes peut formuler des recommandations afin de remédier à tout fait, à toute déclaration ou à toute pratique qu'elle estime contraire à la Charte éthique, aux règles de campagne, ou de nature à affecter la régularité des opérations électorales ou l'égalité entre les candidats.

Les organisations ou les personnes intéressées sont tenues, dans un délai fixé par la Haute Autorité, de rendre compte à celle-ci de la suite donnée à ces recommandations.

Les recommandations de la Haute Autorité des Primaires citoyennes sont rendues sous forme confidentielle ou publique.

En l'absence de compte rendu des personnes ou des organisations intéressées ou si elle estime, au vu du compte rendu qui lui est communiqué, que sa recommandation n'a pas été suivie d'effet, la Haute Autorité des Primaires citoyennes peut prononcer un avertissement.

La Haute Autorité des Primaires citoyennes peut également prononcer un avertissement à l'encontre d'un candidat lorsque ce dernier, ou l'un de ses partisans, commet un manquement d'une particulière gravité à la Charte éthique ou aux règles de campagne.

L'avertissement est rendu public. Il est publié sur le site internet du Parti socialiste et, si la Haute Autorité des Primaires l'estime utile, sur le site de campagne du candidat.

VII. CONTENTIEUX ENTRE LES CANDIDATS

La Haute Autorité ne peut être saisie que par les candidat-es, leurs représentant-es désignés auprès d'elle et le Comité national des Primaires citoyennes, ou s'autosaisir.

Les réclamations sont adressées par écrit à la Haute Autorité. Elles comportent le nom du (des) demandeur-s, l'objet du litige et les moyens invoqués. La réclamation est communiquée par le (les) demandeur(s) à l'autre (aux autres) candidats au litige.

La procédure devant la Haute Autorité est contradictoire. La Haute Autorité peut entendre le(s) demandeur(s) et le(s) défendeur(s), si cela lui paraît utile. Aucun avertissement ne pourra être prononcé et

aucune mesure ne pourra être ordonnée sans que les parties aient été convoquées pour être entendues.

La Haute Autorité des Primaires citoyennes apporte une réponse définitive au conflit dans les 48 heures. Elle peut ordonner toute mesure qu'elle estime nécessaire pour rétablir l'égalité entre les candidat-e-s, le respect de la Charte éthique ou des règles de campagne. Elle peut recourir aux pouvoirs prévus au titre VI du présent règlement intérieur.

Les décisions de la Haute Autorité des Primaires citoyennes sont motivées. Elles sont rendues publiques.

Si la réclamation est manifestement infondée, et présente par suite un caractère abusif, le(s) demandeur(s) peut (peuvent) faire l'objet d'un avertissement.

VIII. DÉPÔT ET ENREGISTREMENT DES CANDIDATURES

Les candidatures sont adressées à la Haute Autorité des Primaires citoyennes, entre le 28 juin 2011 et le 13 juillet 2011 à minuit. Les présentations de candidature respectent les conditions de forme fixées par la Haute Autorité et le comité national d'organisation des Primaires citoyennes.

Une candidature ne peut être retenue :

- si elle ne remplit pas les conditions fixées par le texte adopté par la Convention nationale du Parti socialiste du 3 juillet 2010 ;
- si le candidat n'a pas accepté et signé la Charte éthique.

La Haute Autorité des Primaires citoyennes, après s'être assurée de la régularité des candidatures, arrête la liste des candidats aux Primaires le 20 juillet 2011.

La Haute Autorité des Primaires citoyennes fait procéder à toute vérification qu'elle juge utile. Elle bénéficie de l'appui technique et administratif du Comité national d'organisation des primaires pour assurer sa mission.

Le droit de réclamation contre l'établissement de la liste des candidat-e-s est ouvert à toute personne ayant déposé sa candidature et ayant bénéficié d'un parrainage. Les réclamations sont adressées à la Haute Autorité des Primaires citoyennes au plus tard le lendemain de la proclamation de la liste des candidats. La Haute Autorité des Primaires citoyennes statue sans délai.

À l'issue du premier tour, la Haute Autorité des Primaires citoyennes arrête les noms des deux candidat-e-s admis-es à se présenter au second tour des Primaires.

IX. PROCLAMATION DES RÉSULTATS

La Haute Autorité des Primaires citoyennes arrête et proclame les résultats des Primaires.

X. CONTENTIEUX RELATIFS AUX RÉSULTATS DES PRIMAIRES

La Haute Autorité des Primaires citoyennes examine et tranche définitivement toutes les réclamations portant sur les résultats des Primaires citoyennes.

Elle ne peut être saisie que par les candidats, leurs représentants et le Comité national d'organisation des primaires, ou s'autosaisir dans les 24 heures suivant chaque tour du scrutin.

Les réclamations sont adressées par écrit à la Haute Autorité. Elles comportent le nom du demandeur, le nom des bureaux de vote dont les résultats sont contestés et les moyens d'annulation invoqués.

Dans le cas où la Haute Autorité des Primaires citoyennes constate l'existence d'irrégularités dans le déroulement des opérations des Primaires, il lui appartient d'apprécier si, eu égard à la nature et à la gravité de ces irrégularités, il y a lieu soit de maintenir lesdites opérations, soit de prononcer leur annulation totale ou partielle.

XI. MOYENS DE LA HAUTE AUTORITÉ DES PRIMAIRES CITOYENNES

Les instances dirigeantes du Parti socialiste mettent à la disposition de la Haute Autorité des Primaires citoyennes les moyens indispensables à l'exercice de ses missions.

En conséquence, la Haute Autorité des Primaires citoyennes est dotée d'un budget, dont le montant est déterminé par les instances dirigeantes du Parti socialiste en accord avec les membres de la Haute Autorité des Primaires citoyennes.

Des locaux, un secrétariat et un espace internet sont mis à sa disposition pendant toute la durée des Primaires citoyennes.

Index

A

AAI, 221, 222, 224, 353

Adhérent, 13, 17, 33, 34, 41, 52, 56, 58, 59, 60, 61, 62, 63, 66, 67, 70, 71, 73, 74, 75, 76, 77, 79, 82, 83, 85, 86, 87, 89, 90, 91, 92, 93, 94, 124, 128, 140, 146, 147, 176, 178, 184, 186, 196, 204, 205, 206, 207, 228, 238, 239, 243, 245, 247, 248, 253, 255, 256, 258, 259, 260, 261, 262, 263, 264, 265, 274, 278, 283, 286, 287, 290, 301, 309, 313, 314, 315, 318, 319, 322, 324, 325, 326, 327, 328, 329, 330, 331, 332, 333, 334, 336, 337, 338, 339, 340, 341, 342, 343, 344, 345, 346, 347, 348, 349, 350, 351, 352, 353, 354, 355, 356, 358, 359, 360, 361, 363, 366, 368, 370, 372, 379, 382, 384, 387, 389, 390, 391, 392, 394, 395, 396, 397, 398, 399, 404, 405, 406, 407, 410, 411, 413, 415, 416, 417, 419, 420, 421, 422, 425, 426, 429, 434, 435, 436, 443, 444, 447, 449, 450, 451, 453, 455, 456, 457, 459, 460, 461, 463, 464, 465, 466, 468, 473, 478, 515, 516, 517, 518, 519, 521, 522, 525, 526, 527, 528, 529, 530, 633, 640, 641

Adhésion, 61

Allemagne, 12, 21, 34, 35, 115, 160, 183, 184, 185, 235, 237, 249, 250, 279, 280, 281, 282, 289, 297, 307, 639

Amendement, 13, 72, 73, 75, 76, 78, 182, 250, 295, 322, 343, 354, 355, 358, 633

Argentine, 187, 201, 208

Association, 13, 16, 18, 19, 20, 21, 26, 41, 59, 61, 62, 73, 81, 93, 106, 113, 116, 126, 127, 134, 135, 137, 138, 139, 140, 142, 149, 159, 160,

