

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL  
ET LES COMPTES DE CAMPAGNE  
DES CANDIDATS À L'ÉLECTION PRÉSIDENTIELLE  
DES 23 AVRIL ET 7 MAI 1995

Si le contentieux des comptes de campagne des candidats à l'élection présidentielle des 23 avril et 7 mai 1995 s'est déroulé en trois temps, leur publication dans les trois mois après l'élection ayant précédé les décisions du Conseil constitutionnel et ses observations, les deux premières étapes se sont plus apparentées à ces décors en trompe-l'œil du baroque italien qu'à une succession de tableaux d'un égal intérêt.

D'abord, le Conseil constitutionnel n'a pu que s'incliner devant la volonté du législateur de disjoindre la publicité des comptes de campagne (*JO*, 19 juillet 1995, p. 10710) de leur contrôle juridictionnel (*JO*, 12 octobre 1995, p. 14840), au risque que l'attention de l'opinion publique ne soit abusée par la publication de données brutes et erronées plus de deux mois après l'élection. Ensuite, compte tenu de la nature de l'exercice et faute de sanctions électorales pour les candidats, le contrôle auquel s'est livré le Conseil constitutionnel n'a pu que revêtir une portée limitée (cf. notre chronique : « La législation de 1995 sur le financement de la vie politique », *RFDC*, 22, 1995, p. 428). Il a fallu donc attendre le troisième acte avec les observations du Conseil constitutionnel sur

l'élection présidentielle publiées pour la première fois au *Journal officiel* (*JO*, 15 décembre 1995, p. 18248), pour disposer d'une vue d'ensemble de ces comptes de campagne et tenter d'apprécier les lacunes et les effets pervers d'une législation, qui porte les stigmates d'une élaboration hâtive.

207

Le raisonnement qu'il a suivi, ses interrogations, les questions qu'il n'a pas tranchées, analysées sous l'angle des dépenses, des recettes électorales, et de l'étendue de son contrôle, illustrent, plus que pour toute autre campagne électorale, les limites de la législation applicable.

I. LES PROBLÈMES RENCONTRÉS  
PAR LE CONSEIL  
CONSTITUTIONNEL

Les problèmes rencontrés par le Conseil constitutionnel pour examiner les dépenses électorales contenues dans les neuf comptes de campagne des candidats ont été de difficulté inégale.

A. Des estimations insuffisantes, des omissions constituent des cas classiques de ce type de contentieux, mais la tâche

du Conseil constitutionnel a été rendue en l'espèce plus difficile pour procéder à des relèvements de dépenses ou à des réformations de comptes dans la mesure où il n'est pas saisi de recours d'électeurs comme pour le contentieux des élections législatives (art. L.O. 180 du Code électoral).

Ne pouvant de ce fait s'appuyer sur les moyens invoqués par des requérants, il est contraint de débusquer lui-même les dépenses sous-évaluées ou dissimulées, quitte toutefois à examiner des faits qui lui sont signalés par des électeurs. Cette démarche l'a ainsi conduit à intégrer dans les dépenses électorales de M. Jacques Chirac les loyers des permanences du RPR (650 000 F), leurs frais de fonctionnement (246 000 F), ainsi que le coût d'autres locaux (304 630 F). Il en est allé de même pour la mise à la disposition de M. Robert Hue des locaux du siège national du PCF et de ses organisations locales (1 million de F). Ont été également inclus dans les comptes de campagne : les dépenses omises de promotion des réunions électorales (384 000 F pour M. Édouard Balladur), les frais de location de salles pour la campagne électorale, lorsque ceux-ci ont été oubliés ou lorsque ces salles ont été mises à disposition des candidats (266 381 F pour M. Jacques Chirac ; 474 047 F pour M. Édouard Balladur) ; les prestations annexes à l'utilisation de ces salles, qu'il s'agisse de dépenses de télécommunications exposées lors de réunions publiques (86 334 F pour M. Jacques Chirac), de dépenses de sonorisation, d'éclairage et de projection (559 500 F pour M. Édouard Balladur), de dépenses de déplacement des personnalités ou des orateurs participant à ces réunions publiques en métropole (100 000 F pour M. Jacques Chirac ; 88 000 F pour

