

Décision n° 2022-198 PDR  
du 16 juin 2022

## **Observations du Conseil constitutionnel sur l'élection présidentielle des 10 et 24 avril 2022**

Le Conseil constitutionnel est, en application de l'article 58 de la Constitution, chargé de veiller à la régularité de l'élection du Président de la République. À ce titre, il entre dans sa mission de proposer aux pouvoirs publics toutes mesures propres à concourir à un meilleur déroulement de cette consultation. Dans le passé, ces propositions ont, pour la plupart, été suivies d'effet.

En dépit du contexte particulier induit par la crise sanitaire de la covid-19 et de la guerre en Ukraine, le scrutin des 10 et 24 avril 2022, dont le Conseil constitutionnel a proclamé les résultats le 13 avril pour le premier tour et le 27 avril pour le second tour, s'est déroulé dans de bonnes conditions. À la suite de ce scrutin, le Conseil formule, comme pour les précédentes élections, un certain nombre d'observations.

### **1. – La présentation des candidats**

\* La période durant laquelle les personnes habilitées ont pu présenter (ou « parrainer ») des candidats à l'élection présidentielle s'est étendue du 27 janvier au 4 mars 2022, soit durant plus de cinq semaines.

D'une part, cette période était plus longue que celle prévue en 2017 qui s'était étendue du 24 février au 17 mars 2017. Cet allongement résulte des modifications introduites par la loi organique du 29 mars 2021<sup>1</sup> qui a prévu que le décret portant convocation pour l'élection du Président de la République, qui marque le point de départ de la période de recueil des parrainages, doit être publié au moins dix semaines avant la date du premier tour<sup>2</sup>. La date limite de dépôt des parrainages n'ayant pas été modifiée<sup>3</sup>, il en a résulté un encadrement plus précis ainsi qu'un allongement de cette période.

---

<sup>1</sup> Loi organique n° 2021-335 du 29 mars 2021 portant diverses mesures relatives à l'élection du Président de la République.

<sup>2</sup> La loi du 29 mars 2021 précitée a introduit un article 1<sup>er</sup> *bis* à la loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962 relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel visant à combler le silence de la loi sur le calendrier de publication du décret de convocation des électeurs.

<sup>3</sup> En application du paragraphe I de l'article 3 de la loi du 6 novembre 1962 précitée, les présentations doivent parvenir au Conseil constitutionnel au plus tard le sixième vendredi précédant le premier tour de scrutin à dix-huit heures.

D'autre part, il peut être noté que le législateur a suivi les préconisations que le Conseil avait formulées dans ses observations sur l'élection présidentielle des 23 avril et 7 mai 2017<sup>4</sup> en supprimant l'exigence du sceau de la mairie pour l'authentification des présentations par les maires et maires délégués et en permettant l'ajout de l'indication de l'adresse mail de l'élu présentant le candidat ainsi que, en plus du nom patronymique, de l'indication du prénom et du nom d'usage sous lequel l'élu souhaite être mentionné dans la liste publiée des présentateurs.

\* Ces nouvelles règles et l'allongement de la période de parrainages n'ont pas eu de conséquences particulières sur le nombre total des présentations adressées au Conseil puisque 13 672 formulaires ont été reçus (dont 13 427 validés), au lieu de 14 586 (dont 14 296 validés) en 2017. De la même manière, le nombre de candidats est resté proche des précédentes élections : douze candidats contre onze candidats en 2017, dix en 2012 et douze en 2007.

Ce bilan chiffré conduit à relativiser diverses affirmations entendues durant la période de recueil des parrainages, selon lesquelles la publicité intégrale des parrainages validés, dont le législateur organique a fait le choix en 2016, dissuaderait massivement les élus habilités à présenter des candidats à le faire ou selon lesquelles ce mécanisme restreindrait drastiquement la représentation des principaux courants de pensée animant la vie politique nationale.

