



La référence du droit en ligne



Les parrainages à l'élection présidentielle :
état et perspectives (dissert.)

Table des matières

Table des matières	2
Introduction.....	3
I – Les parrainages présidentiels : un système encadré aux fondements évolutifs.....	4
A – Le filtre présidentiel : d’un fondement à l’autre	4
1 – Le couplage présentateur / électeur de 1958	4
2 – Un impératif : éviter la multiplication des candidatures.....	4
B – Le filtre présidentiel : un régime encadré	6
1 – Les parrains : une liste qui suit les évolutions législatives.....	6
2 – Le contrôle opéré par le Conseil constitutionnel	6
II – Les parrainages présidentiels : un régime en question.....	7
A – La publication des parrainages : un régime insatisfaisant	7
1 – Les règles applicables	7
2 – Essai d’analyse critique.....	8
B – L’élévation du nombre de parrainages : un débat masquant la crise du politique	9
1 – Les raisons du débat	9
2 – Un débat qui masque une crise du politique	9

Introduction

Le président de la République est, depuis la révision constitutionnelle de 1962, élu par le peuple au suffrage universel direct. Ce constat doit simplement être tempéré par le fait que seuls peuvent se présenter les candidats ayant obtenu le parrainage de 500 notables. Autrement dit, le choix des électeurs se trouve nécessairement limité.

Cette condition est la plus importante de celles qui régissent l'accès à la magistrature suprême. A titre d'information, l'on trouve aussi les exigences suivantes : être électeur, avoir 18 ans révolus, posséder ses droits civiques, ne pas être placé sous tutelle ou curatelle, être en règle avec les obligations relatives au service national et déposer une déclaration de situation patrimoniale. Mais, c'est bien celle relative aux parrainages qui suscite le plus de débats et de contestations, ou au contraire de velléités de durcissement, à chaque élection présidentielle. C'est aussi, bien sûr, celle qu'il est le plus difficile de remplir.

Pour comprendre cette exigence, il faut remonter aux origines de la V^e République. Au départ, le chef de l'Etat est élu par des notables ; l'on estime donc normal que ces derniers opèrent une présélection. Mais, le nombre de parrainages exigé n'est que de 50. En 1962, le mode d'élection du président change, mais le système est maintenu et même durci. Le nombre de candidats en 1974 étant jugé trop élevé, ce filtre est à nouveau renforcé en faisant passer le nombre de présentation, terme officiel qui désigne les parrainages, à 500. Les conditions de validité de ces dernières ont peu à peu été précisées, notamment sous l'impulsion du Conseil constitutionnel, seul organe habilité à les contrôler. Bien que le système soit en place depuis plus de 30 ans, il suscite toujours autant de débat. Ainsi, la publication des noms des parrains, bien que partielle, est loin d'être exempte de critiques. En effet, face à la multiplication des candidatures et à ses conséquences paradoxalement néfastes pour la démocratie, notamment en 2002, beaucoup ont alors réclamé une élévation du nombre de parrainages pour se porter candidat. Mais, en plus de réserver le pouvoir suprême à un oligopole de quelques partis, cette solution ne résoudrait en rien le problème qui réside fondamentalement dans l'incapacité des leaders des principaux partis à fédérer les Français. Ce débat semble un moyen pour masquer la crise du politique que connaît la France.

Il convient donc d'étudier les fondements de ce régime et les règles qui le régissent (I), puis d'analyser les questions qui agitent les débats actuels sur les parrainages présidentiels (II).

I – Les parrainages présidentiels : un système encadré aux fondements évolutifs

Le système des parrainages présidentiels a été instauré en référence au mode d'élection originel du chef de l'Etat. Si celui-ci a changé en 1962, le régime des parrainages est quant à lui demeuré et, pour des raisons politiques, a même été durci (A). A côté de ce constat, les règles qui encadrent actuellement la présélection des candidats à la magistrature suprême méritent d'être analysées (B).

