

Collection
Actes de colloques

N° 15

60 ans d'élection directe
du Président de la République

Sous la direction de
Jean-Philippe DEROSIER et Stéphane MOUTON

Presses de l'Université Toulouse Capitole

Presses de l'Université Toulouse Capitole
2 rue du Doyen Gabriel Marty, 31042 Toulouse Cedex 9

ISBN : 978-2-36170-306-6

ISSN : 3003-3144

Imprimerie Corep Toulouse Ranguel

Sommaire

Préface – *François HOLLANDE, ancien Président de la République*

Première partie

Actes du colloque organisé à l'Université de Lille les 24 et 25 novembre 2022 en partenariat avec les Universités Aix-Marseille, Lyon III et Toulouse Capitole

« 60 ans d'élection directe du Président de la République : genèse, bilan et perspectives »

Deuxième partie

Restitution du Workshop organisé à Toulouse le 28 octobre 2022 sous la direction des professeurs Stéphane Mouton (IMH) et Xavier Magnon (ILF)

« 60 ans après : la pertinence de l'élection du Président de la République au suffrage universel »

Première partie

Actes du colloque organisé à l'Université de Lille les 24 et 25 novembre 2022 en partenariat avec les Universités Aix-Marseille, Lyon III et Toulouse Capitole

« 60 ans d'élection directe du Président de la République : genèse, bilan et perspectives »

I. L'élection directe du Président de la République : contextualisation

1) Contextualisation historique

La naissance de la « figure présidentielle » en France

Samuel TURI, ATER et doctorant en droit public, Univ. Lille, ULR 4487 – CRDP (ERDP) – Centre « Droits et perspectives du droit (Équipe de recherche en droit public) »

1962 : quelles oppositions ?

Emmanuel CARTIER, Professeur de droit public, co-directeur du Centre de Recherche Droits et Perspectives du droit (CRDP – ULR n° 4487), CRDP-ERDP, Université de Lille

1962, pourquoi cet instant ? La recherche de la causalité en histoire constitutionnelle
Alain LAQUIEZE, Professeur de droit public, Université Paris Cité, Centre Maurice Hauriou

Bilan des 11 scrutins présidentiels

Gilles TOULEMONDE, Maître de conférences, Univ. Lille, ULR 4487 – CRDP (ERDP) – Centre « Droits et perspectives du droit (Équipe de recherche en droit public) »

2) Contextualisation comparée

Le modèle américain du Collège électoral : la sélection d'un président au confluent d'intérêts divergents

Mélissa COULIBALY, ATER et doctorante en droit public, Univ. Lille, ULR 4487 – CRDP (ERDP) – Centre « Droits et perspectives du droit (Équipe de recherche en droit public) »

L'élection directe du Chef de l'État à l'étranger : sur quelques enseignements à tirer des expériences européennes,

Marie-Élisabeth BAUDOIN, Professeur de Droit public, Centre Michel de l'Hospital, ULR n° 4232, Université Clermont Auvergne

La personnalisation du pouvoir du Premier ministre au Royaume-Uni : grandeur et limite à la lumière de la crise du Brexit

Stéphane MOUTON, Professeur de droit public, Institut Maurice Hauriou, Université Toulouse Capitole

3) Contextualisation théorique

Réviser la constitution par la voie de l'article 11 : possible, légitime ? Débat,
Bertrand MATHIEU, Professeur à l'École de droit de la Sorbonne – Université Paris 1, ancien Conseiller d'État (serv. ext.)

et

Jean-Philippe DEROSIER, Professeur agrégé des facultés de droit, Membre de l'Institut Universitaire de France, Univ. Lille, ULR 4487 – CRDP (ERDP) – Centre « Droits et perspectives du droit (Équipe de recherche en droit public) »

II. L'élection directe du Président de la République : impact et prospective

1) L'impact sur les institutions

L'impact de la loi de 1962 sur la durée du mandat,

Léa MORTELETTE, doctorante contractuelle, Univ. Lille, ULR 4487 – CRDP (ERDP) – Centre « Droits et perspectives du droit (Équipe de recherche en droit public) »

Retour vers le futur parlementaire. Réflexions uchroniques à propos de l'impact de l'élection directe du président de la République sur le Parlement

Chloë GEYNET-DUSSAUZE, Maître de conférences en droit public à Sciences Po Lille. Chercheuse au CRDP-ERDP (Université de Lille), chercheuse associée à l'Institut Louis Favoreu – GERJC (Aix-Marseille Université – UMR DICE 7318)

L'impact de la révision constitutionnelle de 1962 sur l'Exécutif : d'une logique politique de présidentialisation du régime à une logique juridique de violation de la Constitution

Ariane VIDAL-NAQUET, Aix Marseille Univ., Université de Toulon, Univ Pau & Pays Adour, CNRS, DICE, ILF, Aix-en-Provence, France

Le tournant 1962 : la politique au-dessus du droit,

Xavier MAGNON, Professeur de droit public Aix Marseille Univ, Université de Toulon, Univ Pau & Pays Adour, CNRS, DICE, ILF, Aix-en-Provence

2) L'élection directe : stop ou encore ?

L'Élection directe : stop ou encore ? Débat

Philippe BLACHER, Professeur de droit public à l'Université Jean Moulin Lyon 3, Directeur du Centre de Droit Constitutionnel, membre de la Chaire Études parlementaires (univ. Lille)

Pierre ESPLUGAS-LABATUT, Professeur de droit public à l'Université Toulouse Capitole, Institut Maurice Hauriou

L'élection directe : stop ou encore ?