En tout état de cause, le Conseil constitutionnel entend souligner que toute réforme relative à cet aspect de l'élection présidentielle gagnerait à intervenir le plus en amont possible de l'échéance de l'élection suivante, ne serait-ce que pour des raisons de faisabilité de la mise en œuvre d'éventuelles innovations.

Il entend également attirer à nouveau l'attention du Gouvernement à cet égard sur la nécessité, compte tenu des risques de fraudes informatiques et de l'ampleur de leurs conséquences, de n'envisager qu'avec précaution la mise en œuvre de la transmission électronique des présentations qui demeure prévue en application du paragraphe III de l'article 3 de la loi organique n° 2021-335 du 29 mars 2021 portant diverses mesures relatives à l'élection du Président de la République. A tout le moins, il y aurait lieu de s'interroger sur les inconvénients de la coexistence d'un double mode de transmission au Conseil constitutionnel des parrainages, par voie postale et par voie électronique.

\* Par ailleurs, la période de recueil des parrainages a donné lieu à quelques réclamations.

---

<sup>4</sup> Décision n° 2017-172 PDR du 20 juillet 2017, *Observations du Conseil constitutionnel sur l'élection présidentielle des 23 avril et 7 mai 2017*.

Le Conseil constitutionnel a été saisi d'un recours dirigé contre le décret du 26 janvier 2022 portant convocation des électeurs pour l'élection du Président de la République<sup>5</sup>. Le recours faisait notamment grief au décret d'avoir été signé par le Président de la République et non par le Premier ministre. Le Conseil a écarté une telle argumentation en jugeant que « *Le décret du 26 janvier 2022 ayant été délibéré en conseil des ministres, il devait être signé, comme il l'a été, par le Président de la République, quand bien même le premier alinéa de l'article 1<sup>er</sup> bis de la loi du 6 novembre 1962 ne l'exigeait pas* »<sup>6</sup>.

Le Conseil a également été saisi de trois réclamations dirigées contre la décision établissant la liste des candidats à l'élection présidentielle<sup>7</sup>. Ces réclamations ont été rejetées par des décisions du 24 mars 2022 aux motifs qu'elles étaient non fondées<sup>8</sup> ou présentées par des personnes à qui le droit de recours contre la liste des candidats n'est pas ouvert<sup>9</sup>.

## **2. – La campagne**

\* La réflexion que le Conseil constitutionnel avait appelée de ses vœux à l'issue de l'élection présidentielle de 2017 concernant les réponses techniques, réglementaires et législatives propres à permettre de parer à des menaces informatiques sur la campagne et sur les opérations électorales a connu plusieurs suites utiles, en particulier par le renforcement des dispositifs de suivi des tentatives d'influence étrangère.

Comme il l'avait fait en 2017, le Conseil constitutionnel a été attentif à ce que les services compétents de l'État adoptent les mesures préventives de nature à parer aux menaces d'attaques informatiques.

Si la campagne n'a pas donné lieu, à cet égard, à des incidents particuliers, il est avéré que la réalité de ces menaces justifiera durablement le maintien de dispositifs d'analyse et de prévention appelés à être continûment perfectionnés.

\* Le Conseil constitutionnel a également été attentif à la réalité de la distribution aux électeurs de la propagande électorale qui, au bénéfice notamment d'une

---

<sup>5</sup> Décret n° 2022-66 du 26 janvier 2022 portant convocation des électeurs pour l'élection du Président de la République.

<sup>6</sup> Décision n° 2022-184/188 PDR du 24 mars 2022, *Requêtes présentées par M. Thierry RENAUX et autres*, paragr. 10.

<sup>7</sup> Décision n° 2022-187 PDR du 7 mars 2022, *Liste des candidats à l'élection présidentielle*.

<sup>8</sup> Décision n° 2022-191 PDR du 24 mars 2022, *Réclamation présentée par M. Alexandre JUVING-BRUNET*.