M. Édouard Balladur) et en outre-mer (383 000 F pour M. Jacques Chirac ; 30 000 F pour M. Édouard Balladur). La publication d'ouvrages à caractère électoral constituant désormais une obligation incontournable pour les candidats, il n'est pas étonnant que les trois principaux d'entre eux se soient livrés à cet exercice. On sait que le Conseil constitutionnel avait déjà considéré que les moyens engagés en vue d'assurer la diffusion d'un ouvrage écrit par un candidat à une élection législative, dans la mesure où leur mise en œuvre excède par leur nature ou leur ampleur la promotion habituelle d'œuvres de même nature pour promouvoir l'image d'un candidat dans une circonscription, ont le caractère de dépenses effectuées en vue de l'élection pour le compte du candidat au sens de l'article L. 52-12 du Code électoral (93-1325, 21 octobre 1993, AN, Paris, 18<sup>e</sup> circ., *Rec.*, p. 414 ; 93-1213, 16 décembre 1993, AN, Alpes-Maritimes, 2<sup>e</sup> circ., *Rec.*, p. 551). Dans ces conditions, le Conseil constitutionnel a chiffré les dépenses d'édition et de commercialisation de deux tomes de M. Chirac, d'un livre de M. Jospin et d'un ouvrage de M. Balladur à respectivement 500 000 F, 450 000 F et 350 000 F, sans expliciter outre mesure ces estimations.

En n'imputant que le seul coût des publications susceptibles de se rattacher directement à la promotion de M<sup>me</sup> Dominique Voynet et de son programme électoral, le Conseil constitutionnel a par ailleurs été fidèle à la logique suivie depuis le 31 juillet 1991 (91-1141, 1142, 1143, 1144, AN, Paris, 13<sup>e</sup> circ., *Rec.*, p. 114 ; *RFDA*, 1991, p. 187, B. Genevois ; *RFDC*, n<sup>o</sup> 8, 1991, p. 730, L. Philip ; *LPA*, 3 février 1992, B. Maligner ; *D.*, 1992, p. 105, Y.-M. Doublet) pour peser au trébuchet

la part du contenu de journaux électoraux relevant de l'information générale et celle de la propagande électorale.

Une même continuité jurisprudentielle l'a inspiré pour écarter les dépenses d'expertise comptable relatives à l'établissement des comptes de campagne dans la mesure où elles ne sont pas assimilées à des dépenses engagées en vue de l'élection au sens de l'article L. 52-12 du Code électoral (cf. 93-1504, 25 novembre 1993, AN, Val-d'Oise, 7<sup>e</sup> circ., *Rec.*, p. 489).

B. Cependant, non seulement ces sommes sont minimales au regard du plafond des dépenses autorisées, mais elles ne sauraient occulter les difficultés très sérieuses auxquelles a été confronté le Conseil constitutionnel pour inclure dans les comptes de campagne des dépenses prises en charge par des tiers et sans l'autorisation même tacite des candidats. Il n'a d'ailleurs pas manqué de s'en faire l'écho dans ses observations.

Il est un fait que l'adoption dans la loi du 19 janvier 1995, au cours des travaux de la commission mixte paritaire, d'amendements sénatoriaux permettant, d'une part, à des groupements politiques créés pour une élection d'apporter leur soutien à des candidats en prenant en charge leurs dépenses électorales et, d'autre part, d'exonérer les candidats de l'obligation de donner un accord tacite aux dépenses engagées à leur profit, a affaibli très sensiblement le contrôle du juge électoral. Institués au départ pour pallier l'absence d'aide financière du RPR à M. Édouard Balladur<sup>1</sup>, ces comi-

tés de soutien, assimilés à des partis politiques, sont tenus de désigner un mandataire financier. Rien n'interdisant à un candidat de bénéficier du financement d'une multiplicité de comités de soutien sur tout le territoire – le Conseil constitutionnel en ayant recensé 109 pour M. Édouard Balladur – et chaque comité pouvant collecter des dons indépendamment des autres comités et de l'association de financement du candidat, cette facilité est un facteur d'opacité indéniable à l'échelle d'une circonscription aussi large que celle du territoire national pour l'élection présidentielle. Cette opacité est double : elle tient, d'une part, aux conditions de fonctionnement de ces comités de soutien et, d'autre part, au contrôle auquel ceux-ci sont assujettis.

