

LES COLLOQUES INSTITUTIONNELS DU SÉNAT

PROCESSUS ÉLECTORAL,
ACTUALITÉ ET PERSPECTIVES

Colloque

organisé sous le parrainage de Jean-Pierre SUEUR, sénateur,
ancien ministre, Président de la commission des lois,

par



Le Sénat



L'Université Paris 1
Panthéon-Sorbonne



Le Centre d'études et de recherches
de sciences administratives et politiques



Le Centre d'études
comparatives des élections

- 3 AVRIL 2014 -

SÉNAT - PALAIS DU LUXEMBOURG

Le colloque du 3 avril 2014 a été organisé par le Sénat sous le parrainage de Jean-Pierre SUEUR, sénateur du Loiret, ancien ministre, Président de la commission des Lois, en partenariat avec l'Université Paris 1, Panthéon-Sorbonne, le Centre d'études et de recherches de sciences administratives et politiques (CERSA) et le Centre d'études comparatives des élections (CECE).

Cette rencontre constituait la 8^{ème} édition des colloques sur le processus électoral qui se sont déroulés chaque année au Palais du Luxembourg depuis 2005. Ces colloques ont été placés sous le parrainage de Jean-Jacques HYEST, sénateur de Seine-et-Marne, Président de la commission des Lois jusqu'en septembre 2011, puis de Jean-Pierre SUEUR, après le renouvellement sénatorial d'octobre 2011. Cette année, avec l'accord de la Conférence des Présidents, la rencontre 2014 a été labélisée « *colloque institutionnel du Sénat* ».

Les travaux ont été présentés et animés par Philippe BOUTRY, Président de l'Université Paris 1, Panthéon-Sorbonne, Jean-Michel LEMOYNE DE FORGES, Président du Centre d'études comparatives des élections, François MORVAN, Coordonnateur à la formation continue auprès du vice-chancelier des Universités de Paris et Bernard OWEN, secrétaire général du CECE, animateur à Paris I de l'enseignement en vue de l'obtention du diplôme d'université d'administrateur d'élections.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
ALLOCUTIONS D'OUVERTURE	5
● Jean-Pierre SUEUR, <i>Président de la commission des lois du Sénat</i>	5
● Philippe BOUTRY, <i>Président de l'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne</i>	11
TRAVAUX DE LA MATINÉE	15
● Gilles POTARD, <i>EMC Global Services</i> : « <i>Le vote dans les nuages... : cloud computing et vote électronique</i> »	15
● Carine MARCÉ, <i>Directrice associée TNS-SOFRES</i> : « <i>Les sondages électoraux dans un espace numérique sans frontières</i> »	18
● Michel LAFLANDRE, <i>CECE</i> : « <i>Vote électronique, bilan d'étape ou dépôt de bilan ?</i> »	22
● <i>Discussion et échanges avec la salle</i>	27
● Bertrand SIMON, <i>CECE</i> : « <i>Du débat à l'affrontement électoral en ligne : polarisation, radicalisation et rejet</i> »	37
● Bernard MALIGNER, <i>CERSA (CNRS/Paris 2)</i> : « <i>Droit électoral français : des évolutions tous azimuts</i> »	42
● Denis GIRAUX, <i>CERSA (CNRS/Paris 2)</i> : « <i>Une innovation en France : le referendum d'initiative partagée</i> »	45
● Jean BAECHLER, <i>membre de l'Institut (Académie des sciences morales et politiques)</i>	47
TRAVAUX DE L'APRÈS-MIDI	53
● Pierre SCHARFF, <i>ancien sénateur de BELGIQUE</i> : « <i>Habemus Papam... le Conclave, un processus électoral secret</i> »	53
● Pierre-Emmanuel LEVACHER, <i>CECE</i> : « <i>Système combinatoire : tirage au sort, élections</i> »	61
● Bernard OWEN, <i>Secrétaire général du Centre d'études comparatives des élections (CECE)</i> : « <i>Proportional Western Europe – The Failure of Governance</i> »	69
RÉFLEXIONS FINALES	74
● Didier MAUS, <i>Professeur à l'Université Paul Cézanne Aix-Marseille III, Président émérite de l'Association Internationale de droit constitutionnel</i>	74
DOCUMENTS PROJETÉS À L'APPUI DES INTERVENTIONS	79
ANNEXES	119
Addendum : la présélection des candidats	131

PROCESSUS ÉLECTORAL : ACTUALITÉ ET PERSPECTIVES

ALLOCUTIONS D'OUVERTURE

1. Jean-Pierre SUEUR, Président de la commission des lois du Sénat

Mesdames, Messieurs, je vous remercie pour votre présence nombreuse à ce colloque institutionnel du Sénat. Je remercie également toutes les autorités du Sénat, ainsi que les autorités universitaires, académiques et politiques qui ont bien voulu nous rejoindre. Je vous salue au nom de Jean-Pierre Bel, président du Sénat, et au nom de tous mes collègues de la Conférence des Présidents du Sénat qui ont facilité l'organisation du présent colloque et en ont approuvé la tenue à l'unanimité.

Je salue Philippe Boutry, président de l'Université Paris 1, partenaire de ce colloque, ainsi que Bernard Owen et sa sympathique équipe du Centre d'études comparatives des élections. Enfin, je souhaite saluer les membres du CERSA, laboratoire du CNRS, qui ont participé à la préparation de cette journée.

Je remercie tous les universitaires et chercheurs des différents pays européens, de Russie et d'Afrique qui ont bien voulu venir partager cette journée.

Vu notre programme chargé de la matinée, et compte tenu de l'actualité soutenue en matière d'élections et de législation électorale depuis dix-huit mois, je crains de devoir garder la parole un peu plus longtemps que prévu !

En effet, ces deux dernières années, un grand nombre de lois relatives aux élections ont été votées en France : le mode d'élection des représentants des Français de l'étranger au Parlement a été modifié, notamment au Sénat, ainsi que celui des sénateurs ; les scrutins municipaux et départementaux ont eux aussi connu d'importantes modifications.

La procédure du référendum d'initiative partagée, que nous avons inscrite dans la Constitution lors de la révision de 2008, a également été organisée grâce au vote d'une loi organique. Nous avons de surcroît légiféré sur le vote blanc.

Certains considèrent que le pouvoir en place réforme le régime des élections parce qu'il pense en tirer avantage. Ce postulat suscite néanmoins le scepticisme des spécialistes des questions électorales, qu'ils soient historiens ou politistes car, de manière générale, les changements de système profitent rarement à ceux qui les ont initiés.

La montée constante de l'abstention constitue un grand sujet de préoccupation. Pourquoi nos concitoyens se détournent-ils en si grand nombre de ce qui, à mes yeux, représente un devoir absolu ? Pour moi, il est impensable de ne pas aller voter.

Alors qu'un nouveau ministre de l'Éducation nationale vient d'être nommé, je pense que l'accent devrait être mis sur « l'école de l'exigence ». Cette exigence concerne l'apprentissage des règles civiques républicaines, essentiel au « vivre ensemble ».

Je fais fréquemment visiter le Sénat, en proposant aux visiteurs de prendre place dans les tribunes de l'hémicycle. À cette occasion, je constate souvent une ignorance profonde de la Constitution, qu'il s'agisse d'élèves du cours élémentaire, du collège, du lycée, de l'université -à l'exception de quelques étudiants en droit- ou de représentants éminents du Rotary Club, du Lions Club, des Clubs du troisième âge ou de l'association des Amis des musées ... Rares sont les citoyens qui connaissent le processus d'élaboration des lois. Le vote devrait donc être enseigné.

Le mode de scrutin des élections européennes et régionales n'a pas été modifié. En ce qui concerne les élections européennes, le vote avec liste nationale présente à mon sens de réels inconvénients. Force est de constater que ces grandes circonscriptions n'établissent pas de lien de proximité entre le candidat et le citoyen.

Le scrutin municipal, en revanche, a été largement modifié : le scrutin de liste dans les communes de 1 000 à 3 500 habitants a été instauré. Ces élections se sont bien déroulées. Certains souhaitent que ce système soit mis en place à partir de 500 habitants. Ce changement permet la parité et, dans les communes de plus de 1 000 habitants, assure de disposer de conseils municipaux représentatifs de la liste majoritaire et d'autres listes, pas systématiquement d'opposition du reste, car ce dispositif ne repose pas toujours sur des rapports politiques entre majorité et opposition. Il serait intéressant de regarder l'effet de ce changement.

Je suis profondément attaché à une autre évolution : l'inscription sur les bulletins de vote de deux listes -l'une communale, l'autre communautaire- dans les communes de plus de 1 000 habitants.

Tous les citoyens de ces communes ont voté avec un bulletin sur lequel figuraient les candidats de la commune, d'une part, et les candidats de la communauté, d'autre part. Un grand débat a eu lieu sur la manière d'inscrire, sur le bulletin, le vote pour l'intercommunalité. Le ministère de l'Intérieur a proposé d'inscrire les candidats au titre de l'intercommunalité en italique ou en caractères gras, ou bien de les identifier par un astérisque, voire avec un numéro.

Mon collègue Alain Richard et moi-même avons mené bataille contre le ministère de l'Intérieur et nous avons obtenu l'arbitrage favorable du Premier Ministre. Ce dernier a souscrit à notre proposition d'indiquer simplement deux listes sur le bulletin de vote. En effet, cette présentation nous paraissait plus claire. Il s'agissait pour nous d'un pas important : de plus en plus de décisions sont prises par les intercommunalités et les communautés. Or les citoyens se préoccupent peu des communautés qui, pourtant, prélèvent de plus en plus d'impôts et décident d'un nombre croissant de dépenses. Dans certaines agglomérations, les deux-tiers des décisions sont prises par la communauté urbaine, la communauté d'agglomération ou la communauté de communes. Comment peut-il y avoir une montée en puissance de l'intercommunalité sans que cela repose sur un fondement démocratique ? La Révolution française a édicté le principe en vertu duquel l'impôt ne peut être levé que par ceux qui sont élus au suffrage universel direct. A l'heure actuelle, ce principe ne s'applique pas aux intercommunalités.

Face au millefeuille institutionnel, la question de la simplification est récurrente. Au XIX^{ème} siècle, l'organisation institutionnelle de la France reposait sur les départements et les communes. Au XXI^{ème} siècle, elle reposera peut-être sur des communautés et des régions fortes. Le problème réside dans le passage d'un état à un autre, qui devra se faire dans le respect des communes. En effet, l'intercommunalité ne doit pas signifier la fin des communes. C'est, au contraire, une manière pour toutes les communes d'être efficaces en mutualisant les fonctions, mais à condition qu'il n'y ait pas de doublons. Quant aux départements, je ne crois pas qu'il faille les supprimer à l'heure actuelle, en raison de leurs larges prérogatives sociales. Néanmoins, une évolution pourrait s'opérer. Cela mérite réflexion.

La question du suffrage universel direct est, quant à elle, posée. Elle est inévitable dans une ville comme Lyon, l'une des métropoles créées par la dernière loi de décentralisation. À partir du moment où la métropole de Lyon dispose de toutes les prérogatives de l'intercommunalité d'une communauté urbaine, ainsi que de celles du département, les électeurs doivent voter directement pour le Conseil de la métropole, au même titre que pour le Conseil général, qui s'appellera à partir de l'an prochain Conseil départemental.

Il paraît évident que dans les douze métropoles qui seront créées, en y ajoutant les trois que sont Paris, Lyon et Marseille, un scrutin spécifique devra être mis en place. Pour les autres formes d'intercommunalité, telles que les communautés d'agglomération et les communautés urbaines, je considère qu'un système approprié doit être mis en place. Les modalités de ce suffrage pourront, bien entendu, être débattues. Je reste plus réservé sur l'utilité d'un tel système pour les communautés de communes.

En effet, leur fonctionnement est efficace et elles représentent un grand atout pour la France. La loi de 1992 a donné naissance à une révolution tranquille de l'intercommunalité.

Le scrutin départemental qui a été adopté présente deux avantages. Tout d'abord, il respecte les prescriptions du Conseil constitutionnel. J'ai défendu cet avantage auprès des départements dans lesquels ce mode de scrutin a pu être considéré « ruralicide ». Or le Conseil constitutionnel a rendu une décision qui nous enjoint de respecter l'égalité du suffrage ; les écarts entre circonscriptions, comme cela a été le cas pour les législatives, devront être strictement limités à 20 % environ. Cette décision, quelle que soit la couleur politique du gouvernement, oblige à établir des circonscriptions correspondant à une réalité démographique. On ne peut plus accepter des écarts allant de 1 % à 49 %, comme cela était le cas dans le département de l'Hérault où un des cantons comptait 200 habitants et un autre 40 000. Le principe d'égalité doit donc être respecté.

La parité a été inscrite à l'article 1 de la Constitution. Lorsqu'il a été question d'un nouveau mode d'élection des conseillers généraux, l'Assemblée des Départements de France (ADF), qui regroupe les représentants des Conseils généraux, a sollicité une audience auprès du Président de la République pour lui demander de ne pas instaurer la proportionnelle. En effet, dans les régions, la proportionnelle empêche les citoyens de bien identifier leurs conseillers régionaux. Certes, les conseillers régionaux ont la possibilité de se spécialiser sur trois ou quatre cantons et de devenir alors des super-conseillers généraux auxquels les citoyens se réfèrent. Dans le cas contraire, on ne les connaît pas, surtout s'ils sont placés en bas de liste, à moins qu'ils exercent une autre fonction leur assurant une certaine visibilité.

Un système par arrondissements, avec un scrutin à la proportionnelle, aurait pu être imaginé. Les conseillers départementaux auraient conservé un lien avec leur territoire, tout en respectant la parité. C'est pourquoi l'idée de constituer des cantons plus grands, dans lesquels un homme et une femme seraient élus, a été avancée.

Ce type d'organisation permettrait d'obtenir des assemblées départementales paritaires. Dans mon département, le Loiret, un tel dispositif reposerait sur des cantons de 30 000 habitants chacun. De fait, dans un des couloirs de mon conseil général sont exposés tous les portraits des conseillers généraux depuis le début du siècle : ce sont exclusivement des portraits d'hommes... Lorsque Victor Hugo plaidait en faveur du droit de vote des femmes au Sénat, face à une assemblée uniquement masculine, il était considéré comme un poète.

Un jour, une femme est apparue au milieu de cette assemblée, vêtue d'une robe peu voyante. Deux, trois, puis quatre autres, suivirent son exemple. Nous sommes donc en bonne voie pour parvenir à rendre effective la parité entre les hommes et les femmes.

À titre personnel, j'aurais proposé un autre dispositif. L'intercommunalité constitue une tendance montante en France. Il nous faut des régions plus fortes au diapason européen. Mon slogan est le suivant : « Il nous faut des régions fortes pour l'économie et l'emploi ». En Allemagne, par exemple, les Länder ont décidé de prendre des participations dans les entreprises. Ainsi, certains Länder possèdent 20 % des parts de Volkswagen. Ils sont donc dotés d'une réelle capacité d'intervention.

Afin de faire évoluer l'organisation institutionnelle actuelle, j'aurais proposé, à titre personnel, un scrutin départemental sur la base des intercommunalités.

Le Président de la République, dans une intervention devant le Conseil constitutionnel, a feint de comparer le référendum d'initiative partagée, introduit dans la Constitution en 2008, avec le référendum d'initiative populaire. Or il s'agit de deux dispositifs distincts. J'ai eu l'honneur d'être désigné rapporteur de la loi organique. À ce titre, j'oserai comparer le référendum d'initiative partagée au *Canada Dry* : ce dispositif a les apparences d'un référendum d'initiative populaire, mais en réalité la loi organique consacre simplement un type nouveau de proposition de loi. En effet, la loi organique prévoit une proposition de loi susceptible d'être signée à la fois par des députés et des sénateurs, qui doit être adoptée par un cinquième des membres du Parlement et validée par le Conseil constitutionnel. À la suite de quoi, ce texte doit être adopté et signé par un dixième du corps électoral, soit environ 5 millions de signatures, sous le contrôle du Conseil constitutionnel. Ce dernier s'est inquiété de cette nouvelle obligation et a souhaité la création d'une commission spécialisée. Or, la Constitution elle-même lui impose le contrôle de ce dispositif. La création d'une commission spécialisée aurait du reste nécessité l'approbation du Conseil constitutionnel, puisqu'il s'agit de la mise en œuvre d'une loi organique. Il serait alors contraint de déclarer anticonstitutionnelle une telle commission !

Le Conseil constitutionnel craignait, en réalité, que ses neuf membres aient dû contrôler à eux seuls la validité des 5 millions de signatures nécessaires. C'est pourquoi les préfetures et les sous-préfetures ont été mises à leur disposition afin de leur apporter le soutien nécessaire.

Une fois les 5 millions de signatures recueillies, il est stipulé que le Parlement ne doit pas examiner la question dans un délai de six mois.

Or, étant donné que chacune des assemblées se compose de six groupes politiques et que chaque groupe dispose d'un droit de tirage, il est tout à fait possible qu'un groupe inscrive ce sujet à l'ordre du jour et paralyse ainsi la procédure, car en pareil cas de figure, le Président ne peut pas organiser ce référendum. Mais si un cinquième du Parlement a adopté la proposition de loi, que 5 millions de signatures ont été recueillies et contrôlées, et que pendant six mois de session le Parlement n'évoque pas cette question, alors et seulement alors, le Président de la République organise un référendum.

Ce dispositif est donc complexe. Mais il n'est pas totalement bloquant, et il n'est donc pas impossible que cette disposition soit utilisée à l'avenir.

De grands débats ont entouré les discussions sur le vote blanc. Certains souhaitaient qu'il soit compté comme un suffrage exprimé. Nous nous y sommes opposés. La loi votée, qui s'appliquera lors des élections européennes, dispose que deux colonnes distinctes détailleront le nombre de votes blancs et de votes nuls. Il a été suggéré, lors des discussions, de mettre des bulletins blancs à disposition des citoyens. Nous avons rétorqué que cela obligerait la puissance publique à financer une opinion particulière. S'il était décidé que le vote blanc constitue un suffrage exprimé on risquerait d'aller à des scrutins à trois tours ou à tours multiples, aussi avons-nous écarté cette perspective. Finalement, nous avons considéré que le vote blanc était suffisamment pris en compte à partir du moment où on le distinguerait du vote nul.

D'autres sujets pourraient encore être examinés durant cette journée, comme le non cumul des mandats, dont je suis un fervent partisan, mais cela nous entraînerait très loin !

Je vous remercie d'avoir écouté, comme entrée en matière, ces quelques propos et de votre bienveillante attention matinale.

2. Philippe BOUTRY, Président de l'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne

Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs, chers collègues, chers amis, c'est pour moi un très grand honneur de me trouver parmi vous ce matin. Je prends la parole après une allocution très réfléchie et en prise avec l'actualité politique et électorale la plus immédiate du Président Jean-Pierre Sueur. C'est avec une émotion toute particulière que je m'adresse à vous car mon prédécesseur, le professeur Jean-Claude Colliard de l'Université Paris 1 Panthéon Sorbonne, nous a quittés voilà quelques jours.

Il avait présidé ce colloque à plusieurs reprises durant les années précédentes. Ses obsèques se sont déroulées avant-hier à l'église Saint-Etienne-du-Mont. La présence de très nombreux responsables politiques et universitaires marquait bien la double dimension de sa personnalité très exceptionnelle. Le professeur Jean-Claude Colliard a été le directeur de cabinet du Président François Mitterrand, mais également de Laurent Fabius en qualité de président de l'Assemblée nationale. Il a été membre du Conseil constitutionnel, professeur de droit constitutionnel et directeur de l'UFR de Sciences politiques de l'Université Paris I Panthéon-Sorbonne. Cette double dimension est illustrée par la présente journée.

C'est grâce à Jean-Claude Colliard que l'Université Paris 1 s'est vue associée à ce cycle de colloques sur le processus électoral au Sénat et au diplôme d'Université « Administrateur d'élections ». Ce dernier constitue à ma connaissance la seule formation universitaire dans le monde spécialement consacrée aux phénomènes électoraux. Elle est remarquablement dirigée par le professeur Bernard Owen.

En tant qu'historien, je ne peux que me réjouir du programme qui nous réunit aujourd'hui et des lignes de recoupement qu'il propose entre le droit, la science politique, l'histoire, la sociologie. L'histoire des techniques -qui jouent un rôle majeur dans les processus électoraux- sera aussi présente tout au long de cette journée.

Je développerai mon propos en quatre points.

Tout d'abord, la volonté des organisateurs de mettre la réflexion universitaire au service d'une intelligence du passé, d'une connaissance du présent et d'une prospective sur l'avenir constitue le fil directeur de cette journée. Pour l'historien du XIX^{ème} siècle que je suis, les processus électoraux évoquent forcément cette journée mémorable du 23 avril 1848.

Pour la première fois, une assemblée législative a été élue au suffrage universel masculin. Le suffrage universel ainsi institué a permis l'expression de l'opinion d'une part très importante de la population âgée de plus de 21 ans. Parmi cette population, un tiers était analphabète, ce qui n'est pas synonyme d'incapable de réflexion, d'engagement ou de propositions dans le cadre d'une culture qui n'est plus la nôtre. Ce jour-là, l'acte électoral s'était déroulé avec une sorte de sacralité. Un très beau texte de Tocqueville décrit ce scrutin : le vote avait lieu au chef-lieu de canton et des convois de paysans parcouraient avec armes et bagages la campagne, pour aller voter. Il s'agissait d'un processus extrêmement complexe puisqu'il s'agissait d'un scrutin de liste avec possibilité de panachage. Ce scrutin a recueilli un taux de participation de 85 %.

Vous examinerez aussi la manière dont les procédures techniques transforment l'acte électoral et l'influence de la révolution numérique sur le mode de votation et le processus électoral lui-même. Si je rappelais le moment fondateur du 23 avril 1848, c'est pour nous inciter à penser dans la longue durée. Les modalités et le sens du suffrage universel, à travers les procédures techniques, peuvent être modifiés.

Deuxièmement, les organisateurs de cette journée d'étude se sont efforcés de mettre en évidence les fondements mêmes de notre droit et de notre sociologie électorale. J'ai également été frappé par la centralité de la notion de représentation dans les thématiques qui seront abordées. « Représenter » signifie « être présent » en latin. La représentation électorale sera construite selon d'autres modalités par la présence virtuelle.

Il conviendra de se demander qui est présent : s'agit-il du citoyen, du membre d'une communauté ou d'un groupe économique ? Des analogies étroites doivent être mises en évidence entre les techniques juridiques les plus pointues, les problèmes de normes, les problèmes de résolution technique du vote de masse et les problèmes philosophiques et politiques les plus larges.

Troisièmement, l'importance accordée au droit électoral comparé occupe une place centrale dans notre programme. Je considère que cette approche est plus nécessaire que jamais. Je voudrais, encore une fois, rappeler la mémoire de Jean-Claude Colliard. Il a été associé à la commission d'observation des premières élections tunisiennes voilà quelques années, au lendemain du printemps arabe. La réinvention de la démocratie qu'il voyait s'accomplir sous ses yeux l'avait frappé car l'invention du politique était en acte dans un système qui n'était pas encore normé, ni constitutionnel. Il me semble, à ce propos, que l'actualité internationale actuelle constitue un élément indispensable d'une réflexion sur le droit électoral.

Enfin, en tant que spécialiste de l'histoire de la papauté, j'aurais été vivement intéressé d'entendre l'intervention de notre collègue Pierre Scharff. Je ne pourrai, malheureusement, être présent lors de sa présentation sur l'élection pontificale. L'église a été un lieu d'élaboration des processus électoraux, en particulier à travers l'élection des évêques ou des abbés. Le fait de considérer, à l'heure actuelle, le mode d'élection d'un pape constitue un axe de réflexion à très long terme. En effet, il s'agit à la fois d'un archaïsme et, dans le même temps, d'une forme de construction d'un consensus au sein d'une communauté éclairée, dit-on, par l'esprit. Elle incite à réfléchir en profondeur sur la nature même de l'élection. Le terme d'« élection » recouvre, lui-même, deux sens : c'est à la fois une désignation et un choix. Les deux sens confluent parfois, comme c'est le cas pour l'élection pontificale.

Je remercie très vivement le Président Jean-Pierre Sueur, président de la Commission des lois du Sénat, de nous accueillir dans cette prestigieuse maison avec générosité matérielle et intellectuelle, ainsi que Bernard Owen, à l'origine de cette journée et dont le diplôme de renommée internationale, délivré par la formation qu'il dirige, fait autorité dans le domaine du droit électoral et contribue au rayonnement de l'Université Paris I, du CECE et du CERSA.

Je remercie également le professeur Jean-Michel Lemoyne de Forges, président du Centre d'études comparatives des élections, François Morvan, qui a joué un rôle essentiel dans l'organisation de cette journée d'étude, et Farouk Hemici, directeur du centre de formation continue de l'Université Paris I Panthéon-Sorbonne.

Bernard OWEN, Secrétaire général du Centre d'études comparatives des élections (CECE)

Quelques changements sont intervenus dans notre programme. L'intervention de Bertrand Simon sera intervertie avec celle de Jean Baechler. Ce dernier, philosophe et membre de l'Institut, apporte un regard et une ouverture d'esprit bien différents des nôtres, et je sais que certains se sont déplacés spécialement pour entendre son intervention.

Enfin, Olivier Guillemain est retenu pour des raisons indépendantes de sa volonté et ne pourra donc pas présenter son exposé comme prévu.

Jean-Pierre SUEUR, Président de la commission des Lois

J'ai constaté que le programme prévoit une intervention sur les sondages. Je souhaite signaler que le Sénat a adopté, il y a trois ans, une proposition de loi rédigée par Hugues Portelli et moi-même, visant à modifier, adapter et réformer la loi sur les sondages datant de 1977. En effet, cette loi n'est plus adaptée. Nous avons échangé à plusieurs reprises avec les sondeurs, qui ont de nombreuses relations dans le monde politique. Ils ne sont pas toujours ouverts aux remises en cause de certaines pratiques, notamment la publication des marges d'erreur ou celle des redressements et de leurs critères, essentielles pour éviter une lecture erronée des résultats par les citoyens.

Si ce texte a été adopté à l'unanimité par le Sénat, depuis trois ans et demi, il reste en attente à l'Assemblée nationale. Ce long délai ferait un beau sujet d'étude scientifique... Pourtant, je reste convaincu que la loi sur les sondages doit être révisée.



Philippe Boutry, Jean Pierre Sueur et Bernard Owen

TRAVAUX DE LA MATINÉE

Jean-Michel LEMOYNE DE FORGES

Nous commencerons cette journée par une approche technique du processus électoral. Gilles Potard travaille dans une grande société de stockage de données informatiques.

1. Gilles POTARD, EMC Global Services

« *Le vote dans les nuages... : cloud computing et vote électronique* »

Je m'efforcerai de vous présenter ce qu'est l'informatique dans les nuages et le *cloud*, dont nous entendons beaucoup parler à l'heure actuelle. Je vous présenterai les enjeux du *cloud* auxquels les gouvernements et les entreprises sont confrontés.

Dans la grande entreprise américaine où je travaille, nous sommes confrontés à l'évolution du numérique et des services qui l'entourent, aussi bien dans les entités d'État que dans les entités privées.

A l'heure actuelle, la création d'un service de messagerie dans une entreprise ou à domicile nécessite de comprendre et planifier les besoins en fonction des contenus délivrés. Le service de messagerie et son architecture doivent avoir été définis, en fonction des moyens nécessaires (PC, serveurs, réseaux). Enfin, ce type d'infrastructure doit être construit à l'aide de ressources qui permettront ensuite de l'installer et de l'exploiter.

Une fois ces installations effectuées, il reste cependant difficile d'être prédictifs dans l'analyse et l'utilisation des besoins. La gestion des services de messagerie demeure donc complexe.

Le *cloud*, présent actuellement sur le marché, se répartit en trois niveaux : la définition du service, la mise à disposition de ce service par le fournisseur et son utilisation. Aujourd'hui, chacun dispose d'une adresse courriel. En s'adressant aux fournisseurs d'accès français, aucun client ne se demande quelle infrastructure leur permet d'assurer ce service, ni quel type de professionnels exploitent cette infrastructure.

Ce service peut être dédié aux environnements privés ou aux entreprises. Nous effectuons un travail de transition numérique au sein des PME et des PMI. En s'adressant à un fournisseur de services, elles créent leur messagerie. Elles le paient en échange de la prise en charge de ce service par une architecture complexe.

Certains articles de presse font mention de *cloud* privé, hybride ou public. En effet, il est aujourd'hui possible pour une entreprise d'héberger le service souhaité. Une société informatique spécialisée peut ainsi mettre en place un service de messagerie fonctionnant 24h/24h et accessible aux 100 employés d'une entreprise. Concrètement, les installateurs d'une société de ce type viennent poser dans une entreprise une boîte, deux fils et ouvrent une adresse : ces éléments suffisent au fonctionnement du service. Il s'agit alors du *cloud* privé, hébergé au sein d'une entreprise.

Le *cloud* hybride peut être mis en place pour des raisons de sécurité. Afin de sécuriser ses données, une entreprise peut demander à son fournisseur d'implanter une partie de l'architecture dans ses locaux et une autre dans un data center. La partie des données ainsi délocalisée continue d'appartenir à l'entreprise.

Le *cloud* public est utilisé par les petites sociétés d'une cinquantaine de personnes environ, qui ne disposent pas de l'infrastructure nécessaire pour héberger ce service. Ces sociétés souhaitent uniquement bénéficier d'un service. La société spécialisée leur fournit une adresse web qui leur permet de se connecter afin d'accéder à ce service. Lorsqu'un internaute effectue des achats sur Internet, il règle grâce à des services de cartes bancaires de type *cloud*. L'envoi de messages électroniques passe également par ce type de service. Les données du *cloud* public sont hébergées dans des data centers gérés par de grandes compagnies comme Amazon, Google ou Orange et fournissent à tous ce type de services.

Actuellement, le vote des citoyens expatriés fonctionne depuis 2012 grâce à des infrastructures de type nuage. Un code d'accès et un nom d'utilisateur sont fournis à ces citoyens et leur permettent d'accéder à une page Internet pour voter. Il en est de même pour la déclaration d'impôts sur le revenu : la connexion se fait grâce à un identifiant et un mot de passe. La plateforme électronique des impôts met donc un service à disposition des contribuables, ce qui évite d'envoyer des documents par voie postale classique. Peu de personnes cherchent à savoir quelle infrastructure a été mise en place pour réaliser ce service.

Une « Université *cloud* » a été créée. Il s'agit d'un groupe travaillant sur l'enseignement supérieur et la recherche relatifs aux informations informatiques. Depuis octobre 2012, l'Union européenne conduit des actions de promotion des groupes de travail favorisant l'adoption de *clouds*.

Le Service des Achats de l'État (SAE) dispose de services informatiques de l'État. Son président, Hervé Le Dû, mène de nombreux projets et publie des articles pour inciter les acteurs privés et étatiques à s'orienter vers un usage accru du *cloud*.

Par ailleurs, l'association « Transition Numérique Plus » (ATN+), créée sous l'impulsion de Fleur Pellerin, permet de fournir de l'aide aux PME afin de les aider à comprendre et optimiser le *cloud*.

Quatre enjeux sous-tendent la question du vote électronique, tant pour les entreprises que pour l'État.

Tout d'abord, la question de la sécurité de ce type de vote est centrale pour tous les acteurs. Lors des votes des citoyens expatriés en 2012, les risques de piratage ont été pris en compte. En effet, un vote peut être piraté, tout comme une carte bleue. Ainsi, un vote effectué dans un environnement informatique ou numérique doit répondre à des exigences de sécurité élevées au moment du vote et au moment du dépouillement.

La qualité du service proposé constitue le deuxième enjeu du vote électronique. Dès lors qu'un utilisateur potentiel souhaite bénéficier d'un service, il attend que celui-ci soit de qualité et disponible. Une adresse mail ou la lecture de la presse sur un support numérique doivent ainsi être disponibles 24h/24h, d'un accès rapide et les pages doivent se rafraîchir en une cadence élevée. La fourniture d'une infrastructure disponible, accessible et performante le jour d'un vote nécessite une gestion solide en amont afin d'assurer un service de qualité. Il est, en effet, peu envisageable de demander aux électeurs, un jour de vote, de revenir le lendemain car le service est indisponible. Chacun se souvient des problèmes qu'avait rencontrés la SNCF au lancement de sa billetterie électronique, des dysfonctionnements s'étaient produits car le format des machines avait été mal estimé.

Le troisième enjeu est celui des finances. Le déploiement d'un ensemble de services informatiques permettant de voter nécessite des infrastructures, des hommes et des études. Ces moyens techniques devront être mis en place au sein des collectivités.

Le dernier enjeu est celui de la mutation des ressources. Actuellement, la mise en place de services de type *cloud* ou de services de proximité informatiques nécessite des ressources humaines dotées de grandes capacités techniques et de gros moyens techniques.

L'enjeu de la sécurité, selon mon point de vue, représentera le principal défi à l'avenir. Si, à l'heure actuelle, l'identité des électeurs peut être vérifiée avant qu'ils entrent dans l'isoloir, le vote à distance par voie électronique devra offrir la même garantie, faute de quoi on serait confronté à de gros risques de falsification.

Jean-Michel LEMOYNE DE FORGES

Je remercie Gilles Potard de nous avoir présenté quelques éléments techniques de base. Ils nous clarifient les idées sur ce que sont le *cloud* et le *cloud computing* grâce à quelques exemples.

Le principal problème dans le domaine du vote par informatique est celui de la sécurité et de la substitution d'identité. Disposons-nous d'un nombre suffisant d'exemples ou de pratiques montrant que ces problèmes sont en voie de résolution ?

Nous allons maintenant évoquer la question des sondages avec l'exposé de Carine Marcé.

Le Président Sueur a abordé tout à l'heure les sondages et l'évolution éventuelle de la législation dans ce domaine. Les sondages se déroulent eux aussi désormais dans un environnement hautement technologique et plus ou moins virtuel.

2. Carine MARCÉ, Directrice associée TNS-SOFRES

« Les sondages électoraux dans un espace numérique sans frontières »

Les sondages électoraux représentent la partie émergée de l'iceberg des instituts de sondage. L'activité de ces instituts repose pour l'essentiel sur des sondages réalisés pour le compte des grandes entreprises, des opérateurs téléphoniques ou des banques. Les sondages électoraux et les soirées électorales sont pris en charge par des instituts de sondages bien qu'il ne s'agisse pas de sondages mais d'estimations.

Les sondages électoraux sont actuellement réalisés en France à tous les niveaux des collectivités locales. Ainsi, les récentes élections municipales ont fait l'objet de nombreux sondages électoraux. Les élections européennes fin mai donneront elles aussi lieu à la publication d'intentions de vote, au niveau national et au niveau des grandes régions.

Les sondages par Internet pratiqués actuellement nécessitent quelques ajustements. Les sondages des dernières semaines, réalisés dans les municipalités, ont été faits par téléphone. A l'inverse, les sondages relatifs aux élections européennes seront réalisés par Internet, pour la plupart d'entre eux.

Au cours des cinquante dernières années, la production de sondages a connu une accélération rapide. Les sondages ont été introduits à la veille de la Seconde Guerre mondiale aux États-Unis, puis en France. Jusqu'au début des années 1990, les sondages étaient réalisés en face à face : les enquêteurs avaient pour mission d'interroger les personnes à leur domicile. Ces enquêtes de grande qualité soulevaient néanmoins un important problème de coût. En effet, les enquêtes longues, de plus de trente minutes en face à face, permettaient d'amortir les coûts grâce à la longueur des questionnaires. En revanche, les petites enquêtes, notamment celles des sondages électoraux, engendraient des coûts démesurés rapportés au résultat. Des sondages électoraux très courts et en face à face ont été réalisés en 1989. Trente enquêteurs ont été envoyés à Cannes, à cette occasion, pour interviewer 600 personnes à leur domicile. Le déploiement de ce type de méthode s'est soldé par des coûts très élevés.

La généralisation du téléphone mais aussi des enjeux de concurrence ont accéléré la transition vers les sondages par téléphone. La multiplication de ce type de sondages, durant une dizaine d'années, s'est accompagnée de la mise au point d'outils très sophistiqués. Des robots passaient les appels téléphoniques en direct, tandis que les enquêteurs étaient en charge de la partie « interview » proprement dite.

Au début des années 2000, de nombreuses expérimentations de l'outil Internet ont entraîné la mise en place des sondages par Internet. L'institut *Opinion Way* a été créé à ce moment-là. Il a été le premier institut de sondage à souhaiter mettre un terme aux sondages en face à face et à initier les sondages par Internet. Un transfert important des sondages en face à face vers les sondages par Internet s'est alors opéré. Ainsi, à l'heure actuelle, plus de la moitié des enquêtes de la Sofres sont réalisées par Internet. Le reste est constitué d'enquêtes en face à face car leurs questionnaires représentent le meilleur moyen pour recueillir des opinions, et de sondages par téléphone. Ces derniers sont menés dans des univers plus restreints, tels que les sondages électoraux municipaux.

Les sondages par Internet sont plus complexes qu'il n'y paraît. Bien souvent, les sondages par Internet sont présentés comme étant très faciles à réaliser. Une idée assez répandue voudrait que le sondage par Internet corresponde aux types de questions posées au lectorat ou aux téléspectateurs par les quotidiens nationaux ou les grandes chaînes de télévision sur leur site. Les réponses à ces questions sont communiquées le lendemain.

Ce procédé ressemble à un sondage mais en fait, ça n'en est pas un. En effet, les personnes répondant à ces questions sont des lecteurs ou des téléspectateurs d'un médium spécifique. Cette démarche correspond, au mieux, à une consultation puisque seuls ceux qui ont souhaité répondre l'ont fait. En revanche, elle n'assure aucune représentativité.

Une autre idée répandue voudrait que les sondages par Internet soient menés à partir de *pop-ups* sur lesquels les sondés cliquent pour répondre. Cette technique n'a été pratiquée que durant une courte période, au début des années 2000. Elle n'a concerné qu'une minorité de sondés très connectés.

Le sondage par Internet repose sur une gigantesque organisation. L'*access panel* en constitue un élément essentiel : les personnes interviewées par Internet sont recrutées au préalable sur la base d'une conditionnalité très pointue. En effet, si un institut de sondage ne retenait que les internautes qui ont accepté d'être inclus dans son panel, aucun tri ne serait opéré. Or, ce tri est indispensable afin d'éviter de sonder uniquement des personnes très à l'aise avec les nouvelles technologies, au risque de manquer d'autres catégories, comme les seniors. Le sondage ainsi réalisé ne pourra pas être représentatif de la population française. L'enjeu majeur, pour les instituts de sondage, consiste donc à recruter un *access panel* de grande qualité. Celui-ci doit comprendre des utilisateurs journaliers d'Internet et des utilisateurs plus irréguliers. Une composition équilibrée n'est pas simple à atteindre.

