

L'ÉTAT DU DROIT :
BILAN JURISPRUDENTIEL

ISSU DE LA LOI DU 15 JANVIER 1990, complété pour les élections législatives et présidentielles par la loi organique du 10 mai 1990, le mécanisme de contrôle du financement des campagnes électorales a donné lieu, dès l'année suivante, à une importante décision du Conseil constitutionnel, rendue à l'occasion du contentieux né d'une élection législative partielle (CC, 31 juillet 1991, AN Paris, 13^e circ.). Mais c'est à la suite des élections cantonales et régionales de mars 1992, puis avec le renouvellement de l'Assemblée nationale en mars 1993, que le nouveau dispositif a véritablement connu l'épreuve du feu. Les premières ont permis au juge administratif d'élaborer sa propre jurisprudence. Les secondes ont donné au Conseil constitutionnel l'occasion de compléter la sienne.

83

Comme l'avait d'emblée pronostiqué un commentateur¹, le Conseil constitutionnel et le Conseil d'État ont eu à faire face à un contentieux « numériquement abondant, juridiquement difficile, et politiquement sensible ». L'abondance de ce contentieux a permis à chacune des deux hautes juridictions d'aborder les différents aspects de cette nouvelle législation et d'en préciser les contours et la portée. L'analyse de leurs décisions² montre qu'elles l'ont fait de manière largement convergente, avec le souci de donner leur plein effet aux trois éléments du dispositif que constituent la réglementation des recettes, la limitation des dépenses et le mécanisme de contrôle lui-même.

1. Bruno Genevois, « Le juge de l'élection et le contrôle des comptes de campagne, à propos de la décision du Conseil constitutionnel du 31 juillet 1991 », *RFDA*, 1991, p. 887.

2. Voir notamment, pour un panorama de la jurisprudence du Conseil d'État, les « Chroniques » parues dans les numéros de l'*AJDA* de février 1993, sous la signature de Ch. Maugué et de R. Schwartz, et, de mars 1994, sous celle de Ch. Maugué et de L. Touvet.

LA RÉGLEMENTATION DES RECETTES

La possibilité de recueillir des fonds a été strictement encadrée par le législateur, qu'il s'agisse de l'origine des dons, de leur montant ou des conditions dans lesquelles ils doivent être recueillis.

L'origine des dons

84 L'interdiction des dons émanant des personnes publiques n'a guère été invoquée devant le juge électoral. Mais le Conseil d'État a précisé la portée des dispositions, relatives aux autres personnes morales, fixant à 500 000 francs le plafond des dons qu'elles peuvent accorder. Saisi d'un recours contre une circulaire commentant cette disposition, il en a donné l'interprétation la plus restrictive, en estimant que ce plafonnement pèse sur les donateurs et non sur les bénéficiaires. Ce montant constitue donc la limite supérieure de ce qu'une même personne morale peut verser à l'occasion d'une consultation électorale se déroulant à la même date et relative à un même type de mandat électif (CE, 26 février 1993, Rassemblement pour la République).

Les conditions de versement

Pour des raisons qui s'expliquent aisément, la possibilité de verser des *dons en espèces* a été strictement encadrée : le montant en est plafonné à 1 000 francs par le même article L. 52-8. Tout dépassement entraîne le rejet du compte, quel que soit son montant, et quelle que soit la modicité des dons en cause (CC, 4 novembre 1993, Félicité ; CC, 14 décembre 1993, Beauverger).

Mais si le contentieux relatif aux dons en espèces n'a guère été abondant, plus fréquents ont été les litiges concernant les autres modalités de versement fixées par le législateur ainsi que la date de ces versements.

Au nombre de ces modalités figure l'obligation, édictée par l'article L. 52-4 du Code électoral, de ne recueillir de dons que par l'intermédiaire d'un *mandataire financier* ou d'une *association de financement*. L'exigence ainsi posée a été interprétée de manière particulièrement stricte par le juge électoral, qu'il soit administratif ou constitutionnel : pour l'un comme pour l'autre, cette obligation présente un caractère substantiel. Sa méconnaissance entraîne par suite le rejet du compte, dès lors que des dons ont été recueillis sans passer par le mandataire ou l'association de financement (CE, 23 octobre 1992, Panizzoli ; CC, 4 novembre 1993, Dieuleveut).