Débat animé par Jean-Philippe Derosier

Philippe BLACHÈR

*Professeur de droit public à l'Université Jean Moulin Lyon 3,
Directeur du Centre de Droit Constitutionnel, membre de la Chaire Études
parlementaires (Univ. Lille)*

Pierre ESPLUGAS-LABATUT

*Professeur de droit public à l'Université Toulouse Capitole,
Institut Maurice Hauriou*

I. La campagne

- 1) *Comment les modalités de campagne électorale ont-elles évolué ?
Quelle place et quelles règles, aujourd'hui, pour la campagne dans
les médias (radio, télé, réseaux sociaux, internet) ?*

Philippe Blachère :

Les modalités de campagne sont régulièrement modifiées l'année qui précède une élection présidentielle. On le constate en 2007 (par la loi organique n° 2006-404 du 5 avril 2006), en 2012 (par la loi organique n° 2012-272 du 28 février 2012), en 2017 (par la loi organique n° 2016-506 du 25 avril 2016) et en 2022 (par la loi organique n° 2021-335 du 29 mars 2021). Ces modifications par le législateur organique des règles du jeu quelques mois avant le scrutin soulèvent deux difficultés. D'une part, elles contreviennent à la tradition républicaine qui interdit une modification du droit électoral à proximité d'une élection. D'autre part, elles ne permettent pas d'anticiper d'éventuelles difficultés qui peuvent naître de l'application des nouvelles règles durant la campagne. Sur ce point, le Conseil constitutionnel souligne régulièrement, par ses observations publiées à la suite d'une élection présidentielle, la nécessité d'engager une réforme en amont de la séquence électorale. Dans les « Observations » sur l'élection présidentielle de 2022, il considère, à propos du système des parrainages, que « *toute réforme relative à cet aspect de l'élection présidentielle gagnerait à intervenir le plus en amont possible de l'échéance de l'élection suivante, ne serait-ce que pour des raisons de faisabilité de la mise en œuvre d'éventuelles innovations.* » (décision 2022, 198 PDR du 16 juin 2022).

En règle générale, les modifications apportées s'avèrent techniques ou marginales dans leur portée. Tel est le cas, par exemple, des dispositions de la loi organique du 29 mars 2021 relative à l'élection du président de la République qui fixent une date limite du décret de convocation des électeurs, reportent au 1^{er} janvier 2027 la possibilité d'adresser les parrainages par voie électronique, déplacent certaines dates pour des opérations précises en lien avec la campagne, aménagent le vote par correspondance des détenus et « déterritorialisent » les procurations. Toutefois, les dispositions adoptées le 5 avril 2016 opèrent une réduction (de cinq à deux semaines) de la période de stricte égalité du temps de parole dans les médias et elles mettent en place durant la période intermédiaire (qui court de la date de publication des candidats au Journal Officiel jusqu'à l'ouverture de la « campagne officielle », soit une durée d'une vingtaine de jours), une répartition équitable du temps de parole et du temps d'antenne des candidats en fonction de la contribution à l'animation du débat électoral et de leur « représentativité ». Cette dernière qualité est appréciée, pour chaque candidat, par l'ARCOM en fonction des indications des sondages d'opinion et en considération des résultats obtenus lors des précédentes élections. En raison de leur objet, ces ajustements méritaient sans doute d'être discutées et adoptées plus tôt. Pourquoi donc attendre la fin du quinquennat s'il s'agissait simplement de retranscrire dans la loi organique les recommandations des organismes de contrôle de l'élection présidentielle ?

S'agissant des nouvelles dispositions relatives à l'équité, on peut estimer qu'elles introduisent plus de souplesse durant la période intermédiaire. Mais la loi précise que « des conditions de programmation comparables » assurent une couverture médiatique équitable entre les candidats. En d'autres termes, le petit candidat bénéficiera de quelques secondes d'antenne au Journal de 20 heures en remplacement d'une intervention de quelques minutes au Journal de la nuit. Le Conseil constitutionnel a validé ces dispositions en considérant qu'elles contribuent à assurer « la clarté du débat électoral » et qu'elles assurent une conciliation qui n'est pas « manifestement déséquilibrée entre les exigences constitutionnelles de pluralisme des courants d'idées et d'opinions et de liberté de communication » (décision n° 2016-729 DC, considérant n° 13). Même si les intentions sont louables ce toilettage ne règle nullement les difficultés constatées lors des dernières élections. En premier lieu – et qu'on le déplore ou non – le président de la République, lui-même candidat, n'est pas un candidat comme les autres. C'est bien pour cela qu'il bénéficie d'un traitement médiatique particulier. Or les présentes lois n'abordent absolument pas la situation particulière du chef de l'État candidat. Il en va de même de ses principaux opposants. La surexposition médiatique dont ils bénéficient est un fait. Or le nouveau droit de la campagne présidentielle accentue l'écart entre les grands et les petits candidats. En second lieu, comment garantir l'égalité entre les candidats en se contentant de n'appliquer la « stricte » égalité que dans les quinze derniers jours de la campagne

? Comment permettre, avec les règles du jeu issues de la loi organique de 2016, l'émergence d'un « Monsieur ou d'une Madame X » ? En effet, la nouvelle répartition des temps de parole sera contrôlée par l'ARCOM au moyen de critères qui favorisent les candidats des grandes formations politiques et freine le renouvellement de l'offre électorale. Ces critères sont, de surcroît, flous : les résultats obtenus aux dernières élections (s'il s'agit de l'élection présidentielle, le système avantage excessivement les anciens candidats ; s'il s'agit des élections législatives, le système bénéficie sans raison aux groupes parlementaires les plus importants ; s'ils s'agit des élections locales, alors le critère n'est pas logique puisque ces élections n'ont aucun lien avec la Présidentielle qui est une élection nationale, à scrutin uninominal) ; la contribution de chaque candidat à l'animation du débat électoral (autrement dit : la cote médiatique du candidat appréciée et façonnée par les médias eux-mêmes) ; les indications des enquêtes d'opinion (les fameux sondages dont certains sociologues contestent depuis longtemps le caractère scientifique).

Pierre Esplugas-Labatut :

De manière logique et bienvenue, les conditions de déroulement de la campagne de l'élection présidentielle ont évolué vers plus d'égalité de traitement entre les candidats pour l'accès de chacun d'eux aux médias audiovisuels. À ce titre, l'Autorité de régulation de la communication et du numérique (ARCOM), dans sa mission de garante du pluralisme politique, retient à ce jour trois périodes. Une première dite de précampagne, qui court jusqu'à la publication de la liste des candidats établie par le Conseil constitutionnel, au cours de laquelle les diffuseurs veillent à l'équité des temps de parole et des temps d'antenne des candidats et de leurs soutiens. Il s'ensuit une seconde période courant jusqu'à la veille de l'ouverture de la campagne électorale et au cours de laquelle cette même équité doit être respectée mais dans des conditions de programmation comparables. Une troisième période couvrant la campagne électorale officielle, soit 15 jours avant le scrutin, au cours de laquelle les services de télévision et de radio doivent respecter cette fois-ci plus strictement l'égalité des temps de parole et des temps d'antenne dans des conditions de programmation comparables.