Il s'est écoulé dix ans avant que les technologies mises en œuvre grâce à Internet ne soient utilisées pour les sondages électoraux. Les sondages par Internet réalisés pour le compte de grandes entreprises sur les types de bière ou de couches culottes ne nécessitent pas un panel particulièrement représentatif. En effet, la ménagère de moins de cinquante ans en constitue, *a priori*, la cible principale.

Dès lors que la plupart de la population s'est trouvée connectée à Internet, y compris la population des plus de 60 ans, le recours aux sondages par Internet est apparu comme pertinent aux instituts de sondage.

Lors de chaque enquête réalisée, à l'instar de l'enquête sur les intentions de vote que nous réaliserons dans les prochains jours pour le *Nouvel Observateur*, nous envoyons des invitations à 3 000 personnes appartenant à un échantillon représentatif du corps électoral. Les premiers répondants n'en seront pas à eux-seuls représentatifs. Ainsi, une gestion fine est nécessaire aux instituts de sondage pour obtenir un échantillon représentatif du corps électoral.

Le sondage par Internet ne correspond donc pas à l'image du pêcheur lançant ses filets et récupérant sa prise.

Pour l'élection présidentielle de 2012, un certain nombre d'instituts ont procédé à des sondages préélectoraux par Internet, tandis que d'autres, comme TNS Sofres, les ont menés par téléphone. Les moyennes de ces sondages révèlent des écarts de réponses entre ces deux modes. Néanmoins, les résultats obtenus grâce à eux se sont révélés proches des résultats obtenus par le Ministère de l'Intérieur. Les vrais écarts ont concerné les intentions de vote favorables à Jean-Luc Mélenchon. Il a obtenu 11 % au premier tour, tandis que la moyenne web prévoyait 12,8 points et la moyenne téléphone 14,1 points. Madame Marine Le Pen a recueilli 17,9 points des suffrages exprimés lors de l'élection présidentielle. À son sujet, les sondages web et téléphone se sont révélés très proches. Les intentions de vote recueillies par téléphone pour François Hollande ont été plus proches des résultats réellement obtenus que les intentions de vote recueillies par Internet. Enfin, les sondages ont très légèrement surestimé les résultats pouvant être obtenus par François Bayrou : 10,1 points en moyenne « Téléphone » et 10,5 points en moyenne « Web ».

En moyenne, les écarts sont légèrement plus faibles : le cumul des écarts s'élève à 0,76 point, tandis que leur moyenne s'établit à 0,82 point. Les sondages préélectoraux par téléphone et Internet fournissent donc des résultats assez proches des résultats obtenus en réalité. De plus, le sondage par Internet a mieux saisi le mouvement de baisse qu'a subi Jean-Luc Mélenchon en fin de campagne électorale.

Il est donc particulièrement difficile de déterminer le type de sondage le plus efficace. Les avantages du sondage « Web » sont son coût et l'absence d'« effet enquêteur ». Ce dernier se manifeste lorsque des questions politiquement incorrectes sont posées : des différences entre les réponses recueillies par Internet et par téléphone sont constatées. Par exemple, lorsqu'il est demandé aux sondés s'ils estiment que la France accueille trop d'immigrés ou bien s'ils voient en l'Islam une menace, les réponses par téléphone et par Internet sont différentes.

Pour autant, il est difficile de déterminer si les réponses obtenues par Internet sont fiables. En ce sens, il convient de se demander si Internet n'exerce pas un « effet défouloir » sur les sondés qui, se trouvant chez eux ou dans leur bureau, peuvent envoyer le message qu'ils souhaitent. Nous menons actuellement des recherches afin de définir le rôle que joue réellement l'« effet enquêteur » et les conséquences d'une réponse formulée face à un écran d'ordinateur.

L'inconvénient des sondages par Internet, notamment préélectoraux, demeure le manque de sondés connectés de plus de 60 ans. Or, les taux de participation de cette catégorie d'électeurs sont très élevés. On constate donc un décalage entre la participation électorale, progressive avec l'âge, et la présence de nombreux jeunes sur Internet.

De plus, les personnes se rendant sur Internet peuvent se montrer, paradoxalement, techno-distantes. Le problème de l'*access* panel demeure dans la difficulté à recruter des personnes peu adeptes d'Internet. À terme, l'*access* panel devra être représentatif de l'utilisation d'Internet par les sondés, selon qu'ils seront grands, moyens ou petits utilisateurs.

Tout mode de recueil comporte des inconvénients. Les sondages préélectoraux ne permettent pas de déterminer si l'avantage décisif revient aux sondages par Internet ou par téléphone. Dans tous les cas, notre métier doit continuer à réfléchir sur la valeur des sondages par Internet.

Jean-Michel LEMOYNE DE FORGES

Vous avez posé la question de la participation des seniors aux sondages grâce aux nouvelles technologies. Je connais très bien une vieille dame âgée de plus de 100 ans qui utilise un iPhone sans rencontrer de difficultés. Nous devons donc garder espoir, d'autant plus que les jeunes d'aujourd'hui vieilliront à leur tour ! À l'avenir, les problèmes que vous évoquiez seront aplanis, sauf si de nouvelles technologies apparaissent et que, face à elles, la génération actuelle rencontre des difficultés d'adaptation.

Il me semble important de souligner les perspectives d'emploi qu'ouvre l'évolution dans le domaine numérique. Ainsi, le métier d'enquêteur pour les sondages réalisés en face à face est un métier en voie de disparition, tandis que de nouveaux métiers se développent derrière les infrastructures informatiques. Les instituts de sondage sont un domaine où de nouveaux avènements professionnels pourront être imaginés. J'ignore si des formations existent pour ces nouveaux métiers.

3. Michel LAFLANDRE, CECE

<p>« <i>Vote électronique, bilan d'étape ou dépôt de bilan ?</i> »</p>
--

Lors de mon intervention ici même, voilà quelques années, j'affirmais que le vote électronique était un procédé appelé à se développer. Or, force est de constater que le vote électronique ne rencontre que peu de succès en France, et guère plus dans beaucoup d'autres pays. Ce sera une des problématiques de mon exposé.

Le vote par Internet ne constitue pas le seul mode de vote qualifié d'électronique. Le vote sur machine à voter est également un vote électronique.

La possibilité de voter grâce à ces machines existe depuis 1969 en droit positif français. Par ailleurs, les premières machines à voter étaient électriques, mais aujourd'hui elles sont électroniques.

Les machines à voter sont un procédé très ancien : elles ont été testées et mises en service aux États-Unis il y a plus d'un siècle. Dans un certain nombre de pays, les machines à voter sont utilisées comme un mode de vote normal. Dans certains cas, il constitue le seul procédé de vote proposé aux électeurs. Les machines à voter sont ainsi utilisées par de grandes démocraties, telles que l'Inde et le Brésil. J'ai également appris, à la lecture d'un excellent mémoire présenté par un de mes étudiants dans le cadre du diplôme universitaire « Administrateur d'élections », que le Venezuela avait recours à ces machines, et avait même inscrit le principe du vote électronique dans sa Constitution.

Les juristes désignent le vote par Internet comme « le vote électronique à distance », afin de le distinguer du vote sur les machines à voter. La caractéristique du vote par Internet réside dans le fait que ce vote ne se fait plus sur des machines dédiées mais sur un terminal informatique, ordinateur ou Smartphone. Ainsi, il n'existe plus de bureau de vote dédié puisque le vote s'effectue au domicile, au bureau ou depuis n'importe quelle machine connectée au réseau. La transmission du suffrage se fait *via* un réseau non spécifique au vote.

Sur le plan juridique, le vote par Internet ne constitue qu'une version dématérialisée du vote par correspondance, et ne soulève pas de question absolument typique. Hormis les problèmes techniques liés à la sécurité et à l'identification des électeurs, le vote par Internet a tous les avantages mais aussi tous les inconvénients du vote par correspondance.

De nombreux processus électoraux, notamment non politiques, ont aujourd'hui recours au vote électronique. Certaines de ces élections non politiques sont organisées par la puissance publique, sous le contrôle des juridictions : les élections de représentants du personnel, les élections prudhommales, les élections dans la fonction publique, les élections universitaires, les élections d'organismes consulaires –comme les chambres de commerce et d'industrie– qu'il convient de ne pas confondre au plan terminologique avec les nouveaux conseillers consulaires désignés par les Français de l'étranger, ou encore les élections ordinales. Ces différentes élections utilisent, sur la base de dispositions légales et réglementaires, le vote électronique par Internet. Cette utilisation se fait, le plus souvent, en accord avec les partenaires sociaux concernés. Elle ne soulève pas de difficultés majeures.

De nombreuses élections ou consultations privées à grande échelle sont également organisées par voie électronique, qu'il s'agisse de grandes associations, de fédérations sportives ou d'assemblées générales d'actionnaires. Dans ces différents cas de figure, il s'agit soit d'élire un dirigeant -c'est-à-dire d'une élection proprement dite- soit de décider des points soumis à l'approbation des conseils d'administration ou des assemblées générales, procédé se rapprochant davantage du référendum que de l'élection *stricto sensu*. Là encore, le recours au vote électronique ne soulève pas de grandes difficultés.

Le cadre juridique est plus restreint pour les élections politiques. C'est aussi celui qui soulève le plus d'interrogations et d'appréhension.

Selon un schéma classique, j'aborderai d'abord le niveau des normes du droit international. Il s'agit des préconisations formulées par le Conseil de l'Europe, club des démocraties édictant un certain nombre d'orientations concernant tous les modes d'administration et les procédés de la démocratie. Il s'est intéressé très tôt à la question du vote électronique : en 2004, il a formulé une recommandation adoptée par son Conseil des ministres présentant des directives d'emploi aux États voulant mettre en place ce procédé. Ce texte fondateur a été actualisé en 2009 et constitue une référence internationale pour la mise en œuvre du vote électronique, au moyen de machines à voter ou par Internet.

Au niveau national, sur le plan résolutoire, la CNIL s'est saisie de la question et a émis, en 2003, une recommandation sur la sécurité des systèmes de vote électronique. Cette recommandation a été actualisée en 2010. Je voudrais souligner que si la technique est très nouvelle, il n'existe pas, pour autant, de novation conceptuelle dans la proposition de la CNIL. Elle se contente d'indiquer que le vote électronique doit se faire par référence aux normes classiques retenues en matière de vote en général. Le système doit ainsi se conformer à l'ensemble des fondamentaux commandant les opérations électorales : secret du scrutin, caractère personnel, libre et anonyme du vote, sincérité des opérations et possibilité d'un contrôle *a posteriori* fondant, le cas échéant, les contentieux. Ces exigences classiques valent à l'identique pour le vote électronique.

Sur le plan légal, l'article L. 57-1 du code électoral précise les dispositions relatives aux machines à voter. Il en autorise l'utilisation dans les communes de plus de 3 500 habitants fixées par arrêté du préfet de département.

Ce texte a connu trois évolutions successives : le vote par machines à voter a été autorisé en 1969 dans les communes de plus de 30 000 habitants dont la liste devait être déterminée par décret en Conseil d'État ; en 1989, le seuil d'application a été abaissé aux communes de 3 500 habitants ; enfin, en 2004, l'acte décisionnaire a changé ; il ne s'agit plus d'un décret en Conseil d'État mais d'un arrêté préfectoral déterminant les communes pouvant avoir recours à ces machines.

Ces machines doivent répondre à un ensemble de prescriptions réglementaires et techniques. À ce jour, trois fournisseurs de machines à voter ont obtenu un agrément sur la base d'un arrêté ministériel.

Le vote par Internet est également encadré par un ensemble de dispositions légales et réglementaires. La loi du 28 mars 2003 a été adoptée sur proposition de Robert del Picchia, sénateur des Français de l'étranger. Elle constitue un texte précurseur en la matière. Ainsi, le Sénat a joué un rôle moteur dans la réflexion sur le vote électronique.

À côté du vote par correspondance postale, la loi de 2003 autorise le vote électronique pour les Français de l'étranger. L'article 6 de cette loi dispose que les électeurs votent soit dans les bureaux ouverts dans les centres français de vote à l'étranger, soit par correspondance sous pli fermé ou, selon les modalités définies par un décret, par voie électronique ». Jusqu'alors, les Français de l'étranger pouvaient déjà voter par correspondance postale alors que ce type de vote avait été supprimé du code électoral pour tous les autres électeurs.

Ce dispositif a été utilisé à titre expérimental pour l'élection des membres de l'Assemblée des Français de l'étranger, mais il a mal fonctionné. Il a pourtant été étendu récemment à l'élection des députés des Français de l'étranger, mandat nouveau créé lors de la réforme constitutionnelle de 2008. Le Conseil constitutionnel a validé le principe et les opérations électorales par Internet. Il a constaté que les cas d'espèce qui lui avaient été soumis n'avaient pas révélé de dysfonctionnement majeur. Néanmoins, on ne peut considérer que le Conseil ait donné un aval général à ce procédé. En effet, il reste prudent face au vote électronique.

Actuellement, un nombre très limité de communes, 80 environ, utilisent les machines à voter. La liste de ces communes n'est pas communiquée aisément par le ministère de l'Intérieur. De plus, les machines à voter soulèvent des difficultés et des critiques de la part des élus et des électeurs. Enfin, comme l'a rappelé le Conseil constitutionnel, l'utilisation de machines à voter soulève des difficultés d'ordre psychologique -je cite- « *en rompant le lien symbolique entre le citoyen et l'acte électoral* ».

Il est symptomatique de constater que le Conseil, gardien de la légalité et du droit positif, fasse état de difficultés d'ordre psychologique... C'est une question qui mériterait d'être approfondie !

Comment appréhender de manière scientifique ce lien symbolique ? Est-il même sociologiquement établi qu'un tel lien existe ? Le champ d'étude reste ouvert.

Une consultation par Internet sur l'utilisation des machines à voter a été menée : seulement 25 % des électeurs se sont déclarés favorables à ce dispositif. Mais ça n'est qu'une indication tendancielle, qui ne prétend pas avoir la valeur d'un vrai sondage au sens que Carine Marcé vient de nous rappeler !

En définitive, le bilan des machines à voter en France est en demi-teinte et devrait même aller en pâlisant : de moins en moins de communes, parmi celles qui y ont recours, envisagent de conserver ce dispositif et le procédé par Internet demeure marginal.

Un nombre limité d'électeurs, soit 1,7 million de Français de l'étranger, peuvent voter par Internet. En tout état de cause, ce système n'est utilisé que dans un nombre restreint de scrutins : la désignation des onze députés des Français de l'étranger et celle des conseillers consulaires.

Le dispositif a révélé de nombreux dysfonctionnements, liés notamment à sa complexité de mise en œuvre. Sa première utilisation a d'ailleurs été qualifiée d'échec par les autorités du Quai d'Orsay.

De manière générale en France, la plupart des élus restent très circonspects à l'idée du vote par Internet.

Des primaires se sont tenues par voie électronique. Elles ont mis en évidence un certain nombre de difficultés, et n'ont guère convaincu.

En octobre 2012, le Sénat a mis en place une mission d'information qui a été confiée par la Commission des lois au Questeur Alain Anziani et à Antoine Lefèvre. Il s'agit d'une mission d'information pluraliste, socialiste et UMP, dont les conclusions devaient être présentées la semaine passée. Mais en raison du calendrier parlementaire, elles ne seront finalement rendues publiques que dans les prochaines semaines, aussi n'ai-je pas voulu trop anticiper sur les conclusions que nos sénateurs pourraient tirer.

Je suppose néanmoins que ces conclusions ne seront pas très encourageantes¹. Enfin, l'existence de cette mission d'information a conduit à suspendre l'examen d'un texte en cours sur l'extension du vote par Internet aux Français de l'étranger lors des élections européennes.

Alors, bilan d'étape, ou dépôt de bilan ? Je reformulerai la question de la manière suivante : « Vote électronique : est-il urgent d'attendre ? ». Si le ministère de l'Intérieur vante, sur son site Internet, tous les mérites de la démocratie électronique, les procédés de vote électronique pourraient tout aussi bien aggraver la crise de la représentation. Dans le même temps, la poussée de l'abstentionnisme force à imaginer de nouvelles approches. C'est la position parfaitement résumée par le sénateur del Picchia : « *si l'électeur ne va plus aux urnes, l'urne doit aller aux électeurs* ».

Jean-Michel LEMOYNE DE FORGES

Si Michel Laflandre soulève cette question du lien symbolique entre électeurs et vote, c'est bien parce que nous ne faisons pas confiance à la technique et aux procédés de ce type. Si nous tentons de rapprocher son exposé de celui de Carine Marcé, je constate qu'on fait le plus souvent abstraction d'éventuels sondages relatifs aux intentions de vote des Français de l'étranger. Pourtant, 1,7 million d'électeurs -nombre en constante augmentation- sont susceptibles d'influencer fortement le résultat final. Il convient d'en convaincre les électeurs abstentionnistes qui s'en tiennent aux intentions de vote exprimées par les sondages.

4. Discussion et échanges avec la salle

Gilles POTARD

Un vote électronique pose la question de la sécurité de l'identification. Il convient de distinguer deux moments du risque sécuritaire : l'identification et l'attaque. Après réception du code d'identification et du mot de passe, la saisie de ces informations sur Internet n'est soumise à aucun contrôle d'identité.

¹ Le rapport d'information d'Alain Anziani et d'Antoine Lefèvre a été examiné par la commission des lois et publié quelques jours après le colloque (« *Vote électronique : préserver la confiance des électeurs* », rapport d'information n° 445 (2013-2014) du 9 avril 2014. Les auteurs du rapport y adoptent une attitude très réservée. Ce rapport est accessible sur le site internet du Sénat à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/rap/r13-445/r13-4451.pdf> (cf. en annexe la synthèse de ce rapport).

Il en va de même lors de la déclaration fiscale en ligne : l'ordinateur ne peut pas vérifier que les codes saisis l'ont été par le contribuable auquel ces codes appartiennent.

Des contrôles visuels ou d'empreintes digitales seraient envisageables, mais bien plus complexes.

Le deuxième moment crucial est celui de l'attaque, lorsque l'utilisateur se trouve dans un environnement sécurisé. Les propriétaires de PC qui ont déjà été attaqués par un virus ont pu constater visuellement ce moment de l'attaque, et réagir en conséquence : activer leur anti-virus, protéger leur ordinateur et sécuriser leur démarche.

Les affaires liées au scandale de la *National Security Agency* (NSA) ont montré que personne ne peut s'assurer que les données envoyées à travers un réseau, sécurisé ou non, sont totalement protégées. Un vote électronique à distance peut ainsi être influencé ou piraté à tout moment.

La sécurité d'une machine à voter peut être assurée de manière simple. En effet, le vote s'effectue en appuyant sur un écran digital. Le vote à distance, en revanche, est soumis à des seuils de sécurité complexes : identification, sécurité de la donnée sur le poste de travail et sécurité de la donnée lors de la transmission. Des protocoles permettant de sécuriser les données existent à l'heure actuelle mais leur mise en œuvre demeure complexe.

Didier MAUS

L'image qui a été projetée à la fin de la communication de Michel Laflandre était révélatrice. Elle résume parfaitement la problématique du vote électronique, quelles qu'en soient les modalités. Cette famille attablée dont l'un des membres est entouré d'un isolement personnel dans lequel entre un ordinateur illustre explicitement le problème posé par ce type de vote.



Le terme de « secret » est central lorsque l'on mène une réflexion sur le vote électronique. Nous l'avons évoqué en mentionnant la recommandation de la CNIL.

J'ai eu l'occasion d'avoir recours au vote électronique dans un certain nombre d'institutions lorsque j'ai présidé des instances de contrôle d'associations. En règle générale, le vote s'est déroulé sans encombre, sans doute parce qu'il ne s'agissait pas de votes aux enjeux considérables.

La question de l'usurpation de l'identité est également centrale dans ce débat. En effet, nous demeurons démunis face au risque de vol des codes d'accès.

Enfin, le problème du secret du vote, lorsque ce dernier n'est pas exprimé dans un bureau de vote, mérite réflexion. La différence entre une machine à voter et le vote électronique réside dans le choix du lieu de vote. En effet, personne ne doit savoir quel bulletin a été utilisé et sur quelle touche l'électeur a appuyé. Comment est-il possible de garantir ce secret autrement que dans un lieu sous contrôle de l'autorité publique ? Si cette affirmation peut paraître, à certains égards, paradoxale, elle se fonde pourtant sur les mesures de confiance prises afin que l'électeur se trouve isolé. Un isoloir se compose de quatre faces et n'autorise que les actions devant être faites pour voter : entrer, fermer le rideau, choisir son bulletin et ressortir. Je ne connais aucun système de vote à distance garantissant le secret du vote tel qu'il est exprimé dans un isoloir. Il me semble qu'un tel dispositif ne pourra être créé.

Nous nous trouvons au lendemain d'une période électorale. En tant qu' élu local depuis quarante ans, je connais particulièrement bien les bureaux de vote. J'ai vu encore récemment des électeurs, et pas uniquement des seniors, se découvrir devant l'urne. On ne se découvre pas devant un ordinateur !

De la salle

Lors des missions d'observation électorale, comment les observateurs internationaux peuvent-ils s'assurer que le secret du vote est respecté si les électeurs votent sur des machines ? Comment ces observateurs peuvent-ils mener à bien leur mission dans ces conditions ?

Bernard OWEN

Il m'arrive de douter de certains résultats d'observation internationale. Pourtant, les conférences de presse qui suivent une élection et les rapports préliminaires ont une importance politique considérable.

J'ai observé en Ukraine les élections qui se sont déroulées avant les événements d'Euromaïdan. Le système des sondages à la sortie des urnes mis en place par ce pays est très bon. Avec cette technique, il n'y a plus besoin de porter d'appréciation sur un vote, classique ou électronique. Selon ces sondages « sortie des urnes », trois compagnies de sondages ukrainiennes et une compagnie internationale ont obtenu des résultats semblables, avec un écart de 2 %. Ce système n'est cependant pas le seul valable dans d'autres pays comme la France, où les instituts de sondage utilisent d'autres méthodes.

L'attitude européenne négative vis-à-vis des dernières élections ukrainiennes ne me semble pas justifiée car les sondages réalisés à la sortie des urnes en valident les résultats. Si des fraudes mineures ont pu être constatées, je crois que peu d'élections en sont exemptes.

Jean-Michel LEMOYNE DE FORGES

Vous évoquez l'utilisation des sondages pour faciliter l'observation internationale et ainsi confirmer le bon déroulement des élections. Mais, dans le cas de l'Ukraine, il s'agissait de scrutins manuels. La question posée concernait la place des observateurs internationaux face aux techniques de vote par machines électroniques ou par correspondance.

Bernard OWEN

En Amérique du Sud, le vote par machines à voter est pratiqué depuis 1962. J'ai pu observer des élections sur ce sous-continent en 1990 et 1991. Qu'il s'agisse du vote classique ou du vote électronique, je me demande si l'observation internationale ne devrait pas être repensée et être remplacée par des sondages à la sortie des urnes, notamment dans les cas délicats comme celui de l'Ukraine.

Michel LAFLANDRE

La possibilité effective, pour les observateurs électoraux, de s'assurer de l'intégrité des dispositifs de vote électronique et de la sincérité du scrutin en pareil cas ne représente pas une question très différente de la possibilité de s'assurer de l'authenticité d'un processus électoral en général.

La CNIL et le Conseil de l'Europe ont publié des recommandations prévoyant que les dispositifs de vote électronique permettent la surveillance effective du vote, ainsi qu'un contrôle *a posteriori* par le juge de l'élection, qui n'assiste pas personnellement au scrutin. Cela n'entrave pas sa capacité de jugement, basée sur des éléments de fait qui lui sont rapportés et qu'il compare à des éléments de droit.

En matière de vote électronique, le dispositif est examiné par les experts. S'ils lui donnent leur agrément et le reconnaissent comme fiable, il n'existe pas de raison de mettre en doute les résultats issus de ce dispositif. Néanmoins, une machine même parfaitement fiable peut être utilisée de manière frauduleuse, de même que le vote exprimé par bulletin.

J'ai observé les élections au Kazakhstan. Durant l'une de mes missions, je m'étais spécialement intéressé à la mise en place du vote sur les machines à voter. Ces machines avaient été installées dans environ 15 % des bureaux de vote. Après les élections, les observateurs ayant suivi le scrutin dans ce type de bureaux et ceux ayant effectué leur mission dans des bureaux de vote classiques ont comparé leurs observations. Les constats ont été à peu près les mêmes. Les électeurs, qu'il s'agisse ou non de personnes âgées, n'ont pas rencontré de difficultés particulières d'utilisation des machines. Toutefois, certains électeurs demandaient à être accompagnés dans l'isoloir afin de bénéficier d'explications supplémentaires sur l'utilisation des machines.

J'ajoute que le secret du vote n'est pas entendu dans tous les pays avec la même automaticité et la même rigidité qu'en France.

Quoi qu'il en soit, la question posée n'est donc pas spécifique au vote électronique.

De la salle

Carine Marcé, vous n'avez pas fait d'allusion aux sondages délibératifs. Plus complexe, ce type de sondage s'efforce de prendre en compte le degré d'information des sondés ; il est plus intéressant car les sondés ne sont pas interrogés sans avoir été informés sur le sujet au préalable.

Dès l'instant où la question posée est complexe, l'information des sondés apparaît nécessaire. Ce principe est appliqué dans les jurys d'assises, où les jurés sont informés avant de rendre leur verdict. Des tentatives ont-elles été menées pour faire appliquer les méthodes permises par les nouvelles technologies aux sondages délibératifs ?

Carine MARCÉ

En ce qui concerne les sondages préélectoraux, nous considérons que les Français sont suffisamment informés au préalable et qu'il n'est pas nécessaire d'effectuer un sondage délibératif. Le seul sondage délibératif auquel j'ai participé a été organisé par la Commission européenne. Des personnes avaient été interviewées en amont puis recrutées. Elles se sont rendues à Bruxelles où elles ont assisté à un certain nombre d'exposés, avant d'être interrogées à l'issue de ces présentations. Nous avons alors pu constater des différences entre leurs premières réponses et les réponses données après information.

Le sondage délibératif se différencie du sondage habituel car il s'agit de comprendre la formation des opinions. Les sondeurs cherchent à déterminer le moment où s'opère le changement d'avis entre l'opinion brute avant information et l'opinion après information.

Les instituts de sondage considèrent comme absurde l'information préalable des sondés avant un sondage préélectoral puisque chaque vote a le même poids. Des sondages préélectoraux réalisés sur le mode délibératif fourniraient des informations aux sondés mais n'apprendraient que peu de choses aux sondeurs sur les intentions de vote des Français.

François MORVAN

Il a beaucoup été question du ministère de l'Intérieur mais bien peu du ministère de la Défense. Or, les questions électorales constituent un enjeu géopolitique et géostratégique, tandis que les technologies ne sont maîtrisées que par quelques États. Les systèmes d'information même sécurisés peuvent faire l'objet de manœuvres de pénétration par des puissances étrangères comme nous l'apprennent de récentes affaires fortement médiatisées.

Il me semble que l'effet de rupture produit par le vote électronique à distance a été sous-estimé, compte tenu des risques encourus.

Nous devons faire face à des systèmes pouvant être menacés par des outils technologiques extrêmement performants, qui dépassent les technologies usuelles que nous connaissons. Une question de défense nationale sous-tend la question du vote électronique.

Si le vote est atteint *in foro interno*, il ne faut pas le confondre avec le *in foro internaute* !

Michel LAFLANDRE

Le secret du vote et sa sécurité doivent faire l'objet d'une très grande vigilance. Cette réflexion bénéficiera d'un nouvel éclairage si un système de titre universel d'identité doit être mis en œuvre. En effet, le vote électronique nécessite d'utiliser des identifiants et des codes qui, dans leur version actuelle, semblent encore fragiles.

Dans d'autres domaines, pour le passeport biométrique ou la carte Vitale, par exemple, l'identification est beaucoup plus robuste. Il s'agira, à l'avenir, de pouvoir avoir la certitude que le détenteur d'un élément d'identification électronique est bien la personne qu'il prétend être.

C'est d'ailleurs un sujet de mémoire que j'ai proposé cette année à l'un de mes étudiants. Un grand nombre de travaux intéressants ont déjà été réalisés au sein des assemblées parlementaires, dans les entreprises spécialisées ou dans les universités.

Lorsqu'existera une carte garantissant que son porteur et utilisateur, disposant des codes d'identification, est bien la personne dont le nom apparaît sur la carte, la question de la sécurité de l'identification des électeurs aura fait un pas considérable.

Gilles POTARD

Les hackers disposent aujourd'hui de beaucoup plus de facilités pour pénétrer les systèmes de défense, qu'il s'agisse de systèmes nationaux ou privés. Les dernières études montrent que la protection des données et leur sécurité dans les entreprises constituent le troisième sujet de préoccupation de tous les services et directions informatiques.

Le problème principal, pour les constructeurs, les clients ou les fournisseurs de solutions, réside dans le fait que les pirates peuvent avoir accès aux données au moyen des Smartphones, des tablettes, des bornes d'identification ou des ordinateurs. Auparavant, cet accès n'était possible qu'au moyen d'un PC connecté à un modem. Pour défendre l'environnement informatique et parvenir à assurer un niveau de sécurité élevé, ces différentes voies d'accès doivent être verrouillées. Les pirates informatiques débordent d'imagination pour déverrouiller un à un ces différents accès et collecter des éléments d'information auprès de sources diverses.

Par exemple, les cookies déposés sur les PC lors d'une connexion permettent aux annonceurs d'afficher des publicités en adéquation avec les goûts de l'utilisateur. Les pirates pénètrent donc dans l'environnement privé des utilisateurs afin de recueillir de l'information. Si l'information utilisée par les annonceurs est ouverte, celle délivrée par un vote est secrète et relève du domaine privé.

Les attaques représentent un réel frein pour le développement du vote électronique à distance. Il existe différents types d'attaques : les attaques fonctionnant par à-coups et les attaques massives. L'une des difficultés principales des fournisseurs, des entreprises et des systèmes d'État consiste à corréliser toutes les attaques. Il s'agit de déterminer à quel moment arrivent les attaques et à quelle fréquence elles se produisent.

De la salle

Ces questions de sécurité posent une interrogation légitime. Actuellement, les informaticiens, au niveau international, semblent s'accorder à dire qu'il est difficile de garantir la sécurité d'un système de vote par Internet lorsque l'enjeu est important.

J'ignore si le vote est un rituel républicain et si une relation particulière existe entre le corps électoral et le geste électoral. Néanmoins, il convient de tenir compte de la résistance de l'électorat. En effet, un bon processus électoral est un processus dans lequel les électeurs ont confiance. À titre d'exemple, il nous suffit d'imaginer notre propre réaction s'il nous avait fallu voter par Internet en 2012.

La réduction des coûts a été présentée comme un argument en faveur du vote par Internet, comme il l'a été pour les sondages par Internet. Ce raisonnement a-t-il tenu compte de la maintenance nécessaire pour l'entretien d'outils informatiques, des machines et de leur sécurisation ? Cette question peut également être posée au sujet de la maintenance d'un *access panel* de qualité, qui a un coût très élevé.

Jean-Michel LEMOYNE DE FORGES

Le métier de hacker a de beaux jours devant lui !

Michel LAFLANDRE

Les maires des communes qui utilisent des machines à voter rappellent qu'elles leur avaient été présentées comme un moyen de réduire leurs coûts en période électorale. En réalité, l'acquisition de ces machines, mais surtout la nécessité de les remplacer fréquemment, puisqu'elles sont rapidement frappées d'obsolescence, coûtent très cher.

La présidente du Conseil constitutionnel brésilien s'était rendue à Issy-les-Moulineaux voilà quelques années afin de nous présenter les machines à voter utilisées dans son pays. Or, après un certain temps, le Brésil a dû changer entièrement son parc de machines car elles avaient vieilli. En effet, le qualificatif « électronique » induit implicitement la nécessité d'un aspect moderne, ce qui entraîne des coûts supplémentaires pour un usage somme toute peu fréquent.

Une urne transparente, à l'inverse, est peu sensible au vieillissement ! Elle est amortie sur la durée et reste plus économique.

Gilles POTARD

L'un des avantages du vote électronique à distance réside dans la mutualisation des besoins.

La mise en place de services destinés à un environnement particulier nécessite une standardisation des infrastructures. Cette standardisation permet de réutiliser des infrastructures prévues pour un vote au bénéfice d'un autre service. Ce système est intéressant pour réaliser des gains en termes de coûts.

De la salle

En 1969, la création des machines à voter a été justifiée par la lutte contre la fraude électorale. Les communes équipées de machines à voter sont-elles encore à ce jour des communes suspectées de fraude ?

Le coût des machines à voter a-t-il fait l'objet d'une étude ? L'État rembourse-t-il les urnes ?

Enfin, lors de la dernière modification de la loi sur l'élection des conseils municipaux, le Gouvernement n'a pas modifié l'article 57-1 du code électoral, si bien qu'il y subsiste le seuil de 3 500 habitants pour la mise en place des machines à voter alors que ce seuil n'a plus de réelle pertinence au regard du nouveau régime électoral des communes.

Michel LAFLANDRE

Plusieurs sénateurs de la commission des Lois sont parmi nous ce matin, je pense que votre remarque sur les seuils retiendra leur attention. Pour ce qui est des machines à voter comme moyen de prévenir la fraude électorale, je citerai l'exemple du Brésil, où elles sont vues comme le seul moyen de garantir un processus électoral fiable. Elles ont permis de redonner confiance aux électeurs dans les élections.

Je ne dispose pas d'éléments d'enquête récapitulatifs sur les coûts. Un mémoire très intéressant a été présenté par un étudiant de l'EHESS en 2011 : je crois me rappeler qu'il aborde cette question¹.

L'Association des Maires de France doit également avoir des données sur ce sujet.

¹ « *La controverse des machines à voter en France* », mémoire de Master 2 présenté par Chantal Enguehard, sous la direction de Amy Dahan, directrice de recherches au CNRS - École des Hautes Études en Sciences sociales, Centre Alexandre Koyré. L'auteur consacre en effet d'importants développements à la question des coûts liés à l'utilisation des machines à voter. Le rapport d'information d'Alain Anziani et Antoine Lefèvre (op.cit.) apporte des précisions très intéressantes sur le coût des machines à voter, soulignant à ce propos que l'État, qui devait le supporter, n'a pas participé comme prévu à leur financement, ainsi laissé presque en totalité à la charge des communes.

5. Bertrand SIMON, CECE

*« Du débat à l'affrontement électoral en ligne :
polarisation, radicalisation et rejet »*

L'un des pères fondateurs d'Internet déclarait qu'il avait à l'origine créé la toile non pas en tant que gadget technologique mais en tant qu'outil social devant permettre de travailler, de collaborer, d'échanger et de décider ensemble. Si les pères fondateurs d'Internet ont eux-mêmes anticipé la portée sociale de cet outil, c'est grâce au poids des théories de l'intelligence collective durant les années 1979 et 1980, en vogue dans les milieux scientifiques, mathématiques et informatiques. L'intelligence collective y était vue comme un moyen d'améliorer la connaissance globale, la coopération et la coordination entre les individus.

Il n'est donc pas étonnant que durant les années 1990, dans les États occidentaux traversés par une crise de la démocratie représentative et face à l'émergence de théories cherchant à promouvoir une démocratie plus participative, Internet ait été perçu comme un facteur majeur de modifications et d'amélioration des rapports politiques et sociaux. On y voyait un remède miracle à la désaffection du politique par les citoyens occidentaux.

Je me souviens qu'à la fin des années 1990, de nombreux colloques aux titres pompeux étaient organisés : « Internet, la nouvelle agora ? », « Internet est-il un nouveau forum démocratique ? » ou encore « Internet, nouvelle frontière de la démocratie ? »...

Vingt ans plus tard, il est difficile de faire le point sur Internet. La démocratie peut-elle progresser grâce à cet outil ?

À l'époque, les promoteurs d'Internet ne voyaient aucun problème pouvant découler de l'utilisation d'Internet. À leurs yeux, il suffisait seulement de connecter les citoyens. Le seul obstacle était celui de la fracture numérique : sous cette réserve, le fait de connecter tous les citoyens ensemble devait leur permettre de délibérer. Le rêve d'un espace public habermassien accessible dans le monde entier, ouvert à tous sans interdictions, et uniquement composé de citoyens collaborant ensemble soutenait cette approche. Internet devait leur permettre de s'intéresser à la politique et d'y trouver la solution des problèmes. Vingt ans plus tard, peut-on considérer qu'une cyberdémocratie s'est mise en place ? Les usages politiques d'Internet nous ont-ils conduits vers un espace public délibératif ? Doit-on, au contraire, considérer que la configuration est plus compétitive que prévu ?

Dès lors qu'il a été envisagé de créer un outil de communication délibérative, la question du débat sur Internet est devenue centrale. A l'heure actuelle, peut-on considérer que nous assistons à des débats ou bien à des controverses ?

Tout d'abord, comme de nombreux auteurs ont tenté de le démontrer, il semblerait qu'Internet ait permis des avancées d'un certain nombre de libertés démocratiques ou, du moins, leur renforcement. Au premier rang de celles-ci, la liberté d'accès à l'information figure en bonne place.

La liberté d'expression a également été accrue grâce à Internet. En droit, dès lors qu'un individu dispose d'une connexion, il a la possibilité de s'exprimer, de produire de l'information et de participer à un débat politique. Enfin, les possibilités de collaboration et de coopération ont été élargies grâce à Internet. De ce point de vue, depuis 2001, et si l'on inclut les SMS dans la dynamique des nouveaux médias, nous pouvons considérer qu'Internet a rempli son office.

De belles mobilisations ont eu lieu, par exemple en 2001 aux Philippines, en 2004 en Ukraine, en 2006 en Biélorussie, en 2007 en Iran, en 2009 en Moldavie et en Thaïlande et à la fin de 2010 et au début de 2011 dans le monde arabe. Dans tous ces cas, même si les questions politiques et électorales ne sont pas nées uniquement de l'utilisation d'Internet, on ne peut pas contester que celui-ci ait joué un rôle notable pour permettre aux individus de se structurer en groupes, de s'organiser, de faire passer des mots d'ordre et d'appeler à des manifestations. Les libertés fondamentales ont donc pu être exercées grâce à Internet.

Dans des régimes ultra-autoritaires contrôlant Internet, la censure aurait pu être un obstacle à la participation. En réalité, les Internautes ont trop pris l'habitude d'échanger des contenus sur Internet, souvent très anodins comme des photos de leurs chiens et de leurs chats ou des vidéos sympathiques. Par exemple, les Chinois ont pris l'habitude de communiquer et d'échanger. Lorsqu'ils ont éprouvé le besoin de contester les autorités politiques, comme au lendemain du tremblement de terre au Sichuan, les Chinois n'ont pas hésité à le faire. La capacité de collaboration et de coordination d'une action collective est donc réelle grâce à Internet.