A – Le filtre présidentiel : d'un fondement à l'autre

A l'origine, l'idée d'introduire un système de filtre pour valider les candidatures à l'élection présidentielle est consubstantiellement liée au mode d'élection originel du président de la République (1). Le système électif du chef de l'Etat ayant changé en 1962, c'est un autre argument, plus politique cette fois-ci, qui va être mis en avant pour légitimer le durcissement que l'on connaît (2).

1 – Le couplage présentateur / électeur de 1958

La première élection présidentielle de la V^e République, celle de 1958, se fait au suffrage universel indirect. Le chef de l'Etat est élu par un collège électoral restreint, à peu près équivalent au collège sénatorial de l'époque, soit aux alentours de 76 000 électeurs. Ici, réside la raison de la mise en place d'une présélection des candidats à l'élection présidentielle. En effet, dans la mesure où ce sont les notables qui élisent le président de la République, il apparaissait logique que ces derniers puissent préalablement opérer une sélection des candidats à la fonction suprême. Ainsi, s'explique la création du système des présentateurs, que l'on qualifie, de nos jours, de parrains. A l'époque, les règles étaient moins strictes qu'aujourd'hui puisque seuls 50 parrainages suffisaient pour se présenter. Malgré cette limite relativement basse, il n'y eu que 3 candidats, mais les circonstances politiques de 1958 étaient radicalement différentes de celles que nous connaissons aujourd'hui. Malgré le changement de mode de scrutin en 1962, cette présélection va être maintenue : c'est, alors, un autre fondement qui est invoqué.

2 – Un impératif : éviter la multiplication des candidatures

Avec l'élection du président de la République au suffrage universel direct à partir de la réforme de 1962, le fondement idéologique précédent perd tout son sens. En effet, dès lors que ce sont les citoyens qui élisent directement le président de la République, pourquoi permettre à des notables d'opérer un premier tri ? N'est-ce pas contraire au suffrage universel direct ou même à l'idée de démocratie ? En définitive, le choix du peuple ne peut porter que sur ceux que l'on a bien voulu lui soumettre.

C'est ici qu'apparaît une autre raison de maintenir ce système, et même de le renforcer. La justification invoquée est, alors, d'éviter la multiplication des candidatures. Il s'agit d'abord d'évacuer le risque de candidatures fantaisistes, ou marginales, encore que s'agissant de ces dernières le faible degré de représentativité des candidats en cause ne soit pas un argument recevable. En effet, peu importe la base électorale, dès lors que l'on représente une sensibilité politique bien réelle. Dès lors, est-il démocratique qu'un collège restreint de personnes puisse décider de l'illégalité d'une

candidature pourtant légitime ? Qu'un nombre limité d'électeur ne puisse porter au pouvoir un candidat, c'est là la définition même de la démocratie, mais que ce même nombre justifie, en lui-même, l'impossibilité d'être candidat, c'est nier l'essence même de cette notion. De quel droit pourrait-on juger de la légitimité d'une telle candidature ? Il faut cependant convenir que l'importance de cette élection peut rendre légitime d'exiger une certaine représentativité. Mais, la question reste de savoir où placer le seuil d'admission.

Le but principal de ce système reste d'éviter la dispersion des voix, en ayant un trop grand nombre de candidatures, ce qui serait de nature à affaiblir les candidats des principales forces politiques. C'est pour cela que dès 1962 le nombre exigé de parrainage passe de 50 à 100. Le but est atteint en 1965 et 1967 : les candidatures ne dépassent pas le nombre de 7. Mais, lors de l'élection de 1974, ce système de filtre connaît un premier raté : 12 candidats parviennent à obtenir les parrainages nécessaires. C'est pour cette raison que la loi organique du 18 Juin 1976 fait passer la barre des parrainages à 500. Bien que le nombre de candidats augmente légèrement, le filtre fonctionne correctement en 1981, 1988 et 1995, mais devient totalement inefficace en 2002 où 16 candidats s'affrontent. Ce chiffre diminuera en 2007, mais restera à un niveau élevé : 12 candidats. Dès lors, se pose la question d'une réforme du système des parrainages afin d'éviter notamment la dispersion des voix au profit de petits candidats. Cette situation est, en effet, de nature à affaiblir les candidats des principales forces politiques avec le risque de la réédition d'un 21 Avril 2002. Mais, et on le verra dans la deuxième partie de ce propos, si la dispersion des voix peut affaiblir les principaux leaders politiques et éventuellement les écarter du second tour, ce n'est pas le système de parrainages qui en est la cause, mais bien l'incapacité de ces leaders à fédérer et synthétiser les différentes aspirations de leur camp, seule méthode apte à éviter la multiplication des candidatures. Et paradoxalement, le maintien du seuil des parrainages requis explique cette incapacité.

