

L'élection du chef de l'État

L'élection présidentielle au suffrage universel direct, préconisée par André Tardieu, dans les premières conclusions de la *Révolution à refaire* et par Léon Blum dans *Le Populaire* du 21 juin 1946, a les faveurs du peuple français qui l'a approuvée par référendum, le 28 octobre 1962. Le scrutin présidentiel direct, qui a engendré la bipolarisation du jeu politique et la présidentialisation des partis français, est devenu l'événement politique majeur qui rythme la vie de la nation.

Comme on le sait, les différents scrutins présidentiels se sont caractérisés par une forte participation électorale¹ ; ce qui montre bien que les électeurs français sont très attachés à leur droit de désigner directement et sans intermédiaire le président de la République.

Cette élection du président par l'ensemble des citoyens, qui donne une forte légitimité au président pour conduire la politique qu'il juge nécessaire, répond au phénomène contemporain de personnalisation du pouvoir et à l'indispensable identification des gouvernés en une personnalité.

Toutefois, cette élection populaire du chef de l'État, qui a complètement transformé la fonction présidentielle sous la V^e République, peut être critiquée. D'ailleurs, en 1962, elle avait été condamnée par l'ensemble des grou-

1. Avec 28,4 %, le taux d'abstention s'est élevé, le 21 avril 2002, à un niveau record pour un premier tour d'élection présidentielle, et cela malgré la très grande diversité de l'offre politique (16 candidats). Il s'est situé à un niveau comparable à celui observé lors des élections législatives. Jusqu'ici, à l'occasion de l'élection « reine » de la V^e République, le niveau d'abstention restait beaucoup plus proche des 20 % que des 30 % et cela en dépit d'une tendance régulière à la hausse.

Le président de la V^e République

pes parlementaires au nom de la défense de l'institution parlementaire et du refus de voir s'instaurer une confusion des pouvoirs au profit du président de la République.

Cette réforme « met en péril la démocratie » avait affirmé le président du Sénat Gaston Monnerville dans son discours du 9 octobre 1962. Dans une déclaration prononcée au Sénat, le 17 juillet 1962, François Mitterrand s'était lui aussi indigné en faisant observer que « modifier les conditions d'élection du président de la République et ne modifier que cela serait aboutir à la suppression du régime représentatif, régime qu'ont voulu les républicains, fidèles à la grande tradition française ».

Dans *Le Monde* du 11 mars 1981 (« République et Monarchie »), Raymond Barillon a pu écrire qu'il convenait de s'attaquer à la racine du mal, l'élection populaire du Président, « source d'une primauté de plus en plus exorbitante et d'un déséquilibre des pouvoirs de plus en plus préoccupant ».

Dans une perspective analogue, Jean-Claude Casanova a pu remarquer dans sa chronique à l'*Express*, du 2 janvier 1992, que l'élection présidentielle actuelle « ne constitue pas une panacée » : « Elle conduit à imputer à l'élu tout ce qui va mal dans le pays. Elle entretient une course au clocher permanente entre les candidats. Par quel mystère la France tirerait-elle plus d'avantages de ce système que les autres pays européens qui pratiquent des régimes parlementaires ? Nul n'a répondu à cette question, mais l'opinion se réjouit du spectacle gratuit qui lui est offert et de pouvoir faire et défaire des rois symboliques ».

De nombreuses personnalités, issues de courants politiques différents¹, se sont prononcées en faveur de la remise en cause de ce mode de scrutin

1. C'est le cas, par exemple, de Pierre Joxe qui observe que « nous sommes les seuls en Europe à posséder cette institution baroque, dont l'origine est récente et les précédents historiques tous fâcheux » (P. Joxe, *À propos de la France*, Flammarion, 1998, p 218). C'était également le cas d'Arnaud Montebourg dans ses premières propositions. Ce parlementaire, qui est le fondateur de la Convention pour la sixième République (C6R) dont la première assemblée générale s'est tenue à Paris le 8 décembre 2001, se prononce désormais en faveur d'un président « super-arbitre » élu au suffrage universel direct. Ce dernier « serait le garant de la Constitution, des libertés et des droits fondamentaux, le symbole unificateur de la nation et non plus un chef de clan » et cela dans le cadre d'un régime *primo-ministériel* à l'anglaise (voir *Le Figaro* du 25 juin 2005 et A. Montebourg, B. François, *La Constitution de la 6^e République, Réconcilier les Français avec la démocratie*, Odile Jacob, 2005). Pour une vision critique d'une 6^e République « primo-ministérielle », voir J.-Cl. Zarka, « À propos du régime primo-ministériel », *Recueil Dalloz*, 11 mai 2006, n° 19.

contesté donc en son temps par François Mitterrand dans les débats parlementaires, et dans son « coup d'État permanent », mais aussi de façon constante par Pierre Mendès-France qui y voyait un système conférant « une sorte de blanc-seing ou de pouvoir total à un homme¹ ».