Ce mandataire est en outre tenu, en vertu de l'article L. 52-6, d'ouvrir un compte bancaire ou postal unique, sous peine de rejet du compte de campagne du candidat (CE, 18 décembre 1992, CCFP c/Séné).

Le juge de l'élection veille tout aussi scrupuleusement au respect des dispositions de l'article L. 52-5 limitant la durée de l'association de financement à la période d'un an précédant le scrutin. Aussi, l'utilisation de la même structure lors de plusieurs scrutins successifs entraîne-t-elle le rejet du compte (CC, 16 novembre 1993, AN Alpes-de-Haute-Provence, 1^{re} circ.).

La jurisprudence a, en revanche, témoigné d'une plus grande souplesse à propos de la *date à laquelle les fonds doivent être recueillis*. Deux hypothèses doivent à cet égard être distinguées.

Pour les financements provenant de personnes physiques ou morales autres que les partis politiques, il est admis que les candidats puissent bénéficier de versements postérieurs à la date du scrutin, à la condition, toutefois, qu'ils aient fait l'objet d'engagements souscrits antérieurement à cette date. Ce tempérament a été apporté par le Conseil constitutionnel dès sa première décision rendue pour l'application du nouveau mécanisme (CC, 31 juillet 1991, AN Paris, 13^e circ.). La solution a ensuite été confirmée (CC, 4 novembre 1993, Gouin), tandis que le Conseil d'État adoptait la même jurisprudence pour le contentieux des élections régionales (CE, 18 décembre 1992, CCFP c/Schwarzenberg).

L'existence d'engagements antérieurs au scrutin n'a en revanche pas été exigée dans le cas de financements provenant des formations politiques soutenant les candidats, compte tenu de la distinction opérée par le législateur lui-même : la loi a entendu limiter les dons provenant de particuliers ou d'entreprises, mais non le financement par les partis politiques ou l'apport personnel des candidats. Le Conseil d'État en a déduit que ces formations peuvent fournir des financements complémentaires après le scrutin, afin notamment de combler un déficit, sans que le candidat ait à justifier d'engagements souscrits antérieurement. Les versements correspondants doivent cependant intervenir au plus tard lors du dépôt du compte de campagne (CE, 18 décembre 1992, CCFP c/Captant et plusieurs autres décisions du même jour).

LA LIMITATION DES DÉPENSES

La maîtrise des dépenses est assurément l'un des objectifs essentiels que le législateur a eu en vue. Encore faut-il parvenir à les cerner, ce qui a placé les juridictions face à deux types de difficultés, d'inégale ampleur : celle de la définition des dépenses électorales ; celle de leur évaluation.

La notion de dépenses électorales

86 Les dispositions de l'article L. 52-12 relatives aux dépenses à prendre en compte au titre du mécanisme de plafonnement et de contrôle sont probablement celles qui ont donné lieu aux appréciations les plus délicates. Sans doute le législateur a-t-il fourni des indications non négligeables : les dépenses visées par cet article sont, d'une part celles qui ont été exposées directement au profit du candidat et avec l'accord, même tacite, de celui-ci, et d'autre part les avantages directs ou indirects, ainsi que les prestations de service et dons en nature dont le candidat a pu bénéficier. Mais il revenait au juge de compléter cette définition. Les nombreux griefs qui ont été invoqués en ce domaine ont permis à chacune des deux hautes juridictions d'apporter sa pierre à l'édifice, en passant au crible les différents moyens employés lors des campagnes électorales, qu'ils relèvent des méthodes traditionnelles ou des techniques plus modernes.

Au titre de la tradition, ont naturellement été rangés parmi les frais de campagne à prendre en compte les avantages dont un candidat a pu bénéficier sous forme de prêt d'un local et de matériel de sonorisation (CC, 24 novembre 1993, AN Paris, 19^e circ.).

Le juge électoral s'est également trouvé confronté à la notion d'avantages indirects à propos de la *mise à disposition gratuite de salles de réunion par les communes*. Soucieux de ne pas décourager ce mode traditionnel de propagande et de ne pas se laisser entraîner dans de délicates questions d'évaluation de ce type de prestation, le Conseil d'État a estimé que l'avantage correspondant n'avait pas à figurer dans le compte de campagne, dès lors que les autres candidats avaient pu bénéficier de facilités analogues (CE, 18 décembre 1992, Sulzer). La même solution a été adoptée par le Conseil constitutionnel (CC, 21 octobre 1993, AN Aude, 2^e circ.).

