

POUVOIRS

REVUE FRANÇAISE D'ÉTUDES CONSTITUTIONNELLES ET POLITIQUES

L'ARGENT DES ÉLECTIONS

N° 70

S O M M A I R E

GUY CARCASSONNE Du non-droit au droit	7
AXEL URGIN Les recettes des candidats	19
JEAN-MARC BENOIT et JESSICA SCALE Les dépenses des candidats	33
YVES-MARIE DOUBLET L'argent de l'élection présidentielle	43
RENÉ VACQUIER et VÉRONIQUE MARMORAT La CCFP : bilan critique	53
BRUNO GENEVOIS Le nouveau rôle du juge de l'élection	69
JACQUES ARRIGHI DE CASANOVA L'État du droit : bilan jurisprudentiel	83
PIERRE MAZEAUD Les interstices de la loi	95
CHARLES MILLON Avant/après : ce qui a changé	103
JEAN-CLAUDE MASCLET Guide pratique à l'usage des candidats	113

CHRONIQUE POLITIQUE

GIANDOMENICO MAJONE	133
L'État et les problèmes de la réglementation	

GUILLAUME SAINTENY	149
Le Parti communiste français face à l'écologisme	

CHRONIQUE DE L'ÉTRANGER : LETTRE DE GRANDE-BRETAGNE

JACQUES LERUEZ	163
Le Royaume-Uni depuis les élections d'avril 1992 : le chemin de croix de John Major	

REPÈRES ÉTRANGERS

(1 ^{er} janvier – 15 avril 1994)	
PIERRE ASTIÉ ET DOMINIQUE BREILLAT	173

CHRONIQUE CONSTITUTIONNELLE FRANÇAISE

(1 ^{er} janvier – 30 avril 1994)	
PIERRE AVRIL ET JEAN GICQUEL	183
Summaries	221

JACQUES ARRIGHI DE CASANOVA, maître des requêtes au Conseil d'État.

JEAN-MARC BENOIT, DEA de droit public et de science politique, conseil en communication ; avec PHILIPPE BENOIT et JEAN-MARC LECH, *De la politique à l'affiche*, Paris, Éditions du May, 1986.

GUY CARCASSONNE, professeur de droit public à l'université de Paris-X Nanterre.

YVES-MARIE DOUBLET, docteur en droit, administrateur des services de l'Assemblée nationale ; *Le Financement de la vie politique*, Paris, Presses universitaires de France, 1990.

5

BRUNO GENEVOIS, conseiller d'État, ancien secrétaire général du Conseil constitutionnel.

VÉRONIQUE MARMORAT, magistrat de l'ordre judiciaire, secrétaire général adjoint de la CCFP.

JEAN-CLAUDE MASCLLET, professeur des facultés de droit, doyen de la faculté Jean-Monnet université de Paris-Sud ; *Droit électoral*, Paris, Presses universitaires de France, 1989.

PIERRE MAZEAUD, ancien ministre, député de Haute-Savoie, président de la commission des lois de l'Assemblée nationale.

CHARLES MILLON, député de l'Ain, président du conseil régional Rhône-Alpes, président du groupe UDF à l'Assemblée nationale.

JESSICA SCALE, DEA de sociologie politique, maître de conférence en communication à l'IEP, consultant en communication.

AXEL URGIN, ENA, conseiller référendaire à la Cour des comptes.

RENÉ VACQUIER, président de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CCFP) depuis juin 1990, président de chambre honoraire à la Cour des comptes.

DU NON-DROIT AU DROIT

AL'ÉVIDENCE, la crainte a stimulé la vertu. Par deux fois, à quelques mois d'intervalle, des affaires politico-financières ont conduit le président de la République à demander, le gouvernement à préparer, le Parlement à adopter des lois relatives au financement de la vie publique.

7

Le 16 novembre 1987, sur RTL, François Mitterrand réagissait vivement aux « affaires » – Luchaire et Carrefour du Développement encore, Urba déjà – en traçant les grandes lignes de ce que devrait être une loi nouvelle, en insistant sur son urgence, en s'engageant à convoquer les assemblées en session extraordinaire pour qu'elles aient matériellement le temps d'en débattre.

Ainsi requis d'agir, plus qu'invité, le Premier ministre recevait successivement les chefs des cinq partis représentés à l'Assemblée nationale. Un projet de loi sortait de cette concertation, soumis au Parlement réuni en session extraordinaire le 2 février 1988, pour adopter définitivement le 25, après deux lectures dans chaque chambre, la loi du 11 mars 1988 *relative à la transparence financière de la vie politique*.

Dix-huit mois s'écoulaient. Une élection présidentielle, des élections législatives, une autre majorité et un nouveau gouvernement quand, le 14 mai 1989, à Solutré, constatant que son souhait avait été « complètement déformé par le gouvernement précédent », le chef de l'État fait connaître son vœu d'une loi plus sévère. Aussitôt préparé, aussitôt déposé, le 20 juin, le projet est adopté au Parlement à l'automne et devient la loi du 15 janvier 1990 *relative à la limitation des dépenses électorales et à la clarification du financement des activités politiques*.

Ce qu'un siècle et demi de suffrage universel n'avait pas suffi à accomplir, quelques mois l'ont imposé. Bien sûr, l'explication tient aux

« affaires ». Mais elle est un peu courte. La République avait déjà connu les scandales, et le non-droit y avait survécu. Certes, la presse, dans les années 80, fut rejointe par la magistrature qui, jusqu'alors, s'était signalée par moins de détermination. Mais cette opiniâtreté nouvelle des juges est moins une réponse qu'une question de plus.

En réalité, si le sujet, longtemps stagnant, a connu une accélération rapide à un moment précis, c'est parce que sous l'effet de mécanismes, dont nul n'avait assez pris conscience, le système dans lequel la démocratie vivait était devenu invivable. Sommées de réagir, pour des raisons dont toutes n'étaient pas également désintéressées, les autorités politiques ont profité de cette nécessité pour tenter d'imposer une volonté nouvelle.

Il y a toujours eu quelque indécence à accoupler argent et politique, indécence à évoquer une liaison que nul ne voulait connaître, ou indécence à la voir s'étaler quand un scandale la révélait. Faute d'en parler, un mutisme hypocrite ne connaissait d'éclipses occasionnelles qu'au profit d'une parole tout aussi hypocrite. Moyennant quoi, deux évidences étaient tues. La première était bien connue, et il faudra y revenir : c'était l'insuffisance, rapidement apparue, des cotisations militantes à assurer le coût de la démocratie, amenant ceux qui la faisaient vivre à trouver des ressources par ailleurs. La seconde évidence, plus dissimulée encore, était que la politique, à condition d'y sacrifier du temps et des scrupules, pouvait offrir un circuit court vers la fortune, ou simplement l'aisance.

Certains clichés ont la vie dure, qui résistent même à l'accumulation des preuves contraires. Ainsi « on ne fait pas fortune en politique ». C'est heureusement et généralement vrai. C'est très loin de l'être toujours. A la morgue de Mazarin ou Talleyrand, qui prouvaient que le talent pouvait s'accommoder de la vénalité, à l'affairisme bourgeois de la monarchie de Juillet ou du Second Empire, la République n'a pas substitué la vertu. Elle a simplement jeté un voile pudibond sur des pratiques qu'elle a voulu ignorer, faute de savoir les supprimer. L'élus était forcément intègre puisque républicain, sans qu'il y eût lieu à s'interroger au-delà. Et lorsque se produisait une secousse, qu'elle vînt de Panama, d'Oustric ou bien des piastres, alors, confondus de surprise et drapés d'indignation, les porte-voix du système s'empressaient de dénoncer quelques brebis galeuses dont la

maladie rejaillissait injustement sur l'ensemble du troupeau qui en était indemne.

Que cette gale ait été endémique, nul ne voulait le voir et l'avouer moins encore. Que, sur une population de plusieurs centaines ou de quelques milliers de membres, la malhonnêteté eût statistiquement une place, il était plus expédient de l'oublier que de le combattre. Et l'on refusait de reconnaître qu'à côté d'une infime minorité de cyniques qui avait fait choix délibéré de la politique pour s'assurer un train de vie, il existait, en nombre moins négligeable, des élus exposés à toutes sortes de tentations qui, de facilités en arrangements, pouvaient mêler leur sincérité initiale de préoccupations peu à peu moins désintéressées. Et s'il n'est pas acquis que cela doit exister toujours, il est certain en revanche que cela a toujours existé.

Par crainte, en dénonçant un phénomène qu'on voulait croire très marginal, de faire courir au politique le risque d'un discrédit, on l'a exposé de la sorte à un discrédit plus grand. A ne pas dénoncer les vrais corrompus, et à ne pas défendre ceux qui ne violaient la loi que pour donner à la démocratie les moyens de vivre, on permettait de les confondre tous, de ne pas faire la loi que les seconds étaient en droit d'attendre ni d'exposer les premiers à ses rigueurs méritées. De là l'impression d'un système général frelaté, dans lequel la vertu, douteuse aux yeux de l'opinion, était rituellement clamée par les politiques qui n'allaient pas, pourtant, jusqu'à la vérifier.

Dans cette espèce d'aveuglement volontaire et partagé, la vie politique continuait, ponctuée de soubresauts, de scandales périodiques qui un moment interdisaient la cécité, avant qu'elle ne revînt aggravée d'amnésie. Et cela aurait pu durer longtemps encore, n'eût été l'effet combiné de trois phénomènes qui ont conduit la machine à l'implosion.

Le premier a été l'émergence des moyens de communication moderne. Aussi longtemps qu'une campagne était faite de banquets, de vins d'honneur, de quelques guirlandes pour égayer un préau, et de tracts ou d'affiches imprimés et diffusés par des militants dévoués, le coût de la démocratie demeurait modique, et la ritournelle de son financement par les cotisations pouvait encore faire illusion.

Mais les campagnes de l'ère télévisuelle n'ont plus grand-chose de commun avec ce passé révolu. Depuis qu'elle est apparue, la communication a progressé intensivement et extensivement. Intensivement en passant du souci ponctuel au concept global. Extensivement en occupant une place croissante de la vie politique, dans le temps – l'intervalle

des élections – et dans l'espace – se substituant à d'autres formes d'action. Avec elle, le politique a découvert l'homme de l'art et ses techniques. Ni l'un ni les autres ne sont toujours gratuits, même s'ils le sont plus souvent qu'on ne croit.

10 Mais, surtout, offrir des instruments, c'est créer l'irrépressible envie de les utiliser. Désireux de se donner des atouts, ou au moins de ne pas subir de handicaps, les candidats étaient portés à recourir à toute la gamme des suggestions offertes. Ils le faisaient en quelque sorte à tout hasard, sans certitude sur le rendement ou l'efficacité qui, faute de pouvoir être mesurés au nombre de voix recueilli, ne pouvaient pas être évalués du tout. S'engageait ainsi une course-poursuite implacable entre les compétiteurs, créant une spirale inflationniste aussi peu contrôlable que douteusement justifiée. Si l'adversaire engageait une dépense, il devenait impératif de faire la même, si possible mieux, c'est-à-dire plus cher. À défaut de produire des effets certains sur le score, cette mécanique infernale persuadait les intéressés de l'absolue nécessité de disposer de moyens financiers importants. Leur origine, dès lors, devenait un problème second.

Le deuxième phénomène influent est issu de la décentralisation. À compter des grandes lois de 1982 et 1983, les élus locaux, sur la totalité du territoire, ont acquis une liberté qu'ils n'avaient jamais connue auparavant. Dotés de pouvoirs nouveaux, souvent substantiels, d'une part ils ont pris le goût d'en user, d'autre part ils ont accru leur désir de les conserver, et, enfin, ils ont vu se multiplier aussi bien les possibilités de dépenser de l'argent que celles de s'en procurer.

Dans ces conditions, des réseaux anciens, qui contribuaient à alimenter les caisses nationales des partis, ont été sollicités pour constituer en plus, et souvent en priorité, des financements locaux. Plutôt que de s'en remettre à l'aide de leur formation politique, nombre d'élus ont ainsi jugé commode de prendre eux-mêmes des assurances pour leurs campagnes futures.

La décentralisation n'a donc certes pas créé des financements occultes qui lui préexistaient, mais elle a considérablement démultiplié et atomisé la population des responsables tentés d'y avoir recours, en même temps que des intermédiaires obligeants leur faisaient connaître les nombreuses techniques qu'ils auraient pu ignorer.

Le troisième phénomène, enfin, fut la pugnacité inédite de policiers et de juges, relayés par la presse. Cette dernière – une partie d'entre elle

du moins – s’était toujours intéressée au sujet, fût-ce de manière sporadique, et le peu qu’on en savait, c’est d’elle qu’on le tenait.

Juges et policiers, jusqu’alors, s’étaient plutôt signalés par leur discrétion, sans qu’on pût clairement démêler, dans ce silence, la part de la contrainte. Dans l’étouffement traditionnel des affaires, c’était surtout à une magistrature complaisante qu’était laissé le soin de manier l’édition. Elle s’en acquittait sans états d’âme importuns, trouvant dans l’avancement la récompense de sa bénévolence. Ainsi l’autorité judiciaire eut-elle très longtemps partie liée avec le politique contre les curiosités inconvenantes de certains journalistes.

Les années 80 – et sans doute les deux premiers phénomènes n’y sont-ils pas étrangers – ont marqué une sorte de renversement d’alliances, une partie des policiers et des juges alimentant désormais la chronique que leurs prédécesseurs cherchaient plutôt à contenir. Et, tout excès nourrissant tôt ou tard l’excès inverse, à la soumission abusive et aveugle a finalement succédé une rébellion, qui n’est allée elle-même ni sans abus ni sans aveuglement, tant le goût des nuances est peu dans l’ambiance des croisades et la nature des croisés.

11

Ainsi, une mécanique ancienne mais intrinsèquement malsaine a fini par céder sous le triple effet, cumulé et conjugué, de l’explosion des coûts, de la localisation des enjeux, et du réveil des juges. La situation ainsi créée, parfumée de scandale et colorée en glauque, exigeait une réaction. Elle s’est faite, mais par des voies qui, dans un premier temps au moins, semblaient poursuivre dans une mauvaise veine plutôt qu’en exploiter une bonne.

Le souci initial était moins de régler le problème pour l’avenir que d’écarter les conséquences du passé. En d’autres termes, l’amnistie a été la cause de la loi du 15 janvier 1990 plus que son effet. Un retour en arrière s’impose pour le comprendre.

Longtemps, la source privilégiée du financement politique a été une sorte de dîme discrètement prélevée sur les entreprises attributaires de marchés des collectivités publiques. Pour être souterrain, ce système avait néanmoins ses règles, pratiquées couramment et, sans doute, assez généralement. Le plus souvent, il ne s’agissait pas de conquérir un contrat moyennant finances, mais plutôt de respecter certains usages occultes une fois le contrat obtenu : en d’autres termes, ce n’était pas l’entreprise qui versait son obole qui obtenait le contrat,

c'était plutôt l'entreprise qui obtenait le contrat qui versait son obole. Pour inexistante qu'elle est au regard du Code pénal, cette différence n'était pas sans portée. Elle signifiait, dans la plupart des cas, que les élus consciencieux, loin de méconnaître l'intérêt général dans la sélection de leurs cocontractants, pouvaient faire le choix de celui dont l'offre y était la plus conforme, sachant que ce dernier, quel qu'il soit, serait conduit par des règles non écrites à en manifester sa reconnaissance.

12 Quoique moins indigne qu'on ne croit communément, ce système, en plus de ses aspects intrinsèquement malsains, se trouvait aggravé de deux éléments. L'un était l'évaporation à laquelle il pouvait donner lieu, nul ne pouvant assurer le contrôle de fonds dont une partie pouvait arrondir des patrimoines personnels au lieu de servir un combat politique. L'autre était la multiplication d'intermédiaires que le souci de rigueur et de moralité ne caractérisait pas tous.

C'est précisément pour lutter contre ces dérives supplémentaires que des responsables socialistes, dans les années 70, ont eu l'idée de rationaliser et de centraliser le dispositif bâti en marge de la loi. Ainsi sont nés Urba et tous ses avatars : au départ, une volonté de mettre de la rigueur et du contrôle dans un domaine qui ne se prêtait ni à l'une ni à l'autre ; à l'arrivée, une source inépuisable de poursuites contre des centaines d'élus qui, par dévouement bien plus que par malhonnêteté, avaient concouru au financement national de leur parti. De ce fait, une fois le système identifié, il pouvait nourrir un feuilleton dont chaque épisode n'avait d'original que le lieu de son déroulement et l'identité des interprètes, tandis que le scénario, les rôles principaux et la famille politique en cause étaient toujours les mêmes.

Si d'autres partis n'ont pas encouru de mésaventures identiques, c'est à mettre au compte de leur prudence, sans doute pas de leur vertu. Mais il est vrai que, si le système mis en place par le PS pouvait être expliqué lorsqu'il était dans l'opposition, il perdait toute espèce de justification dès lors que, parvenue au pouvoir en 1981, la gauche avait tout loisir de faire la loi qui réglerait la question.

Elle aurait pu d'autant plus en ressentir le besoin que de ses propres rangs, ainsi que de certains élus gaullistes, avaient déjà émané de nombreuses propositions de loi dans les années 70. Valéry Giscard d'Estaing lui-même, à peine installé à l'Élysée, avait, le 25 juillet 1974, souhaité un financement public des partis politiques. Son Premier ministre avait alors fait la sourde oreille, obligeant le chef de l'État à se prononcer à nouveau, le 14 juin 1978, Raymond Barre obtempérant alors en déposant à l'Assemblée nationale, le 24 septembre 1979, un projet de loi pré-

voyant un financement public, et contrôlé, des partis. Malheureusement, cet effort de rédaction avait sans doute épuisé l'ardeur réformatrice de ses auteurs qui n'en eurent plus suffisamment pour l'inscrire à l'ordre du jour.

Et parce que les gouvernements de gauche, après 1981, n'ont pas cru devoir faire de cette réforme une de leurs priorités, les propositions, dès 1986, ont recommencé à s'empiler, émanant du Parti républicain (MM. Philippe Vasseur, puis Alain Griotteray, puis Pierre Micaud) et du Parti socialiste (MM. André Laignel et Georges Sarre), mais aussi de M. Jean-Pierre Delalande, député RPR. Quant à Raymond Barre, il souhaitait alors que chaque candidat à l'élection présidentielle prenne position, et envisageait ensuite le recours au référendum aussitôt après sa propre élection. La demande, stimulée par des affaires qui commençaient seulement à se multiplier, devenait à ce point pressante que même le RPR finissait par s'y rallier, par la voix d'Alain Juppé sur RTL le 8 novembre et par la plume de Michel Aurillac dans *Le Monde* le 14. La conscience de l'urgence était alors suffisante, et suffisamment partagée, pour que le président de la République donne, le 16 novembre 1987, le signal décisif qui allait conduire à l'adoption des lois, organique et ordinaire, du 11 mars 1988.

Mais celles-ci, préparées à la hâte et voulues consensuelles, étaient sous-tendues de volontés gesticulatoires plus que de pensées véritablement réformatrices. Obligation est donc faite aux candidats à la présidence de la République, aux membres du gouvernement, aux députés et aux responsables des exécutifs locaux de déclarer leur patrimoine, lors de la prise, puis de la cessation, de leurs fonctions. Les deux déclarations du président élu sont publiées au *Journal officiel*, tandis que celles des autres personnalités concernées sont adressées à une commission composée du vice-président du Conseil d'État, du premier président de la Cour de cassation et de celui de la Cour des comptes. L'inéligibilité d'un an frappe ceux qui n'auraient pas souscrit ces déclarations. Les dépenses des campagnes présidentielles et législatives sont plafonnées, tout comme sont plafonnés, et fiscalement déductibles, les dons aux candidats. La disposition la plus effective est celle qui, pour la première fois, introduit le principe du financement public des partis et groupements politiques, les crédits correspondants étant répartis au prorata des déclarations de rattachement faites par les membres du Parlement.

Ces textes recelaient donc des innovations réelles, mais celles-ci demeuraient limitées. Surtout, en consentant aux partis un financement public sans, dans le même temps, mettre en œuvre un système suffi-

samment dissuasif, elles encourageaient une situation dans laquelle les ressources budgétaires pouvaient s'ajouter aux occultes, au lieu de les remplacer.

Parce qu'il n'a pas été réglé du premier coup, le problème n'a donc pas tardé à resurgir, précisément aggravé de ce qu'une loi était supposée y avoir mis fin. Des responsables socialistes ont alors mesuré, avec effroi, que les élus étaient bien rares qui pouvaient être à l'abri de toutes poursuites.

Une solution, évoquée à l'époque, aurait consisté à assumer publiquement le passé, à en appeler à l'opinion sur des errements inévitables et explicables, puis à en déduire la nécessité d'une législation nouvelle, définitive et rigoureuse.

14 Mais une autre solution a paru préférable, celle de l'amnistie. Parce qu'ils l'espéraient radicale, ses promoteurs n'ont pas mesuré combien elle serait calamiteuse.

Une première tentative a tourné court. Elle consistait à ajouter un article à un projet de loi portant amnistie d'infractions commises à l'occasion d'événements politiques en Martinique et en Guadeloupe. Le tollé suscité autour de cette discussion, au début du mois de juin 1989, a eu deux conséquences : d'une part provoquer un recul opportun, d'autre part convaincre qu'une amnistie ne pourrait être, au plus, que la conséquence d'une législation nouvelle et non son substitut.

C'est ainsi qu'est né le projet que le Premier ministre, Michel Rocard, et le ministre de l'Intérieur, Pierre Joxe, ont voulu très rigoureux, et qui fut préparé en étroite collaboration par leurs cabinets. Ce texte entendait apporter des réponses modernes, et occasionnellement drastiques, à un problème ancien. Mais le contenu novateur de ses vingt articles n'a pu empêcher que l'attention se centre sur un seul d'entre eux, l'article d'amnistie qui paraissait signer l'intention réelle sinon unique.

Supprimé en première lecture à l'Assemblée nationale et au Sénat, il n'a reparu qu'ensuite, par amendement, sous la forme édulcorée qui seule permettait son adoption. Étaient en effet exclus du bénéfice de l'amnistie, outre les parlementaires eux-mêmes, outre les cas d'enrichissement personnel, toutes les infractions susceptibles d'être qualifiées de corruption ou de trafic d'influence. Juridiquement, cela laissait finalement aux juges, moyennant quelques efforts limités pour retenir la bonne qualification, la possibilité de poursuivre à peu près tout, y compris, parfois, ce qu'il eût été juste d'amnistier.

Intrinsèquement difficile à expliquer, même dans ce qu'elle pouvait avoir de légitime, cette mesure a vu son impopularité devenir définitive

lorsque, aussitôt après, la commission d'instruction de la Haute Cour de justice, saisie des faits reprochés à M. Christian Nucci à l'occasion de l'affaire du Carrefour du Développement, a déclaré que les faits étaient couverts par l'amnistie. Et peu importait que cette décision, juridiquement contestable, fût de surcroît fondée prioritairement sur la loi d'amnistie du 20 juillet 1988, l'amalgame encouragé a frappé l'amnistie de 1990 d'une indignité définitive.

De plus, les exceptions qu'elle comportait ont autorisé les juges à poursuivre leurs enquêtes dans des conditions qui réduisaient à néant l'espoir de voir tout le passé couvert du manteau du pardon. Bref, moralement discutable, politiquement inopportune, juridiquement inefficace, cette disposition a cumulé tous les inconvénients, et valu à ses auteurs des avanies dont ils pâtissent encore, parfois même au-delà de ce qu'imposerait l'équité.

Mais, en sens inverse, il subsiste ce qui, au départ, n'était en partie conçu, et n'a été en totalité perçu, que comme un enrobage, c'est-à-dire les autres dispositions de la loi.

Celle-ci a introduit plusieurs innovations majeures. En ce qui concerne les dépenses, tout d'abord, elle a non seulement édicté des plafonds stricts et contrôlés, mais elle a également cassé la spirale inflationniste en interdisant purement et simplement certaines des formes les plus coûteuses de la propagande. D'autres textes avaient déjà fait l'essentiel en prohibant la publicité radiotélévisée. La loi du 15 janvier 1990 a poursuivi dans le même esprit avec l'interdiction de l'affichage commercial et de certaines formes très onéreuses de démarchage. A quoi bon, dans ces conditions, chercher à se procurer, par des moyens illégaux, des recettes qu'on ne pourra pas dépenser ?

S'agissant des ressources, la loi, pour la première fois, n'a pas traité seulement celles des partis mais également celles des candidats. Par ailleurs, la participation des entreprises a cessé de relever de l'abus de biens sociaux, à condition d'être transparente et plafonnée. Il fallait trancher là un problème philosophique. Les voix ne manquaient pas, en effet, pour souligner que la participation financière à la vie politique ne pouvait faire partie de l'objet social des sociétés anonymes. D'autres, en sens inverse, ont considéré que l'aspiration de l'entreprise à être citoyenne n'avait nulle raison d'être limitée au mécénat, à la publicité, et à toutes les dépenses, dont certaines discutables, regroupées sous la rubrique des relations publiques. Certes, il y a là de quoi nourrir un trouble, mais, avec la garantie de la transparence, l'arbitrage fait au profit de la licéité d'une participation des entreprises au financement de la

vie publique paraît conforme aux habitudes nouvellement prises par les démocraties modernes.

Toutefois, la valeur de cette législation était strictement proportionnée à celle des contrôles qu'elle permet, et des sanctions que sa méconnaissance entraîne. La création de la *Commission nationale de contrôle des comptes de campagne et des financements politiques*, et la place majeure qu'elle a su prendre rapidement ont démontré que les sanctions sévères prévues par la loi ne resteraient pas de vaines menaces. Désormais, le non-respect des règles financières expose ses auteurs non seulement à l'invalidation, mais aussi à l'inéligibilité pour un an qui interdit la reconquête immédiate du siège acquis au mépris de ces règles.

16 Depuis 1990, la loi du 29 janvier 1993 *relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques* a encore aggravé le dispositif, dans des conditions qui n'étaient pas toujours heureuses, qu'il s'agisse de la publicité des dons des entreprises – là où la transparence et le contrôle devraient suffire et seraient plus neutres – ou de nouveaux abaissements des plafonds – qui risquent, faute d'un réalisme suffisant, de stimuler la fraude. La Commission, puis le Conseil d'État et le Conseil constitutionnel ont eu l'occasion de préciser des principes qui peuvent encore gagner en lisibilité, mais ont déjà fait la preuve d'une inflexibilité suffisante pour obliger à prendre au sérieux et la loi et les sanctions qu'elle prévoit.

Comme toute œuvre humaine, la loi est évidemment perfectible, et les Assemblées, d'ailleurs, s'en préoccupent à juste titre. Mais, malgré les conditions chaotiques de son élaboration, il faut lui rendre cette justice qu'elle a notablement assaini, pour l'avenir, la situation détestable héritée du passé, sans que rien ne vienne corroborer les craintes initialement exprimées – notamment par des professionnels de la communication – concernant une baisse possible de la participation politique.

Ainsi faut-il constater, au terme de cette étude, que l'enfer du non-droit pouvait être pavé de bonnes intentions – assumer les coûts de la démocratie – tandis que c'est animé de mauvaises intentions – l'amnistie – que le système politique a accédé au paradis, relatif, d'un droit financier entré sur le chemin de la rigueur.