<sup>9</sup> Décisions n° 2022-189 PDR du 24 mars 2022, *Réclamation présentée par M. André KORNMANN*, et n° 2022-190 PDR du 24 mars 2022, *Réclamation présentée par M. Bernard LAW-WAI*. En application de l'article 8 du décret n° 2001-213 du 8 mars 2001 portant application de la loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962 relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel, le droit de recours contre la liste des candidats est ouvert à toute personne qui a fait l'objet d'une présentation.

mobilisation significative des services de l'État, a pu être assurée dans de meilleures conditions que lors d'élections qui ont immédiatement précédé l'élection présidentielle.

\* De la même manière, le Conseil n'a pas relevé de difficultés ayant pu affecter la clarté du débat électoral durant la campagne audiovisuelle.

### **3. – Le vote des Français de l'étranger**

\* Lors de cette élection présidentielle, les Français de l'étranger qui le souhaitent ont pu exercer leur droit de vote par procuration en bénéficiant du système de contrôle automatisé des procurations mis en place, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2022<sup>10</sup>, via le Répertoire électoral unique (REU)<sup>11</sup>. La gestion centralisée des demandes de procuration par le REU dispense le mandant et le mandataire d'avoir à être inscrits sur la même liste électorale, ce qui permet à un électeur inscrit sur une liste électorale consulaire de donner procuration à un électeur inscrit en France ou sur une autre liste consulaire (et inversement)<sup>12</sup>.

Comme les électeurs inscrits en France, les électeurs inscrits sur les listes consulaires ont ainsi pu accéder à la télé-procédure<sup>13</sup> instituée par décret pour faciliter l'établissement de leurs procurations de vote<sup>14</sup>, sous réserve de présenter ensuite en personne le formulaire administratif à une autorité habilitée.

Le Conseil a relevé que des difficultés de traitement des demandes de procurations avaient néanmoins pu être signalées dans certains postes consulaires à l'occasion de l'élection présidentielle, du fait de la coexistence de cette télé-procédure avec la procédure de formulaire imprimé « CERFA », dans laquelle le traitement de la demande de procuration par les services compétents précède l'envoi des formulaires complétés vers les postes consulaires auxquels il revient ensuite de modifier le REU.

---

<sup>10</sup> Date d'entrée en vigueur de l'article 112 de la loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique ayant supprimé l'obligation pour le mandant et le mandataire d'être inscrits dans la même commune qui était prescrite par l'article L. 72 du code électoral.

<sup>11</sup> L'article 7 de la loi organique n° 2021-335 du 29 mars 2021 portant diverses mesures relatives à l'élection du Président de la République a modifié en ce sens l'article 13 de la loi organique n° 76-97 du 31 janvier 1976 relative aux listes électorales consulaires et au vote des Français établis hors de France pour l'élection du Président de la République.

<sup>12</sup> Il convient à cet égard de rappeler que l'article 13 de la loi organique du 31 janvier 1976 précitée permet à un mandataire de disposer d'un maximum de trois procurations établies par des électeurs inscrits sur une liste consulaire, par dérogation à la limite de deux (dont l'une établie en France) fixée par l'article L. 73 du code électoral.

<sup>13</sup> Ouverte sur le site interne « MaProcuracion » : [www.maprocuracion.gouv.fr](http://www.maprocuracion.gouv.fr)

<sup>14</sup> Le décret n° 2021-270 du 11 mars 2021 modifiant les dispositions du code électoral relatives au vote par procuration et instituant une télé-procédure a par ailleurs supprimé l'obligation de justifier d'une impossibilité durable de se rendre à son bureau de vote pour le mandant souhaitant établir une procuration d'une validité dépassant le cadre d'un unique scrutin.

\* Par ailleurs, les opérations électorales dans certains pays ont été marquées par d'importantes files d'attente à l'entrée de certains consulats ou bureaux de vote. Si l'attente ainsi imposée aux électeurs trouve, pour partie, sa justification dans la difficulté pour les consulats d'obtenir des autorités étrangères la mise à disposition de locaux supplémentaires, le Conseil constitutionnel souligne à nouveau la nécessité que puissent être prises à l'avenir des mesures de nature à améliorer cette situation.

