

Décision n° 2012-233 QPC du 21 février 2012

(Publication du nom et de la qualité des citoyens élus habilités ayant présenté un candidat à l'élection présidentielle)

Par décision du 2 février 2011, le Conseil d'État a renvoyé au Conseil constitutionnel, dans les conditions prévues à l'article 61-1 de la Constitution, la question prioritaire de constitutionnalité posée par Mme Marine LE PEN. Cette question porte sur la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit du cinquième alinéa du paragraphe I de l'article 3 de la loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962 relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel.

Dans cette procédure, les demandes d'intervention de Mmes Corinne LEPAGE et Christine BOUTIN ont en outre été admises sur le fondement de l'article 6 du règlement intérieur du Conseil constitutionnel relatif à l'examen des QPC.

Par sa décision n° 2012-233 QPC du 21 février 2012, le Conseil constitutionnel a déclaré le cinquième alinéa du paragraphe I de l'article 3 de la loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962 relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel conforme à la Constitution.

I. – Les dispositions contestées

L'article 3 de la loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962 est un article d'application des articles 6 et 7 de la Constitution.

Aux termes de l'article 6 de la Constitution : « *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 neuvième alinéa de l'article 7 de la Constitution dispose, en visant tous les cas de décision ou d'empêchement d'un candidat à l'élection présidentielle : « *Dans tous les cas, le Conseil constitutionnel est saisi dans les conditions fixées par le deuxième alinéa de l'article 61 ci-dessous ou dans celles déterminées pour la présentation d'un candidat par la loi organique prévue à l'article 6 ci-dessus* ». Ces articles ont

été modifiés, respectivement, par les articles 1^{er} et 2 de la loi référendaire du 6 novembre 1962.

Indépendamment de son dernier alinéa sur la publication des noms de cinq cents citoyens élus habilités à présenter des candidats à l'élection présidentielle, l'article 3 de la loi du 6 novembre 1962 fixe les autres règles de cette procédure de présentation : fonctions des citoyens pouvant présenter un candidat ; exigence de diversité géographique (présentations provenant d'au moins trente départements, maximum d'un dixième de présentations pour un même département) ; terme de la période de présentation ; rôle du Conseil constitutionnel dans le contrôle des présentations. L'ensemble de ces dispositions et le rôle du Conseil constitutionnel sont présentés de manière très complète dans l'article de Jean-Claude Colliard paru dans le n° 34 des *Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel* (premier trimestre 2012).

À la suite de Jean-Claude Colliard, il convient de rappeler que ces dispositions sur la présentation des candidats à l'élection présidentielle ont évolué au gré des modifications de la Constitution du 4 octobre 1958 et de la loi du 6 novembre 1962.

À l'origine, le dispositif était bien sûr très différent puisque le Président de la République était élu par un collège. Les membres de ce collège pouvaient également présenter les candidats. Cinquante présentations étaient nécessaires pour être candidat. Lors de l'élection du 21 décembre 1958, Albert Châtelet, Charles de Gaulle et Georges Marrane furent candidats après avoir rempli cette condition.

Le dispositif a été profondément revu lors de la révision constitutionnelle de 1962. La loi référendaire du 6 novembre 1962 comprenait, comme il a été dit, deux articles modifiant les articles 6 et 7 de la Constitution, un article 3 organique en fixant les modalités d'application et un article 4 organique relatif au renvoi aux dispositions du code électoral.

Le Conseil constitutionnel s'est déclaré incompétent pour connaître de cette loi référendaire¹. En 1962, cent présentations, émanant de membres du Parlement, membres du Conseil économique et social, conseillers généraux ou maires, parmi lesquels devaient figurer des élus d'au moins dix départements, étaient exigées par cet article 3 qui spécifiait que le nom et la qualité des présentateurs n'étaient pas rendus publics.

¹ 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.*

Dans ses observations sur l'élection présidentielle de 1974, le Conseil constitutionnel avait formulé l'observation suivante: *« Si le principe de la présentation des candidats par certaines catégories de citoyens n'appelle aucune critique, il importe, pour respecter l'esprit même de l'institution de l'élection du Président de la République par le suffrage universel, que les candidatures aient une assise véritablement nationale. Il est également indispensable que tout courant réel d'opinion puisse susciter une candidature.*

« À ces fins, il conviendrait d'augmenter le nombre de présentations et d'exiger que les signataires de celles-ci comprennent des élus du quart au moins des départements et territoires tout en évitant de paraître conférer à l'une quelconque des catégories de citoyens habilités à signer des présentations un privilège par rapport aux autres.

