

Droit constitutionnel - La Ve République

Leçon 4 : Le président de la République (I). L'élection présidentielle

Elina LEMAIRE

Table des matières

Section 1. La nature du suffrage : l'article 6 de la Constitution.....	p. 4
§1. L'article 6 de la Constitution en 1958.....	p. 4
§2. La réforme de 1962.....	p. 5
§3. Le mode de scrutin.....	p. 10
Section 2. Les modalités de l'élection.....	p. 12
§1. Le phénomène des primaires.....	p. 12
§2. Le filtrage des candidatures.....	p. 14
§3. Le déroulement de la campagne électorale.....	p. 17
A - Le financement de la campagne électorale.....	p. 17
B - La régulation de l'accès des candidats aux médias audiovisuels.....	p. 18
§4. Les règles déontologiques applicables aux candidats à l'élection présidentielle.....	p. 20

L'ambition majeure du constituant de 1958 était de rationaliser le parlementarisme, afin d'enrayer l'instabilité ministérielle que la France avait connue sous les III^e et IV^e Républiques.

Le régime parlementaire rationalisé est un régime parlementaire réglementé de façon à pallier les inconvénients résultant de l'absence d'une majorité cohérente de soutien du gouvernement au parlement, notamment par l'octroi au gouvernement de prérogatives dans l'exercice de la fonction législative (initiative, direction des débats parlementaires...) et la réglementation de la mise en jeu de la responsabilité politique du cabinet (limitation du nombre de motions de censure ou de défiance pouvant être déposées, exigence de seuils de majorités renforcées pour renverser le gouvernement...).

Comme l'expliquait Michel Debré lors de son allocution prononcée devant le Conseil d'État le 27 août 1958, il fallait pour cela « établir » en France le régime parlementaire que la République n'avait, d'après lui, « jamais réussi à instaurer », n'ayant pratiqué que le « régime d'assemblée ».

Le régime d'assemblée, parfois assimilé au régime conventionnel, est l'une des trois classes de régimes politiques identifiées par la doctrine constitutionnelle française classique. Encore régulièrement mentionné dans les manuels de droit constitutionnel contemporains malgré l'absence de consensus doctrinal sur sa définition et sur ses réalisations concrètes, il apparaît aujourd'hui comme un vestige de la classification classique. On serait en effet bien en peine d'identifier un critère du régime d'assemblée. Il est tantôt conçu comme un régime de confusion des pouvoirs, tantôt comme l'une des variantes du régime parlementaire (et donc comme un régime de séparation des pouvoirs), tantôt comme pouvant recouvrir les deux hypothèses précédentes à la fois. Il ne présente aucune caractéristique institutionnelle. À défaut de pouvoir le définir précisément, il convient, faute de mieux, de se résoudre à des orientations minimales qui se traduisent en droit et/ou dans les faits par la prépondérance institutionnelle d'une assemblée parlementaire.

Extrait de l'allocution de Michel Debré devant le Conseil d'État, le 27 août 1958 :

« Le Gouvernement a voulu renover le régime parlementaire. Je serai même tenté de dire qu'il veut l'établir, car pour de nombreuses raisons la République n'a jamais réussi à l'instaurer.

La raison de ce choix est simple. Le régime d'assemblée, ou régime conventionnel, est impraticable et dangereux. Le régime présidentiel est présentement hors d'état de fonctionner en France.

L'impossible régime d'assemblée

Le régime d'assemblée, ou conventionnel, est celui où la totalité du pouvoir, en droit et en fait, appartient à un Parlement, et plus précisément, à une assemblée. L'Assemblée n'est pas seulement le pouvoir législatif et le contrôle budgétaire. Elle est la politique et le Gouvernement, qui tient d'elle l'origine de son autorité et qui dépendant de son arbitraire, n'est que son commis. Ses décisions ne peuvent être critiquées par personne, fussent-elles contraires à la Constitution. Leur domaine est illimité et l'ensemble des pouvoirs publics est à leur discrétion. Le fonctionnement de l'Assemblée la met en mesure d'exercer cette tâche : sessions qui n'ont pratiquement pas de fin ; commissions multiples et puissantes ; système de vote par délégation qui permet de multiplier les séances et les scrutins.

Ai-je besoin de continuer la description ? Ce régime est celui que nous avons connu. On a tenté de corriger ses défauts en modifiant le régime de l'Assemblée. Peine perdue. Celles des modifications du régime contraires au fonctionnement du régime conventionnel ne sont pas appliquées, ou elles sont impuissantes. On a tenté un nouveau remède en augmentant les pouvoirs de la deuxième assemblée. Peine également perdue. La division en deux chambres est une bonne règle du régime parlementaire, car elle permet à un gouvernement indépendant de trouver, par la deuxième assemblée, un secours utile contre la première : en régime conventionnel on neutralise ou plutôt on diminue l'arbitraire d'une assemblée par l'autre sans créer l'autorité. On a tenté enfin un remède par des coalitions ou contrats entre partis. Peine toujours perdue ! L'entente entre factions ne consiste pas au sentiment d'irresponsabilité que donne à chacune d'entre elles et à ses membres le fonctionnement du régime d'assemblée [...] ».

Debré insistait également sur la nécessité de « reconstruire le pouvoir », et singulièrement le pouvoir exécutif qui avait peiné à exister face aux assemblées prépondérantes des Républiques antérieures. Reconstruire le

pouvoir exécutif, cela signifiait principalement deux choses : réhabiliter la fonction et les organes exécutifs mais aussi, en conséquence et mécaniquement, réduire les prérogatives parlementaires.

En savoir plus : Extrait de l'allocution de Michel Debré devant le Conseil d'État, le 27 août 1958

« Les conditions du régime parlementaire »

Pas de régime conventionnel, pas de régime présidentiel la voie devant nous est étroite, c'est celle du régime parlementaire, A la confusion des pouvoirs dans une seule assemblée, à la stricte séparation des pouvoirs avec priorité au chef de l'État, il convient de préférer la collaboration des pouvoirs - un chef de l'État et un Parlement se partagent, encadrant un gouvernement issu du premier et responsable devant le second, entre eux un partage des attributions donnant à chacun une semblable importance dans la marche de l'État et assurant les moyens de résoudre les conflits qui sont, dans tout système démocratique, la rançon de la liberté.

Le projet de Constitution, tel qu'il vous est soumis, a l'ambition de créer un régime parlementaire. Il le fait par quatre mesures ou séries de mesures :

1° un strict régime des sessions ;

2° un effort pour définir le domaine de la loi ;

3° une reorganisation profonde de la procédure législative et budgétaire ;

4° une mise au point des mécanismes juridiques indispensables à l'équilibre et à la bonne marche des fonctions politiques. [...]

III. Le président de la République

Si vous me permettez une image empruntée à l'architecture, je dirai qu'à ce régime parlementaire neuf, et cette Communauté qui commence à se boucher, il faut une clef de voûte. Cette clef de voûte, c'est le président de la République.

Ses pouvoirs

Chaque fois, vous le savez, qu'il est question, dans notre histoire constitutionnelle, des pouvoirs du président de la République, un curieux mouvement a pu être observé ; une certaine conception de la démocratie voit, a priori, dans tout président de la République, chef de l'État, un danger et une menace pour la République. Ce mouvement existe encore de nos jours. N'oublions pas et admirons plutôt la permanence des idées constitutionnelles.

Le président de la République doit être la clef de voûte de notre régime parlementaire. Faute d'un vrai chef d'État, le Gouvernement, en l'État de notre opinion, en fonction de nos querelles historiques, manque d'un soutien qui lui est normalement nécessaire. C'est dire que le président de notre République ne peut être seulement, comme en tout régime parlementaire, le chef d'État qui signe le premier ministre, voire les autres ministres, au nom de qui les négociations internationales sont conduites et les traités signés, sous l'autorité duquel sont placées l'armée et l'administration. Il est, dans notre France où les divisions intestines ont un tel pouvoir sur la scène politique, le juge supérieur de l'intérieur national [...]

Sous la V^e République comme dans tous les régimes parlementaires, le pouvoir exécutif (en langue française, le terme « pouvoir » désigne tant l'organe que la fonction), est dyarchique, c'est-à-dire qu'il comprend deux autorités : un chef de l'État, organe individuel, qui prend ici le nom de « président de la République », et un gouvernement, organe collectif.

Le constituant de 1958 souhaitait, comme l'expliquait Michel Debré dans son allocution précitée, que le président de la République soit « la clé de voûte » du régime parlementaire restauré en France. De ce point

de vue-là, et Debré l'assumait explicitement dans son discours, le chef de l'État français ne pouvait avoir le même statut que les chefs d'État des régimes parlementaires « classiques », inspirés du modèle anglais. Autrement dit, il était impensable, pour le constituant de 1958, qu'à l'image de ses prédécesseurs des III^e et IV^e Républiques et surtout de son homologue royal outre-Manche, le chef de l'État « *chasse le lapin et ne gouverne pas* ».