Pour notre part, nous pensons que l'équité est une notion qui a fait ses preuves, non seulement d'ailleurs pour la campagne de l'élection présidentielle, mais aussi pour toutes les autres élections où elle est la norme, et doit être ainsi étendue à toutes les composantes de la campagne. Rappelons que l'équité est appréciée classiquement par l'ARCOM à partir d'un faisceau d'indices constitué, d'une part, par la représentativité des candidats, évaluée en fonction des résultats obtenus aux plus récentes élections et de sondages d'opinion, et d'autre part, par leur contribution à l'animation du débat électoral (notamment, organisation de réunions publiques, communiqués et conférences de presse, activités sur les

L'élection directe : stop ou encore ?

réseaux sociaux). Elle est donc une notion à la fois démocratique, souple et saisissable juridiquement.

A contrario, l'égalité, par définition plus stricte, est lourde à mettre en œuvre pour les éditeurs de radio et de télévision qui, à ce stade, font plus du chronométrage que du journalisme et parfois préfèrent même renoncer à consacrer du temps d'antenne à la campagne. On constate ainsi un déclin, relevé notamment par l'ARCOM dans son rapport publié en novembre 2022 sur le bilan de la campagne de l'élection présidentielle de 2022, du volume horaire consacré par les médias audiovisuels à cette campagne. Surtout, l'égalité présente le risque, en mettant sur un même plan un supposé « gros » candidat susceptible de faire de l'audience avec un petit candidat peinant à attirer les regards, de détourner l'intérêt du public. En termes plus directs, ce n'est pas nécessairement la démocratie que de mettre au même niveau sur un plateau de télévision ou dans un studio de radio Emmanuel Macron avec Jean Lassalle ou Nathalie Artaud. Une solution pour y remédier est donc, à notre sens, de privilégier l'équité sur l'égalité.

2) *Quelle place et quelles règles pour les sondages ? Faut-il les interdire ? Avant une certaine date préalable au scrutin (15 jours en Italie, par exemple) ?*

Philippe Blachèr :

La réglementation actuelle reprend un amendement adopté en seconde lecture au Sénat, en 2016, par MM. Jean-Jacques Sueur et Hugues Portelli à propos de la définition et de la qualité des sondages. La disposition législative donne, pour la première fois, une définition des sondages : « *Un sondage est, quelle que soit sa dénomination, une enquête statistique visant à donner une indication quantitative, à une date déterminée, des opinions, souhaits, attitudes ou comportements d'une population par l'interrogation d'un échantillon* ». La loi précise que le sondage doit désormais être accompagné de différentes indications destinées à en améliorer la transparence (nom du commanditaire ; nombre de personnes interrogés ; mention de la marge d'erreur etc...). La commission des sondages, créée par la loi n° 77-708 du 19 juillet 1977, est chargée de vérifier le respect de ces exigences légales avant la publication ou la diffusion de tout sondage.

Les sondages sont, en principe, façonnés pour délivrer une information « neutre », une « photographie » des sondés à un instant « t ». Ils permettent sans doute de délivrer des clefs de compréhension d'une élection en présentant, de façon simplifiée, les enjeux d'un scrutin. Toutefois, ils ne doivent pas « faire » l'élection. D'abord parce qu'ils sont perfectibles – la marge d'erreurs étant toujours techniquement possible. Ensuite, parce qu'ils détournent l'attention des

électeurs et des médias. Le sondage focalise sur les personnalités qui candidatent au détriment du message politique et du programme défendu par les formations.

Les évolutions technologiques rendent difficile l'effectivité du principe de l'interdiction de la publication des sondages la veille ou le jour du scrutin. Pour autant, faut-il renoncer à toute réglementation, comme aux États-Unis, qui autorisent la publication de sondage, y compris à la sortie des bureaux de vote ? Nous ne le pensons pas. Le droit français actuel assure un juste équilibre entre la liberté d'expression et la sincérité du scrutin.

Pierre Esplugas-Labatut :

La question de la régulation, voire de l'interdiction, des sondages est délicate tant ces derniers ont pris dans une campagne d'élection présidentielle, ou autre d'ailleurs, une place non neutre. Des études menées par des politistes ont montré en effet l'existence d'un « effet band wagon » qui conduit les « voyageurs-électeurs » d'un train à se diriger vers le wagon où l'on joue de la musique, c'est-à-dire vers le candidat ou liste qui est en tête dans les sondages. Il est vrai que cette technique revêt plus l'aspect d'un remède actif ayant un effet sur la compétition électorale que d'un simple thermomètre évaluant de manière neutre les forces et faiblesses de chaque candidat ou liste.

La réponse à la question d'une régulation plus ou moins grande des sondages dépend finalement de la propre sensibilité idéologique de chacun. Si l'on est libéral, on répondra qu'il faut faire confiance à la conscience de chaque électeur qui se décidera en fonction des données qui lui seront librement transmises. Si l'on croit aux vertus interventionnistes d'une réglementation pouvant aller jusqu'à l'interdiction, on acceptera de limiter les effets des sondages. Cela aurait au demeurant pour conséquence de priver les électeurs de données que d'autres pourront en toute hypothèse obtenir et avoir ainsi un effet discriminant. En fait, cette réponse ne peut aller de pair qu'avec une maîtrise à ce jour incertaine des technologies de communication, *a priori* ignorante des frontières. Comme on le voit les soirs d'élection, des sondages sont diffusés à l'étranger ce qui contourne l'interdiction de diffusion sur le territoire national.

En définitive, la solution actuelle d'interdiction de sondages 48 heures avant le début du scrutin nous paraît raisonnable en offrant, sans être excessive, une respiration ou temps mort nécessaire aux électeurs avant éventuellement de se décider et de se rendre aux urnes.