Évoquer les modes de fonctionnement de ces comités de soutien, c'est admettre la diversité des situations qu'a connues le Conseil constitutionnel. Soit les comités de soutien ont fait appel à un mandataire, qui est une association de financement ou une personne physique, et leurs dépenses ont été retracées dans le compte de campagne du candidat ; soit, ils sont le fruit d'initiatives locales n'ayant pas reçu l'accord du candidat et de fait n'ont pas à être rattachés à son compte de campagne, compte tenu de la nouvelle rédaction de l'article 7 de la loi du 19 janvier 1995 (art. L. 52-12 du Code électoral) n'exigeant même plus l'accord tacite du candidat pour prendre en considération des dépenses exposées directement à son profit. Or, les réactions qu'a suscitées de la part du Conseil constitutionnel cette multiplicité de

1. Si le RPR après le premier tour a contribué financièrement à la campagne d'Édouard Balladur (30,6 millions de F), ce n'est pas, contrairement à ce qu'avance M. Jean Charlot (dans son livre *Pourquoi Jacques Chirac ? Comprendre la présidentielle 1995*, Paris, éd. de Fallois, p. 182), dans les mêmes proportions que pour M. Jacques Chirac (1 million de F).

canaux de financement se situent sur deux registres.

D'un côté, dans ses observations, en reconnaissant que la nouvelle rédaction de l'article L. 52-12 du Code électoral ne lui donne pas les moyens de vérifier l'exhaustivité des dépenses retracées dans les comptes de campagne des candidats et a pour effet de vider de son sens le plafond des dépenses électorales, il avoue son impuissance. Pour venir à bout des failles de la loi, il suggère que les comités de soutien soient déclarés à la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CCFP), mais l'on peut s'interroger sur l'amélioration apportée par cette disposition puisque les comités de soutien doivent déjà recueillir des fonds par l'intermédiaire d'une association de financement agréée par la CCFP ou par l'intermédiaire d'une personne physique déclarée auprès de la préfecture du siège du comité, à charge pour elle d'en informer la CCFP. A tout le moins, il conviendrait d'exiger que tous les fonds collectés par les comités de soutien transitent par le seul mandataire du candidat.

Mais en même temps, dans ses décisions, le Conseil constitutionnel fait preuve de fermeté en s'attachant à atténuer les effets pervers de la nouvelle législation de 1995. En effet, dans un considérant de principe commun aux décisions relatives aux comptes de campagne de MM. Philippe de Villiers, Jean-Marie Le Pen, Jacques Chirac, Lionel Jospin, Édouard Balladur, Robert Hue et de M<sup>me</sup> Dominique Voynet, il affirme notamment qu'en l'état de la législation, des dépenses qui n'ont pas été inscrites au compte de campagne ne peuvent être prises en compte, que s'il ressort des pièces du dossier, éclairées par l'instruction, que le candidat a manifesté la

volonté de tirer parti, dans le cadre d'une campagne en vue de l'élection présidentielle, d'activités ayant donné lieu à des dépenses engagées directement à son profit. Si, par là même, le Conseil constitutionnel se réserve le droit d'intégrer dans les comptes de campagne des candidats des dépenses engagées par des tiers en appréciant au cas par cas la volonté de ces candidats d'en bénéficier, on ne saurait se dissimuler que ce contrôle, pour concevable qu'il soit à l'échelle d'une circonscription législative, exige une surveillance beaucoup plus difficile à exercer pour l'élection présidentielle, et d'aucuns pourront regretter la limitation de cette règle aux seules campagnes en vue de l'élection présidentielle. Non seulement elle pourrait recevoir également application au contentieux du financement des élections législatives, mais c'est admettre que les candidats puissent tirer avantage de l'existence d'une campagne électorale pour une autre consultation pour imputer à celle-ci des dépenses électorales comme cela a été le cas en l'espèce avec les élections municipales. C'est toutefois sur la base de ce raisonnement que le Conseil constitutionnel a intégré dans les comptes de campagne de M. Édouard Balladur les dépenses de location, d'entretien et de fonctionnement de 109 comités de soutien créés en sa faveur. En revanche, et sans que ce choix soit explicité en détail, les dépenses d'animation de la campagne présidentielle de l'intéressé par ces mêmes comités de soutien ne sont pas intégrées dans son compte de campagne et ventilées avec les dépenses précitées, cette exclusion étant justifiée par le fait que les permanences de ces comités auraient pu se consacrer « à d'autres tâches que l'animation de la campagne présidentielle ». Mais si l'on

doit en déduire que ces comités ont servi également à financer la campagne des élections municipales ou d'autres prestations, d'aucuns pourraient se demander si la collecte de fonds sur le seul nom de M. Édouard Balladur pour le financement de sa campagne pour l'élection présidentielle n'aurait pas constitué dans ces conditions un abus de droit.

