

DECOUVERTE  
DE LA **VIE**  
PUBLIQUE

# Le système électoral

## Fonctionnement et enjeux du vote

Mathieu Mugnier

# Sommaire

## CHAPITRE 1

|   |    |
|---|----|
| <b>Le régime électoral</b> .....                        | 7  |
| <b>La diversité des modes de scrutin</b> .....          | 7  |
| <b>Scrutins directs et indirects</b> .....              | 22 |
| <b>Scrutins majoritaires et proportionnels</b> .....    | 35 |
| <b>Le référendum et les consultations locales</b> ..... | 52 |

## CHAPITRE 2

|   |    |
|---|----|
| <b>Le corps électoral</b> .....           | 65 |
| <b>Le suffrage universel</b> .....        | 65 |
| <b>Les électeurs</b> .....                | 71 |
| <b>Les comportements électoraux</b> ..... | 83 |

## CHAPITRE 3

|   |     |
|---|-----|
| <b>L'organisation des élections</b> .....           | 95  |
| <b>Le calendrier des élections</b> .....            | 95  |
| <b>Le vote</b> .....                                | 102 |
| <b>Le dépouillement et le résultat</b> .....        | 119 |
| <b>La fraude électorale et le contentieux</b> ..... | 131 |

## CHAPITRE 4

|  |     |
|--|-----|
| <b>Les candidatures</b> .....                      | 137 |
| <b>Les règles en matière d'éligibilité</b> .....   | 137 |
| <b>Le cumul des mandats et des fonctions</b> ..... | 157 |

CHAPITRE 5

|  |     |
|--|-----|
| <b>La campagne électorale</b> .....        | 169 |
| <b>La propagande électorale</b> .....      | 169 |
| <b>Le financement de la campagne</b> ..... | 181 |

CHAPITRE 6

|   |     |
|---|-----|
| <b>Le mandat des élus</b> .....               | 203 |
| <b>Le statut et les droits des élus</b> ..... | 203 |
| <b>Les obligations des élus</b> .....         | 218 |

ANNEXES

|   |     |
|---|-----|
| <b>Fiches synthétiques par type d'élection</b> .....                      | 227 |
| <b>Orientations bibliographiques</b> .....                                | 232 |
| <b>Sélection de sites Internet</b> .....                                  | 235 |
| <b>Les principales lois électorales promulguées<br/>depuis 1945</b> ..... | 238 |

|                                 |     |
|---------------------------------|-----|
| <b>Table des matières</b> ..... | 241 |
|---------------------------------|-----|

## Les élections européennes : des enjeux transnationaux, malgré des modes de scrutin hétérogènes

### Des modes de scrutin qui varient d'un État à l'autre

L'article 138 du traité de Rome (1957) prévoyait une «procédure uniforme» pour l'élection des députés européens, qui devait être adoptée à l'unanimité des États membres. Faute de consensus, elle n'a toutefois jamais vu le jour.

C'est pourquoi les États gardent une **marge de manœuvre** dans l'organisation du scrutin, au-delà des principes communs fixés par l'Acte électoral du 20 septembre 1976.

La plupart des États disposent d'une **circonscription unique**. Seuls quatre d'entre eux (Belgique, Irlande, Italie et Pologne) privilégient un découpage régional.

Les règles du scrutin peuvent être adaptées : seuls six États (Allemagne, Espagne, France, Portugal, Hongrie et Roumanie) utilisent des listes bloquées. Les autres ont recours au **vote préférentiel**, voire au vote unique transférable (Malte et Irlande).

### Les modes de scrutin aux élections européennes

| Modes de scrutin         | Choix de l'électeur   | Nombre d'États | Exemples            |
|--------------------------|---|----------------|---------------------|
| Listes bloquées          | Voter pour une liste de candidats, sans pouvoir la modifier   | 6              | France et Allemagne |
| Vote préférentiel        | Modifier l'ordre des noms sur la liste de candidats   | 18             | Autriche et Suède   |
| «Panachage»              | Choisir des candidats sur plusieurs listes  | 1              | Luxembourg          |
| Vote unique transférable | Classer les candidats par ordre de préférence. Lorsqu'un candidat obtient suffisamment de voix pour être élu, les votes supplémentaires sont redistribués entre les autres candidats. | 2              | Irlande et Malte    |

Source : Mathieu Mugnier, à partir des données de la Fondation Robert Schuman (<https://elections-europeennes.robert-schuman.eu/les-regles-specifiques/>).

