

Élection du Président de la République des 22 avril et 6 mai 2012

Observations du Conseil constitutionnel

Délibération des 14 et 21 juin 2012

Le Conseil constitutionnel est chargé, en application de l'article 58 de la Constitution, de veiller à la régularité de l'élection du Président de la République. Il entre dans sa mission de proposer aux pouvoirs publics toutes mesures propres à concourir à un meilleur déroulement de cette consultation. Dans le passé, ces propositions ont, pour la plupart, été suivies d'effet.

Le scrutin des 22 avril et 6 mai 2012, dont il a proclamé les résultats le 25 avril pour le premier tour et le 10 mai pour le second tour, s'est déroulé dans de bonnes conditions, avec un taux de participation élevé, au premier comme au second tours. À la suite de ce scrutin, le Conseil formule, comme pour les précédentes élections, un certain nombre d'observations qui portent sur les points suivants.

I. – Les règles de présentation des candidats

A. – La règle des 500 présentations par des élus habilités

La procédure actuelle, dite communément des « parrainages », prévue par le paragraphe I de l'article 3 de la loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962 relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel, réserve l'accès au premier tour de scrutin aux personnes présentées par au moins 500 élus habilités (issus d'au moins trente départements, sans qu'aucun département ne compte plus d'un dixième des « parrains »).

À la suite de son instauration en 1976, cette procédure a été suivie sans discontinuité depuis sa première mise en œuvre, à l'occasion de l'élection présidentielle de 1981. Ainsi, elle a déjà été appliquée à six scrutins successifs s'étendant sur un peu plus de trente ans. Cependant, certaines catégories d'élus habilités à présenter un candidat ont été élargies ou ajoutées à la liste initiale au cours de cette période.

À l'exception du scrutin de 2002, cette procédure a conduit à un nombre de candidats relativement stable depuis 1981, comme le montre le tableau suivant :

Année de l'élection	Nombre de candidats
1981	10
1988	9
1995	9
2002	16
2007	12
2012	10

Les deux principaux objectifs poursuivis par ce dispositif de présentation ont été atteints en 2012. D'une part, ont été écartées du scrutin des candidatures régionalistes ou purement « fantaisistes ». D'autre part, les candidats représentant tous les grands courants de la vie politique française ont à nouveau pu être présents au premier tour du scrutin.

On constate cependant que plusieurs candidats ont obtenu une faible, voire très faible, part des suffrages exprimés lors du premier tour. De fait, l'actuel dispositif de présentation ne réserve pas l'accès au premier tour de scrutin aux seuls candidats qui bénéficient d'un minimum de représentativité dans la vie politique française. En outre, ce dispositif suscite des débats et laisse subsister une incertitude sur la possibilité de participer au premier tour du scrutin de représentants de certaines formations politiques, présentes lors de scrutins précédents, qui ont obtenu en définitive un très grand nombre de voix.

Si une modification était envisagée pour retenir de nouvelles règles de présentation des candidats, elle devrait être soigneusement examinée afin de préserver les acquis du dispositif actuel et d'être applicable sans difficultés, notamment dans le cas d'une élection provoquée par la vacance de la présidence de la République, pour laquelle les délais d'organisation sont raccourcis.

En tout état de cause, le système actuel engendre des difficultés dans l'organisation de la campagne électorale, en particulier dans les médias. Les règles qui s'y appliquent devraient être aménagées, notamment quant au principe de l'égalité de traitement entre les candidats dans les médias audiovisuels (voir II.).

B. – La réception et le contrôle des présentations par le Conseil constitutionnel

Le Conseil constitutionnel a veillé au respect, tant dans la lettre que dans l'esprit, des règles de présentation d'un candidat à l'élection du Président de la

République. Il a ainsi été conduit à rappeler, en 2012 comme précédemment en 2007, que la présentation d'un candidat est un acte personnel et volontaire qui ne peut donner lieu ni à marchandage ni à rémunération. Il a notamment déféré à l'autorité judiciaire, en application de l'article 40 du code de procédure pénale, un agissement isolé tendant, sous couvert de loterie, à l'achat de présentations d'une manière incompatible avec la dignité qui sied aux opérations concourant à toute élection.