La seconde faiblesse du dispositif relatif aux comités de soutien relevée par le Conseil constitutionnel tient à la nature du contrôle dont ils font l'objet. Dans la mesure où ils sont assimilés à des partis politiques, ils sont astreints à déposer leurs comptes à la CCFP. Or, à supposer même qu'ils se plient à cette exigence, le contrôle des comptes des comités est appelé à être beaucoup plus difficile que celui des comptes de campagne des candidats, compte tenu de la faiblesse des moyens d'investigation de la CCFP en la matière ; de plus, ce contrôle n'intervient qu'ultérieurement à la publication des décisions du Conseil constitutionnel afférentes aux comptes de campagne des candidats, c'est-à-dire après le 30 juin de l'année suivante, date prévue pour le dépôt des comptes des partis politiques ; enfin, entre-temps, ces comités voués à n'exister que le temps d'une campagne peuvent s'être dissous, emportant avec eux leur actif, destiné dans le meilleur des cas à constituer une réserve de financement pour une campagne électorale.

Si l'on ne peut que rejoindre le Conseil constitutionnel pour constater que le recours à ces initiatives plus au moins spontanées a pour effet de priver d'efficacité la législation sur le plafond des dépenses électorales, on peut regretter qu'il n'ait pas saisi l'occasion qui lui était offerte pour attirer l'attention du législateur sur l'absence de plafonne-

ment des cotisations remises aux comités de soutien, à la différence des dons (cf. notre chr., *RFDC*, 22, 1995, p. 422).

## II. LA LECTURE DES COMPTES DE CAMPAGNE

La lecture des comptes de campagne des candidats à l'élection présidentielle montre que tant les règles relatives aux formes des recettes qu'à celles de leur date de versement sont encore loin d'être arrêtées ou recèlent des lacunes dont les candidats peuvent aisément tirer parti.

A. Parmi les recettes présentant ces caractéristiques, les apports personnels des candidats, les prêts, le financement d'une fraction de leur campagne par une formation politique et les dons en espèces figurent en bonne place.

*Les apports personnels* : un candidat à une élection peut financer sa campagne électorale sur ses fonds personnels sans faire appel à des dons. S'il finance sous cette forme intégralement sa campagne, il peut se dispenser de mandataire puisqu'il règle directement les dépenses. En revanche, s'il finance partiellement sa campagne sur des fonds personnels, il doit passer par un mandataire. N'ouvrant droit à aucun avantage fiscal, ces apports personnels ne sont pas considérés comme des dons. Ils peuvent avoir la forme d'avances de trésorerie qui peuvent être remboursées. MM. Philippe de Villiers, Jean-Marie Le Pen, Jacques Chirac, Jacques Cheminade, Lionel Jospin et Robert Hue ont apporté des fonds personnels à leur mandataire, soit à hauteur du remboursement de l'État auquel ils pouvaient prétendre (MM. de Villiers et Chirac), soit approchant ce dernier après rectification par le Conseil constitutionnel (MM. Le Pen et Jospin).

Cependant, si ces apports personnels revêtent la forme de prêts, non seulement les libellés des états des recettes des comptes de campagne des candidats ne permettent pas de le déduire formellement – puisqu'ils sont simplifiés – mais les candidats ont avantage à emprunter eux-mêmes directement, sans que cette tâche revienne au mandataire censé recueillir les fonds destinés à la campagne électorale. En empruntant en effet directement auprès d'un établissement bancaire ou d'un parti, le candidat peut faire état à son mandataire d'un apport personnel brut sans qu'apparaissent les intérêts financiers de son emprunt devant figurer dans l'état des dépenses de son compte de campagne ; en revanche, si le mandataire a recueilli lui-même l'emprunt pour le compte du candidat, les intérêts financiers devront être traités comme des dépenses. Le juge électoral est privé là de tout moyen de contrôle, sauf à poursuivre des investigations sur la fortune du candidat, qui s'apparenteraient à une vérification fiscale approfondie n'entrant pas dans ses compétences et exigeant du temps.

