

# L'ARGENT DE L'ÉLECTION PRÉSIDENTIELLE

**P**OUR TENTER DE CONVAINCRE les électeurs les plus sceptiques sur l'existence d'un réel encadrement des rapports entre la politique et l'argent, la classe politique invoque habituellement les mérites de la loi ordinaire du 15 janvier 1990 relative à la limitation des dépenses électorales et à la clarification du financement des activités politiques<sup>1</sup>. Il est indéniable qu'en dépit du libéralisme du juge électoral<sup>2</sup>, la sanction d'un dépassement significatif du plafond des dépenses électorales par l'inéligibilité du candidat pendant un an, quel que soit le point de départ de cette mesure, a constitué un instrument de dissuasion efficace lors des dernières élections cantonales, régionales et législatives ; les comptes de campagne des candidats aux élections législatives de mars 1993 ont également gagné en transparence malgré l'incitation du législateur aux personnes morales d'allouer leurs dons aux partis politiques et non aux candidats, afin de faire échapper ces libéralités à toute identification<sup>3</sup>.

43

En revanche, même si le doute a pu être jeté sur la sincérité des dépenses de campagne déclarées officiellement par les candidats aux élections présidentielles de 1988, dans la mesure où aucun d'entre eux n'avait franchi le seuil psychologique des 100 millions de francs<sup>4</sup>, les règles de financement de ces campagnes ont été accueillies avec une grande discrétion et leur application a été peu controversée. L'intérêt

---

1. G. Drouot, *Act. lég. D.*, 1990, 125 ; G. Aidan et F. Bilbaut-Faillant, *Rev. fr. dr. const.*, 1990, 501 ; Y.-M. Doublet, *Pouvoirs*, n° 56, Paris, PUF, p. 163, et n° 63, p. 40.

2. D. Dauvignac et Y.-M. Doublet, *Rev. fr. dr. const.*, 13, 1993. Y.-M. Doublet et V. Marmorat, *Rev. fr. dr. const.*, 18, 1994.

3. D. Dauvignac et Y.-M. Doublet, *Rev. fr. dr. const.*, 13, 1993, p. 147.

4. Selon les comptes officiels, M. François Mitterrand aurait dépensé 99 842 170 F, M. Jacques Chirac 95 984 005 F, M. Raymond Barre 64 145 185 F, M. Jean-Marie Le Pen 36 506 312 F et M. André Lajoinie 33 345 146 F.

réduit ou le faible empressement du législateur pour légiférer sur cette question se vérifie à travers le nombre limité de ses initiatives dans ce domaine, puisque entre 1978 et 1988, sur onze propositions de loi ayant trait au financement des campagnes électorales, seulement trois contenaient un dispositif relatif à l'élection présidentielle et, lors de la discussion devant le Parlement des deux projets de loi organique de 1988 et 1990, les débats sur ce thème furent peu nourris parce qu'ils s'étaient déplacés sur les dispositions des lois ordinaires.

44 Ces réactions sont d'autant plus paradoxales que cette consultation constitue l'enjeu majeur de la vie politique française et que les masses financières en cause sont sans commune mesure avec celles des autres élections générales. Faut-il en conclure que si la législation en vigueur suscite aussi peu de réactions, c'est parce qu'elle est jugée efficace, ou doit-on, au contraire, déduire de son absence de remise en cause en 1993<sup>1</sup> – à la différence des dispositions des lois ordinaires de 1988 et 1990 – que si la classe politique s'en accommode, c'est qu'elle l'estime finalement peu contraignante ?

La réponse à ces questions peut être fournie en rappelant les règles posées jusqu'ici par le législateur et en prenant la mesure des choix qui s'offrent à lui pour les renforcer.

La réglementation du financement des élections présidentielles, que d'aucuns seraient autorisés à qualifier de timide, est issue de deux lois organiques successives, celles du 11 mars 1988 et du 10 mai 1990, entre lesquelles sont venues s'intercaler les observations du Conseil constitutionnel sur l'application de la première législation aux élections de 1988.

