

FRANÇOIS PHILIZOT

Campagne électorale Quel rôle pour l'Etat ?

L'expérience préélectorale des services déconcentrés de l'Etat est riche d'appels à la neutralité de son appareil comme de dénonciations, venues de tous les horizons et variables selon les époques, de l'appui qu'il apporterait dans tel ou tel département à tel ou tel candidat. L'image, pourtant surannée, du candidat officiel de la Monarchie de Juillet ou du Second Empire que le préfet aurait mission de faire élire demeure ancrée dans les esprits et thèmes de discours.

Derrière ce qui n'est peut être qu'épiphénomène ou polémique en fait étrangères au comportement même des services de l'Etat, l'on trouve un débat de fond : dans ce processus éminemment politique qu'est l'élection, dont le bon déroulement est indispensable au bon fonctionnement de l'Etat, celui-ci fait figure de garant de l'égalité entre les candidats tout en devant veiller à garder une stricte neutralité. La règle de droit, telle qu'elle est définie par les éléments politiques des institutions étatiques — Parlement, Gouvernement —, est articulée autour de ces deux principes : égalité et neutralité ; la jurisprudence, riche autant que subtile, veille de même à leur respect ; mais, paradoxalement en apparence, le décalage entre la rigoureuse lettre des textes et la réalité des campagnes électorales a conduit récemment l'Etat, par le biais en particulier des règles sur le financement des partis politiques et des campagnes électorales à prendre une place accrue dans le déroulement de ces dernières.

Les dispositions récentes sur le financement font l'objet de

commentaires spécifiques par ailleurs ; l'on ne s'appesantira donc pas dans le présent article sur leur détail. De même, les aspects liés à l'audiovisuel ne seront-ils traités que rapidement. Ces deux éléments n'en seront pas moins évoqués dans la description d'un dispositif qui, fondé sur la simplicité d'une campagne électorale brève et égalitaire, débouche aujourd'hui sur le financement par l'Etat des partis et donc, indirectement des dites campagnes.

Le code électoral fixe, en règle générale, la durée de la campagne à deux semaines. Celles-ci sont couramment dénommées campagne électorale officielle, car c'est la période où sont organisés l'affichage aux abords des bureaux de vote et l'envoi aux électeurs des circulaires, ou professions de foi, et bulletins de vote.

L'ensemble des dispositions applicables à cette campagne électorale est très précisément défini par le texte déjà ancien du chapitre V du titre premier du livre premier du code électoral (partie réglementaire¹). Le nombre d'affiches auquel chaque candidat a droit, leur format, leur papier, leur type d'impression sont ainsi fixés par décret en Conseil d'Etat ; il en va de même des circulaires et bulletins de vote, sachant que pour ces derniers il existe des dispositions spécifiques à chaque élection quant à leur contenu ou aux couleurs autorisées.

L'Etat se trouve très directement impliqué dans cette période que ce soit par le travail de ses services ou agents comme par celui des communes qui en matière électorale, agissent au nom de l'Etat. Cette participation est matérielle, par l'organisation de certaines opérations, ou financière, par remboursement des dépenses engagées par les candidats ou listes.

Si pour l'affichage l'apport autre que financier des services publics reste limité à la mise en place des panneaux, l'envoi des circulaires et bulletins de vote demeure une opération lourde autant que symbolique, placée sous la responsabilité des commissions de propagande.

Le fonctionnement de celles-ci, tel qu'il est défini par les articles R 31 à R 38, est empreint des principes d'égalité et de neutralité.

La présidence de la commission de propagande en vertu de l'article R 32, est assurée par un magistrat désigné par le premier président de la cour d'appel. Ce recours à un magistrat est traditionnel dès lors qu'il s'agit de marquer l'indépendance vis-à-vis du pouvoir exécutif, et donc le non-engagement en faveur de tel ou tel,

1. Sauf précision contraire, tous les textes cités dans cet article sont issus du code électoral.

d'une institution administrative. Il souligne la neutralité de la commission qui, vis-à-vis des documents qu'elle reçoit et qu'elle a la charge de vérifier, doit en vertu du 5^e alinéa de l'article R 38 se borner à en contrôler le respect formel des prescriptions légales et réglementaires.