*Les prêts* : évoquer le financement des apports personnels par des prêts revient à s'interroger sur les conditions dans lesquelles ceux-ci sont accordés. Force est de constater cependant que la définition de la nature de ce versement de fonds, la détermination de la durée de l'amortissement de l'opération, le choix du souscripteur et la vérification de l'absence d'enrichissement du candidat sont autant de questions restées en suspens après l'examen des comptes de campagne des candidats aux élections présidentielles par le Conseil constitutionnel.

Ces versements de fonds au candidat, constitutifs de son apport personnel à son mandataire, peuvent en effet revêtir

plusieurs formes. On sait que tout don déguisé est interdit puisque l'article L. 52-8 du Code électoral proscriit toute fourniture au candidat de dons sous quelque forme que ce soit et d'un avantage direct ou indirect à des prix inférieurs à ceux habituellement pratiqués ; mais encore faut-il que le Conseil constitutionnel ait connaissance du montant de ces intérêts financiers. Or, comme on l'a vu, la pratique du financement direct de la campagne du candidat par un établissement bancaire ou un parti fait obstacle à l'appréhension de ces intérêts. Où par ailleurs finit le prêt à usage, réputé être à titre gratuit, et où commence la donation ? N'effleurant que ces questions à propos des prêts consentis par des personnes physiques, le Conseil constitutionnel se borne à constater que ces prêts « peuvent en partie correspondre à de véritables dons en l'absence de stipulation d'intérêt ou lorsque les intérêts prévus sont d'un montant inférieur aux taux pratiqués sur le marché monétaire ». Ce raisonnement l'a conduit à rejeter le compte de campagne de M. Jacques Cheminade dont plus du tiers des recettes était financé par des prêts consentis à titre gratuit par des personnes physiques postérieurement au second tour de l'élection présidentielle et de ce fait assimilés à des dons.

En recommandant dans ses observations la suppression de la possibilité pour une personne physique d'accorder tout prêt à un candidat, le Conseil constitutionnel vise à tarir une source de dissimulation de don, mais il risque toutefois de sous-estimer les difficultés à s'assurer de l'absence d'une telle dissimulation et cette option n'épuise pas pour autant les problèmes soulevés par les prêts des personnes morales. Pour dissiper toute ambiguïté avec les dons, il

conviendrait que le législateur exige que la somme qualifiée de prêt par le candidat soit assortie d'un contrat.

Qu'il s'agisse de prêts à usage ou de prêts en argent, de prêts de personnes physiques ou de prêts de personnes morales, la question de la durée de leur amortissement n'est cependant pas résolue. Certes, comme le Conseil constitutionnel l'a admis à propos du compte de campagne de M. Édouard Balladur, l'apport du candidat au mandataire, dans la mesure où il est grevé de remboursement, ne constitue pas une recette définitive. C'est parce que l'apport de M. Édouard Balladur à son mandataire – représenté par l'avance de l'État de 1 million de F et par un emprunt bancaire de 31 millions de F contracté par son association de financement électoral – était en effet grevé de charges de remboursement, et ne pouvait de ce fait être assimilé à une recette définitive, que le Conseil constitutionnel a été amené à établir au conditionnel l'excédent de ses recettes sur la base du remboursement de l'État, celui-ci étant égal au montant total de l'apport du candidat au mandataire. Mais si cet apport n'est pas considéré comme une recette définitive, ni les décisions du Conseil constitutionnel ni ses observations n'évoquent l'échéance de ces prêts. Doit-on considérer qu'ils ne courent que jusqu'au jour où l'élection a été acquise, dans la mesure où, en vertu de l'article L. 52-12 du Code électoral, le compte de campagne est censé retracer l'ensemble des recettes perçues et, selon leur nature, l'ensemble des dépenses engagées ou effectuées en vue de l'élection ? Doit-on admettre, au contraire, que ces prêts sont indissociables de la campagne électorale, fût-elle close, et peuvent continuer à courir jusqu'au dépôt des comptes de cam-

pagne, soit deux mois après l'élection, voire jusqu'au jour de la décision du Conseil constitutionnel arrêtant le compte de campagne du candidat, qui conditionne l'ordonnancement et la liquidation du remboursement de l'État ou jusqu'à celle-ci ?

Sur ces questions, le Conseil constitutionnel n'a pas pris de position de principe et il faudra attendre les solutions dégagées par le juge administratif à propos du financement des élections municipales pour qu'une jurisprudence claire soit dégagée. On peut penser toutefois comme dans l'exemple de M<sup>me</sup> Dominique Voynet, qui avait en l'espèce bénéficié d'une avance de trésorerie, que le cas le plus fréquent est celui où le candidat s'engage à rembourser le prêt ou l'avance qui lui est consenti à hauteur du remboursement forfaitaire de l'État, lorsque celui-ci aura procédé au versement de ce remboursement.

