

LES DROITS DU CANDIDAT À L'ÉLECTION PRÉSIDENTIELLE

« Il y a aussi loin de la hardiesse de solliciter à la faiblesse de refuser, qu'il y a loin de l'ambition au dévouement. »

33

ALPHONSE DE LAMARTINE¹.

Être candidat à la présidence de la République française, c'est peut-être avant tout avoir le droit de ne pas l'être. Les candidatures à l'élection de 2012 s'annoncent progressivement, mais les regards sont essentiellement tournés vers les candidats virtuels jugés « présidentiables » par leur entourage. Lequel ne saurait imaginer un seul instant que « son » candidat n'ose endosser la tenue porteuse d'espoir des militants ; ne saurait imaginer non plus que ledit candidat n'ait pas suffisamment le goût de la France pour se lancer dans la compétition la plus redoutable qui soit. Car briguer la présidence, c'est avant tout briguer une candidature : l'histoire a prouvé que la première motivation n'entraînait pas nécessairement la seconde, certains « présidentiables » non candidats ayant été en quelque sorte « excommuniés » pour cela. Que l'on se souvienne de la cruelle réflexion de François Mitterrand à propos d'un Jacques Delors populaire, obligé d'annoncer publiquement sa non-candidature : « Delors aimerait bien être président, mais il n'a pas envie d'être candidat². » Jacques Delors, avançant l'argument du peu de marge de manœuvre que lui laisserait la configuration politique, n'avait

1. Lettre adressée aux journalistes, *La Presse*, 2 décembre 1848, p. 2.

2. Cité par Claude Estier, *De Mitterrand à Jospin. Trente ans de campagnes présidentielles*, Stock, 1995, p. 261.

ainsi pas cédé aux appels de son parti et au pouvoir de séduction des sondages. Ceux-là mêmes qui ont appelé l'époux de la journaliste qui, ce 11 décembre 1994, entendait en direct la déclaration de non-candidature du père d'une éventuelle candidate... Appel vain et désespéré qui bouleverse la campagne avant même qu'elle n'ait commencé.

34 La question d'une candidature à la fonction politique la plus haute qui soit ne se pose pas en termes d'envie ou de désir. Déclarer sa candidature ne reflète pas un caprice humain, un désir de toute-puissance, la seule volonté de s'opposer à un « autre », car le candidat est aussi, voire avant tout, un compétiteur. Ce n'est pas non plus la traduction providentielle d'un appel désespéré d'un parti en mal d'idées. Comme l'a rappelé en d'autres termes le Conseil constitutionnel dans ses observations suite à l'élection présidentielle de 2007 à propos du parrainage, « la présentation d'un candidat est un acte personnel et volontaire qui ne peut donner lieu ni à marchandage ni à rémunération ». La candidature est l'antichambre de l'Élysée, de l'article 5 de la Constitution. Le candidat déclaré est, virtuellement, potentiellement, le « pré-arbitre » veillant au fonctionnement régulier des pouvoirs publics et de la continuité de l'État, le « pré-garant » de l'indépendance nationale, de l'intégrité du territoire et du respect des traités. Il est, au lendemain du second tour, candidat malheureux ou « la clef de voûte de notre régime [...], désigné par la raison et le sentiment des Français pour être le chef de l'État et le guide de la France », selon le célèbre discours du général de Gaulle défendant l'élection au suffrage universel direct. D'où l'émotion d'une partie de la France au soir du 21 avril 2002, celle qui sait ce que signifie être candidat au second tour.

C'est la raison pour laquelle l'évocation des droits du candidat est beaucoup moins classique que ne l'est celle de ses devoirs. Notre régime fonctionne de telle manière que les attentes de l'opinion publique sont plus exigeantes qu'elles ne l'étaient à une époque moins « présidentia-liste ». Inutile de revenir ici sur le sempiternel mais néanmoins vivifiant débat sur la nature de nos institutions, que la – trop – providentielle loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 n'aura pas tranché. À un an des élections, les instituts de sondage, n'ayant pas totalement tiré les leçons peu glorieuses du passé, commencent leur œuvre. Si les regards se portent déjà autant vers la Corrèze ou Washington, si les résultats d'élections cantonales s'interprètent aujourd'hui comme un échec ou une réussite pour l'exécutif, c'est en raison de l'importance que la Constitution a, et a toujours, accordée à ce dernier. La question de la candidature à une élection présidentielle a un relief tout particulier parce que notre texte

suprême accorde à la présidence un relief tout aussi particulier. Et parce que la pratique du pouvoir est allée dans le même sens : tous les présidents qui se sont succédé ont endossé avec aisance le costume taillé par le premier d'entre eux. Même ceux qui l'ont sévèrement critiqué ont fini par s'y habituer, voire par y prendre goût.