Quelle que soit la motivation retenue pour défendre ce système, celui-ci obéit par ailleurs à un régime strict.

B – Le filtre présidentiel : un régime encadré

Deux problèmes doivent retenir l'attention : celui des personnes aptes à parrainer un candidat (1) et celui du contrôle opéré par le Conseil constitutionnel (2).

1 – Les parrains : une liste qui suit les évolutions législatives

C'est l'article 3 de la loi organique du 6 Novembre 1962 qui précise initialement la liste des mandats électoraux habilitant leurs titulaires à parrainer un candidat. Il y avait, à l'origine, les parlementaires, les conseillers généraux et les maires qui représentent d'ailleurs toujours la majorité du collège de présélection (environ 77 %). A cette liste, se sont ajoutés d'autres titulaires de mandats. En effet, depuis 1962, différentes réformes, notamment en ce qui concerne les structures territoriales, sont venues créer d'autres mandats électifs (députés européens ; conseillers régionaux ; maires délégués des communes associées ; présidents de communauté d'agglomération et de commune ; élus d'Outre-mer ou de l'Assemblée des français de l'étranger). Au total, en 2007, l'on dénombrait 47 462 parrains. Il faut, cependant, noter que le nombre de parrains possibles est en réalité légèrement inférieur. En effet, de nombreux élus cumulent les mandats électifs réduisant les possibilités de parrainage qui sont *intuitu personae*. Dans cette hypothèse, alors, l'intéressé ne peut que parrainer un seul candidat, même s'il est titulaire de plusieurs mandats. Au total, l'on estime que si tous les élus parrainaient un candidat, le nombre de ces derniers pourrait théoriquement dépasser le seuil des 80 candidatures. Il faut aussi noter que si le nombre de parrains doit être de 500 au moins, ce n'est pas la seule condition. En effet, ces parrainages doivent émaner d'au moins 30 départements ou territoires d'outre-mer, sans que chacun puisse en fournir plus d'un dixième.

Ces différentes exigences font l'objet d'un contrôle étroit de la part du Conseil constitutionnel.

2 – Le contrôle opéré par le Conseil constitutionnel

Précisions d'abord, et c'est une manière pour le juge constitutionnel d'assurer un contrôle efficace des parrainages, que l'acte de présentation doit respecter un certain formalisme. C'est pour cela que la Haute autorité a, dès 1974, demandé que le parrainage soit établi sur un formulaire officiel. Ce vœu fut exaucé en 2001 et le Conseil eut l'occasion à trois reprises de préciser et d'améliorer le formulaire en cause. Précisons aussi que ces formulaires doivent être retournés au Conseil constitutionnel au plus tard le sixième vendredi précédant le premier tour de scrutin

Quoiqu'il en soit, l'élaboration d'un formulaire normalisé a pour but de faciliter le contrôle du Conseil constitutionnel, en permettant notamment un traitement informatique des documents. Ainsi s'explique qu'après avoir vérifié la réalité et la sincérité de la présentation, le Conseil n'écarte que peu de parrainages. En cas d'erreur minime, un appel téléphonique permet de réparer l'erreur. Les formulaires rejetés sont ceux qui présentent des erreurs flagrantes comme l'absence du nom du candidat ou encore l'envoi de deux formulaires par un élu disposant de deux mandats. Bien évidemment, ce contrôle n'a de portée véritable que pour ceux qui oscillent autour des 500 parrainages. En effet, pour ces derniers, l'annulation d'un parrainage pourrait les faire basculer en dessous du seuil des 500 signatures. Pour les autres, l'annulation de quelques présentations seraient sans effet.

