

N° X
SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2021-2022

PROPOSITION DE LOI

*Visant à réformer la procédure de qualification préalable des
candidats à l'élection présidentielle*

PRÉSENTÉE

Par M. Olivier PACCAUD

Sénateur

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

Le mécanisme de qualification préalable des candidats à l'élection présidentielle ne répond plus aux exigences d'une démocratie moderne.

La loi du 6 novembre 1962 fixe les conditions requises pour être candidat à l'élection présidentielle. Lors des trois premiers scrutins présidentiels au suffrage universel direct (1965, 1969 et 1974), le parrainage de 100 élus était exigé. En 1976, Valéry Giscard d'Estaing engagea une réforme en vue de rehausser ce seuil à hauteur de 500 signatures, non plus seulement pour filtrer les candidats mais aussi pour en limiter le nombre.

Un tel dispositif a globalement permis de prévenir le risque d'inflation de candidatures, source de confusion du débat démocratique et de moindre lisibilité du choix politique pour les électeurs. Il a, d'autre part, conduit à empêcher la présence de personnalités par trop fantaisistes, sans faire obstacle, le plus souvent, à ce que l'ensemble des courants significatifs de la vie politique nationale soit représenté au premier tour du scrutin.

Un filtre spécifiquement applicable à l'élection du Chef de l'État doit donc être maintenu.

Mais la législation en vigueur ne cesse d'alimenter contestations et polémiques. Tous les 5 ans, le système actuel de parrainages d'élus est mis en cause. On l'accuse tantôt de faire barrage à des candidatures légitimes, tantôt de ne pas jouer son rôle de « garde-fous », permettant à des personnalités anonymes ou sans représentativité de prendre part à ce rendez-vous démocratique majeur.

A l'occasion d'un rapport de 2012 issu d'une commission de rénovation et de déontologie de la vie publique, l'ancien Premier ministre Lionel Jospin évoquait déjà la double fragilité du dispositif en vigueur :

« D'une part, il crée une incertitude sur la possibilité, pour certains courants non-négligeables de la vie politique du pays, d'être représentés au premier tour de

l'élection présidentielle. Lors des derniers scrutins, plusieurs des candidats qualifiés ont franchi avec difficulté le seuil des 500 parrainages requis. Les spéculations sur l'éventuelle impossibilité, pour une personnalité représentant un courant politique significatif, de se présenter à l'élection présidentielle nuisent à la sérénité du débat électoral. D'autre part, le système des 500 signatures ne prémunit pas contre le risque d'un nombre de candidatures trop élevé ; la présence de seize candidats au premier tour de l'élection présidentielle de 2002 a constitué à cet égard une alerte sérieuse. La Commission considère que cette double fragilité justifie à elle seule que le système de qualification des candidats soit réformé. »

Outre ces dysfonctionnements, le dispositif en vigueur trahit un certain archaïsme. Si ce système de parrainages d'élus avait certes sa cohérence lorsque le chef de l'État était élu au suffrage indirect par un collège de grands électeurs, cette logique s'est en grande partie dissoute en 1962 avec l'élection du Président de la République au suffrage universel direct.

On ne saurait donc laisser aux seuls élus, essentiellement des maires de communes de moins de 1000 habitants, le soin de décider de qui doit pouvoir concourir à ce scrutin. Ces édiles subissent d'ailleurs de nombreuses pressions contradictoires, soit de la part de candidats déclarés, soit de la part de partis qui souhaitent favoriser ou, au contraire, faire obstacle à la démarche d'un candidat.

Enfin, parmi les prétendants à la plus haute responsabilité politique, ceux ne disposant pas d'un conséquent réseau d'élus se trouvent contraints d'engager de considérables efforts pour recueillir les signatures requises. L'énergie ainsi déployée les prive d'un temps utile pour mener campagne et conduit à une rupture d'égalité entre candidats. Car si la liberté d'expression est une composante fondamentale de notre État de droit, encore faut-il donner à ce pilier démocratique les moyens de son effectivité.

Aussi, cette proposition de loi vise à simplifier, à repenser et à adapter le système de parrainages d'élus en remettant les citoyens et la représentation nationale au cœur du dispositif d'habilitation des candidats à la fonction suprême. Outre l'enjeu de rénovation de la vie publique que cette problématique suppose, il en va de la légitimité démocratique et populaire des participants à l'élection présidentielle.

L'article unique de cette proposition de loi abaisse le seuil des parrainages requis à 250 signatures d'élus auxquelles devront s'ajouter 150.000 parrainages de français inscrits sur les listes électorales. Sans mettre fin à la « course aux signatures » à laquelle se livrent les candidats auprès de maires de communes peu peuplées, cette nouvelle législation la rend moins insurmontable et y associe pleinement les citoyens.