REPÈRES BIBLIOGRAPHIQUES

L'indispensable ouvrage de Jean-Noël Jeanneney, *L'Argent caché. Milieux d'affaire et pouvoir politique dans la France du XX^e siècle* (Fayard, 1983) peut être utilement complété par celui d'André Campana, *L'Argent secret* (Arthaud, 1976). En outre, les rapports parlementaires de MM. Pierre Mazeaud (Assemblée nationale, 1988, n° 1217) et Jacques Larché (Sénat, 1988, n° 230) et, surtout, de MM. Robert Savy (Assemblée nationale, 1989, n° 892) et Christian Bonnet (Sénat, 1989, n° 48) sont des travaux qui méritent de faire référence et qui, entre autres éléments, recensent et retracent d'autres travaux sur le sujet, émanant du Conseil constitutionnel ou de la Commission nationale de contrôle de l'élection présidentielle.

17

R É S U M É

La démocratie a vécu plus d'un siècle avec davantage de dépenses que de recettes, jusqu'à ce que la multiplication des « affaires » oblige à s'inquiéter de la différence. Le passage du non-droit au droit a été motivé ponctuellement par une tentative pour effacer le passé, avec l'amnistie, mais il a quand même abouti, structurellement, à une législation moderne et rigoureuse.

LES RECETTES DES CANDIDATS

19

C'EST LE CHAPITRE V BIS du Code électoral qui, aujourd'hui, prévoit les modalités suivant lesquelles peuvent être financées les campagnes électorales qu'il s'agisse d'un scrutin uninominal ou d'un scrutin de liste.

Le système de financement actuel présente trois caractéristiques :

1) Il concerne toutes les élections au suffrage universel *direct* qu'elles soient nationales (élections présidentielle, européennes et législatives) ou locales (élections régionales, cantonales ou municipales). Une seule exception subsiste les élections cantonales et municipales dans des ressorts territoriaux où la population est inférieure à 9 000 habitants.

2) Il ouvre aux candidats la possibilité de bénéficier, à côté de financements publics ou provenant des partis politiques, de *financements privés* émanant soit de personnes physiques soit de personnes morales.

3) Enfin, il est *facultatif*. Un candidat (ou une liste) n'est nullement obligé d'y recourir dès lors qu'il accepte de financer sa campagne sur fonds propres.

Dans ce cadre, les recettes des candidats se répartissent en cinq catégories :

- les apports personnels du candidat,
- la collecte de fonds privés,
- les contributions des partis politiques,
- la contre-valeur des « avantages directs ou indirects »,
- les financements publics.

Les modalités encadrant la collecte de ces différentes recettes apparaissent comme très différentes selon leur nature. Ainsi le montant des apports personnels et celui des contributions des partis politiques sont-ils laissés à la libre appréciation respectivement du candidat et du parti. Dans ce dernier cas, la contribution du parti peut d'ailleurs prendre l'aspect d'une subvention ou d'une prise en charge directe des dépenses.

A l'inverse, les trois autres sources de financement sont particulièrement encadrées par les textes.

20 Les dépenses de campagne remboursées par l'État sont énumérées à l'article R. 39 du Code électoral et concernent, pour l'essentiel, le coût du papier, les frais d'impression des bulletins de vote et circulaires et les frais d'affichage, à la condition expresse qu'ils aient été réellement exposés par les candidats. Le remboursement s'effectue alors sur présentation des pièces justificatives et sur la base de tarifs fixés par arrêté préfectoral, ce qui explique qu'ils puissent varier d'un département à l'autre et même, dans certains cas, à l'intérieur du même département, circonscription par circonscription. A cette prise en charge s'ajoute (même si formellement il n'est pas comptabilisé dans les recettes de campagne), dans le cas des élections législatives et de l'élection présidentielle, un remboursement forfaitaire fixé en pourcentage du plafond autorisé pour les dépenses (20 % par exemple pour les élections législatives). De façon générale, ces remboursements par l'État de dépenses électorales sont subordonnés à l'obtention par les candidats d'un pourcentage minimal du total des suffrages exprimés au premier tour (aujourd'hui 5 %).

Innovation principale du dispositif de financement des campagnes électorales issu de la précédente législature, la collecte des dons privés fait, elle, l'objet d'un encadrement rigoureux visant à plafonner ce type de ressources et à s'assurer de leur origine.

Qu'ils proviennent de personnes physiques ou de personnes morales, les dons privés font tout d'abord l'objet d'un plafonnement global, campagne électorale par campagne électorale. Ainsi, à l'occasion d'un même scrutin, même lorsqu'il s'agit d'élections générales se déroulant sur l'ensemble du territoire, la contribution de chaque donateur à un ou plusieurs candidats ne peut excéder 30 000 francs pour les personnes physiques et 500 000 francs pour une personne morale.

A ce plafonnement par contributeur s'ajoutent, dans un souci de transparence d'une part, de préservation de l'indépendance du candidat d'autre part, des garde-fous prévus cette fois-ci au niveau de chacun des

candidats bénéficiaires. Une double limitation encadre les dons en espèces qui sont par ailleurs strictement réservés aux personnes physiques. Ces dons ne peuvent excéder 1 000 francs et leur total maximum a été fixé à 20 % du plafond de dépenses autorisé, dès lors que ce dernier est égal ou supérieur à 100 000 francs, ce qui est généralement le cas. (A titre d'exemple, l'article L. 52-11 du Code électoral a fixé, pour l'élection des députés, le plafond de dépenses à 250 000 francs par candidat, majoré de 1 franc par habitant de la circonscription.) Par ailleurs, la contribution d'une même personne morale au compte de campagne d'un candidat ne peut excéder 10 % du plafond autorisé des dépenses.

Enfin, dans un souci de moralisation de la vie publique, le législateur a entendu écarter de la liste des sources possibles de financements privés un grand nombre de donateurs potentiels, parmi lesquels les personnes morales de droit public, ce qui exclut entre autres les collectivités territoriales et leurs établissements publics. Sont également interdites les contributions financières des personnes morales de droit privé dont la majorité du capital appartient à une ou plusieurs personnes de droit public, celles des casinos, cercles et maisons de jeux, et enfin celles émanant d'États étrangers ou de personnes morales de droit étranger.

21

En ce qui concerne les avantages directs ou indirects dont peuvent bénéficier les candidats pour le financement de leur campagne électorale, leur régime peut se rattacher aux règles encadrant la collecte des dons privés. En effet, l'article L. 52-12 du Code électoral fait obligation aux candidats d'estimer et d'inclure en recettes (et dépenses) la contre-valeur de ces avantages. Or, en cas de sous-évaluation, la différence fait l'objet d'une inscription d'office et, du côté des recettes, est alors assimilée à un don en deniers, ce qui la soumet de fait aux règles de plafonnement et d'origine.

Compte tenu du climat de suspicion qui entourait et continue d'entourer les rapports de l'argent et de la politique, il était logique que le législateur, autorisant le financement privé des campagnes électorales, s'attache à prévoir des dispositions permettant de vérifier le respect d'un dispositif conçu pour assurer la plus grande transparence possible quant au montant et à l'origine de ce type de contributions. Le choix de recourir à la possibilité d'un financement privé entraîne ainsi plusieurs obligations pour les candidats.

Tout d'abord, le recueil de fonds privés suppose d'avoir recours à un mandataire qui peut être soit une personne physique, alors dénommée « mandataire financier », soit une personne morale ayant alors la forme d'une association déclarée selon la loi du 1^{er} juillet 1901 et dénommée « association de financement électoral ». Dans les deux cas, la désignation par le candidat de son mandataire fait l'objet d'une déclaration en préfecture, qui l'officialise.

Personne physique ou personne morale, ce mandataire est l'intermédiaire obligé entre le candidat et tous les tiers qui souhaitent contribuer au financement de sa campagne. A ce titre, il est seul habilité à recueillir les fonds destinés au financement, et sa désignation par le candidat est donc une condition préalable à tout recueil de fonds.

22

A côté de la désignation du mandataire, une deuxième obligation importante encadre la collecte des recettes. Il s'agit du principe de l'unicité du compte qui suppose qu'un compte unique retrace « la totalité des opérations financières » de la campagne électorale. Autrement dit, dès sa désignation, le mandataire doit, pour percevoir des fonds, ouvrir un compte courant, bancaire ou postal, sur lequel il a seul la signature, à l'exclusion de toute procuration, notamment au profit du candidat, et sur lequel il va percevoir toutes les sources de financement de la campagne, y compris les apports personnels du candidat.

Troisième obligation, les recettes de campagne électorale ne peuvent être perçues que pendant une période déterminée et fixée, dans le cas d'élections générales intervenant à échéance normale, à l'année précédant le premier jour du mois de cette élection (pour l'élection présidentielle, prévue en avril 1995, la collecte des fonds a donc pu commencer depuis le 1^{er} avril 1994), et, pour des élections partielles ou anticipées, à compter du fait générateur (dissolution, décès, démission...).

Enfin, et bien que ces règles ne concernent pas spécifiquement les recettes, on doit rappeler que le dispositif de financement des campagnes électorales implique la tenue et la présentation (celle-ci obligatoirement par le fait d'un expert-comptable) d'un compte de campagne déposé, sous la responsabilité du candidat, à la préfecture, deux mois après l'élection, puis la vérification de ce compte par la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CCFP), auto-

rité administrative indépendante instituée par la loi du 15 janvier 1990, et que, à l'occasion de cet examen, la CCFP peut, constatant un manquement aux règles encadrant la perception des recettes (respectivement des dépenses), prononcer le rejet du compte : décision susceptible d'entraîner pour le candidat des sanctions électorales et/ou pénales.

Si le législateur a tenu à encadrer scrupuleusement la collecte des recettes, cette attention particulière est la conséquence logique non seulement de la légalisation des financements privés des campagnes électorales, mais aussi du fait que ceux-ci ont été doublement encouragés.

Tout d'abord, en instituant une présomption de conformité à l'objet social lorsque ces dons émanent de sociétés civiles ou commerciale. En effet, si la loi du 11 mars 1988, premier texte régissant le financement des campagnes électorales, avait implicitement légalisé le recours à des dons émanant de personnes privées, en prévoyant leur plafonnement, elle n'avait pas tiré toutes les conséquences de cette nouvelle possibilité de financement dans le cas des personnes morales. Leurs contributions supposaient en effet d'être conformes à leur objet social. A défaut, les dons des entreprises devenaient constitutifs du délit d'abus de biens sociaux. En disposant dans son article 20 que « sont réputés conformes à l'objet social, sauf disposition contraire des statuts, les dons consentis par une société civile ou commerciale... », la loi du 15 janvier 1990, relative à la limitation des dépenses électorales et à la clarification du financement des activités politiques, rendait ainsi véritablement possible le financement des campagnes électorales par les entreprises.

23

En second lieu, les dons privés, qu'ils émanent de personnes physiques ou de personnes morales, ouvrent désormais droit à déduction fiscale au profit du donateur dans les mêmes conditions que les dons consentis à des œuvres ou à des organismes d'intérêt général ayant un caractère philanthropique, éducatif, scientifique, social, humanitaire, sportif, familial, culturel ou concourant à la mise en valeur du patrimoine artistique, à la défense de l'environnement naturel ou à la diffusion de la culture, de la langue ou des connaissances scientifiques françaises (article 238 *bis* du Code général des impôts). Seuls sont exclus du bénéfice de la déduction fiscale les dons en espèces, donc inférieurs à 1 000 francs.

Les particuliers bénéficient ainsi d'une réduction d'impôt égale à 40 % du montant des dons dans la limite de 1,25 % du revenu imposable. Les entreprises peuvent, elles, déduire leurs dons de leur bénéfice imposable dans la limite de 2 % de leur chiffre d'affaires.

Afin d'assurer le bon fonctionnement de ce système de déduction fiscale, il a ainsi été prévu que chaque donateur (personne physique ou morale) ayant contribué au financement d'une campagne électorale reçoive, s'il souhaite bénéficier des avantages fiscaux prévus, un reçu pour chaque don versé.

24 Tel qu'il fonctionne aujourd'hui, ce mécanisme entraîne, du point de vue de la transparence, des conséquences différentes selon que le donateur est une personne physique ou une personne morale. Dans le premier cas, et dès lors que le don n'excède pas un montant de 20 000 francs, le reçu délivré par le mandataire du candidat, et ayant préalablement transité par la CCFP pour certification, atteste le montant, la date du versement et l'identité du donateur mais pas celle du mandataire, ce qui assure, vis-à-vis de l'administration, en l'espèce l'administration fiscale, à qui ce reçu sera produit à l'appui de la demande de déduction fiscale, une confidentialité totale quant aux options politiques implicites du donateur.

Pour les personnes morales (ainsi que pour les personnes physiques lorsque leur contribution excède 20 000 francs), les reçus délivrés portent toujours, en sus des mentions précédentes, l'identité du mandataire. Au surplus – et il s'agit là d'une innovation récente introduite par la loi du 29 janvier 1993, votée à l'initiative du gouvernement de Pierre Bérégovoy – la liste exhaustive des personnes morales ayant consenti des dons est publiée au *Journal officiel*, et cette liste comporte le nom du candidat bénéficiaire, le nom de la personne morale et le montant du don. C'est le 12 avril 1994 que cette disposition a reçu sa première application, au demeurant partielle compte tenu de sa date d'entrée en vigueur (1^{er} février 1993).

L'économie générale du système de financement des campagnes électorales étant décrite, il convient désormais de s'interroger sur celui-ci au regard des objectifs que s'étaient fixés ses inspireurs, notamment à l'occasion du vote de la loi du 15 janvier 1990 qui reste la pierre angulaire du dispositif.

Dans le prolongement des lois de 1988, la loi du 15 janvier 1990

poursuivait en fait trois objectifs : mettre fin à une « hypocrisie générale » en permettant, quitte à l'encadrer strictement, le financement des activités politiques par des entreprises ; endiguer la croissance des dépenses électorales en les plafonnant de façon à réduire les besoins de financement des partis et des candidats aux élections ; assurer la transparence des financements.

S'appliquant plus précisément au cas des recettes, cet objectif de transparence visait à permettre d'identifier sans ambiguïté l'origine et le montant des contributions privées, en particulier celles provenant des entreprises ; à s'assurer, *via* la règle du plafonnement, que ces contributions n'aboutissaient pas à créer une sujétion pour le candidat vis-à-vis des donateurs ; et enfin à exclure toute possibilité d'enrichissement personnel des bénéficiaires.

Ce dernier aspect était bien évidemment essentiel pour les auteurs de la loi de janvier 1990, car la discussion et l'adoption de ce texte intervenaient dans un contexte peu serein où des « affaires alimentaient périodiquement la chronique politique française contribuant à nourrir l'antiparlementarisme et à déconsidérer l'engagement politique ». Par ailleurs, dans toutes les décisions du Conseil constitutionnel relatives aux financements politiques, la possibilité que le dispositif retenu puisse, même indirectement, aboutir à un enrichissement personnel des candidats a toujours été explicitement écartée. Dans cette logique, la haute juridiction avait ainsi eu l'occasion de préciser que le remboursement forfaitaire prévu dans le cas des élections législatives, à l'article L. 167 du Code électoral, était subordonné à l'existence d'un apport personnel du candidat pour le financement de sa campagne et ne pouvait corollairement excéder le montant dudit apport.

25

Cela étant rappelé, force est de constater que le dispositif de financement des campagnes ne présente pas, vis-à-vis du risque d'enrichissement personnel, toutes les garanties possibles, et ce par l'effet combiné du non-plafonnement des recettes collectées par les candidats, d'une part, et du traitement retenu pour les excédents éventuels des comptes des mandataires, d'autre part.

Pour des raisons pratiques et juridiques (nécessité d'apurement définitif du compte avant examen), les textes ont explicitement écarté la possibilité pour le compte d'un mandataire d'être déficitaire : toutes les dépenses doivent ainsi avoir été couvertes par les recettes disponibles, et un découvert qui apparaîtrait après l'élection devrait être comblé par le candidat au moyen d'un apport personnel ou d'un emprunt, ou, le cas échéant, par le parti politique. Ces dispositions peuvent conduire les

candidats à collecter plus de recettes que le montant de dépenses qu'ils estiment nécessaire pour la conduite de leur campagne électorale. Aussi, le législateur a-t-il choisi de ne pas plafonner le montant total des recettes pouvant être collectées à l'occasion d'une campagne électorale, tout en encadrant le traitement des éventuels excédents.

Contrairement aux dépenses de campagne, les recettes, elles, ne font donc l'objet, en l'état, d'aucun plafonnement, et il convient d'apprécier comment s'applique, dans les faits, cette disposition des textes, la logique conduisant à penser que les excédents constatés sur les comptes de campagne seront faibles, puisque leur constitution par les candidats ou leurs mandataires relève normalement d'un comportement prudentiel visant à éviter la constatation, postérieure à l'élection, d'un déficit.

26 L'examen des comptes de campagne publiés par la CCFP à l'occasion des dernières élections législatives fait effectivement apparaître, dans la très grande majorité des cas, un solde faiblement positif ou nul des comptes de campagne. Cela étant, au regard des chiffres publiés par la Commission, on constate également que le total des recettes collectées à l'occasion de la campagne électorale de mars 1993 excède de près de 40 millions de francs le total des dépenses (respectivement 691 et 651 millions de francs). Or cet excédent consolidé est le fait de moins de 3 % des candidats, parmi lesquels certains ont collecté un montant de recettes très nettement supérieur (jusqu'à 2 à 3 fois) au plafond autorisé des dépenses fixé pour ces élections à 500 000 francs (400 000 francs pour les circonscriptions comprenant moins de 80 000 habitants).

Même si en toute rigueur cet « excédent comptable » de 40 millions de francs est forcément supérieur à l'excédent strictement financier figurant sur les comptes des mandataires, puisque les recettes inscrites aux comptes de campagne ne se traduisent pas forcément par des flux financiers (cas des avantages en nature ou des prises en charge directes des dépenses par les partis politiques), il en fournit toutefois une approximation réelle, fût-elle majorée. Il faut donc s'interroger sur ce que deviennent ensuite ces excédents.

Aux termes des articles 52-5 et 52-6 du Code électoral, l'actif net du compte du mandataire (biens mobiliers, immobiliers et liquidités disponibles sur le compte bancaire ou postal) doit faire l'objet d'une dévolution devant intervenir avant la cessation des fonctions du mandataire, c'est-à-dire dans les trois mois suivant le dépôt du compte de campagne.

Les bénéficiaires éventuels de cette dévolution sont précisés par les textes. En effet, elle ne peut intervenir qu'au bénéfice soit d'un parti

politique *via* son association de financement, soit d'un ou plusieurs établissements reconnus d'utilité publique.

A défaut de décision prise et sur demande du préfet du département dans lequel est domicilié le candidat, c'est au procureur de la République qu'il revient de saisir le président du tribunal de grande instance, ce dernier choisissant alors le ou les établissements qui bénéficieront de la dévolution.

En régissant ainsi le mode de dévolution des recettes excédentaires collectées à l'occasion des campagnes électorales, le législateur procédait d'une certaine logique qui consistait à renvoyer dans le circuit des financements politiques (ou à défaut vers des organismes reconnus d'utilité publique) des fonds dont, pour partie, la collecte avait donné lieu à incitation fiscale, ce qui impliquait d'éviter qu'ils soient ultérieurement détournés de leur objet initial.

27

Mais la possibilité de reversement de ces excédents à une association de financement d'un parti politique paraît receler un risque d'abus dans la mesure où, en application de l'article 4 de la Constitution selon lequel « les partis et groupements politiques [...] se forment et exercent leur activité librement », et en l'absence corollaire de toute définition précise d'un parti politique, la possibilité existe de voir se créer des groupements plus ou moins artificiels. Rien n'empêche en effet un candidat aux élections, ayant collecté pour sa campagne un surplus important de recettes, de le reverser ensuite à l'association de financement d'un groupement politique créé autour de lui et à cette seule fin, ce qui permet aussi de bénéficier des différents avantages du dispositif de financement des partis politiques qui fait, lui, l'objet du titre II de la loi du 15 janvier 1990.

On peut ici noter, à l'appui de cette analyse du risque qui pèse sur l'utilisation ultérieure des fonds collectés à l'occasion des campagnes électorales, l'inflation affectant le nombre de partis politiques déclarés comme tels à la CCFP, ainsi que le nombre induit d'associations de financement de ces partis.

Au 31 décembre 1991, la CCFP avait enregistré l'existence de 49 partis politiques souhaitant pouvoir bénéficier du nouveau régime de financement issu de la loi de janvier 1990 et de 214 associations de financement agréées par elle (l'écart entre ces deux chiffres provient de la possibilité offerte aux partis, par l'article 11 de la loi de 1990, de créer des associations de financement recueillant des fonds non seulement au niveau central mais aussi pour leurs organisations territoriales). Au

mois d'avril 1994, ces chiffres s'établissaient respectivement à 163 pour les partis politiques et à 420 pour les associations de financement.

28 Les risques d'opacité quant à l'utilisation ultérieure des excédents de recettes collectées à l'occasion des campagnes électorales n'ont d'ailleurs pas échappé au législateur qui, par le vote de la loi du 29 janvier 1993, a supprimé une des possibilités qui avait été retenue, dans un premier temps, par la loi du 15 janvier 1990, à savoir la dévolution de l'actif net d'un mandataire à un autre mandataire, car ceci était de nature à permettre « des pratiques contestables de financements croisés entre candidats ». Il est sans doute possible et souhaitable d'aller plus loin, par exemple en plafonnant les recettes des candidats (120, 150 % du plafond des dépenses ?) ou en faisant obligation à ces derniers, lorsqu'ils ont bénéficié de contributions d'un parti politique dont la réalité ne souffre aucun doute, de reverser les éventuels excédents à l'association de financement de ce même parti à l'exclusion de toute autre. Pour finir sur ce point, on notera qu'en ce qui concerne l'élection présidentielle et en application de l'article 3 de la loi du 6 novembre 1962, le solde positif éventuel des comptes des associations électorales et mandataires financiers des candidats est, lui, dévolu à... la Fondation de France, ce qui en l'espèce régle le problème.

Il faut cependant relever que le législateur a davantage fait porter son souci de transparence sur l'origine des fonds plutôt que sur leur destination future dans le cas de recettes excédentaires. S'il a, pour ce faire, procédé en deux étapes (loi de 1990, puis loi de 1993), on doit reconnaître que le système en vigueur repose aujourd'hui, théoriquement, sur la forme la plus achevée de la transparence, c'est-à-dire, comme on l'a vu précédemment, la publicité, du moins lorsque les dons émanent de personnes morales.

Reste que, là encore, il est loin d'être évident que l'objectif ait été atteint dans la mesure où la contribution par des entreprises au financement d'une campagne électorale peut fort bien transiter par un autre guichet que le compte de campagne des candidats. Maintes fois citée, la loi du 15 janvier 1990 n'a en effet pas seulement rendu possible le financement des campagnes électorales par des personnes morales, elle a également permis à ces dernières d'apporter leur contribution financière au fonctionnement courant des partis politiques suivant des modalités analogues, notamment l'existence aux côtés du parti bénéficiaire d'une association de financement, seule habilitée à recevoir ces fonds.

Or, la loi du 29 janvier 1993, dernière touche du dispositif actuel, procédait en fait d'une logique nettement opposée à celle du 15 janvier

1990, puisque à l'origine le projet du gouvernement était d'interdire purement et simplement tout financement politique (campagne électorale et partis) par des entreprises. Ce projet était donc inspiré par ce qu'on peut qualifier, chacun étant libre ou non d'y souscrire, de suspicion affirmée quant aux rapports entre le monde politique et les entreprises. L'objet même de cette loi était sans ambiguïté puisqu'elle était relative à « la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques ». De l'intention initiale et radicale des auteurs du projet de loi, seule est restée la disposition prévoyant la publicité, donc la publication, des dons des personnes morales effectués à l'occasion des campagnes électorales avec indication du nom du bénéficiaire, de celui des donateurs et du montant des dons. Certes, l'obligation de publicité s'applique aussi dans le cas des contributions au financement des partis politiques. Mais il est clair que l'existence d'un double guichet est susceptible d'amoindrir la transparence et de contourner l'objectif de la loi de 1993, qui était clairement de placer sous contrôle d'une opinion publique informée (électeurs, observateurs, adversaires, etc.) les liens financiers pouvant exister à l'occasion d'une campagne électorale entre un candidat et les entreprises lui apportant un soutien.

29

Ainsi, dans les comptes de campagne publiés par la CCFP à la suite des dernières élections législatives, s'avère-t-il impossible d'apprécier le montant total (et donc pour partie l'origine) des dons des entreprises consentis aux différents candidats. Seules figurent à la rubrique « Dons de personnes morales » les contributions directement versées aux comptes de campagne des candidats. Si elles ont préalablement transité par une association de financement d'un parti politique, qui les a ensuite reversées au mandataire du candidat, ces contributions sont alors comptabilisées dans la rubrique « Apport parti net » et la liste des donateurs concernés échappe *ipso facto* à une publication permettant un rapprochement immédiat des contributeurs et des bénéficiaires.

Cette source d'opacité dans le financement des campagnes électorales peut, de plus, se complexifier par l'existence, pour un même parti, de plusieurs associations de financement opérant dans des ressorts territoriaux différents (national et départemental par exemple) et permet ainsi de transgresser les règles de plafonnement des dons des personnes morales, dont on a vu qu'elles répondaient au souci de limiter l'éventuelle sujétion d'un candidat à ses bailleurs de fonds privés.

En effet, si la contribution maximale d'une personne morale à la campagne d'un candidat est fixée à 10 % du plafond autorisé pour les

dépenses (soit un total maximum de 50 000 francs pour les dernières élections législatives), les subventions que ce même candidat peut recevoir d'un parti politique ne sont pas, elles, plafonnées. Il est donc aujourd'hui possible à une seule entreprise, sans même s'appesantir sur l'utilisation éventuelle de ses filiales, de financer la plus grande part, voire l'intégralité, de la campagne d'un candidat, à condition que sa contribution transite au préalable par le parti.

30 D'autres défaillances du système pourraient être relevées et l'ont d'ailleurs été par nombre d'observateurs. Ainsi en est-il de l'entrée abusive, à l'occasion des élections législatives, dans le cercle qui pourrait s'avérer de moins en moins restreint, des partis émergeant pour leur fonctionnement courant au financement public. En effet, la moitié des dotations budgétaires prévues à cet effet est réservée aux partis et groupements ayant présenté des candidats dans au moins 50 circonscriptions lors du plus récent renouvellement de l'Assemblée nationale et ce, proportionnellement au nombre de suffrages exprimés obtenus au premier tour de scrutin. Il est donc assez facile de concourir au scrutin législatif dans le seul but de bénéficier de cette ressource publique.

Beaucoup de ces imperfections tournent en fait autour de la notion même de parti politique dont chacun s'accorde à penser qu'elle reste à définir, tâche peu aisée au demeurant au regard des dispositions de l'article 4 de la Constitution.

En avril 1994, la commission des lois de l'Assemblée nationale avait ainsi décidé de créer une mission d'information sur les améliorations pouvant être apportées à la législation sur le financement des campagnes électorales et des activités politiques. Elle se proposait, entre autres objectifs, de doter les partis politiques d'un véritable statut juridique.