D'une manière plus générale, le Conseil constitutionnel s'est interrogé sur la possible instrumentalisation de cette procédure dans le débat public, du fait de la diffusion de rumeurs tendant à suggérer tantôt que telle personne dispose de présentations en nombre suffisant, même avant l'ouverture de la période de dépôt de ces documents au Conseil constitutionnel, tantôt, à l'inverse, de faire accroire qu'elle en dispose en quantité insuffisante, afin d'influer sur les éventuels présentateurs.

Faute de texte encadrant les modalités d'acheminement des formulaires de présentation vers le Conseil constitutionnel, il était jusqu'à présent toléré que des formulaires de présentation puissent être recueillis par les bénéficiaires de ces présentations ou leurs équipes de campagne pour être ensuite remis au Conseil. Cette pratique peut porter atteinte au caractère personnel et volontaire de l'acte de présentation d'un candidat. Par ailleurs, elle ne tient pas compte de l'agrément du modèle d'enveloppe postale auquel procède le Conseil constitutionnel en même temps qu'il arrête le modèle de présentation. Un acheminement par voie exclusivement postale des envois adressés par les élus eux-mêmes pourrait écarter ce risque d'instrumentalisation, renforcer la sérénité de ces opérations et diminuer les pressions, parfois fortes, auxquelles sont soumis notamment des maires de communes rurales.

Le Conseil constitutionnel souhaite que le législateur organique prenne position sur cette question et spécifie que l'envoi postal du formulaire adressé au Conseil constitutionnel devra être assuré par l' élu qui présente un candidat et que ce formulaire devra parvenir au Conseil dans l'enveloppe postale prévue à cet effet.

C. – La publication du nom des présentateurs

Depuis les observations formulées à l'occasion de la proclamation des résultats de l'élection présidentielle de 1974, le Conseil constitutionnel a exprimé le souhait d'une publication intégrale des noms des présentateurs, sans d'ailleurs se prononcer sur les modalités concrètes à retenir.

Saisi d'une question prioritaire de constitutionnalité sur les dispositions qui organisent une publication du nom des élus habilités ayant présenté un candidat

dans la limite des 500 présentations nécessaires, le Conseil constitutionnel a jugé, par sa décision n° 2012-233 QPC du 21 février 2012, que ces dispositions ne portent pas atteinte aux droits et libertés que la Constitution garantit.

Le Conseil constitutionnel ne peut toutefois que constater que la législation actuelle sur la publication des noms des élus habilités fait l'objet de contestations récurrentes dans le cadre de la campagne électorale. Une réflexion sur ce sujet serait donc utile.

Par ailleurs, le Conseil constitutionnel modifiera sa décision n° 81-30 ORGA du 24 février 1981 relative à la détermination par tirage au sort de l'ordre de la liste des candidats à l'élection à la présidence de la République ainsi que de la liste et de la qualité des citoyens ayant régulièrement présenté un candidat inscrit dans la limite du nombre requis pour la validité de la candidature. Cette décision prévoit : « *Est également déterminé par voie de tirage au sort l'ordre selon lequel le nom et la qualité des citoyens qui auront régulièrement présenté un candidat inscrit sur la liste seront rendus publics, dans la limite du nombre requis pour la validité de la candidature. Ce tirage au sort portera sur l'ensemble des présentateurs d'un même candidat* ». Cette dernière phrase impose inutilement au Conseil constitutionnel d'attendre, pour procéder au tirage au sort, l'issue de la période de réception des présentations, même à l'égard des candidats qui ont, bien avant, fait l'objet d'un nombre de présentations valables très supérieur au minimum requis. Elle sera supprimée.

II. – Les modalités de la campagne électorale

Le Conseil constitutionnel n'est pas compétent pour contrôler l'application des règles qui encadrent la campagne électorale. Cette tâche incombe à diverses instances avec lesquelles le Conseil a noué des relations d'une grande qualité, particulièrement la Commission nationale de contrôle de la campagne électorale en vue de l'élection présidentielle. Ces instances seront conduites à faire connaître elles-mêmes leurs propres observations.

Toutefois, comme il vient d'être dit, le dispositif actuel d'accès des candidats au premier tour de scrutin permet la présence, lors de ce premier tour, de candidats qui obtiennent en définitive un très faible nombre de suffrages.