A partir de préoccupations semblables, et afin de ne pas défavoriser les personnes candidates dans des circonscriptions d'outre-mer, le Conseil constitutionnel a décidé que les dépenses assumées pour le

déplacement de responsables politiques venus soutenir le candidat n'ont pas à être prises en compte (CC, 1^{er} décembre 1993, AN la Réunion, 4^e circ.).

C'est du même pragmatisme que relève l'attitude adoptée par les juges constitutionnel et administratif face à l'accroissement et à la diversification des actions de communication. On relève cependant des nuances selon les différents modes de communication, écrite ou audiovisuelle, utilisés par les candidats. La communication écrite peut notamment prendre la forme classique de publications de presse. Elle peut aussi se traduire par la diffusion d'ouvrages politiques publiés par les candidats. Saisi de griefs tendant à inclure le coût de telles actions dans les dépenses électorales, le juge est naturellement conduit à opérer une distinction entre ce qui relève de la liberté de création et d'expression, et ce qui se rattache plus particulièrement à la campagne électorale.

C'est une démarche de ce type qui permet d'imputer à la campagne certaines dépenses d'édition de *journaux électoraux*. A cette fin, la jurisprudence prend en compte des critères tirés notamment du caractère habituel ou occasionnel de la publication en cause, ainsi que le nombre de pages consacrées au candidat (CC, 16 novembre 1993, AN Rhône, 3^e circ. ; CC, 16 novembre 1993, AN Paris, 15^e circ.).

La même distinction se retrouve s'agissant des *opérations de promotion ou d'animation* menées, par voie écrite mais aussi par affichage, *par une collectivité dont le candidat est l'élu*, et notamment par les communes. De telles dépenses n'ont pas à être réintégrées s'il apparaît qu'elles ont été engagées comme à l'accoutumée par la collectivité locale (CC, 21 octobre 1993, AN Seine-Saint-Denis, 6^e circ. ; CC, 17 décembre 1993, AN Val-de-Marne, 7^e circ.). Mais la solution inverse prévaut lorsque l'information municipale cède le pas à la propagande politique en faveur du candidat. Le juge de l'élection peut alors être conduit à un partage subtil débouchant sur la réintégration du coût de certaines pages (CC, 9 décembre 1993, AN Loir-et-Cher, 1^{re} circ. ; CC, 17 décembre 1993, AN Val-de-Marne, 7^e circ.).

C'est au regard de considérations analogues que le Conseil constitutionnel a tranché la question, moins fréquemment rencontrée, des dépenses de *promotion d'un ouvrage* rédigé par un candidat. Cherchant là encore à faire le départ entre ce qui relève de la liberté de création et ce qui se rattache plus particulièrement à l'élection, il a rangé dans cette dernière catégorie les dépenses d'affichage dans la ville où l'auteur est candidat, dès lors qu'elles excèdent ce qui est habituellement pratiqué pour assurer la diffusion de ce type d'ouvrage, mais non les insertions

publicitaires dans des journaux nationaux (CC, 21 octobre 1993, AN Paris, 18^e circ.). Il a également pris en compte les dépenses assumées par une association de soutien qui a acquis de nombreux exemplaires de l'ouvrage du candidat en vue d'en assurer la promotion (CC, 16 décembre 1993, AN Alpes-Maritimes, 2^e circ.).

Si la liberté est également la règle en matière de *communication audiovisuelle*, celle-ci est expressément soumise par la loi, à la différence de l'écrit, à une exigence de pluralisme. D'où une vigilance accrue du juge en ce domaine : est par exemple assimilée à une dépense faite au profit d'un candidat l'avantage résultant de la mise à disposition des ondes d'une radio locale dont l'intéressé était en outre le dirigeant (CE, 7 mai 1993, Lallemand, élections régionales de la Réunion).