L'information est au cœur d'une fracture générationnelle. Une étude a défini des niveaux d'usage et d'implication dans les usages numériques. Lors des campagnes électorales, un niveau faible, un niveau moyen et un niveau élevé ont été définis pour caractériser ce type d'implication. Ces niveaux correspondent au nombre d'activités numériques d'engagement à l'occasion d'une campagne électorale.

Les activités prises en compte sont diverses : il s'agit de la lecture d'articles relatifs à la campagne électorale publiés sur Internet, de visites des blogs des candidats, de la réception ou de l'envoi de courriels et de la participation aux forums de discussion.

Les utilisateurs les plus impliqués d'Internet lors des périodes électorales sont les jeunes : 65 % d'entre eux entretiennent une activité moyenne ou forte. Il semblerait que la participation et l'implication des jeunes durant ces périodes puissent avoir été renforcées par Internet. En revanche, les plus de 60 ans et les 45-60 ans sont très faiblement impliqués dans une activité sur Internet relative en rapport avec les élections.

Ensuite, l'information politique est extrêmement abondante sur Internet. Néanmoins, il convient de s'interroger sur l'intérêt qu'elle présente pour les internautes. Il apparaît que l'actualité politique ne suscite qu'un faible intérêt de leur part. Une étude très récente d'Ipsos, qui a mis en place un dispositif permettant de surveiller et de collecter l'ensemble des messages publics émis par les internautes à l'occasion des élections municipales, révèle qu'entre le mois de février 2014 et le 1^{er} tour, 60 milliards de messages ont été échangés par les Français. 200 000, soit 0,003 %, ont concerné les élections municipales.

La majorité de ces messages concerne la personnalité des candidats, leur vie privée, voire leur physique. La politique ne paraît pas intéresser considérablement nos concitoyens. La même étude a montré qu'un seul *prime time* de l'émission « *The Voice* », sur TF1, a recueilli 2,5 fois plus de messages que les élections municipales durant la totalité de la période.

Le problème réside dans le fait que l'individu est confronté à une surabondance d'information. Il doit donc adopter des stratégies de sélection de contenu et définir des critères de sélection. Il est amené à se demander s'il doit sélectionner l'information en fonction des sources ou bien en fonction des thèmes.

Ce sont les deux principaux modèles observés. La sélection selon les sources signifie que l'internaute recherche celles qui lui plaisent et renforcent son opinion initiale. Les internautes avec une sensibilité de droite consulteront ainsi *lefigaro.fr*, *atlantico.fr* et *l'Opinion*. Les internautes avec une sensibilité de gauche se rendront plutôt sur le site de *Médiapart*.

La sélection par les sources aboutit à une forme de fragmentation car personne ne consulte les mêmes sources. On assiste donc à la disparition d'un référentiel commun de l'information politique. Chacun dispose d'une information très orientée, ce qui n'est pas gênant puisque la démocratie repose sur la liberté d'expression des opinions et sur le pluralisme.

Les thèmes représentent un autre critère de sélectivité. Par exemple, un internaute intéressé par les questions environnementales sélectionnera des sources d'information diverses lui permettant de disposer du maximum d'informations possible sur ces questions. Ce citoyen devient expert d'une question mais n'est plus un citoyen pluraliste. Or, dans *La Politique* et dans *L'Éthique à Nicomaque*, Aristote insistait sur la nécessité, pour le citoyen, de toucher à tout car aucun domaine des affaires publiques et de la cité ne devait lui échapper.

Par ailleurs, l'internaute est inscrit dans un réseau d'information. La plupart des contenus informationnels et politiques qu'il consomme lui parviennent de l'extérieur. Il serait possible de considérer que cette information extérieure lui est bénéfique puisqu'elle lui permet de ne pas rester tributaire de ses seuls modes de sélection. On pourrait ainsi imaginer que ses amis lui fournissent des contenus différents qui offrent une ouverture sur d'autres domaines que celui auquel l'internaute s'intéresse spécifiquement. Cela aurait pu se vérifier si les réseaux étaient moins homogènes. En fait, les réseaux sociaux sont composés de personnes que nous connaissons physiquement et dont nous connaissons les opinions politiques.

Aristote, reprenant Empédocle et la sagesse populaire grecque, affirmait que la loi de composition de nos réseaux sociaux est régie par l'homophilie. Chacun préfère les individus qui lui ressemblent. Ainsi, nous sommes exposés à des contenus provenant de nos amis et de nos relations, qui renforcent notre propre position politique.

Lorsque des débats se tiennent à l'occasion des élections ou sur de grandes questions de société, un réflexe de spirale du silence se développe sur Internet. Un internaute aura tendance à se censurer de peur d'être mis au ban de sa communauté d'amis dès lors qu'il jugera que sa position est déviante par rapport à celle de la communauté. Les internautes qui ne souhaitent pas s'enfermer dans cette spirale du silence procèdent donc à un tri de leurs contacts à l'occasion de confrontations électorales.

La consommation d'information renforce l'exposition sélective.

La structuration des réseaux s'élabore à partir de regroupements de personnes basés sur leurs interactions. À ce propos, l'INA a analysé les interactions entre journalistes sur *Twitter*. Plusieurs vecteurs d'homophilie ont été dégagés au sein de la communauté des journalistes sur la base de cette étude. En effet, les journalistes se citent mutuellement, conformément à un prisme géographique défini. Ils privilégient les citations de confrères spécialisés dans les mêmes sujets qu'eux-mêmes.

Les interactions d'Anne Hidalgo et de Nathalie Kosciusko-Morizet sur leurs comptes Facebook de campagne ne révèlent pratiquement que des échanges avec des membres de leur famille politique.

La visualisation de l'homophilie permet de constater que tout groupe concentré sur lui-même finit par devenir un pôle. Des schémas de répulsion et d'attraction se mettent en place. La polarisation débouche sur la constitution d'un entre soi politique aboutissant, parce qu'il s'agit d'une compétition électorale, à un affrontement direct avec un adversaire perçu comme un ennemi. Ce processus entraîne une radicalisation réelle de la campagne.

Le laboratoire de recherche sur le langage de l'Université du Texas a analysé les *tweets* émis durant la période électorale en 2012. Ces *tweets* ont été considérés en fonction des sentiments exprimés à l'égard de l'un des deux candidats à la présidence. Le dégoût et la colère se sont révélés être les deux sentiments dominants. La surprise et la joie ne sont que faiblement présentes. Elles apparaissent au moment de l'élection et de la victoire.

Les débats électoraux deviennent une lutte intense empêchant la tenue de débats délibératifs au sens habermassien. La recherche d'un consensus, d'un échange ou l'effort de mise en place d'un système de résolution des problèmes du pays ne sont pas l'objet des débats sur le web. Ces débats sont avant tout des controverses dans lesquelles les internautes s'affrontent de plus en plus violemment.

Cette forme de débat est, bien entendu, liée à la forme de nos institutions. En effet, les élections sont avant tout une compétition électorale dans laquelle des camps cherchent à gagner et s'organisent à cette fin.

Certaines « formes institutionnelles », comme le type de scrutin, les habitudes ou le système des partis tendent à façonner la carte de ces affrontements sur le web. De cette manière, un système bipartite entraîne une bipolarisation des débats, tandis qu'un système multipartite favorise une multiplicité de débats.

6. Bernard MALIGNER, CERSA (CNRS/Paris 2)

« *Droit électoral français : des évolutions tous azimuts* »

En introduction de mon exposé, j'aurais été tenté d'évoquer l'avis rendu par la section du contentieux du Conseil d'État le 31 octobre 2013 relatif à la question des comptes de campagne imputés aux primaires... mais le temps de parole m'étant compté, j'en viendrai directement aux réformes récentes du droit électoral écrit, l'œuvre législative accomplie entre le 17 mai 2013 et le 21 février 2014 ayant été considérable. J'ai pu dégager cinq grandes catégories de lois.

La première concerne l'élection des conseillers départementaux, municipaux et des délégués communautaires, et date du 17 mai 2013.

Désormais, ces conseillers doivent être élus en respectant le principe de parité. Les élections municipales vont donc favoriser l'accession d'un plus grand nombre de femmes aux conseils municipaux. Jusqu'à présent, elles ne représentaient que 33 % des effectifs de ces conseils.

Le législateur, à l'initiative du gouvernement, a modifié le régime juridique antérieur en abaissant de 3 500 à 1 000 habitants le seuil de population des communes où l'élection organisée au scrutin de liste majoritaire doit obéir au principe de parité. Il s'agit d'une innovation essentielle : 16 000 conseillères municipales viennent d'entrer dans les assemblées communales à la suite des dernières élections municipales.

L'élection des délégués communautaires va également obéir au principe de parité. Pour la première fois, ces conseillers sont élus au suffrage universel direct en même temps que les conseillers municipaux, en respectant la parité sur la base d'un système dit de fléchage alternatif encadré. En deçà du seuil de 1 000 habitants, l'obligation de parité ne s'applique pas.

La réforme des Conseils généraux, rebaptisés Conseils départementaux, prend également en compte le principe de parité. Les conseillers généraux deviennent des conseillers départementaux, et la parité doit être appliquée mais en respectant la règle de non-modification du nombre total des élus. Comme il existe 4 000 conseillers généraux actuellement, la mise en œuvre du principe de parité passe par la création d'un binôme composé d'une femme et d'un homme au sein de cantons dont le nombre total est divisé par deux, soit 2 000 cantons environ. Cette réforme sera applicable dès l'an prochain pour les élections des nouveaux conseils départementaux.

La question qui en découle est donc de savoir comment seront redessinés les cantons ! Une des dernières mesures prises par Manuel Valls en tant que ministre de l'Intérieur a été de procéder au redécoupage des cantons. La nouvelle carte cantonale n'a pas suscité la satisfaction de tous, à l'exemple de Mme Bernadette Chirac qui a vu disparaître son canton...

La loi du 5 août 2013, passée quant à elle totalement inaperçue, fixe le nombre et la répartition des sièges au Conseil de Paris. À la suite d'une censure du Conseil constitutionnel, le législateur, qui n'avait pas respecté l'équilibre démographique entre les arrondissements, a dû revenir sur ce sujet et a donc réformé son texte pour le rendre conforme à la Constitution.

Les lois organique et ordinaire du 11 octobre 2013 relatives à la transparence de la vie publique font suite à l'affaire Cahuzac. Ces lois définissent la notion de conflit d'intérêt, créent une Haute autorité pour la transparence de la vie publique en lui confiant des pouvoirs de contrôle considérables, et posent un certain nombre de règles du droit électoral intégrées dans les dispositions relatives aux inéligibilités du code électoral.

Désormais, les personnes soumises à une obligation de déclaration de patrimoine ou d'activité et qui n'auraient pas satisfait à cette obligation légale, peuvent être poursuivies devant le juge pénal, habilité à prononcer des peines complémentaires d'inéligibilité pouvant atteindre dix ans, sous préjudice d'une peine d'amende de 45 000 euros et de trois ans d'emprisonnement.

Les lois organique et ordinaire du 14 février 2014 interdisent le cumul des fonctions exécutives locales avec le mandat de député, de sénateur ou de représentant de la France au Parlement européen. Cet engagement du candidat François Hollande a rencontré quelques difficultés à être voté au Sénat car l'ancien président du groupe socialiste, François Rebsamen, aujourd'hui ministre, avait exprimé le souhait que cette réforme ne s'applique pas aux sénateurs. Il n'a pas obtenu satisfaction puisque pour ce qui les concerne, le texte entrera en vigueur lors du prochain renouvellement du Sénat. De même, elle sera applicable aux députés lors du prochain renouvellement de l'Assemblée nationale.

Enfin, la loi du 21 février 2014 visant à reconnaître le vote blanc aux élections répond à une préoccupation ancienne de certains membres du Parlement. En effet, dès 1880, deux parlementaires avaient déposé une proposition de loi tendant à ce que le vote blanc soit reconnu mais il a fallu attendre 27 propositions de lois, présentées entre 1893 et 2011, 21 à l'Assemblée nationale et 6 au Sénat, pour que, à l'initiative du député François Sauvadet, le Parlement finisse par voter la loi reconnaissant le vote blanc.

À quoi reconnaît-on un vote blanc et comment le comptabilise-t-on ? Comme l'avait fortement préconisé le regretté professeur Guy Carcassonne, sera réputé « vote blanc » une enveloppe vide. On peut se demander pourquoi les bureaux de vote n'ont pas été dotés de bulletins blancs. À ce propos, le Parlement a estimé qu'un tel dispositif serait trop coûteux. Par comparaison, je rappellerai qu'en 1997, la Douma russe avait mis à disposition des électeurs un bulletin intitulé « Ne vote pour aucun des candidats qui se présentent ».

Qu'en sera-t-il du vote « plus blanc que blanc » ? Autrement dit, qu'en sera-t-il du vote correspondant à l'introduction dans l'enveloppe d'un bulletin vierge ? Devra-t-on regarder ce suffrage comme blanc ou bien comme nul, c'est-à-dire comme portant un signe intérieur de reconnaissance ? Comment comptabiliser ce bulletin ?

Au Parlement, deux tendances se sont dégagées sur la signification du vote blanc. La première considérait que le vote blanc exprime un choix. En tant que tel, ce choix devait être comptabilisé au titre des suffrages exprimés. Les représentants de la seconde tendance objectaient les conséquences de la prise en compte des votes blancs comme suffrages exprimés, sans compter la difficulté qui se poserait si, lors d'une élection, le nombre de votes blancs est supérieur au nombre de voix obtenues par un candidat : dans ce cas de figure, comment pourvoir le siège correspondant ? Il faudrait laisser ce siège vide.

Sans compter un certain nombre de conséquences indirectes, auxquelles le législateur a également été attentif. Quid, si le vote blanc interfère avec un certain nombre de règles périphériques, comme celle qui lie le remboursement des dépenses électorales à un pourcentage donné des suffrages exprimés ?

C'est pourquoi, finalement, le vote blanc fera l'objet d'un décompte distinct de celui des votes nuls, mais sans être comptabilisé comme suffrage exprimé proprement dit.

Si cette reconnaissance du vote blanc constitue une avancée démocratique, cela reste donc une avancée de portée limitée, prudente et sage.

7. Denis GIRAUX, CERSA (CNRS/Paris 2)

« Une innovation en France : le referendum d'initiative partagée »

Le référendum d'initiative partagée peut être considéré comme un non-sujet : il n'existe pas en France de procédure référendaire qui vaille le titre de référendum d'initiative partagée !

Vous vous souvenez sans doute de ce slogan lancé après le premier choc pétrolier : « La France n'a pas de pétrole, mais elle a des idées ». Elle en a eu... les parlementaires ont fabriqué une usine à gaz qui consiste à mettre en apparence un dispositif sans aucune capacité d'efficience.

Le référendum d'initiative partagée est un très vieux serpent de mer. Il s'agit de savoir si une minorité du peuple pourrait enclencher une procédure susceptible d'aboutir, éventuellement, à un référendum.

À plusieurs reprises, il a été affirmé que la France ne voulait pas d'un tel dispositif. Le premier homme politique ayant proposé d'instituer ce type de référendum était Marcel Barbu qui a été candidat à l'élection présidentielle de 1965. Après une gestation relativement longue, le comité Vedel a proposé une initiative minoritaire. Le comité qui lui a succédé a proposé une initiative populaire, excès d'audace parfaitement insupportable et écarté par la suite !

Depuis 2008, l'article 11 de la Constitution s'est allongé. Il dispose qu'« un référendum pourrait être organisé à l'initiative d'un cinquième des membres du Parlement soutenus par un dixième des électeurs inscrits sur les listes électorales ». Ainsi, cette procédure ne peut être enclenchée que si 185 parlementaires le décident, appuyés par un dixième du corps électoral, soit environ 4,6 millions d'électeurs.

La loi organique relative à cette question date du 6 décembre 2013. Un délai très long a été nécessaire pour aboutir à cette loi courte, composée de dix articles seulement. Si la procédure pouvait réellement être enclenchée par les parlementaires -ce qui n'a pratiquement aucune chance d'arriver car cela suppose que les parlementaires de la majorité ou de l'opposition agissent de concert- cela poserait me semble-t-il des questions au regard de l'article 89. En effet, si un seul parlementaire peut être à l'initiative d'une révision constitutionnelle, il en faut 185 pour enclencher le processus d'une simple loi ordinaire, car l'article 11 ne concerne que ce type de lois ! Il conviendra ensuite de réunir 10 % des électeurs pour rendre ce processus effectif, le cas échéant grâce à une consultation par voie électronique.

L'article 6 de la loi organique prévoit que les points d'accès électroniques seront mis à disposition dans la commune la plus peuplée de chaque canton. Les électeurs devront donc s'y déplacer pour s'exprimer. Je note, à ce propos, que le vote électronique par Internet existe en Suisse depuis fort longtemps et qu'il fonctionne parfaitement.

Ce serpent de mer a beaucoup agité la classe politique et médiatique. En 2008, la presse a unanimement titré que, dorénavant, un référendum d'initiative populaire existait en France. Cela est faux.

Un historien du droit a établi, dans son manuel, un bilan des événements advenus en 2011. Dans l'un de ses chapitres intitulé « L'introduction de nouveaux droits », il y mentionne le référendum défini à l'article 11 de la Constitution, en estimant qu'« une analyse des nouvelles dispositions de l'article 11 convainc de la faiblesse des concessions consenties par la représentation (les parlementaires) à la démocratie. La nouvelle procédure est étroitement encadrée puisque son déclenchement est strictement dépendant de la volonté parlementaire.

L'initiative du référendum n'est donc pas populaire, à proprement parler [...] Il faudra, bien évidemment, récolter les 4,5 millions de signatures, tandis qu'en Italie 500 000 signatures suffisent. Au total, le déclenchement de la procédure comme le sort réservé à la proposition sont strictement dépendants de la volonté parlementaire. L'ensemble est, somme toute, une forme de pétition encadrée par l'institution parlementaire ». Ce spécialiste préconise, ensuite, un droit de pétition auprès du Conseil économique et environnemental.

Si, d'aventure, on parvenait à récolter la totalité des signatures, il suffirait ensuite que le Parlement se prononce après avoir examiné le texte et le rejette pour que la procédure prenne fin. En revanche, il a été prévu que si la procédure aboutit, le Président de la République se trouverait dans un cas de compétence liée : il devrait organiser le référendum.

Ce référendum d'initiative populaire, qui n'offre pourtant aucun danger politique, comme le démontre l'exemple suisse, n'a que bien peu de chances d'advenir en France.

Vous pourrez me rétorquer qu'en Suisse, un référendum a récemment permis de limiter le nombre d'étrangers. Je vous rappellerai que 20 000 voix d'avance seulement ont permis à cette opinion de l'emporter, tandis que le même jour, 60 % des Suisses ont refusé la demande, formulée par un groupe conservateur, de supprimer le financement de l'avortement.

Je crains que les hommes politiques français n'aient pas compris que le référendum d'initiative populaire est nécessaire dans notre pays. Un tel référendum n'aurait aucune incidence extrémiste. En effet, quel que soit le groupe politique qui demande, c'est ensuite le peuple qui dispose. J'estime que les Français ont autant de bon sens que les Suisses. Aucune catastrophe causée par un tel référendum n'est à déplorer en Suisse.

Les Français sont les promoteurs de cette question en Europe et ont inventé le référendum, grâce à Condorcet et Marbeuf. Nous avons exporté ce principe, il serait temps de réimporter ces procédures en France, avant qu'elles n'y disparaissent. Le référendum d'initiative populaire, tout comme le recours pour excès de pouvoir, constitue une soupape populaire pour exprimer des attentes.

8. Jean BAECHLER, membre de l'Institut (Académie des sciences morales et politiques)

« Représentation, représentativité et délégation »

Cette journée d'études porte sur la question des rapports de principe entre les électeurs et les élus. Afin d'y répondre, je postule une démocratie stable où l'opposition peut accéder au pouvoir sans changer le régime et où elle peut l'exercer de manière efficace. Je définis ces rapports comme le contrat qui lie l'électeur et l'élu. Par « principe » j'entends ce que devraient être les rapports dans une démocratie pure et parfaite, étant entendu que la réalité n'est jamais pure et parfaite. Par conséquent, elle est toujours plus ou moins éloignée de cet idéal. Cela ne doit pas inciter à mépriser la démocratie, à considérer que cette dernière fonctionne mal, mais à essayer de l'améliorer.

Le contrat est une délégation de pouvoir pour exercer le bien commun. Donc, les notions de représentation et de représentativité sont des corruptions, voire des perversions de la démocratie. Il ne s'agit pas d'une question de terminologie mais d'un point essentiel de la philosophie de la démocratie. C'est pourquoi j'y attache une certaine importance.

Dans un premier temps, j'exposerai ma réflexion sur le concept de délégation. Dans le règne vivant, nous sommes une espèce grégaire et conflictuelle que l'évolution n'a pas équipée d'un dispositif inné de contrôle de l'expression de la violence. Comment vivre ensemble sans nous entre-tuer ? La réponse de principe est la suivante : en gagnant la paix par la justice, par la loi et les règles du jeu, par le droit, en donnant à chacun le sien et par l'équité, en corrigeant la généralité de la loi et les rigueurs du droit en tenant compte des circonstances.

Par quels dispositifs et procédures est-il possible d'assurer la paix par la justice ?

Premièrement, il convient de se constituer en un ensemble qui s'applique à pacifier par la justice, c'est-à-dire à vivre ensemble. J'ai proposé, il y a bien longtemps, d'appeler cet ensemble une « politi ». En effet, un terme technique était nécessaire afin de dénommer cet ensemble, car le terme d'État est trop ambigu.

Deuxièmement, les activités humaines et sociales doivent être distribuées en trois sphères distinctes : une sphère de l'intime dans laquelle chacun s'occupe à écrire son propre « roman du bonheur », pour reprendre la très jolie expression d'Ernest Renan ; une sphère privée où se rencontrent, se négocient et se règlent divers intérêts particuliers individuels ou collectifs, économiques, cognitifs, affectifs et ludiques ; une sphère publique en charge des intérêts communs à tous.

Il s'agit de la paix, de la justice, de la sécurité extérieure et des conditions communes de la prospérité de chacun.

Troisièmement, il convient de réfléchir sur le pouvoir. Rien d'humain, dans aucune sphère, ne peut s'accomplir sans l'exercice d'un pouvoir, c'est-à-dire sans que des volontés se soumettent à des volontés.

Quelle est la racine légitime de l'exercice du pouvoir en démocratie ? La réponse est donnée par le ressort de l'obéissance. Quelles raisons avons-nous d'obéir ? Il existe trois raisons principales.

Nous pouvons obéir par peur : un individu peut obéir parce qu'il est menacé de sanctions violentes s'il n'obéit pas. L'obéissance par la peur représente le point d'ancrage d'un régime politique fondé sur la puissance et qui, développé en institutions politiques, peut s'appeler l'autocratie.

Nous pouvons également obéir parce que nous respectons, avons confiance ou admirons celui qui émet un ordre. C'est là la racine d'un rapport d'autorité qui fonde un régime politique institutionnel, la hiérarchie.

Enfin, un individu peut avoir intérêt à obéir à un autre parce qu'en lui obéissant il espère atteindre des objectifs auxquels il tient et auxquels ceux qui y participent tiennent également.

Chaque citoyen, en tant qu'individu, est le siège du pouvoir. Il est maître d'obéir ou de ne pas obéir. De plus, chacun a intérêt à obéir s'il est engagé dans une entreprise collective exigeant la mise en œuvre de compétences.

Le pouvoir est un pouvoir de délégation, à titre circonscrit, temporaire et réversible au bénéfice de compétents.

Le principe s'applique dans les trois sphères, intime, privée et publique. Dans la sphère publique, toute désignation à une fonction publique doit être une délégation, quelle que soit la technique pratiquée. Dans ce cadre, la technique retenue peut être l'élection mais aussi le tirage au sort. Ainsi, toutes les techniques doivent résulter en une délégation. L'élection est ainsi une délégation contractuelle au service du bien commun.

La délégation se distingue conceptuellement de la représentation. En effet, la notion de représentation a une origine toute différente : elle est enracinée dans l'autorité et la hiérocration, s'opposant frontalement à la direction et à la démocratie.

La hiérocration constitue une forme de régime politique, la plus abondamment représentée pendant les 10 000 ans qui ont suivi la néolithisation, reposant sur l'enracinement du pouvoir dans un principe supérieur qui le délègue à un vicaire humain. Cela résulte en un double contrat, souvent implicite mais parfois explicite, en particulier dans la notion de mandat du ciel. C'est le cas, par exemple, en Chine où ce mécanisme est indiqué dans les termes suivants : « [...] un double contrat entre, d'une part, le principe supérieur et le vicaire. L'un donne la légitimité politique au vicaire qui, en échange, lui assure toute la vénération dont il peut éprouver le besoin. » Un deuxième contrat lie le vicaire au peuple : l'obéissance du peuple, suivie de paiement d'impôts sans révolte, d'une part, tandis que, d'autre part, le vicaire s'engage à assurer la paix, la justice et la prospérité. Ce système constitue un subterfuge visant à donner le sentiment que l'on n'a pas renoncé à la démocratie.

Afin de caractériser ce type de relations politiques, la notion de souveraineté a été introduite en Europe, à partir du règne de Constantin. « Souveraineté » provient du latin *super* et de l'adjectif qui en est tiré, *superamus* : « ce qui est tout en haut, qui est suprême ». Il s'agit du principe, racine ultime du pouvoir, représenté par Dieu, le ciel en Chine ou le *dharma* en Inde. La notion de souveraineté correspond donc à une délégation descendante du pouvoir depuis le souverain, ou Dieu, jusqu'au vicaire, qui devient le souverain, comme il a été convenu de l'appeler dans la tradition européenne.

Un phénomène de sécularisation et démocratisation est ensuite introduit. La hiérocration est, en conséquence, rejetée dans son principe. En effet, il n'existe plus de principe supérieur, ni de vicaire. Le roi de France n'est alors plus considéré comme le représentant de Dieu dans le royaume de France. Il convient donc de se demander ce que devient la souveraineté dans ce contexte.

La réponse à cette question réside dans la troisième étape, celle de la perversion. La réponse correcte, à l'inverse, voudrait que chaque citoyen soit, dorénavant, souverain. Le mot me paraît être superflu et devrait être éliminé des considérations philosophiques, car les citoyens sont, tout simplement et individuellement, le siège de toute délégation de pouvoir dans toutes les sphères des activités humaines. Ce raisonnement constitue donc une interprétation de la démocratie et du principe de la direction.

Néanmoins, une réponse alternative est possible : il s'agit de celle où le souverain est défini comme la nation. En ce sens, ce ne sont pas les acteurs individuels mais un collectif abstrait qui devient le siège de la souveraineté.

Ce collectif, incapable de gérer le bien commun puisqu'il est abstrait et trop nombreux pour agir, doit trouver une solution pour pouvoir prendre en charge ce bien. Un organe réduit susceptible de décider et d'agir lui est substitué. C'est ainsi que l'on obtient une assemblée qui se substitue à la nation et devient le siège de la souveraineté. Cette assemblée n'est plus contrainte par un principe qui limite l'exercice du pouvoir : elle devient un pouvoir sans contre-pouvoir intrinsèque.

Une justification idéologique a pu être trouvée et est exposée dans tous les écrits révolutionnaires français. En effet, cette perversion s'est établie principalement en France. Une telle justification peut être trouvée chez Rousseau dans les notions de volonté générale et d'intérêt général. Il y déclare que la volonté générale est celle d'un acteur abstrait et séparé de ses intérêts particuliers. Dans cette optique, il convient donc de substituer à cet intérêt général un grand législateur, qui figure dans le contrat social. Le grand législateur, ayant eu contact avec l'intérêt général, est en droit de décider à la place des citoyens. La racine idéologique de toutes les idéocraties du XX^{ème} siècle réside dans ce raisonnement.

Enfin, la corruption constitue la preuve que la démocratie fonctionne mal mais n'est pas fondamentalement niée.

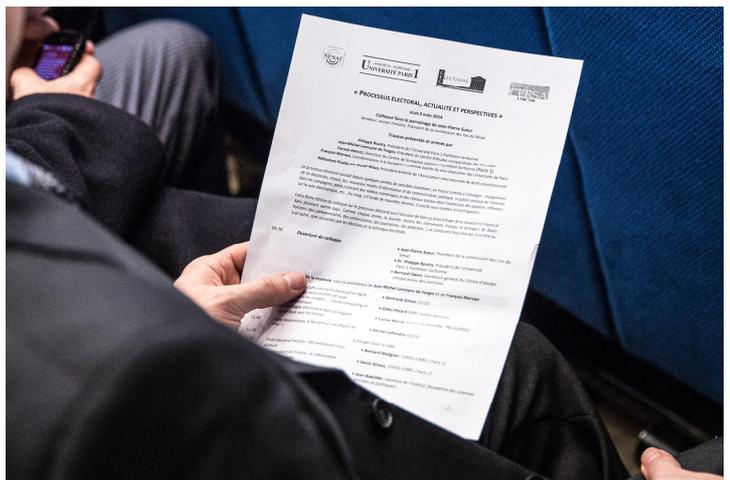
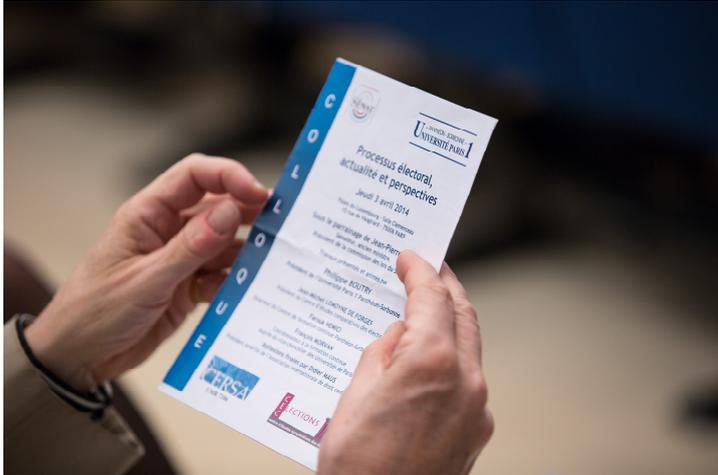
Les citoyens sont les sièges individuels de la souveraineté. À ce titre, ils ne sont pas égaux mais identiques. Un citoyen est donc identique à un autre. Ce principe d'identité trouve son expression dans le bien commun, c'est-à-dire dans les conditions communes à chaque individu identique du bonheur dans sa diversité et dans ses inégalités. En effet, les citoyens sont identiques mais par ailleurs divers et inégaux. Si chacun a ses intérêts intimes et particuliers, il existe néanmoins des intérêts communs à chacun et à tous : la loi et le droit.

En conséquence, les délégués doivent être choisis pour leurs compétences supposées à effectuer le bien commun. À leur sujet, la notion de représentativité n'a pas de sens. Imaginez que quelqu'un évoque la représentativité d'un mathématicien : il est compétent ou non, en fonction de ce que la communauté des mathématiciens aura décidé. Un mathématicien n'est donc pas représentatif en tant que mathématicien.

Le marché politique peut être défini comme un espace social dans lequel se rencontrent et se négocient des offres et des demandes. L'espace public ouvre spontanément un marché potentiel où les hommes politiques offrent des protections, des exemptions et des subventions à des intérêts particuliers et demandent, en échange, d'appuyer leur élection, leur réélection, voire leur action. En partant des intérêts particuliers, un marché se crée spontanément. Aucune démocratie, à aucune époque, n'a été exempte de ce marché politique.

Afin d'intéresser les politiciens, les intérêts particuliers doivent composer un appui politique suffisamment fort pour aboutir à une décision. Ils doivent donc se coaliser. Plus les coalitions sont fortes, plus elles sont bénéfiques aux deux parties qui se rencontrent sur le marché politique. En conséquence, les non coalisés et les coalitions faibles sont perdants. La réaction naturelle à ce phénomène consiste à vouloir atteindre l'égalité en capacité de pression sur le marché politique. Puisqu'une égalité stricte est impossible et liberticide, la notion de représentativité a été introduite. Il s'agit d'un compromis pour faire en sorte qu'aucun intérêt particulier ne soit oublié et que toutes les coalitions exprimées puissent avoir leur part du gâteau. La notion de représentativité est donc l'institutionnalisation du marché politique, qui est lui-même une corruption de la démocratie.

En résumé, il convient de s'attacher au concept de délégation, de dénoncer la notion de représentativité et de sortir son revolver lorsque l'on évoque la représentation, qui engage dans des tyrannies idéologiques !



TRAVAUX DE L'APRÈS-MIDI

François MORVAN

Cet après-midi sera placé sous le signe du pluralisme juridique et du droit électoral, bien que l'expression « pluralisme juridique » soit plutôt une expression d'anthropologue du droit. Des points de vue très variés seront présentés.

Le sénateur Scharff nous fait l'honneur de venir de Belgique ; il présentera la thématique du conclave, qui repose sur le système combinatoire original.

Je remercie les membres du personnel diplomatique présents aujourd'hui : l'Ambassadeur de Géorgie en France, des conseillers de l'ambassade de Russie ainsi que Catherine Robin, qui représentera le Président Philippe Boutry cet après-midi.

Jean Baechler, de l'Institut, a clôturé nos travaux de ce matin par des propos philosophiques. L'Institut, qui siège au palais Mazarin, du nom d'un prélat devenu cardinal et qui a donc participé à l'élection d'un pape sans jamais avoir lui-même été curé, prêtre ou évêque. C'est donc un sujet fort sinueux que va traiter le sénateur Scharff ! Il nous entraînera sous les auspices du droit canonique et, je l'espère, du Saint-Esprit... et risquera l'excommunication en nous dévoilant les secrets des délibérations !

1. Pierre SCHARFF, ancien sénateur de BELGIQUE

« *Habemus Papam... Le Conclave, un processus électoral secret* »

Monsieur le Président, Mesdames, Messieurs, c'est avec un grand honneur et une véritable joie que je vous présente mon sujet.

Le professeur Bernard Owen, qui m'a invité à ce colloque, animait la formation « Administrateur d'élections » que j'ai suivie entre 2004 et 2005. Bernard Maligner, responsable de la publication de l'irremplaçable *Code électoral Dalloz*, m'avait donné un travail à réaliser en 2005, période de conclave. Je devais examiner attentivement la Constitution apostolique de 1996 du pape Jean-Paul II et essayer d'identifier les éléments canoniques dans ce texte religieux, puis insérer ces éléments de droit canonique dans un canevas de droit électoral. Dans ce cadre, j'ai réalisé un recueil imaginaire, le « Code électoral du Saint-Siège de l'État du Vatican » ! C'est à eux que je dois ma présentation de cet après-midi.

Je me suis appuyé sur la Constitution apostolique de 1996 et sur les deux lettres apostoliques du dernier Pape de 2009 et de 2013.

J'exposerai d'abord les règles générales de l'élection du pape, puis les dispositions pratiques de cette élection et, enfin, les opérations de vote.

Les règles générales de l'élection d'autrefois prévoyaient que les papes puissent être élus par acclamation *quasi inspirationae*. Les cardinaux parvenaient à un accord commun, par l'inspiration du Saint-Esprit, en ayant en tête le nom d'une personne qu'ils acclamaient. Cette personne était alors nommée pape.

Cependant, dans la Constitution apostolique de 1996, Jean-Paul II a écrit : « Il m'est donc apparu opportun de ne pas conserver la demande d'élection par acclamation, la jugeant désormais inapte à interpréter l'avis d'un collège d'électeurs plus nombreux et si divers par les origines. »

Dans l'histoire, un autre mode d'élection du pape a consisté en une élection *per compromissum*. Les cardinaux désignaient un certain nombre de leurs collègues pour choisir un pape et adhéraient au choix fait par la délégation des cardinaux. Jean-Paul II a déclaré à ce propos : « Il m'est également apparu nécessaire de renoncer à cette élection *per compromissum* non seulement parce qu'elle est difficile à réaliser, mais aussi parce qu'elle est de nature à entraîner une certaine perte de responsabilité pour les électeurs qui, dans une telle hypothèse, ne seraient pas appelés personnellement à exprimer leur vote. »

Dans la longue tradition des élections papales, Jean-Paul II écrit : « Après mûre réflexion, j'ai donc décidé d'établir que l'unique forme par laquelle les électeurs peuvent exprimer leur vote pour l'élection du pontife romain est celle du scrutin secret. Cette forme, en effet, offre une meilleure garantie de clarté, de rectitude, de simplicité, de transparence et surtout de participation effective et constructive de chacun des pères cardinaux appelés à constituer l'assemblée des électeurs du successeur de Pie. »

Le corps électoral est constitué du collège des cardinaux réunis en conclave. Cette assemblée de cardinaux est enfermée à clé dans une enceinte du Vatican, la chapelle Sixtine, et soumise à l'obligation rigoureuse au secret sous serment. Le nombre de cardinaux est fixé par la Constitution : ils sont 120, les cardinaux âgés de plus de 80 ans le jour de la vacance du Saint-Siège ne pouvant pas participer à cette élection.

Le conclave a été instauré en 1274 comme conséquence de l'expérience malheureuse de l'élection papale de Viterbe de novembre 1268, qui avait duré deux ans, neuf mois et deux jours. Les chrétiens, mécontents de cette durée, avaient décidé un système plus contraignant pour les cardinaux : comme le rappelle la Constitution de 1274 : « ils habiteront tous en commun, dans le même palais et dans un seul appartement, sans cloisons ou tentures pour les isoler. Nul ne pourra rencontrer les cardinaux, nul n'aura la permission de s'entretenir secrètement avec eux et ils ne recevront aucune visite. Dans ledit appartement, on ménagera une fenêtre capable de faire passer commodément les vivres destinés aux cardinaux mais par laquelle il serait impossible à quiconque de s'introduire. Et si, par malheur, trente jours après l'entrée des cardinaux dans l'appartement, ils n'ont pas élu un pasteur à l'Église durant les cinq jours qui suivront immédiatement, ils devront se contenter, tant au dîner qu'au souper, d'un seul et unique plat. Et si, au terme des cinq jours, l'élection n'est pas faite, alors on ne leur servira que du pain, du vin et de l'eau jusqu'à l'élection. » Jean-Paul II n'a pas repris tous ces éléments dans sa Constitution apostolique...

Deuxièmement, les dispositions pratiques pour assurer le secret du vote concernent le lieu de l'élection et s'appliquent aux cardinaux et autres personnes admises. Le conclave se déroule à l'intérieur de la cité du Vatican, dans les secteurs et les édifices déterminés, fermés aux personnes étrangères. Il s'agit des locaux de la résidence Sainte-Marthe où logent les cardinaux, de la chapelle Sixtine et des lieux destinés aux célébrations liturgiques. La chapelle Sixtine est consacrée comme seul bureau de vote. Tous les actes de l'élection du souverain pontife se déroulent exclusivement dans cette chapelle, qui est totalement isolée jusqu'à ce que l'élection soit accomplie. Cela permet d'assurer le secret absolu sur tout ce qui sera fait ou dit en rapport, d'une manière ou d'une autre, avec l'élection.