L'envergure de la fonction présidentielle explique l'importance de ce type de campagne et de son encadrement normatif. S'il fallait céder à la tentation de résumer l'esprit de ce dernier, il pourrait être fièrement avancé que le droit français insiste essentiellement sur la transparence et l'équité. La campagne présidentielle est une compétition personnelle, l'homme s'exposant plus que son parti. Et, comme dans toute compétition démocratique, les candidats doivent pouvoir bénéficier d'une égalité de traitement. Il n'y a qu'une seule arme que la Constitution, la loi, les décrets ou la jurisprudence ne pourront jamais garantir de manière parfaitement égalitaire : c'est le talent. Mais elles peuvent se saisir de tout le reste : l'alignement des règles de parrainage, l'égalité des temps de parole dans les médias, l'encadrement du financement des campagnes. Ces règles se situent à chaque niveau de l'échelle normative : dispositions constitutionnelles, lois organiques, lois ordinaires et dispositions à valeur réglementaire, où le Conseil constitutionnel est omniprésent. En vertu de l'article 58 de la Constitution, c'est en effet lui qui « veille à la régularité de l'élection du président de la République [...] ». Les textes relatifs à l'élection présidentielle, qui « frappent par leur caractère épars et leur relative complexité³ », donnent une interprétation très large du verbe « veiller » utilisé par le texte constitutionnel, le Conseil étant à la fois « conseil, acteur et juge⁴ » durant la période électorale.

35

Dans sa démarche de conviction, dans sa recherche de l'adhésion, bref, dans la rhétorique politique, le candidat ne saurait utiliser tous les moyens. Les textes, à divers degrés de l'échelle normative, lui précisent les limites à l'intérieur desquelles doit s'exprimer la démonstration de sa compétence. Cet encadrement, souvent considéré comme trop strict par les candidats, ne se limite pas à la campagne proprement dite, mais s'étend en amont et en aval. Pendant toute cette période, le candidat a le droit de contester certaines opérations ou résultats de l'élection qui ne l'a pas érigé en vainqueur, ou qui l'ont privé d'atteindre le statut de candidat.

3. Bruno Genevois, « Le Conseil constitutionnel et l'élection présidentielle de 1988 », *RDP*, 1989, p. 21.

4. Olivier Schrameck, « Le Conseil constitutionnel et l'élection présidentielle de 1995 », *AJDA*, 1996, p. 3.

Il peut se prévaloir de droits, et les revendiquer avant et pendant la campagne. Le premier des droits du candidat, c'est justement celui de l'être, étroitement mêlé à la question de ses obligations. Pour « avoir le droit » d'être candidat, il « doit » avant tout répondre à certaines conditions, personnelles et extérieures. Il a ensuite le droit de faire campagne. Les multiples textes relatifs à l'élection présidentielle depuis la loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962 lui offrent les moyens matériels d'exprimer ses idées et de les diffuser, à armes égales avec ses adversaires.

LE DROIT D'ÊTRE CANDIDAT

36 Les candidats ne reçoivent, en droit positif, ce qualificatif que du jour où le Conseil constitutionnel en dresse la liste. Cette compétence découle pour commencer de l'article 58 de la Constitution qui fait de la haute instance le juge mais aussi, plus généralement, le gardien de cette élection.