88 Mais c'est sans doute en matière de *dépenses de sondages* que l'apport de la jurisprudence a été le plus décisif. Dès sa décision déjà citée du 31 juillet 1991, le Conseil constitutionnel avait précisé à ce propos que « constitue une dépense électorale tout sondage commandé par un candidat ou avec son accord, même tacite, par les personnes physiques ou morales, les groupements ou partis qui lui apportent un soutien, et servant à l'orientation de sa campagne électorale dans la circonscription ». Cette jurisprudence a été appliquée à de nombreuses reprises, lors du contentieux qui a suivi les élections législatives de 1993, avec des nuances qui ont conduit parfois le juge de l'élection à se séparer de l'analyse faite par la Commission des comptes de campagne. Au-delà de ces nuances, de prime abord déroutantes, les décisions rendues en ce domaine témoignent d'une grande cohérence, reposant sur une distinction essentielle entre les sondages qui concourent à la propagande du candidat et les autres. Le cas échéant, le juge opère un partage entre les différentes questions d'un même sondage. Il a ainsi été jugé qu'un sondage commandé par un parti, en vue de mesurer la notoriété des candidats potentiels, et dont les résultats n'ont pas fait l'objet d'une exploitation à des fins de propagande électorale, n'avait pas à être pris en compte (CC, 24 novembre 1993, AN Finistère, 2^e circ. ; CC, 2 décembre 1993, AN Bouches-du-Rhône, 10^e circ.). Lorsque la moitié seulement des questions d'un sondage, portant sur la popularité d'un candidat en tant que ministre, fait l'objet d'une exploitation au cours de la campagne, le coût de réalisation de ce sondage n'est réintégré que dans cette mesure dans le total des dépenses (CC, 9 décembre 1993, AN Loir-et-Cher, 1^{re} circ.). Parmi les sondages dont les résultats ne font pas l'objet d'une exploitation publique au cours de la campagne, sont néanmoins regardées comme dépenses électorales celles afférentes

à des questions ayant servi à l'orientation de la campagne du candidat (CC, 24 novembre 1993, AN Paris, 19^e circ.).

L'évaluation des dépenses

Les dépenses sont normalement évaluées en fonction de leur coût effectif. Cette évaluation peut cependant soulever des difficultés pratiques, dans trois types d'hypothèses :

La première est celle de l'évaluation d'un *avantage en nature* qui n'avait pas été facturé au candidat. Conformément aux dispositions de l'article L. 52-17 du Code électoral, les dépenses correspondantes sont évaluées par référence aux prix habituellement pratiqués pour le type de prestation en cause. C'est ce qu'a fait la Commission, suivie par le Conseil d'État, pour des émissions de radio (CE, 7 mai 1993, Lallemand). La même référence a été utilisée par le Conseil constitutionnel s'agissant de dépenses engagées pour la tenue de réunions électorales (CC, 4 novembre 1993, AN Ariège, 2^e circ.).

89

Le deuxième type de difficulté consiste à déterminer le *coût réel d'une prestation* obtenue par un candidat à un prix avantageux. Le juge de l'élection peut ainsi être amené à rechercher un prix de marché, afin de réintégrer la différence dans le compte de campagne (CC, 17 décembre 1993, AN Val-de-Marne, 7^e circ.). Mais cette recherche peut parfois s'avérer difficile, en l'absence de véritable marché (cf., à propos de l'affichage réalisé sur les Champs-Élysées en faveur d'un ouvrage : CC, 21 octobre 1993, AN Paris, 18^e circ.).

La troisième hypothèse, relative à la prise en compte des *rémunérations*, a conduit le juge à élaborer des règles particulières, dans le silence du texte. Ainsi la rémunération versée à une personne chargée d'assurer une permanence téléphonique quotidienne doit être évaluée, dans la mesure où un lien de subordination existe, en y incluant les charges sociale⁸⁸ 88s correspondantes (CC, 16 décembre 1993, AN Bouches-du-Rhône, 16^e circ.). Mais il résulte de la même décision que de telles charges n'ont pas à être ajoutées à la rémunération d'un montant peu élevé versée à des colleurs d'affiches occasionnels.

L'EFFECTIVITÉ DU CONTRÔLE

L'efficacité du mécanisme mis en place par le législateur repose essentiellement sur deux éléments : l'obligation, pour tout candidat, d'établir un compte de campagne et la sévérité des sanctions susceptibles d'être prononcées.