Le collège des cardinaux veille à ce que tout soit installé en sorte que la régularité de l'élection et son caractère confidentiel soient assurés : urne, table de dépouillement, tables et sièges pour les cardinaux et bulletins de vote. Des contrôles sévères et sérieux sont faits avec l'aide de personnes de toute confiance et aux capacités techniques éprouvées pour que, dans les locaux de la chapelle Sixtine, des moyens audiovisuels de reproduction et de transmission vers l'extérieur ne soient pas installés en cachette. Des brouilleurs d'ondes ont ainsi été installés dans la chapelle Sixtine et les locaux voisins, lors du dernier conclave.

Les cardinaux s'engagent au respect du secret et prêtent serment. Le cardinal doyen lit, à cette fin, une longue formule : « Nous promettons et nous jurons de garder la plus grande fidélité et avec tous, clercs et laïcs, le secret sur tout ce qui concerne, d'une manière quelconque l'élection du pontife romain, et sur ce qui se fait dans le lieu de l'élection et qui concerne directement ou indirectement le scrutin ; de ne violer en aucune façon le secret, aussi bien pendant qu'après l'élection du nouveau pontife. » Chaque cardinal prête, ensuite, serment.

D'autres dispositifs confortent le respect du secret par les cardinaux. Quatre articles de la Constitution les détaillent : « Les cardinaux électeurs sont tenus de s'abstenir de toute correspondance épistolaire, de toute conversation téléphonique ou par radio avec les habitants du Vatican ou les personnes de l'extérieur. Ils ne peuvent recevoir la presse quotidienne, ni écouter les émissions radiophoniques, ni regarder la télévision. Il leur est interdit de révéler à toute autre personne des informations qui concernent, directement ou indirectement, le scrutin. Il en est de même pour tout ce qui a été traité ou décidé au sujet de l'élection du pontife. Les cardinaux électeurs doivent conserver le secret sur tout cela, même après l'élection du nouveau pontife. Ils doivent se souvenir qu'il n'est permis de violer en aucune façon ce secret. Enfin, afin que les cardinaux électeurs puissent se garder de l'indiscrétion d'autrui, aussi bien que des pièges qui pourraient être tendus à leur indépendance de jugement et à leur liberté de décision, il est absolument interdit d'introduire sous aucun prétexte, dans les lieux où se déroulent les actes de l'élection, tout genre d'appareil technique qui serve à enregistrer, à reproduire ou à transmettre les voix, les images ou les écrits. »

Plusieurs autres personnes se trouvent dans la chapelle Sixtine, à la résidence Sainte-Marthe et dans d'autres lieux. Il s'agit des personnes admises dont il est établi une liste limitative : le secrétaire du collège des cardinaux, deux cérémoniaires, deux religieux chargés de la sacristie pontificale, un ecclésiastique choisi par le cardinal et un doyen pour l'assister, quelques religieux pour les confessions, deux médecins pour les urgences éventuelles, les personnes pour le service des repas, de la propreté et de la sécurité et deux techniciens contrôlant l'émission d'ondes wifi.

Toutes ces personnes doivent également jurer de respecter le secret de tout ce qu'elles entendent et de tout ce qu'elles voient. Leur serment se termine par ces propos : « Je déclare prêter ce serment en ayant conscience que l'enfreindre entraînera à mon égard la peine d'excommunication. »

L'article 45 de la Constitution apostolique envisage également l'hypothèse de la présence de personnes ne figurant pas sur la liste autorisée : « Si ces personnes venaient à rencontrer fortuitement l'un ou l'autre des cardinaux électeurs durant l'élection, il est absolument interdit d'entretenir une conversation sous quelque forme que ce soit, avec quelque moyen que ce soit et pour quelque motif que ce soit avec ces mêmes pères cardinaux. »

Enfin, les modalités d'organisation du vote sont précisées par la Constitution apostolique. Les cardinaux disposent de plusieurs bulletins de vote semblables. Ils doivent écrire le nom de leur choix d'une manière secrète, donc d'une écriture non reconnaissable, autant qu'il est possible.

Trois urnes de tailles différentes sont déposées sur l'autel de la chapelle Sixtine. Cela m'a intrigué : leur utilisation n'étant pas définie par les textes pontificaux, je me suis adressé à des cardinaux électeurs.

J'ai envoyé une photo représentant les trois urnes que j'avais identifiées en y inscrivant les lettres A, B et C, par ordre de taille, à mon cardinal, le Belge Godfried Daneels, ensuite à Mgr Barbarin ainsi qu'à Mgr Ricard.



Les trois urnes utilisées pour l'élection du Pape

Mgr Daneels m'a répondu qu'il ne connaissait pas vraiment les aspects juridiques, ajoutant ceci : « Je me permets de vous proposer de contacter plutôt l'évêché de Namur, en vous adressant au conseiller en droit canonique. »

Le secrétaire général de Mgr Barbarin m'a écrit : « Il est embarrassé pour répondre à votre question sur la taille différente des trois urnes, dans la mesure où lui-même se trouvait loin de l'autel et n'était pas scrutateur. »

Enfin, Mgr Ricard m'a répondu de la manière suivante : « J'ai voté dans le cadre du conclave en mettant mon billet sur une patène, puis en le faisant glisser, grâce à cette patène, dans l'urne A. Mais après dépouillement, peut-être, a-t-on mis les bulletins dans une autre urne, la B ? ». J'ai ainsi compris que l'urne A servait à recevoir les bulletins des cardinaux, mais quid des deux autres ?

J'ai écrit au Vatican, en m'adressant cette fois directement au secrétaire du conclave, Mgr Baldiseri qui vient d'être nommé cardinal par le nouveau pape. Il m'a fourni toutes les réponses précises et détaillées : « Les cardinaux arrivent près du vase B, ils en soulèvent le couvercle et mettent le bulletin sur le plateau B. Au moyen de ce plateau, ils déposent le bulletin dans l'urne A en enlevant le galet. L'urne C est une urne avec une fente dans sa partie supérieure : c'est l'urne conduite chez les cardinaux malades, ceux qui ne sont pas dans la chapelle Sixtine ».

Le bulletin de vote a été institué au XII^{ème} siècle et les urnes datent du pape Pascal II, de l'an 1118. Le quorum des deux tiers a débuté en 1179. Les bulletins ne sont pas placés dans des enveloppes, contrairement à la pratique française, mais comme cela se pratique en Belgique.

La chapelle Sixtine ne dispose pas d'un isoloir, c'est la chapelle elle-même qui forme cet isoloir.

Un bureau de vote est constitué. Il est présidé par le cardinal doyen. Dans le cas où ce dernier serait dans l'impossibilité de remplir cette fonction, le président du collège le remplace. Trois scrutateurs sont tirés au sort, ainsi que trois cardinaux infirmiers qui récupèrent le vote des cardinaux malades et trois cardinaux réviseurs.

La procédure de vote se déroule en plusieurs étapes.

Concernant les cardinaux malades qui ne sont pas présents dans la chapelle Sixtine, les scrutateurs prennent l'urne C, l'ouvrent et la montrent à tous les cardinaux afin que ceux-ci vérifient qu'aucun billet ne se trouve à l'intérieur.

Ils referment cette urne à clé et déposent cette clé sur l'autel, tandis que les cardinaux infirmiers se rendent à la résidence Sainte-Marthe pour recueillir leur vote. À leur retour dans la chapelle Sixtine, l'urne C est ouverte et les bulletins sont comptés. Si leur nombre est conforme à celui des cardinaux malades, les bulletins sont déposés sur les plateaux avant d'être placés dans l'urne A.

Les cardinaux doivent se lever, montrer ostensiblement leur bulletin rédigé secrètement et d'une écriture non reconnaissable, plié devant tous, aller jusqu'à l'autel, enlever la partie supérieure du plateau, le déposer sur le plateau, mettre dans l'urne A leur vote, prêter serment, jurer qu'ils ont bien choisi l'élu du Seigneur et revenir à leur place.

L'un des cardinaux se rend auprès des cardinaux infirmes mais présents dans la chapelle pour récupérer leur bulletin et le dépose dans l'urne à leur place.

Lors du dépouillement du scrutin, un scrutateur se saisit de l'urne A, la secoue puis verse les bulletins sur la table devant l'autel. Le premier scrutateur prend un bulletin, le déplie, regarde le nom de l'élu sans le prononcer à voix haute. Il le transmet au deuxième scrutateur, qui regarde à son tour le nom de l'élu et le passe au troisième scrutateur, qui le lit à haute et intelligible voix, afin que tous les cardinaux présents puissent l'entendre.

Les scrutateurs font le total des voix obtenues par chacun. Si personne n'a atteint les deux-tiers des suffrages lors de ce scrutin, il n'y a pas d'élu.

Les réviseurs vérifient à leur tour les bulletins de vote, ainsi que le relevé des suffrages établis par les scrutateurs afin de s'assurer que ces derniers ont accompli leur charge avec fidélité et exactitude.

À la fin des opérations, le cardinal Camerlingue -qui correspond un peu au Premier ministre- rédige un compte rendu qui doit être approuvé par les trois cardinaux assistants. C'était Mgr Bertone au moment du dernier conclave Il y indique le résultat des votes intervenus au cours de chaque tour de scrutin. Ce compte rendu sera remis au pape, puis conservé dans les archives du Vatican dans une enveloppe scellée qui ne pourra être ouverte par personne, à moins que le souverain pontife ne le décide expressément. Enfin, il est procédé à l'incinération des bulletins de vote et des notes des cardinaux, pour garantir le secret des scrutins, avant que les cardinaux ne quittent la chapelle Sixtine.

François MORVAN

Monsieur le sénateur, vous avez fait un exposé fort humoristique mais profond et subtile en même temps. Vous nous avez présenté le *corpus* juridique, les dispositifs pratiques, les techniques électorales, les décrets d'organisation du scrutin et les situations d'exception.

Vous nous faites réfléchir au rapport entre secret et transparence dans nos sociétés. La transparence constitue un thème à la mode. La dialectique entre le secret et la transparence dans le processus électoral représente une véritable question. Enfin, la thématique du silence que vous avez évoquée fait lien avec les propos tenus ce matin sur le silence imposé durant la période préélectorale.

Vous ouvrez des pistes d'étude sur les relations entre le droit canonique, la théologie et les matières laïques et séculières, mais également en matière de rituels relatifs aux lieux de vote.

De la salle

Il faut préciser qu'il y a plusieurs tours de scrutin, puisque le pourcentage des deux-tiers n'est jamais atteint au premier tour.

Pierre SCHARFF

Bien entendu, ce processus électoral repose sur la réitération des tours de scrutins tant que le nombre des deux-tiers des voix n'a pas été atteint.

Avant Benoît XVI, la Constitution apostolique de 1996 prévoyait qu'après trente-trois tours sans accord, les cardinaux avaient la possibilité de choisir à la majorité simple. Cependant, Benoît XVI a décidé dans son *Motu proprio* de 2013 de revenir à la norme canonique des deux-tiers des voix. Dans ce cas, seuls les deux candidats ayant obtenu le plus de voix restent en lice, sans pouvoir participer au vote.

François MORVAN

Vous avez longuement évoqué la question de l'isolement, qui fait penser, par analogie, aux jurys d'assises en France. Quelles sont les langues utilisées par les cardinaux ?

Pierre SCHARFF

Je ne saurais vous répondre avec précision. Toutefois, la Constitution apostolique prévoit que parmi les personnes admises, les religieux pratiquent diverses langues afin de rendre possibles les confessions. J'imagine que les cardinaux s'expriment en latin.

François MORVAN

Le processus de délibération se déroule sans échanges entre les cardinaux. Dès lors, comment ce processus peut-il progresser ?

Pierre SCHARFF

Tous les cardinaux logent à la résidence Sainte-Marthe. Ils y prennent également leurs repas et ont, à cette occasion, la possibilité de parler entre eux. Ils échangent certainement sur les différentes candidatures et les résultats des divers scrutins. En effet, la Constitution apostolique ne leur interdit pas de parler. En revanche, les cardinaux doivent se montrer prudents face aux influences extérieures éventuelles auxquelles ils pourraient être soumis avant le début de l'élection.

Bertrand SIMON

Les cardinaux peuvent-ils faire campagne ?

Pierre SCHARFF

C'est une question à laquelle il est bien difficile de répondre.

2. Pierre-Emmanuel LEVACHER, CECE

<i>« Système combinatoire : tirage au sort »</i>
--

Dans la recherche de réponses à certains dysfonctionnements politiques, nous avons parfois tendance à marginaliser ou à caricaturer d'anciennes pratiques comme le tirage au sort, ou à en élaborer de nouvelles, à l'exemple de la délibération.

Mon exposé n'aura pas pour objectif de dresser une procédure de sélection contre une autre, mais d'exposer et de souligner les articulations nombreuses qui ont existé entre elles.

Les procédures en tant que telles, tirage au sort et élection, même si elles présentent chacune des qualités intrinsèques, ne sont pas en elles-mêmes des techniques démocratiques ou aristocratiques : c'est le cadre institutionnel dans lequel elles sont employées qui leur octroie une valeur politique.

À titre d'exemple, même si l'élection présente une ambivalence historique, l'élection au suffrage universel direct avec des conditions étendues d'éligibilité sera plus démocratique qu'une élection au suffrage restreint indirect avec des conditions limitées d'éligibilité.

Il en va de même pour le tirage au sort. S'il est pratiqué au sein d'une communauté étendue de citoyens afin d'attribuer des charges publiques, il est au plus près de l'idéal démocratique. En revanche, s'il est utilisé au sein d'une classe réduite de citoyens, déterminée par le cens ou la filiation de ses membres, son caractère aristocratique est accentué.

C'est donc l'ensemble des paramètres retenus pour la désignation des magistrats qui doit être pris en compte pour l'évaluation d'un mode d'accession au pouvoir, et non son seul mode opératoire.

Ces paramètres sont au nombre de quatre : ceux qui ont le droit de sélectionner ; ceux qui ont le droit d'être sélectionnés ; la procédure retenue ; et la répartition des charges entre les magistrats sélectionnés - A Venise, après leur élection à la magistrature, les membres du Conseil se voyaient en effet attribuer par le sort leur fonction annuelle -.

Ajoutons que ces paramètres peuvent être également envisagés pour « désélectionner ». À cet égard, il est curieux de constater que le tirage au sort en France a été utilisé en politique pour la dernière fois, sous le Directoire, et précisément à cet effet : ainsi, de 1795 à 1799, dans le cadre du renouvellement partiel de l'exécutif, le sort décidait chaque année de la sortie d'un directeur parmi les cinq en poste (article 137 de la Constitution de l'An III).

À une époque rapprochée du Directoire, au temps de la République helvétique, entre 1798 et 1803, une fraction de chacune des deux chambres du Parlement était tous les deux ans tirée au sort pour être remplacée. Ainsi, chaque année paire, un tiers des membres du Grand Conseil devait abandonner son siège, tandis que chaque année impaire, un quart des sénateurs en faisait de même. L'exercice n'a, cependant, été pratiqué qu'une seule fois, en 1799 pour la chambre haute et en 1800 pour la chambre basse.

Si nous écartons le quatrième paramètre, la répartition des charges, les trois autres paramètres, selon leur ajustement, définissent dans leur globalité le caractère démocratique ou aristocratique d'un régime.

Indépendamment des critères communs tels que l'âge, l'éligibilité, voire le cens, les deux premiers paramètres ont eux-mêmes souvent fait l'objet de procédures de sélection. Ainsi, pour composer un collège électoral, le tirage au sort a été fréquemment employé par le passé, comme l'élection l'est encore aujourd'hui, comme pour la désignation des grands électeurs aux États-Unis ou des électeurs sénatoriaux en France.

Ce fut le cas du temps de la République de Venise, avec la mise en place d'un système mixte, en Espagne ou sous la République de Genève.

À Venise, à partir de 1268 et jusqu'à 1797, l'élection du Doge, d'une complexité sans égal, a recours au tirage au sort à plusieurs étapes. La première consistait à réduire le Grand Conseil à un collège de trente électeurs par tirage de boules d'or, effectué par un jeune enfant, le *ballotino*. Le collège électoral était à son tour réduit à neuf électeurs par tirage au sort. Huit étapes successives permettaient de former, à terme, le conclave - j'emploie ce terme à dessein - de 41 patriciens électeurs. Ce dernier collège devait élire le plus haut magistrat de la République grâce à un neuvième tour, à la majorité qualifiée de 25 voix.

Lorsqu'il s'agissait de pourvoir à des charges politiques, la République de Venise avait aussi recours à des procédures aléatoires afin de désigner des commissions électorales. Celles-ci procédaient ensuite à l'élection proprement dite.

Le même système existait dans certaines villes en Espagne. Les volontaires qui y étaient tirés au sort formaient des commissions électorales.

Sous la République de Genève, au moment de son adhésion au nouveau pacte fédéral de 1814, un mécanisme de tirage au sort est introduit dans la cité pour constituer un corps de notables agissant comme corps électoral.

Ce type de mécanique institutionnelle a existé également pour désigner des personnes éligibles, soit par un système mixte comme à Florence, soit par l'élection.

À Florence, le processus de sélection des magistrats débutait par deux étapes préalables qui permettaient d'établir des listes de personnes éligibles. Dans un premier temps, les comités sélectionnaient dans chacun des quartiers de la cité les personnes considérées comme aptes, en fonction de critères personnels et politiques. Les citoyens ainsi retenus étaient examinés par des commissions électorales, nommées ou élues. Les noms de ceux qui, lors de cet examen, réunissaient la majorité qualifiée des deux-tiers étaient inscrits sur des bulletins, déposés dans des bourses en cuir.

Pour toutes les charges soumises à quotas, les bulletins étaient placés dans des bourses différentes, selon les corporations supérieures ou inférieures.

Ces bourses servant à tirer au sort les futurs magistrats étaient conservées en lieu sûr, puis transférées dans un lieu public quelques jours avant le tirage au sort puis rapportées à leur place en attendant un nouveau tirage, et ce jusqu'à épuisement des noms.

À Venise, l'élection d'un magistrat par le Grand Conseil conduisait à tirer au sort une commission électorale de 36 électeurs au sein du corps des nobles. Ces électeurs, répartis en quatre chambres, éalisaient quatre candidats à la magistrature. Ils étaient soumis, un à un, au vote du Grand Conseil. Celui qui avait rassemblé le plus de suffrages était élu.

Sous le Directoire, le Conseil des Cinq Cents formait, au scrutin secret, une liste de dix noms de candidats au poste de directeur. Il la présentait au Conseil des Anciens, qui choisissait les futurs membres de l'exécutif au scrutin secret.

Nous ne disposons pas pour le moment d'exemple d'éligibilité octroyée par le sort. Toutefois, sur le plan théorique, un tel cas est tout à fait concevable.

L'élection et, dans une moindre mesure, le tirage au sort, ont donc été employés et, dans certains cas, le sont encore, pour définir ou réduire un collège électoral, ou pour établir des listes de candidats à des magistratures.

Le tirage au sort constitue une procédure de sélection présentant des qualités très différentes des autres procédures communément employées. En effet, il nécessite l'intervention d'un tiers venant de l'extérieur, que ce soit un enfant comme le *ballotino*, un étranger, une divinité... L'extériorité est sa première qualité : elle sert d'arbitre impartial dans la sélection des magistrats.

Il s'agit donc de la seule procédure qui permette la répartition des charges sans l'intervention d'aucune volonté particulière. L'absence de manipulation quant au résultat obtenu constitue sa deuxième qualité : c'est le thème de la main innocente...

De plus, l'absence de responsabilité particulière dans le déroulement de la procédure et le fait que ce procédé ne lèse personne représentent deux autres qualités pouvant être reconnues au tirage au sort.

À Florence, le tirage au sort était effectué parmi des citoyens préalablement sélectionnés par élection.

À partir de 1328, date à laquelle la procédure de la répartition aléatoire a été établie, la plupart des charges du gouvernement et des fonctions administratives, tout comme les positions dans les deux conseils législatifs et une bonne partie des fonctions judiciaires, ont été réparties par méthode aléatoire. Ainsi, l'élection et le tirage au sort étaient combinés à Florence pour un même poste. L'objectif principal consistait à nommer les magistrats en s'appuyant sur les méthodes les plus neutres possibles, afin de limiter luttes et conflits pour l'accession au pouvoir. À ce sujet, Machiavel explique que les réformes de 1328 visaient à épargner à la cité les multiples problèmes occasionnés par le nombre important de ceux qui aspiraient à devenir magistrats.

De nombreuses cités-État italiennes ont combiné tirage au sort et élection, toujours dans le même but : Brescia, Parme, Bologne, Sienne, Pérouse, etc...

Le cas de certains cantons suisses entre les XVI^{ème} et XVIII^{ème} siècles revêt également un grand intérêt. Pour lutter contre la concentration du pouvoir entre les mains de quelques familles ou de corporations devenues trop puissantes, ou pour tenter de diminuer le niveau de corruption des élites politiques, des systèmes combinatoires y ont été mis en place.

Dans la cité-État de Berne, le tirage au sort était ainsi utilisé à partir de 1710 pour allouer des postes lucratifs, comme la direction des travaux ou du sel. Il semble avoir toujours été combiné à des élections, à l'image du modèle vénitien.

Dans la cité-État de Bâle, la crise politique qui éclate en 1691 entre les familles riches et certaines corporations conduit en 1778 à l'instauration du tirage au sort pour diverses fonctions. Il s'agit alors d'un mélange caractéristique entre tirage au sort et élection, le corps électoral étant alors divisé par le sort en trois ou six groupes qui élisent chacun un candidat. Un second tirage au sort est alors effectué entre ces candidats.

Glaris a été sinon le premier des cantons à réhabiliter le tirage au sort au sein de l'ancienne confédération suisse.

Les institutions existant jadis à Florence, Venise et Genève ont disparu presque sans laisser de traces au début du XIX^{ème} siècle. Sur le plan de la mécanique institutionnelle, l'élection et le tirage au sort y étaient associés, soit par leur coexistence, soit par leur articulation verticale sous des modalités variées. Par principe ou par pragmatisme, il semblait alors souhaitable de recourir conjointement à ces deux procédures de sélection.

L'expérience communale représente un moment capital de l'histoire politique, trop souvent sous-estimé en France. Les modes de scrutin y firent l'objet d'une réflexion particulière dès le XIII^{ème} siècle. C'est pourquoi dans une réflexion sur la juste mesure à adopter dans l'attribution des charges publiques, nous devons considérer dans leur ensemble ces méthodes de sélection.

L'égalitarisme absolu, dans le cadre de la démocratie, ou l'accaparement exclusif et héréditaire dans le cadre de l'oligarchie, sont autant de dérives : les systèmes politiques étant corruptibles, il convient donc de prendre en compte les corrections apportées par chacune de ces procédures au regard de l'autre.

François MORVAN

On ne se rend pas compte en France à quel point il est difficile d'écrire à la fois une histoire de l'Italie et une histoire des cités italiennes, c'est un débat historiographique que tous les historiens Italiens connaissent bien ! Existe-t-il sur le plan philosophique, un discours justificatif du hasard et de la nécessité ?

Pierre-Emmanuel LEVACHER

Certains distinguent le sort du hasard. Le sort était souvent lié à une divinité ou à une entité pouvant incliner la fortune. Par exemple, dans le cercle des Apôtres lorsqu'il a fallu remplacer Judas, Mathias a été désigné par le sort.

Une lecture philosophique du tirage au sort a été faite par Platon et Aristote. Ils considéraient le tirage au sort comme démocratique car ce mode renvoie à l'égalité arithmétique, alors que l'élection renvoie à l'égalité géométrique, donc à un système méritocratique.

Ainsi, singulièrement, l'élection a longtemps revêtu une sorte de teinture aristocratique car, d'une manière ou d'une autre, elle avait pour principe de reconnaître un mérite plus grand qu'un autre.

Michel LAFLANDRE

Le droit électoral français ne recourt plus à l'utilisation du hasard comme procédé ordinaire de désignation, mais on en trouve encore quelques traces discrètes.

Ainsi, on l'utilise parfois pour déterminer comment s'appliquera une nouvelle disposition électorale aux mandats en cours, dans le cadre notamment de mesures transitoires ou à entrée en vigueur progressive ; c'est ainsi qu'au moment où la durée du mandat sénatorial a été ramené de neuf à six ans et que, corrélativement, les sièges ont été redistribués des trois anciennes séries aux deux séries actuelles, on a déterminé par tirage au sort les départements dont les sénateurs verraient leur mandat dérogatoirement allongé pour qu'à l'issue de la période transitoire, le renouvellement du Sénat puisse s'opérer tous les trois ans, désormais par moitié et non plus par tiers en deux séries élues pour six ans.

On peut également évoquer la désignation des membres des jurys d'assises. Ils sont désignés par tirage au sort sur les listes électorales : cette désignation n'est pas tout à fait étrangère à la sphère du politique, car la justice est rendue au nom du Peuple français et c'est une magistrature de statut constitutionnel.

François MORVAN

Comme il a été indiqué ce matin, Olivier Guillemain, qui devait présenter une communication sur l'actualité des processus électoraux aux Proche et Moyen-Orient, a finalement eu un empêchement.

Je remercie Bernard Owen qui a accepté, non pas de le remplacer, mais de faire part sur ce thème de quelques réflexions avant d'évoquer l'ouvrage qu'il vient de publier avec Maria Rodriguez Mc Key, « *Proportional Western Europe - The failure of Governance* », récemment publié chez un des plus grands éditeurs américains, Mac Millan.

Bernard Owen & Maria Rodriguez-McKey

PROPORTIONAL WESTERN EUROPE

THE FAILURE OF GOVERNANCE



3. Bernard OWEN, Secrétaire général du Centre d'études comparatives des élections (CECE)

« *Proportional Western Europe – The failure of Governance* »

Maria Rodriguez Mc Key –qui est dans la salle- et moi-même avons publié cinq ouvrages ces dix dernières années, et nous tenons une colonne hebdomadaire sur le site du Journal Les Échos, où nous abordons différents sujets comme, récemment, les événements comme ceux qui se déroulent en Ukraine et en Crimée.

Je vais évoquer la manière dont les gens votent en Europe et en Égypte -rapprochement qui pourra surprendre certains!- car j'y décèle l'expression de règles électorales communes, généralement passées sous silence, mais qui jouent un grand rôle. C'est le cas des « structures », que je vais illustrer à partir des exemples scandinave et égyptien.

La politique et la démocratie ont de tout temps attiré les réflexions de nos philosophes. Ils ont écrit sur les partis, leur raison d'être, les sources de leurs idéaux. Leurs écrits sont intéressants mais il semblerait que les électeurs aient une attitude à la fois individuelle et grégaire, et cela pas seulement en Occident mais partout dans le monde.

Or, il existe un comportement universel, qui répond à certaines règles, que l'on nomme « structures ».

Dans la bibliothèque Cujas, je suis tombé, voilà quelques années, sur une thèse exposant la façon dont les syndicalistes votent dans les pays scandinaves lors des élections politiques. Selon cette thèse, il existe deux types de structures importantes dans la manière de voter : la structure d'influence électorale et la structure d'accueil pour le vote « contre ». Cela s'applique aussi bien à l'Égypte qu'à l'Europe proportionnelle, qui amplifie l'influence de ces structures, comme nous l'avons établi dans l'ouvrage : « *Proportional Western Europe – The failure of governance* » que nous venons de publier chez l'important éditeur américain Mac Millan. Le scrutin proportionnel est particulièrement sensible à l'effet des structures, alors qu'elles ont moins d'incidence dans les systèmes à scrutin majoritaire.

La Scandinavie offre une illustration intéressante de ce phénomène. Depuis les années 1920, la Suède connaît une forte domination du Parti Socialiste, au point où seules trois alternances ont eu lieu. La brièveté des alternances découle de la difficulté pour deux ou trois petits partis de s'entendre dans le cadre d'une coalition. Pourquoi la dominance d'un Parti Socialiste ?

L'auteur de la thèse à laquelle je viens de faire allusion, l'universitaire américain de l'Université de Stockholm, Victor Pestoff, a réalisé une intéressante étude sur le rapport entre l'appartenance à un syndicat et le vote politique. Le résultat est du plus grand intérêt : 70 % des adhérents à la principale confédération LO votent pour le Parti Socialiste. Pendant un temps, l'adhésion à l'un entraînait même automatiquement l'adhésion à l'autre. Ce pourcentage s'appliquait également aux membres d'une famille qui comprenait un syndicaliste.

Cette étude montrait clairement que le vote socialiste n'était pas en rapport direct avec la classe sociale. Cette liaison directe entre l'appartenance au syndicat et le vote socialiste a été confirmée dans d'autres nations européennes. C'est à partir de cette découverte que l'on a classé le syndicalisme parmi les structures d'influence électorale.

En 1973, des phénomènes similaires ont été observés au Danemark et en Norvège : les habitants de ces États considéraient qu'ils payaient trop d'impôts. Un soir, la télévision danoise a diffusé un entretien avec un citoyen, dénommé Mogens Glistrup, qui prétendait ne pas payer d'impôts.

Il est devenu un héros national au bout d'une heure. Alors que des élections législatives étaient prévues, ce citoyen a constitué un parti et s'est présenté à ces élections.. Grâce à la proportionnelle, le parti de Glistrup qui venait de nulle part est devenu le deuxième parti danois, réunissant 18 % des suffrages aux élections législatives, alors que, peu de temps avant, un chercheur danois avait montré que le Danemark présentait une stabilité de partis remarquable...

Au même moment, en Norvège, un mouvement comparable s'est produit avec Cure Ivar Lang. Lang est décédé mais alors qu'il n'avait obtenu que 5 % des suffrages lors des premières élections, son parti est devenu un parti norvégien important.

Le scrutin de liste proportionnel confère un pouvoir électoral considérable à ces structures d'influence électorale. On peut citer l'exemple de l'Autriche. Les frontières de cet État ont été redécoupées après la Première Guerre mondiale, le pays s'est retrouvé sans armée et les frontières des nouveaux États issus du démembrement n'étaient même pas stabilisées.

L'Autriche est un pays très catholique, où l'Église est une structure d'influence électorale. En Autriche, un parti socialiste et un parti catholique se partageaient ainsi le champ politique, grâce notamment au scrutin de liste proportionnel adopté en 1918 sur la base d'une coalition de Gouvernement avec le petit parti libéral.

D'autres nations européennes ont d'autres structures d'influence électorale, par exemple, une église catholique possédant d'importantes ramifications à travers le territoire. Aux Pays-Bas, après le concile de Vatican II et les réformes qui en ont procédé -nouveau catéchisme, problématique du mariage des prêtres, éthique sexuelle- l'ensemble de la vie politique a été bouleversée. Le syndicalisme catholique, bien affaibli, s'est rallié au syndicalisme socialiste. De nouveaux partis sont apparus, le Parlement s'est retrouvé avec 14 partis au lieu de 10.

J'aurais pu examiner la situation dans d'autres pays occidentaux, mais mon temps de parole m'amène à passer dans un autre monde, l'Égypte. Ce nouveau voyage pourrait s'intituler « idéalisme et réalité ».

L'Égypte a indiscutablement la volonté de s'intégrer à la démocratie occidentale. Au départ, chacun souhaitait accomplir son devoir. Aujourd'hui, on assiste à des manœuvres surprenantes entre des institutions élues et la justice, sans compter l'armée, qui intervient quand la révolte fait rage.

Sans entrer dans le détail des institutions, on retrouve dans ce pays l'influence d'une structure électorale agissant sur tout le système mais surtout dans un cadre à scrutin de liste proportionnel.

Comme en Europe, cette structure se fonde sur une organisation avec de nombreuses ramifications sociales bien intégrées au sein d'une population et sur un parti qui peut profiter de cette organisation, disposant ainsi d'un énorme avantage sur les autres.

C'est le cas des Frères Musulmans, qui se présentent maintenant en tant que parti dominant, au côté d'autres partis islamiques qui peuvent également être considérés comme structure d'influence électorale.

Les mouvements de rue se composent d'un ensemble hétéroclite, avec des idéalistes de tout bord criant très fort les slogans « démocratie, élections ». En Égypte, les nouveaux venus sur la scène politique réclamaient comme système électoral la proportionnelle. Le conseil militaire, qui assurait une certaine continuité de la vie et la mise en place des nouvelles institutions, opta pour un compromis allant dans le sens des révolutionnaires. Le mode de scrutin pour les assemblées serait mixte : un tiers majoritaire binominal, deux tiers à la proportionnelle.

Tout comme les partis européens qui pratiquent la proportionnelle, le parti des Frères Musulmans possédait toutes les qualités pour entrer dans le cadre d'une structure d'influence électorale. Ce parti était suivi d'autres formations religieuses : El Wasat, le Parti Islamiste du Travail... Le résultat à l'Assemblée du Peuple a été de 69 % pour les partis islamistes et de 30 % pour les partis d'opposition, le parti de l'ancien régime ayant été dissout en avril 2011.

Un semblable rapport de forces se retrouve dans chaque élection d'assemblée ou de conseil, les vainqueurs n'ayant pas été formés à ce que sont les limites du pouvoir en démocratie... mais cela n'apparaîtra aux yeux des observateurs internationaux qu'après les présidentielles.

La proportionnelle a favorisé les partis islamistes, mais de toute façon, la structure d'influence électorale qu'ils représentent leur aurait permis de remporter toute élection.

Quelle voie y aurait-il pour rétablir en Égypte une démocratie réellement électorale ?

On pourrait songer à rétablir un scrutin majoritaire binominal, assorti d'une augmentation des circonscriptions en réduisant leur taille, ce qui permettrait à l'ancien PND de retrouver son réseau de clientèle.

Cette réforme introduirait un certain équilibre islamique - laïc sans toutefois éliminer la prédominance des Islamistes. Dans un deuxième temps, le scrutin majoritaire favoriserait le rapprochement de partis ayant en commun une certaine similitude.

Les élections présidentielles, qui étaient organisées au scrutin majoritaire à deux tours, nous laissent entrevoir ce qui pourrait résulter de ce rééquilibrage entre les forces en présence, sur la base d'une participation à peu près comparable à celle des élections à l'Assemblée Nationale, aux alentours de 52 %.

Treize candidats se sont présentés au premier tour, dont six ont dépassé 10 % des suffrages exprimés :

- Amr MOUSSA (ancien Ministre)	11,1 %
- Abd ALMUM (soutenu par les partis Nür et Wasat)	17,5 %
- Hamdin SABAH (Nasserien)	20,7 %
- Ahmed CHAFIQ (ancien Ministre et Général)	23,7 %
- Mohammed MORSI (Frères Musulmans)	24,8 %

Les mieux placés du premier tour ont obtenu au second tour, respectivement :

- MORSI (Frères Musulmans)	51,7 %
- CHAFIQ (ancien Ministre et Général)	48,3 %

Ce quasi équilibre est prometteur, en supposant que les conseillers internationaux veuillent bien prendre en compte le rôle essentiel des structures d'influence électorale, exagéré dans le cas d'un scrutin de liste proportionnel.

L'autre élément qui a fait grand défaut en Égypte est à mon avis le manque de formation des hommes politiques. Les partis politiques devraient savoir que la victoire à une élection ne permet pas de remettre en cause toute la structure sociale. La victoire, en démocratie, permet au vainqueur d'assurer la bonne gestion du pays mais sans bouleverser les habitudes profondément ancrées dans la population.

Ceci n'est pas une découverte ! Autour des années 1850, par exemple, le Parti Radical a pris le contrôle du Canton de Genève et a cru pouvoir entreprendre des modifications profondes dans les institutions, l'enseignement, au point où les troupes fédérales sont intervenues pour calmer les mouvements de révolte.

L'élection qui apporte le pouvoir ne veut pas dire « le pouvoir de tout transformer ».

En Égypte, Les résultats obtenus par le candidat arrivé second –soit plus de 48 %- incitent à considérer que toutes les propositions, incluses ou non dans un programme, ne sont pas nécessairement recevables ni réalisables.



Bernard Owen, secrétaire général du Centre d'études comparatives des élections

RÉFLEXIONS FINALES

Didier MAUS, Professeur à l'Université Paul Cézanne Aix-Marseille III, Président émérite de l'Association Internationale de droit constitutionnel

Je suis toujours sensible à l'invitation des présidents de colloques me demandant de venir dire quelques mots.

Cette année, les circonstances sont tout à fait particulières. Avant d'entrer dans le vif du sujet, je voudrais m'associer à ce qui a été dit par le professeur Philippe Boutry ce matin en hommage à Jean-Claude Colliard.

J'ai eu le privilège d'être son étudiant. Durant l'hiver 1968-1969, Jean-Claude était, pour la première année, assistant d'André Hauriou pour un séminaire de science politique dans le cadre d'un DEA. Par la suite, nous nous sommes retrouvés dans le cadre de fonctions occupées auprès de diverses autorités politiques. Nous avons voyagé ensemble et n'avons jamais cessé de dialoguer sur les problèmes institutionnels et électoraux.

Jean-Claude Colliard avait un intérêt exceptionnel pour les questions électorales, quelque peu considérées de haut par le monde académique et la juridiction administrative, sans doute parce qu'il s'agit de technique alors que l'on s'intéresse toujours plus volontiers à la théorie. Jean-Claude Colliard, lui, s'intéressait aux processus électoraux sous leurs angles politique et juridique car il avait été candidat.

Il connaissait précisément les réalités politiques, à la fois des partis et des longues soirées électorales. Il savait combien les techniques électorales, qui doivent être entourées d'un droit garantissant une sincérité absolue, sont importantes en matière de détermination du pouvoir. Il vivait la République intensément et connaissait la signification du moindre acte électoral. Il répétait souvent : « Vous pouvez modifier ce que vous voulez, les partis politiques sauront toujours le contourner ». Enfin, il disposait d'une grande capacité d'anticipation sur la manière dont les partis politiques sauraient tirer profit de certaines réformes électorales, conscient qu'une réforme électorale aura rarement les effets que l'on en attend.

Jean-Claude Colliard s'était attaché à faire évoluer la jurisprudence du Conseil constitutionnel sur l'annulation des scrutins. Il tenait également beaucoup à l'expression sincère du suffrage, des opinions et du pluralisme à travers les consultations électorales.

Aujourd'hui, nous avons effectué un immense parcours qui nous a emmenés dans le temps, l'espace et les techniques. Il ne nous a manqué que l'approche mathématicienne, qui permet de mettre en évidence les déformations qu'impliquent les différents modes de scrutin.

Ce long parcours peut être rassemblé autour de deux idées simples : l'incontournable processus électoral, auquel on ne peut échapper, et l'éternel renouvellement de ce processus.