II. La candidature

3) *Faut-il revoir les modalités de candidatures actuelles (500 parrainages) ? En augmentant le seuil ? En rendant le parrainage obligatoire de la part des « parrains » ? En le rendant anonyme ?*

Philippe Blachèr :

Après le tirage au sort, la mise aux enchères, la rémunération, les menaces et pressions sur les élus locaux et les usages fantaisistes dénoncés par le Conseil constitutionnel, dans ses observations après chaque élection présidentielle, la publication sur twitter des formulaires officiels en matière de présentation d'une candidature est le dernier avatar des pratiques consternantes en ce domaine. N'hésitant pas à publier fièrement sur le net leur soutien pour le ou la candidat(e) qu'ils soutiennent – candidat(e) parfois non déclaré(e) – les présentateurs confondent le parrainage avec un soutien politique affiché sur la toile. Ces comportements – qui s'expliquent en raison de l'importance que jouent désormais internet dans la communication politique et de la transparence qu'a souhaité le législateur organique en la matière – sont-ils compatibles avec « *la dignité qui sied aux opérations concourant à toute élection* » (pour utiliser la formule du Conseil constitutionnel dans ses observations du 15 mars 2007) ? La confusion entre la transmission d'une signature et la promotion d'un candidat n'est pas nouvelle ; mais la publicité sur les réseaux sociaux faite autour de l'intention de soutenir quelqu'un s'avère contraire à l'esprit de la règle qui consiste à permettre à 500 volontés, « indépendantes les unes des autres » (Guy Carcassonne), émanant de 30 départements différents, de converger vers une candidature. Qu'est devenue cette règle ? La collecte des signatures se transforme en premier tour de l'élection présidentielle. Les présentateurs font campagne pour leur champion. Les médias – s'appuyant sur les données publiées, deux fois par semaine, par le Conseil constitutionnel depuis le 1^{er} février 2022 – apprécient les forces politiques en présence (en complément des sondages) en se fondant sur le critère du nombre de signatures obtenues en temps réel. La période de collecte des signatures devient un temps de mobilisation publique des troupes d'un camp politique ou de victimisation pour ceux qui n'arrivent pas à les obtenir. On est loin... très loin des principes imaginés en 1976 qui reposent sur le sérieux et le discernement des membres du collège électoral, garants de l'élection présidentielle, et – surtout – des candidats.

Si l'outil numérique a pour effet « d'amplifier et de catalyser l'exercice de certains droits et libertés », comme le constate le Vice-Président Bruno Lasserre lors de l'ouverture du cycle de conférences annuelles 2022 du Conseil d'État consacré aux réseaux sociaux, il peut aussi menacer les fondements de la démocratie. Comment garantir que les algorithmes, qui donnent un effet « boule

de neige » à certains « posts », n'influencent pas l'électeur dans son choix ? Faut-il intégrer dans le « temps de parole » (qui correspond à celui du candidat et de ses soutiens dans les médias) les messages explicites en faveur de la présentation d'une personnalité ? Les comportements de certains « parrains » dans le cadre des opérations électorales montrent qu'en ce domaine il est effectivement urgent que les pouvoirs publics réfléchissent à de nouvelles règles pour protéger la sincérité du scrutin, pour assurer l'égalité entre les candidats et pour faire respecter le droit électoral. La solution la plus simple serait de rendre obligatoire la présentation pour les membres du collège électoral, en permettant naturellement à ceux qui ne souhaiteraient pas parrainer un candidat de déposer un formulaire de présentation vierge.

Pierre Esplugas-Labatut :

Le système actuel de filtre des candidatures par un soutien, officiellement, des « présentateurs », plus journalistiquement de « parrainages », aussi éprouvé soit-il, présente quand même un certain nombre de difficultés. Le collège de « parrains », évalué à environ 42 000 personnes, est constitué en majorité de maires (à hauteur de 77 %). Il constitue donc une discrimination entre des candidats qui disposent d'un fort réseau d'élus locaux et ceux qui n'en ont pas. Ainsi, par exemple, indépendamment de l'opinion que l'on peut porter sur la candidature du représentant du Front, puis du Rassemblement national, on peut trouver injuste que Jean-Marie, puis Marine, Le Pen aient eu, à l'occasion de chaque scrutin présidentiel où ils se sont présentés, à déployer une énergie considérable pour recueillir les « parrainages » nécessaires alors qu'ils représentent incontestablement un courant d'idées fort dans la vie politique française. *A contrario*, par exemple, des représentants de la candidature du Parti communiste ont, malgré un effritement sensible de leur résultat à l'élection présidentielle, toujours pu s'appuyer sur des élus locaux en nombre et ont été exonérés de la lourde et pénible tâche d'aller chercher des parrains en appui de leur candidature.

Ce système peut en outre constituer un obstacle à l'émergence d'une nouvelle candidature pouvant constituer pourtant, là encore, un courant d'idées de la vie politique française. Il est juste cependant d'observer que cela n'a pas fait obstacle pour l'élection présidentielle de 2017 à la candidature d'Emmanuel Macron ou pour l'élection de 2022, à celle d'Éric Zemmour qui ont démarré leur campagne sans disposer d'un réseau d'élus locaux en soutien.

Ce système génère de surcroît des pratiques contestables comme celle d'assécher le réservoir d'élus d'un candidat politiquement proche. On a ainsi vu, par exemple, au fil des campagnes présidentielles, des candidats communistes recueillir bien plus de 500 signatures nécessaires pour éviter une candidature concurrente de la Ligue communiste révolutionnaire ou de Lutte ouvrière. Pire

L'élection directe : stop ou encore ?

encore, le Conseil constitutionnel a observé au fil des élections des comportements jugés contraires à la dignité de l'élection comme la vente, la mise aux enchères du parrainage ou le tirage au sort du parrainé.

Pour éviter ces difficultés, une solution toute simple est effectivement de rendre anonyme les noms des présentateurs qui seraient ainsi plus enclins à donner leur signature sans craindre d'être étiquetés par leurs électeurs comme un soutien de tel ou tel candidat même si un parrainage peut être compris non exactement comme un soutien mais comme un acte permettant une candidature. On peut cependant estimer en retour qu'il s'agit là d'arguties et qu'un « parrainage » n'est pas un acte neutre qui implique d'assumer ses choix ce que ne permettrait pas un système d'anonymisation.