Dans ses observations sur l'élection présidentielle de 2007, le Conseil constitutionnel avait relevé que le nombre élevé de candidats avait pu affecter la clarté du débat électoral, notamment dans le cadre de la campagne audiovisuelle, en raison de l'exigence légale d'une stricte égalité entre les candidats. Il avait ajouté que si cette exigence s'imposait pour la campagne officielle et ne

soulevait pas de difficulté, elle était plus difficile à mettre en œuvre, dans de telles conditions, s'agissant des programmes que les chaînes de radio et de télévision définissent pour contribuer à l'information des citoyens. Le Conseil ne peut, pour l'élection présidentielle de 2012, que renouveler ces observations sur un dispositif qui a été identique en 2012 à celui de 2007.

Il appartient au législateur organique, s'il entend maintenir un dispositif qui permet la présence au premier tour de scrutin de candidats recueillant peu de suffrages, de se prononcer sur l'organisation de la campagne électorale audiovisuelle. En l'état de la législation, une fois la liste des candidats publiée, elle ne peut se fonder que sur l'égalité entre les candidats. Le législateur pourrait toutefois prévoir qu'entre la publication de cette liste des candidats par le Conseil constitutionnel et le début de la campagne officielle, le temps de parole dans les médias audiovisuels soit réparti selon un principe d'équité et non le principe d'égalité. La définition des critères objectifs et rationnels en fonction desquels cette représentativité s'apprécierait relève de la compétence du législateur organique. L'application du dispositif ainsi déterminé incomberait au Conseil supérieur de l'Audiovisuel.

III. – Le vote des Français établis hors de France

En 2007, le Conseil constitutionnel avait eu l'occasion d'appeler l'attention sur les dysfonctionnements qui avaient perturbé la participation au vote des Français établis hors de France. De nombreux électeurs avaient eu à faire face à des difficultés n'ayant pas été radiés de leur liste consulaire alors qu'ils étaient récemment revenus de l'étranger ou, quoique résidant à l'étranger, ayant fait connaître leur choix de voter en France dans leur commune de rattachement. Pour pallier ces difficultés, le Conseil constitutionnel avait été conduit à admettre un dispositif d'urgence, au premier comme au second tours de l'élection, conçu comme suit.

Les personnes affirmant être indûment inscrites comme « votant à l'étranger » sur la liste d'émargement de leur commune de rattachement attestaient sur l'honneur :

- ne pas voter à l'étranger à l'élection présidentielle de 2007 et ne pas avoir établi de procuration ;
- ne pas être inscrites sur une liste électorale consulaire, ou ne pas avoir demandé à y être inscrites, ou avoir demandé à en être radiées, ou, étant inscrites sur cette liste, avoir demandé à voter en France ;

– être informées des sanctions prévues par le code électoral en cas de double vote, à savoir deux ans d'emprisonnement et 15 000 euros d'amende en vertu des articles L. 92 et L. 93 du code électoral.

Le constat des difficultés établi en 2007 a été renouvelé en 2012. La répétition du même dispositif d'urgence, qui souligne l'acuité des difficultés rencontrées, ne saurait constituer une solution pérenne.

C'est pourquoi le Conseil constitutionnel invite les pouvoirs publics à une réflexion globale sur le dispositif retenu qui autorise l'inscription simultanée d'un même électeur sur deux listes électorales, municipale en France et consulaire à l'étranger. Cette réflexion revêt d'autant plus d'importance que les règles concernant l'élection présidentielle s'étendent désormais à d'autres élections se déroulant simultanément à l'étranger et en France.

L'application des règles en vigueur et les modalités de contrôle du dispositif mériteraient d'être revues, en particulier sur les points suivants :

– l'inscription d'office sur une liste électorale consulaire d'une personne immatriculée au consulat ;

– le traitement non automatique de la procédure inverse, à savoir le maintien sur une liste électorale consulaire d'une personne n'étant plus immatriculée dont la radiation de la liste n'interviendrait qu'après une demande en ce sens ;

– la pertinence d'un décalage entre les deux calendriers d'établissement et de révision des listes électorales, notamment des procédures contentieuses, dont les étapes ont pourtant été déjà en grande partie harmonisées en 2005.