Pour éviter la dispersion des sièges, 14 États prévoient des **seuils d'éligibilité** : les listes de candidats doivent recueillir entre 1,8% (Chypre) et 5% des suffrages exprimés (dont la France et la Croatie) pour être représentées au Parlement européen.

Les élections se déroulent généralement le dimanche. Les Néerlandais votent toutefois dès le jeudi, suivis des Irlandais le vendredi. Les Tchèques votent sur deux jours.

### Des enjeux transnationaux

**Des formations transnationales**, comme le Parti populaire européen (PPE) ou le Parti socialiste européen (PSE), participent au scrutin.

Le Conseil d'État a confirmé qu'elles pouvaient apporter des financements aux candidats français, à condition que ces apports figurent dans le compte de campagne (avis n° 397096 du 19 mars 2019).

Depuis les élections européennes de 2014, des partis européens plaident pour **le système du « Spitzenkandidat »** : les États membres devraient nommer, à la tête de la Commission, le chef de file du parti ayant remporté le scrutin.

Le président de la République, Emmanuel Macron, s'y est toutefois opposé dans son discours de la Sorbonne du 26 septembre 2017 : « Je ne laisserai pas à ces grands partis européens le monopole du débat sur l'Europe et les élections européennes ».

De fait, le Conseil européen a désigné Ursula von der Leyen comme présidente de la Commission en 2019, écartant le « *Spitzenkandidat* » du PPE (Manfred Weber).

E. Macron privilégie **l'idée de listes transnationales**, que le Parlement européen a proposée dès 2015 : une partie des députés serait élue par l'ensemble des citoyens européens, dans une circonscription continentale ; les autres resteraient élus dans les États membres.

**Cette idée ne fait toutefois pas l'unanimité.** Pour le député européen György Schopflin, membre du PPE, « ce serait quelque chose d'incroyable de penser que les listes transnationales créeront un peuple européen. Si [elles] sont mises en œuvre, le Parlement comprendra des membres flottants qui ne seront responsables devant personne. Ils auront le pouvoir sans électorat, le pouvoir sans reddition de compte et le pouvoir sans responsabilité » (compte rendu des débats du Parlement européen du 7 février 2018).

Le 3 mai 2022, le Parlement européen a de nouveau voté en faveur des listes transnationales, pour élire 28 députés européens sur un total de 720. Il n'a cependant pas été suivi par les États membres.

## 35 Comment voter par procuration ?

► Introduite par la loi n° 46-668 du 12 avril 1946 instituant une procédure exceptionnelle de vote par procuration en faveur de certaines catégories d'électeurs, la procuration permet à un électeur (**le mandant**) de désigner un autre citoyen (**le mandataire**) pour se rendre à son bureau de vote et voter à sa place.

Le mandant peut établir sa procuration à tout moment, même le jour de l'élection.

**Le choix du mandataire reste libre** : tout citoyen peut être désigné, dès lors qu'il jouit de ses droits civiques. Il peut même habiter et voter dans une autre commune.

► Dérogeant au secret du vote, la procuration est **strictement encadrée** :

– le mandant doit se présenter devant un policier ou un gendarme pour que soient **vérifiées son identité et sa volonté de donner procuration** ;

– un même mandataire ne peut recevoir qu'**une seule procuration** établie en France, à laquelle peut s'ajouter une procuration établie à l'étranger ;

– la durée de la procuration est limitée à un an maximum ;

– le mandant peut résilier sa procuration avant le scrutin ou se rendre lui-même à l'urne le jour de l'élection, à condition de voter avant son mandataire ;

– les **manœuvres frauduleuses**, consistant à multiplier le nombre de procurations, sont passibles de deux ans d'emprisonnement et de 15 000 euros d'amende (article L. 111 du Code électoral). Elles peuvent entraîner l'annulation du scrutin, comme dans la province néo-calédonienne des îles Loyauté en 2009 (Conseil d'État, 16 octobre 2009, n° 328626).

► Depuis 2021, le mandant peut **préparer sa procuration en ligne**, sur le portail [maprocuration.gouv.fr](https://maprocuration.gouv.fr), ce qui accélère ses démarches. Il continue toutefois de se présenter physiquement devant un policier ou un gendarme.