Un certain nombre de questions centrales agitent toujours autant les esprits à l'heure actuelle qu'il y a 150 ans. Ainsi, nous trouvons encore des partisans acharnés de la technique majoritaire et des partisans acharnés de la technique proportionnelle. En ce sens, il me semble qu'il faut abandonner l'idée d'un mode de scrutin idéal.

Depuis ce matin, nous avons réfléchi sur la base de trois registres chronologiques : un registre du passé, un registre du présent et un registre de l'avenir. Le registre du passé nous rappelle que l'élection est loin d'être une procédure récente. Ainsi, l'histoire de la papauté nous montre que plusieurs systèmes électoraux ont été mis en place successivement afin de désigner le souverain pontife. De plus, certains de nos collègues ont rédigé des ouvrages sur l'adaptation laïque des techniques électorales ecclésiastiques.

En réalité, le véritable inventeur de la technique électorale est l'Église. Nous n'avons fait que transposer ce qui était censé procéder d'une inspiration divine vers une autre inspiration divine, celle de la volonté générale. Jean Baechler nous en a remémoré les aspects positifs et critiques.

En écoutant Pierre Scharff évoquer la chapelle Sixtine, je me prenais à constater que nos bureaux de vote découlent d'une laïcisation de la chapelle Sixtine. En effet, une filiation des techniques électorales existe bel et bien. Durant de nombreuses années, dans les mairies et les écoles, les bulletins de vote étaient brûlés, tout comme ils le sont aujourd'hui lors des réunions de conclaves.

Pierre-Emmanuel Levacher nous a rappelé que le système vénitien garantissait un bon équilibre et le respect des intérêts des grands et des puissants. Ces principautés italiennes ont donné naissance à un droit électoral sublime. Ce système montre que l'imagination est sans limites, à la différence des ordinateurs...

Actuellement, il ne se passe pas une semaine sans qu'il n'y ait des consultations électorales dans le monde. Récemment la Turquie a voté et ce sera bientôt le tour de l'Afghanistan.

En France, nous pouvons nous targuer d'être le champion toutes catégories des élections. Nous venons de vivre deux ans sans élections et c'est presque anormal.

Les enjeux électoraux majeurs des élections tunisiennes, égyptiennes et marocaines offrent le spectacle du contraste : les vainqueurs du changement politique ne sont pas nécessairement les vainqueurs des élections.

Un phénomène d'extension exceptionnel est en cours dans le monde arabe. Demain, cette extension ne fera que croître. Il existe deux domaines où les élections deviennent de plus en plus importantes : les scrutins supranationaux et infranationaux. À ce propos, l'Europe constitue l'ensemble politique mondial le plus sophistiqué. Il m'est avis que, dans un avenir indéterminé, des élections véritablement européennes se tiendront. Par ailleurs, le système régional est le dernier né du système de l'empilement des collectivités territoriales. C'est à la fois le plus faible et le moins bien connu.

Il faudra également s'interroger régulièrement sur les techniques électorales. Si la France n'ose pas encore aller vers des scrutins véritablement régionaux, c'est déjà le cas en Catalogne et dans les Länder allemands.

Le processus électoral est donc incontournable, permanent et ne peut que se développer. De ce point de vue, ceux qui s'intéressent aux élections ne seront jamais des chômeurs.

Dans le même temps, nous devons constater un renouvellement de la substance du processus électoral. Bernard Maligner nous l'a démontré.

Je fais partie d'une génération qui a grandi avec les sondages. Si les sondages nationaux sont fiables, les sondages locaux sont bien plus complexes à réaliser.

Les élections traditionnelles doivent donc faire l'objet de renouvellements incessants. Ces élections présentent parfois un aspect très rudimentaire. Lorsque Pierre Scharff nous a exposé les règles d'élection du pape, je ne pouvais m'empêcher d'imaginer les feuilles de pointage qui se trouvent sur les tables de vote, sur lesquelles un bâton est égal à une voix. Aucune machine ne peut faire cela !

Ce matin Michel Laflandre a montré que les machines de vote ne sont pas la panacée. Je l'en remercie. En effet, j'ai vécu en 1973 la première utilisation d'une machine à voter dans un bureau de vote.

Nous devons également nous demander si Internet peut véritablement remplacer la technique délibérative. Les réseaux, présentés par Bertrand Simon, ne servent qu'à la propagande politique puisqu'il convient de ne jamais parler de l'adversaire, sauf pour le critiquer.

Quant au référendum d'initiative partagée, lorsqu'Olivier Duhamel et moi-même avons fait partie du comité de révision de la Constitution présidée par le doyen Vedel, nous sommes parvenus à convaincre nos collègues de la nécessité d'instituer un référendum de ce type. Nous avions dans l'idée que ce référendum devait être une technique de contournement de la non-décision parlementaire. Denis Giroux nous a montré que la révision de 2008 avait abouti à l'effet contraire.

Nous assistons à un développement des consultations et des votations. Nous nous trouvons donc dans un système où les électeurs demandent de plus en plus à être consultés. C'est pourquoi nous avons introduit dans la Constitution des dispositions sur les référendums locaux. Ils ne sont pas aisés à réaliser car la demande porte bien souvent sur des sujets conflictuels.

Les modèles électoraux sont infiniment variés dans le monde et les élections soulèvent bien des questions, mais je conclurai en soulignant que nous ne connaissons aucune autre bonne technique de désignation de ceux à qui on confie le pouvoir pour un certain temps. Du moins, nous ne connaissons aucun autre système qui soit aussi bien accepté à la fois par ceux qui gagnent, par ceux qui perdent et par ceux qui participent.

C'est donc sur ce message de confiance vers une remontée des taux de participation que je voudrais clore cette journée.

**DOCUMENTS PROJETÉS
À L'APPUI DES INTERVENTIONS**

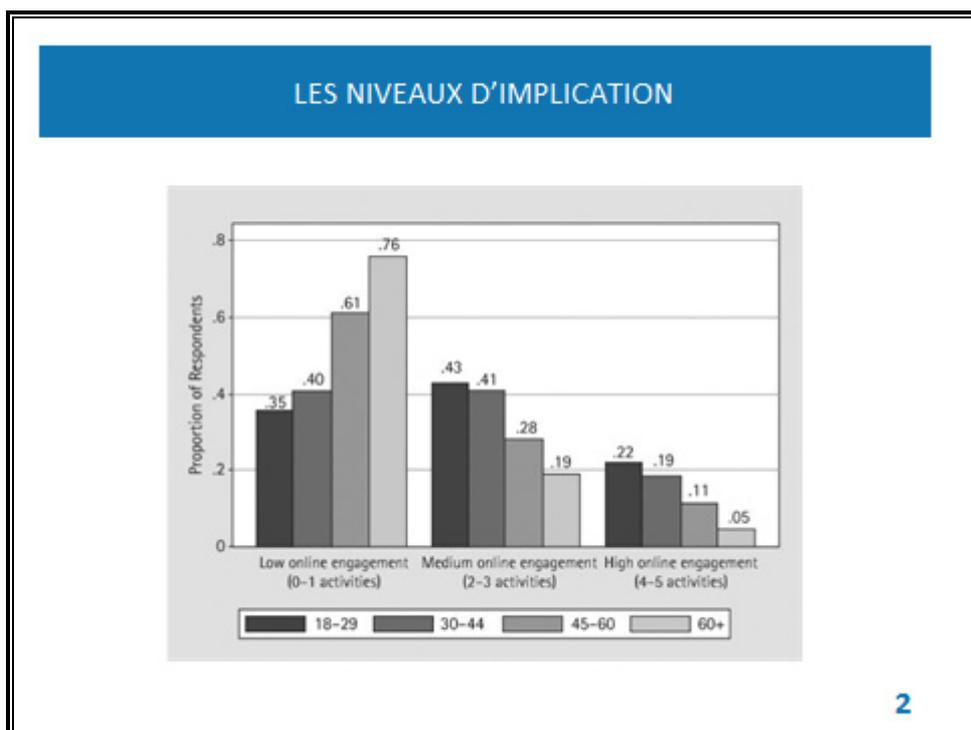
Intervention de Bertrand SIMON, CECE

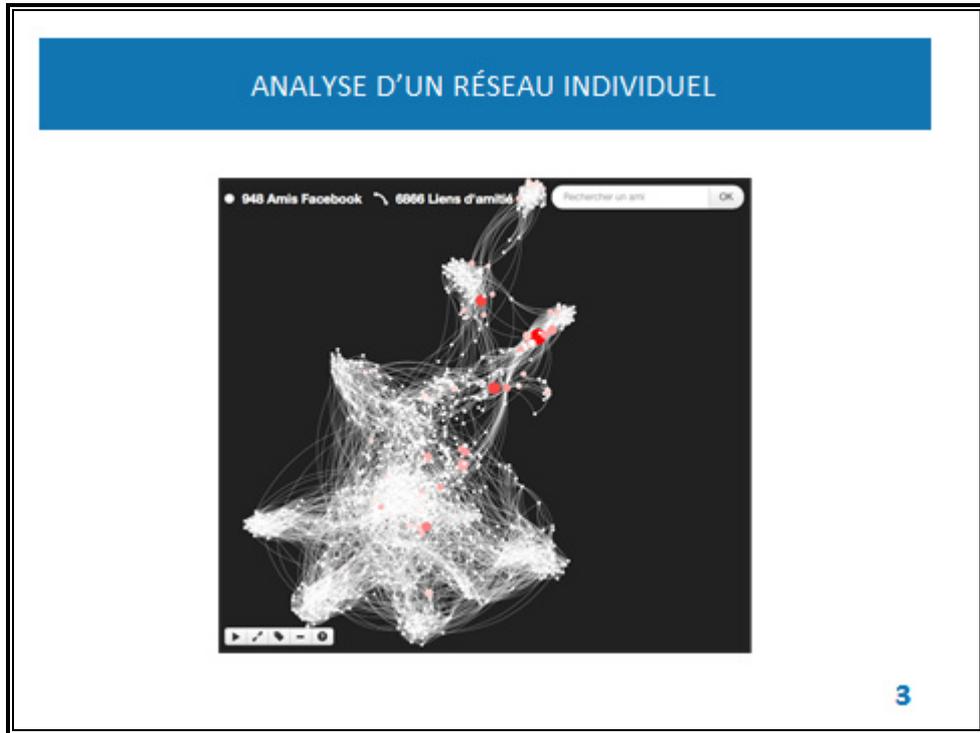
DU DÉBAT À L'AFFRONTEMENT

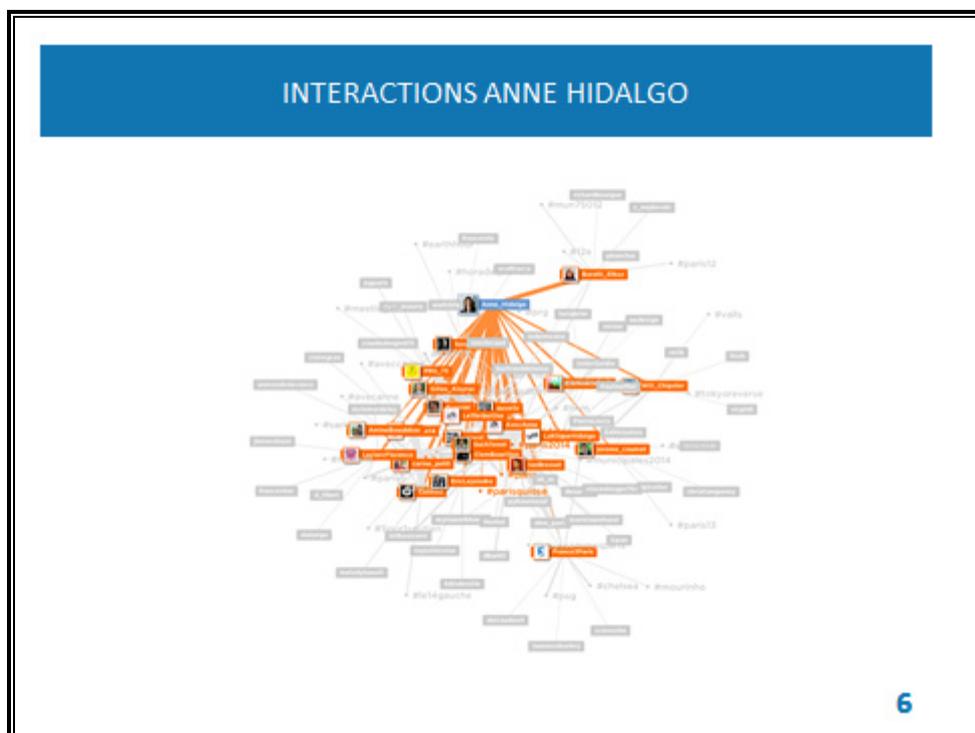
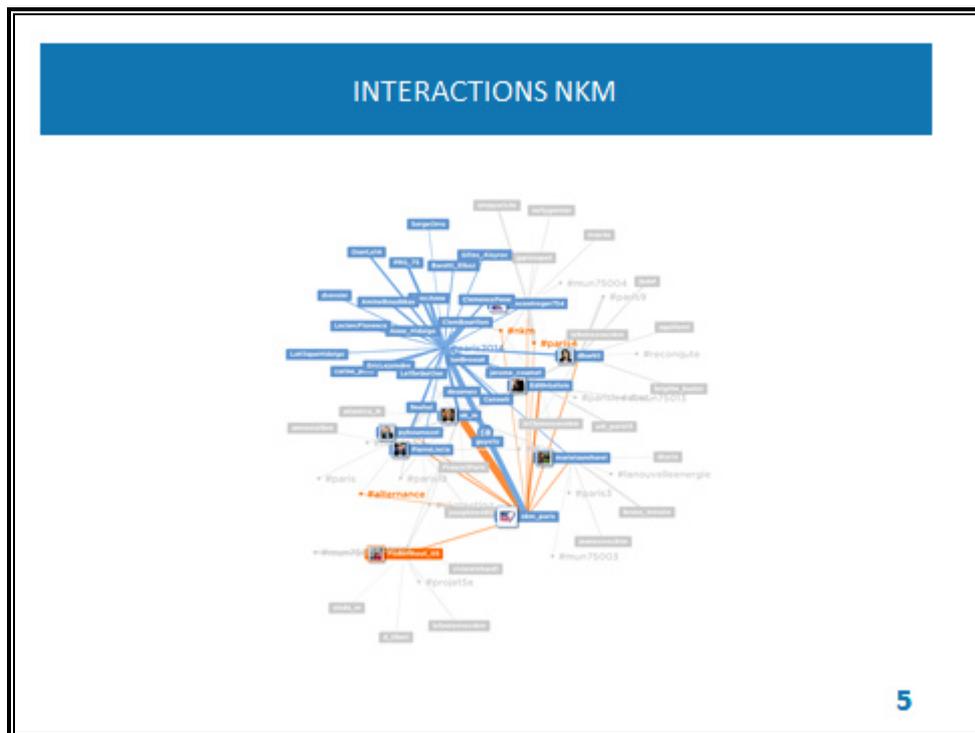
Bertrand SIMON
Département de Science Politique
Université Paris 1 Panthéon Sorbonne
CECE

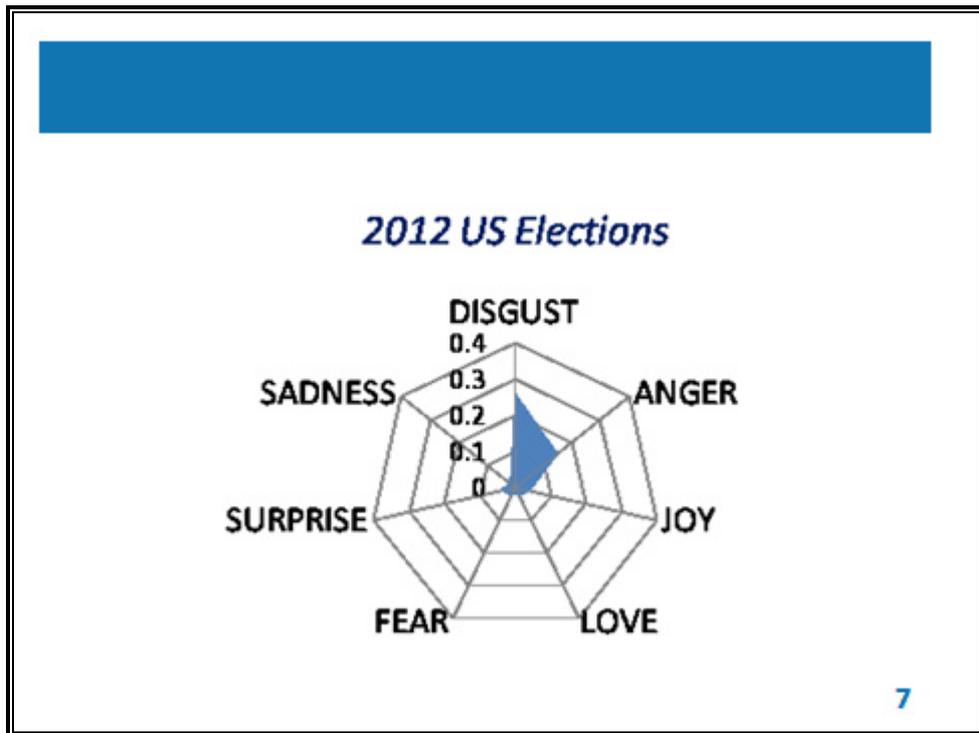



1









Intervention de Gilles POTARD, EMC Global Services

LE VOTE DANS LES NUAGES

Le Cloud Computing et le vote électronique

SENAT
UN NIVEAU SERVICE DES CITOYENS

EMC
Gilles Potard
EMC France

EMC²

Les infrastructures classiques

- Pour offrir un service de messagerie :
 - Comprendre et planifier ses besoins
 - Définir une architecture
 - S'assurer d'avoir les ressources
 - Implémenter une architecture
 - Exploiter l'architecture

SERVEUR DE DONNEES

Réseau

Stockage

EMC²

Les infrastructures classiques

COMPLEXITÉ ET PRÉDICTIBILITÉ DIFFICILE

EMC²

Le Cloud : C'est un Service

Définition du service attendu

Le fournisseur met à disposition le service

Le Service est disponible pour les utilisateurs

EMC²

EMC CONFIDENTIAL—INTERNAL USE ONLY

Le Cloud : Trois possibilités

Cloud Privé

Cloud Hybrid

Cloud Public

Standardisation – Economie - Agilité

EMC²

EMC CONFIDENTIAL—INTERNAL USE ONLY

Cloud & Numérique : Les initiatives

- Vote des expatriés en 2012 – Elections législative
- Univ-Cloud
 - de l'enseignement supérieur et de la recherche
- Démarche au niveau de l'UE (Octobre 2012)
 - Favoriser l'adoption du Cloud,
- Association pour la transition Numérique
 - ATN+
- SAE favorise l'adoption du Cloud
 - Interview H. Le Dû

Catégorie	Cloud Index 2013	Cloud Index 2012
Vers les utilisateurs finaux	29%	25%
Vers les populations IT des Études	38%	30%
Vers les populations IT infrastructures	38%	31%

EMC²

EMC CONFIDENTIAL—INTERNAL USE ONLY

Cloud : Le vote dans les nuages – les enjeux

- La sécurité :
 - Lors du vote (identification),
 - Lors du dépouillement
- La qualité du service proposé :
 - Disponibilité,
 - Accessibilité,
 - Performance



EMC²

Cloud : Le vote dans les nuages – les enjeux

- La gestion des finances :
 - Optimisation du RSI,
 - Le déploiement dans les collectivités
- La mutation du secteur public :
 - Les ressources humaines,
 - Les ressources techniques,



EMC²

Questions & Réponses



Questions ? Réponses

EMC²



Intervention de Carine MARCÉ, Directrice associée TNS-SOFRES

1

Les modes d'administration



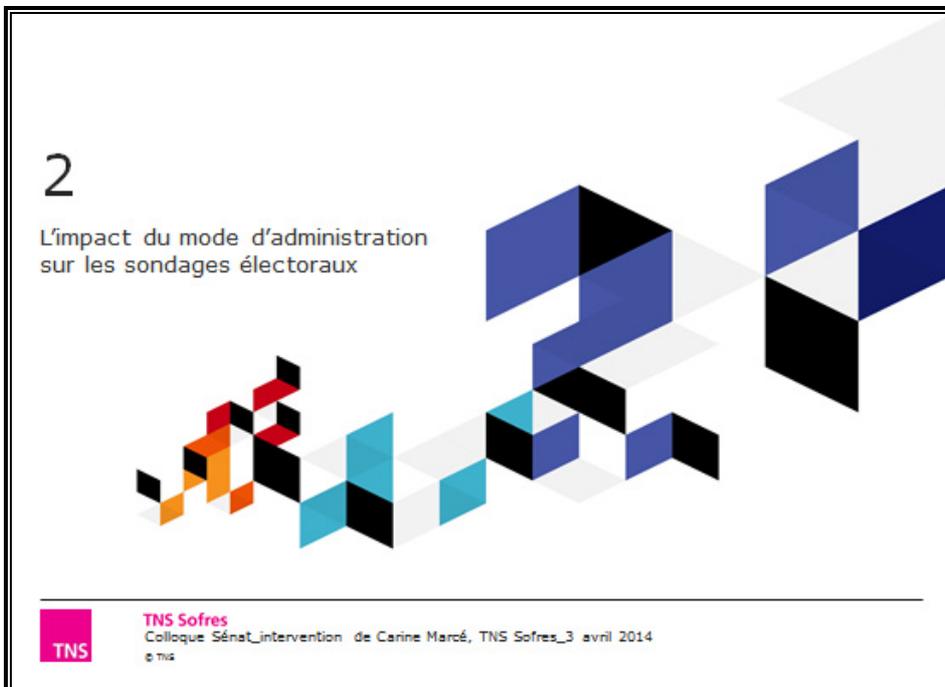
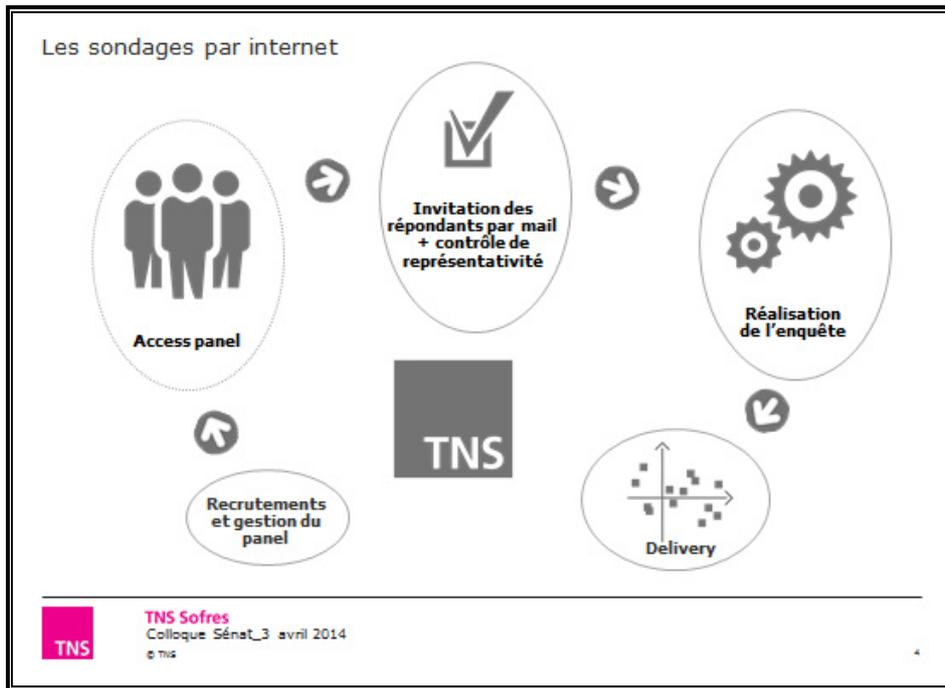
TNS Sofres
Colloque Sénat_3 avril 2014
© TNS

Les modes d'administration



TNS Sofres
Colloque Sénat_3 avril 2014
© TNS

2



L'exemple du 1^{er} tour de la présidentielle 2012

Derniers sondage publié et résultats définitifs	Ipsos Tel	CSA Tel	TNS Sofres Tel	LH2 Tel	BVA Tel + Web	Ifop Web	Op. Way Web	Harris Int. Web	Moy	Moy tél	Moy Web	Résultats Ministère de l'Intérieur
Date terrain	18-19 avril	18-19 avril	18-19 avril	17-18 avril	19-19 avril	17-20 avril	16-17 avril	18-19 avril				
N. Arthaud	0	1	0	1	0	0,5	0,5	0,5	0,4	0,4	0,5	0,6
P. Poutou	1,5	1,5	1	1	1,5	1	2	1,5	1,4	1,3	1,5	1,2
JL Mélenchon	14	14,5	13	15	14	13,5	13	12	13,6	14,1	12,8	11,1
F. Hollande	29	28	27	27	30	27	27,5	27,5	27,9	28,2	27,3	28,6
E. Joly	2	2	3	2,5	2	3	2	3	2,4	2,3	2,7	2,3
F. Bayrou	10	10,5	10	10	10	10,5	10	11	10,3	10,1	10,5	9,1
N. Sarkozy	25,5	25	27	26,5	26,5	27	27,5	26,5	26,4	26,1	27	27,2
N. Dupont-Aignan	1,5	1,5	2	1,5	2	1,5	1,5	2	1,7	1,7	1,7	1,8
M. Le Pen	16	16	17	15,5	14	16	16	16	15,8	15,7	16	17,9
J. Cheminade	0,5	0	0	0	0	0	0	0	0,1	0,1	0	0,3
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Eff. total inscrits	1021	1005	1000	859	2000	2582	1002	1068				



TNS Sofres

Colloque Sénat_intervention de Carine Marcé, TNS Sofres_3 avril 2014

© TNS

6

Écarts entre le dernier sondage publié et le 1^{er} tour

	téléphone								web			Moy
	Ipsos	CSA	TNS Sofres	LH2	BVA	Ifop	Op. Way	Harris Int.	Moy tél	Moy Web		
N. Arthaud	-0,6	0,4	-0,6	0,4	-0,6	-0,1	-0,1	-0,1	-0,2	-0,1	-0,1	
P. Poutou	0,4	0,4	-0,2	-0,2	0,4	-0,2	0,9	0,4	0,2	0,4	0,2	
J-L. Mélenchon	2,9	3,4	1,9	3,9	2,9	2,4	1,9	0,9	3,0	1,7	2,5	
F. Hollande	0,4	-0,6	-1,6	-1,6	1,4	-1,6	-1,1	-1,1	-0,4	-1,3	-0,8	
E. Joly	-0,3	-0,3	0,7	0,2	-0,3	0,7	-0,3	0,7	0,0	0,4	0,1	
F. Bayrou	0,9	1,4	0,9	0,9	0,9	1,4	0,9	1,9	1,0	1,4	1,1	
N. Sarkozy	-1,7	-2,2	-0,2	-0,7	-0,7	-0,2	0,3	-0,7	-1,1	-0,2	-0,7	
N. Dupont-Aignan	-0,3	-0,3	0,2	-0,3	0,2	-0,3	-0,3	0,2	-0,1	-0,1	-0,1	
M. Le Pen	-1,9	-1,9	-0,9	-2,4	-3,9	-1,9	-1,9	-1,9	-2,2	-1,9	-2,1	
J. Cheminade	0,3	-0,3	-0,3	-0,3	-0,3	-0,3	-0,3	-0,3	-0,2	-0,3	-0,2	
Total	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	
Moyenne des écarts	0,95	1,11	0,73	1,08	1,14	0,89	0,79	0,80	0,82	0,76	0,80	



TNS Sofres

Colloque Sénat_intervention de Carine Marcé, TNS Sofres_3 avril 2014

© TNS

7

En conclusion

Avantages du web

- Coût
- Absence d'effet enquêteurs

Inconvénients du web

- Les plus de 60 ans
- Les réfractaires aux nouvelles technologies



tout mode de recueil a des biais



TNS Sofres

Colloque Sénat_intervention de Carine Marcé, TNS Sofres_3 avril 2014
© TNS

Intervention de Michel LAFLANDRE, CECE

**Vote électronique,
bilan d'étape
V O T E
ou dépôt de bilan ?**

Colloque au Sénat – 3 avril 2014



The slide features a background of a computer keyboard. At the bottom, there are four logos: SÉNAT, UNIVERSITÉ PARIS 1 (with 'PANTHÉON - SORBONNE' above it), CERSA UMR 7106, and CECELECTIONS (with 'Centre d'études comparatives des élections' below it).

**Les deux principales modalités
du vote électronique :**



**Le vote sur machine à voter,
ou « urne électronique »**

T E



The slide shows two photographs of electronic voting machines. The left one is a large machine with a grid of buttons. The right one is a smaller machine with a person using it. Below the text, the letters 'T' and 'E' are displayed above two more photographs of the machines.






Un procédé largement employé dans les élections non politiques

- Pour l'élection des représentants du personnel du secteur privé
- Aux élections prudhommales
- Dans les élections de la Fonction publique
- Dans les élections universitaires
- Dans les élections d'organismes consulaires
- Dans les élections ordinales

Ainsi que dans beaucoup d'élections et de consultations privées

- Grandes associations
- Assemblées générales
- Fédérations sportives



Le cadre juridique du vote électronique dans les élections politiques

1. Les normes et préconisations européennes

LES NORMES JURIDIQUES,
OPÉRATIONNELLES ET TECHNIQUES
RELATIVES AU VOTE ÉLECTRONIQUE

Recommandation Rec(2004)1
adoptée par le Comité des Ministres
du Conseil de l'Europe
le 20 septembre 2004
et révisée en 2009

Membre du Conseil de l'Europe

20. Les États membres prendront des mesures afin que les électeurs comprennent le système de vote électronique utilisé et aient ainsi confiance en lui.

21. Des informations sur le fonctionnement du système de vote électronique seront diffusées auprès du public.

22. Les électeurs se verront offrir la possibilité de s'exercer sur tout nouveau système de vote électronique avant l'enregistrement du suffrage et indépendamment de celui-ci.

23. La possibilité sera offerte à tous les observateurs, dans les limites fixées par la loi, d'assister à l'élection électronique, de l'observer et de la commenter, y compris au stade de l'établissement des résultats.



COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

La recommandation de 2004 du Conseil de l'Europe, actualisée en 2009, est devenue la référence internationale pour garantir des normes d'élections démocratiques en cas d'utilisation du vote électronique

2. Les recommandations de la CNIL

- Une première recommandation : délibération n° 03-036 du 1er juillet 2003 portant adoption d'une recommandation relative à la sécurité des systèmes de vote électronique
 - Une nouvelle recommandation sur le vote électronique, en date du 21 octobre 2010. Cette refonte a pour objectif d'affirmer certains principes généraux comme la confidentialité et l'intégrité du vote, tout en rendant la recommandation plus opérationnelle.

Délibération n° 2010-371 du 21 octobre 2010 portant adoption d'une recommandation relative à la sécurité des systèmes de vote électronique

.....

La Commission souligne que le recours à de tels systèmes doit s'inscrire dans le respect des principes fondamentaux qui commandent les opérations électorales : le secret du scrutin sauf pour les scrutins publics, le caractère personnel, libre et anonyme du vote, la sincérité des opérations électorales, la surveillance effective du vote et le contrôle a posteriori par le juge de l'élection. Ces systèmes de vote électronique doivent également respecter les prescriptions des textes constitutionnels, législatifs et réglementaires en vigueur.

.....

3. Les dispositions légales et réglementaires

LES MACHINES A VOTER

- L'article L. 57-1 du code électoral autorise l'utilisation de machines à voter dans les communes de plus de 3 500 habitants figurant sur une liste arrêtée par le préfet
 - Les machines à voter doivent être d'un modèle agréé par arrêté du ministre de l'Intérieur
 - Elles doivent répondre à certaines prescriptions légales concernant, notamment, la possibilité de voter blanc et l'accessibilité aux personnes handicapées

L'agrément a été donné à trois fournisseurs, dont les machines doivent répondre à un cahier des charges lui-même déterminé par un règlement technique fixé par arrêté ministériel





3. Les dispositions légales et réglementaires

LE VOTE PAR INTERNET

- Le texte fondateur : la loi du 28 mars 2003, d'initiative sénatoriale, ouvre le vote par internet aux Français de l'étranger

LOI n° 2003-277 du 28 mars 2003 tendant à autoriser le vote par correspondance électronique des Français établis hors de France pour les élections du Conseil supérieur des Français de l'étranger

L'Assemblée nationale et le Sénat ont adopté,

Le Président de la République promulgue la loi dont la teneur suit :

Article 1

L'article 6 de la loi n° 82-471 du 7 juin 1982 relative au Conseil supérieur des Français de l'étranger est ainsi rédigé :

« Art. 6. - Les électeurs votent soit dans les bureaux ouverts en application de l'article 5, soit par correspondance sous pli fermé ou, selon des modalités définies par décret, par vote électronique.



SÉNAT - N° 43 rectifié - SESSION ORDINAIRE DE 2003-2004

PROPOSITION DE LOI présentée par Robert DEL PICCHIA et plusieurs de ses collègues, tendant à autoriser le vote par correspondance électronique des Français établis hors de France pour les élections du Conseil supérieur des Français de l'étranger



- Un dispositif étendu en 2011 à l'élection des députés des Français de l'étranger

Dans le prolongement de la révision constitutionnelle de 2008, le décret n° 2011-843 du 15 juillet 2011 introduit dans le code électoral la faculté du vote électronique pour l'élection des onze nouveaux députés élus par les Français établis hors de France.

Le Conseil constitutionnel en a admis les modalités de mise en œuvre

Code électoral – dispositions spécifiques à l'élection des députés élus par les Français établis hors de France

Vote par correspondance électronique

Art. R. 176-3.-I. — Pour l'élection de députés par les Français établis hors de France, les électeurs mentionnés à l'article R. 172 peuvent voter par correspondance électronique. A cette fin, il est créé un traitement automatisé de données à caractère personnel, placé sous la responsabilité du ministre de l'intérieur et du ministre des affaires étrangères.

Décision n° 2012-4507/4526 AN du 15 février 2013 - A.N., Français établis hors de France (Mme circ.)

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL

- SUR LES GRIEFS RELATIFS AU VOTE PAR CORRESPONDANCE ÉLECTRONIQUE -

3. Considérant qu'il ne résulte pas de l'instruction que l'expertise indépendante du système de vote électronique n'a pas été diligentée dans les conditions mentionnées à cet article et à l'article 2 de l'arrêté du 27 avril 2012 relatif au traitement automatisé de données à caractère personnel prévu à l'article R. 176-3 du code électoral ;

4. Considérant que les griefs soulevés par Mme MONTCHAMP liés de ce que l'ensemble du dispositif de vote par correspondance électronique aurait été placé sous la responsabilité d'un prestataire privé et installé en dehors du territoire français, en tout état de cause, manquent, en fait ;

5. Considérant qu'il ne résulte pas de l'instruction qu'un nombre significatif d'électeurs de la 4ème circonscription ne sont pas parvenus à exprimer leur suffrage par correspondance électronique ;

11. Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que, sans qu'il soit besoin de faire droit aux demandes d'expertise et d'instruction supplémentaires présentées par les requérants, les requêtes de Mme MONTCHAMP et de MM. MARTIN et GUILIARD doivent être rejetées ;

Vote électronique : un bilan en demi-teinte...

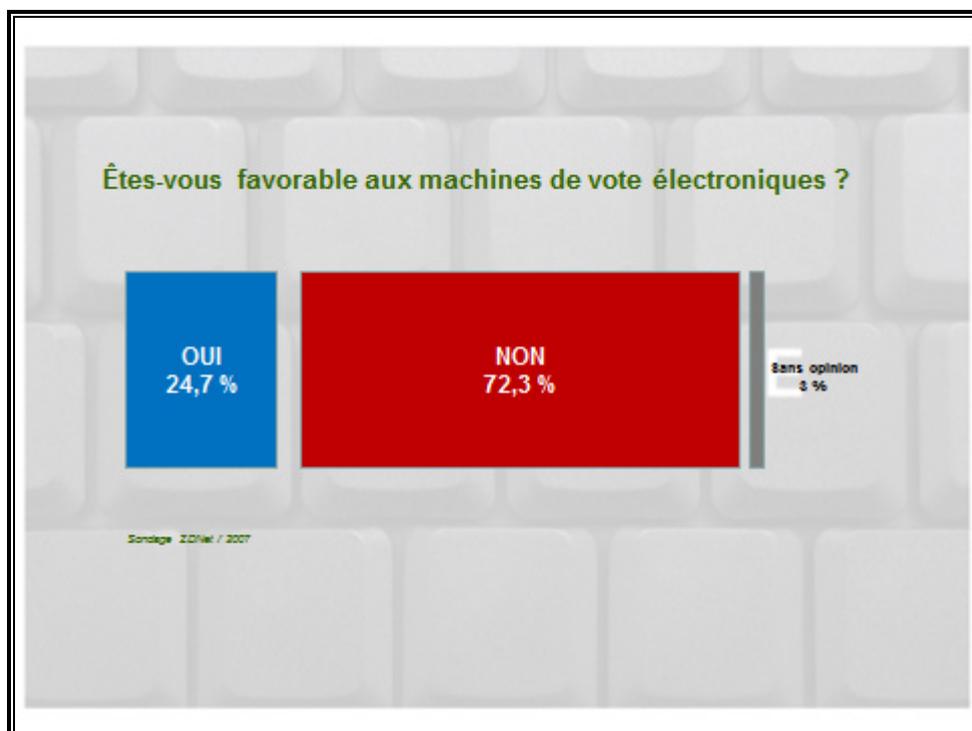
Machines à voter : la défaveur



- Seul un nombre très limité de communes utilisent les machines à voter
- L'usage des machines à voter soulève des réticences chez nombre d'électeurs ou d'élus locaux, et révèlent des difficultés d'utilisation

Observations du Conseil constitutionnel sur l'élection présidentielle des 22 avril et 6 mai 2007

L'usage des machines à voter a posé des problèmes, plus particulièrement au premier tour de l'élection Leur utilisation, qui rompt le lien symbolique entre le citoyen et l'acte électoral que la pratique manuelle du vote et du dépouillement avait noué, se heurte aussi à une résistance psychologique qu'il convient de prendre en compte.





Vote par Internet : un procédé marginal et critiqué

- Le vote par Internet n'est ouvert qu'à une catégorie restreinte d'électeurs, et uniquement pour quelques consultations
- Le système a révélé de nombreuses difficultés de mise en œuvre, liées notamment à la complexité de la procédure

Beaucoup d'élus et de responsables politiques restent très réticents à l'égard du procédé ...

Question orale sans débat n° 01673 de M. Alain Anziani (JO Sénat du 19/10/2012 - page 3950)

M. Alain Anziani. Monsieur le ministre, ... il est notamment rassurant d'apprendre que le vote par internet ne devrait pas être étendu à d'autres élections.