« La présentation d'un candidat à l'élection du Président de la République est un acte politique grave. Il importe donc de l'entourer de toute la solennité nécessaire. À cette fin, il y aurait lieu, d'une part, d'exiger que les présentations fussent établies sur des formulaires officiels tenus à la disposition des citoyens et, d'autre part, de rendre publique, pour chaque candidat, la liste des auteurs de présentations. »

À la suite de cette observation, l'article 3 de la loi du 6 novembre 1962 a été modifié par la loi organique n° 76-528 du 18 juin 1976. Cette loi a fixé le dispositif actuellement en vigueur : premièrement, la qualité des présentateurs a été modifiée (ont été exclus les membres du Conseil économique et social – CES – mais ont été ajoutés les membres des assemblées territoriales d'outre-mer) ; deuxièmement, leur nombre a été relevé : cinq cents présentateurs provenant d'au moins trente départements ou collectivités d'outre-mer avec un maximum d'un dixième pour un même département ou collectivité d'outre-mer ; troisièmement, a été instituée la publication de la liste de cinq cents présentateurs par le Conseil constitutionnel. Ainsi le cinquième alinéa du paragraphe I de l'article 3 de la loi du 6 novembre 1962, contesté dans la présente QPC, est issu de cette loi organique du 18 juin 1976 et n'a jamais été modifié depuis lors.

Dans sa décision n° 76-65 DC du 14 juin 1976, le Conseil constitutionnel a jugé conforme à la Constitution cette loi organique modifiant la loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962 relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel :

« 1. Considérant que la loi organique dont le Conseil constitutionnel est saisi, avant promulgation, aux fins d'appréciation de sa conformité à la Constitution, a pour objet, en modifiant les deuxième et dernier alinéas du I ainsi que le II de l'article 3 de la loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962, d'augmenter le nombre des signataires de présentations requis pour la validité des candidatures à l'élection présidentielle, tout en limitant l'exercice de ce droit aux titulaires d'un mandat électif, d'élever le nombre des départements ou territoires d'outre-mer dont ces signataires doivent être élus, sans que plus d'un dixième d'entre eux puissent être élus d'un même département ou territoire d'outre-mer, enfin, de prescrire que soient rendus publics, dans la limite du nombre exigé pour la validité de la candidature, le nom et la qualité des citoyens qui ont proposé les candidats inscrits sur la liste établie par le Conseil constitutionnel au vu de ces présentations ;

« 2. Considérant que ce texte, pris dans la forme exigée par l'article 6, deuxième alinéa, de la Constitution et dans le respect de la procédure prévue à l'article 46 n'est contraire à aucune disposition de la Constitution. »

L'article premier du dispositif de cette décision est ainsi rédigé :

« La loi organique modifiant les deuxième et dernier alinéas du I ainsi que le II de l'article 3 de la loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962, relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel, est déclarée conforme à la Constitution. »

Depuis 1976, lors des élections présidentielles, le nombre de candidats a varié entre neuf et seize : dix candidats en 1981, neuf en 1988, neuf en 1995, seize en 2002, douze en 2007.

Le Parlement n'a jamais modifié l'article 3 de la loi du 6 novembre 1962, ce qui a conduit à une modification de la pratique du Conseil constitutionnel. À plusieurs reprises à compter de 1974, celui-ci a demandé dans ses observations une publication entière de la liste des personnes ayant présenté chaque candidat et non une publication limitée à cinq cents noms tirés au sort pour chaque candidat. En 1988, 1995 et 2002, le Conseil a affiché dans ses locaux la liste complète des personnes ayant présenté des candidats. Face au refus du Parlement de reprendre cette option en modifiant l'article 3 de la loi de 1962, il a abandonné cette pratique en 2007. Il a alors à nouveau formulé des observations sur l'élection présidentielle pour une modification des règles de présentation :

« La présence de douze candidats à l'élection présidentielle de 2007 conduit enfin le Conseil constitutionnel à s'interroger, comme il l'avait déjà fait dans ses précédentes observations, sur le bien-fondé des règles de présentation. Ce nombre élevé de candidats a pu affecter la clarté du débat électoral (...). On relèvera que les règles de présentation d'un candidat n'ont pas été rendues plus sévères depuis 1976. D'autres facteurs, tels que la réglementation applicable en matière de remboursement des dépenses de campagne, contribuent à une augmentation du nombre de candidats. Enfin la question de la publication, pour chaque candidat, de la liste intégrale de ses présentateurs est toujours posée. La décision relève d'une loi organique. Ces observations appellent une réflexion d'ensemble sur ces questions ».

