

Conférence à la Maison de la Presse de Liège
à l'occasion du premier tour des élections présidentielles françaises.

Dimanche le 22 avril 2012

Les élections présidentielles et législatives françaises : aperçu des règles du jeu

par Frédéric Bouhon

Mesdames et Messieurs,

À la demande des organisateurs de cette soirée, et en attendant l'annonce des résultats du premier tour des élections présidentielles, je vous propose un petit rappel des règles du jeu. Les élections présidentielles et législatives – qui vont suivre – sont encadrées par de nombreuses règles dont la combinaison constitue une mécanique assez complexe qui permet de désigner les titulaires des plus hautes fonctions au sein de la République française.

Je vous propose de commencer par un parcours des principales règles du jeu applicables aux élections présidentielles et législatives avant d'aborder quelques plus particulières.

I. Principes généraux de l'élection présidentielle

Pour présenter les règles du jeu applicables aux élections présidentielles, je commence par une évidence : au terme de ce scrutin, une et une seule personne sera élue. Les règles électorales construisent donc un système qui vise à transformer les volontés politiques multiples de la population en la décision de nommer une personne à la fonction de chef de l'État.

Pour pouvoir se présenter comme candidat, il faut être Français, être âgé d'au moins 23 ans et ne pas avoir été privé de son droit de vote.

Les électeurs sont les Français âgés d'au moins 18 ans et qui n'ont pas été privés de leur droit de vote ; il n'est pas nécessaire d'habiter sur le territoire français pour être électeur. Les électeurs forment un seul collège électoral, c'est-à-dire un seul groupe de personnes qui sont amenées à élire ensemble – par l'addition de leurs voix – le nouveau Président. Le président Valéry Giscard d'Estaing a ainsi pu dire à raison : « Ma circonscription, c'est la France ». C'est une grande différence avec les élections législatives.

Comme vous le savez, les élections présidentielles sont organisées en deux tours : le premier a lieu aujourd'hui, le second est programmé dans deux semaines, le 6 mai prochain.

Théoriquement, l'élection pourrait avoir lieu en un seul tour : si un des candidats obtient la majorité absolue, c'est-à-dire plus de 50% des voix valables, il est directement élu. Cette hypothèse ne s'est cependant jamais produite depuis que des élections présidentielles au suffrage universel sont organisées en France, c'est-à-dire depuis 1965. On n'en était pas très loin en 1965, 1969 et 1974, où le meilleur candidat obtenait près de 45% au premier tour. Dans les années 80 – le meilleur candidat du premier tour obtenait autour de 30 %. En 1995, on est tombé à 23% pour Lionel Jospin en tête au 1^{er} tour ; le record du moins bon score pour le meilleur candidat du 1^{er} tour est atteint en 2002, lorsque Jacques Chirac ne parvient pas à franchir la barre de 20% (avec 19,88). Les dernières élections, celle de 2007, marquent une rehausse des scores des meilleurs candidats vers des chiffres comparables à ces des années 1980 avec 31% pour Nicolas Sarkozy et 25% pour Ségolène Royal 25%. On est en tous cas très loin de l'hypothèse de la majorité absolue qui permettrait de se passer du second tour.

Seuls deux candidats peuvent accéder au 2^{ème} tour et c'est tout l'enjeu de cette journée. Les deux candidats qui obtiennent le plus de voix au 1^{er} tour sont automatiquement candidats au second tour : le troisième, même s'il suit de près le second, est éliminé avec tous les suivants. C'est une grande différence avec les élections législatives. En 2002, il n'y avait que 7/10 de % entre Jean-Marie Le Pen (16,86%) et Lionel Jospin (16,18).

II. Principes généraux des élections législatives

Les élections présidentielles seront suivies, un mois plus tard, par les élections législatives.

Il n'y a qu'un Président à élire, mais 577 sièges de députés à l'Assemblée nationale. C'est donc un système assez différent qui est mis en œuvre pour élire ces parlementaires.