IV. – Le déroulement des opérations de vote

Pour assurer le contrôle des opérations de vote sur l'ensemble du territoire national, plus de 2 000 délégués du Conseil constitutionnel ont été désignés et ont fait un travail remarquable. Toutefois ce dispositif fait double emploi avec l'institution, dans les communes de plus de 20 000 habitants, des commissions locales de contrôle prévues à l'article L. 85-1 du code électoral, que la loi du 6 novembre 1962 rend applicable à l'élection présidentielle. Pour cette élection, cette institution, justifiée pour les autres scrutins, conduit à procéder inutilement à l'intérieur des mêmes catégories de magistrats, à deux séries de désignations simultanées pour accomplir des missions très similaires.

Par conséquent, la référence à l'article L. 85-1 du code électoral, qui figure au premier alinéa du paragraphe II de l'article 3 de la loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962 relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel pourrait être supprimée.

Les rapports des délégués du Conseil constitutionnel, ainsi que l'examen des divers procès-verbaux adressés au Conseil ou dont il a eu connaissance, révèlent un niveau élevé de confiance dans le bon fonctionnement des opérations électorales et un grand civisme de la part des électeurs comme des maires et des membres des bureaux de vote. Les protestations ont été peu nombreuses, les annulations de suffrages également. Certaines causes d'annulation antérieures, telles que l'absence d'isoloirs et l'absence de contrôle d'identité des électeurs, ont en outre revêtu une ampleur nettement moindre que par le passé.

Même s'il y a parfois été remédié pendant le déroulement des opérations de vote, ont été occasionnellement constatées des entorses à des règles électorales importantes, dont le rappel aux maires et présidents de bureaux de vote serait nécessaire :

- urnes non fermées par deux serrures dissemblables ou dont les clefs ne sont détenues que par une seule personne ;
- composition du bureau de vote non conforme aux exigences du code électoral ;
- bureau de vote fermé pendant une partie du déroulement du scrutin, notamment à l'heure du déjeuner ;
- absence de contrôle de l'identité des électeurs dans des communes dont la population est pourtant égale ou supérieure à 3 500 habitants ;
- méconnaissance de l'ordre des opérations prescrit par le code électoral (reconnaissance de l'identité, collecte des bulletins, passage par l'isoloir, vote, émargement, dépouillement) ;
- absence de transmission des listes d'émargement à la préfecture.

La persistance de certains comportements ou la révélation d'interprétations erronées, mais manifestement usuelles, des règles établies par le code électoral justifierait qu'il soit procédé à une mise à jour de certaines des règles énoncées au chapitre VI du titre 1^{er} du livre 1^{er} du code électoral consacré aux opérations de vote.

Pourraient ainsi être évitées quelques entorses, ici ou là constatées, à des règles électorales essentielles mais insuffisamment soulignées dans les textes en vigueur.

a) Le libre accès des électeurs au procès-verbal des opérations de vote

L'établissement d'un procès-verbal résumant les phases principales du scrutin est obligatoire, quel que soit le scrutin. Pour l'élection présidentielle, l'accès à ce document revêt d'autant plus d'importance que l'article 30 du décret n° 2001-213 du 8 mars 2001 en fait le support principal du contentieux ouvert à tout électeur. Cet accès ne peut donc être réservé, pendant la durée des opérations de vote, au seul délégué du Conseil constitutionnel.

b) Les modalités du dénombrement des suffrages et du dépouillement des bulletins de vote

L'attention du Conseil constitutionnel a été appelée sur l'obligation de « transparence » des opérations de dépouillement, qui se déroulent « sous les yeux des électeurs », pour reprendre une expression qui figure sur les modèles de procès-verbaux qu'il a eu l'occasion d'examiner mais qui ne figure pas dans le code électoral où elle aurait pourtant sa place.

De même, le traitement des bulletins annulés par les bureaux de vote mérite une formalisation plus adaptée, le cas échéant particulière à l'élection présidentielle. Dans plusieurs départements, les commissions de recensement des votes ont relevé diverses irrégularités relatives à la transmission de ces bulletins, soit que les bureaux de vote n'aient pas ou n'aient que partiellement transmis ces bulletins, soit que les enveloppes ainsi transmises n'aient pas été signées par les scrutateurs.