- 4) *Faut-il prévoir un parrainage citoyen ? Selon quelles modalités ? Quel seuil ? Comme alternative au mode actuel (au choix des candidats, soit les 500 parrainages, soit les parrainages citoyens) ? Comme condition supplémentaires aux parrainages actuels, avec un seuil revu le cas échéant ?***

Philippe Blachère :

La formule du parrainage citoyen se retrouve exposée dans le *Rapport de la Commission de rénovation et de déontologie de la vie publique* (Commission Jospin), remis le 9 novembre 2012 au président de la République, qui propose de maintenir un filtre pour concourir à l'élection présidentielle en confiant aux citoyens le parrainage des candidats. Cette solution s'inspire des mécanismes utilisés dans les États européens qui pratiquent un mode de scrutin comparable au nôtre (Autriche, Bulgarie, Finlande, Irlande, Lituanie, Pologne, Portugal, Roumanie, Slovaquie, Slovénie). Par exemple au Portugal, l'article 127 de la Constitution de 1976 dispose que « les candidatures à la présidence de la République doivent être proposées par un minimum de 7500 électeurs et un maximum de 15000 électeurs ». En Pologne, l'article 127.3 de la Constitution de 1989 exige la collecte de 100 000 signatures de citoyens pour prétendre déposer sa candidature. La proposition de la Commission Jospin est la suivante : un seuil de 150 000 signatures citoyennes devant émaner d'au moins 50 départements sans qu'un département ou une collectivité ne puisse fournir plus de 5 % des parrainages (soit 7 500 signatures par département). Cette solution présente l'avantage de replacer le citoyen au cœur du processus de sélection des candidats à l'élection présidentielle. Elle emporte cependant deux inconvénients : d'une part, elle officialise la dimension « politique » du parrainage en transformant la période de la collecte des signatures citoyennes en premier tour de l'élection ; d'autre part, elle ne paraît guère être adaptée à l'hypothèse d'une élection présidentielle anticipée. En outre, le « filtre citoyen » est-il... un « filtre » efficace ?

Une autre solution – plus simple à mettre en œuvre et moins aléatoire – consiste, comme on l’a déjà rappelé – à réformer le système actuel soit en augmentant le nombre des citoyens habilités à présenter (par exemple en l’ouvrant aux conseillers municipaux) soit en rendant obligatoire la présentation (système qui emporte notre préférence). Si les 42 000 membres du collège électoral sont les garants de l’élection présidentielle, pourquoi ne pas leur imposer d’exercer, avec « *la dignité qui sied aux opérations concourant à toute élection* » (pour utiliser la formule du Conseil constitutionnel dans ses observations du 15 mars 2007), leur droit de présentation ?

Pierre Esplugas-Labatut :

Au regard des difficultés évoquées ci-dessus, la question se pose de la recherche de solutions alternatives au parrainage d’élus pour se présenter à l’élection présidentielle. Le Comité « Balladur » pour la modernisation et le rééquilibrage des institutions a proposé en ce sens en 2007 d’élargir le socle d’élus potentiels en mesure de présenter une candidature actuellement autour de 47 000 à 100 000 ou de confier à une fraction de citoyens le soin de parrainer eux-mêmes les candidatures. Cette dernière solution de nature démocratique a le mérite de permettre à des candidats n’ayant pas un réseau d’élus locaux en soutien mais représentant un courant de la vie politique française de se présenter tout en constituant un filtre dissuasif. Cette hypothèse devrait donc à notre sens être explorée.

- 5) ***Faut-il rendre les primaires obligatoires ? Pourraient-elles valoir parrainages citoyens ? L’État peut-il légiférer en matière de primaire (en imposer le jour, interdire de voter à plusieurs d’entre elles, imposer le mode de scrutin, etc.) ?***

Philippe Blachère :

La séquence de l’élection présidentielle de 2017 est venue porter, sans doute, un coup fatal à la greffe des Primaires en France. À l’automne 2016, la question s’est posée la question de savoir si le président de la République pouvait – devait – se présenter à la primaire de *La belle alliance populaire*, pour finalement renoncer et laisser le Premier ministre prendre sa place dans la bataille. Le droit fut alors mobilisé pour savoir quelle réponse devait être apportée : les statuts internes du Parti Socialiste furent mentionnés alors que le président de la République ne répond, au regard de son statut, que de la Constitution, laquelle ne connaît pas les Primaires !

Toujours en 2017, le vainqueur « surprise » de la primaire des écologistes (Yannick Jadot) a finalement renoncé à sa candidature pour se ranger auprès du vainqueur surprise de l’autre primaire de la gauche (Benoit Hamon). La victoire

L'élection directe : stop ou encore ?

annoncée pour la présidentielle de 2017 puis la candidature enlisée du vainqueur de la primaire de la droite et du centre (François Fillon), et la nécessité, pour le battu, de répéter à plusieurs reprises qu'il ne serait pas candidat (Alain Juppé) soulèvent d'autres interrogations : un battu à la primaire peut-il candidater à l'élection présidentielle ? un vainqueur d'une primaire peut-il renoncer à candidater ? deux vainqueurs de deux primaires différentes peuvent-ils s'unir derrière l'un des deux ? Ces questions ne sont toujours pas réglées par le droit car... les primaires restent des objets juridiques non identifiés.

Objet de curiosité, les primaires connaissent une période de scepticisme : pour certains, la primaire de la gauche organisée en 2011 aurait détruit l'autorité du président de la République et elle expliquerait l'émergence des « frondeurs » au sein de la majorité législative ; depuis 2017, le vainqueur et la finaliste de la présidentielle ne passe pas par la case primaire.

La primaire n'a cependant pas disparu. Elle est même considérée, par certains, comme étant le processus de sélection le plus « démocratique ». Les problèmes de droit qu'auraient pu soulever les primaires en 2016/2017 ne se sont pas posés. Pourtant, l'utilisation par une formation politique des listes électorales, l'ouverture pour des scrutins non officiels de bureaux de vote, la constitution de fichiers d'électeurs, le financement de ces manifestations sont des opérations qui pouvaient court-circuiter la réussite des scrutins. La qualité de l'organisation doit être – à juste titre – saluée. Les potentiels contentieux furent déminés par les instances spécialement mises en place pour ce mode d'investiture. La Haute Autorité a ainsi réglé en amont la question du contrôle des parrainages des candidats de la droite et du centre ; elle a tranché – contre l'avis du président du parti des *Républicains* – celle de l'organisation du scrutin pour les français établis hors de France ; elle a fixé un plafonnement des dépenses pour les candidats. Et de façon générale, le droit des primaires s'est fortement inspiré des règles électorales appliquées pour l'élection présidentielle, assurant ainsi la légitimité du processus au sein de chaque formation politique.

