

# Les parrainages à l'élection présidentielle

Jean-Claude COLLIARD - Professeur à l'Université Paris I Panthéon-Sorbonne - Membre honoraire du Conseil constitutionnel

NOUVEAUX CAHIERS DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL N° 34 (DOSSIER : L'ÉLECTION PRÉSIDENTIELLE) - JANVIER 2012

Que la désignation du Président de la République, depuis la révision de 1962, dépende directement du vote des électeurs est un dogme bien établi dans notre vie politique. Mais le dire ainsi sans nuances, c'est oublier un peu vite que ce vote est nécessairement déterminé par l'offre politique, autrement dit la liste des candidats admis à concourir. Ceci est apparu avec évidence en 2002 où la dispersion des candidatures à gauche conduit à l'élimination de Lionel Jospin au profit de Jean-Marie Le Pen (16,2 % contre 16,9 % des suffrages exprimés), une autre dispersion à droite faisant que Jacques Chirac, président sortant, n'atteint que 19,9 %. Si la candidature de Charles Pasqua, sur laquelle un doute plane jusqu'au dernier moment, s'était confirmée, le second tour aurait pu être Jospin/Le Pen... À l'inverse, en 2007, un fort réflexe de vote utile et le « rachat » des entreprises minoritaires (Christiane Taubira et Jean-Pierre Chevènement pour Ségolène Royal, Christine Boutin et Corinne Lepage pour Nicolas Sarkozy) font que les candidats des deux grands partis se qualifient aisément pour le second tour. Quant à 2012, les grandes manoeuvres sont en cours...

Puisque le premier tour a l'habitude de précéder le second, ce que certains ont pu oublier, la liste des candidats a un caractère déterminant et par la même apparaît l'importance des conditions pour être admis à concourir.

Il n'est pas nécessaire d'insister sur les conditions générales : être électeur, avoir 18 ans révolus (23 ans jusqu'à la loi organique du 14 avril 2011), être en possession de ses droits civiques, ne pas être placé sous tutelle ou curatelle, être en règle avec les obligations résultant du service national (voir le cas d'Alain Krivine en 1969 et la décision CC 17 mai 1969 Ducatel/Krivine), consentir à la candidature et déposer une déclaration de situation patrimoniale. Tout cela est vérifié par le Conseil constitutionnel auprès des ministères compétents (Justice, Défense, Intérieur) en revanche les déclarations de situation patrimoniale ne sont pas vérifiées puisque les enveloppes fermées les contenant seront rendues, non-ouvertes, aux candidats non-élus.

Mais l'essentiel n'est pas là. Il est dans l'exigence de disposer, pour être candidat, d'un certain nombre de « parrainages » puisque c'est le terme consacré par l'usage pour dénommer ce que les textes appellent « présentations ». C'est cette quête des parrainages nécessaires qui va mobiliser les équipes des candidats potentiels pendant la précampagne et susciter un contrôle attentif du Conseil constitutionnel : l'acte et le contrôle.

## I - L'acte de parrainage

On peut le présenter autour de trois questions élémentaires : pourquoi, qui, comment ?

### Pourquoi ?

Il ne faut pas oublier que la première élection présidentielle de la V<sup>e</sup> république, en 1958, n'était pas au suffrage universel mais concernait un collège électoral restreint, à peu près identique au collège sénatorial de l'époque, soit un peu plus de 76 000 électeurs et c'est là l'origine de la présentation par des notables : puisque ils étaient les électeurs il n'était pas anormal qu'ils fussent les présentateurs. La condition était légère, 50 présentations, ce qui aurait pu permettre un nombre considérable de candidats et il fallait les conditions particulières de 1958 pour qu'il n'y en eut que trois.

En 1962 c'est donc le passage au suffrage universel direct et la qualité des présentateurs reste à l'identique ce qui est moins logique puisqu'il n'y a plus le couplage présentateur/électeur. Mais la condition est durcie avec désormais cent parrainages, réunis dans au moins dix départements ou TOM différents. Comme en 1958 les noms des présentateurs ne sont pas rendus publics.

Bien sûr l'idée d'un filtre pour éviter des candidatures par trop marginales ou fantaisistes - d'autant que les textes prévoient par ailleurs une égalité totale de moyens entre tous les candidats - est recevable. Le filtre fonctionne bien en 1965 (6 candidats) et 1969 (7 candidats), moins en 1974 avec 12 candidats.