Plus exactement, c'est le gouvernement qui assure la publication de la liste préalablement établie par le Conseil constitutionnel (art. LO 3-1 de la loi précitée de 1962) quinze jours au moins avant le premier tour de scrutin. L'histoire de nos républiques est jalonnée de candidatures atypiques, d'Antoine Watbled en 1848, dont le programme se limitait à assurer le « bonheur » du peuple, à Gérard Schivardi en 2007, à la tête du « Comité national pour la reconquête des services publics ». Certaines candidatures à la candidature sont d'ailleurs plus connues que les candidatures elles-mêmes. Il ne sera ici question que des candidatures, officielles, la présente étude excluant celle des pré-candidatures, et notamment des primaires populaires organisées au sein de certains partis. Même si le débat qui oppose au moment où nous écrivons l'UMP et le PS à propos de la légalité, voire la constitutionnalité des dites primaires, ne manque pas d'intérêt. Saisi de la question, Jean-Louis Debré a répondu par courrier qu'il ne revenait pas à l'institution qu'il préside d'« intervenir sur les modalités de désignation des “pré-candidats” par les partis politiques. Il ne saurait donc être destinataire des listes d'émargement des primaires organisées par le Parti socialiste ⁵ ». Plusieurs conditions doivent être réunies afin qu'un candidat virtuel le devienne officiellement. Les premières sont en quelque sorte intrinsèques à sa personne ; les secondes, extérieures à elle : une fois les conditions remplies,

5. Courrier en date du 15 mars 2011 adressé à François Lamy, conseiller politique de la première secrétaire du Parti socialiste, disponible sur le site du PS, <http://www.parti-socialiste.fr/articles/les-primaires-sont-totalement-legales>.

le candidat à la candidature doit être parrainé. La condition juridique devient alors éminemment politique.

Un droit découlant d'obligations

C'est le code électoral qui, sur renvoi de la loi organique de 1962 (art. 2, al. 1^{er}), précise les conditions d'éligibilité. Pour prétendre à une candidature présidentielle, le pré-candidat doit être désormais âgé de 18 ans au moins (depuis la modification opérée par la loi organique n° 2011-410 du 14 avril 2011 relative à l'élection des députés et sénateurs) et être revêtu de la qualité d'électeur (interprétation par analogie de l'article LO 127 sur l'éligibilité des députés). Depuis la loi organique n° 83-1096 du 20 décembre 1983, les personnes ayant acquis la nationalité française par mariage (ce qui est le cas de la potentielle candidate Eva Joly) sont immédiatement éligibles (Conseil constitutionnel, décision n° 83-163 DC du 14 décembre 1983). Il ne doit pas avoir été privé de son droit de vote et d'élection par les tribunaux (art. L. 6), doit être capable (art. L. 200 : « Ne peuvent être élus les majeurs placés sous tutelle ou curatelle ») et doit justifier « avoir satisfait aux obligations imposées par le code du service national » (nouvelle rédaction de l'art. LO 131 issue de la loi organique précitée du 14 avril 2011) – condition qui ne présente plus beaucoup d'intérêt depuis la professionnalisation des armées. Comparativement avec d'autres systèmes dans lesquels le chef de l'exécutif est élu au suffrage universel, les conditions d'éligibilité sont plutôt souples. Pour ne donner qu'un exemple (voire le « seul », tant le régime présidentiel est quasi synonyme de régime des États-Unis), l'article II de la Constitution des États-Unis dispose ainsi que « nul ne pourra être élu président s'il n'est citoyen de naissance, ou s'il n'est citoyen des États-Unis au moment de l'adoption de la présente Constitution, s'il n'a 35 ans révolus et ne réside sur le territoire des États-Unis depuis quatorze ans ».

37

La validité de la candidature est de plus conditionnée par la remise au Conseil constitutionnel sous pli scellé d'une déclaration de la situation patrimoniale (art. 3-I, al. 4 de la loi de 1962) qui ne sera publiée au *Journal officiel* qu'en cas d'élection : « le Conseil constitutionnel arrête et proclame les résultats de l'élection qui sont publiés au *Journal officiel* de la République française dans les vingt-quatre heures de la proclamation. La déclaration de situation patrimoniale du candidat proclamé élu est jointe à cette publication » (art. 3-III, al. 2 de la loi de 1962). Cette déclaration s'accompagne du consentement du candidat qui doit par ailleurs s'engager, s'il est élu, à « déposer deux mois au plus tôt et un mois au plus tard avant l'expiration du mandat [...], une nouvelle déclaration »

(art. 3-I, al. 4) qui sera publiée au *Journal officiel*. Le modèle de déclaration est le même que celui annexé au décret n° 96-763 du 1^{er} septembre 1996 relatif à la commission pour la transparence financière de la vie politique. Lors de la dernière élection présidentielle, la déclaration de début de mandat de Nicolas Sarkozy a ainsi été publiée le 11 mai, celle de fin de mandat de Jacques Chirac le 24 avril, en application des articles précités de la loi de 1962.