\* En outre, le Conseil a relevé que plusieurs bureaux situés dans la ville de Shanghai avaient été dans l'impossibilité d'ouvrir en raison des décisions prises par les autorités chinoises dans le contexte de la situation sanitaire liée à la circulation du virus de la covid-19.

Il a par ailleurs été informé que l'unique bureau de vote situé dans l'île d'Anjouan (Comores) n'avait pu ouvrir en raison de conditions climatiques dangereuses ayant empêché qu'un agent consulaire en mesure de tenir le bureau de vote se déplace sur l'île par voie aérienne ou maritime.

Le Conseil constitutionnel appelle l'attention du Gouvernement sur l'intérêt d'une réflexion sur les modalités selon lesquelles, dans de telles situations de force majeure, pourrait être mieux garanti le respect du droit de vote des électeurs concernés ou, à tout le moins, pourraient être limitées les atteintes à ce droit.

\* A la lumière de ses travaux de contrôle des résultats du scrutin pour le vote des Français de l'étranger, le Conseil constitutionnel entend enfin souligner la nécessité que soit engagée à un horizon rapproché une modernisation des outils numériques sur lesquels s'appuie le ministère des affaires étrangères pour assurer, en relation avec le ministère de l'intérieur, le recensement de ce vote dans de bonnes conditions.

#### **4. – Le déroulement des opérations de vote**

Pour assurer le contrôle des opérations de vote sur l'ensemble du territoire national, près de 2 000 délégués du Conseil constitutionnel ont été désignés et ont à nouveau rempli pleinement leur mission qui est déterminante pour la constatation d'éventuelles irrégularités.

Dans l'ensemble, les rapports des délégués du Conseil constitutionnel, ainsi que l'examen des divers procès-verbaux adressés au Conseil ou dont il a eu connaissance, révèlent le bon fonctionnement des opérations électorales et un grand civisme, notamment de la part des maires, des membres des bureaux de vote et des scrutateurs. Le rôle des magistrats délégués n'étant pas toujours bien connu de tous, le Conseil souhaite cependant insister sur l'importance de remédier aux

irrégularités qui sont signalées aux membres du bureau de vote par les délégués à l'occasion de leur passage. L'absence de prise en compte des observations du magistrat délégué est en effet de nature à entraîner l'annulation des suffrages exprimés, comme il ressort des décisions rendues à l'issue des premier et second tours.

\* Les protestations ont été peu nombreuses, les annulations de suffrages également (à l'issue du premier tour, 10 216 suffrages exprimés ont été annulés, soit environ 0,03 % des votants ; à l'issue du second tour, 20 594 suffrages exprimés ont été annulés, soit environ 0,06 % des votants).

Toutefois, des entorses à des règles électorales importantes ont été occasionnellement constatées. Les principales irrégularités relevées tenaient à :

- la composition du bureau de vote non conforme aux exigences du code électoral ;
- la mise à disposition des électeurs de bulletins blancs sur les tables ;
- l'absence de contrôle de l'identité des électeurs dans des communes dont la population est égale ou supérieure à 1 000 habitants ;
- la méconnaissance de l'ordre des opérations prescrit par le code électoral : reconnaissance de l'identité, puis vérification de l'inscription sur les listes électorales, vote et émargement ;
- la méconnaissance des règles de tenue de l'urne (fermeture de l'urne, remplacement d'une urne défectueuse, règles de conservation des clés) ;
- l'absence de mise à disposition du procès-verbal et les difficultés opposées aux électeurs désireux d'y porter des réclamations, voire aux délégués du Conseil constitutionnel souhaitant y inscrire leurs observations.

Pour assurer dans les meilleures conditions le déroulement du scrutin, l'attention des présidents de bureau de vote pourrait être particulièrement attirée sur le respect de ces règles.

\* S'agissant du vote par procuration, le Conseil constitutionnel a constaté que la gestion centralisée des procurations via le REU (cf. *supra*), qui permet notamment un contrôle automatisé de l'inscription sur les listes électorales du mandant et du mandataire, ainsi que l'ouverture d'une télé-procédure directement raccordée au REU, avaient contribué à faciliter l'établissement des procurations pour les usagers comme pour les communes.