En dépit d'un incontestable succès populaire et médiatique, la tournure des événements politiques influence la manière de (re)penser les primaires. Depuis le début de l'année 2017, personne n'évoque la nécessité d'en inscrire le principe dans la loi (comme en Argentine) ou dans la Constitution (comme en Colombie). Certains s'interrogent sur l'opportunité d'organiser encore des primaires pour les élections à venir. En 2022, la primaire populaire a fait pschitt. Car les primaires se présentent comme un piège qui enferme toute possibilité pour les partis politiques de réagir face à un échec avéré ou face à un candidat qui entend faire jouer à la légitimité d'une partie du corps électoral d'un jour des fonctions politiques, juridiques et symboliques qu'elle n'a pas.

Pierre Esplugas-Labatut :

Fort du succès de l'élection primaire organisée par le Parti socialiste pour l'élection présidentielle de 2012, on a cru un temps que, politiquement, ce système de sélection des candidatures était la « martingale gagnante » et allait ainsi s'imposer. Pourtant, ce ne pouvait être par nature le cas puisque, dans l'hypothèse où plusieurs partis organisent des primaires, l'élection présidentielle ne débouche nécessairement que sur un seul vainqueur. Au contraire même, l'expérience française montre même que les primaires créent plus de difficultés qu'elles n'en résolvent en laissant inévitablement des traces de rancœur, voire de division, entre le candidat vainqueur et ceux écartés.

Juridiquement, toutes les difficultés ne sont pas non plus résolues. Celles-ci sont liées à l'intégration ou pas des dépenses occasionnées dans le compte de campagne du candidat sélectionné (la réponse donnée par une décision du 7 avril 2016 de la Commission nationale des comptes de campagne et de financements politiques est que sont comptabilisées, non pas les dépenses engagées par le ou les partis soutenant le candidat désigné pour l'organisation de la primaire, mais celles exposées par celui-ci « visant à sa promotion personnelle et à celle de ses idées auprès de personnes autres que du ou des partis organisateurs »), à l'utilisation des listes électorales et au non-traitement de données nominatives par le parti organisateur (exigence de la CNIL de destruction de ces listes sans véritable garantie d'effectivité) et à la comptabilisation des temps de parole et d'antenne nécessairement plus importante pour le parti organisateur que pour les autres partis. Devant ces incertitudes, une clarification législative serait sans doute nécessaire.

III. Le scrutin

- 6) *Faut-il revenir à une élection indirecte ? Selon quelles modalités (modèle 1946, 1958, autre) ? Voire, faut-il supprimer le Président de la République ? Serait-ce un changement de régime ?*

Philippe Blachèr :

À l'occasion du colloque consacrée au mode d'élection du président de la République, on s'interroge sur le maintien de l'institution présidentielle. C'est assez révélateur du lien établi entre la manière dont est désignée le chef de l'État et la puissance qui lui est reconnue.

Le suffrage indirect pouvait se comprendre entre 1958 et 1962 en raison des circonstances. Après quatre années de mise en application, les institutions de la Constitution de 1958 ont fait leurs preuves en permettant au général de Gaulle et au gouvernement de Michel Debré de classer l'affaire algérienne et de redresser

L'élection directe : stop ou encore ?

la situation du pays sur le plan économique et international. La révision de 1962 vient entériner une certaine conception et une certaine pratique de la fonction présidentielle, en conférant à son titulaire une légitimité suffisante pour en assumer la charge.

La première élection au suffrage universel direct, organisée les 5 et 19 décembre 1965, démontre les atouts de l'élection directe : juridiquement, elle s'avère efficace puisque les électeurs choisissent leur gouvernant ; symboliquement, elle façonne l'histoire, chaque séquence électorale restant dans la mémoire collective comme un grand moment « politique ». En 1965, le Général de Gaulle ne s'est pas préparé : il se déclare candidat, le 4 novembre. La gauche recherche son candidat depuis 1963 (*Monsieur X*, titre d'un numéro de l'hebdomadaire *l'express*) : ce sera finalement François Mitterrand, candidat de l'union des forces de gauche. Au centre, Jean Lecanuet (et trois autres candidats y participeront). Cette première élection directe est marquée par le rôle central des médias, en particulier la télévision. Profitant de cette publicité et doués de talents oratoires, François Mitterrand et Jean Lecanuet grimpent rapidement dans les sondages. Le Général de Gaulle passe de 68 % en septembre à 43 % début décembre. Au soir du premier tour, il est mis en ballottage mais reste en tête avec 44,6 % des suffrages exprimés contre 31,7 % à François Mitterrand. Il décide à son tour de « faire campagne » à la télévision dans l'entre-deux tour. Il est réélu avec 55,2 % des voix.

Le bilan de la première élection directe s'avère positif : les français sont attachés à ce scrutin comme l'atteste le taux de participation (85% électeurs se déplacent pour voter) ; il est improbable qu'un candidat, même populaire, puisse être élu dès le premier tour ; le second tour, qui est celui qui permet à un candidat de recueillir la majorité des suffrages exprimés, conduit à une bipolarisation de la vie politique.

En 2022, le suffrage direct a ainsi fait ses preuves. En soixante ans, l'élection présidentielle a toujours connu un niveau élevé de taux de participation. Chaque moment incarne une tranche de l'histoire politique contemporaine. Et aucun président de la République n'a été contesté sérieusement, du point de vue de sa légitimité démocratique, après son élection.

Pierre Esplugas-Labatut :

L'élection du président de la République au suffrage universel direct, n'a pas, pour la plupart de la doctrine constitutionnaliste contemporaine, il faut bien le reconnaître, bonne presse. Ce mode d'élection est accusé, à juste titre, de favoriser un régime hyper-présidentiel qui s'éloignerait des standards démocratiques. Cette même doctrine lui préférerait un régime parlementaire que seul un retour à une élection indirecte permettrait.