38 Ce n'est que s'il remplit ces obligations, s'il remet la déclaration de patrimoine au Conseil constitutionnel en s'engageant en cas d'élection à en remplir une autre en fin de mandat, que le candidat virtuel peut espérer figurer sur la liste des candidats. Mais la candidature à la présidentielle, en France, n'est pas un acte isolé. Elle doit être appuyée par un certain nombre de signatures. Classiquement présenté comme une obligation (car si la personne ne recueille pas concrètement les 500 signatures, elle ne peut être officiellement candidate), ce système de parrainage revêt également des allures de prérogatives. Selon nous, le potentiel candidat devrait avoir le droit d'être parrainé.

Le parrainage: droit ou obligation ?

L'examen des « candidats à la candidature » est une des premières tâches lourdes (rendues plus fréquentes par le raccourcissement du mandat présidentiel) à assumer par le Conseil constitutionnel, qui a dû étendre la superficie de ses locaux notamment pour y faire face. Lors des élections de 1981, il avait eu à traiter manuellement plus de 16 000 présentations⁶. Pour tenter de remédier à cette situation, la haute instance a délibéré le 23 octobre 1987 sur le principe de l'institution d'un traitement automatisé des présentations de candidature pour l'élection présidentielle, l'arrêté y étant relatif mentionnant cet avis dans ses visas.

Dans ses observations relatives à l'élection présidentielle des 23 avril et 7 mai 1995 publiées pour la première fois au *Journal officiel* du 15 décembre de la même année (celles de 1988 l'avaient été dans le journal *Le Monde* le 28 juillet à l'initiative des services du Premier ministre), le Conseil constitutionnel soulève des incohérences contenues dans l'article 3-I, alinéa 2 de la loi du 6 novembre 1962. Une candidature à la présidence ne peut être retenue que si, parmi les signataires de sa présentation, figurent des élus d'au moins trente départements ou territoires d'outre-mer, sans que plus d'un dixième des présentateurs soient les élus

6. Cité par Bruno Genevois, « Le Conseil constitutionnel et l'élection présidentielle de 1988 », *op. cit.*, p. 26.

d'un même département ou territoire⁷. Or le Conseil constitutionnel objecte que l'application de cette disposition « ne peut en l'état être assurée s'agissant des membres de l'assemblée de Corse dont le mode d'élection ne permet pas d'établir de rattachement avec un département de la collectivité territoriale de Corse ». La haute instance réitère son propos lors de ses observations rendues en 2000 dans la perspective de l'élection présidentielle de 2002⁸.

Suivant ces observations, l'article 3-I, alinéa 3 modifié en conséquence précise que « les conseillers régionaux et les conseillers à l'assemblée de Corse sont réputés être les élus des départements entre lesquels ils sont répartis selon les modalités prévues aux articles L. 293-1 et L. 293-2 du code électoral ». De plus, furent ajoutés à la liste des catégories de citoyens habilités à présenter des candidats les « maires délégués des communes associées, maires des arrondissements de Lyon et Marseille », et « les présidents des organes délibérants des communautés urbaines, des communautés de communes et les ressortissants français membres du Parlement européen élus en France ». Pour sa part, le décret n° 2001-213 du 8 mars 2001 mentionnant le visa de l'avis du Conseil constitutionnel prend en compte l'ensemble de ses observations relatives à la mention de la qualité du présentateur, au caractère manuscrit des signatures, et à la suppression de la lourde formalité de la « certification » (art. 4).

39

L'encadrement normatif du parrainage ne laisse guère de place au doute : pour être recevable, la candidature doit être appuyée par 500 signatures d'élus, qui doivent parvenir au Conseil constitutionnel « au plus tard le sixième vendredi précédant le premier jour du scrutin à dix-huit heures » (art. 3-I, al. 2 de la loi du 6 novembre 1962). Le Conseil constitutionnel s'est prononcé à plusieurs reprises sur l'extension de la catégorie des élus pouvant présenter un candidat. La Constitution est muette sur la question du parrainage, tout comme le législateur n'emploie pas ce terme, mais celui de « présentation ».