La législation organique de 1988 comportait trois séries de dispositions : elles imposaient aux candidats d'établir un compte de campagne ; elles encadraient leurs ressources et leurs dépenses et elles déterminaient les compétences du Conseil constitutionnel.

Chaque candidat était astreint d'établir un compte de campagne retraçant selon leur origine l'ensemble des recettes perçues et, selon leur

---

1. Un projet de loi organique (n° 519 - 4<sup>e</sup> sess. extra. 1991-1992) visant simplement à transposer l'interdiction des dons des personnes morales aux mandataires des candidats aux élections présidentielles fut déposé devant le Sénat et ne fut pas adopté, le Parlement ayant prévu en définitive, dans le cadre de la campagne des élections législatives, une publicité exhaustive des dons des personnes morales aux candidats à l'exception de ceux des partis ou groupements politiques.

nature, l'ensemble des dépenses effectuées en vue de son élection, par lui-même ou pour son compte, dans les six mois précédant le scrutin.

Transposant les règles applicables au financement des élections législatives, le texte fixait respectivement à 20 000 francs et 50 000 francs le montant des dons manuels consentis par des personnes physiques ou morales, en excluant de ces seuils les dons émanant de partis ou de groupements politiques ; les libéralités supérieures à 2 000 francs devaient être réglées par chèque ; si les dons en espèces ne devaient pas être supérieurs à 20 % des recettes des candidats, le total des dons ne devait pas excéder le plafond des dépenses. Les dons des personnes morales de droit public, des casinos, cercles et maisons de jeux étaient proscrits. S'agissant des dépenses électorales autres que celles des dépenses de propagande prises en charge par l'État, elles étaient limitées à 120 millions et 140 millions de francs pour les premier et second tours, sachant que si 20 % de ces sommes étaient remboursés aux candidats, cette rétrocession était portée à 25 % lorsque le candidat avait obtenu plus de 5 % des suffrages exprimés au premier tour.

45

Les candidats présents au premier tour étaient tenus d'adresser au Conseil constitutionnel leur compte de campagne accompagné de pièces justificatives dans les deux mois suivant le tour de scrutin où l'élection avait été acquise.

Ces textes ont reçu application en 1988. Après examen par le Conseil constitutionnel, les comptes de campagne ont été publiés au *Journal officiel* dix jours après le délai de deux mois suivant le second tour de l'élection présidentielle et les pièces justificatives restituées aux candidats. Le Conseil constitutionnel a alors fait part au gouvernement de ses observations sur l'élection présidentielle, en soulignant que les textes ne lui donnaient pas « compétence pour vérifier la régularité et la sincérité des comptes de campagne ». L'article 58 de la Constitution lui confiant une mission de contrôle de la régularité de l'élection, le Conseil a appelé, cependant, l'attention des pouvoirs publics sur l'imprécision des règles législatives et leurs lacunes. Ces observations furent publiées dans la presse par le secrétariat général du gouvernement<sup>1</sup>. Le Conseil fit notamment ressortir les appréciations divergentes portées par les candidats sur la définition des dépenses de campagne et sur les modalités de prise en considération de l'aide financière de l'État. Il constata qu'en permettant les contributions ou aides matérielles d'un État étranger ou

---

1. *Le Monde*, 28 juillet 1988, et *RDP*, janvier-février 1989, p. 47.