L'obligation d'établir un compte de campagne

La jurisprudence a tiré toutes les conséquences du formalisme voulu par le législateur en se montrant sévère sur le respect des différentes obligations mises à la charge des candidats, s'agissant aussi bien du délai de dépôt du compte, de sa forme, que des éléments à fournir.

L'article L. 52-12 du Code électoral a imparté aux candidats un *délai de deux mois pour déposer leur compte* à la préfecture. Aux yeux du juge, ce délai présente un caractère impératif (CC, 7 juillet 1993, Souillot ; CC, 22 septembre 1993, Charasson). Un candidat ne peut donc être relevé de la forclusion encourue en se prévalant de l'état de santé du mandataire (CE, 16 décembre 1992, Somazzi) ou des difficultés rencontrées pour obtenir une facture (CE, 20 octobre 1993, Sorgniard).

Tout aussi substantielle est l'exigence tenant à la *présentation du compte par un membre de l'ordre des experts-comptables et des comptables agréés* (CE, 4 décembre 1992, Géronimi et autres ; CC, 30 septembre 1993, Rault). Et la jurisprudence n'admet pas que cette lacune puisse être comblée devant le juge (CE, 16 décembre 1992, Gaillard).

Lorsque ces conditions de délai et de forme ont été respectées, les juridictions s'attachent en outre à vérifier, après la Commission, que le *contenu du compte* est suffisamment précis et exhaustif.

Sans doute n'a-t-il pas à retracer les sommes qui ne peuvent être regardées comme des dépenses électorales, soit parce qu'il s'agit de dépenses assumées par l'État (cas du remboursement prévu au titre de la campagne officielle par l'article R. 39 du Code électoral : CC, 16 novembre 1993, AN Paris, 15^e circ.), soit parce que la dépense correspond à l'établissement du compte, mais non à l'élection elle-même (cas des honoraires de l'expert-comptable : CC, 24 novembre 1993, Froment-Meurice).

Mais le Conseil d'État et le Conseil constitutionnel veillent à ce que le compte soit conforme aux exigences de l'article L. 52-12 qui prescrit d'y relater, selon leur origine, l'ensemble des recettes perçues et, selon leur nature, l'ensemble des dépenses engagées ou effectuées en vue de l'élection. Quelle que soit sa forme ou son intitulé, un document qui ne fait état d'aucune recette ni d'aucune dépense ne peut donc être considéré comme un compte tel qu'exigé par l'article L. 52-12 du Code électoral (CE, 4 décembre 1992, CCFP c/Biaggi ; CC, 4 novembre 1993, Dehert Lesaint). Il en va de même pour un document qui ne serait accompagné d'aucune pièce justificative (CC, 4 novembre 1993,

Le Denmat). Est également rejeté le compte qui, ne faisant apparaître aucune recette, ne permet pas de déterminer la manière dont le candidat a couvert les dépenses de sa campagne (CC, 1^{er} décembre 1993, Manca). Le même raisonnement a débouché sur le rejet d'un compte en déficit (CC, 4 novembre 1993, Triffaut). Lorsque le compte déposé comporte un minimum d'éléments justificatifs, il est toutefois admis que des pièces complémentaires soient apportées devant le juge (CC, 31 juillet 1991, précité ; CE, 16 décembre 1992, Borloo).

La sévérité des sanctions

La sévérité des sanctions est assurée par un mécanisme à double détente, reposant sur une *répartition des tâches* entre la Commission nationale des comptes de campagne et le juge électoral.

La première doit saisir le second chaque fois qu'elle constate que l'une des trois hypothèses prévues par le législateur se trouve réalisée : absence de dépôt du compte de campagne, irrégularité de ce compte, dépassement du plafond des dépenses. Le juge est, quant à lui, chargé de prononcer l'inéligibilité du candidat qui a méconnu les dispositions relatives au financement des campagnes, et, le cas échéant, d'annuler l'élection de ce candidat. 91

Cette répartition des tâches a été mise en évidence par le Conseil constitutionnel dès sa décision précitée du 31 juillet 1991, qui souligne le caractère d'autorité administrative de la Commission, dont les décisions ne lient pas le juge de l'élection. La primauté du juge a été réaffirmée à l'occasion du contentieux des élections de 1993 (par exemple : CC, 18 octobre 1993, AN Paris, 18^e circ.).