Quoiqu'il en soit, bien que ce régime présente depuis 1976 une certaine rigidité, certains estiment qu'il faut pousser encore plus loin les exigences tenant au nombre de parrainages. D'autres questions concernent la publicité donnée aux présentations.

II – Les parrainages présidentiels : un régime en question

Deux questions suscitent le débat à la veille de chaque élection présidentielle. La première concerne les modalités de publication des parrainages (A). La seconde est plus profonde puisqu'elle a trait au renforcement souhaité par certains de ce système, et ce afin d'éviter un trop grand nombre de candidatures (B).

A – La publication des parrainages : un régime insatisfaisant

Les règles actuelles imposent la publication de 500 noms de parrains par candidat ... pas plus ... pas moins. Bien que confirmé récemment par le Conseil constitutionnel (1), ce régime est insatisfaisant et devrait évoluer vers la publication totale des noms des parrains (2).

1 – Les règles applicables

Elles remontent à la loi de 1962 complétée par celle de 1976 et peuvent se résumer de la façon suivante : le Conseil constitutionnel a l'obligation de publier au Journal officiel les noms et qualités des parrains dans la limite du nombre de parrainages nécessaires pour la validité de la candidature. Autrement, seuls 500 noms peuvent être publiés.

Cette situation n'a pas paru satisfaisante au juge constitutionnel puisque celui-ci a, dès 1988 et jusqu'en 2002, affiché dans ses locaux la liste intégrale des parrains de chaque candidat. Il procédera d'ailleurs lors de ses observations rendues à l'occasion des élections présidentielles, à des appels du pied au législateur pour modifier l'état du droit. Ces demandes ne seront, cependant, pas retenues puisque la loi organique du 5 Avril 2006 maintiendra le régime ancien. Dès lors, si la pratique de l'affichage de l'intégralité des parrains dans les locaux du Conseil pouvait, avant 2006, se prévaloir d'un flou juridique, la prohibition figurant explicitement dans la loi organique interdit désormais une telle démarche. Ainsi, depuis 2002, seuls 500 noms pour chaque candidat peuvent être communiqués au public. Ce système n'apparaît pourtant pas satisfaisant.

Récemment, la candidate du Front national à l'élection présidentielle a contesté les règles en vigueur par le biais d'une question prioritaire de constitutionnalité devant le Conseil constitutionnel. Elle demandait l'anonymat des parrainages. Mais, la Haute juridiction a, le 21 Février 2012, rejeté cette requête. Le premier motif invoqué consistait dans le fait que la loi de 1976 méconnaîtrait, pour les parrains, les principes d'égalité et de secret du suffrage. Mais, pour le juge constitutionnel, la présentation d'un candidat ne saurait être assimilée à l'expression d'un suffrage. Par ailleurs, pour la Haute juridiction, la publicité des choix de présentation a pour but de favoriser la transparence de la procédure des parrainages, et ne saurait en elle-même méconnaître le principe du pluralisme des courants d'idées et d'opinions. En outre la limitation à cinq cents du nombre de présentations rendues publiques par candidat est en rapport direct avec l'objectif poursuivi par le législateur d'assurer la plus grande égalité entre les candidats inscrits sur la liste établie par le Conseil constitutionnel.

Ainsi, le régime originel fondé sur la seule publication de 500 noms demeure. Celui-ci appelle certaines critiques.