D'autres lacunes pourront être comblées grâce au travail et à l'expérience progressivement acquise de la CCFP dont le rôle est ici essentiel. On peut ainsi se féliciter que, dans un arrêt du 26 décembre 1992 « Élections régionales dans le département du Nord », le Conseil d'État ait jugé que la CCFP n'excédait pas la limite de ses pouvoirs en se livrant à des investigations supplémentaires dans le cas d'apports personnels de candidats qui se révéleraient particulièrement importants.

Mais, au-delà de toute analyse critique, il est évident qu'aucun système régissant le financement des campagnes électorales et plus généralement des partis politiques ne saurait s'avérer sans imperfection. Interdire purement et simplement les contributions des entreprises supposerait un accroissement important et sans doute diversifié des financements publics. Encore faut-il convaincre l'opinion publique de sa nécessité et se souvenir que là où cette option a été retenue, par exemple en Espagne, les faits de corruption liés aux rapports entre le monde politique et celui des affaires ne sont pas moins nombreux qu'en France, loin s'en faut. Il est vrai qu'à l'inverse, lors des investigations policières ou judiciaires, la tâche des enquêteurs, notamment en matière de charge de la preuve, s'en trouve facilitée.

Pour sa part, en ouvrant la possibilité de recourir à des dons privés, le dispositif de financement actuel des campagnes électorales institué par la loi du 15 janvier 1990 a le très grand mérite de permettre à tous ceux qui se présentent aux suffrages de leurs concitoyens de mener, pour ce faire, une campagne électorale honnête et transparente tout en disposant du minimum de moyens nécessaire.

31

R É S U M É

L'intervention de la loi du 15 janvier 1990 a permis aux candidats aux élections de bénéficier désormais de contributions privées pour le financement de leur campagne électorale. Toutefois, le législateur a entendu encadrer strictement cette opportunité afin d'assurer, autant que faire se peut, la transparence des financements.

JEAN-MARC BENOIT
JESSICA SCALE

LES DÉPENSES DES CANDIDATS

EN MÊME TEMPS qu'il définissait un système enfin plus rigoureux et cohérent pour le financement des activités politiques, le législateur français a souhaité mieux encadrer les dépenses des candidats en campagne électorale. En imposant de nouvelles règles de plafonnement des dépenses et en organisant le contrôle de leur respect, les parlementaires entendaient mettre un coup d'arrêt à l'inflation budgétaire des campagnes, tout en favorisant une plus grande égalité des candidats. *A priori*, cette limitation quantitative¹ aurait pu paraître apporter une solution satisfaisante à l'objectif de maîtrise des dépenses électorales. Pourtant, la loi du 15 janvier 1990 ne se cantonne pas à cet aspect quantitatif. Elle a également pour objet, ce qui est relativement original, de régir qualitativement les dépenses autorisées aux candidats.

33

Après avoir traité la question du « combien » dépenser dans le domaine électoral, le législateur a en effet estimé qu'il lui incombait également de traiter celle du « comment » dépenser. Par les articles 2, 3 et 4 de la loi du 15 janvier 1990, il a souhaité renforcer de manière substantielle « la limitation ou la prohibition de certaines actions de propagande² ». A titre principal, trois types de dépenses sont désormais interdits dans la période des « trois mois précédant le premier jour du mois d'une élection et jusqu'à la date du tour de scrutin où celle-ci est acquise » :

1. Sur un mode forfaitaire pour les élections législatives (500 000 francs par candidat, sauf dans les circonscriptions dont la population est inférieure à 80 000 habitants, où le plafond est ramené à 400 000 francs) et selon un barème croissant la nature du scrutin avec la population de la circonscription électorale pour les élections locales.

2. Propos de Robert Savy, rapporteur de la commission des lois, Assemblée nationale, séance du 4 octobre 1989.

- l’affichage, hors des emplacements spécifiquement prévus par le Code électoral (c’est-à-dire, pour l’essentiel, les panneaux placés à proximité des bureaux de vote durant la période de la campagne officielle) ;

- la publicité commerciale par voie de presse ou par tout moyen de communication audiovisuelle ;

- le fait de porter à la connaissance du public un numéro d’appel téléphonique ou télématique gratuit (numéro vert, 3613, etc.).

34 Pour le reste, les candidats sont libres (dans la limite du plafond de dépenses et sous réserve de l’application de législations et réglementations spécifiques à certains moyens d’expression) de recourir aux autres techniques de communication traditionnelles (réunions publiques, porte-à-porte, réunions d’appartements, relations avec la presse) ou d’implantation plus récente («marketing direct » par courrier, par téléphone, par envoi de cassettes, etc.).

Il importe de souligner l’importance des sanctions attachées au non-respect des nouvelles dispositions : elles peuvent se limiter à une amende relativement bénigne (360 à 15 000 francs), mais aussi correspondre à un emprisonnement d’un mois à un an.

Il y a donc une forme d’originalité de notre législation, au moins par l’ampleur des limitations qualitatives intervenues, qui incite naturellement à s’interroger sur ses conséquences potentielles à court, moyen et long terme. En se proposant de partir du texte de loi, et d’aller ainsi du particulier au général, il faut commencer par se demander si le respect de ces limitations qualitatives des dépenses des candidats est contrôlable.

DES RÈGLES CONTRÔLABLES ?

Au premier degré, la réponse est incontestablement affirmative. Les types de dépenses interdits aux candidats figurent parmi les plus voyants, ceux dont le contrôle est le plus simple. Il est par exemple beaucoup plus aisé de « piger » des stations de radio, des organes de presse ou des réseaux d’affichage, que de vérifier des boîtes aux lettres, des appels téléphoniques ou des pas-de-porte. On pourrait presque considérer que les techniques de communication interdites aux candidats sont précisément celles qui posent le moins de problèmes en matière de contrôle.

Pourtant, en poussant un peu plus loin l’analyse, cette réponse doit être doublement nuancée.

D’une part, pour définir les types de dépenses interdits aux candidats, la notion de « propagande électorale » n’est pas sans ambiguïté. Par

exemple, le recours à l'affichage publicitaire pour vanter un candidat, une liste ou un parti, tombe incontestablement sous le coup de la loi. Mais si une personnalité politique, candidate à une élection, fait paraître simultanément un livre, son éditeur a-t-il le droit d'utiliser l'affichage publicitaire pour promouvoir ce livre ? Ou s'agit-il de propagande électorale ? Ou la réponse dépend-elle de la nature du livre ? De même, l'interdiction de la publicité politique à la télévision est confirmée. Mais si un chef d'entreprise, candidat à une élection, est parallèlement « mis en scène » dans les spots publicitaires de son entreprise, s'agit-il de faits extérieurs à la législation ou de son non-respect ? Et selon quels critères ? De contentieux en contentieux, le juge, en plus du rôle nouveau qui lui incombe de veiller à la non-confusion de la communication des collectivités et de la communication des candidats¹, est amené à interpréter les textes législatifs pour distinguer, parmi les dépenses de son-

35

dages, de cocktails ou de promotions publicitaires diverses, celles qui correspondent à une illégalité manifeste comme celles qui doivent être réintégrées dans les comptes d'un candidat et qui peuvent, le cas échéant, contribuer au dépassement du plafond légal.

D'autre part, pour ce qui concerne les types de dépenses autorisés aux candidats, il faut bien constater que le contrôle du respect de la législation se heurte à des difficultés consistantes. Parmi les formes de dépenses autorisées, certaines s'avèrent en effet particulièrement délicates à contrôler. Il est, par exemple, impossible d'évaluer l'ampleur d'une action de marketing téléphonique, s'il y a volonté de la sous-estimer de la part de ses auteurs ; il est également pratiquement illusoire de vouloir contrôler les dépenses en matière de courrier ; et il n'est pas plus facile de vérifier le caractère bénévole ou commercial de la distribution de tracts ou de l'apposition d'affiches sur les emplacements autorisés.

En outre, le développement de nouveaux médias, notamment électroniques, ignorés par la loi, fournira inévitablement au cours des prochaines années de beaux sujets de réflexion aux juristes. Par exemple, l'envoi d'une disquette informatique à tout ou partie du corps électoral (environ 8 millions des salariés français sont déjà en contact régulier avec

1. La loi du 15 janvier 1990 insère dans ce but une disposition nouvelle au Code électoral, prévoyant qu'« à compter du premier jour du sixième mois précédant le mois au cours duquel il doit être procédé à des élections générales, aucune campagne de promotion publicitaire des réalisations ou de la gestion d'une collectivité ne peut être organisée sur le territoire des collectivités intéressées par le scrutin ».

un ordinateur, pendant que le marché de la micro-informatique familiale poursuit son expansion rapide) ou la remise d'un CDI ou d'un CDRom seront-ils considérés comme de la publicité audiovisuelle, ce qu'ils peuvent être, alors qu'ils empruntent la même technologie que le traitement de texte, avec lequel sont écrites les professions de foi et les courriers, autorisés, des candidats ?

Le nouveau droit des dépenses des candidats apparaît ainsi promis à une actualité durable. Du point de vue de son applicabilité, il est possible de considérer que la loi s'est refusée à la facilité, en acceptant d'ouvrir la voie à de longs débats sur les conditions de son contrôle. Ceci conduit à s'interroger plus profondément sur les principes qui sous-tendent les distinctions opérées par le législateur.

36 AU-DELÀ DES RÈGLES, UNE CONCEPTION DE LA COMMUNICATION POLITIQUE ?

De fait, le champ des possibles ouvert aux candidats par la loi du 15 janvier 1990 privilégie les techniques de communication où l'homme politique « s'explique », avec des mots et du texte, en rejetant le recours à l'ellipse et plus encore à l'image. La méfiance à l'égard de celle-ci, soupçonnée de nourrir la « politique spectacle », est perceptible à l'écoute des débats parlementaires. Elle peut être résumée par le propos d'un sénateur : « nombreux sont les électeurs qui, à juste titre, considèrent qu'une campagne électorale doit être consacrée à la confrontation des programmes des candidats et non à la promotion d'individus par des techniques commerciales et publicitaires utilisées de manière à masquer les débats d'idées¹ ».

Ce nouveau champ des possibles en matière de dépenses électorales favorise par ailleurs les techniques de communication qui s'adressent à chacun, par opposition à celles qui s'adressent à tous. La nostalgie du préau, de la poignée de main et des militants, reformulée comme une recherche d'une nouvelle proximité avec les électeurs, a conduit à interdire la plupart des formes de communication de masse lors des campagnes électorales. Ce faisant, sont restreints les grands messages fédérateurs, exposés dans l'espace public au regard de tous. Ceux-ci constituaient pourtant une égalité des citoyens devant l'information politique, une opportunité pour susciter le débat collectif, en même

1. Propos de Charles Lederman, Sénat, séance du 15 novembre 1989.

temps que la garantie qu'un candidat ne délivrerait pas de messages contradictoires à chaque segment de son électorat (à l'inverse, en caricaturant quelque peu, la confidentialité du marketing direct permet à un candidat, avec la crédibilité de l'écrit, de promettre aux riches de sa circonscription la suppression de l'impôt sur les grandes fortunes et aux pauvres l'augmentation de ce même impôt !). Le législateur, par ses amendements au projet gouvernemental, a d'ailleurs tenu à renforcer une position de départ qui avait déjà pour but de supprimer les types de dépenses électorales « n'ayant plus rien à voir avec ce qu'a été pendant très longtemps, la tradition de la campagne électorale en France [lorsqu']on collait sur les panneaux officiels des affichettes réglementaires, selon des modalités vieilles comme la République, qui ont permis à beaucoup de parlementaires de se faire élire, réélire et encore réélire, sans avoir à faire appel à aucune des méthodes médiatiques en usage aujourd'hui¹ ».

37

Même si l'on peut penser que le recours à des techniques de communication plus « sophistiquées » (et faisant une plus large place à l'image) ne s'est développé dans les années 70 et 80 qu'en réaction ou en substitut à la « langue de bois » et aux « beaux discours » qui hantaient les campagnes électorales des premières années de la crise, il n'est évidemment pas du propos de ces lignes de discuter cette vision de ce que doit être la pratique des campagnes électorales. L'important est qu'elle existe et qu'elle semble bien constituer le principal fondement des interdictions apportées à certains types de dépenses électorales. En revanche, une fois constatée cette conception particulière de la communication politique (que résume la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques en notant qu'« il n'apparaît pas que la relative sobriété des dernières campagnes ait nui à l'expression démocratique² »), il reste à s'interroger sur les conséquences potentielles de la nouvelle donne qu'elle a induites en matière de dépenses électorales.

DES RÈGLES NEUTRES ?

A ce stade, il est bien sûr beaucoup trop tôt pour que l'étude des faits ait livré tous ses enseignements sur l'évolution des dépenses des candi-

1. Propos de Pierre Joxe, ministre de l'Intérieur, Assemblée nationale, séance du 4 octobre 1989.

2. Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques, *Premier Rapport d'activités*, janvier 1994.

dates et ses conséquences sur l'expression démocratique. Après tout, depuis l'entrée en vigueur de la nouvelle législation, il n'y a encore eu ni élection présidentielle ni élections municipales. Pour pouvoir comparer sérieusement le comportement des candidats aux élections législatives de 1993, il est nécessaire de remonter à... 1978 pour trouver un scrutin disputé sous un même régime électoral par des sortants ramenés devant les électeurs au terme normal de leur mandat et non après une dissolution. De même, le jumelage des élections cantonales et régionales en 1992 introduit un biais décisif dans l'analyse comparative.

Toutefois, en prenant les risques qu'implique toute interrogation prospective, il apparaît possible de suggérer trois observations :

38 En premier lieu, la qualité de l'expression démocratique suppose un préalable souvent considéré comme allant de soi : l'égalité des citoyens en matière d'accès à l'information politique. Or, le législateur a précisément interdit le recours aux moyens de communication les plus aisément accessibles à tous. Comment confier à la presse le soin de transmettre presque seule l'information relative à la campagne électorale de la circonscription, alors que, par exemple, à peine la moitié des Français lisent régulièrement un quotidien ? Que moins d'un jeune sur deux est un consommateur régulier d'un média local ? Que le journal régional de France 3 est suivi par environ un foyer sur huit ? Dans une période où l'appétence des citoyens pour l'information politique apparaît plutôt limitée, n'est-ce pas prendre un risque pour l'expression démocratique que d'en rendre son accès plus sélectif encore ? Et peut-on vraiment pallier les inconvénients engendrés par cette consommation très inégale de la presse en comptant sur les contacts directs des candidats et militants avec les électeurs, alors que de tels contacts présupposent tout autant un degré d'intérêt relativement élevé pour la chose politique ? D'ailleurs, dans un strict souci d'efficacité, les candidats auront-ils vraiment intérêt à chercher à établir un contact, souvent difficile et rarement « payant », avec ceux des citoyens qui se situent en marge du débat public ? Après tout, l'efficacité du marketing direct (par courrier, téléphone ou contact physique) pourrait résider demain dans le choix judicieux d'une cible d'électeurs délimitée pour centrer les moyens uniquement sur ceux susceptibles de s'intéresser au propos d'un candidat. Peut-on alors, sans menacer la cohésion démocratique, faire reposer l'information électorale exclusivement sur les deux moyens de communication véritablement exhaustifs permis par la loi, c'est-à-dire la profession de foi des candidats et les panneaux devant les bureaux de vote ?

En second lieu, la qualité de l'expression démocratique nécessite aussi l'égalité des candidats en matière de communication de leurs propositions. Or, le tri des outils de communication opéré par la loi conduit à privilégier, de fait, le candidat appuyé sur un réseau militant organisé et compétent ou le candidat disposant d'une notoriété déjà bien établie. L'avantage d'une notoriété préalable à la campagne électorale est en effet considérablement renforcé par l'interdiction des types de dépenses électorales qui permettent, à l'époque contemporaine, de la développer dans les délais les plus brefs. Tant mieux, diront certains, à voie basse, cela favorisera la stabilité pour les « sortants » ou du moins pour les « installés » des deux bords. Tant mieux, diront d'autres, à voie haute, cela limitera d'autant les risques d'aventures personnelles et de réussites électorales en forme de feu de paille. Mais ces observations rassérénantes oublieront seulement que le champ politique produit de moins en moins de notoriété. Il est difficilement contestable que le législateur a accru, sans doute à son corps défendant, les chances électorales des hérauts de la société civile (entrepreneurs, chanteurs, scientifiques, personnalités du « Top 50 » du *Journal du dimanche*, etc.) en quête de mandats électifs et qui pourront continuer de disposer, dans leurs activités d'origine, des outils de communication de masse que la politique ne s'autorise plus.

39

En troisième lieu, la sélection opérée par la nouvelle législation, entre les dépenses électorales autorisées et interdites, repose sur un postulat jamais formulé : la neutralité des moyens d'information non commerciaux (écrits et audiovisuels pour les campagnes nationales, principalement écrits pour les campagnes locales). Or qui peut admettre un tel postulat ? La neutralité partisane de la presse, théoriquement assurée de manière dynamique par son pluralisme, constitue déjà un sujet éminemment discutable à l'échelle nationale. A l'échelle locale, le pluralisme lui-même est réduit depuis longtemps à une peau de chagrin. Mais il faut aller plus loin. La neutralité de la presse n'est pas seulement une illusion selon les critères de la préférence politique ; elle est également battue en brèche pour des raisons endogènes, proprement médiatiques. Ici aussi, les engrenages de la notoriété jouent à plein. Les personnalités connues sont bien davantage amenées à s'exprimer que les nouveaux venus, sauf à ce que ceux-ci sachent fournir un spectacle. Soyons précis : comment sérieusement penser se faire connaître auprès des électeurs, en l'absence d'accès à l'affichage commercial, à l'annonce presse, radio ou télévisuelle, face à un candidat invité vedette d'une émission d'une heure trente, sur la première chaîne de télévision du

pays, comme ce fut le cas pour Bernard Tapie lors des dernières élections cantonales à Marseille, à quatre jours du scrutin ? Comment espérer accéder au minimum de reconnaissance nécessaire pour intéresser les électeurs à ses idées lorsqu'on se bat contre un concurrent qui non seulement a accès, lui, au média le plus puissant, mais qui y dispose en plus d'un accès gratuit, non concerné par le plafonnement des dépenses ?

40 De toute évidence, la conception de la communication politique qu'a entendu imposer le législateur est confrontée à une grave contradiction dans ses conséquences mêmes : il s'agit de rompre avec des techniques de communication jugées dégradantes pour le débat politique et d'imposer le retour aux anciennes techniques ; mais la non-prise en compte du contexte général de l'évolution de notre société de communication risque de rendre ces interdictions illusoires, sinon dangereuses. Ce qui conduit à une dernière interrogation quant à l'encadrement futur des dépenses des candidats.

RÉGLEMENTER DES TECHNIQUES OU S'INTERROGER SUR LES FONCTIONS DE LA COMMUNICATION POLITIQUE ?

En choisissant d'orienter qualitativement les dépenses, et en sélectionnant alors certains outils de communication au détriment d'autres, il semble en effet que le législateur ait omis de s'interroger sur les fonctions de ceux-ci. Or les actions de communication, lors d'une campagne électorale, doivent atteindre des objectifs que nul autre acteur de la vie sociale et économique (et surtout pas les savonnettes que d'aucuns aiment invoquer comme repoussoir) n'oserait raisonnablement se fixer. Ne faut-il pas, dans le temps si court d'une campagne, tout à la fois chercher à se faire connaître de tous les citoyens sur un territoire donné ; faire apprécier ses propositions sur des sujets complexes et vastes ; et convaincre la fraction la plus importante possible des électeurs de vous faire confiance le jour venu ?

Les candidats, à l'entrée d'une campagne électorale, ne sont pas par essence sur un pied d'égalité : l'un est inconnu mais soutenu par une formation politique qui a le vent en poupe ; l'autre bénéficie d'une forte réputation préalable et peut s'appuyer sur un bilan consistant ; un troisième représente un courant de pensée nouveau ou renouvelé, etc. Au sein de chaque cas d'espèce que constitue une compétition électorale, chaque stratégie de communication doit pouvoir être spécifique et

adaptée à l'équation personnelle d'un candidat ou d'une formation. Dans un passé récent, les échecs spectaculaires de tant de campagnes « clés en main » l'ont amplement démontré *a contrario*.

Mais il faut tirer les enseignements de ce constat. Pour permettre à chacun de tenter d'atteindre en campagne électorale des objectifs si ambitieux, n'est-il pas souhaitable de rendre possible l'utilisation de l'essentiel des outils de communication existants, l'égalité entre les candidats restant assurée par le plafonnement des dépenses ? Au-delà, n'est-il pas impératif de permettre à chaque candidat de diffuser une synthèse de ses propositions individuelles en un message s'adressant réellement à *tous* (et indépendant de la « reprise de presse » ou du commentaire journalistique) ? Enfin, n'est-il pas, à l'inverse, utopique de croire que les campagnes électorales pourront longtemps être le seul lieu où l'image est tabou, alors qu'elle est associée à toutes les autres activités de la société ?

41

En instaurant un plafonnement des dépenses des candidats, en même temps qu'il définissait les modalités de leur financement, notre pays s'est doté d'un dispositif indispensable pour la moralisation de la vie publique et pour une plus saine régulation des débats électoraux. En revanche, en voulant procéder à un tri entre les différents outils de communication politique, *via* une réglementation qualitative de ces dépenses, la loi a sans doute partiellement dérivé de ses fondements. Derrière le terme de communication politique, et malgré son acception si souvent péjorative, se trouvent bel et bien les fonctions même du débat politique et de la conquête du pouvoir (sans parler d'une partie importante et croissante de l'exercice de celui-ci). En restreindre aujourd'hui les possibilités techniques, ce peut être en altérer demain l'essentiel.

R É S U M É

La législation des dépenses des candidats a été profondément modifiée par la loi du 15 janvier 1990. Celle-ci prévoit, outre un plafonnement des dépenses, la limitation ou l'interdiction de certains types de dépenses électorales. Pouvant paraître fondées sur des considérations purement techniques, ces nouvelles dispositions n'entraînent-elles pas des conséquences beaucoup plus substantielles sur l'évolution des débats publics ?

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 politiques¹. Il est indéniable qu'en dépit du libéralisme du juge électoral², 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 identification³.

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 francs⁴, les règles de financement de ces campagnes ont été accueillies avec une grande discrétion et leur application a été peu controversée. L'intérêt

43

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.

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 1993¹ – 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^e 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 gouvernement¹. 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.

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 fois¹, 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.

48

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 scrutin². 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^e 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^e 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 Constitution¹. 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.

RENÉ VACQUIER
VÉRONIQUE MARMORAT

LA CCFP : BILAN CRITIQUE

I NSTITUÉE PAR LA LOI DU 15 JANVIER 1990 relative à la limitation des dépenses électorales et à la clarification du financement des activités politiques, la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques a reçu de nouvelles missions édictées par la loi du 29 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques. Comment le législateur a-t-il pu confier à une commission de neuf membres le soin de veiller à cette clarification, de tenter de rendre transparentes les transactions financières effectuées pour le compte des candidats aux élections ? L'a-t-il voulu ? Cette commission a-t-elle eu les moyens de remplir sa mission ? 53

Elle les a trouvés en mettant en place un système de gestion adapté et souple qui lui permet d'appliquer la loi de manière réaliste et pragmatique. Cependant, cette application reste limitée quant à ses effets. Enfin, après le bilan, le compte de résultat de la CCFP pourra transparaître dans son analyse de l'argent d'une élection : le financement des élections législatives des 21 et 28 mars 1993.

LA MISE EN PLACE D'UN SYSTÈME DE GESTION ADAPTÉE ET SOUPLE

Il s'agissait de relever ce défi et en conséquence, après avoir sérieusement les contraintes, de faire des choix conformes au droit, afin de réaliser ce système de gestion.

Les contraintes et les choix

En vertu de l'article L. 52-15 du Code électoral, la CCFP approuve et, après procédure contradictoire, rejette ou réforme les comptes de campagne. Elle se prononce dans les six mois du dépôt des comptes. Passé ce délai, les comptes sont réputés approuvés. Le délai est ramené à deux mois de l'expiration du délai légal de dépôt des comptes en cas de scrutin contentieux en application de l'article L. 118-2.

Plusieurs lectures sont possibles : la Commission aurait pu raisonner « à l'économie » en laissant une catégorie de comptes devenir tacitement approuvés. Une sorte de prescription acquisitive d'honorabilité politico-financière serait ainsi née dans les brefs délais de deux ou six mois.

54 Seuls auraient pu être étudiés les comptes des trois premiers candidats du tour où l'élection est acquise. Ou bien, la Commission aurait pu rehausser la barre des 9 000 habitants prévue à l'article L. 52-4 de 1 000 ou 2 000 habitants. Enfin, elle aurait pu analyser les comptes par sondage selon des appréciations d'opportunité (montant des dépenses déclarées proches du plafond, opacité des donateurs, etc.).

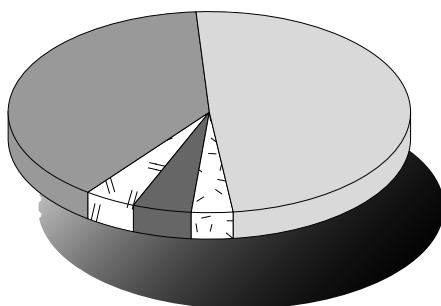
Elle a fait un autre choix : celui du contrôle systématique des comptes. Il est inspiré en premier lieu par la devise républicaine qui orne notre Constitution dans son article 2 « Liberté, Égalité, Fraternité ». Le principe de l'égalité impose que tous les comptes de tous les candidats quels qu'ils soient, pour des élections auxquelles s'applique la loi du 15 janvier 1990, soient examinés avec la même rigueur et le même souci d'exactitude.

Ce choix s'explique également en raison de la spécificité de la matière travaillée. En effet, tout autre choix n'aurait pas manqué de susciter de fines analyses et spéculations sur les mobiles politiques, d'aucuns préciseraient politiciens, qui auraient motivé le partage entre les comptes examinés et les comptes tacitement approuvés. L'objectif était donc le contrôle systématique de tous les comptes. Celui-ci est aujourd'hui atteint. En effet, pendant les deux premières années, les schémas 1 et 2 montrent que 4 % des décisions seulement ont été approuvées tacitement. Dès le contrôle des élections cantonales générales de mars 1992, ce type de décision a pratiquement disparu (voir schémas 3, 4 et 5, pages 56 et 57).