Le nombre paraît excessif au législateur et le ministre de l'Intérieur, M. Poniatowski, fait adopter la loi organique du 18 juin 1976 qui porte

l'exigence à 500 parrainages, émanant d'au moins trente départements ou territoires d'outre-mer, sans que chacun puisse en fournir plus d'un dixième soit 50. De plus sont publiés, choisis par tirage au sort, les noms des 500 parrains nécessaires. Ce filtre renforcé fonctionne assez bien en 1981, 1988 et 1995 (10, 9 et 9 candidats) mais moins en 2002 (16 candidats) et encore en 2007 où avec 12 candidats on retrouve le nombre qui avait suscité la réforme de 1976.

Si la formule manque de base logique, pourquoi ce rôle des élus pour une élection au suffrage universel direct, elle a l'avantage d'une certaine simplicité... encore que la liste des présentateurs est devenue au fil des ajouts assez complexe.

**Qui ?** La liste des mandats électoraux habilitant à présenter une candidature a été fixée par l'article 3 de la loi organique du 6 novembre 1962, complétée à plusieurs reprises au fur et à mesure des évolutions des structures territoriales.

Il y a aujourd'hui 20 catégories de parrains : bien sûr d'abord le tryptique républicain traditionnel : parlementaires (905 en 2007), conseillers généraux (4 054) et maires (36 695 en 2007), cette dernière catégorie étant essentielle puisqu'elle fournit plus de 77 % du collège théorique.

À cet ensemble s'ajoutent au fil des évolutions législatives, par une sorte de parenté avec les catégories principales, les représentants français au Parlement européen, les Conseillers régionaux, les Maires délégués de communes associées, les présidents de communauté d'agglomération et de commune ainsi que des élus d'Outre-mer ou de l'Assemblée des Français de l'étranger, soit au total, pour 2007, 47 462 parrains possibles, répartis selon le tableau ci-après :

#### Election présidentielle 2007

Nombre de personnes habilitées à présenter un candidat

à l'élection du Président de la République statistique établie au 10 février 2007

Numéro de mandat [2]	Intitulé du mandat	Nombre de titulaires du mandat [3]	Pourcentage
1	Député	574	1,21 %
2	Sénateur	331	0,70 %
3	Représentant au Parlement européen [4]	78	0,17 %
4	Conseiller régional	1 827	3,85 %
5	Conseiller à l'Assemblée de Corse	59	0,12 %
6	Conseiller général	4 054	8,54 %
7	Conseiller de Paris	162	0,34 %
8	Maire	36 695	77,31 %
9	Maire délégué de commune associée	761	1,60 %
10	Maire d'arrondissement(s) (Lyon ou Marseille)	17	0,04 %
11	Président de communauté urbaine	14	0,03 %

Numéro de mandat [2]	Intitulé du mandat	Nombre de titulaires du mandat [3]	Pourcentage
12	Président de communauté d'agglomération	164	0,35 %
13	Président de communauté de communes	2 365	4,98 %
14	Membre de l'Assemblée de la Polynésie française	57	0,12 %
15	Président de la Polynésie française	1	\-
16	Membre du Congrès de la Nouvelle-Calédonie	54	0,11 %
17	Membre d'une assemblée de province de la Nouvelle-Calédonie	76	0,16 %
18	Président du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie	1	\-
19	Membre de l'Assemblée territoriale des îles Wallis et Futuna	19	0,04 %
20	Membre élu de l'Assemblée des Français de l'étranger	153	0,32 %
	<b>total</b>	<b>47 462</b>	<b>100,00 %</b>

<sup>[1]</sup> - Source : ministère de l'Intérieur. <sup>[2]</sup> - Numéro figurant sur le formulaire réglementaire de présentation. <sup>[3]</sup> - Compte non tenu des cumuls de mandats. <sup>[4]</sup> - De nationalité française élu en France.

Source : services du Conseil constitutionnel

Mais chacun de ceux là ne peut présenter qu'une fois... alors que la spécialité française bien connue du cumul des mandats fait qu'un même élu peut avoir plusieurs titres à le faire. Compte tenu de ces cumuls les services du Conseil constitutionnel ont calculé que pour 2007 il y avait en réalité 42 109 parrains possibles. Ce qui veut dire qu'à supposer que tous exercent leur droit (mais ils n'ont été que 16 900 à le faire en 2007) et qu'ils se répartissent également, 84 candidats sont possibles, le nombre étant il est vrai ramené à 33 si on ne tient compte que des parrains effectifs !