162, 164, 165, 169, 171, 174, 182, 186, 189, 192, 193, 194, 195, 200, 203, 208, 212, 214, 216, 217, 218, 219, 220, 221, 222, 223, 226, 227, 230, 231, 232, 233, 235, 236, 237, 242, 253, 255, 256, 262, 264, 276, 292, 301, 305, 315, 317, 346, 348, 359, 362, 410, 412, 420, 422, 478, 515, 523, 633, 634, 635, 637

Avertissement, 63, 84, 130, 133, 140, 247, 375, 436, 439

B

Blâme, 63, 130, 133, 140, 195, 247, 435, 443, 452, 469

Bulletin de vote, 74, 250, 350, 364, 373, 418, 521, 524, 528

Bureau national, 56, 60, 64, 77, 79, 80, 88, 91, 95, 254, 255, 257, 258, 259, 260, 316, 324, 325, 350, 351, 355, 359, 368, 369, 370, 395, 396, 402, 411, 414, 415, 451, 453, 457, 459, 466, 473

Bureau politique, 55, 60, 73, 80, 85, 86, 89, 92, 93, 95, 252, 305, 308, 316, 328, 336, 337, 344, 345, 346, 349, 350, 401, 402, 412, 427, 428, 447, 449, 450, 458, 464, 523, 524, 526

Bureaucratiation, 17, 82, 272, 273, 275, 276, 289, 295, 310, 639

C

Campagne, 17, 19, 23, 24, 87, 159, 165, 166, 175, 179, 194, 211, 213, 214, 215, 221, 222, 224, 225, 229, 257, 258, 286, 287, 301, 309, 329, 330, 336, 338, 347, 349, 352, 355, 358, 361, 365, 366, 367, 370, 371, 375, 377, 378, 386,

- 387, 399, 400, 402, 404, 420, 421, 451, 455,
457, 470, 471, 474, 478, 479, 523, 525, 529,
637
- Candidat**, 20, 21, 23, 24, 27, 33, 56, 61, 64, 67, 74,
87, 88, 90, 166, 167, 168, 174, 176, 177, 178,
179, 180, 184, 186, 187, 190, 192, 193, 194,
196, 204, 205, 206, 207, 212, 213, 214, 215,
216, 218, 219, 223, 225, 229, 235, 243, 244,
247, 250, 251, 257, 258, 259, 283, 284, 286,
287, 294, 301, 302, 321, 322, 324, 330, 335,
336, 337, 338, 341, 342, 343, 345, 346, 347,
348, 349, 350, 351, 352, 356, 362, 363, 364,
365, 366, 367, 368, 369, 370, 371, 373, 374,
375, 376, 377, 378, 379, 386, 387, 390, 397,
399, 400, 401, 402, 407, 409, 413, 414, 421,
422, 423, 426, 427, 438, 440, 449, 450, 451,
453, 457, 458, 462, 465, 470, 471, 475, 516,
518, 519, 521, 524, 525, 527, 528, 529, 636
- Cartellisation**, 275
- CDU**, 281
- CEDH**, 212, 226, 227, 228, 229, 230, 235, 236, 237,
264, 637, 638
- Centralisation**, 99, 272, 273, 279, 284, 293, 307,
308, 309, 331, 335, 337, 639
- Centralisme démocratique**, 34, 287, 291, 293, 294,
309, 442, 639
- Charte**, 65, 66, 67, 68, 69, 138, 143, 314, 330, 332,
362, 367, 372
- Circonscription**, 23, 59, 243, 281, 323, 324, 328,
350, 351, 352, 364, 365, 404, 414, 451, 464,
516, 517, 518, 519, 526, 530
- CNCCFP**, 19, 164, 179, 180, 214, 220, 222, 223,
224, 225, 264, 412, 420
- CNIL**, 179, 224, 225, 264, 373
- CNIP**, 256, 257
- CNIR**, 68, 77, 78, 79, 94, 348, 409, 436, 462, 468
- Coalition**, 20, 187, 335, 361, 363, 364, 444
- Code de bonne conduite**, 194, 202, 207, 398
- Code électoral**, 16, 24, 214, 372, 373, 374, 375,
376, 388, 482, 586
- Cohabitation**, 285
- Commission de Venise**, 185, 201, 202, 203, 204,
205, 206, 207, 318
- Commission des sages**, 89, 409
- Commission nationale des conflits**, 83, 84, 86, 91,
94, 255, 259, 262, 438, 455, 456, 459, 462, 463,
466, 467, 472
- commission nationale des recours**, 83, 85, 86, 87,
95, 240, 244, 400, 462, 464, 470, 486
- Congrès**, 34, 35, 43, 57, 59, 64, 66, 67, 70, 71, 72,
73, 75, 76, 77, 83, 87, 88, 89, 94, 134, 135, 143,
144, 146, 150, 162, 172, 173, 182, 185, 190,
193, 207, 217, 239, 243, 249, 256, 257, 287,
289, 293, 294, 295, 298, 301, 302, 305, 306,
307, 308, 309, 315, 323, 325, 326, 330, 336,
337, 338, 341, 343, 344, 345, 346, 347, 352,
354, 359, 360, 361, 362, 364, 366, 368, 385,
386, 388, 390, 397, 399, 400, 401, 404, 405,
406, 409, 415, 416, 417, 421, 425, 427, 428,
429, 438, 439, 442, 450, 459, 462, 464, 466,
467, 469, 478, 479, 515, 516, 518, 519, 520,
521, 522, 523, 524, 527, 528, 529, 633, 642
- Conseil constitutionnel**, 17, 19, 56, 157, 167, 179,
215, 222, 226, 227, 228, 229, 322
- Conseil d'Etat**, 17, 19, 130, 159, 173, 213, 214,
215, 222, 223, 224, 225, 229, 231, 232, 234,
247, 264, 388
- Conseil national**, 55, 60, 62, 75, 76, 77, 78, 79, 80,
81, 83, 87, 88, 89, 90, 91, 92, 93, 95, 217, 253,
254, 259, 260, 262, 263, 286, 316, 322, 323,
324, 325, 326, 334, 336, 337, 344, 345, 347,
348, 350, 351, 352, 354, 359, 370, 394, 395,
402, 403, 404, 411, 412, 418, 429, 438, 439,
440, 449, 455, 457, 462, 466, 470, 472, 528
- Conseil politique**, 81, 91, 94
- Conseil statutaire**, 52, 83, 84, 85, 86, 94, 239, 240,
247, 341, 405, 407, 456, 462, 465, 467, 468,
469, 486, 644
- Consultation militante**, 74, 368, 466
- Convention nationale**, 64, 71, 72, 75, 77, 90, 178,
250, 258, 324, 325, 326, 355, 369, 370, 371,
466, 467
- Coopol**, 332, 333, 339, 360

Corporation, 25, 26, 104, 105, 107, 114, 138, 145, 280

Corps intermédiaires, 25, 26, 107, 124, 171

Cotisation, 61, 63, 74, 89, 127, 128, 253, 283, 316, 326, 336, 337, 339, 411, 418, 436, 515, 517, 518, 523, 525, 530

CPNT, 218

CSA, 24, 224, 225, 478

Cumul, 72, 274, 319, 320, 321, 324, 325, 352, 379, 436, 456, 457, 469, 478, 640

D

Décentralisation, 59, 79, 197, 277, 279, 280

Délégation, 50, 70, 147, 261, 297, 302, 351, 353, 366, 441, 520, 633

Délégué, 243, 261, 318, 373, 402, 409, 410, 432, 464, 516, 517, 518, 519, 520, 521, 529

Démission, 63, 176, 437, 438, 439, 446, 453, 515

Démocratie

Démocratie participative, 356, 357, 358, 359, 360, 361, 362, 396, 641

Démocratie représentative, 18, 27, 156, 189, 233, 358

Désirs d'avenir, 361, 419, 420, 421, 422, 643

Disciplinaire, 7, 9, 30, 32, 63, 82, 83, 84, 86, 90, 91, 92, 93, 94, 95, 107, 114, 122, 127, 128, 129, 131, 132, 133, 134, 135, 136, 140, 220, 221, 238, 241, 247, 254, 255, 262, 268, 304, 306, 382, 397, 430, 432, 433, 434, 435, 445, 448, 454, 455, 456, 457, 461, 463, 471, 472, 474, 475, 517, 522, 525, 528, 635, 643, 644, 646