Le magistrat n'est certes pas seul : assisté de fonctionnaires désignés par le préfet, le trésorier payeur général et le directeur départemental des postes, il travaille en relation avec le préfet et bénéficie du concours des services de celui-ci. Le recueil et l'envoi, en un laps de temps très court, de la propagande électorale est en effet une opération matérielle lourde. La mise sous pli des circulaires et bulletins, leur expédition en quarante-huit ou soixante-douze heures maximum en plusieurs centaines de milliers d'exemplaires suppose l'embauche par les préfetures de dizaines, voire de centaines de personnes pendant deux ou trois jours, la location de salles adaptées pour la mise sous pli ou pour le stockage des documents, et de nombreuses heures supplémentaires pour les agents des postes.

Les services de l'Etat assurent ainsi une tâche purement matérielle et parfaitement gratuite pour les candidats puisque son coût est, quel que soit le résultat de ces derniers, totalement pris en charge par l'Etat.

Dans le débordement médiatique auquel donnent de plus en plus lieu les campagnes électorales, cet exercice difficile paraissait parfois dépassé : quelle était l'importance résiduelle de la circulaire adressée à chaque électeur ? Etait-elle seulement lue ? Les nouvelles restrictions apportées en 1990 à la propagande préélectorale, l'application que feront les tribunaux de ces textes suffisent à elles seules à lui redonner de la valeur. Différents éléments permettaient cependant de juger qu'il ne l'avait pas perdue.

Tout d'abord, il reste la seule garantie pour tout candidat ou liste d'avoir un contact direct avec chaque électeur, grâce au pli que celui-ci reçoit. Même s'il serait d'un optimisme béat de croire que chaque Français lit *in extenso* les documents électoraux qui lui sont adressés, et même s'il est d'ailleurs impossible d'évaluer précisément quelle proportion le fait, il n'en reste pas moins vrai que la possibilité leur en est offerte et qu'il convient à tout candidat prévoyant de l'exploiter au mieux. Cela explique le soin mis dans la rédaction des professions de foi.

Le développement au cours de la décennie passée du contentieux préélectoral autour des documents soumis aux commissions de propagande atteste, ensuite, de l'intérêt que leur accordent les

candidats. L'on a ainsi vu fleurir les saisines du juge des référés pour entendre interdire la diffusion de tel bulletin ou telle circulaire, au motif qu'il comporterait des mentions diffamatoires ou encore l'utilisation d'une appellation juridiquement protégée. Les jugements successifs du Conseil constitutionnel, dès 1986, puis du tribunal des conflits en 1991, rappelant que les décisions des commissions de propagande ne sont susceptibles d'être déférées qu'au juge de l'élection n'ont pas suffi lors des deux scrutins de mars 1992 à mettre complètement fin à ce phénomène.

Enfin, le Conseil d'Etat sanctionne de l'annulation du scrutin le défaut de diffusion de la propagande électorale, dès lors qu'il a touché un grand nombre d'électeurs. Cela fut notamment le cas en 1989 en Corse, où des grèves des services postaux avaient empêché l'envoi d'une partie des plis électoraux. L'Etat a donc une obligation de résultat, et l'on peut d'ailleurs s'interroger sur une éventuelle mise en cause de sa responsabilité en cas d'annulation pour défaillance en cette matière.

Si le même traitement est assuré à tous les candidats ou toutes les listes pour l'envoi de la propagande, il n'en va pas de même pour le remboursement des frais d'impression. L'égalité n'est ici assurée qu'entre les candidats ayant obtenu au moins 5 % des suffrages exprimés.

Ce seuil est une constante du droit électoral français. Inscrit à l'article L 167 pour les élections législatives, où il a d'ailleurs été étendu au remboursement des autres dépenses électorales par les lois du 11 mars 1988 et 15 janvier 1990 sur le plafonnement des dites dépenses, on le retrouve aux articles L 216 pour les cantonales, L 243 pour les municipales et L 355 pour les régionales ; il en va de même pour les élections européennes, en vertu de l'article 18 de la loi n° 77-729 du 7 juillet 1977. Ce n'est que pour l'élection présidentielle que le système est un peu différent, le seuil de 5 % permettant simplement, et depuis 1988, d'obtenir un remboursement plus élevé des frais de campagne.

Si ce seuil est une constante, il est aussi une entorse au principe d'égalité et à ce titre a été longtemps combattu, notamment par le mouvement écologiste au début de la décennie passée. Sa constitutionnalité ayant été reconnue par le Conseil constitutionnel, il n'est plus à l'heure actuelle remis en cause.