II. – L'examen de constitutionnalité

A. – Les griefs

En premier lieu, la requérante, de même que les parties intervenantes, invoquaient l'article 3 de la Constitution relatif à l'égalité devant le suffrage et au caractère secret de ce dernier : *« Le suffrage peut être direct ou indirect dans les conditions prévues par la Constitution. Il est toujours universel, égal et secret »*. Elles faisaient valoir que le fait de présenter un candidat à l'élection présidentielle s'apparentait à une opération électorale et que cette opération ne garantissait pas le secret du suffrage, le nom et la qualité des personnes présentant les candidats étant publiés.

L'autre grief articulé par la requérante ainsi que par les parties intervenantes était fondé sur le pluralisme des courants d'idées et d'opinions. La requérante invoquait à la fois la jurisprudence du Conseil constitutionnel et l'article 4 de la Constitution, dont le troisième alinéa dispose, depuis la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 : *« La loi garantit les expressions pluralistes des opinions et la participation équitable des partis et des groupements politiques à la vie démocratique de la Nation »*. Il était avancé que la publicité donnée aux présentations avait pour effet de rendre possible l'exercice de pressions politiques et de dissuader les personnes habilitées à présenter des candidats à l'élection présidentielle de le faire. Par ces conséquences, cette publicité pourrait faire obstacle à l'obtention du nombre de présentations requises par certaines personnes et ainsi, à la participation à l'élection présidentielle de candidats représentant certains courants d'idées et d'opinions.

Enfin, l'une des parties intervenantes faisait valoir que le principe d'égalité devant la loi, qui est consacré par l'article 6 de la Déclaration des droits de

l'homme et du citoyen de 1789, n'était pas respecté par la publication des noms de cinq cents « parrains » pour chaque candidat, dans la mesure où cette limitation du nombre de noms publiés avait pour effet de rendre la probabilité de voir son nom publié différente selon le candidat soutenu.

Avant de procéder au contrôle de la conformité de la disposition contestée aux dispositions constitutionnelles invoquées, le Conseil constitutionnel s'est assuré que la question qui lui était transmise appelait un examen de sa part.

B. – Le changement des circonstances depuis la précédente décision du Conseil constitutionnel

L'article 23-2 de l'ordonnance du 7 novembre 1958 sur le Conseil constitutionnel prévoit que ce dernier ne doit pas être saisi d'une QPC portant sur une disposition législative qui a déjà été déclarée conforme à la Constitution dans les motifs et le dispositif d'une décision du Conseil, sauf changement des circonstances.

Dans la présente espèce, s'agissant d'une loi organique votée par le Parlement, il ne faisait pas de doute que le Conseil constitutionnel avait déjà jugé conforme à la Constitution le cinquième alinéa du paragraphe I de l'article 3 de la loi du 6 novembre 1962, dans les motifs et le dispositif de sa décision n° 76-65 DC du 14 juin 1976. On sait qu'importe peu la nature des griefs d'inconstitutionnalité expressément écartés par le Conseil dans sa déclaration de conformité. Le Conseil ne fait en effet pas de contrôle de constitutionnalité « en tant que ». Le fait qu'il ne se soit pas prononcé sur le grief invoqué dans la QPC ne remet pas en cause l'autorité de la chose jugée². Le Conseil fait une interprétation littérale de cette seconde condition. En l'espèce il apparaissait donc que la disposition organique avait déjà été jugée conforme à la Constitution.

Seul un « *changement des circonstances* » pouvait donc permettre au Conseil d'État de transmettre la QPC au Conseil constitutionnel. Tel a bien été le cas.

La notion de « *changement des circonstances* » existait dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel antérieurement à la QPC. Elle a été précisée dans le contrôle *a posteriori*.

² Décision n° 2010-9 QPC du 2 juillet 2010, *Section française de l'Observatoire international des prisons* (article 706-53-21 du code de procédure pénale), cons. 3 à 5.

Dans le contrôle *a priori*, le Conseil avait déjà eu recours à cette notion comme le montre la décision n° 2008-573 DC du 8 janvier 2009³. Le Conseil est alors revenu sur la règle imposant un nombre de deux députés minimum par département. Il a invoqué un changement des circonstances de droit (le maximum de 577 députés fixé par le code électoral sur le fondement de l'article 24 de la Constitution) et un changement des circonstances de fait (l'augmentation non homogène de la population sur le territoire).