Discipline, 7, 17, 18, 22, 32, 33, 64, 69, 82, 90, 112, 118, 130, 131, 134, 173, 182, 199, 273, 280, 284, 292, 293, 309, 419, 432, 433, 434, 437, 438, 439, 440, 441, 442, 443, 445, 446, 449, 450, 458, 463, 473, 474, 643, 646

Dissidence, 336, 448, 449, 450, 451, 456, 457, 458, 460, 643

Dissolution, 63, 92, 93, 109, 146, 157, 162, 163, 164, 193, 196, 201, 211, 218, 221, 231, 232, 233, 234, 235, 236, 237, 249, 261, 262, 263,

264, 295, 310, 394, 435, 436, 452, 453, 524, 527, 528, 638

E

EELV, 241, 274, 314, 341, 348, 349, 352, 357, 360, 361, 407, 435, 440, 451, 456, 462, 463, 465, 466, 478

Election, 19, 23, 27, 31, 33, 74, 80, 88, 128, 167, 168, 171, 176, 177, 178, 179, 180, 181, 185, 186, 187, 188, 190, 193, 194, 195, 196, 197, 198, 202, 204, 205, 207, 212, 213, 214, 215, 216, 224, 225, 229, 230, 235, 241, 247, 250, 254, 257, 258, 259, 274, 281, 284, 285, 286, 299, 300, 301, 302, 305, 313, 316, 322, 323, 324, 335, 336, 339, 342, 343, 345, 349, 350, 351, 352, 354, 356, 363, 364, 366, 370, 374, 377, 379, 388, 401, 413, 414, 425, 428, 429, 449, 450, 451, 452, 453, 454, 456, 457, 458, 460, 465, 466, 474, 516, 517, 525, 529 530, 641

Elu, 22, 62, 70, 71, 77, 83, 87, 88, 89, 91, 93, 129, 132, 134, 171, 172, 176, 185, 191, 193, 205, 219, 225, 246, 257, 260, 261, 273, 274, 284, 285, 298, 302, 306, 316, 320, 321, 323, 326, 335, 337, 341, 343, 344, 345, 346, 347, 350, 352, 360, 361, 363, 371, 379, 387, 399, 400, 402, 403, 404, 410, 416, 422, 423, 426, 433, 436, 437, 438, 439, 440, 441, 452, 453, 456, 457, 458, 462, 469, 470, 473, 474, 516, 517, 518, 519, 520, 521, 522, 523, 524, 525, 526, 529, 643

Etats-Unis, 12, 21, 34, 35, 67, 110, 182, 186, 201, 208, 234, 250, 251, 358, 366

Exclusion, 35, 62, 63, 84, 90, 91, 94, 127, 128, 132, 137, 191, 196, 197, 221, 239, 240, 241, 254, 255, 257, 258, 259, 294, 304, 306, 309, 347, 424, 434, 435, 436, 437, 439, 443, 444, 445, 446, 447, 448, 449, 450, 451, 452, 453, 454, 455, 457, 458, 459, 460, 472, 515, 517, 522, 525, 635, 643

F

Fait majoritaire, 144, 285
Fichier, 87, 179, 224, 225, 331, 337, 349, 376, 377, 387, 395, 416, 421, 453
Financement, 16, 17, 19, 31, 35, 159, 165, 166, 175, 177, 178, 185, 187, 188, 189, 190, 191, 192, 193, 201, 208, 213, 214, 220, 222, 223, 227, 229, 234, 264, 275, 280, 298, 316, 335, 355, 477, 517, 523, 636
Flexibilité, 32, 267, 268, 382, 477
FN, 33, 43, 56, 57, 59, 61, 62, 63, 71, 73, 75, 77, 81, 91, 93, 94, 95, 142, 216, 217, 218, 220, 233, 234, 240, 256, 276, 329, 344, 346, 349, 352, 360, 390, 398, 409, 410, 452, 463, 482, 486, 548, 576
Forums, 332, 357, 358, 359, 408
Fraude, 27, 35, 166, 243, 323, 415, 416, 417, 465, 642

G

Groupe parlementaire, 18, 22, 23, 90, 91, 161, 177, 181, 188, 283, 284, 321, 354, 438, 439, 440, 441, 515, 520, 522
groupement, 19, 22, 30, 50, 62, 108, 115, 119, 120, 145, 149, 163, 165, 170, 178, 214, 216, 218, 222, 223, 231, 232, 234, 242, 250, 252, 272, 284, 303, 351, 420, 634
Grundnorm, 49, 54, 102

H

HES, 317
Huissier, 179, 243, 373, 464, 479

I

Institution, 7, 9, 11, 13, 17, 18, 22, 25, 26, 29, 30, 31, 32, 33, 37, 38, 41, 47, 60, 66, 69, 98, 99, 118, 119, 120, 121, 122, 123, 124, 125, 126, 127, 130, 134, 137, 139, 141, 142, 143, 144, 145, 146, 147, 148, 149, 150, 151, 153, 154, 161, 165, 169, 171, 181, 183, 184, 187, 188,

189, 194, 199, 200, 202, 208, 230, 237, 241, 245, 246, 265, 269, 271, 285, 286, 293, 296, 297, 299, 307, 312, 322, 324, 339, 357, 369, 396, 405, 425, 428, 432, 434, 437, 440, 443, 461, 477, 634, 635, 646

Instrumentalisation, 9, 32, 267, 288, 380, 382, 385, 390, 398, 415, 445, 473, 475, 478, 479, 641, 643

Internationale communiste, 165, 307, 308, 309, 443

Internationale démocrate chrétienne, 305

Internationale libérale, 299, 305

Internationale socialiste, 305, 378

Internet, 35, 60, 77, 78, 86, 243, 301, 326, 327, 328, 329, 330, 331, 332, 333, 334, 335, 338, 349, 350, 352, 353, 357, 359, 360, 375, 376, 379, 411, 516, 640

Investiture, 24, 27, 56, 59, 61, 64, 72, 74, 81, 91, 161, 172, 175, 177, 187, 194, 216, 218, 219, 239, 241, 247, 249, 250, 258, 259, 260, 264, 284, 287, 316, 330, 331, 335, 343, 346, 347, 348, 349, 351, 352, 368, 371, 372, 386, 407, 413, 414, 415, 420, 421, 425, 430, 437, 449, 456, 457, 460, 469, 475, 479, 516, 517, 518, 520, 521, 522, 525, 530, 637, 641, 642

Italie, 12, 21, 115, 183, 248, 288, 289, 363, 364

J

Jeunes démocrates, 313, 314, 315, 316

Jeunes écologistes, 313, 314, 316

Jeunes populaires, 313, 314, 315, 316

Juridicisation, 18, 32, 226, 267, 275, 379, 385, 387, 391, 393, 417, 463, 479, 641

K

Kominform, 292

L

Labour, 280, 297, 301, 317

LCR, 34, 59, 146, 252, 295, 423

Légitimité procédurale, 32, 389, 641

Lex mercatoria, 130, 135, 268

Lex sportiva, 134, 135, 137, 268

M

Mandat, 17, 18, 64, 72, 91, 161, 165, 167, 168, 176, 178, 187, 194, 221, 234, 235, 252, 274, 298, 319, 320, 321, 323, 324, 325, 352, 360, 368, 379, 394, 399, 404, 405, 409, 436, 437, 438, 439, 449, 456, 459, 462, 466, 469, 473, 478, 482, 516, 518, 522, 525, 526, 528, 529, 568, 640

Mandat impératif, 176, 194, 438

Militant, 12, 70, 72, 74, 76, 81, 91, 178, 204, 238, 239, 246, 249, 278, 292, 293, 295, 309, 316, 324, 326, 330, 331, 332, 337, 338, 339, 340, 345, 354, 355, 356, 357, 358, 359, 360, 361, 362, 371, 391, 392, 394, 395, 398, 405, 407, 414, 415, 425, 428, 442, 444, 446, 447, 451, 453, 482, 576, 640