Par ailleurs, à titre complémentaire et afin d'offrir une seconde voie procédurale, il serait proposé aux formations politiques elles-mêmes le soin de désigner les candidats auprès du Conseil constitutionnel. Cette possibilité d'habilitation directe par un parti est strictement conditionnée. Le parti ou groupement politique concerné devra faire état d'une représentativité suffisante à l'Assemblée nationale (à hauteur de 5 députés au moins) et présenter une liste de 250 parrainages d'élus. Ce processus ferait ainsi l'économie des parrainages citoyens et se justifierait par un nombre significatif d'élus au sein de la chambre basse du Parlement.

A l'instar du dispositif actuel, ces deux nouvelles procédures seraient soumises à une clause de représentativité destinée à faire obstacle aux candidatures régionalistes ou communautaires.

Ce nouveau système, rendu équilibré et plus fidèle à l'esprit de l'élection présidentielle, investit l'ensemble des électeurs et leurs représentants directs. Il trouve sa cohérence et sa légitimité dans la volonté d'impliquer davantage les citoyens dans le fonctionnement de nos institutions et contribue à la rénovation de la vie démocratique française.

Tel est l'objet de cette proposition de loi.

Proposition de loi visant à réformer la procédure de qualification préalable des candidats à l'élection présidentielle

Article unique

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 est ainsi modifié :

1° A la première phrase de l'alinéa 2 du I, les mots :

« Cinq cents »

Sont remplacés par les mots

« Deux cents cinquante »

2° Après le septième alinéa du I, il est inséré un I bis A ainsi rédigé :

« I bis A. – Cette liste est aussi établie par le Conseil constitutionnel au vu des présentations qui lui sont adressées par au moins 150 000 citoyens français inscrits sur les listes électorales. Ces présentations doivent parvenir au Conseil constitutionnel au plus tard le sixième vendredi précédant le premier tour de scrutin à dix-huit heures. Lorsqu'il est fait application du cinquième alinéa de l'article 7 de la Constitution, elles doivent parvenir au plus tard le troisième mardi précédant le premier tour de scrutin à dix-huit heures. Une candidature ne peut être retenue que si, parmi les signataires de la présentation figurent des citoyens inscrits sur les listes électorales d'au moins trente départements ou collectivités d'outre-mer, sans que plus de 5 % d'entre eux puissent être les résidents d'un même département ou d'une même collectivité d'outre-mer. Chaque citoyen inscrit sur les listes électorales ne peut parrainer qu'un seul candidat à l'élection présidentielle.

« Pour l'application de l'alinéa précédent, les citoyens inscrits sur les listes électorales des Français établis hors de France et des Français de l'étranger sont réputés être issus d'un même département.

« Les présentations des candidats sont rédigées sur des formulaires, revêtues de la signature de leur auteur, et d'une copie de leur pièce d'identité, et envoyés au Conseil constitutionnel par voie postale, par voie électronique ou sur une plateforme numérique mise en ligne par l'administration à cet effet. Les formulaires et les enveloppes sont imprimés par les soins de

l'administration conformément aux modèles arrêtés par le Conseil constitutionnel et envoyés par voie postale à tous les citoyens inscrits sur les listes électorales.

3° Après le troisième alinéa du I *bis* A, il est inséré un I bis B ainsi rédigé :

« I *bis* B. – Si le Conseil constitutionnel constate qu'un parti ou un groupement politique dispose de 5 élus ou plus à l'Assemblée Nationale, la candidature proposée par un tel parti ou groupement politique est considérée comme habilitée sur présentation de deux cents cinquante citoyens membres du Parlement, des conseils régionaux, de l'Assemblée de Corse, des conseils départementaux, du conseil de la métropole de Lyon, de l'Assemblée de Guyane, de l'Assemblée de Martinique, des conseils territoriaux de Saint-Barthélemy, de Saint-Martin et de Saint-Pierre-et-Miquelon, du Conseil de Paris, de l'assemblée de la Polynésie française, des assemblées de province de la Nouvelle-Calédonie, de l'assemblée territoriale des îles Wallis-et-Futuna, maires, maires délégués des communes déléguées et des communes associées, maires des arrondissements de Paris, de Lyon et de Marseille, conseillers à l'Assemblée des Français de l'étranger ou présidents des conseils consulaires.

« Les dispositions de l'alinéa précédent s'appliquent dans les conditions prévues au I du présent article. »