46 d'une personne physique ou morale de nationalité étrangère à un candidat et en exonérant les candidats de l'obligation de présentation de leur compte de campagne par un expert-comptable, la législation était plus contraignante pour les candidats aux élections législatives que pour les candidats aux élections présidentielles. Parmi les mesures suggérées pour rendre le contrôle de l'application de ces règles plus efficace, il attira l'attention du gouvernement et du législateur sur la nécessité d'astreindre les candidats à ouvrir un compte bancaire ou postal retraçant exclusivement les opérations financières liées à la campagne électorale parallèlement à l'établissement du compte de campagne ; il appela de ses vœux l'élaboration d'un modèle type de compte de campagne ; il insista sur l'intérêt à faire certifier ces comptes de campagne par un expert-comptable et à y intégrer les dépenses effectuées au profit du candidat par les partis ou les groupements politiques. Le Conseil concluait ses observations en estimant qu'il était indispensable qu'une réflexion approfondie soit poursuivie par les pouvoirs publics sur les conditions d'application de la loi organique et de la loi ordinaire du 11 mars 1988.

Faisant suite à une loi organique censurée par le Conseil constitutionnel le 11 janvier de la même année pour vice de procédure, la loi organique du 10 mai 1990 a constitué la troisième étape de cette évolution.

Son titre relatif à l'élection du président de la République comprend trois séries de prescriptions : elles ont trait au cautionnement, aux ressources et aux dépenses des candidats et aux comptes de campagne.

Comme dans la loi organique déclarée non conforme à la Constitution par le Conseil constitutionnel, le cautionnement des candidats est supprimé à la fois en raison de son montant désuet (10 000 francs) et de son inutilité, compte tenu des avances consenties aux candidats.

Il faut savoir en effet que tout comme sous le régime de la loi organique antérieure, le législateur accorde aux candidats un remboursement d'une somme de 3 millions de francs à titre d'avance sur le remboursement forfaitaire, cette somme étant appelée à figurer dans le compte de campagne. Par ailleurs, si le montant des dépenses électorales pour le premier tour demeure inchangé, il passe à 160 millions de francs pour le second tour.

La réglementation des comptes de campagne est placée à la fois sous le signe de la continuité et du changement. Cette fidélité avec la loi organique de 1988 se traduit par le maintien de la règle du dépôt du compte au Conseil constitutionnel dans le délai de deux mois à compter de l'élection ; par la confirmation du délai de dix jours imparti au Conseil

pour procéder au contrôle de la régularité des comptes ; par la confirmation de l'absence de versement du remboursement forfaitaire, comme sanction du dépassement du plafond de dépenses électorales et du défaut de dépôt du compte de campagne.

Alors que la loi organique du 11 mars 1988, en ne précisant pas la fonction du Conseil constitutionnel, cantonnait celui-ci dans un simple rôle de transmission des comptes au gouvernement à fin de publication au *Journal officiel*, le Conseil constitutionnel reçoit cependant une partie des compétences dévolues à la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques pour le contentieux du financement des élections européennes, législatives, régionales, cantonales et municipales. C'est ainsi qu'il a la charge de la délivrance des reçus des dons au mandataire du candidat ; il approuve et, après procédure contradictoire, rejette ou réforme les comptes de campagne et transmet le dossier au parquet lorsqu'il a découvert des irrégularités liées à l'absence de recours à un mandataire financier, à la présentation des comptes, à la réglementation des dons et à l'accord du candidat pour l'utilisation de la publicité commerciale, les sanctions pénales prévues par l'article L. 113-1 du Code électoral pouvant être infligées au candidat qui aurait commis ces infractions.

47

Si le rappel du droit existant permet de se convaincre de ses limites, on ne saurait dissimuler les difficultés auxquelles est susceptible de se heurter toute réforme dans ce domaine. Il s'avère en effet que les promoteurs d'un renforcement de cette législation n'ont en réalité le choix qu'entre deux options, l'une que l'on pourrait qualifier de maximaliste et l'autre de réaliste.

Consistant à confier des pouvoirs plus étendus au Conseil constitutionnel, juge de la régularité de l'élection du président de la République en vertu de l'article 58 de la Constitution, la solution maximaliste, qui n'est pas sans fondement, pourrait emprunter une voie jurisprudentielle ou une voie législative.