À titre expérimental, les procurations ont été dématérialisées pour les européennes de 2024 : le mandant peut s'authentifier sur Internet (plateforme France identité), sans se présenter physiquement (décret n° 2023-1389 du 29 décembre 2023).

La procuration est intégrée au Répertoire électoral unique (REU) et figure sur la **liste d'émargement**, pour permettre au mandataire de voter.

► D'abord réservée à certaines catégories d'électeurs, la procuration constitue aujourd'hui un **mode habituel d'expression** pour les citoyens.

### La procuration, un mode habituel d'expression

Lorsqu'elle a été introduite en 1946 par la loi n° 46-668 du 12 avril 1946 instituant une procédure exceptionnelle de vote par procuration en faveur de certaines catégories d'électeurs, la procuration **était réservée à certaines catégories d'électeurs**, comme les marins ou les militaires.

Son périmètre s'est élargi dès les années 1950, avec l'ajout, à titre d'exemple, des travailleurs agricoles saisonniers et des citoyens hospitalisés.

#### Un recours assoupli à la procuration

**La procuration s'étend avec la loi n° 75-1329 du 31 décembre 1975** modifiant certaines dispositions du Code électoral, **lorsque le vote par correspondance est supprimé** : le législateur énumère alors 32 situations dans lesquelles les citoyens peuvent y recourir (« malades, femmes en couches, infirmes ou incurables », agents commerciaux, etc.).

Cette liste est abrogée par la loi n° 93-894 du 6 juillet 1993 modifiant l'article L. 71 du Code électoral et relative au droit de vote par procuration, au profit de critères généraux (obligations professionnelles, départs en vacances, etc.). Pour les citoyens, il s'agissait toutefois **d'une simple déclaration sur l'honneur** : en pratique, personne ne vérifiait les motifs de leur absence.

Le législateur en a tiré les conséquences : depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2021, **tout électeur peut voter par procuration**, sans avoir à se justifier

De fait, seuls les écologistes ont organisé une primaire ouverte pour l'élection présidentielle de 2022, la désignation du candidat des Républicains ayant été réservée aux seuls adhérents. Quant à la Primaire populaire, qui visait à faire émerger une candidature unique à gauche, elle n'émanait pas d'une formation politique mais d'une initiative citoyenne.

### Les primaires : quatre exemples concrets (États-Unis et France)

#### Les États-Unis : des primaires ancrées dans la culture politique

Les primaires des Partis républicain et démocrate naissent au début du <sup>xx</sup>e siècle – la première est organisée dans le Wisconsin en 1903 – et se généralisent dans les années 1970.

**Elles se tiennent entre février et juin.** Le premier mardi de mars est connu comme le « *Super Tuesday* » : 14 États (sur un total de 50) votent simultanément.

**Les citoyens élisent des délégués**, avec un régime électoral qui varie d'un État à l'autre.

En pratique, il existe deux principaux modes de scrutin :

- les **élections primaires**, qui peuvent être ouvertes (Wisconsin) ou fermées (Floride), et pendant lesquelles les citoyens votent à bulletin secret;
- les **caucus**, pendant lesquels les citoyens se réunissent et votent à main levée ou en se déplaçant dans la salle (une douzaine d'États, dont l'Iowa et le Kansas).

Dans certains États (comme le Kentucky), ces modes de scrutin coexistent.

Pour compléter le collège électoral, le Parti démocrate désigne, sans élection, des « **super-délégués** », qui sont des élus locaux ou des responsables du parti.

À l'été, les délégués de chaque parti se réunissent lors d'une **convention nationale**, pour élire leur candidat à l'élection présidentielle de novembre.



# ANNEXES

## Fiches synthétiques par type d'élection

### 1. Présidentielle

|                                 |  |
|---------------------------------|--|
| Âge minimal pour être candidat  | 18 ans   |
| Parrainages                     | Oui (500 élus nationaux ou locaux)                                     |
| Type de suffrage                | Universel direct   |
| Mode de scrutin                 | Majoritaire  |
| Nombre de tours                 | 2  |
| Périmètre de la circonscription | National   |
| Date de l'élection              | Entre 20 et 35 jours avant l'expiration du mandat du président sortant |
| Durée du mandat                 | 5 ans, renouvelable (mais pas plus de 2 mandats consécutifs)           |
| Date de la dernière élection    | 10 et 24 avril 2022  |
| Date de la prochaine élection   | 2027   |
| Base juridique                  | Constitution et loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962                      |