ÉLECTIONS PARTIELLES (MUNICIPALES, CANTONALES, LÉGISLATIVES)

DÉCISIONS DE LA COMMISSION

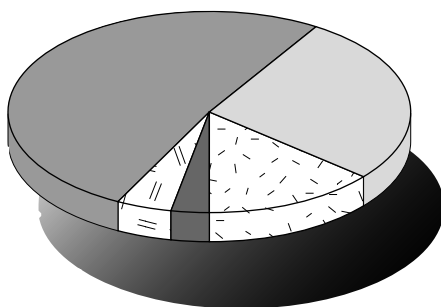
Schéma 1. Ventilation des décisions 1991



55

■ Approbations simples	67	38 %
■ Approbations après réformation	85	49 %
▨ Non-dépôt de compte hors-délai	6	4 %
■ Rejets	8	5 %
▧ Approbations tacites	7	4 %
Total des décisions	173	100 %

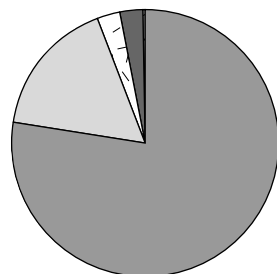
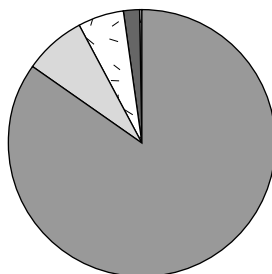
Schéma 2. Ventilation des décisions 1992



■ Approbations simples	82	52 %
■ Approbations après réformation	43	27 %
▨ Non-dépôt de compte hors-délai	22	14 %
■ Rejets	5	3 %
▧ Approbations tacites	7	4 %
Total des décisions	159	100 %

Schéma 3

DÉCISIONS DE LA COMMISSION (Répartition par type de décision)

Cantonales générales 1992
7 326 candidatsRegionales générales 1992
867 candidats

■	Approbations simples	84,97 %	77,5 %
▒	Approbations après reformation	7,35 %	6,7 %
□	Non-dépôt de compte et hors-délai	5,65 %	2,3 %
■	Rejets	1,97 %	2,7 %
▤	Approbations tacites	0,04 %	2,1 %

	Candidats aux élections générales ou partielles	Comptes tacitement approuvés
1991	159	7
1992	8 342	7
1993	5 616	0

Ce choix de la systématisation impose des contraintes de gestion caractérisées par la rapidité et l'exhaustivité du contrôle. L'exhaustivité reçoit une double application : d'une part, elle implique l'examen de tous les comptes ; d'autre part, dans chaque compte toutes les données chiffrées en dépenses et en recettes doivent être vérifiées sous l'angle de la sincérité comptable et des exigences légales et jurisprudentielles nées de la loi du 15 janvier 1990.

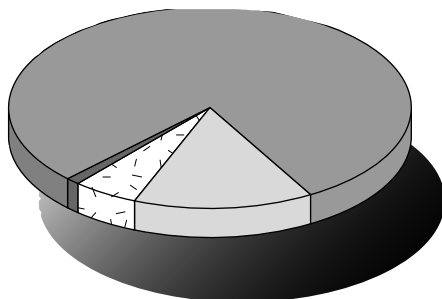
Cette seconde clé de lecture nécessite des capacités d'adaptation et d'innovation dans la gestion des dossiers. En effet, compte tenu du

Schéma 4

ÉLECTIONS PARTIELLES (MUNICIPALES, CANTONALES, LÉGISLATIVES)

DÉCISIONS DE LA COMMISSION

Ventilation des décisions 1993



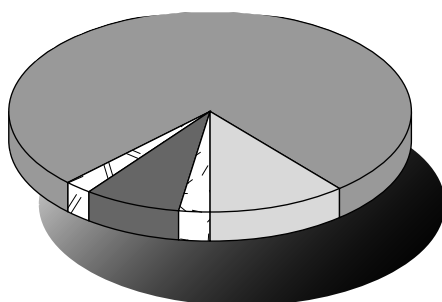
■ Approbations simples	286	80 %
■ Approbations après réformation	62	14 %
□ Non-dépôt de compte hors-délai	9	3 %
■ Rejets	3	1 %
□ Approbations tacites	2	0 %
Total des décisions	362	100 %

57

Schéma 5

ÉLECTIONS LÉGISLATIVES 1993

Ventilation des décisions



■ Approbations simples	4 018	4 600	76 %
■ Approbations après réformation	582		11 %
□ Non-dépôt de compte	141	344	3 %
■ Dépôt hors-délai	403		8 %
□ Rejets	110	110	2 %
Total des décisions		5 234	100 %

caractère encore mouvant du droit du financement électoral, le dispositif mis en place doit se compléter, se modifier dans les meilleurs délais.

Ainsi, à titre d'exemple, en 1993, la CCFP a dû faire face à trois modifications importantes. En premier lieu, la loi du 29 janvier 1993, applicable à partir du 1^{er} février 1994, a instauré la publication du nom des personnes morales et du montant de leurs dons. Il a donc fallu réaménager le dispositif informatique et réorganiser la répartition du travail afin de permettre une publication exacte quant à la dénomination de la personne morale, de sa nature juridique et de la date de versement du don, condition de l'application de la loi.

En second lieu, par une décision du 25 novembre 1993 (n° 93-1504, AN, Val-d'Oise), le Conseil constitutionnel a considéré que les honoraires d'expert-comptable n'étaient pas une dépense électorale.

58 Cette position et la qualité de l'autorité qui l'a prise ont entraîné une modification du modèle du compte de campagne qui comprenait ces dépenses comme devant apparaître au compte, sauf réformation en cas d'omission. En conséquence, en concertation avec les experts-comptables, un nouveau compte de campagne a dû être réalisé, édité et distribué avant les élections cantonales générales de mars 1994 qui se déroulaient moins de cinq mois après la décision du Conseil constitutionnel.

Enfin, dernière et non des moindres modifications intervenues en 1993, les décisions du tribunal administratif de Versailles (jugement du 22 février 1993, CCFP c/Larché, n° 93-9623 élections cantonales générales de Rebaix, 7^e circ.) et les arrêts du Conseil d'État du 28 juillet 1993 (CCFP c/Moreau, élections régionales, Franche-Comté (39) n° 143.313, M. Berthely et M^{me} Louis-Carabin, élections municipales partielles, Moule (97.1) n^{os} 141.179 et 142.362) ont précisé que la décision de la CCFP doit être notifiée au juge de l'élection à l'intérieur des délais de deux et six mois définis aux articles L. 52-15, L. 118-2 et R. 114.

Cette jurisprudence, depuis amplement et abondamment confirmée, nécessite une accélération accrue des traitements résultant d'un raccourcissement de quinze jours de la phase d'instruction.

Le système doit donc être et s'efforcer de rester rapide, exhaustif et souple.

Réalisations et projet d'amélioration

La Commission a été autorisée, après avis conforme de la Commission nationale de l'informatique et des libertés, à « collecter, conserver et traiter des fichiers informatisés, des données nominatives faisant appa-

raître directement ou indirectement les opinions politiques des candidats et des mandataires financiers ou dirigeants d'association de financement de candidat ou de parti politique » (décrets n^{os} 92-1298 et 92-1299 du 14 décembre 1992 : *Journal officiel*, 15 décembre 1992), tant pour la gestion des comptes de campagne que pour le traitement des reçus consentis aux candidats ou aux partis ou groupements politiques.

Elle a mis en place des traitements informatisés faisant appel à des utilisateurs déconcentrés et des services extérieurs. Les fichiers de scrutin sont constitués à partir de données de l'INSEE et des informations communiquées par le ministère de l'Intérieur sur l'organisation des élections (circonscriptions soumises à renouvellement, nouveau découpage, etc.). Cette première base de données est ensuite enrichie par les préfectures de précisions sur l'identité des candidats et des mandataires, le résultat des élections et la date de dépôt des comptes de campagne.

59

Les utilisateurs, 150 rapporteurs locaux disséminés sur tout le territoire, utilisent un Minitel préprogrammé en liaison avec le serveur central pour communiquer avec la Commission, adresser au candidat des demandes de renseignements par courrier simple ou recommandé et transmettre leurs rapports et propositions de décisions.

Ce programme central permet de contrôler systématiquement la cohérence des chiffres déclarés par le candidat et de tirer les conséquences comptables des réformations proposées par le rapporteur. Ces propositions, comme ces projets de décision, font l'objet d'une étude et d'une analyse particulière avant l'examen du scrutin par la Commission.

Après le passage en Commission, l'informatisation permet l'édition dans un délai très bref des décisions et notifications aux candidats, à la préfecture et au juge de l'élection le cas échéant, dans les délais légaux.

Le dispositif doit se développer dans le sens d'un meilleur retour de l'information auprès des utilisateurs, des services publics et juridictions compétentes. La CCFP s'est efforcée depuis sa création de multiplier les moyens de diffuser des informations relatives au financement électoral. Est-ce le souci d'éviter les contentieux ou l'imitation du goût de la communication propre au monde politique qu'elle observe ? L'esprit qui anime la Commission est avant tout celui d'informer, d'expliquer et d'aider les futurs candidats à rester ou devenir les acteurs de la scène politique tout en respectant la loi.

UNE APPLICATION RÉALISTE ET PRAGMATIQUE DE LA LOI ENCORE LIMITÉE DANS SES EFFETS

La doctrine de la Commission sera examinée successivement sous trois angles : les dispositions destinées à assurer la transparence des opérations financières, la réglementation relative aux dépenses et aux recettes.

Les dispositions destinées à assurer la transparence des opérations financières

60 L'absence de dépôt de compte, le dépôt hors délai, entraînent, en application de l'article L. 52-15, la saisine du juge de l'élection. La marge d'appréciation est infime et le contradictoire est opéré plus par souci de se conformer aux règles que pour l'intérêt des arguments invoqués. Le texte ne prévoyant aucun cas dérogatoire, la Commission, autorité administrative, ne peut que transmettre le compte au juge de l'élection qui jugera. Celui-ci l'a fait, en particulier pour les élections législatives, en analysant parfois l'appréciation de l'expiration du délai de dépôt en prenant en compte la date d'expédition du compte et le délai raisonnable d'acheminement entre le lieu d'expédition et la préfecture (Conseil constitutionnel, décision du 16 novembre 1993, n° 93-1773, AN Var, 10).

La présentation du compte par un expert-comptable ne souffre pas d'exception. Il arrive très souvent que des candidats ayant réglé personnellement l'intégralité de leurs dépenses électorales s'étonnent de devoir engager cette dépense. Leur étonnement s'accroît lorsqu'il leur est expliqué que la présentation du compte par un expert-comptable est exigée pour la conformité du compte, mais que les honoraires de l'expert ne sont pas de nature électorale selon la dernière jurisprudence du Conseil constitutionnel (n° 93-1504, 25 novembre 1993, AN Val-d'Oise, 7^e circ.).

La Commission a admis des régularisations tardives quant au respect du délai de dépôt du compte s'expliquant par le souci de rendre acceptable cette disposition et de permettre l'examen du compte de manière plus exhaustive afin d'exercer sa mission relative à la clarification et à la transparence des financements. Cependant, n'étant pas une juridiction, elle ne pratique pas l'économie de moyens et examine systématiquement tous les éléments comptables.

L'exigence du compte unique et de la ventilation des flux financiers sur le compte du mandataire apparaît comme la pierre angulaire du dispositif légal. Cette vérification s'opère plus particulièrement par l'exa-

men des pièces justificatives et leur rapprochement avec les relevés bancaires fournis par le mandataire.

Une difficulté supplémentaire réside dans l'interdiction faite depuis la loi du 29 janvier 1993 dans son article 7 d'utiliser une même association de financement à l'usage d'un candidat à plusieurs élections successives. Ce seul grief a entraîné le rejet d'un compte d'un candidat élu et la saisine du juge de l'élection qui l'a déclaré démissionnaire d'office (Conseil constitutionnel, décision du 16 novembre 1993, n° 93-1213, AN Alpes-de-Haute-Provence).

De même, ce souci de rigueur et de cohérence entraîne de la part des rapporteurs de la Commission de nombreuses questions qui peuvent apparaître comme extrêmement pointilleuses. Il s'agira par exemple du cas d'un candidat qui se déplace deux jours consécutifs et qui n'évalue pas ses frais d'hébergement nocturne, ou de celui qui loue un véhicule sans note de frais d'essence.

Il est parfois reproché à la Commission de s'attarder sur ces détails quasi véniels et de ne pas repérer des violations de la loi autrement plus importantes. On peut penser notamment à la décision du Conseil constitutionnel du 16 décembre 1993 (AN Alpes-Maritimes, 11) concernant un candidat dont le compte avait été approuvé. Mais il faut avoir présent à l'esprit que le contrôle de la Commission s'exerce à l'intérieur du délai très bref qui lui est imparti et ne peut prendre en compte que les faits connus d'elle pour relever des incohérences, minorations ou omissions qu'elle peut établir. De plus, n'étant pas une juridiction, elle ne dispose pas légalement des mêmes moyens d'investigation que le juge de l'élection. Enfin, sa mission n'est pas de sanctionner par une décision d'inéligibilité, de démission ou d'annulation d'une élection, mais de contrôler et de saisir le juge compétent qui peut procéder à une instruction complémentaire. Ses moyens sont ceux d'une autorité administrative, et elle ne saurait outrepasser les limites imposées par son statut sans encourir le grief d'excès de pouvoir.

Le double souci d'assurer la transparence des opérations financières et d'appliquer les textes avec mesure conduit la CCFP à demander au candidat, qui a présenté son compte en déficit, la manière dont il entend le couvrir en lui indiquant que seul est admis le comblement du passif par le candidat ou son parti, sous réserve que celui-ci se soit engagé préalablement à l'expiration du délai légal de dépôt des comptes défini par l'article L. 52-12.

Règles relatives aux recettes

Une part non négligeable du travail de la Commission effectué à ce titre reste inconnue du public. En effet, après contradictoire, des rectifications sont opérées sans que ces rectifications aient valeur de réformations et apparaissent sur les tableaux des comptes. Il peut s'agir du caractère définitif ou provisoire de l'apport du parti, du dépassement du plafond d'un don lorsqu'il y a eu reversement de l'excédent par le candidat au donateur.

Les apports des partis ne sont pas plafonnés et peuvent avoir de multiples origines. On peut craindre, par exemple, qu'un particulier détourne les dispositions concernant le plafond des dons à des candidats aux élections, en versant des fonds à hauteur de 500 000 francs au parti lui-même, à charge pour celui-ci de les reverser à titre d'apport au candidat...

62

De la même façon, la Commission ne peut pas réellement déterminer l'origine et le montant des financements, lorsqu'il y a multiplication de sociétés écrans, entre une société mère et une société donatrice. A cet égard, la mention du numéro SIREN sur les carnets de reçu-dons apparaît indispensable.

Enfin, en cas d'omission d'une dépense, il est juridiquement difficile de justifier du mode de financement de la dépense omise ou mino- rée et il s'agit de déterminer qui a pris effectivement en charge cette dépense : le candidat, son parti ou un donateur. En application de l'article L. 52-17, il y a lieu en effet d'examiner la régularité de cet apport au regard des dispositions de l'article L. 52-8, qui exclut notamment les dons des personnes morales de droit public... Le plus simple est d'interroger le candidat ou la personne ayant fourni le matériel ou les prestations, mais il est plus délicat de s'assurer de l'exactitude de leur réponse et de garantir la bonne application de la loi.

Règles relatives aux dépenses

La encore, l'exhaustivité, la cohérence gouvernent l'examen des opérations déclarées. La Commission a une approche pragmatique de la question et essaie de déterminer avant tout si la dépense aurait été exposée en l'absence de l'élection et si elle a permis l'obtention de suffrages. A cet égard, les derniers développements jurisprudentiels relatifs aux sondages mettent en exergue deux types d'approches divergentes.

Alors que le Conseil constitutionnel isole la partie du sondage qui a permis l'orientation de la campagne électorale, reprenant ainsi sa jurisprudence du 31 juillet 1991 (élection législative partielle, Paris, 13^e,

des 27 janvier et 3 février 1991, requêtes n° 93-1141 et suivantes), la Commission a souvent inclus en compte la totalité du coût de l'opération, estimant qu'en l'absence de scrutin la dépense n'aurait pas été engagée. Elle constate, en outre, que la preuve du lien de causalité entre une partie du sondage et la définition des thèmes de la campagne est difficile à apporter en raison de son caractère éminemment subjectif. Le Conseil constitutionnel doit faire face aux mêmes difficultés. Il a, par exemple, exclu un sondage portant sur la notoriété des candidats potentiels, les intentions de vote et l'importance respective des problèmes intéressant les électeurs en considérant qu'il ne s'agissait pas d'éléments ayant permis l'orientation de la campagne (n° 93-1326-1340, 2 décembre 1993, AN Bouches-du-Rhône, 10^e circ.), alors qu'il a, par ailleurs, pris en compte la partie d'un sondage relative à la popularité d'un candidat (n° 93-1328-1428, 9 décembre 1993, AN Loir-et-Cher, 1^{re} circ.).

63

Outre, la difficulté à saisir au fond le critère de cette distinction qu'opère le juge, cette jurisprudence suppose que la Commission :

- se fasse communiquer l'intégralité des questions posées aux sondages ;

- examine comment a été construite la campagne électorale ; ce qui, d'ailleurs, peut conduire à une majoration des dépenses s'il y a eu intervention d'un conseil en communication ;

- établisse le lien de causalité entre une partie seulement du sondage et la définition de la campagne.

Ce travail suppose évidemment des délais et des moyens d'investigation dont la Commission ne dispose pas en l'état actuel.

L'ARGENT D'UNE ÉLECTION : LE FINANCEMENT DES ÉLECTIONS LÉGISLATIVES DES 21 ET 28 MARS 1993

L'examen des comptes de ces candidats et leur traitement informatique ont permis d'établir deux types de classement du financement électoral.

La prise en charge des dépenses

Les dépenses totales de l'ensemble des candidats se sont élevées à 45 712 237 francs. Elles ont été prises en charge par le compte du mandataire pour 71 % (voir schéma 6, page suivante), de manière légèrement plus importante en zone à prédominance rurale (+ 1,26%). Les avantages en nature représentent 6 % du mode de financement des dépenses, les apports des partis 9 %, ceux des candidats 15 %. On constate, pour

ÉLECTIONS LÉGISLATIVES GÉNÉRALES DE MARS 1993

Schéma 6. Répartition des dépenses

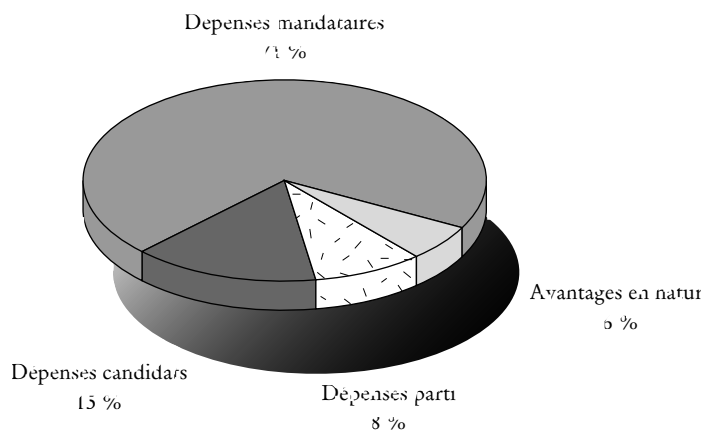
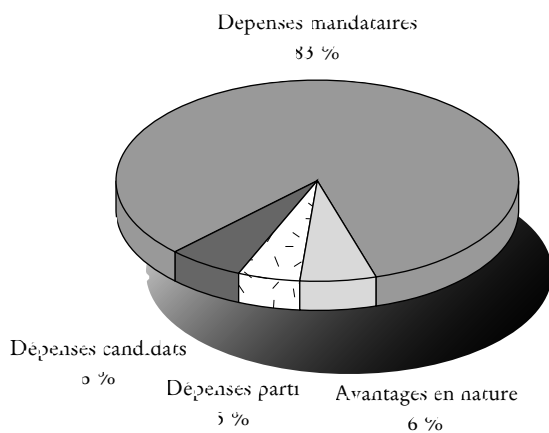


Schéma 7. Répartition des dépenses des candidats élus



les candidats élus, une plus forte proportion des dépenses prises en charge par le compte du mandataire (83 %), ce qui laisse supposer que les donateurs ont été plus généreux (voir schéma 7). La part des dépenses supportées par le candidat (6 %) et le parti (5 %) diminue d'autant. Les candidats élus en milieu rural contribuent davantage à leur financement que les citoyens (6,11 % contre 4,79 %), les autres écarts quant à cette localisation géographique demeurant peu significatifs.

Ventilation des recettes

Les recettes totales s'élèvent, pour l'ensemble des candidats, à 691 306 118 francs. L'excédent des comptes a été reversé selon les dispositions des articles L. 52-5 et L. 52-6, soit à un établissement reconnu d'utilité publique, soit à une association de financement d'un parti selon le choix du candidat.

La Commission constate, à cet égard, ainsi qu'elle l'a déjà souligné dans son premier rapport d'activité, la prolifération des partis et d'associations de financement depuis la mise en vigueur de la loi du 29 janvier 1993. Elle estime que certains de ces partis, quand ils n'ont pas été spécialement créés pour la perception de l'aide publique au sens de l'article 9 de la loi du 11 mars 1988, permettent aux candidats, ayant par ailleurs déclaré leur appartenance à une formation politique d'importance nationale, de créer un parti à leur usage personnel dans le seul but de conserver leur excédent de campagne.

La répartition des recettes proprement dites hors réformation figure au schéma 8. On observe à cet égard que les candidats élus (schéma 9, page suivante) ont beaucoup plus largement profité des dons des personnes morales (+13 points). Il reste à déterminer s'ils ont été élus parce qu'on leur a donné ces moyens ou si ces moyens leur ont été donnés parce qu'ils apparaissaient aux yeux des donateurs comme les candidats ayant les meilleures chances.

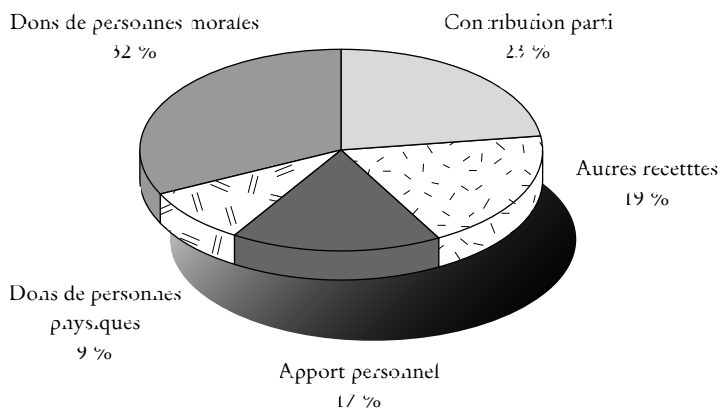
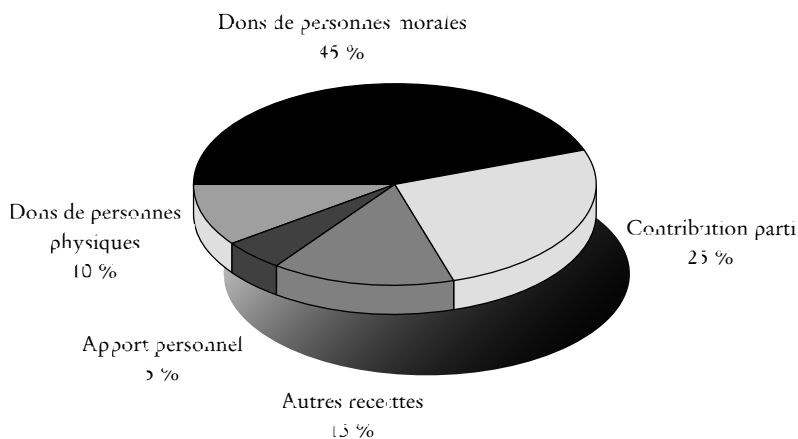
La contribution des partis est nettement moins élevée. Les distinctions des zones urbaines/zones rurales révèlent une contribution personnelle plus importante en milieu rural et un financement par des dons des personnes morales plus conséquent pour les citoyens.

La publication de liste des personnes morales et l'écho médiatique qui lui a été donné conduisent à apprécier l'importance de cette disposition et militent en faveur de sa pérennisation rigoureuse.

ÉLECTIONS LÉGISLATIVES GÉNÉRALES DE MARS 1993

Schéma 8. Répartition des recettes

66

*Schéma 9. Répartition des recettes des candidats élus*

Il apparaît, en conclusion, que le régime des sanctions devrait faire l'objet d'une réflexion approfondie. En particulier, il est permis de s'interroger sur le caractère dissuasif de l'inéligibilité de candidats n'ayant pas de réelle volonté d'assumer un mandat, alors qu'il serait plus efficace de prévoir la perte de ces voix dans la détermination du montant de l'aide publique.

On peut également s'interroger sur la possibilité d'une transmission plus fréquente au Parquet de dossiers comportant des irrégularités graves pouvant recevoir une qualification pénale ou justifiant que soient mis en service des moyens d'investigation plus puissants et les procédures adaptées.

R É S U M É

Devant examiner, dans les délais très courts que lui prescrit la loi, tous les comptes de campagne des candidats aux élections cantonales, municipales, régionales et législatives, la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques a mis en place un système de gestion souple et original qui lui a permis de répondre à sa mission. Après plus de trois ans de fonctionnement, la doctrine qui se dégage de ces décisions se distingue par le double souci d'allier à une vision pragmatique et réaliste de la vie politique un examen rigoureux et minutieux des comptes produits. Toutefois, sa qualité d'autorité administrative et la brièveté des délais d'examen des comptes limitent son action.

LE NOUVEAU RÔLE DU JUGE DE L'ÉLECTION

LE JUGE CONSTITUTIONNEL et la juridiction administrative ont été fortement sollicités par l'introduction dans notre droit positif de règles régissant le financement des partis politiques et des campagnes électorales. 69

L'intervention du Conseil constitutionnel a d'abord porté sur les normes législatives édictant les nouvelles règles à travers l'examen obligatoire de la constitutionnalité de lois organiques fixant les dispositions applicables à l'élection présidentielle, au régime des inéligibilités parlementaires ou à la procédure suivie devant le Conseil (n° 88-242, DC du 10 mars 1988, *Rec.*, p. 36 ; n° 89-263, DC du 11 janvier 1990, *Rec.*, p. 18 ; n° 90-273 DC du 4 mai 1990, *Rec.*, p. 55). Si la loi ordinaire n° 88-227 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique ne fut pas déférée au juge constitutionnel, ce dernier a eu à connaître des textes qui l'ont modifiée et complétée, qu'il s'agisse de la loi du 15 janvier 1990 (n° 89-271, DC du 11 janvier 1990, *Rec.*, p. 21) ou de la loi du 29 janvier 1993 sur la prévention de la corruption (n° 92-316 DC du 20 janvier 1993 ; *RFDA*, 1993, p. 914 et 1070). De son côté, le Conseil d'État a eu à se prononcer, à la suite d'un recours pour excès de pouvoir formé par un parti politique contre une circulaire ministérielle, sur le sens des dispositions législatives plafonnant les dons émanant de personnes morales autres que les partis politiques (CE, 26 février 1993, RPR, *Rec.*, p. 38).

Mais c'est surtout en leur qualité de juge de l'élection que le Conseil constitutionnel et le Conseil d'État ont dû faire face aux difficultés nées de l'application de la législation nouvelle.

La répartition des compétences entre les deux hautes juridictions n'a pas posé problème en ce sens que le Conseil constitutionnel a une

compétence exclusive pour le contentieux des élections législatives (CE, 9 mai 1994, J.-P. Pierre-Bloch), le juge administratif ne pouvant connaître éventuellement que des actes détachables du contentieux des élections au Parlement (CE, 12 octobre 1992, Galy-Dejean, *Rec.*, p. 366). Rappelons que le Conseil d'État a une compétence directe pour le contentieux des élections aux conseils régionaux, à l'Assemblée de Corse et au Parlement européen, et qu'il est juge d'appel des jugements des tribunaux administratifs relatifs aux élections cantonales et municipales. De plus, pour ces dernières élections, l'établissement d'un compte de campagne n'est pas exigé dans les circonscriptions les moins peuplées.