Pour la QPC, le Conseil a d'abord eu à préciser cette notion utilisée dans la loi organique du 10 décembre 2009⁴. Il a apporté alors trois précisions sur la notion de « changement des circonstances » (cons. 13). En premier lieu, ce changement peut résider dans celui des normes de constitutionnalité applicables. Ce pourrait être par exemple l'adossement à la Constitution de la Charte de l'environnement intervenu depuis une précédente décision de conformité. En deuxième lieu, ce changement peut résider dans le changement des circonstances de fait qui affecteraient la portée de la disposition législative critiquée. En troisième lieu, *a contrario* et sous peine de vider le critère de toute portée, il ne faut bien sûr pas interpréter le changement des circonstances de fait comme renvoyant aux circonstances individuelles et propres à l'instance.

La notion de changement des circonstances a été utilisée par le Conseil constitutionnel dans sa décision du 30 juillet 2010 sur la garde à vue⁵. D'une part, il a jugé qu'en l'absence de changement des circonstances, il ne pouvait être posé de QPC sur les dispositions de la garde à vue relatives à la criminalité et à la délinquance organisée déjà jugées conformes à la Constitution par la décision n° 2004-492 DC du 2 mars 2004⁶. D'autre part, il a relevé des modifications des circonstances de fait et de droit depuis son examen du régime de droit commun de la garde à vue par la décision n° 93-236 DC du 11 août 1993⁷ : généralisation de la pratique du traitement dit « en temps réel » des procédures pénales ; réduction des exigences conditionnant l'attribution de la qualité d'officier de police judiciaire aux fonctionnaires de la police nationale et aux militaires de la gendarmerie nationale ; augmentation du nombre de ces fonctionnaires civils et militaires ayant la qualité d'officier de police judiciaire de 25 000 à 53 000 ; augmentation du nombre de mesures de garde à vue. Le

³ Décision n° 2008-573 DC du 8 janvier 2009, *Loi relative à la commission prévue à l'article 25 de la Constitution et à l'élection des députés*.

⁴ Décision n° 2009-595 DC du 3 décembre 2009, *Loi organique relative à l'application de l'article 61-1 de la Constitution*.

⁵ Décision n° 2010-14/22 QPC du 30 juillet 2010, *M. Daniel W. et autres (Garde à vue)*.

⁶ Décision n° 2004-492 DC du 2 mars 2004, *Loi portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité*.

⁷ Décision n° 93-326 DC du 11 août 1993, *Loi modifiant la loi n° 93-2 du 4 janvier 1993 portant réforme du code de procédure pénale*.

Conseil a alors jugé « *que ces modifications des circonstances de droit et de fait justifient un réexamen de la constitutionnalité des dispositions contestées* ».

Le Conseil constitutionnel a reconnu à une seconde reprise l'existence d'un « changement des circonstances » dans la décision n° 2011-125 QPC du 6 mai 2011 (*M. Abderrahmane L.*). Cette QPC était relative au défèrement devant le procureur de la République, à l'issue de la garde à vue, que le Conseil avait déjà déclaré conforme à la Constitution dans sa décision du 20 janvier 1981 sur la loi « Sécurité et Liberté »⁸. Le Conseil a toutefois relevé que, par sa décision n° 2010-14/22 QPC du 30 juillet 2010, il avait déclaré les articles du code de procédure pénale relatifs à la garde à vue contraires à la Constitution notamment en ce qu'ils permettent que la personne gardée à vue soit interrogée sans bénéficier de l'assistance effective d'un avocat. Le Conseil a estimé que « *cette décision constitue un changement des circonstances de droit justifiant le réexamen de la disposition contestée* » sur le défèrement devant le procureur de la République à l'issue de la garde à vue.

Dans la décision relative à l'impôt de solidarité sur la fortune⁹, le Conseil constitutionnel a constaté qu'il n'y avait pas eu de changement des circonstances depuis sa précédente décision n° 81-133 DC du 30 décembre 1981¹⁰. Il n'a donc pas procédé à un nouvel examen des dispositions du code général des impôts relatives à la détermination des personnes assujetties à l'ISF. Le Conseil constitutionnel avait déjà jugé non contraire au principe d'égalité devant la loi fiscale la différence de traitement entre, d'une part, les contribuables mariés et les concubins notoires qui sont soumis à une imposition commune et, d'autre part, les personnes ne vivant pas en concubinage notoire qui sont imposées séparément. Il en est allé de même dans la décision n° 2011-142/145 QPC du 30 juin 2011 (*Départements de la Seine-Saint-Denis et autres*), pour les dispositions législatives de 2003 relatives au revenu minimum d'insertion (RMI) et au revenu minimum d'activité (RMA).

Dans la présente espèce, le Conseil devait se déterminer sur l'existence d'un changement de circonstances et ne pouvait à nouveau se prononcer sur le fond que si ce changement était établi.