Les qualités que doivent posséder les candidats sont similaires à celles des candidats à la présidentielle : ils doivent être Français et ne pas avoir été privés de leurs droits électoraux. Cependant l'âge est différent, on peut être candidat dès 18 ans alors qu'il faut 23 ans pour la présidentielle. Les candidats ne sont pas obligés de se présenter dans la circonscription dans laquelle ils habitent.

Alors que les électeurs forment un seul collège électoral – un seul groupe – pour les présidentielles, ils constituent autant de groupes qu'il y a de députés élire pour les législatives.

Il y a donc 577 circonscriptions électorales et les habitants de chaque circonscription élisent un député. Pour être plus précis, le territoire français est divisé en 566 circonscriptions (dont 10 concernent les territoires d'Outre-Mer). Les 11 autres circonscriptions sont hors du territoire français et permettent aux Français de l'étranger de désigner leurs propres représentants à l'Assemblée nationale. Ainsi, le territoire des 3 États du Benelux constitue la « quatrième circonscription » ; on y recense un peu moins de 100.000 électeurs qui sont invités à élire ensemble un député). Le Canada et les États-Unis forment ensemble une autre circonscription, etc.

Ici aussi, l'élection a lieu en deux tours, qui seront respectivement organisés les 10 et 17 juin prochain.

La possibilité que l'élection se déroule en un seul tour existe aussi si, dans une circonscription, un candidat obtient directement la majorité absolue des voix. Alors que cette possibilité est théorique en ce qui concerne les élections présidentielles, elle se produit régulièrement dans un certain nombre de circonscriptions pour les élections législatives. Les grands partis ont ainsi quelques bastions où ils obtiennent 55 voire 60% des voix dès le premier tour.

Une des plus grandes différences avec les élections présidentielles, c'est que tous les candidats qui franchissent la barre des 12,5% ont le droit d'accéder au second tour, ce qui peut donner lieu à des triangulaires, voire des quadrangulaires. Cependant, il est fréquent que des candidats se retirent après le 1^{er} tour, alors qu'ils ont plus de 12,5%, pour ne laisser subsister que deux candidats. Plus de 100 triangulaires en eu lieu en 1997, mais seulement 10 en 2002 et une seule en 2007 (10 avant les retraits, mais une seule au finale, dans la 4^{ème} circonscription des Pyrénées-Atlantiques entre le PS, l'UMP et le MoDem : Jean Lasalle [MoDem] a finalement été réélu).

L'objectif des élections législatives est bien entendu de procéder au renouvellement de l'Assemblée nationale. La composition de cette assemblée a une répercussion sur l'organisation de l'exécutif : en droit constitutionnel français, c'est le Président qui désigne le Premier ministre, chef du gouvernement, mais l'Assemblée nationale a le droit de voter une motion de méfiance à l'encontre du gouvernement, laquelle oblige le Premier ministre à remettre sa démission au Président de la République. Tout cela implique que le Président, lorsqu'il nomme le Premier ministre, est nécessairement amené à tenir compte de la composition de l'Assemblée nationale. Si la majorité n'a pas la même couleur politique que le Président, on se trouve dans une situation dite de « cohabitation ».

La proximité dans le temps des deux types d'élection permet de créer une sorte d'opération globale de renouvellement des cadres politiques au plus haut niveau de l'État. Cela n'est possible que depuis le début de ce siècle, avec le passage du septennat au quinquennat.

*
* *

Officiellement, le processus électoral ne débute que quelques semaines avant le 1^{er} tour. Ainsi, la campagne officielle ne commence que « le 2^{ème} lundi qui précède le premier tour de scrutin », c'est-à-dire il y a très peu de temps (lundi 9 avril).

En réalité, le processus politique qui mène aux élections commence bien avant, plusieurs mois avant la date du vote. Il est notamment caractérisé par deux grandes opérations : la sélection des candidats par les partis politiques et la présentation officielle de ces candidats. Je m'attarde quelques instants à ces deux opérations avant de parler un peu de la campagne électorale.

III. La sélection des candidats

En France, comme dans beaucoup d'autres États dont la Belgique, la sélection par les partis politiques de leurs candidats aux élections (présidentielles et législatives) est considérée essentiellement comme une activité d'ordre privé.