2 – Essai d’analyse critique

Si certains militent pour l’absence totale de publication des noms des parrains, notamment les dirigeants du Front national qui craignent que les électeurs des maires ayant donné leur parrainage au candidat de ce parti le leur fassent payer aux prochaines élections municipales, nombreux sont ceux, parmi la doctrine et les journalistes, qui souhaitent, au contraire, la publication complète du nom de tous les parrains. Plusieurs arguments peuvent être relevés à l’appui de cette position. Le premier concerne l’essence même du mandat confié aux élus pouvant parrainer les candidats. Si l’on prend l’exemple d’un maire, celui-ci a été élu par ses concitoyens. Les pouvoirs qu’il exerce tirent donc leur légitimité du suffrage, fut-il indirect, des électeurs. En conséquence, le pouvoir de parrainer un candidat à l’élection présidentielle lui est confié par ses électeurs. Il serait donc logique que ces derniers puissent contrôler l’usage fait de ce pouvoir, comme il peut le faire pour les autres. Or, l’absence de publication totale des noms des parrains ne permet pas un plein respect de cette exigence démocratique fondamentale. Certes, l’on pourrait considérer, pour refuser la publication des noms des parrains, que ce choix doit être fait par l’élu en son âme et conscience, mais n’est-ce pas s’éloigner de la sphère politique pour rejoindre des considérations spirituelles qui n’ont pas lieu d’être en la matière.

Cette dernière considération ne peut cependant pas être retenue, puisque le régime actuel oblige à publier 500 noms par candidat. Et, l’on rejoint là la seconde critique faite au système actuel. Ainsi, ce dernier crée une inégalité entre les parrains. En effet, plus le nombre de parrains d’un candidat est important, moins les élus ont de risques de voir leur nom publié. La situation d’un candidat qui peine à dépasser les 500 signatures est exactement inverse. Ainsi, en 2007, Mr. Le Pen a reçu 554 parrainages : autrement dit les parrains concernés avaient 90,3 % de chances de voir leur nom publié, alors que ce chiffre avoisinait les 14 % pour Mme. Royal et Mr. Sarkozy (chiffres donnés par le professeur Colliard dans son article aux Nouveaux cahiers du Conseil constitutionnel de janvier 2012)

Pour toutes ces raisons, la voie de la pleine publication des parrainages doit être suivie. L’autre question qui affecte le débat sur les parrainages concerne un éventuel durcissement du régime actuel.

B – L'élévation du nombre de parrainages : un débat masquant la crise du politique

Les deux précédentes élections présidentielles, surtout d'ailleurs celle de 2002, ont mis en avant la question d'une éventuelle élévation du nombre de parrainages requis pour être candidat. L'ensemble des arguments invoqués (1) masquent cependant une véritable crise du politique (2).

1 – Les raisons du débat

L'idée centrale au cœur de ce débat visant à durcir le filtre opéré par les parrainages réside dans la multiplication des candidatures qui détournerait les électeurs des forces politiques de Gouvernement, et ferait même courir un risque pour la démocratie en cas de réédition d'un nouvel 21 Avril 2002. En effet, l'on a vu en 2002 l'affrontement de 16 candidats, ce nombre étant ramené à 12 en 2007. Pour beaucoup de politiques, ces chiffres sont trop importants et l'explication essentielle réside selon eux dans le nombre de parrainages jugé trop faible.

Mais, l'ensemble de ces considérations doit cependant être rejeté. En effet, en quoi un nombre trop élevé de candidats serait affecté d'une présomption de négativité. Il faut bien comprendre que les différentes sensibilités politiques des français ne se résument pas aux trois principaux partis de Gouvernement. Pourquoi, alors vouloir limiter, c'est-à-dire interdire de fait, la possibilité pour des sensibilités minoritaires de requérir les suffrages des Français. Ces dernières ne sont-elles pas, au nom de l'essence même de la démocratie, toutes autant légitimes à se présenter devant les Français. De là à considérer que les trois principaux partis veulent se réserver le droit de requérir les suffrages, et donc le pouvoir, il n'y a qu'un pas. A tout le moins peut-on considérer que ces forces, par la volonté de durcir les parrainages, entendent se faciliter une éventuelle élection en éliminant des candidats dissidents. De toute façon, s'il est normal que des conditions soient posées pour être candidat à l'élection présidentielle, la multiplicité des choix possibles au premier tour peut, au contraire, jouer le rôle d'une soupape de sécurité en permettant à chacun de faire valoir ses préférences, plutôt que d'être maintenu dans une frustration dangereuse pour la démocratie du fait d'un choix limité à quelques candidats.