Trois raisons au moins plaident en faveur de cette extension. La légitimité n'étant pas sujette à hiérarchisation suivant la nature des élections, la différence de traitement entre l'inéligibilité d'un an à compter de l'élection, applicable au député élu responsable d'irrégularités dans le financement de sa campagne ou d'un dépassement significatif du plafond de dépenses électorales et les sanctions de portée restreinte aux-

quelles s'expose tout candidat à la présidence de la République, ne saurait avoir de justification. Il y aurait également quelque paradoxe à vouloir tenir le Conseil constitutionnel dans un rôle plus réduit que celui de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques dans le contrôle du financement des campagnes d'élections d'assemblées administratives, des élections législatives ou européennes, alors que le Conseil constitutionnel s'était employé, par trois fois<sup>1</sup>, à bien tracer les limites du champ d'action de la Commission, en soulignant que sa position, en qualité d'autorité administrative indépendante, ne saurait lier le juge de l'élection. Enfin, on pourrait légitimement considérer que la sanction des règles imposant la maîtrise des dépenses électorales et la transparence de leur financement ne saurait recevoir des applications non seulement variables, mais inversement proportionnelles à la portée de la consultation électorale en cause.

Pour remédier à cette situation, le Conseil constitutionnel pourrait s'engager sur la voie d'une jurisprudence prétorienne ou user des pouvoirs plus étendus que lui conférerait la loi organique.

Il pourrait d'abord soutenir que le délai de dix jours qui lui est imparti pour contrôler les comptes de campagne des candidats a un caractère indicatif et non impératif. Il n'aurait ensuite guère de difficultés à faire valoir que, mise en œuvre pour moraliser le financement de la vie politique et assurer une plus grande égalité des chances entre les candidats, la législation en cause concerne la sincérité et la régularité du scrutin. Dans cette démarche, il pourrait reprendre le raisonnement qu'il avait tenu à l'occasion du premier contentieux lié à l'application de la loi organique de 1988 sur la transparence financière de la vie politique aux élections législatives. Il avait estimé que le fait pour un candidat à une élection législative de réaliser des dépenses d'un montant supérieur à celui figurant dans son compte de campagne et de violer par là même les dispositions du Code électoral lui imposant de retracer dans ce compte toutes ses dépenses, était susceptible de porter atteinte à la liberté de choix des électeurs ou à la sincérité du scrutin<sup>2</sup>. Mais si cette jurisprudence peut être transposée pour le financement de la campagne

1. 89-271 DC, 11 janvier 1990, *Rec.*, p. 21 ; *RA*, 1990, p. 320, M. L. Pavia, *LPA*, 1990, 21 février 1990, p. 20, J.-P. Chaumont ; *RFDC*, 1990, p. 332, A. Roux - 90-273 DC, 4 mai 1990, *Rec.*, p. 55 ; *RDP*, 1990, p. 832, F. Luchaire ; *RFDC*, 1990, p. 495, Th. S. Renoux - 91-1141, 1142, 1143, 1144, 31 juillet 1991, AN Paris, 13<sup>e</sup> circ., *RFDA*, 1991, p. 187, B. Genevois ; *RFDC*, 8, 1991, p. 730, L. Philip, *LPA*, 3 février 1992, B. Maligner, D. 1992, p. 105, Y.-M. Doublet.

2. 89-1129, 11 mai 1989, AN Bouches-du-Rhône, 6<sup>e</sup> circ., *Rec.*, p. 35, *AJDA*, 1989, p. 716, B. Maligner.

électorale présidentielle, elle risque de déboucher sur une impasse, aucune sanction électorale ne pouvant de toute façon être prononcée faute de prescription législative expresse.