La prééminence du président de la République dans l'architecture institutionnelle mise en place par la Constitution du 4 octobre 1958 se constate d'abord formellement, au simple examen du texte de la Constitution. Juste après le Titre premier (consacré à la souveraineté), le Titre II de la Constitution concerne le président de la République. C'est donc au chef de l'État que notre Constitution consacre ses premières dispositions relatives au statut et aux prérogatives d'un organe constitué. A titre de comparaison, dans la Constitution du 27 octobre 1946, les dispositions relatives au président de la République étaient rassemblées dans un Titre V, relégué bien après celui consacré au Parlement (Titre II), au Conseil économique (Titre III) et aux Traités diplomatiques (Titre IV). D'un point de vue symbolique, c'est une évolution notable.

Le président de la République est élu, depuis 1962, au suffrage universel direct. Les règles relatives à l'élection présidentielle sont en partie déterminées par la Constitution, et en partie par des textes organiques.

Dès 1958, ces règles furent conçues comme un moyen d'émanciper le chef de l'État de la tutelle parlementaire qu'il avait subie sous les III^e et IV^e Républiques. Rappelons en effet que dans ces deux régimes, le chef de l'État était élu par la réunion des deux chambres (Chambre des députés et Sénat sous la III^e, Assemblée nationale et Conseil de la République sous la IV^e). C'est pourquoi le collège électoral habilité à l'élire en 1958 fut substantiellement élargi par rapport aux collèges électoraux des III^e et IV^e Républiques. Très vite pourtant (dès 1962), le général De Gaulle devait réaliser la réforme de l'élection du président de la République au suffrage universel direct.

Section 1. La nature du suffrage : l'article 6 de la Constitution

Les modalités d'élection du président de la République, contrairement à celles relatives à l'élection des parlementaires qui figurent dans une loi ordinaire, sont inscrites dans la Constitution, à l'article 6.

L'article 6 de la Constitution a connu une révision majeure en 1962. Du point de vue du régime de l'élection du président de la République, il y a donc une distinction à faire, entre celui des débuts de la V^e République, et le régime applicable depuis la réforme de 1962.

§1. L'article 6 de la Constitution en 1958

De 1958 à 1962, l'article 6 de la Constitution prévoyait l'élection du président de la République au suffrage universel indirect. Le président n'était pas élu directement par le peuple, mais par un collège électoral composé d'électeurs eux-mêmes élus par le peuple, au suffrage universel direct ou indirect.

[Article 6 de la Constitution du 4 octobre 1958](#) (version initiale) :

« Le président de la République est élu pour sept ans par un collège électoral comprenant les membres du Parlement, des conseils généraux et des assemblées des territoires d'outre-mer, ainsi que les représentants élus des conseils municipaux.

Ces représentants sont :

- le maire pour les communes de moins de 1 000 habitants ;
- le maire et le premier adjoint pour les communes de 1 000 à 2 000 habitants ;
- le maire, le premier adjoint et un conseiller municipal pris dans l'ordre du tableau pour les communes de 2 001 à 2 500 habitants ;
- le maire et les deux premiers adjoints pour les communes de 2 501 à 3 000 habitants ;
- le maire, les deux premiers adjoints et trois conseillers municipaux pris dans l'ordre du tableau pour les communes de 3 001 à 6 000 habitants ;
- le maire, les deux premiers adjoints et six conseillers municipaux pris dans l'ordre du tableau pour les communes de 6 001 à 9 000 habitants ;
- tous les conseillers municipaux pour les communes de plus de 9 000 habitants ;
- en outre, pour les communes de plus de 30 000 habitants, des délégués désignés par le conseil municipal à raison de un pour 1 000 habitants en sus de 30 000.

Dans les territoires d'outre-mer de la République, font aussi partie du collège électoral les représentants élus des conseils des collectivités administratives dans les conditions déterminées par une loi organique.

La participation des États membres de la Communauté au collège électoral du président de la République est fixée par accord entre la République et les États membres de la Communauté. [...] »

Composé d'environ 80 000 personnes, ce collège regroupait les membres du Parlement (députés et sénateurs) et des élus locaux : conseillers généraux (nos actuels conseillers départementaux), élus des assemblées des territoires d'outre-mer et représentants élus des conseils municipaux. Ce collège électoral était beaucoup plus large que le collège chargé d'élire le chef de l'État sous les III^e et IV^e Républiques, exclusivement composé des parlementaires. En élargissant le collège électoral, le constituant de 1958 cherchait à prévenir une trop forte dépendance du président de la République par rapport au Parlement. En effet, entre 1875 et 1958, le chef de l'État apparaissait comme une « émanation des Assemblées qui le contrôlent » (selon les termes utilisés par Jean Casimir-Perier, qui fut président sous la III^e République). Il ne pouvait incarner une légitimité qui lui fut propre face au deux Chambres, et ses prérogatives s'en trouvaient inexorablement affectées : comment les faire sérieusement valoir face aux députés, auxquels il était principalement redevable de son élection, et qui étaient, eux, les élus directs du peuple ? La dépendance à l'égard des parlementaires et la carence de la légitimité du président le condamnaient pratiquement, à elles seules, à l'effacement. On comprend mieux, dans ces circonstances, l'enjeu que représentait le régime de l'élection présidentielle en 1958.

En réalité, depuis cette date, De Gaulle ambitionnait de faire élire le chef de l'État au suffrage universel direct. Mais il savait aussi que les hommes politiques de son époque n'étaient pas prêts à accepter ce mode de suffrage. C'est pourquoi il attendit qu'une occasion lui soit donnée pour opérer cette réforme. Celle-ci se présenta à l'été 1962.

§2. La réforme de 1962

Le général De Gaulle fut le premier président de la République de la V^e République. Élu lors du scrutin du 21 décembre 1958, il prit ses fonctions le 8 janvier suivant.

De Gaulle savait qu'il était auréolé d'une popularité et d'une légitimité historique (n'avait-il pas été le sauveur de la République et de la France en 1940 et 1944, puis en 1958 et 1961, alors que les institutions républicaines étaient gravement menacées ?) que ses successeurs peineraient à égaler. Or, c'est notamment la légitimité d'une institution qui fait sa force, et l'on se souvient que le général souhaitait une présidence forte. Où trouver cette légitimité pour ses successeurs à l'Élysée, si ce n'est dans l'élection par le peuple souverain ?

Le 22 août 1962, De Gaulle échappa miraculeusement à un attentat commandité par des individus opposés à sa politique algérienne. C'est alors qu'il décida de déclencher le processus de révision qui lui tenait à cœur, celui de l'article 6 de la Constitution, afin de permettre désormais l'élection du président de la République au suffrage universel direct.

En savoir plus : Affiche émise lors de la campagne référendaire de 1962

Pour cela, il annonça dans son allocution télévisée du 12 septembre 1962 l'organisation d'un référendum de révision de la Constitution, sur le fondement de l'article 11.

En savoir plus : Allocution du président de la République, Charles De Gaulle, le 12 septembre 1962

Le recours à l'article 11 pour procéder à cette révision était-il juridiquement possible ? Le général-président prit le temps, lors de son allocution précitée, de démontrer la conformité au droit de son initiative, preuve – s'il en fallait – que celle-ci n'était pas certaine. La question fit débat à l'époque ; elle n'est pas définitivement tranchée aujourd'hui. Le pourrait-elle, d'ailleurs, alors qu'il n'y a pas, qu'il ne peut y avoir, de « vérité » du texte ? La doctrine majoritaire semble toutefois se ranger à la thèse de l'illicéité du recours à l'article 11 pour procéder à la révision.

En savoir plus : La position du Conseil constitutionnel et du Conseil d'État sur la question de la conformité à la Constitution du recours à l'article 11 pour réviser l'article 6

Telle est d'ailleurs également la position défendue par le Conseil constitutionnel et le Conseil d'État à l'époque (non-conformité du recours à l'article 11), comme le révèlent les archives de la présidence De Gaulle récemment mises à jour par Marcia Chevrier dans sa thèse sur *Les dix premières années de la V^e République : contribution à une théorie de la concrétisation non juridictionnelle de la constitution*, Université Paris Panthéon-Assas, octobre 2024. Les deux textes qui suivent sont issus de cette thèse.

1 – Note officielle délibérée par le Conseil constitutionnel dans sa séance du 2 octobre 1962, concernant le projet de loi soumis au référendum.

« LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL

saisi, pour information, du texte du projet de loi soumis au referendum et portant re#vision des dispositions de l'article 6 de la Constitution croit de son devoir de faire observer a# Monsieur le Pre#sident de la Re#publique que la Constitution fixe, limitativement, dans son titre XIV intitulé# « de la Re#vision », comportant l'unique article 89 [à l'époque l'artcile 89 figurait dans un titre XIV et non dans un titre XVI], seul texte applicable en la matie#re, les cas ou# elle peut e#tre soumise a# re#vision ainsi que les proce#dures susceptibles d'e#tre employe#es a# cette fin. Il constate que la proce#dure envisage#e dans le cas pre#sent n'est pas conforme aux dispositions dudit article. De#s lors, il conside#re que la proce#dure dont il s'agit ne saurait e#tre regarde#e comme constitutionnelle et la consultation qui en est l'objet comme un re#fe#rendum au sens de la Constitution.