La question de la durée de l'amortissement du prêt rejoint celle de la nature du souscripteur. Suivant qu'il s'agit en effet du candidat ou du mandataire financier personne physique (M<sup>mes</sup> Arlette Laguiller, Dominique Voynet, MM. Jacques Cheminade, Robert Hue) ou d'une association de financement électoral (MM. Philippe de Villiers, Jean-Marie Le Pen, Jacques Chirac, Lionel Jospin, Édouard Balladur), le prêt n'a pas la même échéance puisque les fonctions des mandataires, personne physique ou personne morale, cessent de plein droit trois mois après le dépôt du compte de campagne du candidat.

Comme, au surplus, la connaissance des conditions du remboursement du prêt lui échappe, il est fort à craindre que le Conseil constitutionnel ne puisse s'assurer que le principe, qu'il a affirmé

à deux reprises (88-242 DC, 10 mars 1988, *Rec.*, p. 36 ; 95-363 DC, 11 janvier 1995, *JO*, 14 janvier, p. 733), selon lequel le remboursement forfaitaire de l'État ne doit pas conduire à l'enrichissement d'une personne physique ou morale, est respecté dans les faits.

214 *La prise en charge de dépenses des candidats directement par les partis politiques* : l'expérience du financement de l'élection présidentielle a montré tout le parti que pouvaient tirer certains candidats de la loi, en gonflant les recettes apportées à leur mandataire et en réduisant au minimum les dépenses payées directement par les formations politiques. En effet, à partir du moment où le remboursement de l'État ne doit pas excéder le montant des dépenses faites sur le compte du mandataire et le montant de la contribution effective du candidat aux dépenses engagées en vue de l'élection, on comprend mieux cette adéquation entre le remboursement de l'État et l'apport du candidat au mandataire que l'on constate dans la plupart des comptes. De fait, les dépenses payées directement par les partis politiques n'entrant pas dans le champ des opérations financières enregistrées par le mandataire sont souvent faibles (MM. Philippe de Villiers : 2,5 millions de F ; Robert Hue : 6,4 millions de F ; M<sup>me</sup> Dominique Voynet : 0,5 million de F), voire nulles (MM. Jean-Marie Le Pen, Jacques Chirac et Jacques Cheminade). En revanche, le montant du remboursement forfaitaire alloué à M<sup>me</sup> Arlette Laguiller s'établit à 3,7 millions de F, car si la candidate a financé à près de 62 % sa campagne par son parti, les sommes payées par ce dernier sont considérées comme définitivement supportées par celui-ci et n'ouvrent pas droit à remboursement. Plutôt que de

prendre en charge les dépenses électorales, il aurait été plus intéressant pour la candidate que son parti lui fasse une avance de trésorerie entrant dans l'apport à son mandataire.

*Les dons en espèces* : L'application de l'article premier de la loi n° 90-55 du 15 janvier 1990 modifiée a permis au Conseil constitutionnel de prendre la mesure des effets pervers pour l'élection présidentielle des règles plafonnant les dons en espèces à 20 % du montant des dépenses autorisées, soit 18 millions de F pour le premier tour et 24 millions de F pour le second tour. Si les dons en espèces sont limités à 1 000 F par personne physique et si le Conseil constitutionnel admet des dons d'un même montant provenant du produit de la vente de livres, de cassettes-vidéo, d'épinglettes réalisée dans le cadre de manifestations électorales, le risque est grand que ne se dissimulent des dons de personnes morales ou d'origine douteuse, sur la masse de ces recettes, sans que leur origine puisse être vérifiée.

Sans que leur ventilation n'apparaisse suivant leur montant, ces dons de personnes physiques représentaient respectivement 60 %, 8 % et 39 % des recettes de MM. Jacques Chirac, Lionel Jospin et Édouard Balladur. C'est pour limiter ces risques de détournement de l'interdiction des dons des personnes morales, que le Conseil constitutionnel a souhaité que soit précisée la nature des justificatifs de recettes exigibles en vertu de l'article L. 52-12 du Code électoral. Tout don en espèces dans la limite de 1 000 F a pu donner lieu à un reçu établi sur des formulaires élaborés par le Conseil constitutionnel, mais sa proposition ne pourrait se concrétiser que si l'on exigeait des candidats qu'ils identifient les dons qui leur sont remis à l'occasion de collectes,

ce qui paraît peu praticable. On est donc enclin à penser que la solution à ces difficultés doit être plus recherchée dans une modification de la loi organique abaissant le plafond des dons en espèces pour l'élection présidentielle que dans l'institution de justificatifs.