#### Comment ?

L'acte de présentation est entouré d'un certain formalisme, destiné avant tout à permettre le contrôle effectif du Conseil constitutionnel. Celui-ci avait demandé, lors de la proclamation des résultats de l'élection de 1974, que la présentation soit établie sur un formulaire officiel. Satisfaction lui sera donnée par le décret du 8 mars 2001 qui prévoit dans son article 3 que « les présentations sont rédigées sur des formulaires imprimés par les soins de l'administration conformément au modèle arrêté par le Conseil constitutionnel ». Le même décret prévoit que les formulaires sont adressés aux citoyens habilités par l'autorité administrative (en fait les préfetures sauf cas particuliers) dès la publication du décret convoquant les électeurs et qu'ils doivent être retournés au Conseil au plus tard « le sixième vendredi précédant le premier tour de scrutin », à 18 h, sous réserve de dispositions particulières pour l'outre-mer et les membres élus de l'Assemblée des français de l'étranger.

Le Conseil a ainsi délibéré le 14 mars 2001 pour arrêter le modèle du formulaire à utiliser en 2002 ; à la lumière de cette expérience il a décidé dans sa séance du 15 mai 2003 d'un certain nombre d'améliorations et arrêté un formulaire légèrement modifié et simplifié (par exemple en supprimant le n° INSEE de la commune qui plongeait les maires dans des perplexités inutiles) dans sa séance du 18 mai 2006, en vue de l'élection de 2007.

La présentation du formulaire est inspirée par l'idée de faciliter la tâche du présentateur (à qui une notice explicative est simultanément envoyée en même temps qu'une « foire aux questions » est installée sur le site Internet), à permettre un traitement informatique des quelques 17 000 réponses parvenues ainsi que la vérification de leur validité juridique, effectuée par les rapporteurs adjoints et le greffe, les cas litigieux étant soumis aux membres du Conseil pour décision. C'est qu'à l'acte de présentation succède le contrôle.

## II - Le contrôle du parrainage

Si l'opération est longue et fastidieuse elle ne suscite pas de difficultés particulières ; elle n'a jamais abouti à faire varier le nombre de parrainages de manière significative. En revanche plus délicate est la question de la publication pour laquelle la pratique a varié et qui pose le problème délicat du contrôle -ou non- par l'opinion publique.

**Le rôle du Conseil :** Il ne peut s'agir évidemment que d'un contrôle formel, permettant de vérifier la réalité et la sincérité de la présentation, de manière à avoir la garantie que la condition des 500 (augmentée des exigences de répartition territoriale) est remplie. La tâche n'est pas mince si l'on en juge par le nombre de parrainages reçus.

### Évolution du nombre de parrainages reçus et du nombre de candidats

Année	Nombre de parrainages requis	Nombre de parrainages reçus	Nombre de candidats
1965		8 882	6
1969	100	3 836	7
1974		4 327	12
1981		16 444	10
1988		15 744	9
1995	500	14 462	9
2002		17 815	16
2007		16 900	12

Source : services du Conseil constitutionnel © 2007

L'amélioration du formulaire fait que les réponses écartées sont peu nombreuses (de l'ordre de 1 %, tant en 2002 qu'en 2007), certaines omissions secondaires étant parfois rattrapées par un appel téléphonique à l'intéressé. En définitive en dehors de quelques cas anecdotiques, seules ont été refusées des présentations qui :

- n'utilisaient pas le formulaire officiel
- n'étaient pas suffisamment renseignées (nom du présentateur... ou du candidat !)
- venaient en doublon après une première présentation valide par le même intéressé.

Ce dernier point est le plus délicat : la doctrine établie veut que seule la première présentation soit valable puisqu'une fois faite elle ne peut être retirée. Théoriquement le doublon n'est pas possible puisque le présentateur potentiel ne reçoit qu'un formulaire... sauf en cas de cumul des mandats ou par la récupération d'un formulaire d'un élu qui ne l'utilise pas.