Le Conseil juge indispensable de faire part de sa manie#re de voir a# Monsieur le Pre#sident de la Re#publique et d'attirer respectueusement son attention sur les conse#quences graves que risque d'entrai#ner, pour la validite# de la consultation dont il s'agit, l'emploi de la proce#dure envisage#e. »

2 – Note de la commission intérieure du Conseil d'État sur le projet de loi relatif à l'élection du Président de la République au suffrage universel, 1er octobre 1962 (extraits

« Le Conseil d'E#tat, saisi par le Secre#tariat Ge#ne#ral du Gouvernement d'un projet de loi relatif a# l'e#lection du Pre#sident de la Re#publique au suffrage universel, devant e#tre soumis directement au Peuple Franc#ais par la voie du re#fe#rendum, a estime# notamment que :

La Constitution a consacre# un titre spe#cial relatif aux modalite#s de sa re#vision et pre#cise#, dans l'article 89 figurant sous ce titre, les conditions dans lesquelles tout projet de re#vision constitutionnelle peut e#tre soumis au re#fe#rendum.

L'existence de telles dispositions exclut ne#cessairement la possibilite# de recourir a# toute autre proce#dure de re#vision de#s lors qu'aucun autre article, et notamment les articles 3 et 11, ne peut e#tre interpre#te# comme apportant de telles de#rogations.

Le projet qui serait ainsi institué permettrait ultérieurement l'emploi du référendum pour tout autre projet de révision quel qu'il soit, supprimant ainsi les garanties de stabilité constitutionnelle résultant de la procédure de l'article 89.

En conclusion de ce qui précède, le Conseil d'État n'a donc pas pu émettre un avis favorable à la procédure envisagée pour l'adoption du projet de loi qui lui a été proposé, telle qu'elle résulte du Préambule même figurant en tête du projet.

Par ailleurs, le Conseil, sans connaître l'opportunité d'instituer l'élection du Président de la République au suffrage universel, souhaiterait qu'une telle modification ne fût envisagée que dans le cadre de la révision d'un ensemble d'autres dispositions assurant l'équilibre des pouvoirs. [...] »

Rappelons que l'article 11 de la Constitution fait partie de son Titre 2, consacré au président de la République. Il prévoit que « *Le président de la République, sur proposition du Gouvernement pendant la durée des sessions ou sur proposition conjointe des deux Assemblées, publiée au Journal Officiel, peut soumettre au référendum tout projet de loi portant sur l'organisation des pouvoirs publics [...]* ».

Par ailleurs, la Constitution du 4 octobre 1958 contient également un Titre XVI et dernier, intitulé « De la révision », et comportant un article unique, l'article 89.

En toute logique, tout processus de révision de la Constitution devrait s'inscrire dans le cadre prédéterminé défini par le Titre XVI, titre spécialement dédié à la procédure de révision.

S'il avait fait, en 1962, le choix de l'article 89, De Gaulle se serait pourtant heurté à une difficulté. Rappelons que le processus de révision défini par cet article comprend trois phases : initiative, discussion et adoption par l'Assemblée nationale et par le Sénat du projet ou de la proposition en termes identiques, approbation par référendum ou par le Congrès. En un mot, le processus de réforme constitutionnelle déterminé par l'article 89 implique toujours les deux assemblées parlementaires, qui doivent consentir à la révision.

Or, les hommes politiques du début des années 1960 qui siégeaient dans les hémicycles, qui avaient connu et parfois même pratiqué le « parlementarisme à la française » dans sa version des III^e et IV^e Républiques, étaient tous (à l'exception des gaullistes) hostiles à l'élection du président de la République au suffrage universel direct. Cette hostilité s'expliquait par de nombreuses raisons : la crainte d'une nouvelle dictature – rappelons que le souvenir de Louis-Napoléon Bonaparte et du 2-décembre (1851), ainsi que celui du régime de Vichy, hantaient encore les esprits républicains ; la crainte d'une concurrence des légitimités (parlementaire et présidentielle) ; l'hostilité à l'égard du pouvoir « personnel », c'est-à-dire individuel, que les républicains avaient en horreur depuis la Révolution.

Dans ces circonstances, De Gaulle savait que s'il choisissait la voie de l'article 89 pour procéder à la révision de l'article 6 et du mode d'élection du président de la République, sa réforme n'avait aucune chance d'aboutir. C'est pourquoi il choisit la voie de l'article 11, qui lui permettait de soumettre au peuple directement, en court-circuitant le Parlement, un projet de loi « portant sur l'organisation des pouvoirs publics » : or, prétextait De Gaulle, tel est manifestement le cas d'un projet relatif aux modalités d'élection du président de la République.

Nous ne tenterons pas de répondre à la question de savoir si le général a alors violé la Constitution. Le fait est que le président apparaît ici, dans la mesure notamment où sa décision n'est pas justiciable, c'est-à-dire où son interprétation de l'article 11 de la Constitution ne peut être contestée devant un juge, comme l'interprète ultime des dispositions constitutionnelles concernées, qui sont assez largement indéterminées. Autrement dit, c'est le chef de l'État qui, discrétionnairement, en fixe le sens. Pendant son premier quinquennat, M. Macron s'apprêtait d'ailleurs à faire sienne la pratique gaulliste pour surmonter l'opposition sénatoriale à la révision projetée par l'exécutif et la majorité LREM : le Sénat ayant fait savoir (en 2018) par la voix de son président, M. Gérard Larcher, son opposition à la limitation du cumul des mandats dans le temps ou encore à la réduction du nombre de parlementaires, il avait été question – lorsque cette révision de la Constitution était encore à l'ordre du jour – de réaliser une partie des réformes envisagées en passant par l'article 11, afin de contourner le blocage de la réforme par l'une des deux chambres, chaque assemblée disposant en la matière d'un pouvoir assimilable à un véritable veto.

A la question (juridique) de la licéité du recours à l'article 11 (que tout juriste doit naturellement se poser), peut par ailleurs être opposée celle de la légitimité politique. L'approbation par le peuple constitué (c'est-à-dire par le corps électoral), de la réforme qui lui est proposée dans le cadre d'un référendum, ne « lave » t-elle pas la potentielle inconstitutionnalité ? Sur le plan strictement juridique, la réponse est claire : le peuple, lorsqu'il est appelé à se prononcer dans le cadre d'une procédure référendaire – quelle qu'elle soit, celle de l'article 11 ou celle de l'article 89 – agit comme un organe constitué, et donc contraint par des dispositions constitutionnelles qu'il est obligé de respecter. Mais l'on pressent que cette réponse n'est pas totalement satisfaisante sur le plan politique. Dans un régime démocratique, dans le cadre duquel le peuple est souverain, comment imaginer que sa volonté directement exprimée puisse être contrariée par des formes, des procédures, voire même par des principes de fond ? Il ne s'agit pas ici de faire la promotion d'une thèse plutôt que d'une autre ; mais simplement de mettre en lumière certaines difficultés qui méritent réflexion.

En réaction à l'annonce présidentielle, les députés adoptèrent, le 4 octobre 1962, sur le fondement de l'alinéa 2 de l'article 49 de la Constitution, une motion de censure pour renverser le Gouvernement. Il était en effet impossible de sanctionner directement le président de la République pour son choix de recourir à l'article 11, dans la mesure où ce dernier est irresponsable politiquement. C'est pourquoi, pour manifester leur opposition contre une décision qu'ils interprétèrent comme une violation de la Constitution, les députés décidèrent d'engager la responsabilité politique du Gouvernement qui, en application de ce même article 11, « propose » au président le recours au référendum.

Remarque

Notons au passage que cette motion de censure est la seule à avoir été adoptée dans les formes prescrites par l'alinéa 3 de l'article 49, et ayant donc conduit à la démission du Gouvernement.

Une seule autre motion de censure a été adoptée depuis l'entrée en vigueur de la Constitution de 1958, mais sur un autre fondement (celui de l'alinéa 3 de l'article 49) : celle qui a conduit, le 4 décembre 2024, au renversement du Gouvernement de M. Michel Barnier.

Georges Pompidou remit au chef de l'État sa démission le 6 octobre 1962. Trois jours plus tard, le 9 octobre, De Gaulle procédait à une dissolution de l'Assemblée nationale, afin de faire trancher le conflit juridique et institutionnel qui l'opposait aux députés par le corps électoral.

Texte de la motion de censure adoptée par l'Assemblée nationale le 4 octobre 1962 :

« L'Assemblée nationale,

Considérant que la démocratie suppose le respect de la loi et, par dessus tout, de la loi suprême qu'est la Constitution ;

Considérant que, le peuple français étant souverain, la Constitution a précisément pour objet de définir la manière dont s'exerce sa souveraineté, soit par la voie des représentants du peuple, soit par le peuple lui-même ;

Considérant que la Constitution, dont le général De Gaulle est l'auteur et qu'il a fait approuver, en 1958, par le peuple français, prescrit formellement dans un titre spécial qu'une proposition de révision devra être :

1° Votée par les deux chambres du Parlement ;

2° Approuvée par un référendum, le peuple français ayant été éclairé par les débats parlementaires

Considérant qu'en écartant le vote par les deux chambres, le président de la République viole la Constitution dont il est le gardien ;

Considérant qu'il ouvre ainsi une brèche par laquelle un aventurier pourrait passer un jour, pour renverser la République et supprimer les libertés ;

Considérant que le président de la République n'a pu agir que sur la « proposition » du Gouvernement ;

Censure le Gouvernement conformément à l'article 49, alinéa 2, de la Constitution. »

Deux appels au peuple furent donc organisés, en cet automne 1962 (le référendum d'approbation de la révision de l'article 6, qui se tint le 28 octobre, et les élections législatives des 18 et 25 novembre), qui se soldèrent par une double victoire du camp gaulliste. 62, 2 % des suffrages exprimés furent favorables au « oui », c'est-à-dire à la révision de la Constitution. Depuis la promulgation de la loi référendaire du 6 novembre 1962 (de nature hybride : elle comporte pour partie des dispositions constitutionnelles et pour partie des dispositions organiques), le président de la République est donc élu au suffrage universel direct.