Traiter cette question dans le cadre d'une étude sur les droits du candidat paraît donc, *a priori*, hors de propos. Mais l'état du droit soulève des interrogations déjà mises en exergue par le comité présidé par Édouard Balladur : « il est apparu au comité que le système actuel des parrainages

7. En vertu de l'article 3-I, alinéa 2 de la loi du 6 novembre 1962 modifiée par la loi organique du 18 juin 1976. La disposition initiale ne prévoyait qu'un nombre minimum de cent présentations émanant de dix départements.

8. JO du 23 juillet 2000.

avait vécu⁹». Il est indéniable que le passage de cent signatures à cinq cents opéré par la loi organique n° 76-528 du 18 juin 1976 a inauguré l'ère des « campagnes de démarchage, dont le moins que l'on puisse dire est qu'elles ternissent l'image de la démocratie¹⁰ ». La question du filtrage des candidats est particulièrement délicate au sein d'une République qui se veut tout autant démocrate qu'efficace. Bon nombre de commentateurs ont fait du lien entre le nombre élevé de candidats en 2002 et la présence de l'extrême droite au second tour une évidence. Forte de cet argument, la question du filtrage paraît être une sorte de nécessité démocratique. Une nécessité démocratique ordonnée, disciplinée, s'appuyant sur l'affirmation selon laquelle les différents courants d'opinion seraient représentés à partir d'un certain chiffre. Curieuse argumentation arithmétique qui méprise la singularité de certaines idées que seul, par exemple, un Jean-Pierre Chevènement était susceptible de porter.

40

Bien sûr, la démocratie ne saurait être sans bornes et il n'est pas question que le Conseil constitutionnel, à l'envergure fort étoffée depuis la QPC (ce qui concrètement se traduit par une charge de travail extrêmement lourde), se borne à être la caisse enregistreuse de candidatures nombreuses et fantaisistes. Mais le candidat devrait se prévaloir d'un « droit à être soutenu » et ne pas se rabaisser à démarcher des « parrains » dont le nom fausse d'ailleurs le débat. La marge nous paraît grande entre un maire qui se porte, en son nom, officiellement « parrain » de Marine Le Pen et celui qui, de manière anonyme, la « soutient » par une simple signature, estimant que le jeu démocratique le pousse dans cette démarche. Il est inacceptable que l'opprobre soit jeté sur un élu qui soutient un candidat, dont il combat par ailleurs les idées, au motif que celui-ci est capable de recueillir plus de trois millions de voix. Sauf à considérer que la démocratie n'est pas le meilleur des régimes. Le sénateur Robert del Picchia, auteur d'une proposition de loi organique portant réforme des modalités de présentation des candidats au premier tour de l'élection présidentielle, avait envisagé l'instauration d'une amende en cas de refus de parrainage sans motif valable¹¹. Pour tenter de rendre cette étape du parrainage plus « digne », tout en évitant les proliférations de candidatures qui pourraient nuire au scrutin, le comité Balladur avait envisagé

9. Édouard Balladur (dir.), *Une V^e République plus démocratique*, Fayard-La Documentation française, 2008, p. 56.

10. *Ibid.*, p. 57.

11. Proposition de loi organique portant réforme des modalités de présentation d'un candidat au premier tour de l'élection du président de la République, Sénat, session ordinaire de 2005-2006, n° 472.

deux voies : soit permettre à un collège de cent mille élus de désigner à bulletins secrets un candidat, soit confier aux citoyens cette action de parrainage. Reconnaisant le caractère peu réalisable de cette seconde hypothèse, le comité a finalement proposé que la première soit organisée par une loi organique.

Le Conseil constitutionnel contrôle la validité des présentations, non celle de leur formulation¹². Il est particulièrement vigilant, comme il l'a rappelé dans ses observations sur l'élection de 2007, sur le caractère personnel d'une présentation, rejetant toute présentation collective¹³, de même que sur son caractère unitaire¹⁴. En toute logique, la liste des candidats dressée par la haute instance, une fois publiée (et une fois que le décret de convocation des électeurs l'est également), est susceptible de recours devant elle. En vertu de l'article 8, alinéa 1^{er} du décret précité du 8 mars 2001, « le droit de réclamation contre l'établissement de la liste des candidats est ouvert à toute personne ayant fait l'objet de présentation », dans un délai particulièrement bref. Le Conseil constitutionnel a estimé qu'une seule présentation suffisait à ce que le recours d'une personne soutenue soit jugé recevable¹⁵. Le candidat figurant (de manière aléatoire, le Conseil constitutionnel ayant décidé lors d'une délibération du 24 février 1981 de tirer au sort la présentation des noms) sur la liste peut alors faire campagne. Celle-ci est ouverte à compter du jour de sa publication au *Journal officiel*.