Pour autant, il ne faut pas négliger l'intérêt du système actuel d'une élection du président de la République au suffrage universel direct. La réforme de 1962 peut être très bien perçue comme un progrès démocratique autorisant les français à élire leur président. Il s'agit d'un droit que ceux-ci ont acquis. Leur enlever ce droit paraît à cet égard peu réaliste.

En outre, dans une société au sein de laquelle il est fréquent de dénoncer l'impuissance publique, sans doute, le besoin que le pouvoir soit incarné en la personne du président de la République, n'a-t-il jamais été aussi prégnant. C'est pourquoi, pour notre part, aussi intéressant que soit le débat académique de revenir à une élection du président de la République au suffrage universel direct, nous n'y croyons tout simplement pas !

- 7) ***Faut-il revoir le mode de scrutin ? Un scrutin binominal, format « ticket » PR/PM (qui pourrait supposer un changement de régime, la responsabilité du PM devant le Parlement étant alors plus difficilement envisageable) ? Un mode de scrutin « alternatif » (vote par classement, par note, par mention, par jugement majoritaire, etc.) ?***

Pierre Esplugas-Labatut :

Sans entrer dans le détail des formules présentées dans la question ce qui impliquerait des développements nourris pour chacune d'elles, ayons en tête que la première qualité d'un mode de scrutin est d'être simple et lisible par tous. L'expérience baroque des binômes sur le modèle du scrutin départemental n'incite pas, de ce point de vue, à étendre cette formule au plan national.

Quant aux modes de scrutin « alternatifs », sans doute, l'imagination est-elle inépuisable en matière d'ingénierie de scrutins et cette dernière peut avoir un intérêt intellectuel. La réalité est que si l'on ne veut pas décrocher un peu plus nos concitoyens de la vie politique, il convient de conserver un mode de scrutin articulé autour de la distinction éprouvée entre scrutins majoritaire et proportionnel, quitte, comme pis-aller, à mixer les deux.

- 8) ***Faut-il rendre le vote obligatoire (seulement pour l'élection présidentielle, pour toutes les élections) ? Reconnaître le vote blanc (parmi les suffrages exprimés) ?***

Philippe Blachèr :

Le droit électoral n'a jamais reconnu un « vote blanc » au sens que la science politique donne à ce terme réputé traduire une attitude politique de refus de choix vis-à-vis de l'offre électorale. Ce concept est largement une théorie élaborée soit en vue de rendre compte d'un comportement électoral soit, pour ses partisans, de

L'élection directe : stop ou encore ?

donner au bulletin blanc une signification politique et juridique que le droit électoral refusait de lui reconnaître. Un juriste ne peut être que réservé sur cette orientation qui conduirait à donner au vote une signification autre que celle qui lui est officiellement reconnue : choisir un candidat à l'occasion de l'élection présidentielle.

Parce-que voter c'est choisir, le vote blanc, qui consiste à renoncer à exercer un choix, nous paraît incompatible avec le principe du droit de vote.

Pierre Esplugas-Labatut :

La question du vote obligatoire fait partie de ces « marronniers » qui reviennent après chaque élection où l'on observe un taux de participation faible. Un remède imaginé serait donc l'instauration de ce type de vote à laquelle nous sommes résolument hostiles. Il est illusoire de penser que l'on va résoudre une crise démocratique qu'illustrent des taux d'abstention élevés par une mesure autoritaire et factice. En outre, le suffrage est un droit, ce qui suppose la faculté d'en user ou pas. On ne peut forcer un citoyen à faire partie d'une communauté dont il ne veut pas ! De plus, l'abstention peut être considérée comme l'expression d'une opinion, que ce soit la contestation d'un système ou plus simplement la manifestation d'un désintérêt. On ne voit donc pas pourquoi on supprimerait l'expression d'une telle opinion.

La prise en compte du vote blanc n'est pas moins un « marronnier » que le vote obligatoire. Contrairement à une opinion répandue, celui-ci est déjà pris en compte en étant comptabilisé en tant que tel. Cependant, il n'est pas compté comme un suffrage exprimé, ce qui, à juste titre de notre point de vue, lui fait conserver son sens, à savoir l'expression d'une hésitation ou d'une neutralité entre tous les candidats.

- 9) ***Faut-il réorganiser le calendrier électoral ? Les législatives avant la présidentielle ? Les législatives le même jour que la présidentielle ? Le premier tour des législatives le même jour que le second tour de la présidentielle (proposition du Comité Balladur) ? Quelles seraient les conséquences escomptées de chacune de ces possibilités ?***

Philippe Blachère :

Du point de vue de la temporalité, la vraie difficulté susceptible de se poser concerne moins l'articulation entre l'élection présidentielle et les élections législatives que l'hypothèse d'une élection présidentielle anticipée. Le calendrier – qui n'est pas fixé à l'avance par la Constitution – pourrait conduire – en cas de vacance présidentielle, constatée par exemple au mois de juin, à organiser en plein été une élection présidentielle. En effet, les dispositions de l'article 7 de la Constitution prévoient, dans ce cas de figure, que « *le scrutin pour l'élection du*

nouveau président a lieu, sauf cas de force majeure constaté par le Conseil constitutionnel, vingt jours au moins et trente-cinq jours au plus après l'ouverture de la vacance ou la déclaration du caractère définitif de l'empêchement ». Peut-être serait-il judicieux de prévoir une disposition qui fixe une date précise pour organiser l'élection présidentielle en cas de vacance ou d'empêchement définitif constaté (par exemple « le premier tour de l'élection du nouveau président aura lieu le second dimanche du mois d'avril ») et d'envisager l'application de l'*interim* pour atteindre cette période ?

Pierre Esplugas-Labatut :

Le lien entre toutes ces questions est l'argument de la cohérence et le positionnement idéologique de chacun en faveur, de nouveau, d'un régime parlementaire ou présidentieliste. Si l'on préfère un régime présidentieliste, la solution actuelle d'élections législatives postérieures à l'élection présidentielle et visant à « transformer l'essai » en donnant une majorité parlementaire au président est cohérente. C'est cet argument qui avait conduit le Premier ministre Lionel Jospin en 2001 à décaler, malgré sans doute une inclinaison personnelle en faveur d'un régime parlementaire, les élections législatives du mois de mars au mois de juin.