Cette barre des 5 % n'a pas pour seul objectif de limiter les dépenses de l'Etat. Fondamentalement, elle entend être un tempérament à une dispersion des candidatures et donc des suffrages, en créant un frein financier. Si le coût minimal d'une candidature aux

élections cantonales, voire municipales ailleurs que dans les villes, demeure faible (quelques milliers de francs), il n'est pas négligeable dès lors que la circonscription compte des dizaines de milliers d'électeurs, ou qu'il s'agit d'un scrutin départemental.

Cette prime accordée aux partis et mouvements les plus représentatifs, au vu des résultats obtenus ce qui demeure un critère éminemment démocratique, se retrouve par ailleurs dans les règles applicables au financement des partis politiques ou à l'accès à l'audiovisuel public pendant les campagnes électorales.

Les financements accordés par l'Etat aux partis sont réservés d'une part à ceux ayant présenté des candidats dans au moins 75 circonscriptions, ce qui est une façon de mesurer la représentativité, et d'autre part à ceux représentés au Parlement, ce qui est une forme de reconnaissance du succès électoral. De même, pour les élections législatives et européennes, les partis ou mouvements représentés par un groupe parlementaire bénéficient en vertu des articles L 167.1 et 19 de la loi du 7 juillet 1977 précitée, d'un temps d'antenne plus important que les autres.

L'égalité et la neutralité se trouvent ainsi tempérées par les règles d'un régime représentatif parlementaire rationalisé, au demeurant dans la ligne de la constitution de 1958.

Une fois franchie la barre des 5 %, l'égalité reprend en quelque sorte ses droits. En application de l'article R 39, les tarifs de remboursement sont fixés par une commission présidée par le préfet et comprenant le trésorier payeur général et le directeur de la concurrence et de la consommation ou leur représentant ainsi qu'un représentant des organisations professionnelles des afficheurs ou imprimeurs. Si la commission peut proposer des tarifs différents d'une circonscription à l'autre d'un département, au sein d'une même circonscription tout le monde est sur le même pied.

Rien n'interdit cependant à un candidat ou une liste de dépenser plus que le maximum fixé par l'Etat ; ses adversaires moins argentés n'en sont pas plus mal traités pour autant. En pratique, et pour les dépenses finalement prises en charge par l'Etat, celles-ci sont payées directement aux imprimeurs et afficheurs qui ne demandent pas l'avance à leurs clients ; le règlement assez rapide, en règle générale, grâce à des délégations prévisionnelles accordées par le ministère de l'intérieur aux préfetures avant chaque élection générale, explique pour partie la généralisation de cette pratique. Elle permet d'alléger quelque peu la trésorerie nécessaire à ceux qui sollicitent les suffrages de leur concitoyens, et de la réserver à d'autres formes de propagande.

L'État, ce faisant, est directement impliqué dans le bon déroulement des campagnes électorales, tout en apparaissant avant tout comme un prestataire de services neutre vis-à-vis de ses commanditaires. Cette conception se retrouve dans les directives données aux représentants de l'État dans les départements avant chaque campagne électorale.

Les fonctions ministérielles sont par essence politiques, et, il est donc naturel que les ministres prennent part directement aux campagnes électorales. Il est de tradition, cependant, que dans les semaines qui précèdent un scrutin, et notamment pendant la campagne officielle, le Premier ministre demande aux membres du Gouvernement de s'abstenir de visites officielles qui mettraient les représentants locaux de l'État, et au premier rang les préfets, en porte-à-faux par rapport à l'obligation de réserve qui leur est imposée.

Celle-ci prend une forme relativement stricte. Quatre à cinq semaines environ avant chaque élection générale, les préfets reçoivent instruction du ministre de l'intérieur de s'abstenir de participer à toute manifestation publique pouvant avoir un caractère préélectoral. Pendant la campagne *stricto sensu*, et une semaine avant un scrutin, l'interdiction vaut pour toute cérémonie publique, quel que soit son caractère, à la seule exception des cérémonies patriotiques dès lors qu'elles sont exemptes de toute prise de parole. Cette règle vaut également pour les sous-préfets, et s'applique aux chefs des services déconcentrés dans les conditions définies par le préfet.

A travers cette obligation de réserve, c'est très clairement la neutralité de l'appareil administratif de l'État qui est soulignée. La présence de membres du corps préfectoral, représentants de l'État dans le département, aux côtés d'élus pourrait en effet être prise comme une caution morale, rappelant les pratiques du XIX^e siècle.

Cette mesure n'a pas de conséquences mesurables en terme de répartition des suffrages. Elle n'en a pas moins une valeur symbolique évidente, qui explique que quels que soient les gouvernements elle subsiste.