L'apport de la jurisprudence s'est en outre traduit par les précisions que les deux hautes juridictions ont apportées quant aux conditions de l'inéligibilité et à sa portée. Le mécanisme voulu par le Parlement n'implique pas dans tous les cas l'automatisme de la sanction. Le juge se voit en réalité reconnaître par la loi des pouvoirs différents, selon qu'il est saisi à raison des deux premières ou de la troisième des hypothèses envisagées par le législateur.

En cas d'*absence de dépôt* du compte de campagne, ou d'*irrégularité* de ce compte, le juge est *tenu de prononcer l'inéligibilité*. Il dispose en revanche d'une marge d'*appréciation* lorsque est en cause un *dépassement du plafond* des dépenses. Les deux hautes juridictions ont fait à cet égard la même lecture de textes distincts, mais rédigés en termes analogues : le juge administratif de l'élection, saisi dans ce troisième cas, « peut également déclarer inéligible » le candidat, selon l'article L. 118-3

du Code électoral, tandis qu'en vertu de l'article L.O. 128 celui qui aspirait à devenir député « peut également être déclaré inéligible » en pareille hypothèse. Exposé de façon particulièrement explicite par le Conseil constitutionnel dans les motifs de la décision du 31 juillet 1991, ce raisonnement a été adopté par le Conseil d'État pour les élections relevant de sa compétence (CE, 18 décembre 1992, CCFP c/Schwarzenberg, pour le cas de rejet du compte ; CE, 18 décembre 1992, CCFP c/Chow Chine, pour un retard dans le dépôt du compte ; CE, 7 janvier 1994, Hoarau, pour un dépassement non sanctionné).

Le pouvoir d'appréciation exercé par le juge en cas de dépassement du plafond s'exerce en fonction de critères qui peuvent être rangés en deux catégories.

92 Comme on pouvait s'y attendre¹, le prononcé de l'inéligibilité dépend pour l'essentiel de l'ampleur du dépassement. C'est ce que confirme la motivation de deux décisions ayant fait preuve de mansuétude en présence de dépassements d'un faible montant (CC, 25 novembre 1993, Froment-Meurice ; CE, 7 janvier 1994, Hoarau).

Pour autant, le juge de l'élection ne s'interdit pas de retenir d'autres considérations, tirées de l'aspect répressif de ce dispositif, et consistant à tenir compte, le cas échéant, de l'élément intentionnel. Significative de cet état d'esprit est la motivation de la décision du 31 juillet 1991, rendue dans une affaire où le dépassement du plafond était important, et où l'absolution que le Conseil constitutionnel accorde au candidat est justifiée par l'ignorance dans laquelle celui-ci pouvait se trouver de l'interprétation de la nouvelle loi, s'agissant des dépenses de sondages.

Ce précédent, l'emploi de l'adverbe « notamment » dans le motif d'une décision retenant le faible pourcentage de dépassement (CE, Hoarau, précité), ou encore le soin mis par les juridictions à justifier leurs décisions en la matière par les « circonstances de l'affaire », montrent bien qu'il ne saurait y avoir corrélation automatique entre faiblesse du dépassement et absolution du candidat. En pareille hypothèse, on ne peut exclure que des éléments tels que la mauvaise foi du candidat débouchent malgré tout sur une inéligibilité.

Les solutions divergent en revanche s'agissant de la portée de la sanction. Sans doute, l'inéligibilité est-elle dans tous les cas limitée au mandat en cause. L'article L.O. 128 appliqué par le juge constitution-

1. Voir, à cet égard, l'interprétation proposée par Y.-M. Doublet dans « La législation française sur le financement de la vie politique », *Pouvoirs*, n° 56 Paris, PUF, p. 170.

nel est inséré dans un chapitre qui ne concerne que l'élection des députés. Et le Conseil d'État a estimé, dans le silence des dispositions qu'il lui revient de mettre en œuvre, que la sanction devait être limitée au type d'élection à l'occasion de laquelle l'infraction a été commise (CE, 23 octobre 1992, Panizzoli). Mais les différences de rédaction des textes ont conduit à des solutions opposées quant au point de départ du délai d'inéligibilité : date de l'élection pour les élections parlementaires en application de l'article L.O. 128 du Code électoral ; date de la décision définitive du juge de l'élection pour celles qui relèvent du juge administratif (décision Panizzoli, précitée).