Si, au contraire, on estime que les élections législatives sont premières au fond car c'est d'une majorité à l'Assemblée nationale qu'émanent le gouvernement et son Premier ministre, elles doivent être organisées chronologiquement en premier. On mesure toutefois mal toutes les conséquences d'une élection présidentielle postérieure du moins dans l'architecture institutionnelle actuelle d'un président élu au suffrage universel direct et disposant de pouvoirs qui ne se réduisent pas à ceux d'un arbitre et visant notamment à nommer le Premier ministre.

La solution proposée par le Comité Balladur d'aligner temporellement l'élection présidentielle sur les élections législatives présente l'avantage précisément de la cohérence. Il n'est effectivement pas exclu que dans l'hypothèse actuelle d'élections législatives décalées de quelques semaines par rapport à l'élection présidentielle que l'on se retrouve en situation de cohabitation. Imaginons, par exemple, que Marine Le Pen, Éric Zemmour ou Jean-Luc Mélenchon soient élus président de la République, est-on vraiment sûr que, quelques semaines plus tard, les français leur donneront une majorité claire de soutien ? Dans la négative, on n'ose imaginer les conséquences politiques et institutionnelles de cette nouvelle forme de cohabitation. C'est pourquoi, la proposition du Comité Balladur doit être, pour notre part, retenue.

L'élection directe : stop ou encore ?

IV. Le mandat

10) Faut-il revoir la durée du ou des mandats ? Quelles seraient les conséquences escomptées ? Pour quelle durée ? La durée du mandat présidentiel doit-elle être déconnectée de celle du mandat législatif (modèle 7/5, ou 6/4, ou 4/2) ?

Philippe Blachère :

Depuis la mise en place du quinquennat, les observateurs constatent plus d'inconvénients que d'avantages au changement de la durée du mandat. Le quinquennat favorise la « primo-ministériation » de la fonction présidentielle : le président de la République cumule les fonctions de chef de l'État, chef du gouvernement et chef de la majorité. Dans ces conditions, il perd sa mission originelle d'arbitre et il est inévitablement conduit à banaliser ses interventions en s'occupant de la gestion du quotidien. Le quinquennat – combiné avec l'inversion du calendrier – court-circuite, par ailleurs, l'intérêt des élections législatives. Cette durée ne supprime pas, par ailleurs, le risque d'une cohabitation ou d'une absence de majorité présidentielle à l'Assemblée nationale. Enfin, le quinquennat produit un raccourcissement du temps présidentiel consacré à l'exercice du gouvernement puisque la dernière année du mandat est centrée sur les échéances électorales.

Le septennat est une règle issue de l'histoire de la République et dont la longévité est bien plus grande que toute autre durée. Cette durée du mandat donne du temps, de l'expérience et une hauteur de vue à son titulaire. Ce septennat pourrait être non renouvelable. Un septennat renouvelable est trop long et il n'exclut pas le conflit avec un Premier ministre candidat à la succession. De son côté, le septennat non renouvelable favorise la mise en œuvre des procédés de consultation populaire en laissant le président de la République plus libre de les déclencher sans courir le risque de fragiliser sa candidature pour la prochaine élection. Le septennat non renouvelable permet également de découpler les élections législatives et l'élection présidentielle.

Pierre Esplugas-Labatut :

Encore un autre « marronnier » des colloques universitaires au sein desquels la doctrine s'en donne à corps joie ! La durée du mandat présidentiel et sa connexion ou déconnexion avec le mandat de député sont une des pièces du débat sur la nature du régime que l'on veut voir instituer. Un alignement des mandats favorise une unité de l'exercice du pouvoir autour du président et donc un régime présidentiel. Une déconnexion entre ces deux mandats autorise une situation de cohabitation et donc une lecture parlementaire de la Constitution de 1958.

En toute hypothèse, nous sommes profondément hostiles à des mandats courts inférieurs ou égaux à 4 ans. La vie publique s'exerce sur un temps long ce que par hypothèse ne permet pas un mandat court. De plus, il est tout simplement fatigant d'avoir l'impression d'être en permanence en campagne électorale avec des élections à intervalles rapprochés.

Au demeurant, nous ne comprenons toujours pas pourquoi, si ce n'est par mimétisme avec le régime politique américain, le président Sarkozy a souhaité, à l'occasion de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, limiter à deux le nombre de mandats présidentiels consécutifs. Le peuple français étant souverain, il n'y a aucune raison de limiter l'expression de son suffrage et d'interdire la réélection d'un président si cela est son choix. La liberté d'élire est aussi celle de réélire !

11) *Faut-il inscrire dans la Constitution que, du fait de l'élection présidentielle, le PR est le chef politique de la Nation ? Par exemple, en révisant l'art. 5, qui dirait qu'il définit la politique nationale (l'art. 20 étant modifié en conséquence, selon la proposition du Comité Balladur) ?*

Pierre Esplugas-Labatut :

Cette proposition, effectivement déjà formulée par le Comité Balladur en 2007, a au moins le mérite de la cohérence. Elle mettrait en harmonie le texte de la Constitution de 1958 avec la pratique du régime ce qui ne serait pas de moindre bon sens. Elle aurait inmanquablement pour conséquence d'entériner et renforcer le régime présidentiel que nous connaissons. Ceux qui sont favorables à un régime parlementaire, plus délibératif, ne peuvent en retour qu'être hostile à une telle évolution.

12) *Faut-il une destitution populaire du Président de la République (« recall ») ?*

Pierre Esplugas-Labatut :

Le mieux est souvent l'ennemi du bien. En imaginant une procédure de *recall* pour certaines fonctions dont celle de gouverneur, les constituants de 39 États américains qui l'ont instituée étaient sans doute de bonne foi et croyaient faire œuvre démocratique. On connaît très bien désormais les effets pervers d'une telle procédure. Elle permet à un candidat disposant en pratique d'une fortune personnelle considérable de mener une campagne visant à dénigrer celui que l'on veut « rappeler ». Par la pression qu'elle met sur ses épaules, elle est de nature à mettre en cause l'indépendance de l' élu. Le *recall* laisse la porte ouverte à des pulsions démagogiques dont il convient, à notre sens, de se préserver. Une fois

L'élection directe : stop ou encore ?

de plus, à l'heure où « l'impuissance publique » est une réalité, la constance et la capacité d'action des responsables publics, dont au premier chef celle du président de la République, sont plus que jamais nécessaires.