L'État, tout en s'attachant à ne pas faire prendre parti à ses rouages autres que politiques, joue donc un rôle important dans les campagnes électorales. Encore celui-ci doit-il être vu à la lumière de leur réalité, et non pas en fonction des seuls textes.

L'évolution des mœurs politiques, au demeurant anciennes même si elle a semblé s'accélérer au cours de la décennie passée avec l'apparition de nouveaux moyens de propagande et l'augmentation considérable des masses financières mises en jeu, a créé de

longue date un décalage entre la lettre du code électoral et la réalité vécue sur le terrain.

La diversité des techniques utilisées, au-delà de ce qui était permis, a donné au juge de l'élection un rôle complexe et accentué la fonction de contrôle de l'Etat, à travers son appareil judiciaire.

Il est peu de campagnes électorales qui ne comportent pas d'irrégularités de propagande. Et le juge de l'élection, s'il devait sanctionner chacune d'elles, aurait matière à souvent annuler les scrutins.

A travers la jurisprudence foisonnante en ce domaine, qui se nourrit de cas d'espèces qui ne sont pas toujours transposables ni généralisables, le principe dominant est celui de l'équilibre : équilibre entre l'irrégularité et la sanction, bien sûr, par l'appréciation des conséquences qu'elle a pu avoir sur les résultats du scrutin ; équilibre entre les candidats, par l'appréciation de leurs fautes réciproques.

Quelques données simples, ou simplifiées, permettent de préciser ces points.

Un des éléments premiers à considérer est l'écart de voix : écart entre la majorité absolue et le score de l'élu du premier tour, entre les deux candidats ou listes arrivés en tête au second dans l'hypothèse d'un scrutin majoritaire ; écart entre deux listes pour la répartition du dernier siège à pourvoir en cas de scrutin proportionnel. Plus cet écart est réduit, plus l'examen des irrégularités de propagande est pointu et plus la possibilité d'une annulation est grande. En pratique, il est rare, dans un scrutin à dominante majoritaire, qu'une annulation survienne si l'écart de voix, exprimé en pourcentage, est supérieur à cinq points.

Le deuxième élément est la disproportion éventuelle entre les irrégularités commises par les différents candidats ou listes : tous ont pu pécher, ou peu s'en faut, mais tous ne l'ont pas fait de la même façon, ni avec la même ampleur. Si le principal fautif est l'élu, il court bien évidemment plus de risques ; et il n'est d'ailleurs pas nécessaire de prouver qu'il ait commis la faute, par exemple imprimé tel tract d'une violence excessive, il suffit que l'irrégularité soit supposée lui avoir profité.

Il est intéressant de noter que ce principe de proportionnalité, traditionnel pour la propagande, a été repris dès la première application des nouvelles dispositions sur le plafonnement des dépenses de campagne, à l'occasion du contentieux de l'élection législative partielle de la 5^e circonscription des Bouches-du-Rhône en 1988. Le souci demeure le même, celui d'assurer une certaine égalité entre les candidats en présence.

Le troisième élément de fond est la date à laquelle ont été commises les irrégularités de propagande. Le juge de l'élection apprécie les possibilités laissées à leurs victimes pour y répondre. Il y a encore peu, très restrictive, s'arrêtant essentiellement aux irrégularités commises la veille ou le jour du scrutin, la jurisprudence semble s'orienter vers un contrôle plus rigoureux prenant en compte des faits survenus dans une période plus étendue, sans doute pour limiter les excès croissants des campagnes électorales.

Enfin est prise en considération la participation des personnes publiques en tant que telles, et des moyens à leur disposition, dans les campagnes électorales. Il s'agit là principalement de sanctionner l'utilisation des moyens des collectivités locales, surtout des communes. Rares sont les mises en cause directes de l'Etat, et rarissimes les annulations de ce chef ; la dernière affaire qui défraya la chronique en ce domaine fut l'élection municipale de Marseille en 1983, où une prise de position du préfet délégué pour la police fut un des éléments qui avait conduit le commissaire du Gouvernement à conclure à une annulation partielle, proposition non retenue par le Conseil d'Etat. Il n'en reste pas moins que le principe est posé, et rejoint les préoccupations de l'Etat lui-même.

Autour de ces critères d'analyse, il appartient donc d'apprécier la réalité de chaque scrutin, ce qui confère à la matière une marge d'incertitude. L'action du juge administratif a certainement contribué à réduire les débordements préélectoraux. Elle ne pouvait cependant constituer le seul garde-fou.