La jurisprudence administrative a eu enfin à préciser la portée de l'inéligibilité dans le cas particulier du scrutin de liste : la sanction ne frappe que le candidat tête de liste, responsable du dépôt du compte de campagne en vertu de la loi, et le juge proclame élu à sa place le suivant de liste (CE, 18 décembre 1992, Schwarzenberg, pour l'élection des membres des conseils régionaux ; CE, 4 décembre 1992, Géronimi, pour ceux de l'assemblée de Corse).

93

En définitive, les *enseignements* qui peuvent être tirés de ce bilan se situent sur un triple plan :

L'analyse de la jurisprudence met en premier lieu en lumière la *mutation* qu'a connue la fonction juridictionnelle en matière électorale. Auparavant habitué à contrôler la sincérité du scrutin plutôt qu'à sanctionner des infractions en tant que telles, le juge de l'élection a vu son rôle se modifier par l'effet de la loi. Juge constitutionnel et juge administratif ont ainsi été conduits à sanctionner des irrégularités, sans se préoccuper de leur incidence sur le résultat de l'élection.

En deuxième lieu, Conseil constitutionnel et Conseil d'État se sont rejoints dans une volonté commune d'assurer une *application effective* des dispositions voulues par le législateur. Cette volonté a parfois débouché sur des solutions brutales, consistant à sanctionner lourdement des erreurs vénielles, et mettant ainsi en évidence l'une des imperfections du dispositif. Il peut en effet sembler paradoxal que les candidats qui ont, de bonne foi, dépassé le délai de dépôt du compte de campagne ou omis de le faire certifier par un expert-comptable soient systématiquement rendus inéligibles, alors que celui qui dépasse le plafond de dépenses fixé par la loi peut y échapper.

En troisième lieu, et enfin, il est permis de se demander si le méca-

nisme ainsi mis en place est parfaitement adapté au but poursuivi. Indépendamment de l'alourdissement sensible du contentieux émanant d'électeurs ou de candidats battus, juge administratif et juge constitutionnel ont reçu de très nombreuses saisines émanant de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques, et concernant le cas de petits candidats auxquels des erreurs souvent vénielles étaient reprochées¹. On peut douter que de telles situations requièrent nécessairement l'intervention de juridictions suprêmes, qui n'ont pas été conçues, s'agissant surtout du Conseil constitutionnel, pour traiter des contentieux de masse.

94 Sans remettre en cause un mécanisme qui a globalement fait ses preuves, ne pourrait-on envisager de le recentrer sur l'essentiel ? La procédure lourde de saisine du juge par la Commission pourrait ainsi être limitée au cas des candidats élus, et de ceux qui ont pris part à un scrutin dont le résultat est contesté. Pour le surplus, la Commission se verrait reconnaître un véritable pouvoir de décision à l'égard des autres candidats, à charge pour eux de contester éventuellement la sanction devant le juge de l'élection.

1. La répartition des compétences entre tribunaux administratifs (élections cantonales et municipales) et Conseil d'État (appel en cette matière et compétence de premier ressort pour les scrutins régionaux) ne permet pas de disposer de statistiques précises sur le contentieux issu de la loi du 15 janvier 1990. Quant au Conseil constitutionnel, il a reçu, en 1993, 648 saisines émanant de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques, à quoi s'ajoute une part importante des 225 requêtes qu'il a enregistrées, contre 99 requêtes seulement après le renouvellement de 1988 (cf. J.-P. Camby, « À quoi sert l'article L.O. 186-1 du Code électoral ? », *Les Petites Affiches*, 1994, n° 47, p. 19).

R É S U M É

La législation sur le financement des campagnes électorales a entraîné un accroissement sensible du contentieux porté devant le juge électoral, qu'il soit constitutionnel ou administratif. Conseil constitutionnel et Conseil d'État ont ainsi pu préciser de nombreux points laissés dans l'ombre par la loi, qu'il s'agisse de la réglementation des recettes, des dépenses concernées par le plafonnement, ou des mécanismes de contrôle. La convergence de leurs jurisprudences traduit une volonté commune d'assurer une application effective de la volonté du législateur, tout en mettant en évidence certaines imperfections du dispositif.