41

LE DROIT DE FAIRE CAMPAGNE

En vertu de l'article 10 du décret du 8 mars 2001, « la campagne en vue de l'élection du président de la République est ouverte le deuxième lundi précédant le premier tour du scrutin. Elle prend fin la veille du scrutin à zéro heure ». La campagne est une compétition. À ce titre, elle suit des règles pour partie animées par une volonté égalitariste. Règles dont les acteurs eux-mêmes admettent la nécessité tout en regrettant leur rigueur. Car faire campagne en France, ce n'est pas s'exprimer n'importe quand, n'importe où, et n'importe comment. L'encadrement textuel des campagnes présidentielles touche essentiellement deux droits, inhérents à celui de faire campagne : le droit d'être soutenu, pour reprendre le mot de

12. Voir par exemple les décisions *Krivine* du 21 janvier 1981, *Gillouard et Malraux* du 31 mars 1981, *Nicolo* du 9 mars 1981 ou *Rennemann* du 19 mars 1981.

13. CC, décision *Bourquin* du 17 mai 1969.

14. CC, décisions *Sidos* du 17 mai 1969 ou *Lafont* du 21 avril 1974.

15. CC, décision *Centre d'études et de recherches expérimentales* du 17 mai 1969.

l'article L. 52-2 du code électoral, et le droit d'être entendu. Deux droits dont l'exercice fait intervenir deux nouveaux acteurs institutionnels, la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (ci-après, CNCCFP) et le Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA). Lutte contre la corruption et traitement égalitaire viennent limiter ces deux droits – objectifs certes impérieux mais qui, dans les faits, sont vécus par les candidats comme une entrave au dynamisme de la campagne. Au cours de cette période, le candidat paraît plus contraint que libre : « Après sa déclaration, le candidat change de statut. Il a accepté de s'exposer au regard de ses concitoyens et de se soumettre aux règles, explicites ou implicites, de la compétition électorale. Désormais, ses obligations l'emportent sur ses prérogatives : il devra s'expliquer, se justifier, réagir [...] »¹⁶.

42

Le droit (limité) d'être financé

Un bon candidat peut-il convaincre sans financement ? Le tableau comparatif des dépenses de campagne lors des dernières élections présidentielles peut, de prime abord, paraître édifiant. Lors des deux dernières élections présidentielles, les vainqueurs étaient ceux dont les dépenses étaient les plus élevées (14 327 022 euros pour Jacques Chirac en 2002, 18 278 829 euros pour Nicolas Sarkozy en 2007). L'analyse ne saurait évidemment être sommaire, mais le pragmatisme pousse à l'évidence du lien entre qualité de la campagne et substance du financement. Les juges de la Cour suprême des États-Unis n'ont eu aucune gêne à affirmer, dans l'arrêt *Citizens United v. Federal Election Commission* rendu le 21 janvier 2010, que, sans argent, le premier amendement était dépourvu d'effectivité. La majorité de la Cour a décidé, en revenant sur les arrêts *Austin Michigan Chamber of Commerce* (totalement) et *McConnell v. FEC*¹⁷ (partiellement), que les entreprises privées pouvaient désormais librement financer les campagnes électorales. La liberté d'expression prime ainsi sur l'objectif de la lutte contre la corruption : « le premier amendement garantit la liberté d'expérimenter et de créer dans l'espace de la pensée et de la parole. Les citoyens doivent être libres d'utiliser de nouvelles formes, de nouveaux forums, pour l'expression de leurs idées. Le discours civique appartient au peuple, et le gouvernement ne saurait prescrire les moyens devant être utilisés pour le mener à bien ».

16. Thierry Vedel, *Comment devient-on président de la République ? La stratégie des candidats*, Robert Laffont, 2007, p. 73.

17. Respectivement 494 US 652 (1990) et 540 US 93 (2003).

Cette nouvelle vision qui prédomine outre-Atlantique est diamétralement opposée à celle qui irrigue notre réglementation relative au financement de la vie politique, qui a clairement « pour fonction de séparer la politique de l'argent dans la conquête et l'exercice du pouvoir¹⁸ ». La question du financement des campagnes électorales repose sur quatre piliers que sont l'aide de l'État, la limitation des dépenses, le plafonnement des dons et le contrôle des comptes. Depuis la loi n° 88-227 du 11 mars 1988, les lois qui se sont succédé ont aménagé lesdits piliers sans les modifier en profondeur.