En revanche, l'absence de date limite pour l'établissement des procurations de vote a pu conduire à ce que certaines procurations établies peu de temps avant le scrutin ne puissent être matériellement prises en compte par les bureaux de vote. La préconisation émise par le Conseil constitutionnel dans ses précédentes observations d'envisager la fixation d'une telle date limite conserve donc toute sa pertinence.

\* Par ailleurs, les personnes détenues ont pu voter par correspondance pour la première fois pour un scrutin présidentiel, cette possibilité qui s'ajoute à celle de voter par procuration ou à l'urne (sous réserve d'une permission de sortir) leur ayant été accordée par la loi organique du 29 mars 2021.

Après avoir été admises à voter par correspondance par la commission électorale instituée à cet effet, selon les modalités fixées par le décret d'application du 31 mars 2021<sup>15</sup>, les personnes détenues ayant opté pour cette possibilité ont exprimé leur vote sous pli fermé au sein de leur établissement pénitentiaire, pendant une période de quelques jours précédant le scrutin. Les enveloppes d'identification scellées, accompagnées des documents nécessaires au contrôle du scrutin, ont ensuite été acheminées jusqu'au lieu de centralisation des votes situé au ministère de la justice et les résultats rattachés au département de Paris, sous un bureau de vote spécifique.

L'augmentation nette du taux de participation des personnes détenues au premier comme au second tour du scrutin présidentiel de 2022<sup>16</sup> atteste le succès de cette nouvelle modalité de vote.

Le Conseil constitutionnel a néanmoins relevé que des difficultés liées à la gestion des transferts de détenus entre établissements pénitentiaires avaient été à l'origine de faibles discordances entre le nombre d'émargements et le nombre d'enveloppes reçues lors du dépouillement opéré à l'issue du premier tour.

De même, la coexistence de deux systèmes de vote par correspondance des personnes détenues et de deux listes électorales, l'une pour l'élection présidentielle (avec un système centralisé pour lequel le vote par correspondance n'est possible qu'à la condition d'avoir opté formellement pour cette modalité), l'autre pour les autres élections (pour lesquelles le système instauré par la loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 précitée est décentralisé, sans option formelle ni liste nationale, avec une simple inscription auprès des communes) a été source

---

<sup>15</sup> Article 29-1 du décret n° 2001-213 du 8 mars 2001 précité créé par le décret n° 2021-358 du 31 mars 2021 relatif à l'élection du Président de la République.

<sup>16</sup> Au premier comme au second tour, plus de 10 000 suffrages ont été exprimés au moyen du vote par correspondance.

de confusions lors du scrutin organisé dans certains établissements pénitentiaires. Quelques mairies ont en effet procédé à la transmission aux établissements de la liste décentralisée, sur laquelle pouvaient figurer des personnes n'ayant pas opté pour le vote par correspondance à la présidentielle et ne figurant ainsi pas sur la liste des personnes admises à voter par correspondance.

Si ces difficultés liées au caractère inédit de l'opération n'ont pas, par leur caractère marginal, affecté la sincérité du scrutin, elles pourraient justifier que des mesures soient prises, lors des prochaines élections, pour améliorer la mise en œuvre du vote par correspondance des personnes détenues.

La question des modalités d'agrégation des résultats du vote des détenus à celui du restant des électeurs devrait également être revue à cette occasion.

## **5. – Le dépouillement et le recensement des votes**

### **a) Le dépouillement des votes**

Les opérations de dépouillement des votes obéissent à des règles précisément définies par le code électoral.

Il convient de rappeler, en particulier, qu'est strictement prohibée la pratique du dépouillement « par tas », consistant à d'abord regrouper les bulletins par candidats avant de reporter leur nombre sur les feuilles de pointage. Le décompte de chaque voix doit, au contraire, intervenir au fur et à mesure du dépouillement.