Un second formulaire ne peut être adressé qu'à titre exceptionnel et si la raison invoquée est valable ; pour la petite histoire, et au risque de trahir une obligation de réserve, avait été accepté pour 2002 l'envoi d'un second formulaire à un maire désolé que le premier... ait été à moitié mangé par son chien ! Et ce sous réserve qu'il restitue les débris, qui pourraient figurer dans un musée (à créer) de l'élection présidentielle !

**Le nombre** À vrai dire ces vérifications n'ont d'importance véritable que pour les candidats qui tangenteraient la barre des 500 et pour lesquels d'éventuels rejets risqueraient de les faire passer en dessous. A ma connaissance le cas ne s'est jamais posé soit parce que les formulaires non retenus proposaient les candidats qui, de toutes manières, n'atteignaient pas les 500, soit parce qu'ils la dépassaient facilement.

Le tableau ci-après fait état de l'ensemble des parrainages reçus à l'issue de la période de recueil en 2007.

On voit que d'éventuels rejets n'auraient pas menacé la situation des onze premiers candidats. La question aurait pu être plus délicate pour M. José Bové qui, après quatre annulations, arrive à 503, ce qui est encore suffisant. Il est certain, à mon sens, que le Conseil hésiterait beaucoup si sa décision de rejet avait cet effet et sans doute se rapprocherait-il du présentateur en question pour voir si l'irrégularité constatée pourrait être couverte.

À ce sujet on peut souligner la prévenance du Conseil qui accepte de tenir informés de leur décompte les candidats inquiets sur le franchissement de la barre et ce de façon quasi-quotidienne.

On notera que les grands candidats dépassent volontiers - et très largement - le nombre de 500, en pensant qu'un total important est un argument devant l'opinion, ce qui est loin d'être avéré, d'autant que ce nombre est peu connu, ce qui conduit à la question délicate de la publicité.

État des parrainages au 17 mars 2007 au matin Au total, et après la fin de tous les délais, le Conseil constitutionnel a reçu 16 900 formulaires de présentation.

Les 16 819 formulaires établis au nom des candidats portent par ordre décroissant sur [5] :

Candidats		Présentations parvenues au Conseil	Présenta - tions valides	Inval.	Départe- ments	Présentation après écrêtement [5]
ROYAL	Ségolène	4 707	4 655	52	106	3 500
SARKOZY	Nicolas	3 916	3 885	31	106	3 461
BAYROU	François	1 455	1 442	13	105	1 384
BUFFET	Marie- George	868	865	3	94	865
VOYNET	Dominique	734	722	12	103	722
DE VILLIERS	Philippe	701	680	21	83	656
BESANCENOT	Olivier	635	626	9	92	626
NIHOUS	Frédéric	600	597	3	81	597
SCHIVARDI	Gérard	567	556	11	80	556

LE PEN	Jean-Marie	566	554	12	85	554
LAGUILLER	Arlette	559	539	20	84	539
BOVE	José	507	503	4	98	503
DUPONT-AIGNAN	Nicolas	310	307	3	85	307
LEPAGE	Corinne	297	294	3	79	294
CHEMINADE	Jacques	206	203	3	55	203
MIGUET	Nicolas	70	68	2	38	68
PARISOT	Jean-Christophe	38	37	1	25	37
LARROUTUROU	Pierre	15	15	0	14	15
NEKKAZ	Rachid	13	13	0	11	13
GAMERRE	France	12	12	0	11	12
GOVERNATORI	Jean-Marc	12	12	0	11	12
FILLIAS	Edouard	11	10	1	9	10
WAECHTER	Antoine	9	9	0	5	9
BONTAZ	Yves	5	5	0	4	5
ALLENBACH	Jean-Philippe	1	1	0	1	1
CHIRAC	Jacques	1	1	0	1	1
FABIUS	Laurent	1	1	0	1	1
GALLAND	Jean-Claude	1	1	0	1	1

RAFFARIN	Jean- Pierre	1	1	0	1	1
TAFFOUREAU- MILLET	Eric	1	1	0	1	1
Sous-total		16 819	16 615	204		
Sans nom		81		81		
Total		16 900				

[5] - C'est-à-dire compte non tenu des présentations au-delà de 50 par département.