L'aide de l'État se manifeste essentiellement au travers de la question du remboursement. En vertu de l'article 3 de la loi du 6 novembre 1962, les candidats ont droit à une avance de 153 000 euros versés dès la publication de la liste des candidats, puis à un remboursement qui ne peut excéder 5 % du plafond des dépenses autorisé. Taux de remboursement porté à 50 % pour les candidats qui ont obtenu plus de 5 % de suffrages exprimés lors du premier tour. Le Conseil constitutionnel a jugé qu'un candidat dont le compte de campagne aurait été rejeté ne bénéficiait pas du droit au remboursement forfaitaire et devait donc restituer l'avance faite par l'État¹⁹. Le décret n° 2007-140 du 1^{er} janvier 2007 a fixé le plafond des dépenses à 16,166 millions d'euros pour un candidat présent au premier tour, et à 21,594 millions d'euros pour les deux candidats présents au second tour. Les recettes, qui, à l'inverse des dépenses, ne sont pas globalement plafonnées, sont d'origines diverses : elles peuvent être constituées d'apports personnels, de dons, de prêts, de lettres de change. Même s'il s'agit la plupart du temps de la forme de recette la plus importante, le Conseil constitutionnel a fait part de ses préoccupations quant à l'apport personnel dans ses observations sur l'élection présidentielle de 2002 : « On peut s'interroger sur la pertinence de la notion d'apport personnel du candidat à propos de l'élection présidentielle. En tout état de cause, la réalité de cet apport au compte de campagne peut susciter quelques doutes lorsqu'il est financé par un emprunt contracté auprès du ou des partis politiques qui soutiennent le candidat. » Préoccupation manifestée également à l'égard des prêts ou avances remboursables lors de ses observations sur l'élection présidentielle de 1995, qui a poussé le législateur à interdire ceux accordés par des personnes physiques (LO

43

18. Pierre Mazeaud, *Propositions de réforme de la législation sur le financement des campagnes électorales pour les élections législatives*, La Documentation française, collection des rapports officiels, 2009, p. 5.

19. Conseil constitutionnel, décision du 26 septembre 2002 relative au compte de campagne de M. Bruno Mégret.

n° 2001-100 du 5 février 2001). Quant aux dons, le principe d'interdiction de ceux provenant des personnes morales (privées ou publiques, à l'exception des partis politiques) et celui de la limitation des dons des personnes physiques perdurent malgré leur particulière sévérité.

La liberté du candidat cède devant toute une série d'obligations strictement encadrées et scrupuleusement observées. Son mandataire financier (une obligation de plus...) doit notamment déposer à la CNCCFP (compétente depuis la LO n° 2006-404 du 5 avril 2006) « un compte de campagne retraçant, selon leur origine, l'ensemble des recettes perçues et, selon leur nature, l'ensemble des dépenses engagées ou effectuées en vue de l'élection, hors celles de la campagne officielle, par lui-même ou pour son compte [...] » (art. L. 52-2 du code électoral). Les candidats peuvent exercer un recours contre les décisions de l'autorité administrative indépendante devant le Conseil constitutionnel.

44

C'est donc dans un cadre particulièrement strict que le candidat peut lever des fonds pour financer les réunions, tracts, affiches et bulletins. Recettes qui vont notamment lui permettre de multiplier les tribunes en sillonnant la France. Mais la tribune la plus efficace, celle offerte par les médias, est également encadrée. Depuis 1955, le lieu de la campagne est aussi – et surtout ? – celui de la radio, de la télévision, et aujourd'hui d'Internet. En 1965, le général de Gaulle, particulièrement à l'aise devant un micro ou une caméra, a accepté d'être mis sur un pied d'égalité avec ses concurrents. L'élection présidentielle est la seule pour laquelle est exigée une stricte égalité de traitement.