En réalité, les difficultés sont nées du fait que les règles traditionnelles du contentieux électoral ont été confrontées subitement à un dispositif législatif profondément novateur.

70

Les principes de base du contentieux électoral, qui ont été forgés à la fin du siècle passé par le Conseil d'État, comme en témoignent le *Traité de la juridiction administrative* de Laferrière et la rubrique « Élections » du *Répertoire Béquet*, forment un ensemble cohérent et qui a fait ses preuves.

Le juge de l'élection y apparaît comme un juge accessible à tout électeur ou candidat de la circonscription, qui s'efforce de statuer dans des délais brefs, en intervenant non pas comme un juge de la légalité astreint à un étroit formalisme, mais comme un juge de pleine juridiction disposant de pouvoirs étendus à l'effet de vérifier la régularité et la sincérité du scrutin. Si l'on en croit Marcel Waline, c'est parce que les règles qu'il a dégagées sont « l'expression de la sagesse¹ » que le Conseil constitutionnel s'en est largement inspiré dans sa propre jurisprudence. Dans ce contexte, les innovations issues des textes de 1990 ont été autant de défis lancés au juge de l'élection. Tout d'abord, un changement s'est produit quant aux protagonistes et à l'objet de la contestation portée devant le juge (I). S'agissant du mode de jugement des contestations ou saisines, il a fallu que le juge maintienne les garanties procédurales essentielles sans allonger outre mesure les délais de règlement (II). Mais, c'est surtout l'office du juge qui a été sensiblement affecté par l'irruption des règles sur le financement des campagnes (III).

1. Préface à la première édition des *Grandes Décisions du Conseil constitutionnel*, de L. Favoreu et L. Philip (p. XVII).

I

Le juge de l'élection ne peut normalement être saisi que d'une contestation relative à la régularité d'une élection. Ce principe est constant bien qu'il soit d'application délicate lorsque est en cause un acte administratif concourant à l'organisation des élections dont le caractère détachable ou non des opérations électorales peut prêter à discussion¹.

L'objet spécifique du contentieux électoral explique que le juge administratif rattache au contentieux de l'excès de pouvoir la contestation d'une décision refusant postérieurement aux élections le remboursement par l'État des frais engagés par un candidat (CE, Sect., 17 octobre 1986, élection cantonale de Sevan, p. 233) et que le Conseil constitutionnel n'admet d'être saisi de ce type de litige que s'il est nécessairement lié à la contestation d'une élection déterminée (CC, 21 juin 1988, AN Oise, 2^e circ., p. 80).

71

Le ou les électeurs ainsi que l'un ou l'autre des candidats sont les protagonistes du contentieux électoral classique. Sauf pour les élections au Parlement de la République et au Parlement européen, les textes ouvrent également une faculté de contestation au représentant de l'État dans le département ou le territoire s'il estime que les conditions et formes légalement prescrites n'ont pas été respectées.

Ce schéma traditionnel a été modifié par la législation nouvelle. Le juge de l'élection en a tenu compte tout en s'efforçant d'en circonscrire les effets.

I.1. Indépendamment de l'aménagement des dispositions liant l'aide de l'État aux partis politiques aux résultats des élections à l'Assemblée nationale, les textes de 1990 font obligation à tout candidat à une élection soumise au régime du plafonnement des dépenses électorales d'établir un compte de campagne dont la régularité est contrôlée par une autorité administrative indépendante, la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques. Celle-ci approuve, rejette ou réforme le compte, sans que son appréciation s'impose au juge de l'élection.

Le non-respect des exigences légales peut conduire à des sanctions pénales, à des sanctions financières (s'il y a dépassement du plafond des

1. Pour le dernier état de la jurisprudence, on se reportera aux conclusions de D. Kessler sur CE, 11 mars 1993 (*RFDC*, 1993, p. 411) et à sa note sous CC, 17 décembre 1993, Meyet (*AJDA*, 1994, p. 348).

dépenses électorales, le candidat est tenu de verser au Trésor une somme égale au montant du dépassement et perd tout droit au remboursement des frais de propagande supportés par l'État) et, surtout, à une sanction électorale, sous la forme du prononcé par le juge d'une inéligibilité d'une durée d'un an. L'inéligibilité peut être prononcée en cas de dépassement du plafond. Elle doit l'être en cas de non-dépôt du compte de campagne dans le délai de deux mois suivant l'élection ou s'il y a rejet à bon droit du compte.

Un pareil dispositif entraîne une extension de la contestation portée devant le juge et ses protagonistes, qui ne revêt pas des modalités uniformes.

72 a) L'élu peut voir son siège remis en cause pour violation de la législation sur le financement dans le cadre du contentieux électoral classique, c'est-à-dire à l'initiative d'un électeur de la circonscription ou d'un candidat. Le Conseil d'État a estimé que la protestation de ce chef devait, à peine d'irrecevabilité, être introduite dans le délai ouvert pour contester l'élection (CE, Sect, 7 janvier 1994, Roth). Si cette condition est remplie, le protestataire a la possibilité de développer dans la suite de la procédure le grief qu'il a formulé initialement (CE, Sect., 7 janvier 1994, Hoarau).

Indépendamment de toute contestation de l'élection, la situation de l'élu peut être remise en cause à l'initiative de la Commission des comptes de campagne qui saisit le juge dès lors que l'inéligibilité est susceptible de s'appliquer. L'hypothèse s'est présentée rarement pour les élections législatives (CC, 16 décembre 1993, Rhône, 16^e circ.) et fréquemment pour les élections régionales.

Lorsque la saisine est indépendante de toute contestation de l'élection, elle peut conduire non à l'annulation de l'élection, mais à la démission d'office de l'intéressé, simultanément au prononcé de l'inéligibilité (CE, 22 septembre 1993, Faureau).

b) Pour le candidat non élu, la saisine du juge de l'élection n'est prévue par les textes qu'à l'initiative de la Commission des comptes de campagne. Le Conseil constitutionnel en a déduit qu'il ne pouvait être saisi par un électeur d'une requête portant exclusivement sur le compte de campagne d'un candidat non élu (CC, 21 octobre 1993, Ardèche, 1^{re} circ., *Les Petites Affiches*, 20 avril 1994, note Camby). Si le Conseil d'État n'a pas eu à trancher la question, on peut douter qu'il admette qu'un électeur justifie d'un intérêt lui donnant qualité pour demander

l'annulation ou la réformation d'une décision approuvant le compte d'un candidat non élu. L'intérêt pour agir existe tout au plus au profit d'un candidat élu qui viendrait à encourir une inéligibilité sur le fondement de la nouvelle législation. Il pourrait soutenir que son concurrent, s'il a enfreint la législation sur le financement, tombe tout autant que lui sous le coup de l'inéligibilité.

c) Cette dernière éventualité a été appréhendée par l'article L.O. 186-1 du Code électoral, applicable uniquement à l'élection des députés. En vertu de ce texte, le Conseil constitutionnel peut, sans qu'il y ait nécessairement intervention préalable de la Commission des comptes de campagne, tirer les conséquences de la méconnaissance de la législation sur le financement, lorsque les opérations électorales dans une circonscription ont été régulièrement contestées devant lui et que l'instruction fait apparaître qu'un des candidats encourt l'inéligibilité. Dans ce cadre, a été reconnue la possibilité pour un député encourant une inéligibilité à raison du dépassement du plafond des dépenses, de contester le respect par son concurrent des règles sur le financement (CC, 9 décembre 1993, Loir-et-Cher, 1^{re} circ., *AJDA*, 1994, p. 226). Une dérogation a ainsi été apportée à la jurisprudence prohibant en matière électorale tout recours incident à l'effet de ne pas retarder le jugement des contestations.

73

I.2. Tout en faisant la part des innovations impliquées par la loi, chacune des hautes juridictions s'est efforcée de ne pas en étendre exagérément les effets.

a) Le Conseil d'État a cherché à rattacher l'intervention de la Commission des comptes de campagne au contentieux électoral, afin de couper court à toute critique portant sur la légalité des décisions de la Commission. Il a jugé que l'acte par lequel la Commission saisit le juge de l'élection n'est pas détachable de la procédure juridictionnelle ainsi engagée devant lui et qu'il n'est pas susceptible d'être attaqué pour excès de pouvoir (CE, 13 novembre 1992, Grosjean, p. 402). L'acte par lequel la Commission rejette un compte doit être regardé comme n'ayant pas le caractère d'une décision au sens de la loi du 11 juillet 1979 relative à la motivation des décisions administratives, ce qui rend sans objet tout moyen tiré de la méconnaissance de cette loi (CE, Sect., 7 mai 1993, Lallemand, p. 147).

b) Le Conseil constitutionnel a évité de se faire juge de toute contestation portant sur l'attribution des suffrages.

Dès lors que le nombre des suffrages obtenu par les partis aux élections à l'Assemblée conditionne l'octroi de l'aide de l'État, certains groupements ont présenté des candidats sans grand espoir d'obtenir des sièges et à seule fin de recueillir des suffrages ouvrant droit au financement public. Au besoin, ils ont entretenu une confusion dans l'esprit des électeurs sur leur orientation politique que le juge judiciaire a cru pouvoir juguler.

74 Statuant postérieurement au déroulement du scrutin, le Conseil constitutionnel, tout en rappelant sa compétence exclusive pour connaître des conditions de présentation des candidatures (CC, 8 juin 1993, Yvelines, 6^e circ. ; *Les Petites Affiches*, 27 octobre 1993, note Camby), n'a pas souhaité devenir le juge de la régularité des suffrages obtenus par chaque candidat. S'il lui revient, lorsqu'il est saisi d'une requête tendant à l'annulation d'une élection, de procéder aux rectifications du nombre de suffrages obtenus par les candidats, dans la mesure où ces rectifications sont nécessaires à l'examen des griefs qui lui sont soumis, il ne lui appartient pas, dans le seul but de déterminer les avantages financiers auxquels un candidat ou sa formation politique de rattachement pourrait prétendre, de procéder à une reconstitution du nombre des voix attribuées à ce candidat (CC, 23 septembre 1993, Rhône, 6^e circ.).

II

Les innovations apportées par la loi ne pouvaient qu'alourdir la tâche du juge et allonger les délais de règlement des litiges. Sans doute le législateur a-t-il cherché à réduire ce dernier inconvénient. Le délai de dépôt des comptes est de deux mois à compter du jour où l'élection est acquise. S'il y a contestation de l'élection, la Commission des comptes de campagne doit, à l'exception du cas des législatives, se prononcer dans le délai de deux mois suivant le dépôt. Sauf s'il s'agit du Conseil constitutionnel, le juge doit surseoir à statuer jusqu'à la réception de la décision de la Commission. En l'absence de contestation de l'élection, ainsi que pour les élections à l'Assemblée nationale, le délai imparti à la Commission pour rendre sa décision est de six mois à partir du dépôt des comptes en préfecture, faute de quoi le compte est réputé approuvé.

Dans la mesure où la durée de l'inéligibilité est d'un an, le juge doit

intervenir de telle façon que le prononcé de la sanction électorale interdise au candidat de se présenter à l'élection partielle consécutive, le cas échéant, à son invalidation¹.

En dépit de la contrainte des délais, le juge de l'élection a maintenu les règles garantissant les droits des parties.

II.1. La contrainte du délai de jugement a été plus forte pour le Conseil constitutionnel que pour la juridiction administrative.

a) *Devant le Conseil constitutionnel*, en cas de non-respect de la législation sur le financement, l'inéligibilité est, aux termes de l'article L.O. 128 du Code électoral, d'un an « à compter de l'élection ». L'élection partielle consécutive à l'annulation d'une élection devant se dérouler dans un délai de trois mois, le Conseil constitutionnel s'est fait un devoir de trancher l'ensemble des contestations liées aux élections des 21-28 mars 1993 dans un délai de neuf mois. Il a pu relever ce défi, alors qu'il lui incombait de se consacrer également au contrôle de constitutionnalité des lois. Le résultat force l'admiration. Si quelques très rares décisions ont comporté des erreurs matérielles, la haute instance s'est attachée à les rectifier sans avoir à modifier l'issue précédemment donnée au litige (CC, 17 décembre 1993, Paris, 19^e circ. ; 13 janvier 1994, Alpes-Maritimes, 2^e circ.).

75

b) Faute pour la loi d'avoir précisé le point de départ de l'inéligibilité pour les élections relevant du *juge administratif*, le Conseil d'État a estimé qu'il devait être fixé soit au jour où le jugement d'un tribunal administratif prononçant l'inéligibilité devient définitif, soit au jour de sa propre décision (CE, 23 octobre 1992, Panizzoli, p. 376). Cette solution était difficilement évitable compte tenu de l'existence d'un double degré de juridiction pour les élections municipales et cantonales.

A l'effet d'accélérer le règlement du contentieux, le Conseil d'État a jugé de façon quelque peu prétorienne qu'il incombait à la Commission des comptes de campagne non seulement de se prononcer dans le délai de deux mois ou de six mois qui lui est imparti, mais de saisir effectivement le juge de l'élection avant l'expiration du délai, à peine d'irrecevabilité (CE, 28 juillet 1993, Moreau ; *AJDA*, 1994, p. 197). Le délai imparti à la Commission court de jour à jour et n'est donc pas un délai

1. La situation est différente selon qu'il y a scrutin uninominal ou scrutin de liste (cf. *infra* III.1.a).

franc (CE, 20 octobre 1993, Paré). Dans une circonscription où le montant des dépenses est plafonné, le juge de l'élection, s'il est saisi d'une contestation, doit surseoir à statuer jusqu'à l'expiration du délai imparti à la Commission pour prendre et notifier sa décision (CE, 23 octobre 1992 ; Tourlet, p. 377).

L'irrégularité du compte de campagne, bien que pouvant conduire au prononcé d'une inéligibilité, ne constitue pas pour autant un moyen d'ordre public que le juge devrait soulever d'office ou qu'une partie pourrait invoquer à tout moment de la procédure (CE, Sect., 8 octobre 1993, élection cantonale de Saint-Brice-en-Coglès).

II.2. Quelle que soit la contrainte des délais, ont été assurées aux intéressés des *garanties* appropriées.

76

a) Devant chaque juridiction, les parties bénéficient de la garantie d'un « procès équitable ». Sous réserve du cas des requêtes manifestement irrecevables, l'instruction est dominée par le respect du contradictoire. En règle générale, aussi bien devant le Conseil d'État que devant le Conseil constitutionnel, un litige électoral est examiné d'abord par une formation d'instruction : sous-section de la section du contentieux dans le premier cas, section d'instruction composée de trois membres du Conseil constitutionnel dans le second. Un supplément d'instruction peut être ordonné pour faire toute la lumière sur un point de fait controversé. Il y a ensuite examen par une formation de jugement : devant le Conseil d'État, elle est déterminée en fonction du degré de difficulté du litige ; le Conseil constitutionnel, en formation plénière, est seul compétent pour statuer sur une réclamation. La haute instance bénéficie du concours de dix rapporteurs adjoints choisis parmi les maîtres des requêtes au Conseil d'État et les conseillers référendaires à la Cour des comptes.

b) La procédure suivie devant le Conseil constitutionnel a néanmoins été critiquée par certains au motif que la séance au cours de laquelle le Conseil est appelé à statuer n'est pas publique. Il nous paraît contestable d'affirmer que le défaut de publicité contrevient à l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, car celui-ci vise seulement les contestations portant sur des droits et obligations de caractère civil ainsi que les accusations en matière pénale. Ce champ d'application n'inclut pas le contentieux électoral comme l'ont estimé le Conseil constitutionnel dans une décision du 8 novembre 1988 (*Rec.*,

p. 196), la Commission européenne des droits de l'homme (décision du 13 avril 1989) et le Conseil d'État (CE, 7 juillet 1993, M^{me} Roustan). Pour le juge administratif, le prononcé d'une inéligibilité temporaire par le juge de l'élection ne modifie pas la nature du contentieux électoral, d'autant que la législation sur les comptes de campagne est sanctionnée par ailleurs sur le plan pénal (CE, 20 octobre 1993, Sorgniard).

Même si l'institution devant le Conseil constitutionnel d'une séance publique n'est pas inconcevable, elle alourdirait très sensiblement la tâche du Conseil et se concilierait mal, à droit constant, avec la nécessité pour lui de statuer dans un délai assurant une application effective de la loi.

III

77

L'office du juge de l'élection est de vérifier si telle ou telle irrégularité a été ou non de nature à altérer la liberté ou la sincérité du scrutin. Le juge, sous réserve des règles propres aux inéligibilités, dispose d'une marge d'appréciation. Il prend en compte l'ampleur des irrégularités, les comportements respectifs des candidats en lice et l'importance de l'écart des voix les séparant. Sous l'empire de la loi organique du 11 mars 1988, le Conseil constitutionnel a pu valider l'élection d'un candidat qui avait dépassé le plafond des dépenses électorales, dès lors que son adversaire direct avait commis un manquement analogue (CC, 11 mai 1989, *Rec.*, p. 35).

Le législateur de 1990 s'est voulu plus strict. Alors qu'auparavant une inéligibilité n'était encourue qu'en cas d'absence de dépôt du compte de campagne, cette sanction a, comme on l'a indiqué, été étendue. Elle devient la conséquence du rejet à bon droit du compte. Elle peut être prononcée en cas de dépassement du plafond des dépenses. L'idée sous-jacente à la législation est, par le mécanisme de l'inéligibilité, d'inciter le juge de l'élection à se montrer rigoureux. De fait, le juge s'est trouvé tributaire d'une application mécanique des textes. Et, dans les cas où une marge d'appréciation a subsisté à son profit, il a souvent été placé dans une situation inconfortable.

III.1. Nombre de décisions prononçant l'inéligibilité s'expliquent par le formalisme imposé par le législateur. En outre, dans la définition de l'étendue des effets de l'inéligibilité, c'est une application littérale des textes qui a prévalu.

a) Le non-respect des obligations légales s'est traduit le plus souvent, devant le Conseil d'État comme devant le Conseil constitutionnel, par le prononcé de l'inéligibilité : dépôt tardif du compte, sauf si l'intéressé a été victime d'un retard anormal dans l'acheminement du courrier (CC, 17 décembre 1993, Roux) ; défaut de présentation du compte par un membre de l'ordre des experts-comptables et des comptables agréés ; recueil des dépenses sans recours à un mandataire financier ou à une association de financement ; compte de campagne n'étant pas accompagné de pièces justificatives ; violation des dispositions plafonnant les dons qui émanent de personnes morales autres que les partis politiques.

78

Même si le juge a admis qu'un compte de campagne puisse retracer des recettes correspondant à des versements postérieurs à l'élection, c'est à la condition que ces versements, lorsqu'ils n'émanent pas des groupements ou partis politiques, aient fait l'objet d'engagements souscrits antérieurement à celle-ci (CE, 18 décembre 1992, Commission c/Schwarzenberg, *Rec.*, p. 457).

b) Les conséquences attachées à l'inéligibilité ont été définies à partir d'une application littérale des textes.

Dans le cadre du scrutin quasi uninominal régissant l'élection des députés, l'inéligibilité frappe l'élu, mais non son suppléant (CC, 16 novembre 1993, Alpes-de-Haute-Provence, 1^{re} circ. ; *Les Petites Affiches*, 19 janvier 1994, note Maligner).

De façon logique, le Conseil d'État a jugé que l'inéligibilité n'était encourue que pour chaque catégorie d'élections en cause : élections régionales ; élections cantonales ; élections à l'assemblée de Corse (CE, 23 octobre 1992, Panizzoli, *Rec.*, p. 376).

Pour les élections cantonales, en cas de candidature d'une même personne dans différents cantons et de pluralité de manquements à la législation, l'inéligibilité pour une durée d'un an, décomptée comme il a été indiqué précédemment (*supra* II-1 b), est encourue pour chaque manquement (CE, Sect., avis du 28 juillet 1993).

Pour les élections régionales comme pour les élections à l'Assemblée de Corse, le juge administratif a, eu égard à des dispositions du Code électoral qui étaient venues contredire sa jurisprudence antérieure¹, estimé que l'inéligibilité frappait uniquement le candidat tête de

1. CE, 14 octobre 1967, élections municipales de Bastia, *Rec.*, p. 378 ; D.1968, p. 27, conclusions Braibant

liste et entraînait son remplacement par le suivant de liste (CE, Sect. 4 décembre 1992, Géronimi, *Rec.*, p. 437). Dans ce dernier cas, à la différence des hypothèses précédentes, l'application de la loi a débouché sur une sanction électorale très atténuée.

III.2. Le juge de l'élection n'est pas pour autant plus à l'aise lorsque la loi lui ouvre une marge d'appréciation, comme cela se vérifie à propos du plafonnement des dépenses électorales. On perçoit un embarras de sa part à admettre le rattachement de certaines catégories de frais au compte de campagne, à évaluer le montant des dépenses électorales et même à conclure à l'inéligibilité si le dépassement du plafond est effectif.

a) Il est revenu au juge de définir ce qu'il fallait entendre par dépenses effectuées par un candidat ou pour son compte, en vue de l'élection. Il n'entre pas dans le cadre de la présente contribution d'analyser la jurisprudence fournie et nuancée qui a vu le jour. On soulignera simplement l'exclusion, qui n'allait pas de soi, de certaines catégories de dépenses.

79

Pour le Conseil d'État, n'entre pas dans les dépenses de campagne la mise à la disposition gratuite des candidats d'une liste, de salles de réunion de la part d'une municipalité, dès lors que la même faculté est consentie aux autres listes (CE, 18 décembre 1992, Sulzer, *Rec.*, p. 453). Pour sa part, le Conseil constitutionnel a posé en principe que les frais liés au déplacement et à l'hébergement de représentants de formations politiques se rendant dans une circonscription ne constituent pas pour le candidat qu'ils viennent soutenir une dépense qui doit figurer dans son compte de campagne (CC, 1^{er} décembre 1993, La Réunion, 4^e circ.).

Ces prises de position reposent moins sur la lettre des textes que sur des considérations d'opportunité : ne pas entraver la tenue de réunions électorales traditionnelles dans le premier cas, ne pas créer des inégalités de traitement liées à la domiciliation respective des candidats et des personnalités politiques de premier plan, dans le second cas.

b) Outre le problème de l'imputation des dépenses au compte de campagne s'est posé celui de leur *évaluation*.

A lire les décisions, on retire le sentiment que le juge de l'élection s'est efforcé, dans toute la mesure du possible, de ne pas remettre en cause les évaluations faites par la Commission des comptes de campagne, alors qu'il n'est pas sûr que cette dernière, en raison de l'ampleur de ses missions, ait été à même de procéder aux ajustements nécessaires.

c) Spécialement dans le cas d'un élu au scrutin uninominal, la *sanc-tion du dépassement* s'est avérée difficile, car elle débouche non seulement sur l'annulation de l'élection ou la démission d'office, mais également sur l'impossibilité pour l'intéressé de tenter à nouveau sa chance auprès de l'électorat lors de l'élection partielle consécutive à son invalidation.

On a vu que la sanction du dépassement n'est pas automatique, car le législateur a entendu réserver le cas où ledit dépassement serait d'importance minime et revêtirait un caractère accidentel. La marge d'appréciation qui en résulte pour le juge peut s'avérer délicate. Est à l'évidence atypique l'absence d'invalidation d'un député qui, lors d'une élection partielle, avait dépassé le plafond des dépenses de plus de 40 %, suite à l'imputation de sondages effectués par un parti politique soutenant sa candidature (CC, 31 juillet 1991, *Rec.*, p. 114).

Plus significative est la jurisprudence dégagée dans la période récente. N'ont pas conduit au prononcé de l'inéligibilité des dépassements s'élevant à 0,317 % (CC, 26 novembre 1993, Oise, 7^e circ.) ou à 5,4 % (CE, Sect. 7 janvier 1994, Hoarau). Il en a été autrement pour un dépassement de 12,71 % (CC, 24 novembre 1993, rectifié par CC, 17 décembre 1993, Paris, 19^e circ.) et *a fortiori* pour un écart de 17,96 % (CC, 9 décembre 1993, Loir-et-Cher, 1^{re} circ.).

Même si elle a perturbé l'ordonnancement du contentieux électoral classique, la législation nouvelle a atteint son objectif principal : freiner l'accroissement des dépenses électorales. L'œuvre du législateur n'en doit pas moins être aménagée.

Il nous semble difficile, au regard du principe d'égalité, de limiter le contrôle aux candidats ayant obtenu 10 % des voix¹. La suggestion tendant à conférer dans tous les cas un caractère facultatif à l'inéligibilité serait sans aucun doute conforme au rôle traditionnel du juge de l'élection². Mais elle risque d'affaiblir la portée de la loi.

D'autres orientations nous paraissent pouvoir être préconisées. Il importe d'accroître les moyens matériels et humains dont dispose la Commission nationale des comptes de campagne. Une augmentation du

1. Cf. O. Duhamel, « Le juge et l'argent des élections », *Le Monde*, 13 décembre 1993.

2. Cf. F. Thiriez, « Le juge de l'élection et la Commission nationale des comptes de campagne », *Les Petites Affiches*, 23 juin 1993.

nombre des rapporteurs adjoints auprès du Conseil constitutionnel serait également opportune.

Pour décharger le juge de l'élection, la Commission nationale devrait recevoir compétence pour prononcer l'inéligibilité en cas d'absence de dépôt des comptes de campagne. Sa décision deviendrait définitive, faute de recours devant le juge de l'élection dans le délai d'un mois.

Pour chaque catégorie de consultation, le point de départ de l'inéligibilité d'un an, en cas de rejet à bon droit du compte ou de dépassement du plafond des dépenses, devrait être, non le jour de l'élection, mais celui de la décision définitive du juge.

La sanction des manquements mériterait d'être renforcée en cas d'élection au scrutin de liste au moyen de l'interdiction du remplacement du candidat tête de liste invalidé.

Enfin, pour l'attribution de la fraction de l'aide de l'État aux groupements politiques qui dépend des suffrages obtenus lors des dernières élections législatives, un pourcentage minimum de suffrages pourrait être requis. Si un pourcentage de 5 % méconnaît l'objectif constitutionnel de pluralisme des courants d'opinion (cf. la décision n° 89-271 DC du 11 janvier 1990), on peut penser que tel ne serait pas le cas pour un pourcentage sensiblement moindre.

81

R É S U M É

La législation sur le financement de la vie politique a transformé les conditions d'intervention du juge de l'élection. Celui-ci a dû intégrer au contentieux électoral classique les procédures spécifiques de contrôle voulues par le législateur. Il en a tempéré quelque peu les effets. Au vu de l'expérience, il apparaît souhaitable d'aménager le dispositif législatif sans cependant le bouleverser.

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 imparti 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).

90

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, Geronimi 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, Geronimi, 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.