B. S'agissant des problèmes soulevés par le choix de la date de versement de ces recettes, on relève que le Conseil constitutionnel a réaffirmé, à propos du compte de campagne de M. Jacques Cheminade, que si des recettes correspondant à des versements postérieurs à l'élection peuvent figurer dans le compte de campagne, c'est à la condition que ces versements aient fait l'objet d'engagements souscrits antérieurement ; toutefois, on observera que sa position se situe en retrait par rapport à celle qu'avait retenue le Conseil d'État, à propos des partis ou mouvements politiques (CE, CCFP c. Moutoussamy, 18 décembre 1992, *Rec.*, p. 456, *AJDA*, 1993, 50 ; *Dr. adm.*, 1993, n° 72) et à laquelle lui-même s'était rallié (94-2052, 11 octobre 1994, M. Pierre Ducher, *Rec.*, p. 128). Dans les deux cas en effet la régularisation postérieurement à l'élection avait été admise, à condition que cette régularisation ait été effectuée avant le dépôt du compte de campagne. Il est en effet évident que seule la fixation d'une date butoir peut faire échec à l'absence de justifications de dépenses et au risque de vider la présentation des comptes de campagne de toute signification.

### III. L'ÉTENDUE DU CONTRÔLE DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL

Le troisième enseignement de ce contentieux porte sur l'étendue du contrôle du Conseil constitutionnel, c'est-à-dire

pour l'essentiel sur la procédure suivie et sur ses pouvoirs d'appréciation.

A. Le Conseil constitutionnel a eu recours à des modèles des comptes de campagne normalisés s'inspirant de ceux de la CCFP et suggérés dans le mémento du candidat ; il a dû remettre également des reçus-dons aux donateurs, établis conformément à ceux de la CCFP, hormis la couleur.

La procédure d'instruction des comptes de campagne a respecté le principe du contradictoire et a été particulièrement approfondie, les comptes de campagne des candidats faisant l'objet de très longs questionnaires de la part des rapporteurs adjoints.

B. Pour renforcer son contrôle, le Conseil constitutionnel a revendiqué un allongement de la durée de vie des associations de financement électoral et des mandataires financiers, ainsi que la reconnaissance aux agents des impôts du droit d'être déliés de leur obligation de secret professionnel auprès des rapporteurs adjoints du Conseil constitutionnel. Un tel droit permettrait de débusquer des financements d'origine douteuse mais ne peut être exercé que si le délai de contrôle des comptes de campagne est lui-même allongé, compte tenu des exigences de la procédure contradictoire.

L'article 3-II de la loi du 6 novembre 1962 relative à l'élection du président de la République au suffrage universel attribue au Conseil constitutionnel le pouvoir de saisine du parquet en cas de méconnaissance des règles relatives au financement de l'élection présidentielle ainsi que le pouvoir de refuser le remboursement forfaitaire en cas de rejet du compte de campagne et le pouvoir de versement au Trésor public du montant

du dépassement du plafond des dépenses électorales. Or, compte tenu des sommes en jeu, le Conseil constitutionnel ne dissimule pas que ces sanctions financières de par leur caractère automatique sont disproportionnées au regard d'irrégularités vénielles ou non intentionnelles. Ce raisonnement n'est sans doute pas étranger à la timidité des réformations auxquelles il a procédé (115 781 F de dépenses supplémentaires pour M. Lionel Jospin) et à son souci de rester en deçà du seuil des dépenses lorsque les réformations ont été plus conséquentes (5 929 628 F à 0,25 % du plafond légal pour M. Édouard Balladur et 3 334 295 F à 0,034 % du plafond pour M. Jacques Chirac). Il est un fait que, par exemple, la sous-estimation du coût de certaines prestations peut s'apparenter à un don déguisé de personne morale susceptible d'entraîner le rejet du compte de campagne. Constatant que le juge électoral dispose d'un pouvoir d'appréciation des conséquences d'un dépassement du plafond des dépenses électorales, le Conseil constitutionnel souhaiterait se voir attribuer ce même pouvoir discrétionnaire. L'article LO 128 du Code électoral lui reconnaît cette marge d'appréciation pour les élections législatives (91-1141, 1142, 1143-1144, déjà citée) ; elle lui permet de ne pas prononcer d'inéligibilité en cas de faible dépassement (pour un exemple de dépassement de 1 587 F : 93-1504, 25 novembre 1993, AN, Val-d'Oise, 7<sup>e</sup> circ., *Rec.*, p. 489). Le Conseil d'État a estimé également qu'un faible dépassement du plafond ne donnait pas lieu à une déclaration d'inéligibilité eu égard notamment au pourcentage du dépassement du plafond des dépenses (7 janvier 1994, M. Hoarau, él. cant. de Saint-André, Réunion, req. n° 143553, *AJDA*, 1994, 250 et *ibid.* ch. C. Maugué