Les partis politiques sont des associations de personnes qui partagent des opinions politiques communes et qui s'organisent ensemble pour briguer et exercer des mandats publics afin d'influencer le processus de décision politique.

En droit, les individus qui composent l'association sont en principe libres d'organiser son fonctionnement et sa structure selon le modèle de leur choix.

Cela implique que des processus bien différents sont mis en œuvre par les partis lorsqu'ils entreprennent de choisir un candidat pour l'élection présidentielle ou des candidats aux élections législatives.

Ainsi, c'est le bureau politique du Front national – soit une quarantaine de cadres du parti – qui a désigné Marine Le Pen comme candidate officielle du parti. Il est vrai qu'elle avait été élue comme présidente du parti quelques mois plus tôt par les membres du parti, mais il faut garder à l'esprit que le fait d'être président d'un parti n'implique pas automatiquement la qualité de candidat aux élections présidentielles pour ce parti.

Le cas de Nicolas Sarkozy est particulier. C'est avant tout en sa qualité de président sortant qu'il se présente comme candidat aux élections présidentielles pour un second mandat. Cette intention a été officiellement annoncée au 20 heures de TF1 le 15 février dernier. Le président a ainsi suivi la tendance de ses prédécesseurs qui ont toujours attendu assez longtemps avant d'affirmer leur intention de se représenter. A posteriori, sa candidature a reçu le soutien de l'UMP et d'une série d'autres formations politiques de moindre importance, comme par exemple, Chasse, Pêche, Nature et Traditions, qui n'a pas présenté de candidat propre (contrairement à ce qu'il avait fait en 2007 avec Frédéric Nihous.

Le parti socialiste français a quant à lui choisit une voix relativement innovante pour sélectionner son candidat. Mettant en œuvre sa liberté d'organisation dont j'ai parlé il y a quelques minutes, le parti a décidé, en octobre 2009, d'organiser des élections primaires, en s'inspirant notamment du modèle américain. La grande différence avec les États-Unis, c'est que le parti socialiste a fait le choix de procéder de la sorte, alors que les partis américains doivent, en application de la loi, organiser des élections primaires. Le parti socialiste aurait pu faire autrement et d'ailleurs, la plupart des autres partis français ont choisi une autre voix.

Le parti socialiste a choisi d'organiser des élections primaires ouvertes. Ce dernier adjectif a toute son importance : il signifie que la participation aux élections n'étaient pas réservée aux membres du PS, mais ouverte à tous, sous certaines conditions relativement peu exigeantes : il fallait être électeur, accepter de faire une donation d'au moins 1€ pour la campagne du parti et signer une charte d'adhésion aux valeurs de gauche (cette dernière mesure était essentiellement symbolique et la liste des signataires a été détruite sous contrôle d'huissier à la fin de la procédure pour éviter tout usage inapproprié de données personnelles à caractère

politique). Pas loin de 3 millions d'électeurs ont ainsi participé à ces élections primaires organisées, comme pour la présidentielle elle-même, en deux tours. Parmi les 6 candidats engagés au premier tour, François Hollande et Martine Aubry sont arrivés en tête et, comme on le sait, c'est François Hollande qui a emporté le second tour avec 56,57% des voix.

IV. La présentation des candidats

Ni l'intention de se présenter, ni le soutien d'un parti politique, ne suffisent à créer la qualité de candidat officiel dans le chef d'un individu. Le droit électoral français prévoit que, pour être valable, une candidature doit être soutenue par 500 personnes mandataires publics. Il faut donc que chaque candidat potentiel parvienne à convaincre 500 responsables politiques avant de pouvoir chercher à convaincre les électeurs eux-mêmes. La règle qui consacre l'exigence de recueillir 500 signatures est en vigueur depuis les élections de 1981 ; jusqu'à celles de 1974, 100 signatures suffisaient.