LES INTERSTICES DE LA LOI

QUATRE ANS APRÈS LA PUBLICATION de la loi n° 90-55 du 15 janvier 1990 relative à la limitation des dépenses électorales et à la clarification du financement des activités politiques, et une fois retombées les polémiques nées autour de la mesure d'amnistie malheureusement inscrite dans cette loi, il est clair que les principes sur lesquels elle est fondée font désormais l'objet d'un relatif consensus. Aucune famille politique ne remet sérieusement en cause la limitation des dépenses électorales, notamment par les restrictions apportées au recours aux formes de propagande les plus coûteuses, le plafonnement de ces dépenses, la nécessité de la transparence du financement des campagnes électorales et des partis politiques, les nouvelles obligations comptables imposées aux candidats et aux partis, les différentes formes d'aide publique aux activités politiques ou leur financement privé, ni même le régime de sanctions électorales ou pénales prévu par la loi. Ce relatif consensus n'est pas sans lien avec la continuité qui a caractérisé la démarche du législateur en la matière, par-delà les alternances politiques : les principes de la loi de 1990, rappelés ci-dessus, étaient, en effet, déjà ceux de la loi organique n° 88-226 et de la loi n° 88-227 du 11 mars 1988, relatives à la transparence financière de la vie politique.

Cela étant, il ne saurait être question de considérer qu'une législation aussi complexe et touchant d'aussi près au fonctionnement même de notre démocratie a pris sa forme définitive. Les dispositions relatives au financement des campagnes électorales ont désormais subi « l'épreuve du feu », puisque des élections partielles de toute nature, mais surtout des élections générales – cantonales, régionales et législatives – se sont déroulées sous leur empire ; nous avons, plus encore,

l'expérience de la mise en œuvre des règles relatives au financement des partis politiques, puisque celles qui ont été arrêtées en 1988 ont été appliquées jusqu'en 1992, cependant que le nouveau régime défini en 1990 l'a d'ores et déjà été aux exercices 1993 et 1994.

L'expérience ainsi accumulée permet, sinon de dresser un véritable bilan, du moins de relever quelques difficultés d'application de la législation relative au financement des campagnes électorales et des partis politiques et d'envisager les solutions qui pourraient leur être apportées. C'est à cet exercice que la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques s'est récemment livrée dans son premier rapport d'activité.

96 Mais sans doute convient-il aussi d'aller au-delà d'une réflexion débouchant sur des améliorations purement techniques et de s'interroger sur l'idée de l'élaboration d'un véritable statut des partis politiques, qui semble de plus en plus nécessaire, compte tenu de l'importance prise progressivement par le financement public de leur activité.

LES DIFFICULTÉS RELEVÉES PAR LA COMMISSION NATIONALE DES COMPTES DE CAMPAGNE ET DES FINANCEMENTS POLITIQUES

Parmi les problèmes dont la solution passe, selon la Commission, par des modifications de nature législative, on peut citer :

1. Les délais prévus pour l'examen des comptes de campagne par la Commission (six mois suivant l'expiration du délai de dépôt du compte, mais seulement deux mois lorsque l'élection est contestée). Selon la Commission, le délai de deux mois, amputé au surplus du temps nécessaire à la transmission et au traitement des comptes ainsi qu'à la procédure de notification des décisions, est particulièrement bref, ce qui limite nécessairement les échanges contradictoires préalables à la décision de la Commission et a pu conduire le juge de l'élection à rejeter comme tardives des saisines émanant d'elle. La Commission propose en conséquence de porter ce délai à trois mois.

2. Les règles relatives aux associations de financement électorales et aux mandataires financiers. Au vu de certaines pratiques peu conformes à l'esprit de la loi, la Commission estime nécessaire de rendre plus précises et plus contraignantes les dispositions qui les régissent, afin d'éviter :

a) qu'un candidat puisse être président de sa propre association de financement électorale, ou mandataire d'un autre candidat ;

b) qu'une même personne puisse exercer, au profit du même candidat, les fonctions de mandataire financier et d'expert-comptable ;

c) qu'une même personne puisse agir en qualité de mandataire financier pour le compte de plusieurs candidats.

3. Le statut des mandataires personnes physiques des partis politiques.

Pour la collecte des fonds nécessaires à leur fonctionnement, les partis politiques peuvent recourir soit à une association de financement, soit à un mandataire personne physique ; mais la loi ne prévoit de procédure d'agrément – et d'éventuel retrait de cet agrément – que pour les seules associations de financement ; il n'existe, en revanche, aucune possibilité de radiation des mandataires personnes physiques qui ne se conformeraient pas aux prescriptions légales. La solution à ce problème pourrait consister à instituer une telle procédure, ou à imposer la formule de l'association de financement agréée, qui est d'ailleurs celle à laquelle les partis politiques recourent le plus souvent.

97

4. Les sanctions financières infligées aux partis politiques bénéficiaires de l'aide publique qui ne respectent pas les obligations comptables que leur impose la loi. Dans sa rédaction actuelle, l'article 11-7 de la loi du 11 mars 1988 oblige les partis ou groupements politiques bénéficiaires de l'aide publique directe (financement budgétaire) comme de l'aide publique indirecte (déductibilité fiscale des dons qui leur sont consentis) à établir des comptes qu'ils doivent déposer à la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques. La sanction prévue en cas de manquement à cette obligation est la perte, pour l'exercice suivant, du droit à l'aide publique directe ; cette sanction étant évidemment inopérante à l'égard des partis qui ne bénéficient pas de cette forme d'aide, la Commission suggère de compléter l'article 11-7 afin que les partis fautifs voient également disparaître la déductibilité fiscale des dons qui leur sont consentis.

5. L'intervention des partis politiques dans le financement des campagnes électorales. Ce dernier point revêt un caractère moins technique que les précédents et touche de plus près au problème qui sera abordé ci-dessous, à savoir celui des conséquences de la mise en œuvre de la loi du 15 janvier 1990 sur l'évolution de nos structures politiques.

La Commission nationale des comptes de campagne et des finance-

ments politiques relève l'apparition d'une pratique que la loi n'interdit pas, mais qui n'en constitue pas moins un véritable détournement, et qui est évoquée de la manière suivante dans son rapport d'activité :

« Certains candidats ont constitué, à l'occasion d'élections locales ou pour les élections régionales, un ou plusieurs groupements à caractère politique, destinés à promouvoir leur image personnelle. Ces groupements, qui se comportent comme de véritables partis politiques, constituent alors eux-mêmes, par application de l'article 11 de la loi du 11 mars 1988 modifiée, des associations de financement, qui, une fois agréées, recueillent des dons servant, indirectement, au moins pour partie, à financer la campagne électorale du candidat. Ces dons versés aux partis politiques ne sont pas soumis aux règles de plafonnement prévues par l'article L. 52-8 du Code électoral, applicables aux seules campagnes électorales, mais aux limites beaucoup plus larges résultant de l'article 11-4 de la loi ci-dessus.

Ainsi, à l'occasion des dernières élections législatives générales, une personne morale qui ne pouvait contribuer à la campagne d'un candidat qu'à concurrence, selon le cas, de 40 000 F ou 50 000 F au maximum pouvait en fait financer la totalité des dépenses, à hauteur du plafond, selon la circonscription, de 400 000 F ou 500 000 F, en versant cette somme à un parti politique soutenant ce candidat, éventuellement constitué pour l'occasion.

Une telle pratique, si elle n'est pas explicitement contraire à la lettre de la loi, peut avoir pour effet de tourner les règles de plafonnement des dons. Elle a en outre l'inconvénient de multiplier les associations de financement et de rendre en partie opaques les circuits de financement des campagnes, le parti servant d'écran entre les candidats et les donateurs. »

Deux solutions pourraient être envisagées pour mettre un terme à cette pratique : l'une consisterait à limiter la contribution des partis politiques au financement des campagnes électorales, à l'instar de ce que la loi prévoit pour les autres personnes morales ; mais une telle réforme, qui restreindrait la liberté de fonctionnement reconnue aux partis politiques, ne pourrait être envisagée que dans le cadre plus général de l'élaboration d'un statut des partis ; l'autre solution, plus modeste, consisterait à exiger que les partis qui contribuent au financement de la campagne d'un candidat aient été constitués – avec leur association de financement – avant l'ouverture de la période pendant laquelle le candidat peut recueillir des fonds.

LA NÉCESSITÉ D'ALLER VERS L'ÉLABORATION D'UN STATUT DES PARTIS POLITIQUES

L'article 4 de la Constitution définit dans les termes les plus généraux le rôle des partis et groupements politiques – ils « concourent à l'expression du suffrage » – et leur garantit, pour leur formation et leur fonctionnement, une liberté à peu près illimitée, puisqu'il leur est seulement imposé de « respecter les principes de la souveraineté nationale et de la démocratie », cette obligation n'étant d'ailleurs assortie d'aucune sanction. Conformément à ce principe constitutionnel de liberté absolue, aucun texte législatif n'est venu préciser la nature juridique des partis politiques avant l'intervention de la loi du 11 mars 1988, dont l'article 7 dispose :

99

« Les partis et groupements politiques se forment et exercent leur activité librement. Ils jouissent de la personnalité morale.

Ils ont le droit d'ester en justice.

Ils ont le droit d'acquérir à titre gratuit ou à titre onéreux des biens meubles ou immeubles : ils peuvent effectuer tous les actes conformes à leur mission et notamment créer et administrer des journaux et des instituts de formation conformément aux dispositions des lois en vigueur. »

Ce texte ne saurait s'analyser comme l'ébauche d'un statut, puisqu'il se borne à trancher sur la question de savoir si les partis politiques jouissent de la personnalité morale et à leur reconnaître les principaux droits attachés au bénéfice de celle-ci.

La loi de 1990 n'ayant apporté aucun élément nouveau sur ce point, même si elle impose quelques obligations comptables aux partis politiques, la question de leur statut se pose, aujourd'hui encore, à peu près dans les mêmes termes qu'en 1958. Or si, à cette date, la liberté absolue de formation et de fonctionnement des partis politiques ne posait pas de problème, il n'en va plus de même depuis l'institution d'un financement public. La difficulté qui est désormais devant nous est celle de la conciliation de deux principes : celui qui est affirmé à l'article 4 de la Constitution et celui du bon emploi des fonds publics.

L'exemple d'une dérive particulièrement grave observée à l'occasion de la campagne en vue des dernières élections législatives est là pour prouver qu'il s'agit maintenant d'un problème particulièrement aigu.

La loi de 1990 a modifié les conditions de répartition de l'aide

publique directe aux partis et groupements politiques instituée en 1988, en distinguant en son sein deux fractions égales : l'une attribuée aux partis et groupements ayant présenté des candidats dans au moins cinquante circonscriptions lors du plus récent renouvellement de l'Assemblée nationale, proportionnellement au nombre de suffrages obtenus au premier tour des élections législatives ; l'autre versée aux seules formations représentées à l'Assemblée nationale et au Sénat, à la condition – introduite en 1993 – qu'elles soient aussi bénéficiaires de la première fraction.

100 Ainsi que le prévoyait la loi de 1990, les dispositions relatives à la première fraction ont connu leur première application à la suite du renouvellement de l'Assemblée nationale intervenu au printemps 1993 : ce ne sont pas moins de 47 partis politiques qui se partagent les 217,5 millions de francs mis en répartition au titre de la période allant du 2 avril au 31 décembre 1993, 215,9 millions de francs étant versés à 22 formations ayant présenté des candidats dans au moins cinquante circonscriptions.

Cette prolifération de partis ou groupements politiques – ou, du moins, d'organisations qui se parent de cette qualité – est, à l'évidence, liée à la perspective du versement de fonds publics, bien plus qu'elle n'est le signe d'un renouveau de notre démocratie. Dans son rapport d'activité, la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques s'est d'ailleurs inquiétée de ce phénomène et a tenté d'établir une classification des partis et groupements politiques en sept catégories, dont la dernière regroupe ceux « qui espèrent l'attribution de fonds provenant du financement public direct dans la mesure où ils ont présenté au moins cinquante candidats aux élections législatives ».

Le moins que l'on puisse dire de cette espérance est qu'en 1993 elle n'a pas été déçue : à titre d'exemple, on peut indiquer que trois « partis », constitués à l'initiative d'une seule personnalité, viennent, en toute légalité, de recevoir la somme de 5 949 156,45 francs, les 529 candidats qui s'en réclamaient ayant obtenu plus de 550 000 voix au premier tour des dernières élections législatives. Il s'agit des organisations dénommées « les Nouveaux Écologistes du rassemblement nature et animaux », « Parti pour la défense des animaux » et « Union nationale écologiste », dont on ne peut considérer qu'elles se soient fait connaître avant ou après les élections par quelque action politique que ce soit et qui relèvent donc, à l'évidence, de la dernière catégorie distinguée par la Commission des comptes de campagne. La plupart des candidats se réclamant de ces organisations n'ont d'ailleurs mené aucune campagne

et n'ont dû les suffrages qu'ils ont obtenus qu'à la confusion créée dans l'esprit des électeurs par les étiquettes dont ils se sont affublés.

La responsabilité de cette dérive incombe essentiellement au Conseil constitutionnel, qui a considéré, dans sa décision n° 89-271 DC du 11 janvier 1990, que la disposition selon laquelle il n'était tenu compte, pour la répartition de la première fraction de l'aide publique, que des résultats égaux ou supérieurs à 5 % des suffrages exprimés dans chaque circonscription était de nature à « entraver l'expression de nouveaux courants d'idées et d'opinions » et, à ce titre, contraire à la Constitution.

Elle tient aussi, plus généralement, à l'absence de notre droit de toute disposition qui permette de distinguer les vrais partis politiques des faux, ou, en d'autres termes, de tout statut des partis comportant un certain nombre de critères en fonction desquels serait opérée cette distinction. 101

La définition d'un tel statut, dont l'objet ne serait en aucun cas d'encadrer le fonctionnement et l'action des vrais partis, mais au contraire de les protéger des faux, ne saurait être une tâche aisée, compte tenu de la nécessité de respecter les principes inscrits à l'article 4 de la Constitution. Elle se révèle pourtant de plus en plus nécessaire, dès lors que l'idée du financement public n'est plus réellement remise en cause.

La réflexion préalable à l'élaboration de ce statut pourrait être, au-delà des améliorations techniques qu'il conviendrait d'apporter à la législation relative au financement de la vie politique, l'une des tâches majeures de la mission d'information que la commission des lois se propose de créer.

Ayant présidé en 1991 la Commission d'enquête sur le financement des partis et des campagnes électorales, dont le rapport soulignait la nécessité de dresser le bilan de la loi de 1990 en fonction des diverses élections qui auraient lieu à la suite, j'ai jugé utile d'envisager une mission d'information dont le but serait précisément, en fonction des imperfections de la loi, de proposer éventuellement de nouvelles dispositions qui pourraient être soumises au Parlement.

Cette mission, dont le titre exact est « mission d'information sur les améliorations à apporter à la législation sur le financement des campagnes électorales et des activités politiques », vient de se réunir et envisage de déposer son rapport dans le courant du mois de septembre ; il appartiendra à ce moment-là – si telles sont les conclusions de la mission – au législateur d'intervenir jusques et y compris par d'éventuelles modifications de la Constitution. N'est-on pas en droit de s'interroger

sur le fait, par exemple, que le Conseil constitutionnel est juge du contentieux électoral pour les députés et sénateurs alors que son rôle essentiel est bien d'être juge de la constitutionnalité des lois ?

R É S U M É

Le législateur peut remédier aux difficultés techniques soulevées par l'application de la législation sur le financement des campagnes électorales. En revanche, la définition d'un statut des partis politiques, rendue nécessaire par la prolifération de formations se parant de cette qualité et pouvant bénéficier de l'aide publique, est une entreprise plus délicate dans la mesure où elle doit tenir compte des exigences constitutionnelles.

AVANT/APRÈS : CE QUI A CHANGÉ

JAMAIS SANS DOUTE LE PROCÈS de l'influence de l'argent sur la politique n'aura été si virulent. La « décennie des affaires » que nous avons traversée a conduit au soupçon généralisé à l'égard des hommes politiques. Ils doivent désormais affronter dans l'opinion une présomption de culpabilité qui pèse en permanence sur eux. 103

Ce procès, excessif et sans nuance, repose cependant sur une réalité : l'explosion des besoins de financement et les dérives qu'elle provoque. Analyser ces dérives sous l'angle exclusif de la corruption serait toutefois simpliste.

Elles sont en effet profondément liées à la logique médiatique qui tend à dominer la politique. Dévoreuse d'argent, cette logique recèle aussi ses propres effets pervers.

En imposant ses priorités, qui reposent sur le critère du spectacle, en imposant son temps, celui de l'instant discontinu et porteur d'oubli, en imposant son approche, celle de la simplification maximale, la logique médiatique s'oppose profondément à la démarche politique, qui est celle du choix fondé sur la réflexion et la durée.

Assimiler l'une à l'autre, c'est aboutir inévitablement à l'échec et à l'impuissance politiques. C'est donc prendre le risque d'une alternative sans issue, celle de la technocratie ou du populisme.

Lutter contre cette emprise négative, c'est tenter de retrouver des lieux et de réinventer un temps pour la politique.

Dans cette perspective, la clarification des relations entretenues par les élus et leurs sources de financement est un problème central. La baisse de la pression de l'argent sur les hommes politiques, c'est à mon sens le premier pas vers un recentrage indispensable de leur rôle et de leurs missions.

Les rapports unissant la politique et l'argent ont été longtemps considérés comme un thème mineur par rapport à celui de la liberté électorale, plus précisément à celui du libre accès des candidats à l'élection. Le premier combat démocratique visait à élargir le droit au suffrage puis à limiter les interventions de l'État.

Aujourd'hui, c'est la question de l'égalité des candidats qui prédomine, avec l'intrusion de l'argent et des nouveaux moyens de communication sur la scène politique.

Le nouvel environnement du monde politique, les exemples étrangers et enfin les récents scandales financiers ont sorti le législateur français d'un long silence. Deux lois, celles du 11 mars 1988 et du 11 janvier 1990, ont amélioré le cadre juridique de la vie politique française.

104 Avant de préciser les conséquences de cette législation sur la vie politique française, il faut en définir l'origine.

Le constat initial, c'est le silence, tant juridique que politique, qui prévaut en la matière.

Juridiquement, l'absence de statut des partis ne facilitait pas l'élaboration d'une réglementation sur ce thème. Pourtant, les constituants de 1958 avaient largement débattu de la question.

Ainsi, avant d'aboutir à la rédaction de l'article 4 de la Constitution : « Les partis et groupements politiques concourent à l'expression du suffrage. Ils se forment et exercent leur activité librement. Ils doivent respecter les principes de la souveraineté nationale de la démocratie », les membres du groupe de travail avaient suggéré qu'une loi organique pourrait fixer un statut juridique aux partis, selon trois axes principaux : liberté de constitution, direction organisée selon des principes démocratiques, ressources connues de tous. Le Conseil constitutionnel aurait eu la charge de veiller au respect d'un tel statut.

L'élaboration de ce statut n'a pas connu de suite, car certains constituants ont porté le débat sur un autre terrain : la crainte d'aboutir à une disposition constitutionnelle permettant l'interdiction d'un parti. À l'époque, il s'agissait, bien entendu, du Parti communiste français.

Une telle disposition aurait été naturellement contraire aux principes républicains de liberté d'association et d'expression.

Ainsi, les débats relatifs à la genèse de la Constitution de 1958 ont eu deux conséquences. La première, c'est d'avoir fait naître l'idée que l'élaboration d'un statut des partis politiques pouvait s'avérer contraire aux principes républicains affirmés par la Constitution en instaurant une

limitation inacceptable de leur action. La seconde, c'est d'avoir eu le mérite d'inciter le législateur à aborder d'une manière ou d'une autre le cadre juridique des partis politiques.

Cette invitation est cependant restée lettre morte pendant trente ans. J'y vois de multiples raisons.

La classe politique française est longtemps restée fermée à ce problème. A titre d'exemple, je rappellerai la déclaration de Georges Pompidou, lors d'une conférence de presse, le 23 janvier 1971 : « Les ressources des partis politiques ne sont pas ce que l'on croit. Elles sont peu claires en général, pour des raisons très variées et pas forcément immorales d'ailleurs – je veux bien qu'on les contrôle, cela ne changera pas grand-chose. »

Quant au président Valéry Giscard d'Estaing, qui avait souhaité qu'une législation clarifiant le financement des partis soit mise en chantier, il déclarait : « Il est souhaitable que dans une démocratie qui s'organise et qui se développe comme la nôtre, les partis politiques et les grandes élections soient assurés d'un financement normal. Ce financement normal, naturellement, devra être contrôlé dans son emploi, c'est-à-dire que les sommes allouées aux partis politiques et aux candidats devraient être utilisées à des objectifs très précis, soit au recrutement des personnels, soit aux publications, soit aux frais d'affichage ou d'information, et que l'emploi de ces fonds soit contrôlé par une magistrature des comptes. »

Cependant, aucune mesure ne sera prise sous son septennat. Le projet de loi, déposé par Raymond Barre, qui instituait un financement public des partis assorti d'un contrôle, n'a jamais pu venir en discussion.

De toute évidence, les mentalités politiques françaises n'étaient pas encore prêtes. Dans ce domaine, la sensibilisation de la classe politique va suivre de près, mais sans jamais la précéder, l'évolution des mentalités.

Cela explique le caractère extrêmement limité de la législation régissant les élections : seules certaines formes traditionnelles d'aides publiques en tenaient lieu.

En matière électorale, l'État ne participait que sous forme de remboursement de certains frais liés aux campagnes (bulletins de vote, affiches, déclarations, circulaires, remboursement du cautionnement

sous réserve que le candidat ait obtenu au moins 5 % des suffrages exprimés).

Seule sa contribution aux campagnes présidentielles était relativement importante. Elle prenait la forme d'un remboursement forfaitaire de 250 000 francs versé aux seuls candidats ayant recueilli 5 % des suffrages et de quelques facilités matérielles, notamment apportées par les commissions départementales de propagande.

Quant aux partis politiques, ils devaient se contenter des aides apportées par l'Assemblée nationale et le Sénat au fonctionnement des groupes parlementaires.

Ces aides étaient donc plus que modestes comparativement aux besoins croissants des partis. L'argent a pris en effet une importance majeure en politique, en liaison avec un changement de nature des moyens d'expression.

106

L'arrivée du marketing politique et le recours aux méthodes modernes de communication (affichage, mailing et grands meetings) ont remplacé les moyens traditionnels.

Cette révolution médiatique a transformé le rapport entre citoyens, hommes politiques et partis. Si le citoyen dispose désormais d'une information très riche, elle tend cependant à uniformiser le débat politique.

Le candidat, quel que soit le lieu où il se présente, se fait de moins en moins élire sur sa personnalité, mais de plus en plus comme le porte-parole d'un parti.

Cette médiatisation croissante s'accompagne paradoxalement d'une passivité du citoyen à l'égard du discours politique, d'ailleurs accentuée par le déclin des idéologies.

Face à cette indifférence, la politique recourt davantage aux nouvelles techniques des médias. Les sondages se multiplient pour remplacer le lien défaillant entre l'homme politique et le citoyen.

Or, ces techniques ont un coût qui dépasse largement les ressources traditionnelles des partis.

L'effort militant ne peut suffire, surtout compte tenu du faible nombre de militants actifs dans les partis français.

Des ressources supplémentaires ont dû être trouvées rapidement, afin de pouvoir faire face aux dépenses induites par ces nouvelles méthodes, mais également pour pallier la carence de l'État.

Ces nouvelles sources de financement étaient à la limite de la légalité. Mais un débat sur la légalité était-il justifié, dès lors qu'il n'existait pas de législation adaptée ?

La nécessité d'une réglementation s'est peu à peu fait jour. Deux phénomènes ont à cet égard joué un rôle important :

- la désacralisation du politique, par l'apprentissage de l'alternance, a contribué à mettre au jour les pratiques du « marché politique » et a renforcé de part et d'autre les exigences de clarification et de transparence ;

- le débat sur le financement, qui demeurait tabou dans les années 60-70, est apparu comme un débat légitime au cours des années 80, en liaison avec le changement d'état d'esprit vis-à-vis de l'entreprise, lui-même provoqué par la crise économique.

Ce débat est apparu d'autant plus légitime que le besoin de financement a atteint des montants très importants : pour mémoire, la dernière campagne présidentielle a entraîné des dépenses d'environ 100 millions de francs pour les candidats présents au second tour.

107

Or ce rôle accru de l'argent dans le débat politique a heurté l'opinion.

Les sommes en cause ont d'abord été perçues comme des moyens de fausser le débat démocratique en permettant aux plus forts ou aux plus riches de s'assurer une présence dominante, en condamnant les plus faibles à la portion congrue, voire au silence. Ainsi, le principe démocratique de la concurrence des idées en toute liberté et en toute égalité a été quelque peu mis à mal par l'importance nouvelle du facteur financier.

Par ailleurs, en période de crise, les sommes très importantes dépensées pour les campagnes électorales apparaissent souvent comme un gaspillage. Enfin, l'impureté traditionnellement associée à l'argent se trouve en opposition symbolique avec la vertu que le citoyen continue, à juste titre, d'associer à la pureté de l'action politique.

Cette perception d'une contradiction entre un argent perçu comme corrupteur et son nouveau rôle dans le débat politique a accentué la nécessité de légiférer.

Cette nécessité s'est transformée en urgence à partir d'un moment où se sont enchaînés un certain nombre de scandales politico-financiers (Carrefour du Développement, affaire Luchaire, puis Urba).

Des réponses législatives ont été données qui comblent largement mais pas complètement les carences constatées

Si un embryon de législation est apparu à la fin des années 70, les grands principes découlent des lois de 1988 et 1990.

Un début de réponse fut donné par la loi du 15 juillet 1977 qui a réglementé la diffusion des sondages d'opinion, et par des réglementations éparées qui assurent le pluralisme de la radio et de la télévision sous le contrôle du CSA.

La loi du 11 mars 1988 a constitué une étape importante mais insuffisante. Elle instaure trois principes :

- l'obligation d'une déclaration de situation patrimoniale des hommes politiques ;
- la mise en place d'un plafonnement des dépenses électorales (présidentielles et législatives), un remboursement partiel, par l'État, de certaines dépenses ;
- une réglementation des dons consentis aux candidats.

Le non-respect de ces dispositions est sanctionné.

108 Cette loi incomplète a d'autant moins répondu à l'attente de l'opinion publique que de nouveaux scandales ont éclaté. Ils ont entraîné la rédaction d'une nouvelle loi.

La loi du 15 janvier 1990 est donc venue parfaire les mécanismes de contrôle régissant les rapports entre l'argent et la politique.

Ce texte retient les mêmes principes – transparence et limitation des dépenses électorales –, mais aggrave les sanctions qui étaient quasiment inexistantes en matière de limitation des dépenses. Il va au-delà de la législation du 11 mars 1988, car il ne se contente pas de fixer un plafond de dépenses mais limite également les possibilités de recours aux moyens les plus coûteux de propagande politique.

Le financement public des partis et groupements politiques est revu, et leur financement privé réglementé, notamment le régime des dons. Les dépenses électorales sont plafonnées. Ainsi, la loi fixe pour chaque type d'élections un montant maximum de dépenses électorales susceptibles d'être effectuées par le candidat et, contrairement à la loi de 1988 (à l'exception des votes référendaires), toutes les élections sont concernées.

Des dispositions très strictes sont prises pour que le respect de ces limitations soit assuré. Il est désormais fait obligation aux candidats d'établir un compte de campagne, et de recourir à une tierce personne (mandataire ou association de financement électoral) pour collecter les fonds et régler les dépenses pendant l'année précédant les élections.

Les possibilités matérielles de recours aux formes les plus coûteuses de publicité sont limitées. Il est interdit de réaliser des émissions publicitaires à caractère politique, d'utiliser la télématique directe, ou encore

de mener une campagne de promotion publicitaire concernant des réalisations ou la gestion d'une collectivité sur son territoire six mois avant un scrutin.