Nous serons amenés dans ce chapitre à expliquer pourquoi le retour au mode initial de désignation du président de la République a été envisagé par certains même si nous ne nous faisons guère d'illusion quant aux chances d'aboutir d'une telle proposition (III). Mais il importera tout d'abord de rappeler quel était ce système d'élection (I) et de traiter ensuite du système actuel d'élection du premier magistrat de la nation (II).

I. Le système initial : l'élection du président au suffrage universel indirect

Avant le référendum du 28 septembre 1962, le président de la République était élu en France au suffrage universel indirect. Le président devait être élu au scrutin majoritaire par un collège électoral se rapprochant de celui du Sénat. Ce collège restreint élisait, pour sept ans, un chef de l'État indéfiniment rééligible.

Ce collège des « grands électeurs présidentiels » inspiré par la Constitution espagnole de 1931 était défini dans l'article 7 initial de la Constitution du 4 octobre 1958. Il comprenait les parlementaires, les conseillers généraux (les conseillers régionaux n'existaient pas encore), des représentants des conseils municipaux et des territoires d'outre-mer.

Ce collège électoral ne s'est réuni qu'une seule fois, le 21 décembre 1958, et le général de Gaulle a été élu triomphalement avec 78,5 % des suffrages exprimés, devenant ainsi le premier président de la V^e République ; son principal adversaire, le communiste Georges Marrane n'obtenant que 13,1 % des voix.

Incontestablement, ce mode d'élection du chef de l'État a constitué une véritable innovation par rapport aux Républiques précédentes. En effet, sous la III^e et la IV^e République, le président était élu par les deux chambres du

1. Pierre Mendès-France, *Regard sur la V^e République*, Fayard, 1983, p. 43.

Le président de la V^e République

Parlement à la majorité absolue des suffrages exprimés. L'article 2 de la loi constitutionnelle du 25 février 1875 prévoyait que « le président de la République (était) élu à la majorité absolue des suffrages par le Sénat et par la Chambre des Députés réunis en Assemblée nationale ». Il en fut ainsi 12 fois et c'est Jules Grévy qui inaugura ce mode d'élection présidentielle.

Le texte constitutionnel de la IV^e République a maintenu cette procédure : « le président de la République [était] élu par le Parlement », qui comportait l'Assemblée nationale et le Conseil de la République, comme on appelait alors le Sénat. Ce système fonctionna correctement sauf en décembre 1953 où le président René Coty ne fut désigné qu'après 13 tours de scrutin.

Le mode d'élection du chef de l'État retenu en 1958 correspondait précisément aux idées exprimées par le général de Gaulle dans son célèbre *discours de Bayeux* du 16 juin 1946. De Gaulle condamnait l'élection du président par les seules Assemblées parlementaires dans la mesure où ce mode de désignation rendait, selon lui, le président prisonnier des partis politiques. D'où le corps électoral de type sénatorial (cent mille personnes) beaucoup plus large que les Chambres, choisi par le constituant en 1958.

Pourtant, dès 1962, le général de Gaulle prend l'initiative de réviser la Constitution afin de modifier le mode de désignation du chef de l'État qui faisait de ce dernier « un grand Sénateur ».

L'adoption du principe gaullien de l'élection populaire du président allait changer profondément le système politique français et cela même si « ni les droits respectifs, ni les rapports des pouvoirs ne sont modifiés » du fait de l'élection présidentielle au suffrage universel direct, comme, de Gaulle, lui-même, l'avait affirmé le 20 septembre 1962.

Grâce à la réforme constitutionnelle de 1962, l'élection présidentielle allait devenir l'événement fondateur de la vie politique française alors que, dans le régime parlementaire, c'est l'élection législative qui est l'événement fondamental de la vie de la nation. En effet, depuis 1965, le scrutin législatif est subordonné au scrutin présidentiel et la victoire présidentielle est transformée en victoire législative.