Article 6 de la Constitution (version actuellement en vigueur) :

« Le président de la République est élu pour cinq ans au suffrage universel direct.

Nul ne peut exercer plus de deux mandats consécutifs.

Les modalités d'application du présent article sont fixées par une loi organique. »

Le président du Sénat de l'époque, Gaston Monnerville, qui considérait que De Gaulle avait délibérément violé la Constitution, avait saisi le Conseil constitutionnel, sur le fondement de l'article 61 de la Constitution, afin que ce dernier se prononce sur la conformité à la Constitution de la loi référendaire. Considérant qu'il n'avait pas la légitimité pour « juger » « l'expression directe de la souveraineté nationale », le Conseil constitutionnel déclina sa compétence dans sa décision n° 62-20 DC du 6 novembre 1962.

En savoir plus : Décision n° 62-20 DC du 6 novembre 1962, Loi relative à l'élection du président de la République au suffrage universel direct, adoptée par le référendum du 28 octobre 1962 (extrait)

« Le Conseil constitutionnel,

Saisi par le pre#sident du Se#nat, sur la base de l'article 61 2^e aline#a, de la Constitution, du texte de la loi relative a# l'e#lection du pre#sident de la Re#publique au suffrage universel direct et adopte#e par le Peuple dans le re#fe#rendum du 28 octobre 1962, aux fins d'appre#ciation de la conformite# de ce texte a# la Constitution ;

Vu la Constitution ;

Vu l'ordonnance du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel ;

1. Conside#rant que la compe#tence du Conseil constitutionnel est strictement de#limite#e par la Constitution ainsi que par les dispositions de la loi organique du 7 novembre 1958 sur le Conseil constitutionnel prise pour l'application du titre VII de celle-ci ; que le Conseil ne saurait donc e#tre appele# a# se prononcer sur d'autres cas que ceux qui sont limitativement pre#vus par ces textes ;

2. Conside#rant que, si l'article 61 de la Constitution donne au Conseil constitutionnel mission d'appre#cier la conformite# a# la Constitution des lois organiques et des lois ordinaires qui, respectivement, doivent ou peuvent e#tre soumises a# son examen, sans pre#ciser si cette compe#tence s'e#tend a# l'ensemble des textes de caracte#re le#gislatif, qu'ils aient e#te# adopte#s par le peuple a# la suite d'un re#fe#rendum ou qu'ils aient e#te# vote#s par le Parlement, ou si, au contraire, elle est limite#e seulement a# cette dernie#re cate#gorie, il re#sulte de l'esprit de la Constitution qui a fait du Conseil constitutionnel un organe re#gulateur de l'activite# des pouvoirs publics que les lois que la Constitution a entendu viser dans son article 61 sont uniquement les lois vote#es par le Parlement et non point celles qui, adopte#es par le Peuple a# la suite d'un re#fe#rendum, constituent l'expression directe de la souverainete# nationale ; [...]

5. Conside#rant qu'il re#sulte de ce qui pre#ce#de qu'aucune des dispositions de la Constitution ni de la loi organique pre#cite#e prise en vue de son application ne donne compe#tence au Conseil constitutionnel pour se prononcer sur la demande susvise#e par laquelle le pre#sident du Se#nat lui a de#fe#re# aux fins

d'appréciation de sa conformité à la Constitution le projet de loi adopté par le Peuple français par voie de référendum le 28 octobre 1962 ;

Décide :

Article premier :

Le Conseil constitutionnel n'a pas compétence pour se prononcer sur la demande susvisée du président du Sénat. »

Les conséquences de cette révision furent multiples et majeures (à tel point que la doctrine évoque parfois un « changement de Constitution » en 1962).

On peut d'abord considérer que la réforme de 1962 conduisit à la remise en cause définitive de l'ancienne « souveraineté » parlementaire, en raison de l'élection concurrente du président de la République au suffrage universel. Dorénavant, en effet, deux organes seraient élus au suffrage universel direct au niveau national : les députés membres de l'Assemblée nationale et le président. Cette élection devait par ailleurs conférer une légitimité propre au chef de l'État, distincte de celle du Parlement : dit autrement, le président ne puiserait pas sa légitimité dans son élection par d'autres instances élues, comme c'était le cas sous les III^e et IV^e Républiques et en 1958, mais dans sa propre élection. On pourrait même considérer que politiquement, la légitimité ainsi acquise par le président est supérieure à celle de n'importe quel organe constitué, même procédant du suffrage universel direct. Alors que les députés sont élus au sein des 577 circonscriptions que compte la République, parmi lesquelles se répartissent les quarante-huit millions d'électeurs (le général De Gaulle parlait de « compétitions locales »), le président de la République, élu au niveau national, peut quant à lui se targuer, comme le faisait Valéry Giscard d'Estaing, de ce que « *[Sa] circonscription, c'est la France !* »...

Le réforme 1962 va ensuite – et en conséquence – renforcer l'orientation du régime dans le sens de l'hégémonie présidentielle, la légitimité nouvellement acquise du fait de l'élection conduisant, au regard de l'économie générale de nos institutions, à un renforcement de l'autorité présidentielle.

Enfin, sur le plan politique, la réforme de 1962 conduira à un infléchissement de la figure présidentielle, que De Gaulle souhaitait placer au-dessus des tumultes politiques et des querelles partisans. A partir du moment où le chef de l'État devient l'élu d'un peuple tout entier, il est plus difficile qu'il soit politiquement inexistant. Le président est d'ailleurs choisi en considération d'un programme, qu'il s'engage à appliquer s'il est élu ou réélu. En janvier 1973, alors qu'il occupait la magistrature suprême, Georges Pompidou déclarait « *je ne suis pas chef de parti* ». Imagine-t-on M. Macron faire aujourd'hui pareille déclaration, alors que – c'est un détail, mais un détail d'importance – l'acronyme du mouvement qu'il a fondé en avril 2016 pour conquérir le pouvoir (En Marche !) est composé des deux initiales de son prénom et de son nom ?

Du point de vue de la nature du régime, la prépondérance présidentielle confère une certaine spécificité au régime parlementaire dans sa version V^e République. Alors que dans un régime parlementaire « classique », c'est-à-dire inspiré du modèle britannique, la volonté générale s'exprime prioritairement par la voie du Parlement et de l'équipe dirigeante de la majorité parlementaire, portée au Gouvernement, il existe, en France, plusieurs canaux d'expression de cette même volonté (médiatisée) : le Parlement, bien entendu, mais aussi (et peut-être surtout) la présidence de la République. Comme le révèlent les équilibres politiques issus des élections présidentielle et législative de 2022 et 2024, ces deux volontés peuvent ne pas coïncider complètement. Cette « presidentialisation » du régime, qu'il faut comprendre ici comme une primauté du président au sein de l'architecture institutionnelle, peut conduire à qualifier la V^e République de « *régime parlementaire à captation présidentielle* », selon l'heureuse expression d'Armel Le Divellec (« Le prince inapprivoisé. De l'indétermination structurelle de la présidence de la V^e République (simultanément une esquisse sur l'étude des rapports entre « droit de la constitution » et système de gouvernement) », *Droits*, n° 44, 2006).

§3. Le mode de scrutin

Les règles applicables au scrutin relatif à l'élection du président de la République sont définies à l'article 7 de la Constitution.

Article 7 de la Constitution du 4 octobre 1958 :

« Le président de la République est élu à la majorité absolue des suffrages exprimés. Si celle-ci n'est pas obtenue au premier tour de scrutin, il est procédé, le quatorzième jour suivant, à un second tour. Seuls peuvent s'y présenter les deux candidats qui, le cas échéant après retrait de candidats plus favorisés, se trouvent avoir recueilli le plus grand nombre de suffrages au premier tour. »

L'élection du président de la République se déroule au scrutin majoritaire à deux tours.

Le scrutin est dit majoritaire parce que le candidat qui obtient la majorité des voix remporte l'élection.

Au premier tour, pour être élu, il faut obtenir la majorité absolue des suffrages exprimés, soit 50 % des voix plus une. Si aucun des candidats en lice n'obtient cette majorité, un second tour est organisé quinze jours après le premier. Seuls peuvent se présenter au second tour les deux candidats ayant recueilli le plus grand nombre de voix au premier tour. Celui des deux candidats qui recueille le plus grand nombre de voix au second tour, remporte l'élection.