Seuls ceux qui appartiennent à l'une des catégories suivantes peuvent parrainer une candidature :

- Les députés
- Les sénateurs
- Les représentants Français au Parlement européen élus en France
- Les conseillers régionaux
- Les conseillers généraux (au niveau des départements)
- Les maires
- Les maires délégués des communes associées
- Les membres d'une assemblée ou d'un exécutif d'un territoire d'Outre-Mer
- Les membres élus de l'Assemblée des Français de l'étranger

Au total, pour les élections de 2012, on compte concrètement 47.413 dont trois-quarts sont maires (36.702). Si on arrondit légèrement ce nombre à 50.000, pour faciliter l'exercice, on arrive à la conclusion que l'aspirant à une candidature doit convaincre une personne sur 100 parmi celles qui ont le droit de parrainer (500 sur 50.000). De manière constante depuis les années 1980, à peu près un tiers des parrains potentiels donne effectivement son soutien à l'un ou l'autre candidat.

Le droit électoral ajoute des conditions qui rendent la collecte des signatures plus difficile :

- les 500 signatures doivent émaner dans 30 départements différents
- seuls 50 signatures émanant d'un même département peuvent être validées

Ces deux règles impliquent que les candidats qui ont un soutien fort mais très localisé ne pourront pas obtenir le statut de candidat.

Les candidatures, accompagnées des précieuses signatures, devaient cette année être déposée au Conseil constitutionnel au plus tard le vendredi 16 mars à 18h, soit un peu plus de 5 semaines avant le premier tour. Le Conseil constitutionnel a ensuite vérifier si les

candidatures remplissaient les conditions et a publié la liste officielle des candidats le lundi suivant.

Certains aspirants à l'Élysée ont échoué dans la collecte de ces soutiens et ont donc été éliminé de la course à la présidentielle à ce stade. C'est notamment le cas de Corrine Lepage qui n'est parvenue à recueillir que 476 signatures dans le délai.

Dix candidats ont reçu la bénédiction du Conseil constitutionnel et ont ainsi obtenu la qualité de candidat officiel, qui emporte, nous allons le voir, d'importantes conséquences juridiques et politiques pour la suite de la campagne électorale (Journal officiel du 20 mars 2012 : liste des candidats, arrêtée par décision du Conseil constitutionnel du 19 mars).

Ce système de filtrage vise officiellement à limiter la participation aux élections présidentielles aux seuls candidats représentatifs d'un courant politique significatif. En d'autres mots, il s'agit d'exclure les candidats farfelus ou les représentants de mouvements politiques marginaux.

Le principe-même de cette règle est régulièrement mis en cause, généralement par les aspirants plus marginaux pour qui cette collecte constitue un véritable obstacle. On l'accuse d'empêcher ou de rendre très difficile l'accès des candidats moins intégrés dans le système politique (qui ne dispose donc *a priori* pas d'un soutien auprès des mandataires publics) ou des nouvelles formations politiques.

Tout en reconnaissant l'objectif louable de cette règle – sans laquelle on pourrait avoir des dizaines, voire des centaines de candidats en campagne –, on relève que le nombre de signatures à recueillir est assez élevé.

Une polémique particulière concerne par ailleurs la publicité des signatures par lesquels les parrains manifestent leur soutien à un candidat. La loi française prévoit en effet que la liste des soutiens est publiée au *Journal officiel* français dans les jours qui suivent l'annonce de la liste officielle des candidats (voy. l'édition du 31 mars 2012). Pour être exact, seuls 500 noms par candidats sont publiés, même dans les cas où un candidat a reçu davantage de signatures (dans cette hypothèse, un tirage au sort est réalisé).

Certains candidats craignent – à raison sans doute – que la perspective de la publication des noms des parrains dissuade bon nombre de signataires potentiels.

J'ai pu lire vendredi dans Libération que le maire socialiste de Francon, un petit village des Pyrénées, subit actuellement une procédure d'exclusion parce qu'il a soutenu la candidature de Marine Le Pen.

À mon sens – et c'est un avis strictement personnel – l'idée de contraindre les mandataires publics à assumer ce genre d'engagement n'est pas mauvaise.