Le droit (égalitaire) d'être entendu

La propagande ne saurait être sans limites, et nous sommes loin des spots publicitaires américains dénigrant des adversaires. L'arrêt de la Cour suprême cité plus haut accordant la primauté à la liberté d'expression sur la lutte contre la corruption trouve d'ailleurs son origine dans une émission télévisée. La publicité d'un documentaire intitulé *Hillary The Movie* avait été financée par l'association conservatrice Citizens United. La Federal Election Commission, portant plainte contre l'association, a souligné qu'elle ne pouvait puiser directement dans sa trésorerie les moyens de financement d'une publicité à l'encontre d'un candidat, et ce peu avant le déroulement des primaires démocrates.

En France, c'est le Conseil supérieur de l'audiovisuel qui, en vertu de l'article 15 du décret du 8 mars 2001, est compétent pour fixer, après consultation des candidats, la durée du temps d'émission télévisée et radiodiffusée. Elle ne peut être inférieure à quinze minutes par candidat

pour le premier tour et à une heure pour le second. Le CSA distingue la période préliminaire, la période intermédiaire et la campagne officielle. Au cours de la première doit s'appliquer le principe d'équité tant au temps d'antenne qu'au temps de parole; au cours de la deuxième, doit s'appliquer le principe d'équité en ce qui concerne le droit d'antenne et le principe d'égalité en ce qui concerne le temps de parole. Au cours de la troisième s'applique de manière globale le principe d'égalité²⁰. De manière générale, il a rappelé dans une recommandation en date du 4 janvier 2011 que « les éditeurs de services de radio et de télévision respectent le principe de pluralisme [...] pendant les six semaines précédant le jour du scrutin [...] ». Respect du pluralisme qui interdit aux médias d'offrir un traitement privilégié à un candidat. La presse est en revanche libre de traiter les candidats comme elle le souhaite, dans les limites naturelles de l'interdiction de diffusion d'informations mensongères ou tronquées. Nouveau support de campagne de plus en plus privilégié, Internet pose de redoutables problèmes quant à la question du traitement égalitaire des candidats. Pour l'instant, ce sont leurs sites officiels qui peuvent être le plus aisément « contrôlés ». Lors des dernières élections, la commission nationale de contrôle de la campagne a ainsi recommandé aux candidats, dans un communiqué daté du 13 avril 2007, de geler leur activité d'internaute à compter de la clôture de la campagne électorale.

45

Une fois entendus dans des conditions strictement égalitaires, les candidats ont également le droit, et en aucun cas l'obligation, de débattre. Le débat opposant les deux derniers candidats est un moment clef de la démocratie télévisée, un événement tout autant politique que médiatique. La mémoire de la V^e République conserve des phrases célèbres pour leur pertinence (« Vous n'avez pas le monopole du cœur » de Valéry Giscard d'Estaing à François Mitterrand le 10 mai 1974), leur impertinence (« Mais vous avez tout à fait raison, monsieur le Premier ministre » de François Mitterrand à Jacques Chirac le 28 avril 1988) ou leur absence (Jacques Chirac ayant refusé de débattre avec Jean-Marie Le Pen en 2002).

À l'issue du résultat du scrutin, proclamé par le Conseil constitutionnel, que reste-t-il des droits du candidat ? Le dernier, l'arme ultime

20. Recommandation n° 2006-7 du Conseil supérieur de l'audiovisuel du 7 novembre 2006 en vue de l'élection présidentielle de 2007, *JO*, 11 novembre 2006.

qui s'évanouit ensuite avec le statut de candidat : en vertu de l'article 30, alinéa 3 du décret du 8 mars 2001, « tout candidat peut également, dans le même délai de quarante-huit heures, déférer directement au Conseil constitutionnel l'ensemble des opérations électorales ». Il n'est plus question de candidats mais d'un vainqueur et d'un vaincu. Les anciens compétiteurs se séparent ; l'un est président de la République, l'autre, peut-être, le chef de file de l'opposition.

R É S U M É

Être candidat à la présidence de la République induit-il des droits particuliers ? Tant la période précédant la campagne proprement dite que la campagne elle-même révèlent les nombreux obstacles que doit franchir le candidat virtuel devenu candidat officiel. Le filtrage des candidatures, l'encadrement des règles relatives au financement de la campagne et à la propagande constituent plutôt un faisceau d'obligations qui entravent le plein épanouissement d'une candidature. Le talent ne suffit pas, et les candidats à la présidence doivent exercer leurs droits à l'intérieur du cercle dessiné par les autorités normatives françaises : celui qui exclut tout ce qui pourrait nuire aux objectifs de transparence, d'équité et de lutte contre la corruption.