MJCF, 313, 314, 315, 316

MJS, 313, 314, 315, 316

Mode de scrutin, 12, 167, 282, 283, 310, 322, 366, 402, 639

Modem, 59, 60, 62, 63, 64, 65, 66, 67, 68, 71, 73, 74, 75, 77, 78, 79, 80, 81, 83, 85, 86, 88, 91, 94, 95, 313, 314, 315, 327, 336, 337, 347, 351, 354, 356, 405, 449, 450, 462, 478

Monisme, 27, 29, 38, 49, 98, 99, 104, 107, 108, 634

Motion, 66, 68, 71, 72, 73, 75, 76, 78, 84, 92, 244, 344, 345, 348, 353, 366, 370, 385, 415, 422, 425, 426, 427, 462, 464, 468, 473, 519, 527, 528

MRP, 158, 169, 171, 172, 173, 193, 218, 437

N

Normativisme, 49

NPA, 34, 295, 478

O

Oligarchie, 174, 176, 273, 284, 311, 338, 345

Ordre du jour, 74, 75, 77, 78, 80, 81, 162, 185, 220, 256, 261, 274, 320, 359, 360, 362, 517, 519, 520, 526, 528, 529

Ordre juridique, 7, 9, 17, 19, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 37, 38, 39, 41, 46, 48, 50, 51, 53, 54, 96, 98, 99, 100, 101, 102, 103, 104, 105, 106, 108, 109, 110, 111, 114, 116, 117, 121, 123, 124, 125, 126, 128, 130, 131, 132, 134, 137, 150, 151, 153, 154, 155, 156, 162, 180, 187, 204, 208, 211, 212, 244, 246, 251, 264, 265, 267, 268, 269, 270, 271, 272, 282, 285, 288, 295, 305, 310, 312, 319, 321, 327, 333, 335, 342, 379, 380, 382, 393, 446, 467, 474, 475, 477, 478, 632, 634, 635, 637, 638, 639, 640, 646

Ordre juridique ecclésiastique, 29, 131, 132, 150, 635

Ordre juridique extra-étatique, 131

Ordre juridique sportif, 29, 131, 134, 635

Ordre public, 218, 219, 221, 228, 230, 231, 232, 233, 234

P

Parité, 72, 161, 165, 166, 167, 168, 197, 205, 319, 321, 322, 323, 324, 326, 341, 352, 379, 414, 453, 466, 515, 636, 640

Parlement, 17, 20, 21, 24, 31, 64, 156, 159, 167, 171, 182, 188, 189, 190, 191, 192, 225, 285, 296, 297, 299, 321, 322, 438, 442, 520

Parlementarisme, 286

Parrainage, 286, 290, 304, 367, 369

Parteienstaat, 181

Parti pirate, 333, 334, 335, 640

Parti nationaliste basque, 223, 277, 278, 279, 639

Parti républicain radical et radical-socialiste, 19, 162, 216

PCF, 33, 43, 59, 61, 62, 63, 64, 65, 66, 67, 68, 71, 72, 73, 75, 76, 77, 78, 79, 80, 83, 84, 86, 88, 89, 142, 158, 164, 193, 211, 239, 276, 284, 287, 291, 292, 293, 294, 295, 308, 314, 315, 322, 323, 433, 440, 441, 442, 443, 445, 446, 448, 450, 454, 462, 474, 482, 486, 532, 639, 643

Permanents, 79, 82, 275, 276, 277, 290, 308, 329, 412, 639

Perméabilité, 32, 271, 272, 380, 382, 475

personnalité morale, 126, 148, 149, 162, 164, 252, 262, 315, 527, 636

Pluralisme, 7, 14, 27, 29, 37, 38, 41, 48, 70, 98, 99, 107, 108, 109, 110, 111, 112, 113, 114, 116, 117, 118, 121, 123, 124, 126, 150, 159, 160, 178, 192, 193, 225, 226, 227, 228, 229, 230, 264, 278, 377, 418, 419, 422, 424, 426, 427, 429, 477, 634, 636, 643, 646

Pluraliste, 29, 99, 106, 109, 111, 112, 115, 116, 118, 123, 124, 228, 288, 336, 369, 634

Pouvoir disciplinaire, 18, 33, 82, 83, 90, 91, 92, 127, 128, 135, 212, 221, 432, 434, 435, 445, 448, 454, 457, 461, 472, 517, 522, 525, 633, 643

PPE, 301

PRG, 33, 59, 74, 239, 255, 256, 370, 376, 377, 378, 486

Primaires, 186, 364, 368, 373, 375

Procès-verbal, 374

Programme, 22, 67, 68, 72, 73, 78, 81, 125, 142, 158, 170, 173, 196, 205, 206, 216, 230, 236, 250, 300, 301, 307, 321, 341, 353, 354, 357, 366, 367, 368, 379, 390, 399

PS, 15, 21, 33, 43, 52, 55, 56, 57, 59, 60, 61, 62, 63, 64, 65, 66, 67, 70, 71, 72, 74, 75, 76, 77, 78, 79, 80, 81, 83, 84, 85, 86, 87, 88, 89, 90, 91, 92, 93, 94, 95, 142, 162, 178, 179, 180, 224, 225, 239, 240, 241, 244, 253, 255, 257, 258, 259, 260, 261, 262, 263, 275, 276, 280, 285, 286, 287, 298, 299, 314, 315, 316, 317, 319, 321, 322, 323, 324, 326, 328, 329, 330, 332, 338, 339, 342, 344, 345, 347, 350, 351, 354, 355, 356, 358, 359, 360, 361, 362, 363, 365, 366, 368, 369, 370, 371, 372, 375, 376, 377, 378, 379, 385, 387, 388, 390, 392, 393, 394, 395, 396, 399, 405, 406, 407, 410, 411, 414, 415, 416, 417, 418, 420, 421, 422, 424, 425, 426, 427, 430, 440, 441, 442, 449, 450, 451, 453, 454, 455, 456, 457, 458, 459, 460, 462, 463,

464, 465, 466, 467, 472, 473, 478, 479, 482, 486, 488, 492, 640, 641, 642, 643, 644

PSE, 299, 301, 302, 339, 360, 378

PSU, 162

R

Référendum, 23, 74, 75, 146, 147, 158, 159, 274, 321, 322, 323, 324, 325, 340, 348, 350, 355, 356, 359, 360, 391, 400, 401, 408, 416, 454, 455, 644

Régime représentatif, 147

Règlement intérieur, 43, 52, 55, 56, 59, 60, 62, 64, 67, 73, 74, 78, 79, 80, 81, 83, 86, 87, 88, 92, 93, 94, 95, 127, 129, 244, 255, 256, 258, 259, 313, 314, 315, 316, 328, 334, 349, 351, 352, 375, 376, 386, 388, 402, 404, 405, 406, 425, 428, 441, 451, 453, 463, 466, 482, 492, 514, 516, 517, 525, 526, 527, 548, 580

Réintégration, 457, 460, 522, 644

Relevance, 30, 38, 153, 154

Rénovation, 72, 74, 90, 128, 311, 312, 319, 321, 323, 324, 325, 326, 336, 337, 338, 339, 356, 359, 368, 369, 379, 387, 394, 395, 396, 408, 453, 466, 467, 478, 482, 488, 640

Représentation, 23, 32, 47, 71, 77, 103, 126, 147, 172, 173, 175, 176, 191, 192, 196, 205, 215, 251, 252, 263, 283, 304, 312, 314, 316, 317, 319, 321, 322, 324, 350, 379, 394, 399, 406, 414, 415, 422, 425, 426, 438, 466, 517, 518, 529, 638

Représentativité, 128, 172, 206, 312, 316, 335, 379, 640

RPR, 33, 70, 177, 322, 335, 336, 343, 353, 354, 362, 416, 429, 472

S

Sanction, 28, 32, 37, 44, 51, 52, 53, 61, 62, 63, 67, 69, 80, 82, 83, 84, 90, 91, 92, 93, 94, 95, 96, 122, 126, 127, 128, 130, 132, 135, 137, 140, 167, 168, 175, 176, 191, 192, 194, 222, 225, 236, 247, 255, 256, 259, 268, 306, 335, 382,