Section 2. Les modalités de l'élection

En application des dispositions de l'article 6 de la Constitution tel que modifié en 2000, le mandat présidentiel est de 5 ans.

Il ne peut être question de présenter ici toutes les règles, complexes, qui forment le droit de l'élection présidentielle. Le droit électoral est un droit technique et les campagnes sont très réglementées. C'est pourquoi seuls seront présentés quelques aspects politiques et juridiques de l'élection, parmi ceux qui nous ont paru les plus notables.

§1. Le phénomène des primaires

Même s'il s'agit probablement d'une espèce en voie d'extinction (en France), il convient de dire un mot des « primaires », produit d'importation dans notre démocratie et qui ont eu, un temps, le vent en poupe.

Les élections primaires ont pour objet la désignation d'un candidat à une élection : ici, en l'occurrence, à l'élection présidentielle.

En principe, la désignation de ces candidats appartient aux cadres dirigeants des différents partis politiques, partis qui ont pour fonction de structurer la participation à la vie politique. Le principe des élections primaires consiste à transférer la désignation de ces candidats à la base militante du parti (les adhérents), voire même d'y associer les sympathisants (c'est le cas pour les primaires qualifiées d'« ouvertes »). Ainsi, en 2016 et 2017, les trois primaires de la droite, des écologistes et de la gauche étaient des primaires « ouvertes » : pour pouvoir y participer, nul besoin d'être adhérent, il suffisait de révéler sa proximité avec le parti ou la mouvance concernés en signant une « Charte » d'adhésion à leurs valeurs.

Les primaires ont été importées en France depuis les États-Unis d'Amérique, où elles constituent un dispositif utilisé dans la plupart des États américains, pour désigner les délégués à la convention nationale de chacun des deux grands partis (le parti républicain et le parti démocrate). Cette convention nationale a quant à elle pour mission de désigner, pour chaque parti, son candidat à l'élection présidentielle américaine. Les premières primaires furent organisées en France en 1995, pour désigner le candidat socialiste à l'élection présidentielle, puis en 2006, 2011 et 2016. En 2022, nous avons assisté à un phénomène nouveau : celui de la primaire « populaire » qui correspondait à un autre type d'initiative, dans la mesure où cette primaire n'était pas organisée par un ou plusieurs partis, mais qu'elle répondait à une initiative citoyenne. À droite, la première primaire pour l'élection présidentielle (fermée, c'est-à-dire réservée aux seuls militants) se déroulait en 2007. La droite eut à nouveau recours à la primaire pour la désignation de son candidat en 2017 et en 2022.

Le dispositif des primaires est soutenu par ceux qui y voient une « avancée démocratique ». Plutôt que de réserver la désignation des candidats à l'élection aux partis (procédure autoritaire et centralisée), les primaires permettraient d'y associer plus ou moins largement les citoyens. Toutefois, à y regarder de plus près, ce que révèle au fond le mécanisme des primaires c'est, comme l'explique très bien Julie Benetti, une crise du leadership au sein des différents partis politiques. Car si leader naturel il y avait, il ne serait nul besoin d'organiser des primaires pour en désigner un (Julie Benetti, « Les primaires et notre monarchie républicaine », *Pouvoirs*, 2015, n° 154).

Par ailleurs et de façon plus générale, les inconvénients des primaires dépassent de très loin leurs avantages. Leur pratique révèle en effet de multiples difficultés, parfois insoupçonnées. Le premier problème est que le droit positif – et singulièrement le droit public – encadre très peu le dispositif. Les règles applicables en la matière sont principalement des règles internes aux partis politiques, qui juridiquement ont le statut de personnes morales de droit privé. En l'absence de régulation étatique, les règles peuvent varier d'un parti à un autre, sans compter qu'elles peuvent être très largement lacunaires. Que doit-il se passer, par exemple, si le

candidat désigné dans le cadre des élections primaires se retire finalement de l'élection ? Loin d'être théorique, la question s'est posée en 2017 pour M. Fillon, en raison du « Penelopegate ».

En savoir plus : Le « Penelopegate »

L'affaire portait sur des soupçons d'emplois fictifs au sein de la famille Fillon et elle a été révélée pendant la campagne électorale pour l'élection présidentielle de 2017. Elle a contribué à l'échec électoral du principal intéressé, qui était l'un des favoris de l'élection de 2017.

Sur le plan judiciaire, M. Fillon a été reconnu coupable de détournement de fonds publics, complicité et recel d'abus de biens sociaux et condamné, en première instance, à cinq ans de prison dont deux fermes. En appel, la Cour de Paris l'a condamné, le 9 mai 2022, à quatre ans de prison dont un ferme. Il a également éclopé de dix ans d'inéligibilité.

Ensuite, les élections primaires ont pour conséquence d'allonger le temps de la campagne et en conséquence de réduire, mécaniquement, la durée effective des mandats. Sept à huit mois avant le premier tour de l'élection présidentielle, la vie politique est presque exclusivement rythmée par la question des candidatures, à grands coups de déclarations officielles (de candidature), de débats télévisés et de scrutins divers...

Enfin, la pratique des primaires révèle que la tendance des électeurs qui y participent est de désigner, de façon presque systématique, un candidat qui n'avait pas les faveurs des cadres dirigeants du parti. En 2006, Mme Ségolène Royal était préférée à certains « éléphants » du parti socialiste, à commencer par MM. Strauss-Kahn et Fabius ; en 2011, M. François Hollande l'emportait contre Mme Martine Aubry, qui était alors pourtant Premier secrétaire du parti socialiste en fonctions. En 2016, la primaire des « Républicains » vit la victoire (très inattendue) de M. François Fillon contre MM. Sarkozy et Juppé, pourtant favoris. De la même façon, à gauche, c'est un « outsider » qui l'emporta la même année : M. Benoît Hamon.

En quoi la désignation de ces « outsiders », représentant des courants minoritaires au sein des grandes formations politiques concernées, est-elle un problème ? Elle est un problème car le risque est important, en cas d'élection de l'un de ces outsiders à la présidence de la République, que ce dernier ait le plus grand mal à gouverner. Le cas de M. Hamon est une illustration topique de cette difficulté. En janvier 2017, M. Hamon – qui représentait la frange radicale du parti socialiste – avait remporté la victoire aux primaires de la « Belle alliance populaire ». Une partie des députés du PS avaient alors publié, dans le Monde, un appel « au droit de retrait » de la campagne de M. Hamon, en expliquant qu'« en tant que militants », ils ne pouvaient se « sentir liés par un "projet de société" fondé sur une logique d'assistance généralisée et de dépréciation de la valeur travail ». Ils considéraient que « ce serait contraire à la culture socialiste qui, historiquement, s'est construite autour de l'amélioration des conditions de travail et du temps du travailleur » (« Une partie de l'aile droite du PS prend ses distances avec Benoît Hamon », *Le Monde*, édition du 31 janvier 2017). Que révélait cette « fronde » anti-Hamon ? Que le principal intéressé souffrait d'un manque d'autorité qui, en cas de victoire à l'élection présidentielle, aurait possiblement entravé la définition d'une stricte discipline partisane à l'Assemblée nationale. Ce qui aurait pu se profiler, dans ces circonstances, c'était un affaiblissement de l'autorité et de l'institution présidentielles, en corrélation directe avec le mécanisme des primaires. Il faut en effet toujours garder à l'esprit cette phrase de Guy Carcassonne : « *gagner l'élection présidentielle donne des possibilités, mais seules les élections législatives donnent réellement le pouvoir* » (« Législatives : une corvée indispensable ? », *The Huffington Post*, juin 2012). Autrement dit, pour appliquer le programme sur le fondement duquel il a été élu, le président de la République a besoin du soutien des députés. Sans cet appui, ses ambitions sont entravées. Il suffit d'ailleurs d'observer la situation politique française depuis l'été 2022, et plus encore depuis l'été 2024, pour s'en convaincre. Cela n'est d'ailleurs pas un mal en soi : simplement, il faut admettre que la situation du président de la République affaibli par une fronde au sein de la majorité qui est censée le soutenir ne correspond pas à l'esprit général du fonctionnement de nos institutions depuis 1962.

Malgré ces (nombreux) inconvénients, les primaires furent encore prisées pour l'élection de 2022. Deux primaires furent organisées à l'initiative de deux partis politiques : la primaire écologiste, et la primaire de la droite (LR). Une « Primaire populaire » fut quant à elle, pour la première fois, organisée sur le fondement d'une initiative citoyenne, afin de tenter de faire émerger une candidature unique à gauche. 392 000 personnes ont participé au scrutin remporté, fin janvier 2022, par Mme Christiane Taubira (elle-même s'était officiellement

déclarée candidate le 15 janvier de la même année). L'entreprise fut un échec, Mme Taubira ayant été contrainte, quelques semaines plus tard, de se retirer de la course, faute d'avoir obtenu les 500 parrainages indispensables pour valider sa candidature (sur les parrainages, cf. *infra*)...