**Une mission d'information
décidée en octobre 2012 par la
commission des Lois du Sénat**

Les deux rapporteurs de la commission des Lois

	<p>Alain Anziani Sénateur de la Gironde</p>		<p>Antoine Lefèvre Sénateur de l'Aisne</p>
			

Des conclusions attendues pour avril 2014 ...

Mais qui, dans l'intervalle, ont conduit à différer l'extension de la faculté de voter par Internet aux européennes de 2012 pour les Français de l'étranger

Vote électronique : urgent d'attendre ?




Internet pourrait répondre à la crise de la représentation qui se manifeste notamment par une abstention électorale croissante...

On pourrait envisager des votes électroniques déjà testés dans certains pays.

Source : <http://www.vie-publique.fr/>

Abstentionnisme





*Si l'électeur ne va plus aux urnes,
l'urne doit aller à l'électeur !*

Robert DEL PICCHIA,
sénateur représentant
les Français établis hors de France

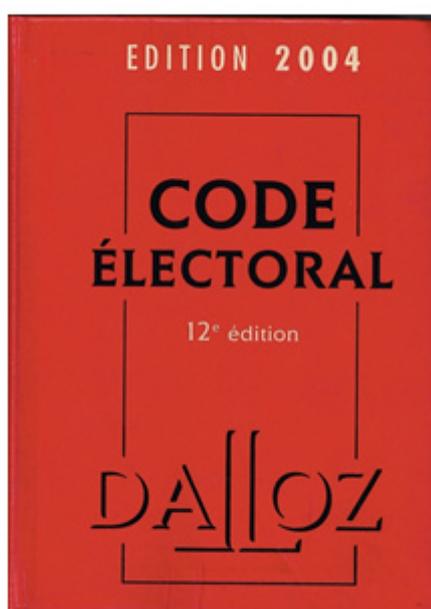


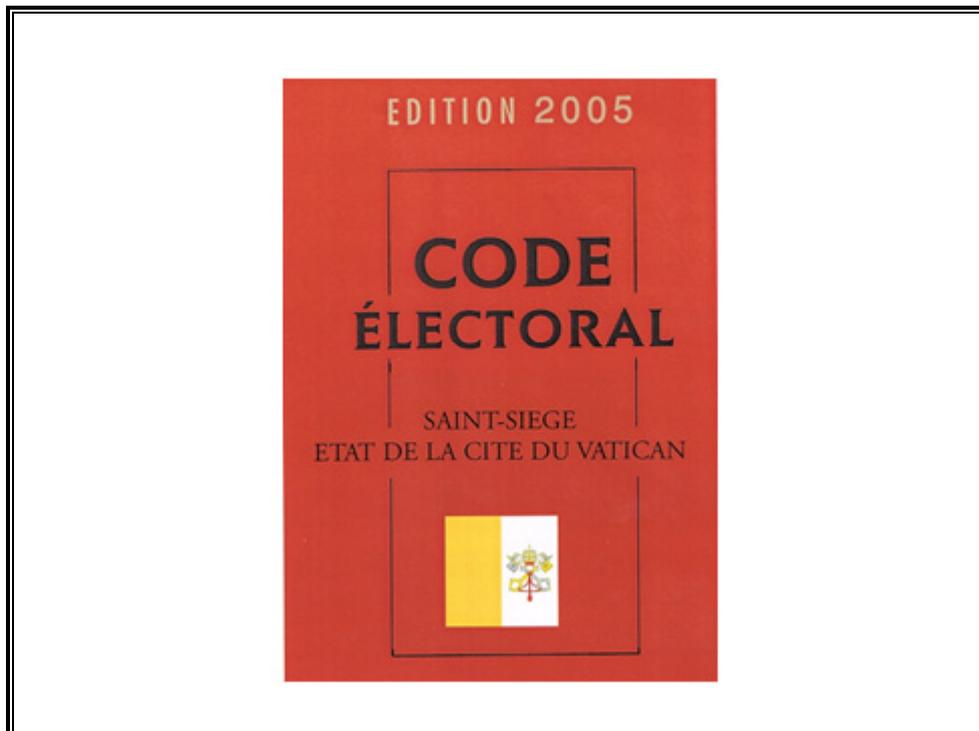
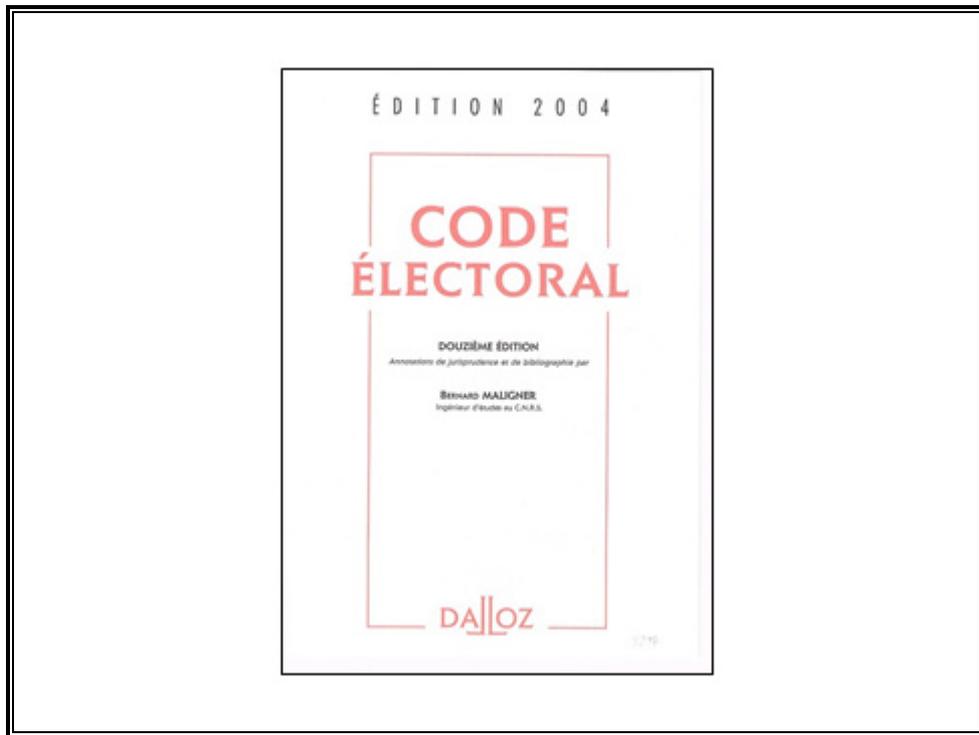
Intervention de Pierre SCHARFF, ancien sénateur de Belgique

Habemus Papam...

Le Conclave, un processus
électoral secret

Pierre SCHARFF, Sénateur honoraire de Belgique





POLITIQUE • En marge du conclave des cardinaux à Rome

La démocratie vaticane, vue par l'étudiant Pierre Scharff

En marge du conclave des cardinaux pour l'élection du nouveau pape, le Virtonais Pierre Scharff a rédigé une ébauche de « Code électoral pontifical ».

À 63 ANS, l'ancien parlementaire et maître de l'Université, Pierre Scharff, a décidé de retourner sur les bancs de l'école. Une semaine par mois, il suit à Paris une formation politique d'administration des élections - donnée à l'Université Panthéon-Assas-Paris 2. Depuis trois ans - alors qu'il était encore parlementaire élu - Pierre Scharff s'est spécialisé dans des missions d'observation d'élection à travers le monde, à la demande de l'Organisation internationale de la Francophonie. Au cours des derniers mois, il s'est ainsi rendu au Cameroun, au Niger et en Malaisie.

La nouvelle mission aurait pu être cette semaine, à Vatican à Rome, dans le cadre de l'élection du nouveau pape, souverain de l'État du Vatican. Mais Pierre Scharff vient de repartir pour Paris. Avec les autres élèves dans à trois semaines, il doit débiter de travail qu'il vient de rédiger à la demande de son professeur Bernard Malgouyres, le grand spécialiste français de Code électoral (éditions Dalloz).

Pierre Scharff est très intéressé de près à l'élection du nouveau pape à travers des travaux pratiques - qu'il a réalisés à Paris, à O. Pour

« Pour mieux comprendre la Constitution Apostolique "Universi Dominici Gregis" du 22 Juin 1986 relative à l'élection du Pontife romain, j'ai rédigé une ébauche de "Code électoral pontifical" abrévée, tiré du document apostolique », explique Pierre Scharff.

Ce travail de science politique et de vulgarisation très intéressant, l'étudiant Scharff, soumettant le (son) texte pontifical à une grille d'analyse classique des modes d'élection à travers le monde.

Plus démocratiser le vote
Quelles sont les principales conclusions tirées par Pierre Scharff au terme de ses analyses ? L'ancien parlementaire luxembourgeois expose deux notions clés, celle de « suffrage capacitaire » et de « culture du secret » entourant l'élection du nouveau pape.

Suffrage capacitaire tout d'abord. Seuls les 113 cardinaux sont habilités à élire le nouveau pape. « Ce serait-ils pas plus représentatif pour l'Église universelle aujourd'hui que le Synode des évêques puisse avoir son mot à dire dans cette élection, surtout la logique de la collégialité signée par Vatican II ? Paul VI avait déjà suggéré cette conc-

ture ainsi que des personnalités comme le cardinal Juanes », affirme Pierre Scharff. Le pape n'est-il pas aussi « évêque de Rome » et à ce titre, peut-il voter pour l'élection de son prochain évêque ?

Autre élément important relevé par Pierre Scharff dans l'élection pontificale, le secret. « Le secret pour celui qui ne respectait pas ce secret des votes est très lourde, puisqu'elle pouvait l'excommunication, affirme Pierre Scharff. Ne pourrait-on envisager les règles de sanction qui portent encore des traces moyenâgeuses ? »

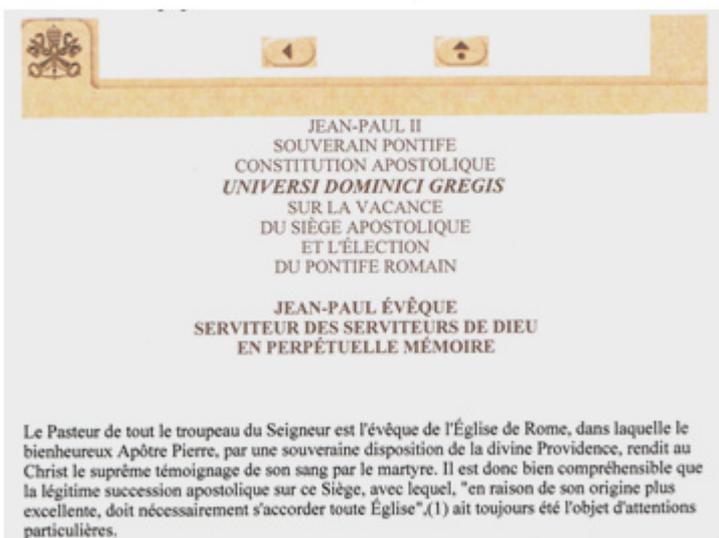
D'autres spécificités « vaticanes » ont été pointées par Pierre Scharff, comme l'interdiction de propagande avant l'élection (pas d'écrits, pas de meetings), la complexité des opérations de vote durant le conclave, le choix de la majorité absolue dès le premier tour.

Mais au-delà de quelques notes envoyées par Pierre Scharff pour « démocratiser » le vote pontifical, l'ancien parlementaire estime que l'on doit reconnaître à l'élection du pape une certaine longueur d'avance par rapport aux élections des sociétés dites civiles. « Il y a un secret, avec majorité, une protection de bureau de vote et un dépôt des bulletins. Dès le 13 siècle, les grands principes d'élection étaient définis, et les gouvernements des États s'en sont inspirés au fil des siècles », dit Pierre Scharff.

B. Z.

Source: L'Avenir du Luxembourg, 20 avril 2005

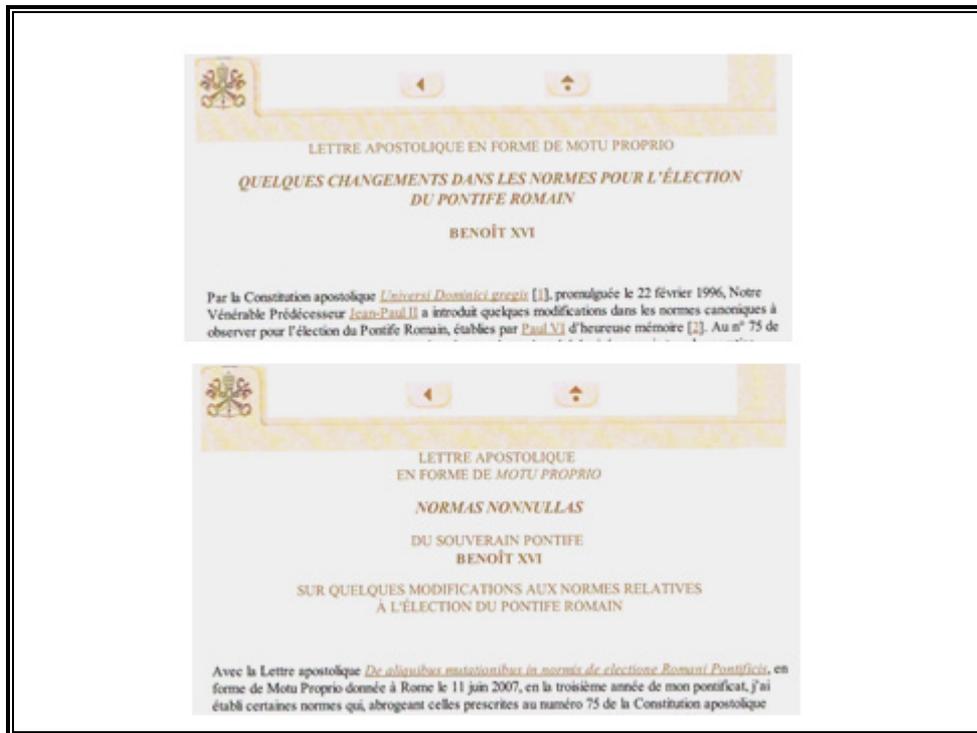
Textes officiels pontificaux



JEAN-PAUL II
SOUVERAIN PONTIFE
CONSTITUTION APOSTOLIQUE
UNIVERSI DOMINICI GREGIS
SUR LA VACANCE
DU SIÈGE APOSTOLIQUE
ET L'ÉLECTION
DU PONTIFE ROMAIN

JEAN-PAUL ÉVÊQUE
SERVITEUR DES SERVITEURS DE DIEU
EN PÉRPÉTUELLE MÉMOIRE

Le Pasteur de tout le troupeau du Seigneur est l'évêque de l'Église de Rome, dans laquelle le bienheureux Apôtre Pierre, par une souveraine disposition de la divine Providence, rendit au Christ le suprême témoignage de son sang par le martyre. Il est donc bien compréhensible que la légitime succession apostolique sur ce Siège, avec lequel, "en raison de son origine plus excellente, doit nécessairement s'accorder toute Église",(1) ait toujours été l'objet d'attentions particulières.



Plan de l'exposé

- I. Les règles générales de l'élection du Pape
- II. Les dispositions pratiques pour assurer le Secret du vote
 1. Le lieu de l'élection
 2. Les Cardinaux
 3. Les autres personnes admises
- III. Les opérations de vote

I. Les règles générales

1. Mode de scrutin: le scrutin secret

- Election par acclamation *quasi ex inspiratione*
- Election *per compromissum*
- Scrutin secret

2. Corps électoral: le Collège des Cardinaux réunis en Conclave (du latin: *cum + clavis*): assemblée des Cardinaux « enfermés » à clé dans une enceinte du Vatican et soumis à l'obligation rigoureuse au Secret sous serment

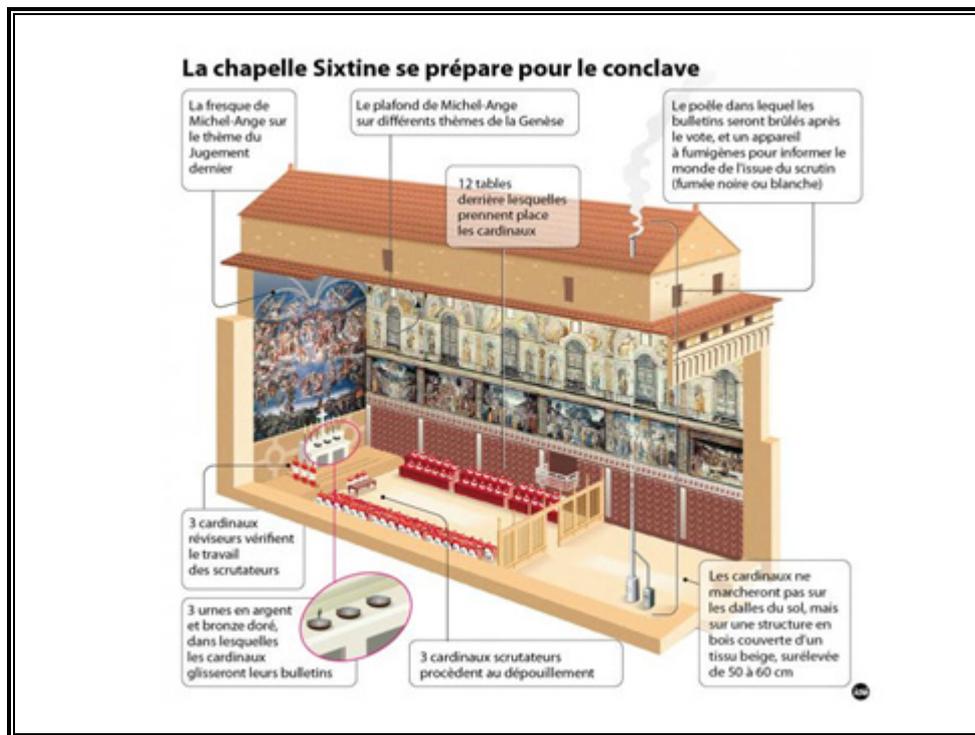


Servizio fotografico de L'Osservatore Romano



II. Les dispositions pratiques pour assurer le Secret du vote

1. Le lieu de l'élection
2. Les Cardinaux
3. Les autres personnes admises



2. Les Cardinaux: leur engagement au respect du SECRET

3. Les autres personnes admises:

- Quelles sont-elles ?
- Leur obligation d'un strict SECRET



III. Les opérations de vote

1. L'organisation du scrutin

- L'infrastructure matérielle
 - Le local du vote
 - Le bulletin de vote
 - Les urnes
- Le bureau de vote

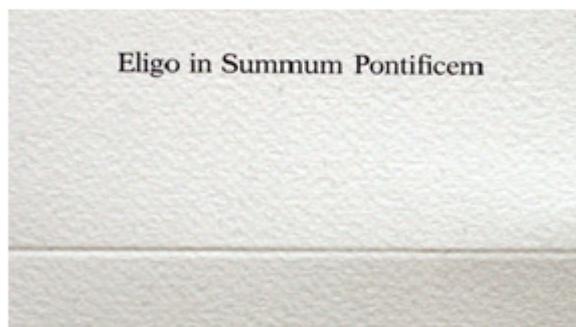
2. La procédure de scrutin

- Le dépôt des bulletins dans l'urne
- Le dépouillement du scrutin
- Le décompte des voix
- Le procès-verbal de l'élection
- La combustion des bulletins de vote et des notes des Cardinaux

L'infrastructure matérielle: le local du vote

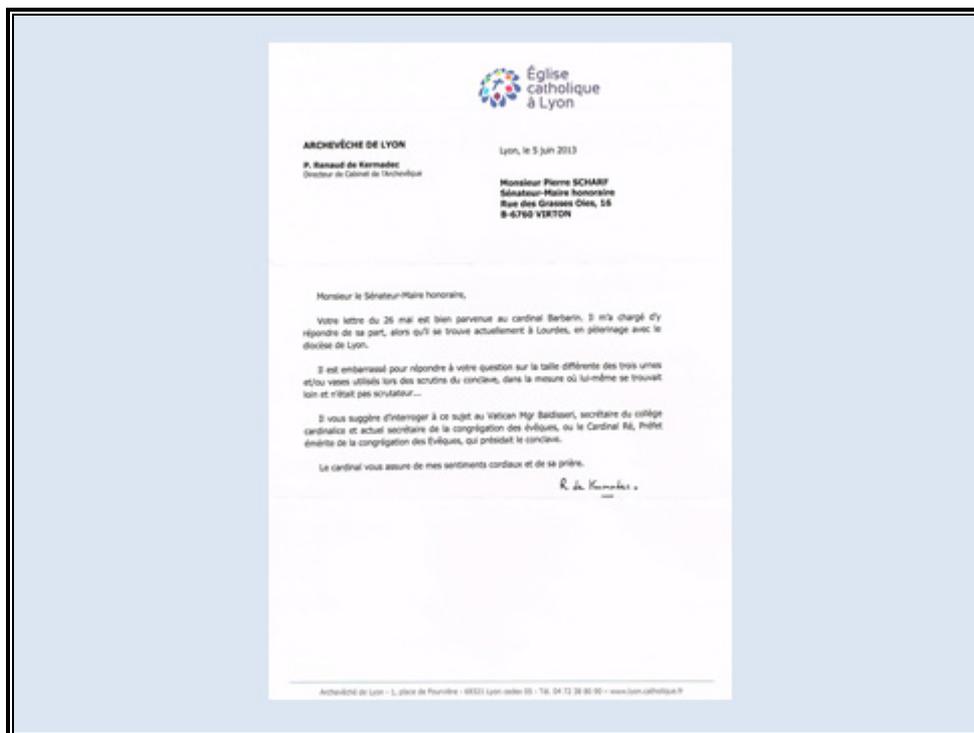


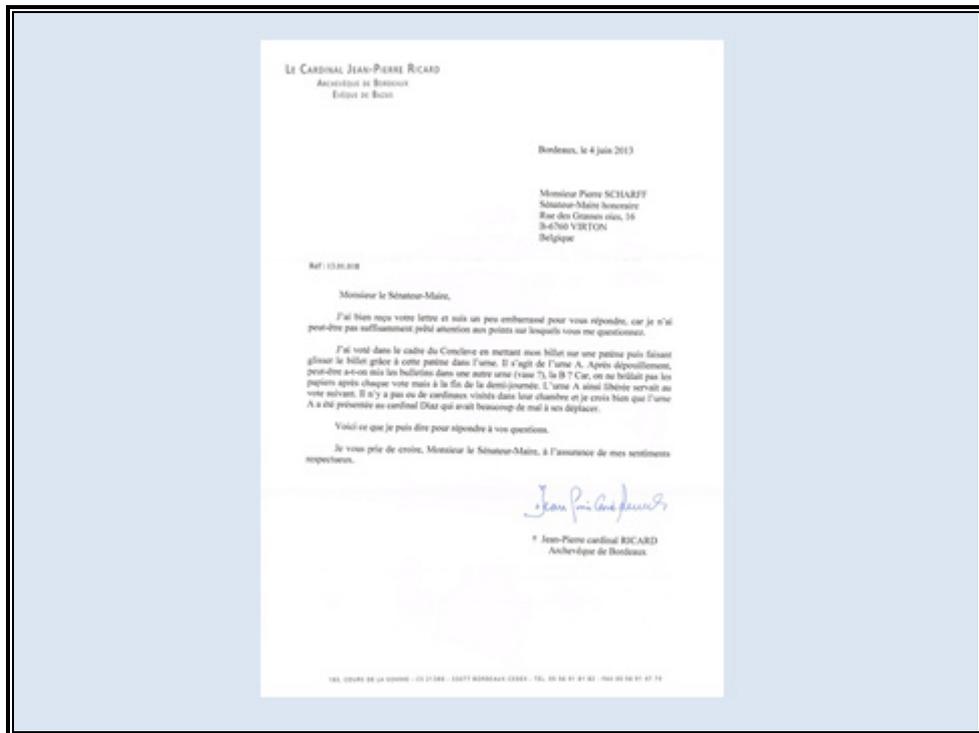
Le bulletin de vote



Les urnes







La procédure de scrutin

1. Le dépôt des bulletins dans l'urne
2. Le dépouillement du scrutin
3. Le décompte des voix
4. Le procès-verbal de l'élection
5. La combustion des bulletins de vote et des notes des Cardinaux

CONCLAVE :

PETIT GUIDE DES FUMÉES

-  VOTE CONCLUANT
-  VOTE NON-CONCLUANT
-  SA, C'EST LE DIESEL DE LA PAPAMOBILE QUI DÉMARRE...
-  FLATULENCES DE CARDINAUX NOURRIS AUX FLAGOLETS DURANT LE CONCLAVE
-  FEUX D'ARTIFICES (RARE) : BEPPE GRINO ÈU PAPE

BAUDRY -





ANNEXES

- Note de synthèse du rapport d'information n° 445 (Sénat 2013-2014) du 9 avril 2014, de MM. Alain Anziani et Antoine Lefèvre sur le « vote électronique »
- Proposition de loi de M. Robert del Picchia, Sénateur des Français établis hors de France, tendant à autoriser le vote par internet, pour les Français établis hors de France, pour l'élection des représentants au Parlement européen.
- Liste des colloques « processus électoral » depuis 2005

VOTE ÉLECTRONIQUE :

PRÉSERVER LA CONFIANCE DES ÉLECTEURS

COMMISSION DES LOIS

Rapport d'information de MM. Alain Anziani et Antoine Lefèvre

■ Moment privilégié d'expression de la citoyenneté, l'exercice du droit de vote est traditionnellement associé au matériel, familier à l'électeur, du bureau de vote : les bulletins, l'isoloir et l'urne transparente. Pourtant, la loi a ouvert la voie, pour les élections politiques françaises, au vote électronique, modalité alternative de vote qui se décline sous deux formes : le vote par machines à voter et le vote par internet.

■ Soucieuse de dresser un état des lieux précis de l'usage du vote électronique, la mission d'information conduite par les sénateurs Alain Anziani (Soc. - Gironde) et Antoine Lefèvre (UMP - Aisne) a rencontré des spécialistes (informaticiens et juristes) ou des usagers du vote électronique. S'appuyant aussi sur les expériences étrangères, leur rapport expose les mérites et les risques que présentent les deux modalités de vote électronique.

■ Au terme de ses travaux, la mission d'information invite à la prudence pour assurer au mieux la sincérité et le secret des scrutins. Attentifs à préserver la confiance des électeurs dans le processus électoral, les rapporteurs proposent de limiter l'usage du vote électronique et de renforcer le contrôle des opérations de vote.

Les machines à voter

■ Une innovation qui n'a pas prospéré

Le recours à des machines comme mode alternatif du vote à l'urne pour les élections politiques a été prévu par une loi du 10 mai 1969 pour lutter contre la fraude.

Son application, dès les élections législatives de 1973, fut limitée et peu concluante : elle donna lieu à de nombreux incidents et les machines n'empêchèrent pas la fraude.

Les machines à voter conservaient cependant leurs partisans. Le renouveau des machines à voter procéda d'une innovation technique. De mécanique, la machine devint électronique. Un arrêté du 17 novembre 2003 approuva le règlement fixant leurs conditions d'agrément.

Mais divers incidents survenus au cours du premier tour de l'élection présidentielle de 2007 ont conduit à la **mise en place d'un moratoire** à compter des scrutins de 2008.

Parallèlement, le nombre des communes utilisatrices a régressé depuis son intervention -soixante-quatre, en 2012, soit 1,1 million d'électeurs concernés- alors qu'en 2007, l'autorisation bénéficiait à quatre-vingt-trois communes réunissant 1,5 million d'électeurs.

■ Un encadrement juridique et technique adapté

Le droit électoral fixe un ensemble de règles qui précisent les fonctionnalités imposées aux machines et adaptent le processus électoral à ce mode de vote.

Pour être agréés, les matériels doivent respecter, sous le contrôle d'un organisme lui-même agréé, les conditions fixées par le règlement technique. Le maintien de l'agrément est soumis à un contrôle de la machine tous les deux ans.

Aujourd'hui, la participation de l'État aux frais, prévue dès 1969, s'effectue par le versement d'une subvention forfaitaire de 400 € par machine achetée.

■ Quel avenir pour le vote par machine ?

Une généralisation du recours aux machines à voter passe par le règlement d'un dilemme, à ce jour techniquement non résolu : assurer simultanément le respect du secret du suffrage et de la sincérité du scrutin.

Le formalisme du droit électoral, destiné à protéger l'expression du suffrage, confère à l'exercice du devoir électoral une solennité

particulière. Ce cérémonial disparaît lors du vote par machine qui banalise l'opération électorale.

Les gains résultant du recours aux machines pour l'organisation du vote, produisent des effets contradictoires :

- leur influence sur la participation des électeurs reste indéterminée ;
- les coûts financiers représentent une charge importante pour la commune ;
- l'avantage écologique est très discutable : la propagande électorale n'est pas dématérialisée et il faudra traiter les déchets - machines et cartes mémoire.

■ Des recommandations inscrites dans l'état présent de l'environnement technique

L'utilisation des machines à voter doit **reposer sur la confiance**, laquelle, aujourd'hui, ne peut pas être assurée par la démonstration matérielle à l'électeur de la fiabilité du processus.

C'est pourquoi, ils **ne proposent pas, en l'état, la levée du moratoire** décidé en 2007.

Pour autant, le **cadre juridique existant**, applicable dans les communes qui ont choisi le vote électronique, est **perfectible**.

- Les **conditions de l'agrément des machines** doivent être **renforcées** d'une part, en dotant l'État des moyens de vérifier le bien-fondé de la décision du vérificateur et d'autre part, en portant à la connaissance des maires les incidents décelés lors des contrôles des machines, qui pourraient affecter l'organisation des scrutins.

- Le **règlement technique** doit être **révisé et complété** pour renforcer la sécurité offerte par les machines.

- Plusieurs éléments devraient permettre de **renforcer la clarté des opérations électorales** :

1° assurer la publicité du paramétrage des machines avant l'ouverture du scrutin en y associant les délégués des candidats ;

2° créer une commission de contrôle des opérations de vote dans toutes les communes utilisatrices de machines ;

3° interdire l'utilisation des machines en mode « double-scrutin » lors de l'organisation de deux élections le même jour pour éviter une trop grande complexité de l'interface, qui pourrait troubler l'électeur.

- Le **subventionnement des matériels** peut être **supprimé** : d'une part, le recours aux machines à voter relève de la seule décision des communes et, d'autre part, le montant de la subvention n'est pas véritablement incitatif.

Le vote par internet

De création récente, le vote par correspondance électronique - aussi appelé vote par internet - a été introduit dans le droit français en 2003.

■ Un vote anticipé et à distance réservé aux électeurs expatriés.

Le vote par internet est autorisé pour l'élection des **conseillers consulaires** et des **députés élus par les Français établis hors de France**, scrutins organisés par l'administration consulaire à l'étranger.

Ce vote par internet cohabite avec le vote par correspondance sous forme papier pour les élections législatives à l'étranger et le remplace désormais pour les élections consulaires qui auront lieu, pour la première fois, en mai 2014.

Les électeurs français à l'étranger peuvent ainsi voter depuis un ordinateur à l'aide d'un identifiant et d'un mot de passe qui leur a été préalablement adressés. Ce vote a lieu durant une semaine en amont du vote dans les bureaux de vote.

Le **recours au vote par internet n'est pas obligatoire**, l'électeur conservant la possibilité d'aller voter à l'urne ou par procuration.

■ Un coût certain mais un usage en constante progression

La mise en œuvre du vote électronique nécessite plusieurs mois de préparation pour l'administration consulaire. Le vote par internet engendre un **coût notable**, estimé pour l'unique tour des élections consulaires de mai 2014 à 2,8 millions d'euros. En outre, ce coût s'ajoute à ceux des autres modalités de vote (vote à l'urne, par procuration, par correspondance papier éventuellement) : en juin 2012, le vote par internet représentait 23 % du coût global des élections législatives à l'étranger.

Malgré cet effort financier, **le niveau atteint par l'abstention électorale** pour ces élections

reste élevé, contrairement aux attentes initiales. Au regard des quelques expériences électorales de la précédente décennie, la seule possibilité de voter par internet ne garantit pas une hausse de la participation électorale.

En revanche, parmi les modalités de vote offertes aux électeurs expatriés, le vote par internet est en constante progression : il fut utilisé en juin 2012 par plus de la moitié des votants, au détriment essentiellement du vote par correspondance papier.

■ De faibles garanties en matière de sincérité et de secret du vote

En l'état actuel des techniques et du processus de vote, les exigences constitutionnelles de sincérité et de secret du vote ne peuvent pas être aussi bien garanties par le vote par internet que par un vote au sein d'un bureau de vote. Cependant, le vote par internet essuie les mêmes critiques que le vote par correspondance sous forme papier. S'agissant de la **sincérité du scrutin**, aucune garantie n'existe que la personne qui a voté depuis l'ordinateur est le bon électeur. Les éléments d'authentification (identifiant et mot de passe) peuvent avoir été mal dirigés, détournés ou monnayés.

En outre, lorsque l'électeur émet son vote, il n'a aucune certitude que le sens de son vote est celui finalement enregistré : il doit faire confiance au système électronique sans moyen concret de contrôle.

Les membres du bureau de vote électronique et les délégués des candidats n'ont pas de moyens supplémentaires pour vérifier la fiabilité du système sans intermédiation technique. De même, aucun recomptage manuel n'est possible en cas de doute sur la fiabilité des résultats obtenus.

S'agissant du **secret du vote**, contrairement à l'isoloir du bureau de vote, l'électeur peut voter depuis son ordinateur sous le regard d'un proche ou sous la menace.

Enfin, cet exercice solitaire du devoir électoral rompt avec la solennité du vote, découlant du rituel républicain qui a cours dans un bureau de vote.

■ Le maintien du vote par internet à l'étranger : une nécessité pratique

Conscients des distances qui peuvent éloigner l'électeur du bureau de vote à l'étranger et du coût financier que peut présenter un tel déplacement, les rapporteurs préconisent le maintien du vote par internet uniquement pour les circonscriptions comptant exclusivement des électeurs votant depuis l'étranger.

Tenant compte des conditions concrètes d'exercice du droit de vote à l'étranger, les rapporteurs souhaitent permettre à ces électeurs de participer réellement aux opérations électorales afin d'**assurer un égal accès des électeurs au vote**.

Toutefois, le vote par internet ne serait ni étendu sur le territoire national, ni ouvert aux électeurs à l'étranger lorsqu'ils votent dans la même circonscription que des électeurs votant en France. Dans ce cas, la différence ainsi introduite entre électeurs d'une même circonscription porterait atteinte à l'égalité des électeurs.

■ Mieux encadrer le vote par internet

Dans ce contexte, les rapporteurs proposent d'**assurer l'information, la formation et l'assistance des électeurs** qui recourent au vote par internet.

Ils souhaitent également **renforcer les pouvoirs des membres du bureau de vote électronique** et la possibilité pour les électeurs de faire part de leurs observations sur les opérations de vote.

Enfin, les rapporteurs prévoient de **sanctionner pénalement**, sans ambiguïté, les comportements frauduleux en cas d'opérations électroniques de vote au même titre que des opérations traditionnelles.

Les 12 recommandations des rapporteurs

■ Pérenniser le moratoire sur les machines à voter

1. Maintenir la faculté pour les communes inscrites actuellement sur la liste mentionnée à l'article L. 57-1 du code électoral, d'utiliser des machines à voter.
2. Compléter la liste des conditions exigées par la loi pour permettre l'utilisation des machines à voter.
3. Prévoir par voie réglementaire :
 - la transmission au ministère de l'intérieur de l'ensemble des rapports de contrôle des machines agréées ;
 - le porter à connaissance des communes des incidents décelés lors de ces contrôles, qui pourraient affecter l'organisation des scrutins.
4. Réviser et compléter le règlement technique des machines à voter.
5. Créer une commission de contrôle des opérations de vote dans toutes les communes utilisatrices de machines à voter.
6. Interdire l'utilisation des machines en mode « double-scrutin » lors d'élections concomitantes.
7. Supprimer toute aide financière de l'État liée spécifiquement à l'utilisation des machines à voter.

■ Maintenir le vote par correspondance électronique en renforçant ses garanties

8. Maintenir le vote par correspondance électronique uniquement dans les circonscriptions comptant exclusivement des électeurs établis hors France.
9. Assurer l'information des électeurs sur l'existence, la période et les conditions d'usage du vote par correspondance électronique.
10. Assurer la formation et l'assistance des électeurs avant et au cours de la période de recueil des suffrages par voie électronique.
11. Renforcer les pouvoirs des membres du bureau de vote électronique et faciliter la consignation d'observations par les électeurs.
12. Adapter les infractions pénales en matière électorale à la répression des comportements frauduleux lors d'un vote par correspondance électronique.



Commission des lois

<http://www.senat.fr/notice-rapport/2013/r13-445-notice.html>

Téléphone : 01 42 34 23 37 – Télécopie : 01 42 34 31 47



Rapporteur
Alain Anziani
Sénateur (socialiste)
de la Gironde



Rapporteur
Antoine Lefèvre
Sénateur (UMP)
de l'Aisne

N° 48

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2013-2014

Enregistré à la présidence du Sénat le 8 octobre 2013

PROPOSITION DE LOI

*tendant à autoriser le **vote par Internet pour les Français établis hors de France pour l'élection des représentants au Parlement européen,***

PRÉSENTÉE

Par MM. Robert del PICCHIA, Jean-Pierre CANTEGRIT, Christian COINTAT, André FERRAND, Christophe-André FRASSA, Mmes Joëlle GARRIAUD-MAYLAM et Christiane KAMMERMANN,

Sénateurs

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

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

La loi n° 2011-575 du 26 mai 2011 a réintroduit l'article 23 de la loi n° 77-729 du 7 juillet 1977, permettant aux citoyens français établis hors de France de voter dans les centres de vote ouverts à l'étranger pour l'élection des représentants français au Parlement européen.

Cette faculté avait disparu avec la réforme du 11 avril 2003 qui avait partagé le territoire français en huit circonscriptions électorales.

Les Français de l'étranger pourront donc participer à cette élection depuis l'étranger, dès lors qu'ils sont inscrits sur une liste électorale consulaire. Ils seront rattachés à la circonscription « Île-de-France ».

Nous ne pouvons que nous féliciter que les Français de l'étranger, dont environ la moitié réside en Europe, retrouvent cette faculté sans laquelle ils étaient privés d'un vote primordial.

Le gouvernement a annoncé que ces élections européennes seront concomitantes aux premières élections d'environ 444 conseillers consulaires répartis à travers le monde.

Ces deux scrutins auront lieu le dimanche 25 mai 2014, ou le samedi 24 mai sur le continent américain.

L'organisation simultanée de deux élections, dont l'une est plus connue que l'autre, a toujours trouvé des partisans : d'une part cela favoriserait la participation électorale ; d'autre part la charge de l'organisation des élections serait simplifiée pour l'administration.

Ces deux arguments ne pourront prospérer pour les élections de 2014.