405, 411, 432, 433, 435, 436, 437, 438, 440,
445, 446, 447, 448, 449, 450, 451, 452, 453,
454, 455, 456, 459, 464, 468, 474, 482, 517,
520, 522, 525, 527, 572, 632, 633, 643

Secrétaire général, 60, 73, 79, 256, 289, 294, 305,
343, 346, 402, 403, 406, 409, 410, 429, 448,
450, 458

SFIO, 21, 163, 169, 170, 171, 193, 425, 438, 439

Souveraineté, 27, 70, 71, 125, 142, 158, 159, 160,
215, 300, 311, 633

SPD, 21, 281, 298, 473

Statuts, 7, 11, 16, 22, 25, 27, 30, 31, 33, 35, 43, 44,
47, 50, 52, 54, 55, 56, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 63,
64, 65, 66, 67, 68, 69, 71, 72, 73, 74, 75, 76, 77,
78, 80, 81, 82, 83, 84, 85, 86, 87, 88, 89, 90, 91,
92, 93, 94, 95, 96, 99, 104, 105, 106, 122, 124,
127, 128, 134, 135, 137, 139, 140, 142, 145,
146, 147, 150, 153, 156, 157, 160, 161, 162,
165, 166, 168, 169, 170, 171, 172, 173, 174,
175, 184, 185, 187, 188, 189, 190, 191, 193,
200, 201, 203, 204, 205, 206, 207, 208, 214,
216, 217, 218, 219, 220, 226, 227, 228, 235,
236, 238, 239, 241, 242, 246, 247, 249, 250,
251, 252, 253, 254, 255, 256, 258, 259, 260,
261, 262, 263, 264, 268, 274, 276, 277, 278,
279, 282, 284, 286, 287, 289, 290, 292, 294,
295, 301, 303, 305, 306, 307, 308, 312, 313,
314, 315, 316, 317, 321, 322, 323, 327, 328,
330, 334, 336, 337, 338, 340, 341, 343, 344,
345, 346, 347, 348, 349, 350, 351, 352, 353,
357, 359, 360, 361, 363, 368, 379, 384, 388,
391, 393, 394, 396, 397, 400, 401, 402, 403,
404, 405, 406, 407, 408, 409, 410, 411, 412,
415, 418, 420, 421, 422, 423, 424, 425, 426,
427, 428, 429, 430, 433, 435, 436, 438, 440,
441, 442, 443, 445, 448, 449, 450, 451, 454,
456, 457, 458, 460, 461, 462, 463, 464, 466,
467, 468, 469, 470, 478, 482, 492, 514, 515,
519, 520, 522, 523, 524, 525, 527, 528, 529,
530, 532, 548, 633, 636, 638, 640, 642, 643,
644, 646

Syndicat, 61, 66, 81, 114, 126, 127, 128, 141, 211,
216, 228, 233, 241, 242, 280, 283, 291, 309,
317, 356, 359, 418, 425, 426, 634, 635

T

Transparence, 17, 88, 89, 128, 149, 162, 166, 176,
186, 192, 197, 206, 214, 227, 229, 239, 326,
374, 376, 385, 406, 477, 486

Trésorier, 17, 73, 89, 134, 222, 275, 305, 427, 517,
519, 526

U

UDF, 33, 177, 322, 335, 336, 337, 343, 344, 345,
347, 354, 362, 428, 452

UMP, 14, 15, 43, 52, 55, 56, 57, 59, 60, 61, 62, 63,
64, 65, 66, 67, 70, 71, 73, 75, 77, 78, 80, 81, 83,
85, 86, 87, 88, 89, 90, 91, 92, 93, 95, 240, 243,
285, 287, 314, 315, 316, 317, 318, 323, 325,
328, 329, 330, 331, 332, 335, 336, 343, 344,
345, 346, 349, 350, 353, 354, 355, 356, 386,
397, 399, 400, 401, 402, 403, 404, 409, 412,
413, 416, 424, 426, 427, 428, 429, 430, 440,
449, 450, 452, 453, 458, 462, 463, 464, 467,
469, 470, 474, 478, 482, 486, 514, 515, 524,
529, 580, 642, 643, 644

Unanimité, 78, 305, 386, 410, 459

V

Verts, 14, 33, 43, 52, 56, 57, 59, 62, 63, 66, 68, 71,
73, 74, 75, 76, 77, 78, 79, 80, 81, 83, 84, 85, 86,
88, 89, 91, 94, 95, 146, 218, 239, 240, 247, 271,
273, 274, 276, 277, 287, 314, 321, 322, 339,
340, 348, 352, 356, 360, 391, 392, 393, 405,
407, 408, 409, 412, 433, 435, 436, 456, 457,
462, 467, 468, 469, 482, 486, 568, 572, 644

Voie de recours internes, 207, 254, 262

Vote, 22, 27, 30, 32, 34, 35, 54, 61, 64, 66, 67, 70,
71, 72, 73, 74, 75, 76, 78, 87, 90, 91, 141, 144,
146, 147, 156, 172, 173, 178, 179, 182, 185,
187, 190, 191, 204, 207, 216, 225, 239, 241,
243, 250, 252, 257, 258, 261, 286, 297, 298,

300, 301, 302, 305, 306, 315, 318, 322, 323,
325, 330, 331, 334, 338, 340, 341, 342, 345,
346, 347, 348, 349, 350, 351, 352, 353, 356,
364, 365, 366, 368, 369, 370, 371, 372, 373,
374, 376, 378, 385, 386, 387, 391, 394, 395,

396, 397, 399, 400, 401, 406, 407, 408, 409,
413, 414, 415, 416, 417, 418, 421, 422, 424,
427, 429, 436, 437, 439, 440, 441, 459, 460,
464, 466, 467, 469, 482, 488, 515, 518, 519,
520, 521, 524, 527, 528, 529, 633, 641, 642

Table des matières

Introduction	11
1. Les partis politiques, objets négligés par la théorie juridique	11
a) Les partis, objets de la science politique	11
b) La maigre littérature juridique	15
2. Du droit des partis à l'ordre juridique partisan	19
a) Des partis en mal de reconnaissance	19
b) Les partis, objets du droit public	24
c) L'étude de l'ordre juridique partisan	27
d) Le terrain d'analyse et les sources utilisées	33
Première partie	37
Un ordre juridique spécifique	37
Titre 1. Le parti comme ordre juridique	41
Chapitre 1. Le parti comme espace juridique	43
Section 1. Un droit écrit	44
§1. Le caractère juridique des normes internes	44
A. La juridicité en question	44
1. La difficile définition du droit.....	44
a) Une définition introuvable	45
b) La délimitation du domaine du juridique	46
2. La question des sources	48
a) Le monopole étatique de la production du droit dans la doctrine	48
b) Les règles internes des partis : un « droit » particulier ?	49
B. Des règles répondant aux critères récurrents de la juridicité	50
1. Un système normatif construit autour de la sanction	51
a) Le critère de la sanction	51
b) Le critère de l'effectivité	52
2. Un dispositif normatif complexe	54
a) La norme fondamentale.....	54
b) Des règles primaires et secondaires	55
§2. Des textes aux fonctions distinctes	58
A. Des textes à valeur exécutoire	58