Une dernière (et sage) observation peut être empruntée à Jean-Marie Denquin. Les deux finalistes de l'élection présidentielle de 2017 et 2022, M. Macron et Mme Le Pen, n'avaient pas été désignés par le mécanisme des primaires. N'est-il pas légitime de se demander, dans ces circonstances, si tant d'agitation n'est pas un peu vaine ?

§2. Le filtrage des candidatures

Ni la Constitution, ni la loi organique ne fixent de conditions spéciales d'éligibilité pour les candidats à l'élection présidentielle. Ce sont donc les règles de droit commun, définies par le Code électoral, qui s'appliquent en la matière. C'est d'ailleurs ce que prévoit expressément l'[article 3 de la loi référendaire n° 62-1292 du 6 novembre 1962](#) relative à l'élection du président de la République au suffrage universel, dans son article 3.

Pour être candidat, les conditions (minimales) d'éligibilité sont au nombre de deux : l'appartenance au corps électoral ; l'absence d'inéligibilité qui résulterait d'une peine prononcée par le juge pénal.

Exemple

Dans l'affaire des emplois présumés fictifs des assistants des eurodéputés du Front (devenu Rassemblement) national, Mme Le Pen a été condamnée en mars 2025 à une peine d'inéligibilité de cinq ans, avec exécution provisoire, qui à ce jour lui interdit de se présenter à l'élection présidentielle de 2027 (v. sur ce point la leçon précédente).

Aucune condition d'âge n'est expressément fixée, mais celle-ci découle de la condition d'appartenance au corps électoral : il faut être âgé de 18 ans « accomplis » ([art. L. 2 du Code électoral](#)) pour pouvoir être candidat à l'élection présidentielle. Rappelons également que pour être électeur (et donc pouvoir être candidat), il faut avoir la nationalité française.

Certaines règles sont toutefois spécifiques aux candidatures à l'élection présidentielle. Depuis la révision du 23 juillet 2008, l'article 6 de la Constitution interdit l'exercice de plus de deux mandats présidentiels consécutifs. Il s'agit, par cette interdiction, de limiter le cumul des mandats dans le temps. L'interprétation de ces dispositions, en apparence « claires », ne fait pas l'unanimité (cf. la leçon suivante).

Remarque

Il résulte de cela que M. Macron ne pourra pas être candidat à sa propre succession lors de l'élection présidentielle de 2027 sauf révision (improbable) de la Constitution.

Par ailleurs, le droit français prévoit, depuis l'adoption en 1962 du suffrage universel direct pour l'élection du président de la République, en 1962, un mécanisme de « filtrage » des candidatures. L'article 3 de la loi référendaire du 6 novembre 1962 prévoyait que ne pouvaient être candidates que les personnes « présentées » par cent élus : c'est le système des parrainages, qui devaient émaner de députés, de sénateurs, de membres du Conseil économique et social, de conseillers généraux ou de maires élus d'au moins dix départements ou territoires d'outre-mer différents. Les noms des parrains étaient déposés au Conseil constitutionnel, habilité à contrôler les parrainages. A l'origine, la loi du 6 novembre 1962 prévoyait que la liste des parrains n'était pas rendue publique.

L'exigence des parrainages s'explique par deux raisons principales : d'une part, il s'agit d'éviter la multiplication du nombre de candidats, un nombre trop important de candidatures étant de nature à perturber les électeurs et la campagne mais aussi – notamment dans l'hypothèse d'un éparpillement des voix – à réduire la légitimité du candidat finalement élu. Limiter le nombre de candidatures, c'est en effet s'assurer que le candidat élu à la présidence de la République aura rassemblé un nombre suffisant de voix sur son nom.

D'autre part, il s'agit d'éviter de parasiter la campagne électorale avec des candidatures décalées, voire indignes de notre démocratie.

Remarque

En 2022, pas moins de 45 candidats s'étaient déclarés. Seuls 12 d'entre eux ont obtenu les 500 parrainages nécessaires pour pouvoir figurer sur la liste officielle des candidats, établie par le Conseil constitutionnel.

Le nombre de candidats à l'élection n'ayant cessé d'augmenter malgré ce dispositif, la loi organique du 18 juin 1976 a porté le nombre de parrainages nécessaires à 500. A ce jour, le dispositif, maintes fois modifié depuis 1976, est le suivant :

Article 3 de la loi du 6 novembre 1962 (extrait) :

« L'ordonnance n° 58-1064 du 7 novembre 1958 portant loi organique relative à l'élection du président de la République est remplacée par les dispositions suivantes ayant valeur organique.

I. – Au plus tard le quatrième vendredi précédant le premier tour de scrutin ouvert pour l'élection du président de la République, le Gouvernement assure la publication de la liste des candidats. Lorsqu'il est fait application du cinquième alinéa de l'article 7 de la Constitution, cette publication a lieu quinze jours au moins avant le premier tour de scrutin.

La liste des candidats est préalablement établie par le Conseil constitutionnel au vu des présentations qui lui sont adressées par au moins cinq cents 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 présidents des organes délibérants des métropoles, des communautés urbaines, des communautés d'agglomération, les présidents des communautés de communes, le président du conseil exécutif de Corse, le président du conseil exécutif de Martinique, le président de la Polynésie française, le président du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie et les ressortissants français membres du Parlement européen élus en France peuvent également, dans les mêmes conditions, présenter un candidat à l'élection présidentielle. 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 des dispositions 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 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 des dispositions de l'alinéa précédent, les députés et les sénateurs représentant les Français établis hors de France, les conseillers à l'Assemblée des Français de l'étranger et les présidents des conseils consulaires sont réputés être les élus d'un même département. Pour l'application des mêmes dispositions, les députés et les sénateurs élus en Nouvelle-Calédonie et les membres des assemblées de province de la Nouvelle-Calédonie sont réputés être élus d'un même département d'outre-mer ou d'une même collectivité d'outre-mer. Pour l'application des mêmes dispositions, les ressortissants français membres du Parlement européen élus en France sont réputés être les élus d'un même département. Aux mêmes fins, les présidents des organes délibérants des métropoles, des communautés urbaines, des communautés d'agglomération ou des communautés de communes sont réputés être les élus du département auquel appartient la commune dont ils sont délégués. Aux mêmes fins, les conseillers régionaux sont réputés être les élus des départements correspondant aux sections départementales mentionnées par l'article L. 338-1 du code électoral ; toutefois, les conseillers régionaux du Grand Est qui ont été élus sur la section départementale d'une liste de candidats correspondant à la Collectivité européenne d'Alsace sont réputés être les élus des départements entre lesquels ils sont répartis en application de l'article L. 280-1 du même code. Aux mêmes fins, les conseillers à l'Assemblée de Corse sont réputés être les élus des départements entre lesquels ils sont répartis en application des dispositions des articles L. 293-1 et L. 293-2 du même code. Aux mêmes fins, les conseillers d'Alsace sont réputés être les élus du département où est situé leur canton d'élection. Aux mêmes fins, les conseillers

régionaux élus sur la section départementale d'une liste de candidats correspondant à la métropole de Lyon et les conseillers métropolitains de Lyon sont réputés être les élus du département du Rhône.

Les présentations des candidats sont rédigées sur des formulaires, revêtues de la signature de leur auteur et adressées au Conseil constitutionnel par leur auteur par voie postale, dans une enveloppe prévue à cet effet. Les formulaires et les enveloppes sont imprimés par les soins de l'administration conformément aux modèles arrêtés par le Conseil constitutionnel.

Par dérogation au quatrième alinéa du présent I, les présentations peuvent être déposées :

1° Dans les départements et collectivités d'outre-mer ainsi qu'en Nouvelle-Calédonie, auprès du représentant de l'Etat ;

2° Lorsqu'elles émanent de conseillers à l'Assemblée des Français de l'étranger ou de présidents des conseils consulaires, auprès de l'ambassadeur ou du chef de poste consulaire chargé de la circonscription consulaire dans laquelle réside l'auteur de la présentation.

Le représentant de l'Etat, l'ambassadeur ou le chef de poste consulaire assure, par la voie la plus rapide, après en avoir délivré récépissé, la notification de la présentation au Conseil constitutionnel.

Le Conseil constitutionnel doit s'assurer du consentement des personnes présentées [...].

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 citoyens qui ont valablement présenté des candidats à l'élection présidentielle. Une fois envoyée, une présentation ne peut être retirée. Une fois déposée en application des cinquième à septième alinéas du présent I, une présentation ne peut être retirée. Huit jours au moins avant le premier tour de scrutin, le Conseil constitutionnel rend publics le nom et la qualité des citoyens qui ont valablement proposé les candidats. »

Seuls peuvent se présenter à l'élection présidentielle les candidats ayant recueilli les parrainages d'au moins 500 élus de trente départements différents au moins, sans que plus de 10 % des parrainages ne puissent émaner d'élus du même département. Chaque élu ne peut parrainer qu'un seul candidat.

Les réformes les plus récentes du dispositif avaient pour objet d'en renforcer la transparence. On se souvient qu'en 1962, la liste des parrains n'était pas rendue publique. Après avoir, dans un premier temps, prévu une publicité partielle des noms des « parrains », le droit impose désormais, depuis l'adoption de la loi organique n° 2016-506 du 25 avril 2016 de modernisation des règles applicables à l'élection présidentielle la publication au fil de l'eau des noms et qualités des élus ayant transmis une présentation et, huit jours au moins avant le premier jour de scrutin, la publication de la liste intégrale des noms des « parrains ».