et L. Touvet, p. 195 ; *Gaz. Pal.*, 1<sup>er</sup>-2 avril 1994, *Pan. d. adm.*, p. 3 ; *RFDA*, 1994, 400, n° 33, rubr. Terneyre, pour un dépassement de 5,40 %). Pour les élections présidentielles, compte tenu de la différence des enjeux, le Conseil constitutionnel n'a pas franchi le pas à l'instar du Conseil d'État pour des élections cantonales. Il s'en est tenu à cette simple suggestion au législateur.

Mais si la logique de cette proposition peut se concevoir dans le cadre d'élections législatives ou locales pour quelques milliers de francs, peut-on admettre que des dépassements de plusieurs centaines de milliers de francs exonèrent un candidat de toute sanction financière pour les élections présidentielles et à partir de quel seuil le dépassement du plafond des dépenses électorales doit-il être inversé ?

On ne peut manquer d'être frappé par le contraste entre le constat sévère des lacunes de la législation relative au financement de l'élection présidentielle que dresse le Conseil constitutionnel et le bilan positif du contrôle des comptes de campagnes des candidats à l'élection de 1995 qu'il établit.

L'inventaire des failles de la loi sur l'accord tacite des candidats pour décider ou approuver l'engagement de dépenses, sur le rôle des comités de soutien, sur le volume des dons en espèces, sur la durée de vie limitée des associations de financement électoral et des mandataires financiers tout comme sur les pouvoirs d'investigation des rapporteurs adjoints, constitue autant d'invitations adressées au législateur pour se remettre à l'ouvrage. Sans doute le précédent de 1988 n'est-il pas étranger à cette démarche puisque les observations

qu'il avait formulées de manière plus directive à la suite de cette élection présidentielle et furent publiées dans la presse à l'initiative du Secrétariat général du gouvernement (*Le Monde*, 28 juillet 1988) ont inspiré la loi organique du 10 mai 1990. Le retour à la rédaction de l'article L. 52-12 du Code électoral antérieure à l'article 7-1 de la loi du 19 janvier 1995, afin de faire prévaloir l'hypothèse d'un accord même tacite du candidat pour l'engagement des dépenses électorales, la suppression du dispositif relatif aux comités de soutien en raison de ses effets pervers, la diminution drastique du plafond des dons en espèces, l'extension de la durée de fonction des mandataires, le plafonnement des cotisations, l'obligation d'assortir les prêts de précisions sur leurs conditions, constitueraient des remèdes efficaces aux dérives recensées par le Conseil. Dues pour une large part aux

modifications de la législation entreprises en 1994, celles-ci apparaissent avec le recul avoir été plus dictées par un souci d'adaptation à des situations particulières de candidats que par une volonté affirmée de rigueur. Cependant, à supposer que le législateur accepte de s'atteler à une tâche qui reviendrait à défaire l'ouvrage auquel il s'est essayé deux ans auparavant, épousant ainsi le rythme moyen des réformes sur cette matière depuis 1988, cet exercice pourra sembler vain. Ce n'est pas verser dans un scepticisme désabusé que de reconnaître qu'il ne viendra de toute façon pas à bout des limites inhérentes au contrôle du financement de cette élection ; parce qu'elles tiennent à l'étendue du territoire électoral en cause et à l'impossibilité d'infliger des sanctions électorales à tout candidat coupable d'irrégularités, on peut craindre en effet qu'elles ne s'avèrent insurmontables.