– Le Conseil n'a pas retenu l'existence d'un changement dans les circonstances de fait. En particulier, le nombre de candidats à l'élection présidentielle n'est pas en baisse, ce qui aurait pu être un indice d'un tel changement. Ce nombre est

⁸ Décision n° 80-127 DC du 20 janvier 1981, *Loi renforçant la sécurité et protégeant la liberté des personnes*.

⁹ Décision n° 2010-44 QPC du 29 septembre 2010, *Epoux M. (Impôt de solidarité sur la fortune)*.

¹⁰ Décision n° 81-133 DC du 30 décembre 1981, *Loi de finances pour 1982*.

plutôt en légère augmentation : dix candidats en 1981, neuf en 1988, neuf en 1995, seize en 2002, douze en 2007. Par ailleurs le nombre de présentateurs est stable : 42 115 parrains possibles en 1974 et 47 462 en 2007¹¹, ramenés à 42 109 compte tenu du cumul des mandats. La présente espèce était ainsi fort différente de celle de la garde à vue, avec par exemple l'augmentation de 300 000 à 800 000 du nombre de gardes à vue. Il ne semblait pas qu'un changement des circonstances de fait fût ici établi.

– Le Conseil a retenu un changement des circonstances de droit.

La décision n° 2010-14/22 QPC du 30 juillet 2010 admet que le changement de circonstances de droit peut découler de modifications du cadre législatif si celles-ci sont déterminantes pour la disposition législative contestée. Il en allait alors ainsi pour les nouvelles règles de la procédure pénale relatives au traitement en temps réel. Il n'en allait pas de même dans la présente espèce. La seule modification législative majeure est, depuis 1976, l'introduction d'une législation sur le financement de la campagne électorale. Ce changement est sans incidence directe sur la publication des noms et qualités des « présentateurs ».

Le Conseil a cependant estimé que le changement des circonstances résidait dans les normes de constitutionnalité applicables. Comme l'a relevé le Conseil d'État dans sa décision de renvoi, le dernier alinéa de l'article 4 de la Constitution est issu de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008. Il consacre une jurisprudence bien établie du Conseil constitutionnel sur la portée constitutionnelle du pluralisme.

Avant même cette révision constitutionnelle, le Conseil constitutionnel avait dégagé, dès 1986, un objectif « *de pluralisme dans le secteur public de la communication audiovisuelle* »¹². Dans les décisions ultérieures, le Conseil

¹¹ En raison de l'ajout à la liste des présentateurs des conseillers régionaux (loi organique n° 88-35 du 13 janvier 1988), des membres élus du Conseil supérieur des Français de l'étranger (devenu l'Assemblée des Français de l'étranger ; loi organique n° 88-36 du 13 janvier 1988), des maires délégués des communes associées, des maires des arrondissements de Lyon et Marseille et des présidents des organes délibérants des EPCI à fiscalité propre ainsi que des ressortissants français membres du Parlement européen élus en France (loi organique n° 2001-100 du 5 février 2001). Par ailleurs, les modifications des statuts de différentes collectivités ont conduit à des adaptations successives de la liste des présentateurs (loi organique n° 95-62 du 19 janvier 1995 pour l'Assemblée de Corse ; loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 pour le congrès et les assemblées territoriales de la Nouvelle-Calédonie ; loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 pour l'assemblée et le président de la Polynésie française ; loi organique n° 2006-404 du 5 avril 2006 pour le président du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie ; loi organique n° 2007-223 du 21 février 2007 pour les conseils territoriaux de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin ; loi organique n° 2011-883 du 27 juillet 2011 non encore entrée en vigueur pour les assemblées de Guyane et de Martinique).

¹² Décision n° 86-217 DC du 18 septembre 1986, *Loi relative à la liberté de communication*, cons. 13 à 16.

affirmait avec constance que constitue un objectif de valeur constitutionnelle « *le pluralisme des courants d'expression socioculturels* »¹³, parfois aussi exprimé sous la forme de « *pluralisme des courants de pensée et d'opinion* »¹⁴ ou, plus directement de « *pluralisme des medias* »¹⁵. Lorsque le Conseil connaissait des textes relatifs à l'organisation ou à la régulation de la vie politique, il donnait une autre portée au « *pluralisme des courants d'idées et d'opinion* », le qualifiant soit d'« *exigence* »¹⁶, soit de « *principe* »¹⁷. Dans la décision du 3 avril 2003, sans préciser sa qualification, il imposait au législateur, lorsqu'il fixe des règles électorales de nature à inciter le regroupement des listes en présence, en vue de favoriser la constitution d'une majorité stable et cohérente, de respecter « *le pluralisme des courants d'idées et d'opinions, lequel est un des fondements de la démocratie* »¹⁸. Cependant, toutes ces décisions étaient largement postérieures à la décision du 14 juin 1976.