Si l'on voit bien les avantages de la formule des parrainages, il faut aussi reconnaître qu'elle est source de difficultés, dans la mesure où elle peut décourager voire interdire à certaines personnes sérieuses et/ou qui bénéficient d'une audience certaine d'être candidates. Tel a été le cas pour Mme Taubira, garde des sceaux pendant le quinquennat de M. Hollande, victorieuse de la « Primaire populaire » de 2012, qui a pourtant été contrainte de retirer sa candidature en mars de la même année, à défaut d'avoir obtenu les précieux parrainages.

De la même façon, le recueil des parrainages est souvent un parcours semé d'embûches pour les candidats de mouvances « extrêmes » - et singulièrement d'extrême droite.

Exemple

Ça été le cas pour Jean-Marie Le Pen en 2007, puis pour sa fille Marine en 2012 et 2017, les élus susceptibles de parrainer ne souhaitant pas se « compromettre » en présentant un candidat d'extrême droite (même si le parrainage n'est aucunement un soutien).

Certains se réjouissent de cette situation, en considérant que l'impossibilité pour un parti « non-républicain » de présenter un candidat serait un moindre mal (voire même une bonne nouvelle). Qu'on nous permette d'en douter : indépendamment du fond des doctrines du Rassemblement National (puisque'il est question de lui dans

cet exemple), on peine à voir dans quelle mesure l'impossibilité pour un candidat soutenu par près de 20 % des électeurs français de se présenter à l'élection présidentielle constituerait un progrès démocratique.

Réunie par M. Hollande au début de son mandat afin de réfléchir à la rénovation et à la déontologie de la vie publique, la Commission Jospin, du nom de son président, avait suggéré de modifier le système des parrainages. Tout en estimant nécessaire le maintien d'un filtre, la Commission pointait dans son Rapport les difficultés qui résultent de son existence, à commencer par « *une incertitude sur la possibilité, pour certains courants significatifs de la vie politique du pays, d'être représentés au premier tour* ». Dans ces circonstances, la Commission préconisait l'instauration d'un parrainage citoyen, de 150 000 signatures au moins, émanant d'au moins 50 départements avec un maximum de 5 % de parrainages par département. La Commission suggérait également que les noms des parrains ne soient pas rendus publics. Cette voie n'a pas été suivie.

Une fois les parrainages recueillis et après vérification, le Conseil constitutionnel valide et fait publier au JO la liste officielle des candidats à l'élection présidentielle.

§3. Le déroulement de la campagne électorale

La campagne électorale est très strictement réglementée, notamment afin d'assurer la plus grande égalité possible entre les candidats et le pluralisme des courants politiques. Cela a notamment des conséquences du point de vue du financement de la campagne électorale d'une part, et de la présence des candidats dans les médias audiovisuels d'autre part. Ces deux aspects seront ici brièvement examinés, parmi de nombreux autres, à titre d'illustration.

A - Le financement de la campagne électorale

Instauré en 1988 et régulièrement précisé depuis, un dispositif normatif fixe les règles relatives au financement de la campagne électorale. Plusieurs règles sont applicables en la matière.

S'agissant des sources du financement, elles sont au nombre de deux :

- un financement public, l'État prenant en charge une partie des dépenses électorales dans les conditions précisées ci-après ;
- un financement privé, sous forme de dons versés par des personnes physiques de nationalité française (ces derniers sont limités à 4600 euros maximum par donateur) et de subventions versées par les partis politiques. Les partis politiques, qui juridiquement prennent la forme de personnes morales de droit privé, sont les seules personnes morales autorisées par le droit français à participer au financement d'une campagne électorale. L'interdiction faite aux entreprises et aux associations de participer à ce financement s'explique par la volonté de prévenir les situations de conflit d'intérêts.

Pour le reste,

- L'[article L 52-4 du Code électoral](#), applicable à l'élection présidentielle en vertu de l'article 3 de la loi du 6 novembre 1962, impose à tout candidat à une élection de désigner un mandataire financier, qui est chargé de recueillir les fonds destinés au financement de la campagne, et de régler les dépenses engagées en vue de l'élection.
- Le mandataire financier doit également tenir un compte de campagne, qui doit retracer l'ensemble des recettes et l'ensemble des dépenses « *engagées ou effectuées au cours de la période de l'élection* ».
- La France a fait le choix, afin d'éviter les inégalités par l'argent entre candidats, de limiter les dépenses électorales. Tel n'est pas le cas partout, et notamment pas aux États-Unis d'Amérique. Pour les élections de 2017 et 2022, ces plafonds étaient de 16 851 000 euros pour chacun des candidats présents au premier tour de scrutin et 22 509 000 euros pour les deux candidats présents au second tour.

Une partie des frais engagés par les candidats est prise en charge par l'État : tous les candidats, quel que soit leur résultat à l'issue de l'élection, ont droit à un remboursement forfaitaire de leur dépenses (actuellement le montant de ce remboursement est d'environ 800 000 euros). Les candidats ayant obtenu au moins 5 % des suffrages exprimés au premier tour peuvent, sur présentation de leurs factures, obtenir un remboursement s'élevant à 47,5 % du plafond des dépenses du premier tour (soit environ, en 2017 et 2022, 8 millions d'euros).

Les deux finalistes peuvent quant à eux obtenir un remboursement s'élevant à 47,5 % du plafond des dépenses du second tour (soit environ, pour 2017 et 2022, 10 700 000 millions d'euros).

Le remboursement des dépenses engagées n'est naturellement possible que si le candidat a respecté les règles applicables au financement de la campagne. Les comptes de campagne sont contrôlés par une institution spécifique, la [Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques \(CNCCFP\)](#). Cette Commission a le statut juridique d'autorité administrative indépendante. Elle est composée de neuf membres (nommés par décret du Premier ministre, sur proposition du premier président de la Cour des comptes, du vice-président du Conseil d'État et du premier président de la Cour de cassation). Sa mission, en application de l'[article L. 52-15 du Code électoral](#), consiste à vérifier la régularité des comptes de campagne. Elle est à ce titre habilitée à les approuver, à les rejeter ou à les réformer. Le rejet peut être motivé par de nombreuses raisons : absence de pièces justificatives, caractère non sincère du compte, dépassement du plafond de dépenses autorisé, etc. La Commission agit sous le contrôle du Conseil constitutionnel, qui est le juge du contrôle des comptes de campagne, c'est-à-dire le juge de la légalité des décisions prises par la Commission nationale des comptes de campagne.

En savoir plus : Contrôle et rejet du compte de campagne de M. Nicolas Sarkozy en 2012

Le 19 décembre 2012, la Commission nationale des comptes de campagne a rejeté les comptes de campagne de M. Nicolas Sarkozy, alors candidat malheureux à l'élection présidentielle, en raison à la fois du dépassement du plafond des dépenses électorales autorisées, de l'absence, dans une proportion affectant la sincérité des comptes, d'un certain nombre de dépenses et de recettes de la campagne, et enfin de son financement illicite par une personne morale prohibée – en l'occurrence l'État, qui avait contribué à une partie des dépenses de caractère électoral occasionnées par certaines interventions de M. Sarkozy, avant sa déclaration publique de candidature, et alors qu'il était président de la République en exercice. Dans sa décision, la Commission ordonnait par ailleurs à M. Sarkozy la restitution de l'avance forfaitaire de 153 000 euros dont il avait pu bénéficier en tant que candidat, ainsi que le versement au Trésor Public de la somme de 363 615 euros, égale au montant du dépassement du plafond des dépenses électorales. Le 10 janvier 2013, M. Sarkozy a formé un recours devant le Conseil constitutionnel pour contester cette décision de rejet (observons au passage qu'à la date de ce recours, M. Sarkozy était membre de droit et à vie de ce même Conseil constitutionnel, en application des dispositions de l'[alinéa 2 de l'article 56 de la Constitution](#) – mais c'est là un autre problème).

Par une décision n° [2013-156 PDR](#) du 4 juillet 2013, le Conseil constitutionnel a pour l'essentiel validé la décision de la Commission nationale des comptes de campagne, simplement réformée à la marge. Ce rejet n'est pas habituel : c'était la première fois que le compte d'un candidat de premier plan, finaliste au second tour, était rejeté.

En cas d'infraction aux règles relatives au financement le candidat concerné n'est pas remboursé des dépenses électorales engagées. De plus, si le plafond des dépenses de campagne n'a pas été respecté, la Commission nationale des comptes de campagne détermine une amende, qui correspond au montant du dépassement constaté.

C'est ainsi qu'en 2012 l'UMP, qui soutenait la candidature de M. Sarkozy, a dû supporter les dépenses du candidat qui n'a pas pu bénéficier du remboursement étatique prévu pour les deux finalistes (environ 10 000 000 d'euros). Sur son compte Facebook, quelques jours après la décision du Conseil constitutionnel validant le rejet de son compte de campagne, M. Sarkozy lançait un appel aux dons, baptisé alors le « Sarkothon »...