L'évolution récente des moyens de propagande, les masses financières mobilisées pendant les campagnes, les problèmes nés de leur collecte, les questions de principe posées par certaines formes de communication électorale, sont autant d'éléments qui ont conduit de 1988 à 1990 à la définition d'une législation plus restrictive d'une part, et donnant un rôle accru à l'Etat d'autre part. Les deux lois du 11 mars 1988, celles du 15 janvier et 10 mai 1990, n'ont ainsi pas seulement enrichi le code électoral de nombreux articles, et restreint les moyens de propagande ouverts aux listes, candidats ou partis, mais rompu avec une tradition qui voulait que l'intervention de l'Etat soit la plus faible possible.

Par la création d'un financement public des partis politiques, voire directement des dépenses autres que la propagande dite officielle pour l'élection présidentielle, l'Etat assume une responsabilité qui va bien au-delà de la simple prise en charge des circulaires et professions de foi. Par la création de la Commission nationale des comptes de campagne, institution certes indépendante du pouvoir

exécutif mais malgré tout démembrement de l'Etat, elle renforce sa fonction de contrôle du processus électoral. Il n'est pas jusqu'au pouvoir d'initiative confié au préfet pour provoquer la dévolution des soldes positifs dégagés par les comptes de campagne qui étende le rôle de l'Etat, bien plus que la simple délivrance des récépissés aux associations de financement politique ou aux mandataires financiers.

L'appréciation portée sur le dérapage supposé des pratiques électorales a donc conduit à cette rupture, l'Etat continuant d'apparaître comme le garant du principe d'égalité. Les règles relatives au financement des partis, succinctement décrites, sont empreintes de ce souci. De même, l'exigence de neutralité demeure une constante, malgré cette plus grande implication de l'Etat.

Les décisions les plus importantes sont ainsi fonction d'éléments que l'exécutif se borne à constater — pourcentages obtenus aux scrutins, parlementaires affiliés à un parti — ou confiées à des institutions ou personnes réputées indépendantes de lui. C'est le cas bien évidemment de la Commission nationale des comptes de campagne, institution centrale du nouveau dispositif ; cela explique, également, qu'il appartienne au président du tribunal de grande instance de décider la dévolution des soldes positifs des comptes de campagne, en l'absence de choix du candidat.

Enfin, il est clair que les conséquences pratiques du nouveau système législatif et réglementaire seront directement fonction des sanctions apportées par le juge. S'il en fait une application stricte, et donc prononce fréquemment des annulations, il a toutes les chances d'être bien respecté, sinon le dérapage est possible. La jurisprudence est encore trop peu nombreuse pour avoir une idée parfaitement exacte de la politique suivie par le Conseil d'Etat, et cela sera plus facile après l'apurement du contentieux des élections cantonales et régionales de mars 1992. Il apparaît cependant que, suivant la pratique de la Commission nationale des comptes de campagnes développée à l'occasion des élections partielles depuis 1990, la tendance soit à la rigueur.

La fonction de contrôle, élément essentiel des missions de l'Etat, se trouve en tout état de cause renforcée. Elle est, en un sens, facilitée par l'extension des modes de propagande expressément interdits pendant et avant les campagnes officielles, et par le plafonnement des dépenses qui donnent des points de repères précis. Elle restera cependant peu ou prou affaire de circonstances, tant il paraît improbable de procéder en ce domaine à une application purement mécanique des textes, contrairement par exemple aux dispositions relatives aux procédures de vote elles-mêmes.

Parallèlement au renforcement de cette fonction, le bon déroulement de la campagne officielle prend une importance accrue, du fait de la limitation des moyens ouverts aux candidats. La responsabilité de l'État, à travers l'action de ses services administratifs, est donc encore accentuée.

Ainsi, la volonté d'assurer un meilleur fonctionnement des institutions et processus démocratiques se traduit-elle par cet accroissement des fonctions de l'État. Il ne faut pas s'en étonner, et moins encore s'en inquiéter dès lors que l'État est bien perçu comme un instrument de la démocratie, à son service, et non une fin en soi.

RÉSUMÉ. — *L'État n'est pas simple observateur des campagnes électorales, au contraire, il contribue de façon importante à leur organisation, tout en devant rester neutre et garant de l'égalité entre les candidats. Neutralité et égalité sont ainsi les deux principes fondamentaux qui marquent son intervention, et qui prennent d'autant plus d'importance que l'évolution récente et l'encadrement plus strict, juridique et financier, des campagnes confèrent à l'État un rôle accru.*