La décision « sénatoriale du Loiret » du 12 janvier 2012¹⁹ a confirmé que le « *principe* » constitutionnel du pluralisme des courants d'idées et d'opinions est expressément rattaché, en matière de vie politique, au troisième alinéa de l'article 4 de la Constitution et qu'il figure au nombre des droits et libertés que la Constitution garantit qui peuvent par conséquent être invoqués à l'appui d'une QPC.

En l'espèce, le Conseil constitutionnel a estimé qu'il existait un changement du cadre constitutionnel d'analyse, justifiant un nouvel examen de la disposition contestée. Le cinquième alinéa du I de l'article 3 de la loi du 26 novembre 1962 n'avait jamais été confronté au troisième alinéa de l'article 4 de la Constitution.

¹³ Décisions n^{os} 93-333 DC du 21 janvier 1994, *Loi modifiant la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication*, cons. 3 ; 2000-433 DC du 27 juillet 2000, *Loi modifiant la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication*, cons. 9 ; 2001-450 DC du 11 juillet 2001, *Loi portant diverses dispositions d'ordre social, éducatif et culturel*, cons. 15.

¹⁴ Décisions n^{os} 2004-497 DC du 1^{er} juillet 2004, *Loi relative aux communications électroniques et aux services de communication audiovisuelle*, cons. 23 ; 2007-550 DC du 27 février 2007, *Loi relative à la modernisation de la diffusion audiovisuelle et à la télévision du futur*, cons. 15.

¹⁵ Décision n° 2009-577 DC du 3 mars 2009, *Loi relative à la communication audiovisuelle et au nouveau service public de la télévision*, cons. 3.

¹⁶ Décisions n^{os} 89-271 DC du 11 janvier 1990, *Loi relative à la limitation des dépenses électorales et à la clarification du financement des activités politiques*, cons. 12 ; 2000-428 DC du 4 mai 2000, *Loi organisant une consultation de la population de Mayotte*, cons. 21 ; du 6 septembre 2000 sur une requête présentée par M. Charles Pasqua, cons. 6 ; 2010-618 DC du 9 décembre 2010, *Loi de réforme des collectivités territoriales*, cons. 61.

¹⁷ Décisions du 23 août 2000 sur une requête présentée par M. Pierre Larrouturou, cons. 6 ; n° 2004-490 DC du 12 février 2004, *Loi organique portant statut d'autonomie de la Polynésie française*, cons. 84 ; n° 2007-559 DC du 6 décembre 2007, *Loi organique tendant à renforcer la stabilité des institutions et la transparence de la vie politique en Polynésie française*, cons. 12 et 13.

¹⁸ Décision n° 2003-468 DC du 3 avril 2003, *Loi relative à l'élection des conseillers régionaux et des représentants au Parlement européen ainsi qu'à l'aide publique aux partis politiques*, cons. 12.

¹⁹ Décision n° 2011-4538 du 12 janvier 2012, *Sénat, Loiret*.

C. – L'examen des griefs

1. – L'inopérance des griefs tirés des principes d'égalité et de secret du suffrage

Le grief tiré de la méconnaissance des principes d'égalité et de secret du suffrage a été jugé inopérant par le Conseil constitutionnel. La présentation opérée par les citoyens élus habilités à présenter des candidats à l'élection présidentielle « *ne saurait être assimilée à l'expression d'un suffrage* » (cons. 7). Cette présentation n'est pas un scrutin mais une opération préparatoire par laquelle le Conseil constitutionnel établit la liste des candidats à l'élection présidentielle. Il s'agit d'une mesure d'organisation de l'élection présidentielle, que le législateur organique est habilité à prendre en application du dernier alinéa de l'article 6 de la Constitution.

Par conséquent, le fait que le nom et la qualité des présentateurs soient rendus publics ne méconnaît pas les principes d'égalité et de secret du suffrage, qui sont applicables aux opérations électorales relatives à l'élection présidentielle.

2. – La conformité aux principes du pluralisme des courants d'idées et d'opinions et d'égalité devant la loi

Le principe du pluralisme des courants d'idées et d'opinions, consacré au troisième alinéa de l'article 4 de la Constitution, est de portée constitutionnelle, mais il laisse au législateur une forte marge de manœuvre. Ainsi celui-ci peut subordonner une aide aux partis et groupements à la condition qu'ils justifient d'un minimum d'audience²⁰. De même, le législateur a pu réserver la participation à la campagne radio-télévisée aux seuls partis et groupements habilités par la commission de contrôle de la consultation à Mayotte²¹.