En savoir plus : L'affaire « Bygmalion »

Reconnu coupable de « financement illégal de campagne », M. Sarkozy a par ailleurs été condamné le 30 septembre 2021 à un an de prison ferme par le Tribunal correctionnel de Paris. Le 14 février 2024, la Cour d'appel de Paris a prononcé une peine d'un an d'emprisonnement, dont six mois fermes.

B - La régulation de l'accès des candidats aux médias audiovisuels

Afin de « *garantir les expressions pluralistes des opinions et la participation équitable des partis et groupements politiques à la vie démocratique de la Nation* » ([article 4 de la Constitution](#)), le droit français régit le temps de parole des candidats sur les chaînes de radio et de télévision publiques et privées, ainsi que les appréciations portées par ces dernières sur leurs déclarations, programmes et personnes. Ces règles permettent de garantir (ou, à tout le moins, de tendre vers) un traitement équitable et objectif de chacun des candidats.

Concrètement, le respect du principe du pluralisme en politique implique une limitation de la liberté d'expression des médias audiovisuels en période électorale. Notons que cette limitation ne vaut que pour les médias de masse et ne s'impose pas à la presse écrite.

Les règles d'accès des candidats aux médias audiovisuels ont été récemment modifiées, par la loi organique n° 2016-506 du 25 avril 2016 de modernisation des règles applicables à l'élection présidentielle (modifiant la loi référendaire du 6 novembre 1962). La loi de 2016 comprend un chapitre entier (le chapitre 2) consacré à l'« accès aux médias audiovisuels des candidats à l'élection présidentielle ».

Ce texte distingue deux périodes. A compter « *de la publication de la liste des candidats et jusqu'à la veille du début de la campagne* », il contraint les éditeurs de services de communication audiovisuelle à respecter « *le principe d'équité en ce qui concerne la reproduction et les commentaires des déclarations et écrits des candidats et la présentation de leur personne* ». Autrement dit, le principe d'équité s'applique tant au temps de parole des candidats et de leurs soutiens, qu'à leur temps d'antenne, qui correspond à leur temps de parole ainsi « *qu'à l'ensemble des séquences qui [leur] sont consacrées, dès lors qu'elles ne [leur] sont pas explicitement défavorables* » (recommandation n° 2021-03 du 6 octobre 2021 du Conseil supérieur de l'audiovisuel aux services de communication audiovisuelle en vue de l'élection du président de la République).

L'équité est distincte de l'égalité arithmétique, dont le respect strict pourrait avoir des conséquences indésirables. En effet, peut-on, dans le cadre d'émissions radiophoniques ou télévisées aux formats contraints, traiter de la même façon et donc réserver la même audience à des candidats de premier plan et à leurs concurrents pour lesquels les intentions de vote sont extrêmement faibles ? La réponse est évidemment négative, et c'est pourquoi, pendant cette première phase, le droit autorise les discriminations entre candidats qui permettent de favoriser les candidats les mieux placés.

L'« équité » n'est pas une notion objectivement saisissable. Comment l'évaluer, précisément ? L'article 3 de la loi du 6 novembre 1962 modifiée a tenté d'en cerner les contours : pour réserver à l'ensemble des candidats un traitement « équitable », il impose de tenir compte « *1° De la représentativité des candidats, appréciée, en particulier, en fonction des résultats obtenus aux plus récentes élections par les candidats ou par les partis et groupements politiques qui les soutiennent et en fonction des indications de sondages d'opinion ; 2° De la contribution de chaque candidat à l'animation du débat électoral* ».

En savoir plus : Comment apprécier le principe d'équité ? La réponse du Conseil supérieur de l'audiovisuel dans sa recommandation n° 2021-03 du 6 octobre 2021 aux services de communication audiovisuelle en vue de l'élection du président de la République (extrait)

« [...] Pour apprécier le respect de ce principe [d'équité], le Conseil tient compte, d'une part, de la représentativité du candidat et, d'autre part, de sa contribution à l'animation du débat électoral.

La représentativité du candidat repose notamment sur :

- les résultats obtenus aux plus récentes élections, c'est-à-dire celles qui se sont déroulées depuis la précédente élection du président de la République, y compris celle-ci, par le candidat ou les partis et groupements politiques qui le soutiennent ;

- *le nombre et les catégories d'élus dont peuvent se prévaloir les partis et groupements politiques qui soutiennent le candidat ;*
- *les indications de sondages d'opinion réalisés et publiés conformément à la loi.*

La contribution du candidat à l'animation du débat électoral repose notamment sur :

- *l'organisation de réunions publiques ;*
- *les déplacements et visites de terrain ;*
- *l'exposition au public par tout moyen de communication, y compris les réseaux sociaux, de la personne du candidat et des éléments d'un programme politique ;*
- *la participation à des débats. »*

Ces éléments d'appréciation présentent naturellement des limites (mais le dispositif parfait existe-t-il ?) : s'agissant en particulier de la « représentativité » des candidats, les critères retenus ont pour conséquence inexorable de défavoriser toute formation politique nouvelle (ainsi d'En Marche ! en 2017...).

Pendant la seconde phase, c'est-à-dire « *du début de la campagne et jusqu'au tour de scrutin où l'élection est acquise* », les contraintes sont plus strictes : les éditeurs de services de communication audiovisuelle doivent respecter « *le principe d'égalité en ce qui concerne la reproduction et les commentaires des déclarations et écrits des candidats et la présentation de leur personne* ».

Une autorité publique indépendante, l'**ARCOM** (Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique issue, le 1^{er} janvier 2022, de la fusion du **CSA** (Conseil supérieur de l'audiovisuel) et d'**HADOPI** (Haute autorité pour la diffusion des œuvres et la protection des droits sur internet) veille au respect de ces obligations. Elle doit à cet effet publier, à compter de la publication de la liste des candidats et jusqu'au tour de scrutin où l'élection est acquise, « *au moins une fois par semaine, dans un format ouvert et aisément réutilisable, le relevé des temps consacrés à la reproduction et au commentaire des déclarations et écrits des candidats et à la présentation de leur personne* ».

§4. Les règles déontologiques applicables aux candidats à l'élection présidentielle

Depuis la loi organique n° 88-226 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique, les candidats à l'élection présidentielle sont soumis à des obligations déclaratives. Le président élu, quant à lui, est également assujéti à une obligation déclarative en fin de mandat. Le régime de ces déclarations a été modifié à plusieurs reprises, notamment par la loi organique n° 2013-906 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique et la loi organique n° 2017-1338 du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique. Ces lois ont notamment eu pour objet de confier à la **HATVP** (Haute autorité pour la transparence de la vie publique) le contrôle de ces déclarations.

L'article 3 de la loi référendaire du 6 novembre 1962 modifiée impose aux personnes dont la candidature a été validée par le Conseil constitutionnel de lui remettre, sous peine de nullité de celle-ci, une déclaration d'intérêts et d'activités et une déclaration de leur situation patrimoniale.

La déclaration d'intérêts et d'activités recense « les intérêts du responsable politique qui peuvent avoir une influence ou sembler avoir une influence sur l'exercice de ses responsabilités politiques » (Éric Buge, *Droit de la vie politique*, Paris, PUF, 2018).

De 1988 à 2013, seule la déclaration de patrimoine du vainqueur de l'élection était rendue publique par publication au Journal Officiel. Depuis 2013, la publicité des déclarations a été étendue. Les déclarations d'intérêts et d'activités – obligatoires depuis 2013 – et les déclarations de situation patrimoniale remises par les candidats au Conseil constitutionnel sont transmises à la HATVP qui les rend publiques au moins quinze jours avant le premier tour de scrutin après avoir occulté des éléments relatifs à la vie privée des déclarants. Ces déclarations restent publiques jusqu'à l'issue du premier tour. Pour le second tour, seules les déclarations des deux candidats arrivés en tête restent consultables. Après l'élection, seules restent en ligne, sur le site internet de la HATVP, les déclarations du candidat élu.

La publicité renforcée a (notamment) eu pour objet de permettre un contrôle citoyen de ces déclarations. Quant au contrôle de la HATVP, il est pratiquement inexistant. La Haute autorité ne dispose que d'un pouvoir de contrôle résiduel, sur l'évolution du patrimoine du président de la République pendant son mandat.

Dans un délai de 5 à 6 mois avant l'expiration de son mandat, le président de la République en exercice doit en effet remettre au Conseil constitutionnel une nouvelle déclaration de situation patrimoniale. Cette dernière est publiée au Journal Officiel huit jours après son dépôt.

Depuis 2017, le droit prévoit que la déclaration de situation patrimoniale remise à l'issue des fonctions est transmise à la HATVP qui publie un avis par lequel elle apprécie, après avoir mis l'intéressé à même de présenter ses observations, la variation de la situation patrimoniale entre le début et la fin de l'exercice des fonctions présidentielles : il s'agit par cette législation de prévenir la situation d'un chef de l'État qui aurait profité de ses fonctions pour s'enrichir indûment.

Délibération n° 2021-230 du 14 décembre 2021 relative à la déclaration de situation patrimoniale de fin de mandat de Monsieur Emmanuel Macron, président de la République.