Source : services du Conseil constitutionnel © 2007

### La publicité des parrainages :

La question est récurrente depuis plus de vingt ans et n'a toujours pas trouvé de solution. Le point de départ se trouve dans la loi de 1962, modifiée sur ce point par la L.O. du 18 juin 1976, sur l'élection présidentielle qui demande au Conseil constitutionnel de publier les noms et qualités des parrains, dans la limite du nombre requis pour la validité de la candidature, les décrets d'application prévoyant que ce sera par publication au *Journal Officiel*. Donc 500 pour chacun et rien de plus, solution dont le Conseil se satisfait mal puisqu'il demande dès 1974, lors de la proclamation des résultats, une publication complète. En 1988, dans ses observations sur l'élection présidentielle il renouvelle cette demande en indiquant qu'il a procédé « à titre d'information » à l'affichage dans ses locaux de la liste intégrale, permettant ainsi à ceux qui se rendent sur place d'en prendre connaissance. Cela conduit à quelques échos de presse, rien de plus. La même pratique sera observée en 1995 puis en 2002, après que soit posée la question d'une publication globale sur Internet, solution non retenue parce qu'elle paraissait incompatible avec l'obligation de détruire ces données (d'ailleurs fort regrettable pour la recherche). Dans ses observations sur l'élection présidentielle du 7 novembre 2002 puis dans celles du 7 juillet 2005 il demandera une modification législative pour diffuser sur Internet la liste totale.

Si d'autres demandes du Conseil seront satisfaites par la loi organique du 5 avril 2006, cette publication sera rejetée lors des débats parlementaires (AN séance du 21 mars 2006 et Sénat 29 mars 2006).

Dès lors, le Conseil estimera que devant la réponse négative du législateur il ne peut plus bénéficier du flou précédent et renoncera à l'affichage pour 2007.

On connaît l'argumentation pour la non-publication : la discrétion garantirait la totale liberté du présentateur qui déciderait en son âme et conscience. Certes, mais c'est oublier la publication obligatoire des 500 noms et l'indiscutable inégalité qu'elle introduit dans la garantie de discrétion donnée aux présentateurs. Ainsi, pour reprendre les chiffres de 2007, un présentateur de José Bové (503 retenus) a 99,4 % de chances, ou de risques, comme on voudra, de voir son nom publié ; un parrain de Jean-Marie Le Pen (554) 90,3 % alors que les taux sont de 14,3 % pour Ségolène Royal et 14,4 % pour Nicolas Sarkozy. Il y a donc une vraie différence qui ne sera pas gommée par le fait qu'un maire en difficulté indique qu'il a voulu « garantir le débat démocratique » et que « parrainer n'est pas soutenir ».

Mais il y a plus : l'exercice du parrainage est une fonction confiée à son titulaire du fait de son élection par le suffrage : il paraît évident qu'il doit rendre compte à ses électeurs de ce qu'il a fait de cette mission qui lui a été confiée. Oui, il faut que le législateur reprenne la question et décide de la publication intégrale, en ces temps de démarche citoyenne cela paraît indispensable.

••• Pour conclure faut-il considérer que, sous la réserve précédente, le système actuel des parrainages est satisfaisant ? Sans doute pas car il demeure cette contradiction logique entre filtre des élus et suffrage universel direct. Mais y-a-t-il une autre solution ? On laissera de côté celle de porter le nombre fatidique à 1 000, ce qui n'aurait laissé que 3 candidats en 2007... Plusieurs pays pratiquent la reconnaissance officielle des partis - des grands partis - qui sont habilités à présenter un candidat, on pourrait imaginer que ce soit le cas des partis représentés par un groupe à l'Assemblée nationale. Reste qu'il est difficile de refuser une démarche citoyenne, ce qui amènerait à se tourner vers le soutien d'un certain nombre d'électeurs, attesté, par exemple par 500 000 signatures. Oui, mais il faut vérifier et dans un temps très court, ce qui n'est pas évident,

encore qu'il va falloir apprendre à le faire si l'on veut appliquer, mais le veut-on, le référendum d'initiative minoritaire introduit par la révision de 2008 à l'article 11 de la Constitution (avec d'ailleurs un seuil irréaliste).

On ne prétendra pas apporter ici la solution mais il y a là matière à réflexion, d'autant que le récent engouement pour les « primaires » montre que les citoyens sont prêts à s'investir dans des pratiques nouvelles. Reste à les inventer en évitant le double écueil de la fermeture et de la dispersion.