Par ailleurs, ainsi que le Conseil constitutionnel l'avait déjà recommandé en 2012 et en 2017, le caractère public des opérations de dépouillement mériterait d'être clairement inscrit dans le code électoral – dont l'article R. 63 se borne actuellement à prévoir que « *les tables sur lesquelles s'effectue le dépouillement sont disposées de telle sorte que les électeurs puissent circuler autour* ».

L'obligation de compter à part les votes blancs, résultant de la loi du 21 février 2014<sup>17</sup>, a parfois entraîné des interversions avec les votes nuls<sup>18</sup> ou des erreurs de comptabilisation, conduisant les commissions de recensement à devoir requalifier en votes blancs des bulletins à tort déclarés nuls<sup>19</sup>.

---

<sup>17</sup> Loi n° 2014-172 du 21 février 2014 visant à reconnaître le vote blanc aux élections.

<sup>18</sup> Le nombre total de bulletins nuls a été mentionné pour la première fois dans les décisions n° 2022-195 PDR du 13 avril 2022 et n° 2022-197 PDR du 27 avril 2022.

<sup>19</sup> Pour rappel, en l'état du droit, le vote blanc peut prendre la forme soit d'un bulletin blanc (fabriqué par l'électeur lui-même, dès lors que ce type de bulletins ne doit pas être mis à disposition dans les bureaux de vote), soit d'une enveloppe vide.



## b) Le recensement des votes

Le Conseil constitutionnel a relevé, lors de cette élection, que des discordances importantes et inexplicables avaient été constatées par certaines commissions départementales de recensement entre les chiffres inscrits dans le procès-verbal des opérations de vote et ceux figurant dans les feuilles de dépouillement. Il a également pu être relevé des cas d'absence de transmission à la préfecture du procès-verbal des opérations de vote ou des listes d'émargement à l'issue du dépouillement.

Comme le Conseil l'avait rappelé dans les observations qu'il avait émises en 2017, il importe que soit transmis aux commissions de recensement un procès-verbal complet des opérations de vote, comportant toutes les mentions et signatures requises, faisant état des éventuels incidents constatés par les délégués du Conseil lors de leur passage et des réclamations signalées par des électeurs, accompagné de l'ensemble des documents requis<sup>20</sup>. Cette transmission du procès-verbal et des documents annexés doit intervenir sans délai (« *immédiatement après le dépouillement du scrutin* » selon l'article L. 68 du code électoral).

En outre, il appartient aux commissions de recensement de reporter sur le procès-verbal récapitulatif l'ensemble des mentions utiles – notamment les réclamations portées sur les procès-verbaux des bureaux de vote – et d'y joindre toutes les pièces requises.

## **6. – La communication des rapports des délégués du Conseil constitutionnel**

Dans ses précédentes observations, le Conseil avait relevé qu'il serait souhaitable que les chefs de cour délégués rassemblent et communiquent au Conseil constitutionnel, en un seul envoi et dès le lendemain du scrutin, leur rapport de synthèse sur la manière dont les opérations se sont déroulées dans l'ensemble de leur ressort territorial, accompagné le cas échéant des rapports des magistrats subdélégués.

Cette préconisation a très généralement été suivie par les chefs de cour et a contribué au bon déroulement de l'élection.

---

<sup>20</sup> Bulletins et enveloppes déclarés blancs ou nuls, bulletins contestés, enveloppes litigieuses ; pièces fournies à l'appui des réclamations et des décisions prises par le bureau ; feuilles de pointage ; liste d'émargement ; états nominatifs des électeurs ayant retiré leur carte électorale le jour du scrutin et de ceux ne l'ayant pas retirée ; procès-verbaux de remise des cartes électorales.

Délibéré par le Conseil constitutionnel dans sa séance du 16 juin 2022, où siégeaient : M. Laurent FABIOUS, Président, Mme Jacqueline GOURAULT, M. Alain JUPPÉ, Mmes Corinne LUQUIENS, Véronique MALBEC, MM. Jacques MÉZARD, François PILLET, Michel PINAULT et François SÉNERS.

Rendu public le 16 juin 2022.