Quant au risque pour la démocratie que ferait courir la présence au second tour d'un parti d'extrême-droite du fait de l'émiettement des voix, les causes ne résident pas dans le système des parrainages, mais plutôt dans l'incapacité des différents partis de Gouvernement à résoudre les problèmes des Français depuis plus de 30 ans. Que les questions de chômage et d'insécurité soient résolues et ce problème ne se posera que de façon marginale. En fait, le débat sur les parrainages semble servir de prétexte pour masquer la crise politique que traverse notre pays.

2 – Un débat qui masque une crise du politique

Il ne s'agit pas ici de dire « tous pourris », mais force est de reconnaître, à la simple vue de la situation économique et sociale du pays, que nombreux sont les problèmes et que, quelle que soit la volonté et la sincérité des uns ou des autres, ces derniers n'ont toujours pas été résolus. En fait, la volonté de durcir les conditions relatives aux parrainages ressemble à une fuite en avant et semble constituer un moyen d'effacer les conséquences de la crise que connaît le monde politique.

Beaucoup en 2002 ont reproché aux divers « petits » candidats de gauche d'avoir pris des voix à Mr. Jospin, ce qui a conduit techniquement à la présence de Mr. Le Pen au second tour. Or, les commentateurs autorisés oublient que ces mêmes candidats ont été « poussés » à se présenter parrainés justement grâce à l'un des partis majoritaire par dessein politique. Le calcul fut mauvais mais bien effectif. Pour ces mêmes personnes, élever le nombre de parrainages nécessaire permettrait d'éviter de telles situations. Mais, la véritable question n'est-elle pas à rechercher dans la capacité des principaux candidats de fédérer les français, capacité qui permettrait par elle-même d'éviter un trop grand nombre de candidatures. Certes, la société est, de nos jours, profondément

divisée, sectorisée, et ce à de multiples points de vue. Il est donc très difficile de fédérer, aujourd'hui plus qu'hier. Mais, n'est-ce pas le rôle d'un véritable leader politique de transcender les différences et de rassembler les français ? Dès lors, le 21 Avril 2002 s'explique plus par l'incapacité des deux principaux candidats à fédérer leur camp que par le nombre de parrainages, nombre trop faible qui aurait facilité la multiplicité des candidatures source de l'élimination du candidat socialiste. Le débat actuel constitue alors un faux débat. Il ressemble bien plus à un moyen pour les principaux partis de Gouvernement de ne pas opérer à la remise en cause qui s'impose. Mais, combien de temps le pays pourra-t-il se le permettre ?

Au final, le filtrage par le biais des parrainages est nécessaire, ne serait-ce que pour éviter les candidatures fantaisistes. Certes, il est théoriquement contraire au suffrage universel direct, mais les problématiques constitutionnelles résident souvent dans la recherche d'un équilibre entre deux considérations opposées. La question des parrainages n'échappe donc pas à la règle. Mais, le débat actuel apparaît plus comme l'instrument d'une classe politique débordée par les problèmes sociaux du pays et qui cherche un moyen d'éviter un drame démocratique, au pire de constituer une sorte d'oligopole des plus hautes responsabilités. Mais, comme chacun le sait, la politique de l'autruche n'a jamais été la solution pour affronter efficacement les épreuves qui s'annoncent. Derrière la question renouvelée des parrainages, c'est bien celle du politique et de la crise de légitimité qu'il traverse qui se trouvent, en réalité, posées.