Premièrement, s'agissant de l'organisation matérielle, il faut souligner que c'est incontestablement un alourdissement de la charge de travail pour l'administration consulaire, puisque c'est deux fois le même travail à faire, dans le même laps de temps.

Le jour du scrutin, il faudra compter 2 fois plus de personnels. Les bureaux de vote seront doublés : par exemple, au lieu d'ouvrir 20 bureaux de vote à Montréal, il en faudra 40. Soit 80 fonctionnaires réquisitionnés pour toute une journée pour cette seule ville, et autant d'assesseurs à trouver. La même chose est à craindre à Bruxelles, Londres, Genève...

C'est donc un tour de force que doit accomplir le ministère des affaires étrangères, en charge de l'organisation de ces deux élections à l'étranger.

Deuxièmement, s'agissant de l'impact sur la participation du couplage des élections locales à l'étranger avec les élections européennes, l'expérience avait déjà été tentée en 1994. La participation avait chuté de 9 points.

Pourquoi ? Il faut comprendre qu'alors, rien n'était fait pour encourager le vote, bien au contraire :

- il fallait être inscrit sur deux listes électorales différentes pour voter à chacune des deux élections ;

- les modalités de participation étaient également différentes : le vote par correspondance postale était autorisé pour l'une, alors que c'était le vote par procuration qui était admis pour l'autre.

Chacun le sait : plus les modalités de participation sont compliquées, plus l'abstention augmente. C'est le seul résultat mathématique auquel on doit s'attendre.

Malheureusement, pour 2014, il s'avère que les modalités de participation sont différentes pour les élections des conseillers consulaires et pour l'élection des eurodéputés.

En effet, les citoyens français de l'étranger votent par Internet pour l'élection de leurs élus locaux.

Cette possibilité leur est proposée depuis 2003. Elle a été étendue, avec succès, aux premières élections législatives organisées à l'étranger en 2012.

Rappelons que l'abstention électorale est un mal endémique à l'étranger. Le vote par Internet est un outil indispensable pour convaincre des électeurs très éloignés des bureaux de vote et peu sensibilisés aux enjeux civiques de se réappropriier les scrutins français.

Dès lors, dans le contexte de l'organisation simultanée de deux scrutins le même jour, il nous paraît indispensable de proposer à ces mêmes électeurs les mêmes modalités de participation. Il faut simplifier l'équation autant que faire se peut.

Dès lors, proposer le vote par Internet aux Français de l'étranger pour les élections européennes s'impose comme une décision de bon sens.

Cela permettrait une fluidité du processus électoral qui pourrait conduire à une émulation et à un meilleur taux de participation pour les deux élections.

En tout état de cause, si cela ne devait pas permettre une augmentation de la participation, cela ne pourrait pas favoriser sa chute. Or, la chute de la participation est plus que probable si aucune mesure n'est prise.

On ne peut pas sérieusement penser encourager un électeur à voter en lui proposant une participation à distance pour choisir ses conseillers consulaires, alors que dans le même temps on lui demande de se déplacer au consulat pour choisir un député au Parlement européen.

Par ailleurs, le vote par Internet permettrait peut-être d'alléger l'organisation du vote physique.

Nul n'est besoin de rappeler l'importance des enjeux de la participation électorale pour ces élections.

Qu'il s'agisse des premières élections des conseillers consulaires, ou bien des élections européennes pour lesquelles les Français de l'étranger retrouvent enfin (après quinze années !) la possibilité de voter depuis l'étranger, la participation électorale sera un indicateur essentiel de la santé de la démocratie française à l'étranger.

L'**article unique** de cette proposition de loi étend aux Français établis hors de France la possibilité de voter par Internet à l'élection des représentants au Parlement européen.

PROPOSITION DE LOI

Article unique

Après le IV de l'article 23 de la loi n°77-729 du 7 juillet 1977 relative à l'élection des représentants au Parlement européen, il est inséré un V ainsi rédigé :

« V. - Par dérogation à l'article L. 54 du code électoral, les électeurs peuvent voter par correspondance par voie électronique dans les conditions de l'article L. 330-13 du code électoral. »

LISTE DES COLLOQUES « PROCESSUS ÉLECTORAL » DEPUIS 2005**➤ 22 novembre 2005**

Le processus électoral : permanences et innovations

➤ 26 janvier 2007

Les nouvelles régulations du processus électoral

➤ 29 janvier 2008

Environnement international, processus électoral et consolidation démocratique

➤ 22 janvier 2009

Systèmes électoraux : effets et espaces

➤ 18 février 2010

L'encadrement financier du processus électoral

➤ 20 janvier 2011

Processus électoral : défis et interrogations !

➤ 16 février 2012

Processus électoral : la présélection des candidats...

➤ 3 avril 2014

Processus électoral : Actualité et perspectives

ADDENDUM : LA PRÉSÉLECTION DES CANDIDATS

Sur la suggestion de Marie-Laure FAGES, il a semblé opportun d'ajouter aux actes du colloque de 2014, le compte rendu synthétique des travaux du colloque sur le processus électoral du 16 février 2012 sur la présélection des candidats, thème sur lequel les chercheurs ne disposent encore que d'assez peu de documentation universitaire.

Compte rendu synthétique des travaux du colloque « processus électoral » du 16 février du 2012



JEAN-CLAUDE MASCLÉ, PROFESSEUR ÉMÉRITE DE L'UNIVERSITÉ PARIS I

J'ai l'immense plaisir d'ouvrir ce colloque. Depuis longtemps passionné par le droit électoral, je puis vous affirmer qu'il a connu d'importantes évolutions. Voici dix ans, de mon point de vue, un tel colloque aurait été impossible. En effet, la place accordée naguère au droit électoral était mineure, reléguée à la dimension d'un cours de droit constitutionnel ou administratif et ignorée des privatistes. Or l'unité du droit électoral a été restaurée progressivement, au fur et à mesure que nous avons pris conscience des problèmes suscités par la démocratie.

Aujourd'hui, il est fort, cohérent, unifié et transdisciplinaire. C'est dans ce contexte que l'initiative de Bernard Owen est intervenue voici quelques années, et que le diplôme d'administrateur d'élections a été créé, avec le concours des universités Paris I et Paris II.

Ce programme est plus proche de l'actualité qu'à l'accoutumée. Des élections se tiendront bientôt dans ce pays, posant la question des candidatures, des primaires et des parrainages. Période électorale oblige, je surveillerai l'horloge pour permettre à chacun de s'exprimer équitablement (*Sourires dans la salle*).

BERNARD OWEN, SECRÉTAIRE GÉNÉRAL DU CENTRE D'ÉTUDES COMPARATIVES DES ÉLECTIONS (CECE)

Le Sénateur Jean-Pierre Sueur, Président de la Commission des Lois, nous a fait l'honneur d'accepter de parrainer ce colloque, comme l'a fait son prédécesseur, M. Jean-Jacques Hyst, depuis notre première rencontre en 2005. J'adresse à tous les deux mes plus sincères remerciements.

Une importante manifestation s'est tenue à Budapest en 1991, à la veille d'élections. Une jeune Américaine, montée sur une estrade pour crier « Des élections libres et équitables ! », fut acclamée par une salle de 100 à 200 personnes. En 1995, la commission électorale d'Afrique du Sud a prononcé une formule moins ouverte, invitant à des élections « quasiment justes et libres ». La communauté internationale ne cesse de s'interroger sur cette notion d'élections « libres et transparentes ».

A cet égard, Michel Rocard a prononcé une phrase primordiale : « La démocratie se décline de bien des façons ». L'Occident ne doit pas exporter ses propres erreurs. Nos amis belges viennent de traverser de longs mois sans gouvernement, problème qu'ont également connu les Pays-Bas ou la Finlande. Il n'existe pas de technique électorale unique, d'où notre enseignement, favorisé par les différents universitaires de Paris I et de Paris II. En ce moment, la démocratie mène aux élections, lesquelles peuvent générer l'alternance. Gardons en mémoire que l'Occident n'a admis ce cas de figure qu'après des siècles, où le pouvoir n'était jamais transmis aux adversaires. Au-delà des idéologies, le point clé est la bonne gouvernance. D'un côté, l'État doit être fort, de l'autre, la démocratie doit être exercée continûment. Or certains événements ont mené à la dictature. C'est pourquoi nous devons rester humbles. N'exportons pas nos erreurs.

LES PRIMAIRES CITOYENNES : RETOUR D'EXPÉRIENCE ET PROSPECTIVE SUR UN NOUVEL EXERCICE DÉMOCRATIQUE EN FRANCE

MARIE-LAURE FAGES, ATTACHÉE D'ENSEIGNEMENT ET DE RECHERCHE EN DROIT PUBLIC, SCIENCES PO TOULOUSE

Sans précédent, les primaires citoyennes organisées par le Parti Socialiste (PS) et le Parti Radical de Gauche (PRG) ont ouvert pour la première fois à 3,5 millions d'électeurs la possibilité de désigner des candidats lors d'une élection qui, jusqu'à présent, n'était pas totalement républicaine puisque les citoyens ne participent au choix de ceux qui se présentent à leur suffrage.

Le mode de sélection d'un candidat à l'élection présidentielle relève du choix légitime des partis politiques. La primaire ouverte de 2011 est une procédure de droit public consistant en la tenue d'un scrutin majoritaire à deux tours, inspirée de dispositions constitutionnelles mais également législatives propres à l'élection présidentielle.

Au-delà de la dimension téléologique de cet événement - la désignation d'une personne à la candidature présidentielle - nous devons réfléchir à un phénomène plus global, qui va croissant : la démocratisation des partis politiques en France. Ainsi, la primaire reflète-t-elle un besoin circonstanciel - une expérience démocratique - ou constitue-t-elle le reflet circonstancié d'une réflexion relative à la sélection des candidats à l'élection présidentielle dans notre pays ?

De mon point de vue, des éléments circonstanciés démontrent la nécessité d'institutionnaliser la primaire en France. Avant d'étayer mon propos, deux précisions terminologiques s'imposent. Les primaires citoyennes constituent un label, qui a permis à deux partis politiques organisateurs de tenir ce type de sélection des candidats. En outre, l'ensemble de mon propos alternera entre l'expression scientifique de la « primaire » et celle qui a été choisie par les organisateurs, « les primaires citoyennes ».

Le succès populaire de ce nouvel exercice démocratique nous incite à nous interroger sur son interprétation et sur le sens à lui donner. Je considère cette primaire comme un dispositif transitionnel, appelé rapidement à évoluer. Je plaiderai pour une évolution d'un fait partisan avéré vers un fait juridique, que le droit gagnerait à consacrer.

Idées et buts que cette primaire souhaite impulser en termes de participation citoyenne

Les primaires ont consacré en 2011 un fait partisan avéré. Selon un sondage réalisé par l'institut IPSOS les 27 et le 28 octobre 2011, 67 % des Français estimaient la primaire comme une démarche innovante et moderne pour notre démocratie. Pour nous, elle fournit une nouvelle offre démocratique à nos partis. Cette norme nouvelle est à la fois sociale et juridique. En effet, elle acte la maturité du corps électoral pour adopter de nouveaux modes de participations. Une nouvelle conception dynamique et complexe du concept d'habitude a été mobilisée, pour créer un concept opératoire des interactions sociales. Cet ensemble d'habitudes sociales peut être modifié lentement, mais sûrement.

Le succès du scrutin tient également, de mon point de vue, à la parfaite organisation d'une procédure électorale *ad hoc*.

Pour moi, l'existence d'un code électoral des primaires citoyennes représentait la première condition. Adopté par le Comité National d'Organisation des Primaires (CNOP), ce code définissait les mesures à prendre de la tenue du vote à la proclamation officielle du candidat à l'élection présidentielle. Nous avons conservé la matrice du code électoral, celui des primaires permettant de façon dérogatoire la signature d'une charte et la contribution financière d'un euro par électeur. Ce code électoral des primaires a été vécu comme un texte juridique central. En cas de contentieux - qui n'a finalement pas été soulevé - nous aurions appliqué le droit commun.

Des structures *ad hoc* ont été créées pour organiser les primaires, en superposition avec les structures inhérentes à l'organisation des partis politiques. Les instances nationales des partis organisateurs ont mis en place les premières : le CNOP et le Comité Technique d'Organisation des Primaires. Ces structures nationales ont été dupliquées à l'échelle départementale, avec l'aide des fédérations existantes. Les commissions départementales de recensement des votes (CDRV) ont pu assurer la sincérité de l'élection. Enfin, la Haute Autorité des Primaires (HAP) était capitale. Elle a permis d'externaliser la collecte des résultats par des personnes indépendantes et a tenu un rôle de Conseil constitutionnel des primaires citoyennes. Elle a contrôlé le dépôt des candidatures, fait respecter les règles électorales et éthiques et s'est constituée en juge électoral.

Les institutions organisatrices des primaires ont mené un dialogue inédit avec les institutions chargées des élections républicaines, comme la Commission Nationale des Comptes de Campagne et des Financements en Politique (CNCCFP) - qui a jugé que les dépenses inhérentes aux primaires étaient indépendantes de celles engagées par un candidat à la présidentielle -, mais également avec le Conseil constitutionnel - Jean-Louis Debré, Président de cette instance, a considéré que le Conseil constitutionnel n'intervenait pas sur les procédures antérieures aux candidatures officielles.

En outre, les institutions organisatrices ont dialogué de façon inédite avec la Commission Nationale Informatique et Libertés (CNIL) sur la constitution des fichiers électoraux. Le 5 mai 2011, cette autorité a examiné la liste électorale des participants à la primaire, celle des présidents et assesseurs de bureaux de vote et celle des personnes souhaitant être recontactées dans le cadre des élections présidentielles et législatives. La CNIL a été rapidement attentive à la nécessité de faire valoir, pour les électeurs, leur droit d'opposition à être enregistrés sur la liste électorale et sur l'importance d'organiser une campagne d'information en ce sens. Après le scrutin, les documents nominatifs ont été détruits sous contrôle d'huissier. Nous avons rapidement constaté la difficulté technique de constituer un fichier national centralisé. Il n'existe pas aujourd'hui. Ainsi, la première expérience a favorisé un dialogue cordial entre les institutions et les organisateurs de la primaire.

Comment institutionnaliser juridiquement la primaire ?

Pourquoi prôner une institutionnalisation des primaires ?

L'institutionnalisation permettrait de pérenniser le procédé, qui s'ancre d'ores et déjà dans un *habitus* démocratique. Elle aurait également le mérite de le systématiser. Enfin, elle permettrait de répondre au besoin de sécurité juridique que requiert cette opération. En effet, une relation de confiance doit être établie entre les pouvoirs publics, les partis politiques et les électeurs. Une loi répondrait à cet objet.

Une loi en dix articles...

Le premier article de la loi que j'imagine définirait le procédé de la primaire. Le deuxième déterminerait à partir d'un critère de nombres les partis pouvant organiser une telle élection. Le troisième livrerait une indication temporelle sur la tenue des primaires, qui s'organiseraient dans les douze mois précédant l'élection. Le quatrième serait relatif à l'organisation des scrutins. Le cinquième instaurerait la mise à disposition gratuite du matériel électoral. Le sixième instaurerait la mise en disposition gratuite des conditions organisationnelles. Le septième encadrerait les dispositions par la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP). Le huitième définirait les modalités de transmission des listes électorales. Le neuvième encadrerait la communication et les temps de parole, éventuellement avec le Conseil Supérieur de l'Audiovisuel (CSA). Le dernier article renverrait les modalités d'application de la loi à un décret en Conseil d'État.

...ou une constitutionnalisation de la primaire ?

Nous pouvons également réviser la Constitution, en ajoutant un quatrième alinéa à l'article 4 relatif aux partis politiques. Je le rédigerais de la sorte : « Les partis politiques peuvent librement organiser la sélection de leurs candidats dans le cadre de primaires dans les conditions prévues par la loi ».

Entre le « réel et l'avenir, il n'y a qu'un pas à franchir, celui de se saisir des questions institutionnelles neuves ».

Je conclurai par une citation d'Antoine de Saint-Exupéry : « Pour ce qui est de l'avenir, il ne s'agit pas de le prévoir mais de le rendre possible. » Entre l'avenir et le réel, il n'y a qu'un pas.

LA PRIMAIRE DE L'ÉCOLOGIE, UN DISPOSITIF SEMI-OUVERT

ALEXIS BRAUD, MEMBRE DU BUREAU D'EUROPE ÉCOLOGIE LES VERTS ET RESPONSABLE DE L'ORGANISATION DE LA PRIMAIRE DE L'ÉCOLOGIE

Nous avons organisé un scrutin majoritaire à deux tours en juin et en juillet 2011. Notre dispositif avait été conçu pour une participation plus restreinte que celui de la primaire socialiste. Nous n'avons pas constitué de fichier électoral sur la base des inscrits. Pour nous, écologistes, l'élection présidentielle en tant que telle fait débat. En effet, nous sommes partisans d'une République qui accorderait davantage de place au Parlement. Nous voulons participer aux élections présidentielles, tout en changeant de République.

Chez les Verts, la sélection des candidats a toujours été un processus interne. En 2002, Alain Lipietz, désigné par un vote interne, a été remplacé par Noël Mamère à l'issue d'un référendum interne. C'est pourquoi nous avons conclu à la nécessité de réduire au maximum les difficultés inhérentes à une primaire. En 2007, quatre candidats étaient en lice. L'écart entre Yves Cochet et Dominique Voynet au terme du deuxième tour s'était réduit à une voix, nous avons procédé à un troisième tour. En 2009, les Verts s'étaient associés au mouvement Europe Écologie, créé uniquement pour les besoins de l'élection européenne. Le mouvement politique les Verts s'était associé au mouvement. Après l'élection, Europe Écologie a été dissoute, le statut des Verts modifié, pour fusionner les deux mouvements politiques. Ce changement d'organisation politique a induit une forte volonté d'ouverture dans le mode de sélection de notre candidat(e) à l'élection présidentielle.

Le scrutin était largement ouvert. En effet, un candidat Europe Écologie Les Verts n'avait pas besoin d'adhérer au parti mais simplement de recueillir 200 parrainages, qui n'émanaient pas forcément d'élus ni de parlementaires. Nicolas Hulot a ainsi participé à la primaire et Corinne Lepage aurait également pu être candidate. Le candidat était simplement tenu d'adhérer à une charte très stricte relative aux principes de l'écologie.

L'ensemble des règles des primaires a été élaboré durant trois réunions du conseil fédéral de notre mouvement. Le réel débat concernait la constitution du corps électoral. Nous avons tablé sur deux hypothèses : l'ouverture large du corps électoral et l'engagement des électeurs sur un *corpus* de valeurs données. Par ailleurs, nous avons veillé à ce que le prix de la participation corresponde au coût de l'organisation de la primaire, sans le rendre pour autant prohibitif.

Notre organisation politique comprend deux catégories de membres : les adhérents et les coopérateurs, qui adhèrent seulement à la charte des valeurs de l'écologie. Nous avons unanimement défendu la participation des coopérateurs aux primaires. Devions-nous alors créer un troisième statut temporaire ? Nous avons assoupli l'accès des citoyens au statut de coopérateur, réduisant la contribution de 20 à 10 euros. Nous avons conçu un site spécifique pour la primaire, avertissant les internautes qu'ils devenaient coopérateurs en votant à la primaire, avec la possibilité de sortir des fichiers ultérieurement.

Nous sommes convenus d'emblée que le scrutin aurait lieu par correspondance ou par vote électronique, ce qui nécessitait une inscription préalable. Nous avons bloqué les inscriptions trois semaines avant le scrutin, soit un délai très court. Nos 18 000 électeurs, s'ajoutant à nos 10 000 adhérents, ont reçu le matériel de vote par la poste. Nous avons veillé à une égalité de traitement entre les quatre candidats. Ainsi, l'organisation a imprimé la profession de foi des quatre candidats, l'a envoyée à l'ensemble des inscrits ainsi que le matériel de vote. Le parti a également organisé trois débats et les déplacements des candidats.

Deux autres mouvements politiques ont participé aux primaires : le Mouvement écologiste indépendant (MEI) d'Antoine Waechter et la fédération RPS, regroupant les partis régionalistes français. Ils ont fourni leurs fichiers. L'opération s'est correctement déroulée. Le résultat final, quoiqu'inattendu, n'a pas été contesté. En effet, le corps électoral de notre primaire ne coïncidait pas avec l'échantillon retenu par les sondeurs.

À un moment, la CNIL, que nous n'avions pas consultée, s'est émue de la constitution de notre fichier, avant de se rassurer : ce scrutin restait en fin de compte une opération plus ou moins interne.

En conclusion, nous sommes peu partisans d'une codification légale des primaires, craignant que leur institutionnalisation imprime au corps électoral une structure bipartiste. Un citoyen pourrait-il participer à plusieurs primaires ?

QUELQUES RÉFLEXIONS SUR LA QUESTION DES PRIMAIRES...

JEAN-RENÉ LECERF, SÉNATEUR DU NORD (UMP), MEMBRE DE LA COMMISSION DES LOIS DU SÉNAT

Mon intervention sera modeste à plusieurs titres. En effet, l'UMP n'a jamais organisé de primaires ouvertes. Et nos expériences de primaires fermées ont été balbutiantes. Par ailleurs, je n'ai pas qualité pour parler au nom de l'UMP. En effet, je ne suis plus secrétaire national à la justice, parce que je suis en désaccord avec les évolutions de mon parti sur ce problème. Je m'exprimerai donc à titre personnel.

La droite et le centre n'ont pas concrétisé leur évolution de partis de cadres vers des partis de militants en ce qui concerne la désignation de leurs candidats. Pendant les troisième et quatrième républiques, nos partis étaient constitués de cadres. Il était normal que le parti décide des candidatures et de la personne des candidats. L'investiture du parti constituait une condition tout à fait nécessaire, sinon suffisante.

Le général De Gaulle avait un collège de cadres restreint en 1958. En 1965, l'idée que le général ne se représente pas suscitait la terreur. En 1969, les candidatures de droite et du centre étaient déjà plurielles. La candidature de Georges Pompidou et celle d'Alain Poher annonçaient peut-être la rivalité entre le RPR et l'UDF. A l'époque, Pompidou maîtrisait mieux la télévision et le parti. Il l'emporta facilement. Or, dès 1974, le candidat gaulliste est battu par Valéry Giscard d'Estaing, très largement appuyé par Jacques Chirac. L'élection s'est jouée à une poignée de voix. La droite et le centre ont pris le risque de perdre, faute de dispositif de présélection des candidats. En 1981, la rivalité entre le Président sortant et Jacques Chirac a amené à l'élection de François Mitterrand. C'est en 1995 que l'expression « primaire » est apparue pour la première fois chez les gaullistes, dans la bouche de Charles Pasqua. Ce dernier a voulu mettre en place des primaires fermées entre Jacques Chirac et Édouard Balladur.

En 2007, des primaires ont eu lieu au sein de l'UMP. Elles étaient fermées et présentaient un petit défaut : un candidat unique, Nicolas Sarkozy, après le retrait de ses rivaux. Le candidat a évidemment obtenu la totalité des suffrages exprimés, soit 98 % des votants. En 2012, nous entendons que lorsqu'un Président sortant se présente, des primaires ne puissent être organisées.

Nos statuts sont particulièrement lapidaires à cet égard. D'après eux, le principe de démocratie s'applique aux candidats de l'Union aux élections. Les adhérents sont consultés pour l'attribution de l'investiture, dans les conditions prévues par le règlement intérieur.

Dans un autre article, le bureau politique désigne une commission nationale d'investiture, qui a autorité pour préparer les investitures et qui est responsable devant lui. Le titre 8 du règlement intérieur dispose : « en application du statut, la commission nationale d'investiture organise la consultation des adhérents pour l'attribution des investitures, sous réserve des dispositions prévues aux articles 11 et 14 des statuts ».

Les articles cités éclairent peu le débat... Ils entérinent la compétence des comités départementaux après consultation des adhérents concernés seulement pour l'investiture des candidats de l'UMP aux élections cantonales et municipales dans les communes de moins de 30 000 habitants.

Un dernier article des statuts précise que le Congrès choisit le candidat à l'élection présidentielle soutenu par l'Union. Pour l'élection présidentielle, le parti politique n'investit pas de candidat. Ainsi, les militants ne sont consultés que pour les élections cantonales et les élections municipales. Il n'est rien dit de précis pour les autres élections.

Après quelques commentaires réticents destinés à tenter d'enrayer la médiatisation de la primaire socialiste, les principaux responsables de l'UMP ont fait amende honorable. François Fillon a déclaré que ce procédé était tout à fait « moderne ».

La mise en place de ces primaires ouvertes en 2017 semble à peu près évidente, le candidat n'étant pas un Président sortant. Un nouveau candidat devra être choisi. D'ailleurs, je ne suis pas convaincu par l'affirmation de ma formation politique selon laquelle les primaires, pour ce qui me concerne, n'ont d'objet que si le Président de la République sortant ne se représente pas.

Ces primaires seront nécessaires pour départager les « quadras », et parce que l'UMP est devenue un véritable patchwork politique, entre les gaullistes, les libéraux, les tenants de la droite populaire, mais également les démocrates chrétiens et les radicaux. En 2017, à défaut de primaires, la droite risque d'éclater. Nous nous exposerions à un retour en arrière ou à un éclatement entre les sécuritaires et les humanistes. Par ailleurs, les 15 à 20 % de l'extrême droite introduiraient un facteur de division préjudiciable, risquant de coûter à l'UMP sa qualification pour le second tour.

Je crois que même si la présidentielle est la rencontre entre les hommes et un peuple, c'est le parti qui l'organise. La présidentielle n'est pas la seule élection qui pose la question des primaires. Elle se pose également pour les élections parlementaires.

La Commission Nationale d'Investiture, qui statue toujours à l'unanimité, ne pourra pas éternellement être seule décisionnaire, devant la multiplication de candidatures dissidentes. Par ailleurs, des déclarations vont dans le sens de l'organisation de primaires pour déterminer les candidats aux élections municipales des grandes villes.

Le Figaro a publié un sondage, selon lequel 64,61 % des Français sont favorables à l'organisation de primaires à l'UMP en 2017.

DÉBAT

FRANCIS HAMON

Je ne suis pas certain que les primaires soient modernes, les États-Unis en organisant depuis le XIX^{ème} siècle. Pour moi, elles comportent un risque : affaiblir la cohérence interne des partis politiques. En effet, la généralisation de primaires fait que chaque parlementaire ne dépend plus de l'investiture de son parti mais de ses électeurs à la primaire. Le Président américain Obama n'a pu appliquer son programme de rénovation totale du système de santé. En effet, certains représentants de la Chambre, même démocrates, se sont montrés plus sensibles aux directives des *lobbies* qui ont appuyé leur candidature.

Alexis BRAUD

Nous considérons que la société française souffre du manque d'investissement politique des citoyens. Nous voulons expérimenter des formes participatives tout au long du débat politique, pas seulement lors des élections. Nous souhaitons réfléchir globalement à la participation citoyenne.

Jean-René LECERF

Je suis réticent aux comparaisons entre la France et les États-Unis. Le système français propose des dispositifs de rationalisation du parlementarisme. Par ailleurs, nous recherchons une autre forme d'autorité des partis politiques. En effet, quelle sera-t-elle si les investitures qu'ils délivrent ne rencontrent pas l'adhésion des électeurs ?

Marie-Laure FAGES

La politique française ne s'américanise pas, de mon point de vue. Nous assistons à une réelle mutation de la structure des partis politiques. Peut-être tenterons-nous de nous rapprocher de partis de supporters.

De la salle

Pour moi, davantage qu'une prise de conscience de la citoyenneté, la primaire a constitué une opération médiatique destinée à régler un conflit interne aux partis politiques.

De la salle

L'organisation de primaires ne provoquera-t-elle pas un essouffement de l'intérêt des électeurs et donc de la participation ?

Bernard OWEN

De mon point de vue, il est trop tôt pour comparer. Restons sur le cas français.

Jean-René LECERF

Certes, la primaire est en partie une résolution de conflit. A l'UMP, le choix des électeurs permettrait de départager deux philosophies très différenciées, les sécuritaires et les humanistes, plus que deux hommes.

Marie-Laure FAGES

Les primaires ont évité une implosion certaine des partis organisateurs. Elles ont été attractives et suscité un intérêt chez les citoyens. Ainsi le débat des primaires a-t-il réuni un audimat de plusieurs millions de personnes.

Alexis BRAUD

Nous devons trouver un mode pacifique de résolution des problèmes internes aux partis. Mon inquiétude est la suivante : que les votes se portent sur la personne la plus susceptible de gagner l'élection présidentielle, plutôt que sur le candidat qui porte le mieux les idées des électeurs.

De la salle

Je viens du Vaucluse, territoire très indiscipliné. Les primaires ont permis justement de discipliner les militants et les sympathisants. Les fédérations se disputent à chaque fois huit mois avant les élections. Or la primaire canalise mieux les comportements sur le terrain. Plus la primaire est proche de l'élection, plus les militants restent solidaires. Les élections européennes ont permis à chaque militant de clarifier ses idées et d'être plus solidaire sur le terrain.

De la salle

Le Président - qui ne gouverne pas - doit-il être élu au suffrage universel ? Concernant les élections législatives, le problème de fond est de savoir si les partis français sont composés de citoyens ou de cadres. Pour obtenir des partis de citoyens, il conviendrait d'inviter les 15 % de personnes déclarant s'intéresser beaucoup à la politique d'inscrire leur orientation sur la liste électorale. Y seriez-vous favorable ?

Jean-René LECERF

Pour moi, l'important est de savoir comment le chef de l'exécutif est désigné. En effet, en France, le Président de la République est élu au suffrage universel. Si nous changions de régime et que le chef du gouvernement dirigeait l'exécutif, le problème de la désignation des chefs de partis politiques se poserait. Un choix peut-il s'opérer de façon citoyenne ?

Alexis BRAUD

Nous souhaitons un autre cadre constitutionnel qui répartisse différemment les pouvoirs et remette en cause l'élection du Président de la République au suffrage universel direct.

Denis GIRAUX

En cas de vacance estivale du pouvoir, comment organiser des primaires dans le respect de la Constitution ?

André LEGRAND

Comment régler les conflits à l'intérieur des partis politiques ? Il est vrai que dans la société du spectacle, nous tendons toujours à les traduire en opposition de personnes. Ce n'est pas le seul enjeu. En effet, des conflits portent parfois sur des problèmes de fond. Comment y remédier ? Dans les années 70, le régime britannique a introduit le référendum, seul moyen de régler le conflit régnant au sein du parti travailliste. Pour moi, les primaires relèvent de cette logique. En effet, il est plus compliqué et risqué de régler les problèmes strictement en interne.

De la salle

Je me déclare réticent aux propos de Marie-Laure Fages sur le cadre juridique. De mon point de vue, la promulgation d'une loi ou la révision de la Constitution doit obéir à la nécessité de changer des règles obsolètes ou de combler un vide. Or nous ne sommes confrontés ici à aucune de ces situations. Les primaires ont correctement fonctionné. Rappelons que les partis politiques ont certes des missions constitutionnelles, mais sont des associations de la loi 1901.

Il leur appartient en fonction de leur propre culture de définir les procédures de sélection des candidats. Les partis obéissent à des cultures différentes. Les primaires sont le débouché d'une culture partisane. Le PS règle en interne ses difficultés et a l'habitude des courants. Les fondateurs de l'UMP ont refusé les courants lors de la création du parti. Il n'est absolument pas urgent d'organiser un cadre normatif pour ces primaires.

Jean-René LECERF

L'UMP connaît des courants, encore davantage aujourd'hui, depuis que la droite populaire a pris son autonomie. Plus ils se développent, plus les primaires seront incontournables.

Marie-Laure FAGES

J'ai eu aujourd'hui l'audace de vous proposer d'institutionnaliser les primaires. Je suis contente que ce sujet fasse débat. Nous avons besoin de sécurité juridique à cet égard. En effet, trois points de résistance méritent de trancher la question juridique : la transmission des listes électorales, l'égalité de traitement des candidats à la candidature en termes de comptes de campagne et le principe d'équité quant au traitement médiatique et aux temps de parole des candidats.

De la salle

Si la constitutionnalisation des primaires se fonde sur l'hypothèse selon laquelle leur organisation incombe aux partis politiques, ne risquons-nous pas une régression démocratique ? En effet, les partis ne sont pas les seuls à présenter des candidats aux élections.

Marie-Laure FAGES

Ma proposition d'ajout à la Constitution n'est qu'une option, non une obligation.

Jean-Claude MASCLLET

Qu'en est-il des législatives ?

Alexis BRAUD

Ce moment suscite une tension encore plus importante, concernant davantage de monde encore qu'à l'occasion des présidentielles. L'élection nationale appelle une investiture nationale par le Parlement du Mouvement, suite à la réunion d'une commission permanente, qui régule le respect de la diversité des sensibilités internes. Pour la première fois, nous avons procédé à des élections indicatives au sein des circonscriptions, parmi les adhérents du mouvement, afin de déterminer l'identité de nos candidats.

Les résultats ont été respectés. Aucun parachutage national n'a eu lieu, contrairement à l'élection précédente. A terme, les adhérents décideront plus formellement.

Marie-Laure FAGES

À chaque investiture, deux à six personnes se présentent. Un mécanisme de primaire interne est à l'œuvre. En cas de problème, la commission de résolution des conflits permet de trancher.

**LA SÉLECTION DES CANDIDATS EN FRANCE PAR LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL :
PROBLÉMATIQUE ET AVENIR DU SYSTÈME DES PARRAINAGES*****BERNARD MALIGNER, CERSA-CNRS, UNIVERSITÉ PANTHÉON ASSAS PARIS II***

En écoutant ce débat, je ressens une inquiétude : si on institutionnalise les primaires, faudra-t-il instituer un système de présélection des candidats pour les 270 partis politiques recensés par la Commission Nationale des Comptes ?

N'étant pas prophète, je ne pouvais prévoir, en préparant cet exposé, que le Conseil constitutionnel -pas le nôtre, mais celui du Sénégal- (*sourires dans la salle*) devrait se prononcer sur la recevabilité de 17 candidatures, pour accepter celle d'Abdoulaye Wade et refuser celle de Youssou N'Dour le 27 janvier 2012. Je ne pouvais prévoir que le Conseil constitutionnel -en France, cette fois- débattrait suite à une question posée par Marine Le Pen, de savoir si l'anonymat des 500 signatures, pourtant posé par une loi organique du 16 juin 1976, ne devait pas être reconsidéré au vu du principe d'égalité devant le suffrage.

L'intitulé du sujet que vous m'avez assigné n'est pas satisfaisant sur le plan terminologique. En effet, le dictionnaire Robert nous indique qu'une sélection implique un choix. Or le Conseil constitutionnel ne dispose d'aucun choix en la matière. Il vérifie seulement si les dispositions légales ont été respectées par les candidats et les présentateurs. La question doit être envisagée sous cet angle, alors que la constitutionnalité du dispositif est partiellement mise en cause.

Le Conseil constitutionnel a un pouvoir de contrôle portant sur :

- *le consentement du candidat, attesté par une correspondance, dans laquelle il déclare s'engager à postuler ;*

- *le dépôt d'une déclaration de situation patrimoniale et l'engagement d'en présenter une autre au terme de son mandat. Seule celle du candidat élu est publiée au Journal Officiel ;*

- *l'éligibilité du candidat. Selon la décision du Conseil constitutionnel Ducatel contre Krivine du 17 mai 1969, un candidat qui satisfait à ses obligations militaires peut postuler à la Présidence de la République. Plus concrètement, le Conseil constitutionnel vérifie la nationalité, l'âge, l'inscription sur les listes électorales du candidat et s'assure qu'il ne soit pas privé du droit de vote ou frappé d'une peine d'incapacité électorale.*

Le Conseil constitutionnel contrôle également les parrainages.

Les présentations doivent être rédigées sur un formulaire numéroté homologué par le Conseil constitutionnel.

Six catégories de mandats permettent d'être présentateurs : les mandats nationaux de députés et de sénateurs, les mandats européens, les mandats régionaux et départementaux, les mandats communaux et intercommunaux. Ainsi, lors de la dernière élection présidentielle, environ 40 000 personnes étaient habilitées à accorder leur signature à un prétendant.

Un candidat doit réunir 500 signatures et enregistrer sa candidature avant le sixième vendredi précédant le premier tour de l'élection.

La liste des candidats est publiée au *Journal Officiel*.

En vertu de l'article 62 de la Constitution, les décisions du Conseil constitutionnel ne sont pas passibles de recours. Par dérogation, les personnes qui ont fait l'objet d'une présentation peuvent formuler un recours contre la liste des candidats dans les 24 heures suivant sa publication.

Le dispositif d'enregistrement des candidatures est aujourd'hui critiqué à trois titres.

Premièrement, il ne représente pas un filtre efficace, comme le souligne le Président Colliard dans les *Cahiers du Conseil constitutionnel*. De 1962 à 1965, chaque candidat devait disposer de 100 signatures, émanant de 10 départements différents. En 1965, Marcel Barbu, parlementaire pendant deux mois et favorable à un Ministère des Droits de l'Homme, a recueilli 1,5 % des suffrages. Le Président Valéry Giscard d'Estaing, une fois élu, a suggéré de porter à 500 élus de 30 départements différents le nombre minimum de parrainages. En outre, les élus d'un seul département ne doivent pas représenter plus d'un dixième des parrainages pour un même candidat. Malgré cela, en 1981, les élections présidentielles ont vu s'affronter 10 candidats, celles de 2002, 16 candidats et celles de 2007, 12 candidats.

Deuxièmement, la procédure de sélection est partisane et susceptible de fausser les résultats du scrutin. Je me demande si la candidature de Jean-Pierre Chevènement en 2002 n'a pas empêché Lionel Jospin d'accéder au second tour. J'ai lu dans la presse des reportages récents sur les pressions exercées sur les maires par leurs amis politiques. La procédure actuelle pourrait empêcher, dit-on, une candidate représentant 15 % d'intentions de vote de se présenter.

Troisièmement, la procédure est constitutionnellement discutée, à travers un recours de Madame Le Pen contre une décision du Premier Ministre refusant d'abroger une disposition décrétele prévoyant de publier le nom des parrains. Il a été examiné par le Conseil d'État, qui a statué le 2 février sur la non-conformité du texte à la Constitution. Le Conseil d'État aurait pu déclarer que le recours ne méritait pas d'être examiné. En effet, une décision du Conseil constitutionnel datée du 14 juin 1976 déclare que la publication de la liste des parrains est conforme à la Constitution.

Le Conseil d'État a considéré que les changements ayant affecté la vie politique et l'organisation institutionnelle du pays depuis 1976 justifiaient le réexamen de la conformité constitutionnelle de cette question. C'est pourquoi le Conseil constitutionnel se réunit pour en juger.