Pour les élections législatives qui auront lieu un peu plus tard ce printemps, il n'est en revanche pas nécessaire de recueillir un tel soutien. Les candidats pourront se présenter librement dans les jours qui suivront le deuxième tour de la présidentiel. L'enjeu – notamment

médiatique – n’est évidemment pas le même quand on se présente comme candidat député d’une circonscription que quand on brigue la présidence de la République.

V. La campagne

Une fois la liste officielle des candidats publiée, ces candidats n’ont plus que quelques semaines pour achever de convaincre les citoyens de voter pour eux. Ainsi qu’on le dit souvent : « chaque heure compte » jusqu’au jour J.

L’importance que prend le temps au cours de la campagne apparaît notamment à travers deux mesures inscrites dans le droit électoral : la possibilité de reporter la date des élections en cas d’empêchement d’un candidat et la répartition du temps de parole pendant la campagne.

La question de l’empêchement d’abord. L’article 7, alinéa 7, de la Constitution française prévoit que « si, avant le premier tour, un des candidats décède ou se trouve empêché, le Conseil constitutionnel prononce le report de l’élection ». Le report est de maximum 35 jours. Si un empêchement ou un décès survient entre les deux tours, la règle est encore plus radicale : il faut reprendre le processus électoral à son point de départ. . C’est le Conseil constitutionnel qui a le pouvoir de décider si la situation particulière dans laquelle se trouve un candidat constitue un empêchement.

La question s’est posée dans les médias au tout début du mois d’avril après une chute de la candidate écologiste Eva Joly qui a été suivie d’une brève hospitalisation. Il faut noter que le recours au Conseil constitutionnel doit être introduit par 500 personnes qui ont le droit de présenter un candidat : si Eva Joly avait voulu prolonger la campagne, elle aurait donc certainement dû faire appel à ses parrains.

Deuxième mesure qui montre l’importance de la gestion du temps pendant la campagne : au cours des deux semaines qui précèdent le premier tour, tous les candidats ont droit à la même exposition médiatique. Un décret de 2001 prévoit ainsi que « le principe d’égalité entre les candidats doit être respecté dans les programmes d’information des sociétés nationales de programme et des services de communication audiovisuelle autorisés ou concédés en ce qui concerne la reproduction ou les commentaires des déclarations et écrits des candidats et la présentation de leur personne. » La comptabilisation des temps d’antenne et le contrôle du respect des règles est confié au Conseil supérieur de l’Audiovisuel (voir article 15 du décret).

Cette règle d’égalité stricte entre les candidats peut être considérée comme le contrepoids de l’exigence du parrainage : certes, l’accès à la campagne présidentielle est contrôlé et il convient de franchir un obstacle sérieux pour y parvenir, mais une fois cette barrière levée, tous les candidats sont traités également. Cela ne va pas de soi : on pourrait concevoir un système où les candidats auraient un temps d’antenne proportionnel au nombre de siège que leur parti occupe à l’Assemblée nationale.

*

* *

Toutes ces règles forment les rouages d'une mécanique assez complexe, comme je vous le disais en commençant.

Quand on les combine, ces règles, on aperçoit un équilibre assez subtil entre deux tendances. D'une part, on observe une grande ouverture du jeu qui assure une distribution de l'influence entre tous les citoyens Français : c'est le suffrage universel dans le cadre duquel les conditions d'électorat et même les conditions d'éligibilité sont peu contraignantes ; ce sont aussi les règles qui assurent une certaine égalité des moyens pendant la campagne électorale. D'autre part, on constate que l'influence des citoyens est canalisée et que le droit électoral empêche la volonté des électeurs de se manifester n'importe comment : ainsi, ils ne peuvent choisir que parmi les candidats qui ont recueilli les fameuses 500 signatures et l'influence des grands partis demeure prépondérante pendant la campagne électorale.

Cette tension entre ouverture de la participation à tous et contrôle du processus électoral n'est pas propre à la France. On l'observe dans toutes les démocraties modernes. Elle est sans doute particulièrement marquée lorsqu'il s'agit, comme aujourd'hui, de choisir *un* homme ou *une* femme pour diriger un État : les volontés multiples, les millions d'opinions politiques différentes, doivent forcément être canalisées pour permettre la désignation de l'unique élu.