La nouvelle rédaction de l'alinéa 3 de l'article 4 de la Constitution n'a pas modifié cette portée du principe de pluralisme des courants d'idées et d'opinions. Le verbe « garantir » n'est pas interprété par le Conseil constitutionnel comme conférant à lui seul une portée normative plus forte. Il ne crée pas un droit pour les partis à participer à chaque élection et notamment à l'élection présidentielle. À titre de comparaison, on sait que le Conseil constitutionnel a, par exemple, relativisé la portée du verbe « garantir » au onzième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946 (la Nation « *garantit à*

²⁰ Décision n° 89-271 DC du 11 janvier 1990 précitée.

²¹ Décision n° 2000-428 DC du 4 mai 2000 précitée.

*tous, notamment à l'enfant, à la mère et aux vieux travailleurs, la protection de la santé, la sécurité matérielle, le repos et les loisirs »)*²².

Le Conseil constitutionnel peut, par ailleurs, opérer un lien entre le principe du pluralisme des courants d'idées et d'opinions et le principe d'égalité. Il juge ainsi qu'une règle électorale « *qui affecterait l'égalité entre électeurs ou candidats dans une mesure disproportionnée méconnaîtrait le principe du pluralisme des courants d'idées et d'opinions, lequel est un fondement de la démocratie* »²³.

Le Conseil constitutionnel a tout d'abord examiné la conformité au principe du pluralisme des courants d'idées et d'opinions de la règle prévoyant une publicité du nom et de la qualité des personnes habilitées ayant choisi de présenter un candidat à l'élection présidentielle.

Cette règle participe de la transparence de la vie politique, en faisant connaître aux citoyens comment ont été remplies par les candidats les conditions leur permettant de figurer sur la liste établie par le Conseil constitutionnel. Ce dernier l'a jugée conforme à la Constitution en 1976. Il l'a appliquée avec constance depuis lors et ne l'a critiquée, dans ses observations, que pour préconiser une publication encore plus large. Cette règle résulte d'un choix du législateur organique²⁴. Jusqu'en 1976, le choix était inverse. En 1976, le législateur a entendu souligner le caractère public de l'acte accompli par un citoyen élu et habilité à le faire, de présentation d'un candidat pour le scrutin considéré comme le plus important de la vie politique française.

Le Conseil constitutionnel a donc jugé que la publicité donnée aux choix de présentation des candidats à l'élection présidentielle « *ne saurait en elle-même méconnaître le principe du pluralisme des courants d'idées et d'opinions* » (cons. 8).

Le Conseil a, dans un second temps de sa décision, examiné la restriction de la publication des présentations de candidats à l'élection présidentielle aux cinq cents présentations requises pour être valablement candidat, tant au regard du

²² Décisions n^{os} 89-269 DC du 22 janvier 1990, *Loi portant diverses dispositions relatives à la sécurité sociale et à la santé*, cons. 26 ; 2001-446 DC du 27 juin 2001, *Loi relative à l'interruption volontaire de grossesse et à la contraception*, cons. 7 ; 2005-523 DC du 29 juillet 2005, *Loi en faveur des petites et moyennes entreprises*, cons. 6 et 7.

²³ Décisions n^o 2004-490 du 12 février 2004 et 2007-559 DC du 6 décembre 2007 précitées, respectivement cons. 84 et 12.

²⁴ La disposition instaurant la publicité avait été introduite par voie d'amendement au Sénat.

principe d'égalité devant la loi que du principe de pluralisme des courants d'idées et d'opinions.

Le principe d'égalité devant la loi trouve à s'appliquer pour les dispositions relatives aux personnes habilitées à présenter des candidats à l'élection présidentielle. Le Conseil constitutionnel a déjà eu l'occasion de le reconnaître, dans sa décision du 5 janvier 1988. À l'occasion de l'élargissement de la liste des personnes habilitées à présenter des candidats aux conseillers régionaux, le législateur organique n'avait pas adapté la rédaction antérieure de cette liste mentionnant les élus des assemblées territoriales des territoires d'outre-mer, en dépit des changements de statut des collectivités de Mayotte et de Saint-Pierre-et-Miquelon. Une lecture littérale aurait ainsi eu pour effet de priver les élus de ces collectivités du droit de présentation qu'ils détenaient auparavant. Le Conseil constitutionnel avait toutefois interprété la loi organique comme n'ayant « *pas entendu priver les citoyens habilités titulaires de mandats électifs au sein de ces collectivités territoriales (de Mayotte et de Saint-Pierre-et-Miquelon) du droit de présentation des candidats à l'élection présidentielle, ce qui d'ailleurs eût été contraire au principe d'égalité* »²⁵.