Enfin, un certain nombre de mécanismes de contrôle de moralité et de transparence de la vie politique sont mis en place.

Quel bilan peut-on, aujourd'hui, tirer de la loi de 1990 ?

A mon sens, la contrainte financière qu'elle a instaurée a joué, pendant les campagnes électorales, comme une véritable contrainte démocratique. Le plafonnement des dépenses, la limitation du recours à certains moyens ont recentré les campagnes sur l'essentiel, en prévenant, plus efficacement qu'auparavant, trois tentations :

– La première tentation, c'est celle de la démocratie de l'instant qui s'appuie sur la consultation permanente des sondages. L'accroissement exponentiel de la masse financière destinée à la sphère politique permet de systématiser cette pratique.

En rationnant la ressource, le dispositif législatif actuel freine la dérive vers une politique purement réactive. La « sondomania » entraîne en effet une véritable perversion du jeu politique. A l'interaction mutuelle, à la pédagogie réciproque qui constituent, normalement, le cœur de la relation entre le citoyen et l'homme politique, se substitue l'influence versatile, volatile, d'un instantané d'humeur collective sur le contenu d'une campagne, sur les prémisses d'une action politique, puis sur l'action politique elle-même.

Voir dans l'attente anxieuse de la façon dont vont être immédiatement perçues des idées ou des initiatives une meilleure écoute des aspirations de la société civile serait un grave contresens. S'assurer à chaque pas de l'assentiment majoritaire des sondés, lui subordonner toute action de long terme et infléchir en conséquence les mesures à prendre, c'est contribuer à la massification de l'opinion et renoncer à la dimension citoyenne du dialogue démocratique. Ne nous y trompons pas : le sondage n'est pas un ersatz quotidien de référendum qui permettrait une consultation rapide et commode de l'électeur.

Loin de s'adresser au citoyen, il vise les populations cibles d'une étude de marché : celle du PPF, le paysage politique français. L'opinion prend ainsi le pas sur la conviction. La démocratie de l'instant par l'entremise du sondage n'est que l'une des formes d'illusion fusionnelle de la démocratie directe.

Cette illusion fait de l'individu-roi, ausculté sans relâche par sondages, un citoyen-serf. Elle réduit l'électorat à une masse passive dont des spécialistes interprètent non pas la volonté, expression d'un choix, mais l'opinion, mouvement d'humeur. La conséquence, c'est un appauvrissement dramatique du débat politique, réduit à n'être qu'un champ dominé par des questions simplistes.

Au contraire, la démocratie représentative, liée à un contrat moral, à un accord passé entre un homme politique et son électorat sur une échelle de valeurs, va permettre à son action de se déployer, conformément à cette référence initiale, sur la durée d'un mandat. A chaque échéance électorale, le citoyen juge et exerce, par son vote, sa liberté et sa responsabilité.

110 – A la tentation de l'étude de marché politique correspond bien sûr une seconde tentation, celle de la campagne électorale publicitaire. C'est sans doute face à cette dérive que le dispositif législatif actuel est le plus efficace. La limitation de dépenses, l'interdiction, par exemple, des émissions de publicité politique ou de la télématique directe limitent le consumérisme électoral, indissociable du vagabondage politique d'un électeur déboussolé. La domination de la société du spectacle et de la marchandise ne peut en effet aboutir, dans le domaine politique, qu'à la banalisation de la *respublica*, incompatible avec l'essence même de la démocratie. Cette déperdition politique, cette dépossession du citoyen se réalisent largement par des opérations de publicité suggestive.

Préparées à coup de marketing et de conseil en communication politiques, elles entérinent le primat de l'instrument médiatique, instantané et discontinu, et produisent des campagnes électorales fondamentalement apolitiques, voire antipolitiques.

Il ne s'agit plus, dès lors, d'une concurrence entre des hommes porteurs d'idées, mais d'un affrontement entre des coalitions d'intérêts cachés derrière les simulacres rapidement confectionnés de l'intérêt national. Sur quel programme, sur quelles idées les électeurs italiens ont-ils donné la majorité à la coalition hétéroclite de Forza Italia ? Comment ont-ils pu croire à la viabilité du mélange antinomique et instable du néo-fascisme, du régionalisme, du berlusconisme opportuniste et protéiforme ? Comment, sinon manipulés, emportés par le mélange détonant de la puissance financière, médiatique et sportive, ont-ils pu exprimer un choix si dénué de projet politique ? Ces suffrages émotionnels, inspirés par le désir d'un changement radical, laissent un dangereux blanc-seing à une équipe qui n'est liée, finalement, par aucun

engagement précis, par aucune référence à une échelle de valeurs qui soit dépourvue d'ambiguïtés. Ils expriment surtout une confiance incontrôlée à un homme dont l'avenir dira s'il a su surmonter des débuts marqués au sceau du populisme et de la démagogie.

Nous ne sommes pas à l'abri, en France, d'une menace similaire. Je pense cependant que la clarification juridique des relations entre l'argent et la politique représente un garde-fou efficace. La contrainte financière, en limitant les moyens publicitaires du candidat, oblige ce dernier à faire une vraie campagne électorale, à engager un dialogue direct, des salles de meeting aux allées des marchés, en passant par le porte-à-porte. Il s'agit d'une campagne plus longue, plus pénible, mais qui porte des fruits plus durables : ceux d'une adhésion de l'électorat sur la base d'une vision du monde, de convictions et de valeurs partagées.

L'homme politique est responsable de l'avenir. Il doit anticiper, imaginer, prévoir. Le retour du politique, c'est donc refuser une campagne d'excitation pour privilégier une campagne d'explication, renoncer à une campagne de séduction pour mener une campagne de conviction.

111

– La troisième tentation que combat le dispositif juridique issu de la loi de 90, c'est celle de la corruption, dans la mesure où il rend moins nécessaire l'argent des lobbies. Des campagnes de plus en plus coûteuses ne pouvaient, en effet, en faisant du politique l'obligé de l'économique, que nuire à l'indépendance indispensable de l' élu par rapport aux intérêts privés. S'il est pris dans le réseau de la reconnaissance, voire de l'allégeance financière, un élu offre d'autant plus de vulnérabilité à l'échange de services, au « renvoi de l'ascenseur » par le biais, par exemple, des marchés publics : tout ce qui lui permet d'être « quitte », de rembourser politiquement sa « dette », ou de justifier, ultérieurement, un nouveau financement.

Cette captation d'une campagne électorale par des lobbies financiers reconstruit, de manière occulte et de la pire façon, une sorte de mandat impératif qui atteint, outre la représentativité et la liberté de l' élu, le caractère démocratique de notre vie politique. Il importait donc de clarifier les relations des élus avec leurs sources de financement, et de diminuer autant que faire se peut les pressions de toute nature qui sont susceptibles d'être exercées sur les hommes politiques.

Pour conclure, je dirais tout simplement que, dans une campagne électorale, moins d'argent égale plus de qualité. Le plafonnement et l'interdiction de certaines pratiques ont contribué à recentrer les

campagnes électorales sur l'essentiel : la proximité avec l'électeur et la capacité à le convaincre, à emporter son adhésion pour de bonnes raisons, c'est-à-dire des raisons politiques. Une campagne réussie, c'est celle qui permet à l'électeur de juger du caractère, des valeurs, du projet d'un candidat.

112 Les progrès législatifs considérables dans le domaine du financement politique ne nous ont bien entendu pas fait rentrer dans le règne idyllique de la transparence et de la vertu. Les affaires postérieures à la loi de 1990 suffisent à le rappeler. Il est sans doute temps, désormais, de porter la réflexion au-delà des mesures de plafonnement et de contrôle, pour imaginer une organisation radicalement différente du financement des partis.

Je serais personnellement tout à fait favorable à la création de fondations nationales de financement des partis politiques, qui recueilleraient des dons plafonnés, anonymes et déductibles fiscalement.

R É S U M É

Les dérives financières qu'a connues depuis quelques années le monde politique ne sont pas uniquement imputables aux tentations personnelles. Elles sont plus profondément liées à une logique médiatique dévoreuse d'argent, qui tend à s'imposer à la politique.

Dans la lutte encore incertaine entre deux approches peu compatibles, la politique a marqué un point avec la réforme du financement des campagnes électorales. Le plafonnement des dépenses, la limitation du recours à des moyens aussi pervers qu'onéreux contribuent au recentrage de la politique sur ses vraies missions. C'est aujourd'hui une exigence impérative pour tenter d'échapper à l'alternative sans issue qui se joue entre technocratie et populisme.

GUIDE PRATIQUE À L'USAGE DES CANDIDATS

GUIDE PRATIQUE. Le genre a ses servitudes. Point d'appréciation 113
sur la législation en vigueur, son adaptation aux objectifs qu'elle se propose d'atteindre, son évolution prévisible ou souhaitable. Il a aussi ses mérites. Modestes. La réglementation telle qu'elle est et telle qu'elle est appliquée, exposée d'une manière précise et simple, à partir des textes, de la jurisprudence et des informations figurant dans les circulaires du ministère de l'Intérieur ou fournies par la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques. Pour un lecteur pas nécessairement averti et que rebuterait sans doute la recherche et la lecture directe des sources.

On supposera néanmoins ce lecteur bien au fait des dispositions traditionnelles concernant le dépôt des candidatures, la campagne électorale et le déroulement du scrutin (cautionnement, commissions de propagande, délais de campagne officielle, lutte contre les irrégularités qui peuvent l'entacher et recours au juge des référés, désignation des assesseurs et délégués, surveillance des bureaux de vote, contrôle des listes d'émargement et des procès-verbaux, recours contentieux contre l'élection).

On lui rappellera tout de même, serait-ce rapidement, les dispositions nouvelles établies par la loi du 15 janvier 1990 en matière de propagande électorale avant de retenir toute son attention sur les règles qui concernent le financement des campagnes.

Pour limiter l'augmentation devenue excessive des dépenses, le texte précité, qui s'appliquera pour la première fois aux élections européennes en juin 1994 et aux élections présidentielles et municipales au printemps 1995, interdit certains procédés de propagande jugés trop onéreux. Cette mesure vise tout affichage de caractère commercial pen-

dant les trois mois précédant le premier jour du mois où l'élection a lieu. Cette restriction n'existait jusqu'ici que pour la durée de la campagne officielle, et son respect était fort mal assuré. Elle vise pendant la même durée l'utilisation à des fins de propagande électorale de tout procédé de publicité commerciale par la voie de la presse ou par tout moyen de communication audiovisuelle ainsi que le démarchage par mise à la disposition du public d'un numéro téléphonique ou télématique gratuit. Parallèlement, elle prohibe définitivement la diffusion d'émissions publicitaires à caractère politique.

114 En application du même texte, les campagnes de promotion publicitaire des réalisations ou de la gestion d'une collectivité locale, qui pouvaient rompre l'égalité entre les candidats au bénéfice des « sortants », sont interdites pendant les six mois qui précèdent celui au cours duquel des élections générales ont lieu. Cette restriction concerne aussi bien les communes, départements, régions ou territoires d'outre-mer que les districts, communautés urbaines ou syndicats de commune. Une collectivité peut toutefois continuer de faire paraître un journal ou un bulletin d'information régulier, sous réserve que ni dans son contenu, ni dans sa présentation, ni dans sa périodicité il ne modifie ses caractéristiques. A défaut, le coût de l'édition pourrait être porté en totalité ou en partie au compte de campagne du candidat (CC, 31 juillet 1991, AN, 13^e circ.).

Les dispositions les moins connues sont celles qui concernent le financement des campagnes électorales en raison tant de leur nouveauté que de leur relative complexité.

Elles résultent des deux lois (organique et ordinaire) du 11 mars 1988, dont le dispositif a été renforcé et complété par les lois des 15 janvier et 10 mai 1990, puis modifié sur certains points par la loi du 29 janvier 1993. Les prescriptions qu'elles contiennent relativement aux campagnes électorales¹ concernent le plafonnement des dépenses, le remboursement forfaitaire par l'État d'une partie des dépenses liées aux élections législatives et présidentielles, les modalités de financement, enfin les contrôles et sanctions.

Elles mettent à la charge des candidats des obligations précises et impératives dont ceux-ci ont intérêt à prendre connaissance bien avant l'élection.

1. Elles contiennent aussi des dispositions sur le financement des partis et la transparence du patrimoine des élus.

COMBIEN DÉPENSER ?

Tout candidat doit savoir qu'il existe aujourd'hui un plafonnement des dépenses électorales pour toutes les élections qui ont lieu au suffrage universel direct (ce qui exclut les élections sénatoriales) dans des circonscriptions comptant 9 000 habitants et plus¹. N'échappent donc à cette règle que les élections cantonales et municipales organisées dans des cantons ou communes d'une population inférieure à 9 000 habitants. Pour les élections législatives et présidentielles, le candidat peut bénéficier d'un remboursement forfaitaire de la part de l'État, dont il tiendra éventuellement compte dans ses prévisions de dépenses.

Plafonnement des dépenses de campagne

115

Le montant du plafond obéit à des règles différentes pour chaque catégorie d'élections.

Pour l'élection présidentielle, il est de 120 millions de francs pour un candidat présent au premier tour et de 160 millions pour chacun des deux candidats présents au second tour (L.O. n° 90-383, 10 mai 1990).

Pour l'élection des représentants au Parlement européen, il est de 80 millions de francs pour chaque liste (article 19.1 nouveau de la loi du 7 juillet 1977).

Pour les élections législatives, il est, depuis la loi n° 93-122 du 29 janvier 1993, de 250 000 francs, cette somme étant augmentée de 1 franc par habitant de la circonscription².

Pour les élections municipales, cantonales et régionales³, le plafond est fonction du nombre d'habitants conformément au tableau ci-dessous qui figure à l'article L. 52-11 du Code électoral :

1. Soit, au 15 janvier 1990, tous les départements, 2 136 cantons et 885 communes. La population de référence est celle qui figure au dernier recensement général de la population, colonne i du tableau 2 intitulé « Population des arrondissements et des cantons » et colonne f du tableau 3 intitulé « Population des communes » des fascicules départementaux.

2. Jusqu'aux élections de mars 1993, il était de 500 000 francs par candidat, somme ramenée à 400 000 francs si la population de la circonscription était inférieure à 80 000 habitants.

3. Auxquelles sont assimilées les élections à l'assemblée de Corse.

Fraction de la population de la circonscription	Plafond par habitant des dépenses électorales (en francs)		
	Élection des conseillers municipaux	Élection des conseillers généraux	Élection des conseillers régionaux
N'excédant pas 15 000 habitants	11	6	5
De 15 001 à 30 000 habitants	10	6	5
De 30 001 à 60 000 habitants	9	4	5
De 60 001 à 100 000 habitants	8	3	5
De 100 001 à 150 000 habitants	7	»	4
De 150 001 à 250 000 habitants	6	»	3
Excédent 250 000 habitants	5	»	2

116

A titre d'exemple, pour une élection municipale dans une commune de 335 505 habitants, le plafond est calculé comme suit :

Jusqu'à 15 000 habitants : 11 F x 15 000	165 000 F
De 15 001 à 30 000 habitants : 10 F x 15 000	150 000 F
De 30 001 à 60 000 habitants : 9 F x 30 000	270 000 F
De 60 001 à 100 000 habitants : 8 F x 40 000	320 000 F
De 100 001 à 150 000 habitants : 7 F x 50 000	350 000 F
De 150 001 à 250 000 habitants : 6 F x 100 000	600 000 F
De 250 000 à 335 505 habitants : 5 F x 85 505	427 525 F
Montant du plafond	2 282 525 F

Pour une élection régionale dans un département de 1 387 039 habitants¹ :

Jusqu'à 100 000 habitants : 5 F x 100 000	500 000 F
De 100 001 à 150 000 habitants : 4 F x 50 000	200 000 F
De 150 001 à 250 000 habitants : 3 F x 100 000	300 000 F
De 250 001 à 1 387 039 habitants : 2 F x 1 137 039	2 274 078 F
Montant du plafond	3 274 078 F

Aux termes de l'article L. 52.11 du Code électoral, ces plafonds doivent être actualisés par décret tous les trois ans en fonction de l'indice INSEE du coût de la vie.

1. Ces exemples sont repris de la circulaire du ministre de l'Intérieur du 1^{er} février 1993, *Journaux officiels*.

Remboursement forfaitaire des dépenses de campagne (élections législatives et présidentielles)

Les candidats aux élections législatives et présidentielles peuvent bénéficier d'un remboursement forfaitaire de la part de l'État des dépenses qu'ils ont exposées. Le financement public intervient de manière complémentaire. Il est tributaire du nombre des suffrages obtenus.

Pour les candidats à la députation, le montant maximal du remboursement forfaitaire est de 20 % du plafond autorisé¹. Mais il ne peut excéder le montant des dépenses du candidat telles qu'elles sont retracées dans son compte de campagne et il est limité à la part des dépenses que le candidat aura à titre définitif personnellement acquittées ou dont il demeurera débiteur. Le Conseil constitutionnel a, en effet, dans la décision n° 88-242 (DC, 10 mars 1988), bien précisé que le financement public ne devait pas conduire à l'enrichissement du candidat. En outre, le candidat perd le droit au remboursement s'il ne s'est pas conformé aux prescriptions des articles L. 52.11 et L. 52-12 du Code électoral concernant l'établissement et le dépôt du compte de campagne, s'il a dépassé le plafond des dépenses autorisées ou si son compte de campagne a été rejeté. En somme, le mandatement n'est possible qu'après approbation du compte de campagne par la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques. En outre, le candidat proclamé élu doit avoir déposé la déclaration de situation patrimoniale prévue à l'article L.O. 135-1 du Code électoral (il doit en présenter le récépissé de dépôt). Le remboursement est indépendant de celui des dépenses liées à l'impression des bulletins de vote, circulaires et affiches. Il est effectué par la préfecture. Les candidats n'ont aucune demande particulière à faire. Les sommes dues sont mandatées aux candidats dès que la Commission a retourné à la préfecture les comptes des candidats accompagnés de sa décision, et, en cas de contentieux, lorsque le Conseil constitutionnel a statué. On rappellera que si la Commission n'a pas statué dans les six mois à compter du dépôt du compte, ce dernier est réputé approuvé.

Pour l'élection présidentielle, le montant du remboursement forfaitaire est fixé à 5 % du plafond (soit au maximum 6 millions de francs) pour les candidats ayant obtenu moins de 5 % des suffrages exprimés. Les candidats ayant obtenu plus de 5 % des suffrages exprimés au pre-

117

1. Articles 12 et 17 de la loi du 29 janvier 1993.

mier tour ont droit à une somme représentant 25 % du plafond, soit au maximum 30 millions de francs. Enfin, les deux candidats présents au second tour peuvent obtenir au maximum 40 millions de francs (25 % du plafond autorisé de 160 millions de francs). Comme pour les élections législatives, les candidats doivent avoir satisfait aux exigences de la loi.

COMMENT GÉRER SES RECETTES ET DÉPENSES ?

Les modalités de financement des campagnes électorales concernent avant tout leur financement privé, qui demeure essentiel, même pour les élections législatives et présidentielles où il existe une participation publique aux dépenses électorales.

118 Le système mis en place par la loi pour les circonscriptions comptant 9 000 habitants et plus n'a pas de caractère obligatoire : les candidats ou listes peuvent ne pas y avoir recours. Dans un tel cas, ils devront financer la campagne sur leurs fonds propres. Ceci ne les empêchera pas de recevoir des dons manuels de la part de personnes physiques. Ces dons entreront dans leur patrimoine. Les donataires ne bénéficieront pas des déductions fiscales prévues par l'article 200 du Code général des impôts. Aucun don ne pourra leur être fait par une personne morale, faute de quoi il serait contrevenu aux dispositions de la loi du 15 janvier 1990 (article 20). Mais la tenue et le dépôt par leurs soins d'un compte de campagne demeurent obligatoires.

Les candidats désireux de se placer sous le couvert des dispositions de la loi doivent en connaître les éléments principaux : délai pour recueillir des fonds, recours à un intermédiaire financier, tenue d'un compte de campagne, régime des recettes et dépenses autorisées.

Délai pour recueillir des fonds

Les dons destinés à financer une campagne électorale ne peuvent être recueillis que pendant l'année qui précède le premier jour du mois où a lieu le scrutin¹. La période où doit avoir lieu une élection se déduit des dispositions constitutionnelles ou législatives déterminant la durée du

1. Élections municipales de 1995 : la date du renouvellement des conseils municipaux ayant été reportée de mars à juin 1995, pour éviter que la campagne n'interfère avec la préparation de l'élection présidentielle, le délai pour recueillir des fonds a été porté de douze à quinze mois. Ainsi, les candidats qui avaient commencé dès mars 1995 ne se trouveront-ils pas en contravention avec les dispositions de l'article L. 52-4 du Code électoral. En revanche, les comptes de campagne n'auront à retracer que les dépenses engagées ou effectuées pendant l'année qui précède l'élection, soit à partir du 1^{er} juin 1995. (Loi n° 94-590 du 15 juillet

mandat et compte tenu des événements qui peuvent l'affecter (dissolution, démission, décès). Ces textes n'indiquent pas le jour précis, qui est fixé par l'autorité administrative. Aussi n'était-il pas possible de fixer la période de campagne par rapport à ce jour. L'article L. 52.4 a choisi comme date de référence le premier jour du mois de l'élection.

Lorsque l'élection a lieu en dehors des échéances normales ou en cas d'élection partielle, les fonds peuvent être recueillis à compter de l'événement qui provoque l'élection.

Les fonds peuvent être recueillis jusqu'à la date du tour de scrutin où l'élection est acquise. Les comptes de campagne des candidats présents au seul premier tour ne peuvent retracer des dépenses postérieures à la date de celui-ci. Cette disposition ne fait pas obstacle à ce que des recettes soient perçues postérieurement à l'élection, à condition que ces versements correspondent à des engagements souscrits antérieurement à celle-ci (CC, 31 juillet 1991, AN Paris, 13^e circ.).

119

Recours obligatoire à un mandataire

Tout candidat qui envisage de se présenter ou de prendre la tête d'une liste doit désigner un mandataire, qui peut être soit une association de financement électorale, soit un mandataire financier, personne physique.

Le mandataire est chargé de régler toutes les dépenses de campagne, à l'exception du cautionnement déposé lors de l'enregistrement de la candidature et des dépenses qui seraient faites pour le candidat par un parti ou groupement politique. Mais les dépenses effectuées sur les fonds personnels du candidat n'échappent pas à la règle et doivent normalement passer par l'intermédiaire du mandataire. Toutefois, il est toléré que celui-ci effectue directement de menues dépenses, à la condition qu'elles figurent avec justificatif au compte de campagne. Le recours à un mandataire permet d'obtenir des dons de personnes physiques ou morales dans les conditions déterminées par la loi.

Le mandataire peut être une association de financement électorale, forme particulière d'association de la loi de 1901, qui doit être déclarée dans les conditions que prévoit celle-ci¹. Les conditions sont très libérales, puisqu'il suffit de deux personnes physiques. Rien n'interdit au

1994 déclarée « conforme à la Constitution » par la décision du Conseil constitutionnel n° 94-341 DC du 6 juillet 1994.)

1. Dans les départements du Haut-Rhin, du Bas-Rhin et de la Moselle où la loi de 1901 ne s'applique pas, on se référera au Code civil local.

futur candidat d'être membre de sa propre association de financement électoral. Mais il ne peut pas en être salarié, parce que les fonds recueillis sont exclusivement destinés à la campagne électorale et que les dispositions de la loi ne doivent conduire « ni à établir un lien de dépendance d'un candidat à l'égard de quiconque contribue au financement de ses dépenses [...] ni à enrichir une personne physique ou morale » (CC n° 88-242, DC, 10 mars 1988, sur la loi organique relative à la transparence financière de la vie politique).

L'article L. 52.5 du Code électoral établit des prescriptions particulières :

- l'association de financement électoral doit être déclarée avec l'accord écrit de la personne qu'elle soutient ;

120 – elle est tenue d'ouvrir un compte bancaire ou postal unique retraçant la totalité de ses opérations financières ;

- elle ne peut recueillir des fonds que pendant une période déterminée (comme indiqué ci-dessus) ;

- elle doit tenir ses comptes, qui devront être annexés au compte de campagne du candidat qu'elle soutient ;

- si les dépenses du candidat sont plafonnées, les recettes de l'association qui le soutient ne le sont pas. A la dissolution de l'association, l'actif net éventuel est dévolu soit à une association de financement d'un parti politique (mais non à une autre association de financement électoral ou à un mandataire financier lié à une candidature), soit à un ou plusieurs établissements reconnus d'utilité publique. A défaut de décision explicite de l'association, le procureur de la République du siège social, à la demande du préfet, saisit le président du tribunal de grande instance qui détermine le ou les établissements d'utilité publique attributaires. Il en va de même si la dévolution n'a pas été acceptée¹ ;

- la durée de l'association est limitée : le candidat peut à tout moment provoquer sa dissolution en lui retirant son accord. De toute manière, l'association est dissoute de plein droit à l'expiration du délai de dépôt des candidatures si la personne qu'elle soutient a décidé de ne pas se présenter ou trois mois après le dépôt du compte de campagne du candidat (l'association est tenue de se prononcer sur la dévolution de son actif net avant l'expiration de ce délai).

Le candidat peut préférer désigner un « mandataire financier »,

1. Pour l'élection présidentielle, le solde positif de l'association de financement électoral d'un candidat est dévolu de plein droit à la Fondation de France.

personne physique. Il le choisit librement. Toutefois, en cas de scrutin de liste, un candidat figurant sur une liste, quelle que soit sa position sur celle-ci, ne peut être désigné comme mandataire. Son nom doit être déclaré par écrit à la préfecture du domicile du candidat, accompagné de l'accord écrit de la personne désignée. Le mandataire est soumis à des obligations comparables à celles de l'association de financement électorale :

- il est tenu d'ouvrir un compte bancaire ou postal unique retraçant la totalité de ses opérations financières, l'intitulé du compte devant indiquer que son titulaire agit en qualité de mandataire financier du candidat, nommément désigné ;

- il ne peut recueillir de fonds que pendant une période déterminée ;

- il doit remettre au candidat, au terme de son mandat, un bilan comptable de son activité, ce bilan devant être annexé au compte de campagne du candidat ;

- les recettes encaissées n'étant pas plafonnées, alors que les dépenses le sont, un solde positif peut apparaître : il sera dévolu sur décision du candidat dans les mêmes conditions que l'actif d'une association de financement électorale ;

- les fonctions du mandataire financier peuvent être interrompues à tout moment par la personne qui l'a désigné, par déclaration écrite à la préfecture. Elles cessent de plein droit à l'expiration du délai de dépôt des candidatures si le candidat renonce ou trois mois après le dépôt du compte de campagne du candidat.

La Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques a admis qu'un même mandataire (association de financement, personne physique) pouvait être commun à plusieurs candidats, à condition qu'ils ne soient pas concurrents dans une même circonscription et qu'un compte distinct soit ouvert pour chacun d'eux. Mais un candidat (ou une liste) ne peut avoir recours qu'à un seul mandataire, sauf la possibilité d'en changer s'il le souhaite. Dans un tel cas, à chaque changement de mandataire, le compte bancaire ou postal doit être bloqué jusqu'à la désignation du nouveau mandataire.