Or, le Conseil constitutionnel est parfois conduit à s'en tenir aux états récapitulatifs établis par les commissions locales de recensement. Ce constat, s'il peut être admis en cas d'absence de toute contestation, ne saurait constituer une règle de référence ou d'usage, car elle ne garantit pas, à elle seule, la sincérité du scrutin.

c) L'établissement des procès-verbaux des commissions de recensement

Ces documents ont vocation à retracer l'essentiel du déroulement des opérations de vote. Or le Conseil constitutionnel, trop souvent, s'est trouvé en présence de documents se résumant aux seules opérations de clôture auxquels sont joints les documents de recensement des votes dont le contenu est, par ailleurs, transmis

au ministère de l'intérieur, alors même que, simultanément, sur place, les délégués du Conseil constitutionnel faisaient état d'incidents.

Une définition plus précise des pièces constitutives du procès-verbal et de celles à y joindre paraîtrait pour l'avenir constituer une précaution opportune.

d) Le traitement des listes d'émargement

Les textes en vigueur n'apparaissent pas aisés à interpréter ou à appliquer. La loi du 8 novembre 1962 rend applicable l'article L. 68 du code électoral, adapté manifestement au seul contexte des élections législatives.

D'une manière générale, il y a donc lieu de mieux distinguer :

- les conditions juridiques d'accès aux listes d'émargement des électeurs, qui peuvent être liées au régime contentieux de l'élection concernée, lequel est nécessairement spécifique, s'agissant de l'élection présidentielle ;
- les modalités pratiques d'accès à ce document lui-même, dont la loi établit l'obligation de retour en mairie au plus tard le mercredi précédant le second tour.

En outre, on peut s'interroger sur l'opportunité de prévoir une restriction à l'usage de ces mêmes documents pendant les opérations de vote. En effet, la détention par certains électeurs d'une copie de la liste d'émargement, par exemple pour inciter d'autres électeurs à voter avant la clôture du scrutin ou au tour de scrutin suivant, paraît discutable et pourrait donner lieu, sinon à une interdiction formelle, du moins à un encadrement dans des conditions explicitement prévues. Par ailleurs, l'attention devrait être appelée sur l'obligation de transmission des listes d'émargement à la préfecture.

V. – La diffusion prématurée d'indications sur l'issue du scrutin

En 2012, comme en 2007, la diffusion prématurée de résultats partiels ou d'indications et estimations sur le sens du scrutin a été réglée par une action résolue de la Commission des sondages, de la Commission nationale de contrôle de la campagne électorale en vue de l'élection présidentielle et du Conseil supérieur de l'audiovisuel. En 2007, le Conseil constitutionnel avait pris position dans le même sens. Dans ce contexte, afin de prévenir la répétition de tels phénomènes, le droit n'ayant pas évolué, au contraire des technologies, le Conseil constitutionnel ne peut que réitérer les observations formulées en 2007 :

- reformuler, en termes plus clairs que ceux du texte en vigueur, la portée des interdictions prescrites par l'article L. 52-2 du code électoral ;
- préciser dans le même sens les dispositions de la loi n° 77-808 du 19 juillet 1977 relative à la publication et à la diffusion de certains sondages d'opinion (par exemple, sondages « sortie des urnes », estimations réalisées à partir de « bureaux de vote tests », extrapolations de tendances, etc.) ;
- harmoniser l'horaire de clôture des bureaux de vote en métropole.

Sur ce dernier point, les inconvénients liés à une clôture jugée trop tardive par certaines communes, en particulier les moins peuplées, peuvent être compensés par un usage plus systématique de la faculté offerte par le décret de convocation des électeurs de retarder l'heure d'ouverture. En tout état de cause, à défaut d'uniformisation complète, une réduction de deux heures à une heure de l'écart entre les heures de clôture du scrutin, apparaît raisonnablement envisageable.

Délibéré par le Conseil constitutionnel dans ses séances des 14 et 21 juin 2012, où siégeaient : M. Jean-Louis DEBRÉ, Président, M. Jacques BARROT, Mme Claire BAZY MALAURIE, MM. Guy CANIVET, Michel CHARASSE, Renaud DENOIX de SAINT MARC, Mme Jacqueline de GUILLENCHMIDT, MM. Hubert HAENEL et Pierre STEINMETZ.