II. Le système actuel : L'élection au suffrage universel direct

Nous insisterons tout d'abord sur les objectifs poursuivis par de Gaulle lorsqu'il préconisa l'élection du président au suffrage universel direct (1). Puis nous étudierons successivement les conditions de candidature à l'élection présidentielle (2), le scrutin présidentiel proprement dit (3), les conséquences politiques de ce dernier (4), la campagne officielle (5) et le financement de la campagne présidentielle (6). Enfin, nous ferons un certain nombre d'observations sur l'élection présidentielle depuis 1965 (7).

1. Les objectifs de la réforme gaullienne de 1962

Depuis la révision constitutionnelle du 6 novembre 1962, le président de la République est élu au suffrage universel direct. En 1962, après l'attentat manqué du Petit-Clamart organisé contre lui par l'OAS, le général de Gaulle avait voulu modifier le mode d'élection du président de la République. Il avait souhaité donner à la Constitution la possibilité d'assurer à son successeur une légitimité qui se situa au-dessus des appareils politiques, une légitimité populaire.

En fait, l'élection présidentielle au suffrage universel direct scellait ce que de Gaulle appela : « la condamnation du régime désastreux des partis ». De Gaulle pensait que le chef de l'État serait le « jouet » des partis politiques, comme sous les deux Républiques précédentes, s'il ne pouvait s'appuyer sur le socle du souverain, c'est-à-dire du peuple.

L'élection au suffrage universel direct devait permettre d'instaurer un lien direct et personnel entre un homme et le corps électoral. La spécificité de la V^e République est finalement d'avoir fait du président le grand bénéficiaire du pouvoir de suffrage du peuple français.

En bénéficiant de la légitimité démocratique, le président de la V^e République est incontestablement devenu « un représentant chargé de vouloir pour la Nation » pour reprendre la célèbre formule de Barnave.

Depuis la réforme constitutionnelle du 6 novembre 1962, le président français est devenu « l'élu du peuple tout entier » comme disait Georges Pompidou alors qu'il était élu dans le système initial, adopté en 1958, par un collège électoral lui-même issu du suffrage universel et composé essentiellement de délégués des collectivités territoriales.

Le président de la V^e République

De ce point de vue, force est d'admettre que le système des « primaires » à la française, qui a été défendu par diverses personnalités de droite comme de gauche, apparaît à l'évidence comme une régression démocratique.

On peut craindre qu'il ne vienne remettre en cause l'objectif poursuivi par la réforme de 1962, à savoir faire échapper l'élection du président de la tutelle des partis politiques.

En effet, en réintroduisant les formations politiques au travers des primaires, la candidature à l'élection présidentielle risque de cesser d'être un acte personnel indépendant du jeu des appareils politiques¹. Partant, le lien individuel que le général de Gaulle souhaitait que l'élection présidentielle puisse établir entre le peuple et le chef de l'État serait forcément compromis.

Effectivement, le fondateur de la V^e République privilégiait, on le sait, la démocratie directe et préconisait une *République plébiscitaire* instaurant une relation sans médiation entre le candidat à la magistrature suprême et le corps électoral.

Les adversaires des primaires rappellent que la V^e République s'est construite contre les partis et font traditionnellement valoir que cette procédure serait contraire à l'esprit des institutions².

Cela étant précisé, il est aujourd'hui difficile de soutenir qu'un processus de désignation des candidats des partis par les adhérents de ces derniers serait

1. Constatant le retour des partis sous la V^e République, le général de Gaulle avait tenu des propos désabusés qui sont restés célèbres dans une interview radiotélévisée du 15 décembre 1965 : « J'ai proposé au pays de faire la Constitution de 1958 dans l'intention de mettre un terme au régime des partis [...] Alors si les partis se réemparent des institutions, de la République, de l'État, alors évidemment rien ne vaut plus ! On a fait des confessionnaux, c'est pour tâcher de repousser le diable ! Mais si le diable est dans le confessionnal, alors cela change tout ! [...] » (C. de Gaulle, cité par A. Passeron, *De Gaulle parle, 1962-1966*, Fayard, 1966, p 136).

2. Ainsi, par exemple, Jean-Pierre Raffarin a déclaré en ce sens, le 12 décembre 2004, que « la candidature d'un parti n'est pas vraiment dans l'esprit du général De Gaulle, elle n'est pas dans l'esprit des fondateurs de la V^e République » (*Le Monde*, 14 décembre 2004). De même, le 13 janvier 2005, le président de l'Assemblée nationale, Jean-Louis Debré, a estimé que la proposition de faire désigner par les adhérents le candidat de l'UMP à l'élection présidentielle de 2007 était une solution « totalement contraire à la tradition de la V^e République » (*Le Figaro*, 14 janvier 2005).