Je ferai état de la position des meilleurs auteurs. Pascal Perrineau remarque ainsi que le Parlement n'aura pas le temps de légiférer avant l'élection si le Conseil constitutionnel considère la disposition litigieuse.

Selon le professeur Maus, si le Conseil constitutionnel la déclare non conforme à la Constitution, elle n'est pas applicable.

Je n'exclus pas une troisième voie, selon laquelle le Conseil constitutionnel déclarerait la mesure inconstitutionnelle et indiquerait au Parlement le délai dans lequel il conviendrait de la changer. Nous devons être attentifs à la décision et à son motif.

DENIS GIRAUX, UNIVERSITÉ PARIS II

La situation actuelle n'est pas satisfaisante et ne peut être maintenue en l'état en 2017. Édouard Balladur l'affirmait déjà en 2007. Certains membres du Conseil constitutionnel auraient voulu voir davantage de parrainages pour les candidats. Doubler le nombre de parrainages, avec des présentateurs votant à bulletins secrets poserait problème pour les formations qui ont peu d'élus.

Si les parlementaires peuvent proposer un candidat, le parrainage est restreint, comme c'était le cas lors des troisième et quatrième Républiques. Ce mode de fonctionnement n'est plus d'actualité.

Il serait difficile aux partis de proposer un candidat : le peu d'adhésions aux partis politiques leur enlève légitimité en la matière ;

Si les groupes de l'Assemblée sont parrains, nous aboutissons au bipartisme.

La solution restante consiste à créer un parrainage populaire. Le Président Colliard propose de l'élever à 500 000 signatures.

Si les candidats avaient eu besoin d'un million de parrainages, en nous appuyant sur les résultats du premier tour, 10 candidats se seraient présentés au premier tour en 2002, 5 en 2007, soit un nombre encore excessif. S'ils avaient eu besoin de deux millions de signatures, seuls 3 candidats auraient pu se présenter en 2002, et 4 en 2007. Ce nombre est insuffisant. Si nous ne retenons que les candidats qui ont recueilli 1,5 million de suffrages, en 2002, 5 ou 6 candidats se seraient présentés, et 4 ou 5 en 2007. Cette piste semble envisageable.

Trois obstacles principaux s'opposent à cette hypothèse :

- le recueil des parrainages est soumis à l'article 11. Il serait toutefois possible de l'organiser à l'aide d'Internet, comme le suggèrent l'exemple suisse ou l'exemple de l'Estonie, où l'on utilise ce procédé dans les élections politiques ;
- les opérations devraient être contrôlées par un organisme incontestable ;
- les signatures seraient difficiles à recueillir en cas de vacance subite du pouvoir.

Je conclurai mon propos en posant la question suivante : avons-nous besoin d'un roi à l'Élysée ?

DÉBAT

Jean-Claude COLLIARD

Mon article n'apporte aucune révélation. Un autre système est difficile à inventer. En 1958, les électeurs étaient des notables. Aujourd'hui, le suffrage universel enlève toute logique à l'ancien système. Quelle solution trouver ?

Nous pouvons envisager l'institutionnalisation. Au niveau européen, toutes les formations qui franchissent un certain seuil électoral sont représentées au Parlement. En France, tel n'est pas le cas. Comment prendre en compte le Front National ? La question est difficilement solvable.

De la salle

Jacques Pélissard, Président UMP de l'Association des Maires de France, voulait que nous puissions parrainer deux candidats : celui du cœur et le candidat républicain.

Denis GIRAUX

Je ne saurais répondre. Les primaires ont été instrumentalisées avant même d'avoir été organisées. Or les Français attendent un véritable débat politique.

ALLOCUTION

JEAN-PIERRE SUEUR, SÉNATEUR DU LOIRET, PRÉSIDENT DE LA COMMISSION DES LOIS DU SÉNAT

Vous avez abordé deux sujets au cours de cette matinée. Je suis perplexe quant au choix que vous proposez à propos du système des parrainages. Nous devons changer le dispositif actuel, mais pas pendant que nous sommes en campagne.

La Commission des Lois a produit une proposition sur les sondages. De mon point de vue, ils infantilisent les électeurs. Nous demandons une publication obligatoire de la marge d'erreur. Le Sénat y était favorable mais l'Assemblée nationale ne partageait pas cette position.

Les sondeurs nous ont affirmé que les Français ne comprenaient pas la marge d'erreur et que les sondages étaient invendables dans ces conditions. En tant que spécialiste des sciences sociales, en prélude à chacun de mes articles, je pose la méthodologie et le *corpus* sur lesquels mon raisonnement s'appuie. Or, lorsque j'ai demandé en vertu de quel redressement Marine Le Pen a figuré en tête du premier tour pendant 9 jours, le secret m'a été opposé. Les marges d'erreur auraient gagné à être affichées en 2002.

Je me demande si les partis de supporters n'existaient pas auparavant. En effet, certains partis obéissaient à la logique stalinienne, d'autres à la logique plébiscitaire et les derniers à la logique de la primaire. Ainsi le groupe Rassemblement Démocratique et Social Européen (RDSE) au Sénat organise-t-il le pluralisme. C'est finalement la forme la plus démocratique de parti politique.

Contrairement au XIX^{ème} siècle, où chaque section exposait sa position au congrès, avant de communiquer aux militants les résultats des débats, aujourd'hui, ils sont totalement médiatisés.

L'utilité des réunions politiques fait désormais question. L'adhérent est dépossédé de la parole. Les primaires le dépossèdent de sa faculté à désigner un candidat.

Le congrès de Metz s'est tenu dans une ambiance tendue, juste avant l'élection de 1981. J'en déduis que le rassemblement passe par un débat fort. Le bouleversement de la vie politique, auquel nous assistons, permet aux citoyens de s'exprimer. Cela dit, le devenir des partis est aujourd'hui difficile à appréhender. Les partis contribuent à l'expression du suffrage, tandis que la Constitution prévoit que tout mandat impératif est nul. Cependant, nous appartenons à un groupe. En tant que Président de la Commission des Lois, j'ai présenté une exception d'irrecevabilité, contrairement à la position officielle de mon groupe.

Nous devons avancer. Je ne vois aucune réponse absolue. Les primaires permettent une avancée. Merci à l'ensemble des intervenants et des participants. Bonne réussite dans tous nos travaux.

DE LA SÉLECTION DES CANDIDATS...

JEAN-CLAUDE COLLIARD, PRÉSIDENT DE L'UNIVERSITÉ PARIS I

J'ai le plaisir d'introduire nos débats de l'après-midi. Bertrand Simon a été retenu et s'est excusé de ne pas pouvoir être des nôtres aujourd'hui.

JEAN BAECHLER, MEMBRE DE L'INSTITUT

Par nature, la philosophie politique s'occupe de principes, ici de démocratie, puisqu'il est question d'élection.

Un candidat politique est un acteur politique virtuel appelé à devenir actuel. Ainsi, son statut est contenu dans l'actualisation.

Je définis la démocratie comme un régime politique fondé sur le principe selon lequel toute relation de pouvoir s'enracine dans les acteurs réunis en société pour se procurer les conditions et les moyens à la bonne vie, qui acceptent d'obéir à cette fin, et dans les acteurs que les citoyens estiment compétents pour réunir les conditions et les moyens du bien commun. Ainsi, les acteurs politiques sont ceux que les citoyens jugent compétents pour réaliser le bien commun. Ils doivent pouvoir donner des ordres dans la sphère publique - non dans les domaines du privé ou de l'intime - pour agir efficacement. La démocratie constitue un régime mixte, qui contient un élément aristocratique - qui attribue le pouvoir aux plus compétents - et un élément monarchique - puisque les personnalités compétentes agissent et délibèrent.

L'acteur politique est actualisé par le biais de l'élection. Je déplore depuis longtemps que la technique du tirage au sort n'ait pas été explorée davantage. L'élection est une délégation de pouvoir - du latin *legare*, qui signifie « confier par contrat à quelqu'un une tâche à accomplir » - à des acteurs, chargés d'agir pour le bien commun, non dans le cadre de groupes de pression, ni afin d'accomplir des révisions historiques. Cette délégation est circonscrite, temporaire et réversible, si les délégués s'avèrent incompétents. Ainsi, les délégués doivent agir efficacement pour le bien commun et être dévoués à ce dernier. La tâche des délégants est délicate : en effet, la compétence ne peut être appréciée que dans le cadre de l'action et d'une vision rétrospective.

Par conséquent, la candidature doit garantir l'exclusion des incompetents et permettre la compétence raisonnable de tous les délégués virtuels. Ainsi, la règle principielle de la sélection des candidats est de permettre aux électeurs de juger de la valeur de ceux pour lesquels ils se résoudront à voter. Le jugement ne peut être que prospectif.

Il convient ainsi de se demander quelles sont les techniques les plus efficaces au regard de cette règle générale. Nous devons tenir compte de deux réalités.

- Le choix est irréductiblement incertain. Aucune solution ne peut être parfaite. Toute solution présentée comme la voie unique doit susciter la méfiance ;
- La réalisation du bien commun relève du domaine de l'agir, non de celui du connaître ou de celui du faire. A cet égard, trois qualités sont repérables : le bon sens, la prudence et la souplesse, ainsi que la fermeté et la résilience.

Cet ensemble de qualités relève de dotations naturelles développées par l'expérience de l'action.

Ce dernier point procure aux délégués un appui à peu près fiable pour sélectionner des candidats et des délégués.

Trois techniques sont accessibles *a priori*.

La première, la plus tentante, consiste à se confier à des candidatures spontanées. C'est la technique exclusive dans les bandes de chasseurs paléolithiques, où le pouvoir est confié au meilleur dans l'activité donnée. Cependant, elle impose que tous les intéressés se connaissent et recourent à des critères communs de compétence. Elle ne peut être utilisée que dans des petits groupes, dont les monastères ou les mafias. Dès que le nombre est important et les objectifs imprécis, la technique est dangereuse, ouvrant la voie à la démagogie. Internet matérialise ce danger. Cependant, dans les petites communautés politiques locales, la technique est applicable.

La deuxième confie aux partis la responsabilité de choisir les candidats. Elle est avantageuse à un double titre : en effet, en compétition pour le pouvoir, ces instances ont intérêt à sélectionner les meilleurs candidats. Ces derniers ont de l'expérience et sont dignes de la confiance des délégués, pour avoir fait leurs preuves dans des positions subalternes. Cependant, les risques de parti dominant sont trop élevés. Par ailleurs, aucun parti n'échappe à l'oligarchisation et à la gérontocratie, faisant par là obstacle au renouvellement. Enfin, les hommes nouveaux sont barrés et les talents supérieurs ont toutes les chances de susciter la jalousie. Ainsi, les partis risquent la médiocrité.

Enfin, le choix des candidats par des primaires représente la troisième solution. La compétition permet aux délégués de se faire une idée de la compétence des candidats. Elle permet à des hommes nouveaux et à des talents originaux de se présenter. Cependant, ce dispositif, lourd et coûteux, empêche d'y recourir à tous les niveaux. En outre, le choix porte sur l'incertain. Ainsi, la compétition entre les candidats peut être négative. Les défauts sont visibles tout de suite, contrairement aux qualités, qui se vérifieront le jour où les candidats exerceront le pouvoir.

Pour moi, le recours à l'une ou l'autre des deux dernières techniques dépend du régime. Ainsi, un régime présidentiel favorise la technique des primaires qui déshabille le candidat, tandis que le régime parlementaire me paraît exiger un choix des partis.

POURQUOI DES PRIMAIRES ? LE CAS DES ÉTATS-UNIS

BERNARD OWEN, SECRÉTAIRE GÉNÉRAL DU CENTRE D'ÉTUDES COMPARATIVES DES ÉLECTIONS (CECE) ET MARIA RODRIGUEZ MC KEY (CECE)

Les États-Unis sont régis par une Constitution fédérale. Cependant, les États fédérés vivent de façon autonome. Les primaires font l'objet de votes au niveau des États. Dans le cadre des *caucus*, un délégué est élu de façon indirecte, à trois niveaux, pour représenter l'État au niveau fédéral. Ce vote est moins apprécié. Les conventions sont également organisées au niveau des États, dans un cadre moins populaire. Pourquoi les primaires ? Certains auteurs se plaignent que seuls les candidats désignés par les grands partis seront élus.

C'est en 1901 que la Floride élit le premier délégué. Il doit présenter son choix, même s'il représente le parti. En 1916, 26 États utilisent les primaires.

L'histoire politique se joue au niveau des primaires.

Théodore Roosevelt, républicain (parti de gauche jusqu'en 1932), devient Président de 1901 à 1909. En 1909, il est remplacé par un homme moins progressiste. Théodore Roosevelt se présente aux primaires pour les élections suivantes. La Follette, aussi très à gauche, gagne la première primaire, Roosevelt les deux autres. A la convention nationale, c'est le Président sortant Taft qui remporte la présidence dans la représentation du Parti Républicain. Roosevelt se représente alors comme indépendant pour le parti progressiste. Ainsi, le Parti Républicain se bat contre Roosevelt et ne recueille que 23,6 % des suffrages. Roosevelt atteint 27 % des suffrages grâce à sa popularité et permet l'accession à la Présidence du démocrate Woodrow Wilson. Pendant son mandat, Wilson doit faire face à la Première Guerre mondiale. Par ailleurs, ne disposant pas de la majorité à la Chambre, il rencontrera des difficultés dans l'exercice de son pouvoir. Après la guerre, La Follette tente la même opération que Théodore Roosevelt et recueille 16 % des suffrages. Le candidat démocrate en obtient 28 % et le candidat républicain 54 %.

En 1935, alors que les États-Unis sont en proie à la crise, 8 États abrogent leurs lois instaurant des primaires présidentielles. Au sortir de la Deuxième Guerre mondiale, en revanche, un esprit de changement se manifeste. Les primaires deviennent populaires parallèlement à la demande de réforme qui se fait jour dans les années 60 et 70. John Kennedy, Sénateur catholique, se présente aux primaires. En Alabama, son nom n'est pas affiché sur les bulletins.

En 1968, la désignation du candidat du parti démocrate a lieu à Chicago. Les responsables du parti souhaitent que des jeunes participent à cette convention. Cependant, les jeunes sont en général plus positionnés à gauche. Ensuite, en 1972, le candidat démocrate Mac Govern obtient 38 % des suffrages alors que le Républicain Nixon en remporte 62 %. Aux États-Unis, les partis républicain et démocrate disposent de réels noyaux durs d'électeurs. Ils ne sont pas des coquilles vides.

Le transfert des suffrages aux délégués s'opère de manière assez variée. Certains États adoptent des seuils proportionnels, en-deçà desquels les candidats sont éliminés. La proportionnelle a ainsi réduit l'importance de certains États. Dans plusieurs États, des super délégués sont nommés, qui peuvent représenter jusqu'à 20 % des délégués. D'après certains, ils ont permis l'élection d'Obama. Washington tente de réduire leur impact à 15 % des délégués.

Ainsi, les États Unis peuvent se permettre d'être des laboratoires d'expérimentation, tant que les institutions fédérales ne sont pas touchées. Chaque État a sa personnalité. Dans les comtés, l'élection sera encore différente. L'enjeu est de sélectionner les candidats.

En effet, ceux qui se rendront à la convention nationale désigneront le candidat. Alors que les États-Unis ne seraient pas démocrates au niveau national, les américains peuvent l'être majoritairement au niveau municipal, *via* le STV (vote transférable), sorte de système proportionnel à l'anglaise, qui a été introduit en 1932 dans certains conseils et qui visait à assurer une meilleure représentation des idées. En outre, en pratique, la politique américaine est largement fondée sur des bases ethniques et religieuses. Le conseil municipal de New York, autrefois bipartite, est ainsi divisé aujourd'hui en 8 ou 9 partis politiques.

DÉBAT

Jean-Claude COLLIARD

J'ai retenu les propos de Jean Baechler selon lesquels la démocratie entremêle des notions d'aristocratie et de monarchie, les citoyens obéissant à ceux qu'ils jugeaient les meilleurs. Le choix des partis ne consiste-t-il pas à s'orienter vers les meilleurs candidats, tandis que les électeurs tendraient à choisir le meilleur élu ?

Jean BAECHLER

Nous obéissons à l'incertitude définitive et ne pouvons qu'instaurer des dispositifs minimisant les risques d'échec et d'incompétence trop fâcheuse.

Nous ne pouvons définir un plan à l'avance. L'incertitude dépend du choix des autres. Les meilleurs sont capables de s'adapter à une situation changeante, tout en maintenant des lignes directrices. Comment les sélectionner ? Pour moi, la seule possibilité est de parier sur ceux qui ont déjà l'expérience de l'action, non seulement politique mais aussi entrepreneuriale. Je crois qu'en définitive, les sociétés démocratiques humaines ne choisissent pas si mal leur personnel.

De la salle

La personne déléguée détient-elle le rôle de décider pour la communauté, alors qu'elle devrait savoir synthétiser les différentes propositions, au terme de conciliabules, dans le cadre d'un parlement par exemple ?

Jean BAECHLER

La compétence réunit les talents et vertus permettant de réussir dans toute entreprise ayant l'homme pour fin. La compétence politique, pour moi, est la capacité de contribuer le plus efficacement possible au bien commun défini par la justice au service de la résolution pacifique de conflits émergeant naturellement entre personnes vivant en société. Tout le monde n'est pas capable de servir cette fin politique de l'homme.

L'homme politique « habermassien », qui recueille les propositions semblant émaner de la majorité, court à la catastrophe sur le long terme. Pour se faire élire, il convient de disposer de qualités qui ne sont pas forcément celles de l'homme d'État. Cependant, je crois que la compétition électorale exige des qualités utiles ensuite, une fois que la personne est au pouvoir.

De la salle

Pourquoi entretenez-vous cette défiance vis-à-vis des scientifiques, des ingénieurs et des techniciens ?

Vous distinguez régime parlementaire et régime présidentiel, estimant que le premier favoriserait un choix par les partis et le second l'institution de primaires (pour éviter le bipartisme). Or le Royaume-Uni, pourtant parlementaire, obéit à une logique bipartite.

Jean BAECHLER

Je n'ai aucune prévention contre les spécialistes du connaître. Quant aux spécialistes du faire, ils sont admirables dans leur partie. Cependant, la différence entre l'agir, le faire et le connaître me semble fondamentale. Quant au régime présidentiel ou parlementaire, c'est une vaste question. Pour moi, une démocratie dans les conditions contemporaines exige un régime parlementaire, le régime présidentiel représentant souvent la façon de déguiser un pouvoir autocratique. A l'échelle historique, il n'a fonctionné qu'aux États-Unis. La France a tenté de combiner les deux, annulant leurs avantages respectifs de mon point de vue.

LE SYSTÈME DE DÉSIGNATION DES CANDIDATS EN FÉDÉRATION DE RUSSIE***ALEXANDRE IVANCHENKO, MEMBRE DE LA COMMISSION CENTRALE ÉLECTORALE DE RUSSIE***

Merci à Bernard Owen, habitué des élections en Russie, de m'avoir invité. La Russie a connu de très nombreux changements depuis vingt ans. Il nous reste deux semaines avant les élections présidentielles du 4 mars.

Depuis 1994, les commissions électorales travaillent à plein temps. Nous sommes fatigués du système monopartite soviétique, où le parti lui-même appelait ONG, syndicats et autres partenaires sociaux à organiser sa campagne électorale. Dans les années 1990, une loi sur les garanties électorales des citoyens a été promulguée. C'est en application de ce texte que la commission centrale électorale est devenue un organisme professionnel, formé de trois groupes de cinq personnes : les représentants de la chambre basse et les représentants de la chambre haute, délégués sur présentation des futurs élus, et cinq personnes désignées par le Président, lui-même élu au suffrage universel direct secret.

Les mêmes structures professionnelles existent au sein de tous les sujets de la Fédération de Russie. Elles sont formées paritairement de représentants des parlements régionaux et de représentants des gouverneurs.

Au niveau territorial, le système n'est pas encore entièrement au point pour des questions de financement. Certaines commissions électorales au niveau local sont financées par les budgets régionaux, fédéraux et municipaux à la fois.

Nous œuvrons pour que chacune d'entre elles soit financée intégralement. Les commissions électorales des circonscriptions, soit plus de 100 000, sont les plus nombreuses. Ainsi, plus d'un million de personnes participent à l'organisation des campagnes électorales. La tâche est énorme compte tenu de la taille du territoire.

Ces mêmes commissions sont chargées d'organiser des référendums à tous les échelons.

La Fédération de Russie est une République présidentielle parlementaire, qui a de nombreux points communs avec la France. La commission centrale est chargée uniquement des élections fédérales. Les commissions régionales sont absolument indépendantes et responsables devant le pouvoir judiciaire.

La commission électorale centrale contrôle l'application des lois fédérales touchant aux principes généraux du droit électoral (vote universel, direct, secret, ouvert et transparent). En cas de défaut de fonctionnement de telle commission électorale régionale ou municipale, nous avons un pouvoir de sanction.

Nous discutons aujourd'hui de l'efficacité des systèmes électoraux nationaux. Ils sont propres à chaque composante de la Fédération.

À quel point sont-ils efficaces ? Je partage l'attitude sceptique que vous avez adoptée par rapport à l'élection présidentielle américaine. Cependant, je suis très respectueux du choix des électeurs américains, qui élisent eux-mêmes leur Président en application de leur méthode propre. Nous ne pouvons apprécier l'efficacité des systèmes électoraux nationaux qu'en instaurant des critères reflétant :

- l'importance des mass media, parfois accusés de déformer les propos des candidats ;
- la faculté des partis politiques à représenter les intérêts des électeurs ;
- l'efficacité des organisateurs des élections, qui ne sont pas infaillibles.

En Russie, nous avons 200 millions d'électeurs. Les comités municipaux, régionaux, ainsi que la commission centrale mettent à jour deux fois par an les registres d'électeurs. Parfois, notre base d'électeurs fédérale n'est pas égale à nos bases de données. Ainsi, un différentiel supérieur à 1 % représente un mauvais signal. Les systèmes doivent garantir au niveau de l'État le droit de vote pour chaque citoyen. En Russie, l'opération était difficile. La création du registre national nous a permis d'informatiser les procédures électorales.

La procédure de désignation des candidats par les partis politiques représente une deuxième interrogation. En Russie, ils doivent être parrainés par 2 millions d'électeurs. Peut-être ce seuil est-il trop élevé : un seul candidat indépendant est parvenu à les réunir en 2008 et un seul cette année. Ainsi, à la prochaine élection, les parrainages nécessaires seront abaissés à 100 000, seuil qui existait en 1991 lors de la première élection du Président de Fédération de Russie. Il suffisait alors de présenter 100 000 parrainages d'électeurs ou ceux d'au moins la moitié des députés.

Lors des dernières élections parlementaires, seuls 4 partis sur les 7 présentés aux élections ont siégé au Parlement. En 1995, la représentation était encore moindre, alors que davantage de partis participaient. Suite à l'élection de 2011, le coefficient de participation représente plus de 95 % de l'électorat.

Enfin, la transparence et l'ouverture des procédures électorales ont leur importance. Dans le cadre des campagnes présidentielles, 90 000 circonscriptions électorales seront équipées de webcams qui diffuseront en temps réel tout le scrutin sur Internet. Tous les QG des candidats pourront suivre le fonctionnement de chaque commission électorale en temps réel. Je crois que notre pays a dû prendre ces mesures, compte tenu des résultats contestés des dernières élections parlementaires.

Je n'ai évoqué ici que quatre critères d'évaluation de l'efficacité d'un système électoral national. Bien que critiqués abondamment, les mass média participent à la campagne électorale, dans un autre but : informer les électeurs de l'avancement du processus.

Voici trois ans, le Président a signé la loi sur la couverture égale de tous les partis représentés au Parlement dans tous les médias fédéraux. Or si les partis pouvaient choisir leurs heures de diffusion sur les médias fédéraux, au niveau régional, il n'en allait pas de même.

Nous avons dû rappeler à l'ordre les partis. La dernière campagne parlementaire était plus équitable aux niveaux fédéral et régional.

Nos 20 ans d'expérience nous ont amenés, suite à l'élection parlementaire, à conclure à la nécessité de réformer le système politique et électoral en Russie.

Nous avons voulu rétablir l'élection des gouverneurs. Ainsi, le Sénat sera réformé ;

Le Président a proposé une loi sur l'élection des députés de la Douma d'État, en introduisant la proportionnelle dans 225 circonscriptions territoriales. Le système d'élection mixte ne permettait pas d'assurer l'efficacité que nous attendons de cette dernière réforme.

500 membres suffiront à un parti pour avoir un statut fédéral, au lieu de 40 000. Ainsi, ils pourront fonctionner de façon plus professionnelle.

La loi sur l'ouverture des autorités publiques s'applique à la commission centrale électorale. Les partis sont plus fermés que les autorités publiques et il est plus difficile d'obtenir des informations exhaustives. Nous élaborerons des mesures pour ouvrir davantage les partis.

L'accompagnement social du processus électoral pose également question. Les sociologues sont de vrais professionnels. Nous tentons de coordonner leur activité.

Autre projet intéressant, nous tentons de contrôler le monitoring du fonctionnement des mass media. Le modèle français représente ce modèle intéressant à cet égard.

La discussion de la matinée sur les primaires au sein des partis m'a beaucoup intéressé. Nous avons vécu des exemples en Russie : quelques partis ont tenu des primaires, provoquant un épuisement des électeurs et des résultats inférieurs à leurs attentes.

Nous suivons avec beaucoup d'intérêt les campagnes présidentielles française et américaine. Je voudrais inviter Monsieur Owen à monter un projet franco-russe d'étude et à mettre au point des critères d'efficacité des systèmes électoraux nationaux.

SONDAGES ET PRIMAIRES

CARINE MARCE, TNS SOFRES

Deux primaires se sont tenues en 2011 : celle d'Europe Écologie Les Verts, intervenue les 29 juin et 12 juillet et celle du PS et du PRG, qui eut lieu les 9 et 16 octobre. Celle d'Europe Écologie Les Verts a enregistré une participation de 25 000 électeurs (sur un corps de 33 000 personnes), celle du PS, plus de deux millions de votants. En 2011, la candidate issue du scrutin tenu par Europe

Écologie Les Verts a été désignée contre les prévisions des sondages : Eva Joly n'était pas la plus populaire, de loin. Au PS, François Hollande, favori des sondages en octobre, a été choisi par les votants. Cependant, le rôle des sondages est resté limité.

Nous nous sommes appuyés sur le baromètre du *Figaro Magazine*, très prédictif puisque la question posée au panel était la suivante : « Souhaitez-vous voir telle personnalité jouer un rôle plus important dans les prochains mois et années ? ».

Eva Joly s'est déclarée candidate dès août 2010 et détenait une cote d'avenir de 24 % en janvier 2011, sans évolution ultérieure. Quant à Nicolas Hulot, il recueillait une cote d'avenir de 51 % avant les primaires mais qui a baissé après l'annonce de sa candidature à la télévision, même s'il a conservé une avance sur Eva Joly.

Si le panel se réduisait aux personnes se déclarant proches des Verts, Nicolas Hulot conservait une avance sur Eva Joly. Ce n'est qu'après l'investiture de la candidate que sa cote d'avenir évolua positivement, bénéficiant de son statut de candidate.

Les sondages relatifs à la primaire socialiste ont connu trois âges.

Le principe d'une primaire fut envisagé dès le lendemain de la défaite socialiste à l'élection présidentielle de 2007. Dominique Strauss-Kahn recueillait 40 % de sympathie dès 2007 et 53 % après sa nomination au FMI. Il resta en tête jusqu'à son arrestation. Ségolène Royal, partie de 47 %, recule fortement tout de suite après sa défaite. Martine Aubry, partie de plus bas (25 %), progresse tranquillement jusqu'à 49 % de cote d'avenir, son point culminant. Quant à François Hollande, en cette première période, il conserve une cote plus basse que Martine Aubry et Dominique Strauss-Kahn, en deçà des 30 %.

Une fois le principe de primaire ouverte acté, Martine Aubry et Dominique Strauss-Kahn évoluent peu. En revanche, François Hollande décolle. Il en va différemment lorsque le panel est réduit aux sympathisants socialistes, qui placent Martine Aubry largement en tête, devant Dominique Strauss-Kahn (qui rassemblait la gauche et la droite). La première secrétaire du PS a rapidement dépassé Ségolène Royal. François Hollande reste stable durant la première période et dépasse Martine Aubry juste avant l'arrestation de Dominique Strauss-Kahn.

Après l'arrestation de Dominique Strauss-Kahn, le favori dégringole. François Hollande et Martine Aubry sont au coude-à-coude, jusqu'à ce que le premier dépasse la seconde, en juin. Ensuite, il accentue son avance, même au lendemain de la primaire. A l'arrivée, Monsieur Hollande a été élu, sans le raz-de-marée connu par Ségolène Royal en 2006. François Hollande retrouve la popularité de Dominique Strauss-Kahn. En termes de crédibilité, François Hollande est en tête pour quatre domaines importants, dont la dette, l'emploi et la place de la France dans le monde, tandis que la crédibilité de Martine Aubry concerne des points moins régaliens, dont l'éducation et la réduction des inégalités. Ainsi, François Hollande détient une image de candidat présidentiable.

Dès lors, l'idée selon laquelle le sondage influe sur l'élection est inexacte dans le fond. Au contraire. Les sondages sont importants mais ne constituent pas l'élection. Que François Hollande se soit porté candidat le premier a été un facteur important. Il a récupéré la fonction de candidat préféré des Français, autrefois endossée par Dominique Strauss-Kahn.

RÉFLEXIONS FINALES

***DIDIER MAUS, PROFESSEUR À L'UNIVERSITÉ PAUL CÉZANNE AIX-MARSEILLE III,
PRÉSIDENT ÉMÉRITE DE L'ASSOCIATION INTERNATIONALE DE DROIT
CONSTITUTIONNEL***

Je remercie Bernard Owen de m'avoir une nouvelle fois convié à cet exercice. Depuis ce matin, je suppose que vous avez été frappés par l'intérêt et l'actualité des communications. Le terme « Réflexions finales » est prudent : il m'évite de synthétiser ce qui ne peut être rassemblé, compte tenu de la diversité des sujets sur la table.

J'ai été d'abord attentif à la diversité des modes de désignation des candidats.

La communication de Jean Baechler a dû vous frapper. En effet, l'orateur considérait la nécessité de sélectionner des personnes compétentes, astucieuses et soucieuses du bien commun, soit l'intérêt général. Cependant, la définition de la compétence, du bien commun et de l'intérêt général a suscité une aporie. Il me semble que cette réflexion nous oblige à relativiser les propos qui ont été tenus avant ou après le locuteur.

Certains orateurs ont rappelé que les élections présidentielles n'étaient pas les seules concernées par cette question. Par ailleurs, aucun système ne s'imposait en tant que tel, même si le système des primaires s'est développé. Les études d'opinion se sont révélées importantes pour accompagner la primaire socialiste. En tant moi-même que militant de longue date, j'ai pu constater que la question du choix du candidat se pose dans toutes les formations politiques, de figures et de traditions différentes.

Certains orateurs se sont demandé si le choix visait la personne la plus conforme à un modèle intellectuel donné ou celle qui avait le plus de chance de réaliser une performance satisfaisante. La seconde hypothèse l'emporte dans les formations vouées à gouverner. A ce titre, le choix de François Hollande était prédictible.

Pourquoi ne pas procéder au tirage au sort de temps à autre, par exemple, en cas d'égalité des candidats ?

Restent deux solutions : le choix par les partis politiques et un choix plus élargi, ouvrant à la question des primaires. Le choix du candidat par les partis s'impose comme la solution la plus classique et la plus usuelle depuis que des élections se tiennent. Comment un parti parvient-il à sélectionner des candidats aux élections locales ou nationales ? Nous savons peu de choses sur les options et les pratiques des partis à cet égard. Les statuts de l'UMP sont lacunaires.

Même les partis aux règles précises peuvent voir le choix des candidats court-circuité. Ainsi, certaines fédérations PS ont été mises sous tutelle lors de la désignation des candidats aux législatives. Comment des militants, sympathisants et amis passent-ils de l'anonymat au statut de responsable politique du jour au lendemain ? Le statut d'ancien candidat laisse des traces dans la vie politique locale ultérieure et peut donner un statut de notable. Les études sur les investitures sont lacunaires et mériteraient d'être davantage développées.

Les partis politiques sont la structure de sélection des candidats. Ils remplissent constitutionnellement une fonction d'expression du suffrage. Il est difficile en France de leur attribuer des statuts. Cependant, leur rôle est considérable, en dépit du flou interne qui y demeure. Progressivement, les conditions de désignation se sont élargies. Nous sentons qu'un certain nombre de responsables politiques ne se satisfont plus de ce qui se passe à l'intérieur du parti, appelant à une désignation plus large. Ce phénomène aboutira-t-il ? La question se pose.

Nous avons constaté l'extraordinaire développement des élections primaires.

Bernard Owen nous a dressé un panorama du système américain, qui évolue en permanence, qui se trouve être le plus aberrant que nous puissions imaginer. Or il fonctionne encore ! Le système des délégués constitue un archaïsme, qui a démontré ses limites lors de l'élection présidentielle opposant George W. Bush à Al Gore. La Cour Suprême a validé un résultat incertain plutôt que d'accepter une vacance de pouvoir.

Partout, les primaires se sont développées, notamment en France où le Président n'a pas le même statut. Je suis content que Monsieur Lecerf ait rappelé que Charles Pasqua avait été le premier à initier l'idée dans son camp. Je ne sais toujours pas ce qu'est une primaire « citoyenne ». Cependant, ce que le Parti socialiste a mis en place est fascinant, car le mode de scrutin a été la copie conforme du système présidentiel. Nous avons assisté à un démarquage complet de notre législation et à une transformation du droit électoral en droit privé. Second fait exceptionnel, cette primaire a connu un immense succès populaire et médiatique. Nous ne pouvons qu'affirmer que le système de primaires, malgré les réserves qu'il suscite, se développera. Nous ne devons cependant pas exclure l'hypothèse selon laquelle certains partis procéderont encore de façon traditionnelle. Cela dit, la vertu de la primaire est de donner une véritable légitimité au candidat désigné.

J'aimerais maintenant m'appesantir sur le cas français. Les règles relatives aux candidatures électorales doivent-elles être modifiées ? Assurément. Les règles présidant au choix du candidat n'ont pas sensiblement évolué depuis 1976.

Elles nécessitent une réadaptation : en effet, si Marine Le Pen n'obtenait pas le nombre de signatures nécessaire pour se présenter alors qu'elle représente un cinquième de l'électorat français, comment justifier que Monsieur Poutou puisse concourir, alors que lui ne franchit pas un seuil significatif d'intentions de vote ? Si Madame Le Pen ne pouvait se porter candidate, il y aurait une véritable anomalie démocratique.

Jean-Claude Colliard s'est montré très honnête en fin de matinée. Il s'est demandé si le nombre de parrainages nécessaires aux candidats devait être augmenté ou réduit. Cela dit, il est curieux de constater qu'alors même qu'en 1976 le nombre de signatures nécessaires est passé de 100 à 500, le nombre de candidats a sensiblement augmenté, contrairement à l'objectif. Nous ne pouvons être favorables à l'idée d'une présentation par les citoyens des candidats, sans que leurs qualités soient vérifiées. Le système de la balance à l'italienne n'est pas le plus démocratique.

Pouvons-nous élargir le collège des parrains et le faire coïncider avec le collège sénatorial ? Ce dernier a eu mauvaise presse, accusé qu'il était de ne pouvoir pencher à gauche. Pourtant, il est passé à gauche. Doubler le nombre de parrains à la présidentielle résoudrait-il le problème ? Nous l'ignorons.

Le rôle des partis politiques reste déterminant. Un candidat doit avoir le soutien d'une grande formation politique pour réussir, comme les échecs de Raymond Barre et d'Édouard Balladur ont pu en apporter la démonstration.

Le rôle du Conseil constitutionnel a été évoqué. Il détient un rôle particulier depuis 1958 en matière d'encadrement de l'élection présidentielle. La formulation de l'article 58 n'a pas changé en 1962. Le Conseil ne peut qu'étendre son rôle. Cependant, je rectifierai un point concernant les recours contre la liste des candidats : en réalité, la formule de l'article 62 selon laquelle les décisions du Conseil constitutionnel ne sont pas susceptibles de recours s'analyse comme une absence de recours pour excès de pouvoir. Cependant, cette règle ne s'applique qu'aux décisions juridictionnelles, dont la liste des candidats ne fait pas partie. En tant que décision administrative, elle est susceptible de recours. Dans tous les pays, une voie de ce type existe.

Ces règles évolueront-elles ? Peut-être. Les régulateurs estiment pouvoir changer les règles en deux ou trois ans, sans attendre la dernière minute. Mardi prochain, le Conseil constitutionnel nous conduira-t-il à modifier les règles ? L'avenir nous le révélera.

La place de l'élection présidentielle dans la vie politique française mérite réflexion. Comment organiser en France, à système constant, la relation entre l'élection présidentielle et l'élection législative, afin qu'un vrai débat démocratique se tienne sur les idées politiques et les programmes ?

Fait frappant, les élections législatives, qu'elles se déroulent au milieu du septennat ou à la fin, ne permettaient que rarement aux courants minoritaires de s'exprimer, vu la répartition des temps de parole et la brièveté de la campagne, malgré des contenus intéressants et importants. De la sorte, depuis l'origine, un certain nombre de ces formations ont saisi l'occasion de l'élection présidentielle pour faire connaître leur programme politique et accéder à la notoriété, et non avec l'espoir que leur représentant accède à la magistrature suprême. Notre premier tour comporte entre 10 et 12 candidats, car il représente une seule occasion d'exposer un certain nombre de thèses, absentes des autres débats médiatiques. Le principe d'égalité du temps de parole permet cette ouverture. En effet, les législatives n'offrent pas à ces idées hétérodoxes cette vitrine. Cette situation est-elle remédiable ?

Ce matin, Guy Lardeyret a évoqué témérairement l'idée de remettre en cause l'élection présidentielle au suffrage universel direct, avec raison sur le fond. En effet, de nombreux défauts du système politique français, y compris le statut du Président de la République, viennent de l'importance de l'élection présidentielle.

Paradoxalement, cette élection, que de bons esprits jugent trop envahissante, est extrêmement populaire dans l'électorat français. Je ne peux pas pronostiquer le taux de participation à venir, mais les enquêtes démontrent le vrai intérêt suscité par l'élection présidentielle, qui dément la tendance abstentionniste du corps électoral. Un grand nombre des Français s'intéressent à l'élection présidentielle et votent, parce qu'ils éprouvent le sentiment d'un véritable enjeu. Ce phénomène justifie que nous améliorions les procédures de désignation des candidats. Je vous donne rendez-vous à la huitième rencontre, l'an prochain, pour dresser le bilan de ce qui se sera passé en France. Je renouvelle mes remerciements à ceux qui nous ont invités, et conclurai ainsi : ayons de bonnes élections.