1.	Des règles d'organisation	58
a)	La prépondérance des règles d'organisation dans les statuts.....	58
b)	Des règles relatives à la structuration du parti et à la production normative	60
2.	Des règles de conduite.....	61
a)	Droits et devoirs des adhérents	61
b)	Sanctions	63
B.	Des textes à valeur incantatoire	64
1.	Des textes aux formes variées	64
a)	Des textes à valeur permanente	64
b)	Des textes renouvelés régulièrement.....	66
2.	Un rôle spécifique dans le corpus juridique des partis	66
a)	Force exécutoire	67
b)	Valeur psychologique	68
	Section 2. Des instances chargées de la production et de la sanction du droit	69
	§1 La production du droit.....	70
A.	La production du droit organisée par des moments démocratiques	70
1.	Une démocratie de délégation	70
a)	Les congrès, lieux de souveraineté des adhérents	70
b)	Une fonction normative généraliste	72
2.	L'association directe des adhérents à la production du droit	73
a)	Par le vote	73
b)	Par le pouvoir d'amendement et de proposition.....	75
B.	Les instances de direction	76
1.	Des assemblées délibérantes	77
a)	Des « parlements » des partis	77
b)	Une importante production normative.....	78
2.	Des organes plus politiques	79
a)	Les organes exécutifs.....	79
b)	Les organes spécialisés.....	81
	§ 2 Le pouvoir de sanction	82
A.	Des instances ad hoc.....	83
1.	Des instances prévues pour la résolution des conflits et la sanction	83
a)	Des périmètres d'action variés.....	83
b)	Une procédure détaillée	85
2.	Des instances de contrôle.....	87
a)	La surveillance des opérations électorales.....	87
b)	Un contrôle de la vie du parti	88
B.	Un pouvoir disciplinaire diffus.....	90
1.	La sanction exercée par la voie hiérarchique.....	90
a)	Un pouvoir disciplinaire direct vis-à-vis des adhérents	91

b) L'autorité des instances du parti sur les échelons inférieurs	92
2. L'organisation de différents niveaux de recours	94
a) Le recours devant l'échelon supérieur	94
b) Les instances juridictionnelles, juges des décisions des instances de direction	95
Chapitre 2. Le parti comme institution	97
Section 1. Le pluralisme juridique comme alternative au positivisme moniste	98
§ 1. Penser la pluralité des ordres juridiques	98
A. Le concept d'ordre juridique	98
1. Définitions	99
a) La consécration doctrinale	99
b) L'ordre juridique en tant que système de normes	100
2. La possibilité de concevoir d'autres ordres juridiques que l'Etat	103
a) L'idée d'ordres juridiques partiels	103
b) Un champ d'application large	104
B. L'émergence de la pensée pluraliste	106
1. Le pluralisme : une idée ancienne	106
a) Une réalité antérieure au monisme	106
b) Une idée persistante malgré la prédominance du monisme	106
2. Une idée complexe	108
a) Des justifications disparates	108
b) Les différentes définitions	109
§ 2. Les théories en présence	110
A. Le pluralisme chez les sociologues et les juristes	111
1. Eugen Ehrlich et Georges Gurvitch : deux précurseurs	111
a) Une définition du droit particulière	111
b) Une explication de la création du droit dans les groupements	112
2. Le développement de la pensée pluraliste	114
a) Les juristes	114
b) Les sociologues	115
B. La théorie institutionnelle	117
1. La définition de l'institution	117
a) L'institution groupement	118
b) L'institution au cœur de la société	119
2. Les rapports entre droit et institution	120
a) L'institution, source de droit	121
b) Le point de vue de l'identité ordre juridique/institution	122
Section 2. Le pluralisme juridique comme expression du pluralisme institutionnel	123
§ 1. La diversité des ordres juridiques extra-étatiques	124
A. Au niveau infra-étatique	125
1. Les associations et les syndicats	125

a)	Les associations.....	125
b)	Les syndicats.....	126
2.	Les ordres professionnels	127
a)	La fonction normative des ordres professionnels	127
b)	La fonction disciplinaire des ordres professionnels	128
B.	Les ordres juridiques transnationaux	129
1.	L'ordre juridique ecclésiastique	130
a)	Un exemple type.....	130
b)	Un droit disciplinaire typique.....	131
2.	L'ordre juridique sportif.....	133
a)	Organisation des fédérations sportives internationales	133
b)	Un droit disciplinaire complexe	134
§2	Le parti politique : une institution	136
A.	Une institution par son mode de constitution	136
1.	L'exclusion de la théorie contractuelle	137
a)	La thèse de l'association-contrat.....	137
b)	L'incohérence de la thèse contractuelle	138
2.	L'union des volontés	140
a)	L'idée d'œuvre	140
b)	Les manifestations de communion.....	142
B.	Une institution tout au long de son évolution	143
1.	La physiologie du parti politique.....	144
a)	Création et disparition du parti politique.....	144
b)	Le fonctionnement du parti politique : « un pouvoir de gouvernement organisé »	146
2.	La question de la durée.....	147
a)	La personnification : instrument de la persistance de l'institution dans le temps	147
b)	L'indispensable continuité de l'institution	148
	Titre 2. La relation à l'ordre juridique étatique.....	151
	Chapitre 1. L'encadrement de l'ordre juridique partisan	153
	Section 1. Un encadrement limité en France	154
§1.	Un encadrement progressif des partis	154
A.	Une reconnaissance constitutionnelle prudente	154
1.	Un choix a minima	155
a)	Une écriture par touches successives	155
b)	Un résultat ayant pu être jugé insuffisant.....	156
2.	Des évolutions restreintes	157
a)	La stabilité de la rédaction initiale	157
b)	Deux réformes subsidiaires	159
B.	Un encadrement légal restreint.....	160
1.	Des lois qui délimitent.....	160

a)	L'attribution de la personnalité morale	160
b)	Des mécanismes de répression	162
2.	Des lois qui contraignent	163
a)	Le financement	164
b)	La parité	165
§2.	Le rendez-vous manqué de l'instauration d'un statut légal des partis	166
A.	L'histoire brève du statut	166
1.	Des tentatives abandonnées	167
a)	La multiplication des projets	167
b)	Des motivations multiples	168
2.	Les lignes fortes des projets	169
a)	Une réglementation du fonctionnement des partis	169
b)	Le contrôle du respect du statut	171
B.	Une problématique persistante	172
1.	Les obstacles et les pistes avancées	172
a)	Les obstacles	172
b)	Les pistes avancées	173
2.	Les primaires	174
a)	Des propositions d'encadrement par la voie législative	175
b)	L'intervention limitée de l'Etat en cas de primaires privées	176
Section 2.	La diversité des modes d'encadrement	178
§1.	Des solutions spécifiques à chaque Etat	178
A.	Une multitude de réglementations possibles	179
1.	La mention des partis dans les Constitutions	179
a)	Un choix lié aux traditions politiques des Etats	179
b)	L'intervention de l'Etat dans le fonctionnement interne du parti	181
2.	L'encadrement du fonctionnement des partis par la loi	182
a)	Une gamme étendue de possibilités	182
b)	L'encadrement du processus de désignation des candidats	184
B.	Une relation en perpétuelle évolution	185
1.	Le statut des partis politiques européens : une construction empirique	186
a)	La consécration de l'existence des « partis politiques au niveau européen »	186
b)	La recherche constante de perfectionnement	188
2.	En Afrique francophone : vers une forme d'auto-régulation	190
a)	La concomitance de la réglementation avec la consolidation du pluralisme	190
b)	La création de mécanismes de régulation et de contrôle spécifiques	192
§2.	Les réflexions autour d'un modèle général de réglementation des partis	193
A.	La question de la nécessité d'une réglementation	194
1.	Les arguments en faveur d'une réglementation	194
a)	Renforcer la démocratie interne	194

b)	Un contrôle nécessairement prudent	196
2.	L'hostilité vis-à-vis de l'intervention de l'Etat	196
a)	L'inutilité.....	196
b)	L'atteinte à l'autonomie.....	198
B.	Les initiatives du Conseil de l'Europe	199
1.	La mise en place d'un outil non contraignant d'encadrement des partis politiques	199
a)	Un cadre juridique spécifique	199
b)	Des textes à valeur de recommandation	200
2.	Les recommandations relatives au fonctionnement interne des partis	202
a)	Relatives aux droits des membres	202
b)	Relatives aux structures	204
Chapitre 2. Le contrôle de l'ordre juridique partisan		209
Section 1. Le principe d'un contrôle par les juridictions étatiques		210
§ 1 Le contrôle des partis en tant que groupements		211
A.	La délimitation de l'objet.....	211
1.	Les tentatives d'une définition jurisprudentielle	211
a)	Le choix de la définition des partis par le régime applicable :	211
	une solution pragmatique	211
b)	Une évolution limitée	213
2.	Un contentieux assumé de l'identité du parti	214
a)	Les litiges relatifs au droit au titre du parti	214
b)	Investiture et étiquette	216
B.	Le contrôle des partis	217
1.	L'assimilation au régime des associations de la loi de 1901	217
a)	La compétence judiciaire	217
b)	L'assimilation au régime du droit des groupements	218
2.	Un contrôle spécifique.....	219
a)	La Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques	220
b)	Les autres autorités administratives indépendantes	222
§2 Le traitement contentieux des partis, organes de la démocratie		224
A.	Une protection particulière	224
1.	La protection de la liberté d'association	224
a)	Par le juge français	224
b)	Par la Cour européenne des droits de l'homme	225
2.	La protection de la liberté d'expression.....	226
a)	Par le juge français	226
b)	Par la Cour européenne des droits de l'homme	227
B.	Les partis en tant qu'ennemis potentiels du régime	229
1.	Le contentieux français.....	229
a)	Un contentieux dominé par l'opportunité	229