Disposant déjà d'un pouvoir de sanction financière et du pouvoir de transmission du dossier au ministère public, le Conseil constitutionnel ne recouvrerait sa fonction de juge électoral qu'il exerce pour le contentieux des élections législatives que si le législateur organique étendait au contentieux du financement de l'élection présidentielle les dispositions de l'article L.O. 128 du Code électoral et adaptait à ce contentieux la règle posée par la seconde phrase de l'article L.O. 136-1 du même code applicable en cas de saisine du Conseil constitutionnel par la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques ou l'article L.O. 186-1 qui joue en cas de saisine directe du Conseil par un électeur. L'article L.O. 128 sanctionne le candidat qui n'a pas déposé son compte de campagne et celui dont le compte de campagne a été rejeté à bon droit, d'une inéligibilité d'un an à compter de l'élection, cette même sanction étant infligée au candidat ayant dépassé sensiblement le plafond de dépenses électorales, selon la jurisprudence du Conseil constitutionnel ; si la disposition précitée de l'article L.O. 136-1 conduit le Conseil, dans l'hypothèse où cette inéligibilité frappe le candidat élu, à déclarer celui-ci démissionnaire d'office et si l'article L.O. 186-1 prolonge les effets de cette inéligibilité par l'annulation de l'élection de l'intéressé, les effets pour celui-ci sont les mêmes ; rattachées à son pouvoir constitutionnel de contrôle de la régularité de l'élection du président de la République, ces modifications seraient suffisantes pour asseoir cet élargissement de compétences du Conseil constitutionnel.

49

Cependant, si l'on juge irréaliste de lui conférer de telles attributions, tant pour des raisons juridiques que pour des raisons politiques, on peut préférer ouvrir au législateur organique des perspectives moins ambitieuses.

Sur le terrain juridique, il y aurait en effet quelque illogisme à vouloir confier au Conseil constitutionnel un pouvoir de sanction électorale après qu'il a proclamé les résultats de l'élection présidentielle ; lorsqu'il remplit cette fonction, après examen des réclamations dont il est saisi, il convient de rappeler qu'il intervient en tant qu'organe juridictionnel et que ses décisions sont revêtues de l'autorité de la chose jugée, en vertu du second alinéa de l'article 62 de la Constitution<sup>1</sup>. Dans

---

1. B. Genevois, « Le Conseil constitutionnel et l'élection présidentielle », *RDP*, janvier-février 1989, p. 43.

ces conditions, si le droit d'appliquer les dispositions de l'article L.O. 128 du Code électoral et de la seconde phrase de l'article L.O. 136-1 ou de l'article L.O. 186-1 du même code lui était reconnu, il est inconcevable qu'il puisse déclarer le candidat proclamé élu, qui aurait financé irrégulièrement sa campagne ou dépassé très substantiellement le plafond des dépenses électorales autorisé, inéligible pendant un an à compter de son élection et démissionnaire d'office. Faut-il surmonter cet obstacle en faisant coïncider la décision du Conseil constitutionnel sur la régularité du financement des campagnes électorales avec la proclamation des résultats ? Outre le fait que le droit comparé n'offre pas de précédent où l'élection du chef de l'État au suffrage universel direct puisse être remise en cause sur ce fondement, qu'il s'agisse de l'Autriche, des États-Unis ou du Portugal, la proclamation des résultats n'interviendrait au mieux, dans cette hypothèse, que deux mois et dix jours après l'élection. Toutefois, pour séduisante qu'elle soit, une telle réforme ne revêtirait qu'une portée réduite si elle ne s'accompagnait pas d'un allongement de la durée du contrôle des comptes de campagne par le Conseil constitutionnel et pourrait se révéler politiquement peu praticable.

L'introduction d'un tel dispositif aurait en effet pour conséquence de renvoyer la proclamation des résultats longtemps après les élections, ce qui peut être difficilement compréhensible par une opinion publique, informée dès le soir même du jour où l'élection est acquise, de l'issue de cette dernière ; qui plus est, nonobstant le fait que l'organisation de nouvelles élections serait nécessaire, cette opinion aurait quelque peine à réaliser que le candidat qu'elle a porté à la magistrature suprême, le cas échéant avec une forte majorité, se voit infliger, en cas d'irrégularités ou de dépassement conséquent du plafond des dépenses électorales, une sanction d'inéligibilité et qu'il soit privé de son mandat par une institution dont la légitimité trente-cinq ans après son installation est encore sujette à de vives controverses.