La question qui se posait dans la présente QPC était celle de la différence de traitement entre les présentateurs résultant de la limitation à cinq cents des présentations publiées pour chaque candidat. Alors qu'une personne accordant son soutien à un candidat qui ne recueille qu'un peu plus de cinq cents présentations est presque certaine de voir son nom et sa qualité portés à la connaissance du public, celle qui l'accorde à un candidat qui recueille plusieurs milliers de présentations a une probabilité bien moindre de voir son nom et sa qualité publiés.

Le législateur organique a souhaité cette restriction dans les modalités de publication du nom et de la qualité des présentateurs. Le Conseil constitutionnel, afin de procéder à une publication conforme à cette exigence, a pris une décision, le 24 février 1981, établissant les règles de choix des présentations publiées. Conformément à cette décision, qui n'a jamais été modifiée depuis lors, la publication du nom et de la qualité des citoyens qui ont régulièrement présenté un candidat est déterminée, à chaque élection présidentielle, par voie de tirage au sort, ce tirage portant sur l'ensemble des présentateurs d'un même candidat.

²⁵ Décision n° 87-235 DC du 5 janvier 1988, *Loi organique modifiant l'article 3 de la loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962 relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel, afin d'élargir aux conseillers régionaux le droit de présentation des candidats à cette élection*, cons. 2.

Comme le font apparaître les travaux préparatoires de la loi organique du 16 juin 1976, la limitation à cinq cents du nombre de présentations rendues publiques avait été introduite à l'Assemblée nationale, sur proposition du Gouvernement. Le garde des sceaux avait avancé une raison liée au contrôle des présentations par le Conseil constitutionnel : « *Il est en effet apparu que le nombre des présentateurs, s'il n'était pas limité, pourrait devenir très important, ce qui rendrait fort difficile le contrôle indispensable que doit opérer le Conseil constitutionnel* »²⁶. Après que le rapporteur s'était opposé à cette proposition, le président de la commission des Lois de l'Assemblée nationale, M. Jean Foyer, s'y était rallié, en faisant valoir qu' « *il ne serait certes pas bon que se fasse, dès le moment de la présentation, une sorte d'opération plébiscitaire sur le nom de tel candidat* »²⁷. Au Sénat, M. Pierre Marcilhacy, rapporteur du projet de loi organique, avait de la même manière considéré : « *En supprimant toute limite (au nombre de présentations publiées), vous risquez d'avoir deux candidats dont l'un se présentera avec trente mille signatures, l'autre avec huit cents signatures seulement. (...) Le texte du paragraphe II de l'Assemblée nationale, que la commission m'a donné mission de rapporter, est empreint tout autant d'esprit démocratique que de sagesse.* »²⁸

Le Conseil constitutionnel a reconnu que la limitation à cinq cents des présentations publiées avait pour effet d'instituer une différence de traitement entre les présentateurs. Le Conseil a toutefois rappelé que, dans le cadre du contrôle de constitutionnalité qu'il exerce en application de l'article 61-1 de la Constitution, il ne dispose pas d'un pouvoir général d'appréciation et de décision de même nature que celui du Parlement. Il ne lui appartient pas de juger en opportunité cette limitation, même s'il a, à de nombreuses reprises, formulé des observations tendant à supprimer cette limitation, au profit d'une publication intégrale de la liste des présentateurs.

Le Conseil constitutionnel a ensuite confronté la différence de traitement instituée par le législateur avec l'objectif poursuivi par ce même législateur. Considérant que le législateur avait « *entendu que la liste des candidats soit établie sur le fondement du même nombre de présentations pour chacun des candidats* », il a jugé que « *la différence de traitement entre les citoyens qui ont présenté un candidat (...) est en rapport direct avec l'objectif poursuivi par le législateur d'assurer la plus grande égalité entre les candidats inscrits sur la liste établie par le Conseil constitutionnel* » (cons. 9).

²⁶ Compte rendu intégral des débats, deuxième séance du 20 avril 1976, *J.O. Débats, Assemblée nationale*, p. 1923.

²⁷ *Ibid.*, p. 1924.

²⁸ Compte rendu intégral des débats, séance du 6 mai 1976, *J.O. Débats, Sénat*, p. 909.

La limitation du nombre de présentations publiées ne portait atteinte ni au principe d'égalité devant la loi ni au principe du pluralisme des courants d'idées et d'opinions (cons. 10). Le Conseil constitutionnel a donc jugé le cinquième alinéa du paragraphe I de l'article 3 de la loi du 6 novembre 1962 conforme aux droits et libertés que la Constitution garantit.