b) La difficile mise en œuvre d'un contrôle juridictionnel	231
2. Le contentieux européen	233
a) Le contrôle de l'interdiction et de la dissolution des partis	233
b) L'usage par la CEDH de la théorie de l'abus de droit	234
Section 2. Un contrôle juridictionnel limité	236
§ 1 Le recours aux tribunaux : une pratique peu utilisée.....	236
A. Un recours vécu comme un symptôme d'échec	236
1. Une procédure allant à l'encontre de la culture du parti	236
a) Le choix de ceux qui se placent déjà à l'extérieur du parti	236
b) Une pratique mal acceptée par les membres du parti	237
2. Une pratique susceptible de se banaliser.....	239
a) Le regard de la doctrine	239
b) Un usage assumé dans des cas spécifiques	240
B. Des contrôles d'une intensité variable	242
1. Des actes non susceptibles de recours	242
a) Les circulaires	242
b) Les mesures d'ordre intérieur	244
2. Des pratiques juridictionnelles étatiques variables	245
a) Les Etats refusant le contrôle	246
b) Les Etats organisant le contrôle juridictionnel.....	247
§ 2. Un contrôle limité	249
A. Un contrôle formel	249
1. Les parties au procès	249
a) La représentation du parti	250
b) L'intérêt pour agir	251
2. Le contrôle du respect des statuts	252
a) Les mesures individuelles	252
b) Le fonctionnement du parti	254
B. Un contrôle prenant en compte la dimension politique	255
1. L'affaire Codorniou	256
a) Les faits	256
b) Un examen politique du respect de la procédure statutaire	257
2. L'affaire Ferrari	258
a) Les faits	258
b. Un contrôle limité par le caractère politique des dispositions statutaires.....	260
Deuxième partie	265
Un ordre juridique flexible.....	265
Titre 1. Un ordre juridique perméable	267
Chapitre 1. L'influence du contexte institutionnel.....	269

Section 1. Partis et Etat	269
§1. La construction bureaucratique	270
A. La bureaucratisation	270
1. Centralisation et hiérarchisation de l'ordre juridique partisan	270
a) Un mouvement inéluctable	270
b) Une application inégale	271
2. La spécialisation	273
a) La répartition administrative des tâches	273
b) Les permanents	274
B. Les rapports entre structure des partis et structure des Etats	275
1. Le parti régional.....	275
a) La spécificité des partis ethno-régionalistes	275
b) Le PNV : « un jeu de miroir permanent » entre parti et territoire	276
2. Le parti fédéral	277
a) Un lien incertain entre le degré de centralisation du parti et la structure de l'Etat	277
b) En Allemagne, la dissociation entre les Länder et les structures partisans	278
§2 Les relations entre régime politique et ordre juridique partisan.....	280
A. Partis politiques et démocratie libérale	280
1. Le régime parlementaire	280
a) Le rôle du mode de scrutin	280
b) L'exemple de la Quatrième République	281
2. La présidentialisation	283
a) Le poids du contexte institutionnel	283
b) Les conséquences	284
B. Partis politiques et régimes autoritaires	285
1. Les régimes à parti unique	286
a) Des partis qui tendent à s'identifier à l'Etat	286
b) Des spécificités organisationnelles	287
2. Centralisme démocratique et démocratie libérale	289
a) Le PCF : un parti en opposition au modèle libéral	289
b) L'abandon du principe du centralisme démocratique	291
Section 2. Au-delà de l'Etat.....	293
§1. Les partis et la construction européenne	293
A. L'adaptation des partis nationaux	294
1. Les motifs de l'eupéanisation des partis	294
2. Des adaptations organisationnelles minimales	295
B. Des europartis cantonnés à des logiques intergouvernementales	296
1. Structuration des partis et particularismes institutionnels de l'UE.....	296
2. Une logique demeurant nationale	298
§ 2. L'internationalisation	300

A.	Les Internationales de partis	301
1.	Des collectivités de partis	301
2.	Des statuts s'approchant du modèle fédératif	303
B.	Le parti mondialisé	305
1.	Un parti mondial centralisé	305
2.	L'harmonisation des composantes	307
Chapitre 2.	Le mouvement d'adaptation	311
Section 1.	Les mutations sociales	312
§ 1.	La quête d'une plus grande représentativité	312
A.	La recherche de proximité	312
1.	Les mouvements de jeunesse	312
a)	Des organisations et des dispositions spécifiques	313
b)	L'enjeu du lien de dépendance	314
2.	La prise en compte des particularismes sociaux	316
a)	Les minorités	316
b)	Les intérêts sectoriels	318
B.	Rénovation de la vie politique et mutations des partis	319
1.	Le cumul des mandats et la parité : deux thèmes emblématiques	319
a)	Le cumul des mandats	319
b)	La parité	321
2.	Le processus de rénovation du PS	323
a)	Un processus inscrit dans la durée	324
b)	La dimension symbolique de la rénovation	325
§2.	La modernisation	327
A.	Les changements liés à Internet	327
1.	Les changements organisationnels liés à l'apparition d'Internet	327
a)	La création de « sections virtuelles »	327
b)	Des modalités nouvelles d'organisation du militantisme	328
2.	L'apparition de nouvelles règles	330
a)	L'adhérent dématérialisé	330
b)	La création d'un corps de règles adapté aux réseaux sociaux	331
B.	Le renouvellement de l'ordre juridique partisan	333
1.	La création de nouveaux partis	333
a)	Le parti en ligne : le Parti pirate	333
b)	La transformation de partis existants	335
2.	La recherche d'un nouveau modèle	337
a)	Un nouveau rapport aux militants	337
b)	La recherche d'un modèle plus coopératif	339
Section 2.	L'exigence de démocratisation	342
§ 1.	La réforme des processus décisionnels	342

A.	La généralisation du suffrage direct.....	343
1.	La désignation des dirigeants.....	343
a)	Au niveau national.....	343
b)	Au niveau local.....	345
2.	Les investitures.....	346
a)	A l'élection présidentielle.....	346
b)	Au niveau local.....	349
B.	La fonction programmatique.....	352
1.	Des modes de consultation renouvelés.....	353
a)	La formalisation de l'organisation des débats.....	353
b)	La consultation directe des adhérents.....	355
2.	Usages de la démocratie délibérative et de la démocratie participative.....	356
a)	La démocratie délibérative.....	356
b)	La démocratie participative.....	358
§2.	Le cas d'école des primaires du PS.....	361
A.	La mise en place des primaires au PS.....	361
1.	Un cheminement progressif.....	361
a)	L'émergence de la question dans le débat français.....	362
b)	La pratique ailleurs.....	363
2.	L'appropriation du débat par le PS.....	364
a)	Le modèle proposé par Terra nova.....	364
b)	La matérialisation de l'idée au PS.....	366
B.	Le dispositif juridique adopté.....	368
1.	L'organisation générale du vote.....	368
a)	L'esprit général des primaires dans les textes adoptés par le parti.....	368
b)	Les dispositions normatives.....	371
2.	Le contrôle des opérations.....	374
a)	Les instances de contrôle.....	374
b)	Les décisions de la HAP.....	376
	Titre 2. L'instrumentalisation du droit.....	381
	Chapitre 1. Un recours pragmatique au droit.....	383
	SECTION 1. Le droit au service d'une stratégie politique.....	384
	§1. L'instrumentalisation de la juridicisation.....	384
	A. La juridicisation comme outil de légitimation.....	384
	1. La juridicisation des votes internes.....	384
	a) La juridicisation pour éviter les contestations.....	384
	b) La référence au droit étatique.....	386
	2. La procéduralisation.....	388
	a) La légitimité procédurale au sens de Jürgen Habermas.....	388
	b) La légitimité procédurale utilisée par les partis.....	388