Le constat de ces difficultés débouche-t-il pour autant sur une impasse ? Tenant compte de ces rapports de force, toute réforme militante en faveur d'un encadrement plus rigoureux du financement des campagnes présidentielles ne peut être que modeste. Si l'on écarte l'idée de sanctions électorales, pour s'en tenir aux seules sanctions pénales et financières en vigueur pour tous les candidats et à supposer même qu'elles reçoivent application, encore faut-il que le Conseil constitu-



tionnel ait les moyens d'exercer un véritable contrôle sur les comptes de campagne des candidats pour déclencher ces sanctions. Or, le délai de dix jours qui lui est assigné ne lui permet pas, comme on l'a vu, d'assumer la charge qui lui incombe. Il conviendrait donc de porter ce délai à deux mois comme le prévoit l'article L. 118-2 du Code électoral pour la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques, lorsque le juge administratif est saisi d'une contestation électorale sur ce fondement.

Même si leur dépassement a été soustrait à toute sanction électorale, une réduction des dépenses électorales dans des proportions égales à celles qui ont été retenues pour les députés dans la loi du 20 janvier 1993 serait également justifiée et aurait le mérite de faciliter le contrôle du Conseil constitutionnel.

51

Si l'on attribue à la législation sur le financement des campagnes électorales la nécessité de concourir à une plus grande transparence et à une réduction significative des dépenses électorales, tout en favorisant l'égalité des chances entre les candidats, on serait tenté de considérer que ces objectifs n'ont pas été atteints pour l'élection présidentielle. Non seulement, en effet, le volume des dépenses de campagne pour cette consultation a été épargné par le vent d'austérité qui a soufflé sur les dépenses des élections législatives en 1993, mais tant les irrégularités de financement qu'un dépassement substantiel du plafond des dépenses électorales échappent à toute sanction électorale.

En se résumant pour l'essentiel à étendre au financement de la campagne les règles relatives à la collecte, à l'encadrement et à la publicité des ressources ainsi qu'à la maîtrise des dépenses, l'entreprise de moralisation de financement de la vie politique à laquelle on assiste depuis 1988 n'a affecté que partiellement l'élection présidentielle. Mais la tâche du législateur organique n'était pas aisée car des contraintes constitutionnelles font obstacle à la dévolution de sanctions électorales au juge de l'élection postérieurement à la proclamation des résultats de celle-ci. A supposer que le Conseil constitutionnel se voie reconnaître le droit de subordonner la proclamation du candidat vainqueur à la constatation de la régularité du financement de son élection dans un délai maximum de quatre mois après celle-ci, le rapport de force entre un président élu au suffrage universel et une institution, quelle qu'elle soit, chargée du contrôle de cette dernière, apparaît bien inégal. Dans ces conditions,

pour radicale qu'elle soit, la solution la plus efficace, qui aurait le double mérite de diminuer spectaculairement les dépenses de campagne électorale et de rendre inutile tout contrôle *a posteriori*, ne consisterait-elle pas, en fait, à revenir au mode d'élection du président de la République antérieur à la réforme constitutionnelle de 1962 ?

#### R É S U M É

---

*Si la législation organique régissant le financement de l'élection présidentielle ne frappe les candidats ayant financé irrégulièrement leur campagne ou ayant enfreint les règles relatives au compte de campagne que par des sanctions financières et pénales, l'absence de sanctions électorales sur le modèle de celles applicables aux députés s'explique tant par des contraintes constitutionnelles que politiques qui peuvent être difficilement remises en cause.*