Chapitre 1 – L'élection du chef de l'état

contraire à la culture politique française et seulement conforme à la culture anglo-saxonne.

Le succès des « primaires fermées » mises en œuvre en 1995 au sein du principal parti de gauche a pu donner à penser qu'il était parfaitement envisageable d'organiser des primaires à une plus grande échelle¹.

Par ailleurs, il est permis de penser que c'est l'élection au suffrage universel direct du président de la V^e République qui permet à ce dernier, à l'inverse de son lointain prédécesseur de la III^e République, de résister à une majorité parlementaire qui lui est politiquement hostile.

Même si le texte de l'article 3 de la Constitution² ne fait pas référence au Président, il ne paraît pas douteux que, depuis qu'il se trouve être investi d'une légitimité démocratique, le chef de l'État puisse prétendre figurer au nombre « des représentants » par lesquels le peuple exerce la souveraineté nationale. Ainsi, le président a vocation à représenter la nation, dans ce qu'elle a d'intemporel et d'indivisible, conformément à la théorie de la souveraineté nationale que l'on doit à Sieyès et qui fonde notre régime représentatif.

Titulaire d'un mandat représentatif qui le rend juridiquement irrévocable et irresponsable, le président n'est pas directement concerné par le découplage éventuel des majorités qui serait amené à intervenir durant sa présidence, même si ce phénomène de scission des majorités, présidentielle et parlementaire, vient amoindrir à l'évidence la légitimité de la fonction présidentielle.

Deux arguments avancés sans détour par *Michel Debré*, dans son discours devant le Conseil d'État du 27 août 1958, sont susceptibles d'expliquer pourquoi cette élection présidentielle au suffrage universel direct, qui aurait toujours eu les faveurs de *De Gaulle*, même au moment du discours de Bayeux, à en croire *René Capitant*, ne pouvait se faire dès 1958.

Tout d'abord, la « Communauté » rendait très délicate l'adoption d'un tel mode de désignation du Président. En effet, l'opinion métropolitaine n'était

1. Voir J.-Cl. Zarka, « Le système d'élections primaires et la V^e République », *Recueil Dalloz*, 10 février 2005, n° 6.

2. Selon l'article 3 de la Constitution de 1958, « la souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants et par la voie du référendum ».

Le président de la V^e République

pas prête à accepter que l'ensemble des citoyens de la Communauté participe à la désignation du Président. Mais d'autre part, exclure les électeurs d'outre-mer de la désignation du Président, c'était tirer un trait sur la Communauté. Ensuite, l'existence d'un parti communiste puissant, dont on pouvait craindre qu'il soit le grand bénéficiaire de l'élection populaire du Président, ne militait pas en faveur de ce système d'élection.

Par ailleurs, autre inconvénient majeur, la classe politique aurait pu redouter que ce mode d'élection du président ne conduise, en fait, à un régime de pouvoir personnel car elle pouvait y voir un retour dangereux au système constitutionnel de la II^e République, un régime dans lequel le président était élu au suffrage universel direct, pour quatre ans, et où l'élection de Louis Napoléon Bonaparte allait aboutir à la déformation du régime.

C'est donc, comme on a pu l'écrire, « le génie politique », du fondateur de la V^e République, de ne pas avoir tenté de faire adopter, en 1958, cette procédure d'élection du Président.

2. Les conditions de candidature

La candidature à l'élection présidentielle est subordonnée à un certain nombre de conditions : il faut être de nationalité française, âgé d'au moins 23 ans (article L. 44 du code électoral), jouir de ses droits civils et politiques et avoir satisfait aux obligations de la loi sur le recrutement de l'armée.

Cette dernière condition d'éligibilité a été interprétée de façon très libérale par le Conseil constitutionnel dans sa décision du 17 mai 1969 (*Ducatel contre Krivine*). À l'occasion de l'élection présidentielle de 1969, le Conseil constitutionnel a effectivement jugé qu'il n'était pas indispensable d'avoir terminé son service militaire pour être éligible et que donc un soldat du contingent pouvait être candidat à l'élection présidentielle. Par contre, ce dernier ne pourrait pas être éligible au Parlement.

La Constitution de la V^e République a supprimé l'inéligibilité à la présidence « des membres des familles ayant régné sur la France » qui était en vigueur depuis 1884, et qui fut maintenue par le texte constitutionnel de la IV^e Répu-