

N° 563
SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2021-2022

Enregistré à la Présidence du Sénat le 4 mars 2022

PROPOSITION DE LOI ORGANIQUE

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

PRÉSENTÉE

Par MM. Olivier PACCAUD, Daniel LAURENT, Jean-Baptiste BLANC, Patrick CHAIZE, Mme Dominique ESTROSI SASSONE, MM. Marc LAMÉNIE, Bruno BELIN et Franck MENONVILLE,

Sénateurs

(Envoyée à la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)

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 organique 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 organique 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 dans le seul contexte d'élection présidentielle anticipée, il serait proposé aux formations politiques elles-mêmes le soin de désigner les candidats auprès du Conseil constitutionnel. Cette possibilité d'habilitation par un parti est strictement conditionnée. Le parti ou groupement politique concerné devra faire état d'une représentativité suffisante au Parlement (à hauteur de 5 députés ou sénateurs au moins) et présenter une liste de 250 parrainages d'élus. Cette procédure se justifierait par l'impossibilité technique, pour le Conseil constitutionnel, de contrôler les parrainages citoyens dans les délais impartis par un tel type de scrutin.

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 organique.

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

Article unique

- ① Le 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 est ainsi modifié :
- ② 1° Après le premier alinéa, sont insérés deux alinéas ainsi rédigés :
- ③ « La liste des candidats est préalablement établie par le Conseil constitutionnel au vu des présentations qui lui sont adressées par au moins cent cinquante mille citoyens inscrits sur les listes électorales ainsi que deux cent cinquante citoyens figurant parmi un collège d'élus défini au quatrième alinéa du présent I.
- ④ « Par ailleurs, dans le cas mentionné à l'article 1^{er} *bis* de la présente loi, les partis ou groupements politiques ayant au moins cinq parlementaires désignent chacun leur candidat et le font connaître au Conseil constitutionnel, qui les ajoute à la liste des candidats à condition que lui soient également adressées deux cent cinquante présentations émanant de citoyens figurant au collège des élus mentionné au quatrième alinéa du présent I. » ;
- ⑤ 2° Le deuxième alinéa est ainsi modifié :
- ⑥ a) Le début de la première phrase est ainsi rédigé : « Le collège des élus mentionné au deuxième alinéa comprend les membres du Parlement... (*le reste sans changement*). » ;
- ⑦ b) Les trois dernières phrases sont supprimées ;
- ⑧ 3° Le début du troisième alinéa est ainsi rédigé :
- ⑨ « Une candidature ne peut être retenue que si, parmi les signataires de la présentation, figurent des élus d'au moins trente départements ou collectivités d'outre-mer, sans que plus d'un dixième d'entre eux puissent être les élus d'un même département ou d'une même collectivité d'outre-mer. Pour l'application de ces dispositions, les députés et les sénateurs représentant les Français établis hors de France... (*le reste sans changement*). » ;

- ⑩ 4° Après le même troisième alinéa, sont insérés deux alinéas ainsi rédigés :
- ⑪ « De même, une candidature ne peut être retenue que si, parmi les signataires non élus de la présentation, figurent des citoyens d'au moins trente départements ou collectivités d'outre-mer, sans que plus d'un dixième d'entre eux puissent être résidents d'un même département ou d'une même collectivité d'outre-mer.
- ⑫ « Nul ne peut adresser plus d'une présentation. » ;
- ⑬ 5° Le quatrième alinéa est ainsi rédigé :
- ⑭ « Les présentations des candidats, revêtues de la signature de leur auteur et permettant de justifier de leur identité et de leur inscription sur les listes électorales, sont adressées au Conseil constitutionnel par voie postale ou électronique, dans des conditions déterminées par décret en Conseil d'État. » ;
- ⑮ 6° Au cinquième alinéa, le mot : « quatrième » est remplacé par le mot : « huitième » ;
- ⑯ 7° Au 2°, après le mot : « émanent », sont insérés les mots : « de citoyens résidant hors du territoire national ne figurant pas parmi les membres du collège défini au quatrième alinéa, » ;
- ⑰ 8° Après le huitième alinéa, sont insérés deux alinéas ainsi rédigés :
- ⑱ « Les 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.
- ⑲ « Une fois déposée ou envoyée, une présentation ne peut être retirée. » ;
- ⑳ 9° Au dixième alinéa et à la première phrase de l'avant-dernier alinéa, le mot : « neuvième » est remplacé par le mot : « quinzième » ;
- ㉑ 10° Le dernier alinéa est ainsi rédigé :
- ㉒ « Au fur et à mesure de la réception des présentations, le Conseil constitutionnel rend publics, au moins deux fois par semaine, le nom et la qualité des membres du collège des citoyens élus et non élus qui ont valablement présenté des candidats à l'élection présidentielle ainsi que le nombre de présentations citoyennes valablement enregistrées. »