B.	Le recours au droit comme outil d'expertise	390
1.	Dans la vie du parti	390
a)	« Tenir la règle c'est tenir le jeu »	390
b)	Le recours à l'évaluation des procédures internes.....	391
2.	La mise en place d'organes d'enquête interne	392
a)	La création de commissions ad hoc.....	392
b)	Un travail d'investigation et de recommandation	394
§2.	Un droit manipulé	396
A.	Le droit au service des enjeux politiques	396
1.	Le droit comme outil de mobilisation	396
a)	Le recours à des textes de droit souple.....	396
b)	L'usage aléatoire des textes d'orientation politique	398
2.	Le congrès de l'UMP de 2012 : du vote au compromis politique	399
a)	La quête de légitimation.....	399
b)	Un compromis politique sur la mise en place de nouvelles règles	400
B.	Un droit incertain	402
1.	Un droit fluctuant.....	402
a)	Un droit modulable.....	402
b)	Un droit imprécis.....	403
2.	Un droit obscur	405
a)	L'opacité.....	405
b)	La confusion	406
SECTION 2	Des règles contournées.....	407
§ 1.	Des règles à l'effectivité limitée.....	407
A.	L'application générale des statuts.....	407
1.	Une liberté dans l'application des statuts.....	407
a)	Des manquements dans la mise en place ou le fonctionnement.....	407
	d'instances statutaires.....	407
b)	La création de fonctions inexistantes dans les statuts.....	408
2.	Des règles oubliées.....	409
a)	La mise à l'index de certaines règles statutaires	409
b)	Le non respect des décisions	411
B.	Les processus de vote	412
1.	Lors des investitures.....	412
a)	Les scrutins de listes	412
b)	Les scrutins uninominaux	413
2.	Lors des votes internes	414
a)	Des fraudes récurrentes.....	415
b)	Le cas d'école du congrès de Reims du PS.....	416
§2.	Les tendances.....	417

A.	Des contours mal définis.....	418
1.	La question de la définition	418
a)	Une définition par le degré de structuration	418
b)	L'ambiguïté de la définition : le cas de Désirs d'avenir	419
2.	Les caractères principaux de leur organisation interne	421
a)	Une organisation informelle	421
b)	Un fonctionnement qui n'est pas nécessairement démocratique	422
B.	La difficile adéquation entre les statuts et la réalité du pluralisme interne	423
1.	Au PS	424
a)	Une réalité en opposition avec l'interdiction statutaire	424
b)	Les conséquences de l'existence des tendances	425
2.	A l'UMP	426
a)	L'institutionnalisation du pluralisme à droite	426
b)	Une innovation qui tarde à se concrétiser.....	427
Chapitre 2. Une application circonstancielle du droit disciplinaire.....		431
Section 1. Le rôle politique du droit disciplinaire		431
§1. Les aspects particuliers de la discipline dans les partis.....		432
A.	Partis et droit disciplinaire	432
1.	Les propriétés du droit disciplinaire des partis	432
2.	La mise en œuvre du principe de légalité	434
B.	La discipline des élus	436
1.	Une spécificité des partis de masse	436
2.	La discipline des partis sur leurs élus aujourd'hui	439
§2. Le rôle de la discipline dans l'histoire du PCF.....		441
A.	La discipline, élément de l'identité du parti	441
1.	Le rôle central de la discipline	441
2.	L'emprise du parti sur ses membres	442
B.	L'instrumentalisation du pouvoir disciplinaire	444
1.	L'exclusion.....	444
2.	Les procès : le droit mis en scène.....	445
Section 2. Le droit disciplinaire partisan : un droit négocié.....		447
§1. L'usage fluctuant du pouvoir de sanction		447
A.	La mise en œuvre du pouvoir de sanction	447
1.	La sanction de la dissidence.....	448
a)	Une sanction prévisible.....	448
b)	Des sanctions « par vagues ».....	449
2.	Les autres infractions aux statuts	450
a)	Les sanctions individuelles.....	450
b)	Les sanctions collectives.....	451
B.	La sanction comme variable d'ajustement.....	453

1.	L'appréciation de l'opportunité de sanctionner	453
a)	L'exemple type du référendum du PS du 1 ^{er} décembre 2004	454
b)	Une réponse disciplinaire aléatoire	455
2.	La primauté des intérêts électoraux sur l'application du droit interne	456
a)	Dissidences et réintégrations	456
b)	Des infractions aux statuts de grande ampleur :	458
	le cas de la fédération de l'Hérault du PS	458
§2.	Le dysfonctionnement des instances de résolution des conflits et de contrôle	460
A.	Un type d'instances hétéroclite	460
1)	Des caractéristiques communes	460
a)	Une composition politique	461
b)	Une grande liberté de fonctionnement	462
2.	La multiplication de ces instances	463
a)	Une instance non statutaire : la commission de récolement du PS	463
b)	La recherche de nouvelles garanties	464
B.	Un fonctionnement remis en question	466
1.	Du simple constat des dysfonctionnements à la disqualification	466
a)	Le constat du dysfonctionnement : le conseil statutaire des Verts	466
b)	La disqualification : l'exemple de l'UMP	469
2.	Un lieu de négociation	470
a)	Entre le politique et le disciplinaire	470
b)	Entre l'arbitrage et le rapport de force	472
	Conclusion	477
	Bibliographie	481
	Table des annexes	511
	Index	653
	Table des matières	661

Résumé :

Etudier l'ordre juridique partisan, c'est affirmer qu'un parti politique constitue un ordre juridique. Pour cela, il faut d'abord montrer que les règles internes des partis répondent aux critères mobilisés par la doctrine pour qualifier la juridicité puis, en s'inscrivant dans la perspective du pluralisme juridique et en s'appuyant sur la théorie de l'institution, démontrer que le parti politique, en tant qu'institution, est un ordre juridique. Ce constat implique d'étudier ses relations vis-à-vis de l'Etat tant en ce qui concerne son encadrement que son contrôle ce qui permet de prendre la mesure de son autonomie. L'ordre juridique partisan n'est pas seulement un ordre juridique spécifique, c'est encore un ordre juridique flexible, perméable à la société qui l'entoure et au sein duquel le droit est instrumentalisé. La porosité de l'ordre juridique partisan vis-à-vis de son environnement se traduit par une conformation au contexte institutionnel dans lequel il évolue mais aussi par une adaptabilité aux évolutions du contexte social dans lequel il s'inscrit. Au sein du parti, le droit est mis au service de la justification des stratégies politiques et de nombreuses règles se voient contournées ou même jamais appliquées. Le droit disciplinaire, quant à lui, connaît une application circonstancielle motivée par des considérations d'opportunité politique ou résultant des rapports de forces internes au parti qui en font un droit négocié.

Descripteurs : ordre juridique, parti politique, institution, discipline, statuts

The partisan juridical order:

The study of the nature of partisan juridical order leads to affirm that a political party constitutes a juridical order. To do so, one must first establish that the internal rules of parties meet the criteria established by existing doctrine to decide that the threshold for lawfulness has been met ; and then, within the perspective of juridical pluralism and based on the theory of institutions, one must demonstrate that a political party, as an institution, is a juridical order. Such a finding implies the need to study the party's relationship to the state, in both its regulation and its control, so as to be able to measure its autonomy. The partisan juridical order is not only a specific juridical order; it is also a flexible juridical order, which is open to the society around it and within which the law is made instrumental. The porosity to its environment of the partisan juridical order results in its conforming to the institutional context in which it operates, but also in its adaptability to the evolution of the social context within which it fits. Within the party, the law is used to justify political strategies and a number of rules are bypassed or even never applied. As to disciplinary law, it is applied according to circumstances, and motivated by considerations of political opportunity or as a result of the internal balance of power within the party, which make it a negotiated law.

Keywords: juridical order, political party, institution, discipline, statutes, by-laws