Dans l'hypothèse où un candidat tête de liste potentiel décide de figurer sur la liste conduite par une autre personne, les dépenses qu'il a exposées devront être reprises dans le compte de campagne du candidat conduisant la liste où il figure ; il ne pourra récuser le mandataire de cette liste.

Il est rare que les candidats puissent se déclarer un an avant le scrutin et que les partis politiques soient en mesure d'investir si tôt leurs can-

didats, de sorte que la période autorisée pour recueillir des fonds risque de ne pouvoir être mise entièrement à profit. Pour utiliser au mieux cette période d'un an, les responsables d'une formation politique peuvent revêtir les habits de candidats potentiels et désigner des mandataires pour permettre sans tarder la constitution d'une cagnotte électorale. Lorsque les « vrais » candidats auront été désignés, il sera mis fin aux fonctions de ces mandataires et les fonds seront reversés à l'association de financement électorale du parti politique concerné. Lequel pourra ensuite transférer ces sommes au compte de chacun des mandataires des candidats investis. (Cette possibilité suppose que le parti politique en cause dispose d'une ou plusieurs associations de financement électorale et non d'un mandataire, personne physique.)

122 *Tenue d'un compte de campagne*

Pour les élections auxquelles s'applique le plafonnement des dépenses, chaque candidat (ou tête de liste) doit établir un compte de campagne, même s'il n'accède pas au second tour (dans l'hypothèse d'un scrutin à deux tours). Cette obligation s'impose à tous les candidats, même à ceux qui auraient financé leur campagne uniquement sur leurs fonds propres.

Le compte de campagne retrace, suivant leur origine, l'ensemble des recettes perçues et, selon leur nature, l'ensemble des dépenses effectuées ou engagées par le candidat, ou pour son compte, dans l'année qui précède le premier jour du mois de l'élection et jusqu'à la date du tour de scrutin où elle est acquise.

Il doit être présenté par un membre de l'ordre des experts-comptables et des comptables agréés, et être accompagné des justificatifs des recettes ainsi que des factures, devis et autres documents de nature à établir le montant des dépenses payées ou engagées. Bien que la Commission fasse preuve de libéralisme, elle n'a pas admis que constitue un compte au sens de la loi le simple envoi de factures et documents non classés ni répertoriés et ne comportant aucun document retraçant l'ensemble des opérations effectuées. Le compte doit être déposé à la préfecture¹ dans les deux mois qui suivent le tour de scrutin où l'élection a été acquise, avec en annexe les comptes du (ou des) mandataire(s) que le candidat a désigné(s). Les pièces annexées relatives aux recettes et comportant des informations nominatives sont insérées dans une

1. Pour les candidats à l'élection présidentielle, le dépôt est effectué au Conseil constitutionnel et, pour les listes de candidats aux élections des représentants au Parlement européen, à la préfecture de Paris.

enveloppe spéciale éditée par la Commission des comptes de campagne et des financements politiques, qui ne peut être ouverte que par elle (y figurent notamment les carnets à souches numérotées du modèle établi par la Commission et utilisés pour les dons). Une liste des personnes morales, à l'exception des partis et groupements politiques, qui ont consenti des dons au candidat, est jointe au compte de campagne, avec l'indication du montant de chaque don¹.

Les recettes devant figurer au compte sont toutes celles perçues au profit du candidat, quelle que soit leur origine, pour financer sa campagne. En font partie :

- les fonds que le candidat a personnellement déboursés pour le financement de ses dépenses électorales. La Commission est fondée à vérifier l'origine des sommes que le candidat dit provenir d'un apport personnel, pour éviter tout détournement de la loi (CE, 16 décembre 1992, Borloo et CCFP) ;

123

- les sommes consacrées au financement de la campagne du candidat par le ou les partis qui le soutiennent. Il s'agit de l'aide financière directe et susceptible d'être individualisée et non des dépenses exposées par les partis pour leur campagne nationale ;

- les sommes affectées à la campagne par le (ou les) mandataire(s) successif(s). On notera que les dons en espèces ne peuvent excéder 20 % des dépenses autorisées lorsque ce montant est égal ou supérieur à 100 000 francs (voir ci-dessous) ;

- l'estimation de la valeur des avantages directs ou indirects, des prestations de services ou dons en nature. On notera que la mise à disposition gratuite d'une salle de réunion par une commune n'est pas considérée comme une prestation de service ou un avantage indirect (CE, 18 décembre 1992, Sulzer).

Mais les avances et prêts consentis au candidat pour sa campagne n'ont pas à figurer en recettes. Le montant du remboursement forfaitaire auquel peut prétendre le candidat non plus (cas des élections législatives et présidentielles, voir ci-dessus).

Le compte doit retracer, selon leur nature, l'ensemble des dépenses effectuées ou engagées en vue de l'élection, par le candidat ou pour son compte. Si le candidat a choisi de recourir à un mandataire, les dépenses sont normalement payées par celui-ci et figurent aussi sur le compte qu'il tient, qui sera annexé au compte de campagne. S'y ajouteront :

1. Un formulaire établi par la Commission pour faciliter l'établissement des comptes de campagne peut être obtenu dans les préfectures.

– le coût des actions de propagande menées en faveur du candidat par un parti. Ainsi pour le coût d'un sondage réalisé à l'initiative d'un parti auprès des électeurs de la circonscription dans la mesure où les résultats pouvaient servir à orienter la campagne du candidat (CC, 31 juillet 1991, AN, 13^e circ.) ;

– la valeur des avantages directs ou indirects, des prestations de service et dons en nature. La jurisprudence a adopté une conception large de la notion d'avantages directs ou indirects. Ainsi la Commission, suivie par le Conseil constitutionnel, a-t-elle réintégré en dépenses et recettes dans le compte d'un candidat une partie du coût d'une réception de 1^{er} de l'an, ces dépenses ayant été doublées par rapport à l'année précédente en relation évidente avec les élections (CC, 31 juillet 1991, AN Paris, 13^e circ.).

124 Mais l'acquisition de biens durables (machines à écrire, à photocopier...) peut n'être prise en compte que pour leur coût d'utilisation.

Le montant du cautionnement n'a pas à être retenu, non plus que les dépenses couvertes par l'État (coût du papier et de l'impression des bulletins de vote, circulaires, affiches « officielles » et coût de l'affichage), sauf pour la part excédant le montant remboursé¹. C'est pourquoi la Commission souhaite que figure, en annexe du compte de campagne, une notice récapitulant ces dépenses et le montant du remboursement attendu. En revanche, les honoraires du membre de l'ordre des experts-comptables et comptables agréés chargé de présenter le compte doit l'être.

En cas de scrutin de liste (par exemple pour les élections municipales), des difficultés particulières liées à la configuration du scrutin méritent une mention spéciale.

Dans le cas où un candidat a fait campagne avant le premier tour, mais finalement accepte de figurer sur une autre liste, les dépenses qu'il a effectuées sont considérées comme faites au profit de cette liste, et le candidat tête de liste doit veiller, sous sa responsabilité, au respect de cette règle. Dans le cas où une fusion de liste intervient entre les deux tours, le plafond des dépenses pourrait se trouver dépassé par la force des choses, sans même que les responsables de listes en aient eu l'intention ; le législateur a prescrit que le compte de campagne devait comporter les dépenses effectuées entre les deux tours, plus les dépenses de la liste qui a fourni le plus grand nombre de candidats à la liste com-

1. Le remboursement étant effectué sur la base de barèmes forfaitaires, il se peut que la dépense soit supérieure, par exemple si le candidat a choisi un papier de meilleure qualité.

mune. Les responsables des autres listes fusionnées fourniront le compte des dépenses effectuées par ces listes avant le premier tour.

Le compte de campagne doit être présenté en équilibre. Si les dépenses de campagne n'ont pu être financées par des recettes définitives, c'est que le candidat a obtenu des prêts, avances ou délais de paiement. Ces dettes doivent être justifiées avec précision (CE, 28 décembre 1992, CCFP c/Chevallier). Elles peuvent, le cas échéant, être couvertes par un apport personnel du candidat ou un versement du parti auquel il appartient. Mais le déficit éventuel ne peut être couvert valablement par des promesses d'apport de fonds qui n'auraient pas été réalisées au moment du dépôt du compte (CE, 28 décembre 1992, CCFP c/Millanello ; même date, CCFP c/Portalis). En effet, la Commission ne pourrait exercer son contrôle si ces dettes pouvaient être ultérieurement compensées par des abandons de créances ou des dons effectués en contravention des dispositions très précises de la loi. Le compte de campagne serait alors rejeté.

125

Si les recettes excèdent les dépenses, il y a lieu à dévolution dans les conditions indiquées ci-dessus.

Régime des dons

Le recours à un mandataire permet au candidat d'obtenir des dons de la part de personnes physiques et morales. Ces dons ouvrent droit à déduction fiscale dans les conditions prévues respectivement aux articles 200 et 238 *bis* du Code général des impôts. Ils sont assimilés aux dons consentis à des œuvres ou à des organismes d'intérêt général¹.

Pour préserver l'indépendance des candidats et assurer la transparence des ressources, certaines restrictions ou conditions ont été posées par le législateur :

- la faculté de contribuer aux campagnes est interdite aux personnes morales de droit public, aux personnes morales de droit privé dont la majorité du capital appartient à une ou plusieurs personnes morales de droit public, ainsi qu'aux casinos, cercles et maisons de jeu. En outre, les candidats ne peuvent bénéficier d'aides directes ou indirectes de la part d'un État étranger ou d'une personne morale de droit étranger ;
- tout don de plus de 1 000 francs doit être versé par chèque, qu'il fasse ou non l'objet d'une demande de déduction ;
- le montant global des dons en espèces faits au profit d'un candi-

1. Tout donataire recevra sur sa demande un reçu détaché d'un carnet à souches numérotées, édité par la Commission, reçu qui pourra être communiqué à l'administration fiscale.

dat ou d'une liste ne peut dépasser 20 % du montant total des dépenses autorisées si ce montant est de 100 000 francs ou plus ;

- une même personne physique ne peut effectuer des versements d'un montant supérieur à 30 000 francs pour une même élection ;

- une même personne morale ne peut effectuer, pour une même élection, de versement excédant 10 % du montant total des dépenses, avec un plafond maximum de 500 000 francs, quel que soit le nombre de candidats bénéficiaires. Toutefois, cette limitation n'est pas applicable aux partis politiques.

Il est à noter que la circulaire adressée aux électeurs par les soins de la Commission de propagande peut comporter un appel à des dons.

QUELS CONTRÔLES, QUELLES SANCTIONS ?

126

Le contrôle est effectué par la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques et par le juge de l'élection¹. Des sanctions sévères assurent l'efficacité du dispositif.

Contrôles

La Commission reçoit des préfets, sans délai, au fur et à mesure de leur dépôt, les comptes de campagne des candidats avec leurs annexes². À la clôture du délai de deux mois, le préfet communique les noms des candidats et candidats têtes de liste qui n'ont pas déposé leurs comptes, afin que la Commission puisse saisir le juge de l'élection.

La Commission dispose d'un délai de six mois à compter du dépôt du compte pour les examiner et se prononcer. Passé ce délai, le compte est réputé approuvé. Mais lorsque l'élection est contestée devant le juge électoral, la Commission doit se prononcer dans les deux mois du dépôt du compte pour que ce dernier soit informé de sa position. La Commission étant une autorité administrative, ses appréciations ne lient pas le juge (CC, n° 89-271, 11 janvier 1990).

La Commission peut constater que le compte n'a pas été déposé dans les délais, l'approuver ou bien le rejeter ou le réformer après procédure contradictoire.

Lorsque le compte n'a pas été déposé, lorsqu'il a été rejeté et lorsque, après réformation, il fait apparaître un dépassement, la Com-

1. Pour les élections présidentielles, il est effectué uniquement par le Conseil constitutionnel.

2. La Commission a son siège 33, avenue de Wagram, 75176 Paris, cedex 17.

mission saisit le juge de l'élection. Si elle a constaté des irrégularités, elle peut aussi transmettre le dossier au parquet, afin que soit mise en œuvre la responsabilité pénale des auteurs de ces irrégularités. La Commission peut enfin prescrire le remboursement total ou partiel des dépenses retracées dans le compte de campagne.

Le compte n'est pas communicable aux tiers (TA, Paris, 10 juillet 1991, Minc). Les adversaires d'un candidat ne peuvent se fonder sur son contenu à l'appui d'un recours contre l'élection. Du reste, le dépôt a lieu après l'expiration des délais de recours contre l'élection qui sont très brefs. Mais il ne leur est pas interdit de faire valoir à l'occasion de ce recours que le montant des dépenses leur paraît avoir dépassé le plafond autorisé. De toute manière, même en l'absence de recours d'un candidat ou d'un électeur, le juge de l'élection est saisi par la Commission si elle a constaté des irrégularités ou un dépassement du plafond.

127

Mais les comptes sont publiés sous une forme simplifiée par la Commission au *Journal officiel* (série documents administratifs¹), avec pour chaque candidat la liste des personnes morales qui ont effectué un don et le montant de ceux-ci².

La Commission a été amenée à examiner plus de 8 000 comptes, à la suite des élections régionales et cantonales de 1992, et plus de 5 000, à la suite des élections législatives de 1993.

Sanctions

Trois sortes de sanctions ont été établies par la loi : pécuniaires, pénales et électorales.

a) Pécuniaires. Le rejet du compte fait obstacle au remboursement de la part des dépenses auquel le candidat pouvait prétendre dans le cas des élections législatives et présidentielles. Pour toutes les élections, en cas de dépassement du plafond, le candidat est astreint à verser au Trésor public une somme égale au montant du dépassement, tel qu'il a été constaté par la Commission.

b) Pénales. Le non-respect des dispositions légales applicables, par exemple à la perception des recettes et à la réalisation des dépenses, à la

1. En application de la loi du 29 janvier 1993.

2. La publication est faite à l'initiative du Conseil constitutionnel pour les candidats à l'élection présidentielle, voir par exemple, pour l'élection de 1988, *Journal officiel*, 18 juillet 1988, p. 9202 et s.

tenue et au dépôt du compte de campagne, au plafonnement des dépenses ou à l'interdiction de certains types de dépenses, est puni d'une amende de 360 à 15 000 francs et d'un emprisonnement de un mois à un an, ou de l'une de ces deux peines seulement. Sont concernés tous les candidats en cas de scrutin uninominal, et les candidats têtes de liste en cas de scrutin de liste. Les mêmes peines sont applicables à quiconque aura accordé des dons en violation de la loi ou à quiconque aura effectué des dépenses pour un candidat en dehors des conditions légales. Par ailleurs, les tribunaux correctionnels peuvent prononcer l'exclusion des marchés publics pour une durée de cinq ans (maximum) des personnes physiques ou morales ayant versé des dons excédant les limites autorisées.

- 128 *c) Électorales.* La loi a institué une inéligibilité spécifique d'une durée d'un an¹. Sont déclarés automatiquement inéligibles les candidats qui n'ont pas déposé de compte de campagne dans les délais et conditions requis et ceux dont le compte a été rejeté à bon droit. Peuvent être déclarés inéligibles ceux qui ont dépassé le plafond fixé : le juge électoral dispose en un tel cas de la faculté d'apprécier si la gravité des faits justifie une telle sanction. La constatation ou la déclaration d'inéligibilité interviennent après transmission du dossier au juge électoral par la Commission. Ils peuvent intervenir aussi à la suite d'un recours électoral intenté dans les conditions habituelles. Compte tenu de la durée des mandats (cinq ou six ans selon le cas), l'inéligibilité d'un an entraîne en fait l'impossibilité de se présenter pendant une période beaucoup plus longue. Le Conseil d'État a considéré que le point de départ de l'inéligibilité était la date du jugement (CE, 23 octobre 1992, Panizzoli). Si les candidats ont été proclamés élus, ils sont déclarés démissionnaires d'office².

Mais l'inéligibilité ne concerne que le mandat brigué par le candidat : déclaré inéligible à l'élection municipale, il pourra néanmoins se présenter à une élection cantonale, régionale ou législative qui surviendrait dans le délai d'un an.

1. Ce régime n'est pas applicable aux candidats à l'élection présidentielle.

2. A la suite des élections cantonales de 1992 ont été prononcées 500 inéligibilités dont 35 démissions d'office et 4 annulations d'élections. A la suite des élections régionales de la même année, 35 inéligibilités dont 4 démissions d'office et 2 annulations d'élections.

Les indications qui précèdent ne suffiront pas pour remporter l'élection, mais elles permettront peut-être de ne pas la perdre par simple ignorance des possibilités ou des interdictions existantes.

R É S U M É

La présente note se propose un objectif fort modeste : rappeler au candidat les démarches qu'il ne doit pas omettre et les précautions qu'il doit prendre, en particulier dans les domaines où la législation a été récemment modifiée, comme celui du financement des campagnes électorales. Si ces indications ne suffisent pas pour qu'il l'emporte, au moins lui permettront-elles de ne pas inutilement gaspiller ses chances.

CHRONIQUES

GIANDOMENICO MAJONE

L'ÉTAT ET LES PROBLÈMES
DE LA RÉGLEMENTATION*DE L'ÉTAT-PROVIDENCE À LA
RÉGLEMENTATION D'ÉTAT

Les activités de l'État dans le domaine socio-économique peuvent être classées selon trois fonctions principales : l'allocation de ressources, la stabilisation macroéconomique et la redistribution des revenus. La fonction redistributrice concerne tous les transferts de ressources d'un groupe social à un autre, de même que la fourniture de biens d'intérêt social tels que les soins médicaux ou le logement pour les personnes à faibles revenus. Le but de ces activités est de modifier la distribution de la richesse et des revenus produits par l'opération du marché et la structure dominante des droits de propriété.

La fonction stabilisatrice concerne le maintien de niveaux satisfaisants de croissance économique, d'emploi et de stabilité des prix. Les politiques fiscale, monétaire et industrielle sont les instruments utilisés pour atteindre ces objectifs. Enfin, la fonction d'allocation s'intéresse à la correction des « échecs du marché » : pouvoir des monopoles, conséquences négatives (telles que la pollution de l'environnement), infor-

mation inadéquate et niveaux insuffisants d'offre de services publics tels que la protection de l'environnement et des consommateurs. Les normes, les règles, les standards, les licences, bref les réglementations, sont les instruments utilisés pour corriger les échecs du marché.

Tous les États modernes pratiquent une politique de redistribution, de stabilisation macroéconomique et d'allocation des ressources, mais l'importance relative de ces fonctions varie d'un pays à l'autre et d'une période historique à une autre. Par exemple, jusqu'à récemment, la plupart des pays européens attachaient plus d'importance à la politique de redistribution et à la stabilisation qu'aux mesures visant à corriger différents échecs du marché. Ces priorités sont reflétées dans des expressions telles que « État-providence » ou « État keynésien ». D'un autre côté, l'État américain est souvent présenté, en particulier par les spécialistes américains du droit, comme le modèle de la « réglementation par l'État ». Cela est dû au fait que, avant le *New Deal* de F. D. Roosevelt et la « révolution fiscale » qui s'est produite entre la présidence de Herbert Hoover (1929-1933) et celle de Lyndon Johnson

133

* Traduit de l'anglais par Isabelle Richet.

(1963-1969), le gouvernement américain a joué un rôle très modeste, à la fois dans le domaine de la redistribution des revenus et dans celui de la stabilisation économique.

Même après l'introduction du *New Deal*, les États-Unis sont demeurés un « État-providence arriéré » en comparaison des États-providence européens. Malgré cela, ou plus probablement à cause de cela¹, ce pays a toujours joué un rôle de pionnier dans le domaine de la réglementation sociale et économique. Il suffit de rappeler ici, pour donner quelques exemples, l'*Interstate Commerce Act* de 1887, qui créa la première commission de réglementation indépendante ; l'*Interstate Commerce Commission*, qui reçut le pouvoir de réglementer les prix, les trajets et les services des sociétés de transport par terre, y compris les chemins de fer ; le *Sherman Antitrust Act* de 1890, qui servit de modèle aux articles sur la concurrence du traité de Paris établissant la Communauté européenne du charbon et de l'acier et du traité de Rome établissant la Communauté économique européenne ; le *Clayton Act* de 1914 et ses articles antifusion, qui anticipaient de soixante-quinze ans la réglementation européenne visant à contrôler les concentrations d'entreprises ; et la législation protégeant les consommateurs, en particulier dans le domaine des produits alimentaires et des médicaments, introduite durant les premières décennies du siècle. A nouveau dans les années 60 et 70, les États-Unis jouèrent un rôle pionnier, servant de

modèle aux responsables de la réglementation européens dans des domaines nouveaux de la réglementation sociale tels que la protection de l'environnement, la sécurité nucléaire, les mesures de sécurité pour les produits de consommation et la réglementation des nouvelles technologies à risque.

Si le développement précoce de la réglementation aux États-Unis peut être expliqué par le rôle modeste joué par le gouvernement fédéral dans la redistribution et la stabilisation économique, et aussi par les pouvoirs administratifs limités du gouvernement fédéral jusqu'aux années 30², le développement récent de la réglementation en Europe³ est dû à des causes différentes, et même totalement opposées : la crise fiscale d'un État-providence excessivement développé, l'abandon de la politique keynésienne de la demande en faveur de la politique de l'offre et enfin, mais ce n'est pas le moins important, la prise de conscience du fait que la politique de nationalisation avait échoué en tant que méthode de contrôle et de réglementation de l'économie.

Comme on le sait, historiquement, la plupart des gouvernements européens ont fait de la propriété publique un instrument clé de contrôle de l'économie dans l'intérêt public. L'idée centrale de départ des partisans de la nationalisation a toujours été que le passage de la propriété privée à la propriété publique accroîtrait le pouvoir du gouvernement de réglementer l'économie et protégerait les consommateurs contre de puissants

1. Giandomenico Majone, « Cross-National Sources of Regulatory Policymaking in Europe and the United States », *Journal of Public Policy*, vol. 11, 1, 1991, p. 79-106.

2. Stephen Skowronek, *Building a New American State*, Cambridge, England, Cambridge University Press, 1982.

3. Giandomenico Majone, « The Rise of the Regulatory State in Europe », à paraître dans *Western European Politics*, 1994.

intérêts privés. Cependant, l'expérience a montré que propriété publique et contrôle public n'étaient pas du tout la même chose¹. En fait, il s'est avéré tellement difficile d'imposer un réel contrôle public aux entreprises nationalisées que la raison principale pour laquelle ces entreprises avaient été établies, à savoir le contrôle de l'économie dans l'intérêt public, a été presque totalement oubliée. La crise de la politique de nationalisation en Europe est moins un échec de la politique industrielle qu'un échec de la réglementation : la propriété publique, au lieu de renforcer le pouvoir de réglementation de l'État, l'a en fait affaibli. Le récent développement de la réglementation économique ne peut être compris que dans ce contexte.

LA PRIVATISATION EN TANT QUE RE-RÉGLEMENTATION

Dans la mesure où la réglementation de l'économie était l'objectif avoué des politiques de nationalisation, la privatisation ne pouvait pas simplement signifier un retour au *laissez-faire*. Tout comme la déréglementation aux États-Unis n'a pas signifié la fin de toute réglementation – les mesures de sécurité aérienne n'ont pas été supprimées et les industries nouvellement déréglementées ont perdu l'immunité statutaire qui les protégeait auparavant contre les lois antitrust –, de même, en Europe, la privatisation a été suivie par une réglementation des prix et des conditions de la concurrence.

Le premier pas vers un nouveau mode de réglementation qui ne soit pas fondé sur la propriété publique fut le recours

à une nette séparation des responsabilités de réglementation et de fonctionnement. Ainsi, la séparation formelle des télécommunications et des services postaux, l'établissement de *Bristish Telecom* (BT) comme entité réglementée indépendante, et la création d'une agence de réglementation spécialisée, l'*Office of Telecommunications* (OPTTEL) sont les deux éléments clés de la loi sur les télécommunications de 1984 en Grande-Bretagne. De même, le Livre vert sur les télécommunications de 1987 de la Commission européenne soulignait-il l'importance d'une séparation institutionnelle entre les fonctions de réglementation et les fonctions de gestion – un principe désormais accepté également par des pays comme la France ou l'Allemagne, qui n'ont pas encore totalement privatisé leurs services de télécommunications.

À la suite de la privatisation du reste des services publics, de nouvelles agences de réglementation ont été créées en Grande-Bretagne : l'*Office of Gas Supply* (1986), l'*Office of Water Services* (1989), l'*Office of Electricity Regulation* (1990). Ces agences de réglementation combinent un certain nombre de fonctions : elles gèrent la réglementation des prix ; elles garantissent que les entreprises privatisées respectent les conditions stipulées dans leurs licences ; elles sont le canal par lequel s'expriment les plaintes des consommateurs, et elles stimulent la concurrence dans l'industrie qu'elles réglementent. Lorsque des situations de monopole apparaissent, elles sont traitées par l'*Office of Fair Trading* et la *Monopolies and Mergers Commission* (MMC).

135

1. Giandomenico Majone, « Paradoxes of Privatization and Deregulation », à paraître dans *Journal of European Public Policy*, 1994.

Ainsi, la privatisation a non seulement entraîné la création de nouvelles agences de réglementation, elle a aussi considérablement élargi le pouvoir qu'ont ces agences de stimuler la concurrence. Désormais, la MMC joue un rôle direct dans la réglementation des services, alors qu'avant la privatisation l'examen des pratiques des industries nationalisées pouvant freiner la concurrence n'entraînait pas dans ses compétences. La réglementation du comportement concurrentiel des industries privatisées est encore accrue par l'existence d'une loi communautaire sur la concurrence qui présente des remèdes beaucoup plus puissants que les lois britanniques¹.

Cependant, la transition vers le nouveau mode de réglementation n'a pas été facile, et elle n'est pas achevée. Le développement d'une nouvelle culture de la réglementation est freiné par la persistance des anciens modes de pensée et de comportement – en particulier la tradition de l'ingérence ministérielle et le goût pour le secret – acquis à l'époque des nationalisations. Dans une perspective de réglementation, la nationalisation est caractérisée par l'absence de séparation claire entre les fonctions de réglementation et de gestion, mais aussi par une absence de responsabilité, par l'impossibilité d'imposer un contrôle judiciaire et par le poids plus important donné aux intérêts des producteurs (aux cadres et aux syndicats ouvriers) qu'à ceux des consommateurs.

La forme même des institutions de réglementation des nouvelles industries

privatisées en Grande-Bretagne semble refléter l'héritage de la période des nationalisations. On peut le constater, par exemple, dans le choix d'un modèle qui ne permet pas une participation publique par le biais de séances ouvertes des commissions telles qu'elles existent aux États-Unis, et dans l'absence de procédures de sauvegarde ; dans la création d'un système d'agences liées à des industries particulières plutôt qu'un réseau de commissions réglementant un ensemble de services, modèle défendu, entre autres, par le *National Consumers Council* ; enfin dans le fait que beaucoup des pouvoirs de réglementation les plus importants relèvent directement du gouvernement plutôt que d'instances indépendantes. En effet, le fonctionnement des agences de réglementation dépend souvent des décisions prises antérieurement par un ministre établissant les principes à appliquer. Le danger, souligne Tony Prosser, est que « les pouvoirs de direction existants puissent être utilisés pour exercer des pressions illicites sur l'agence de réglementation de façon assez similaire aux pressions exercées par le gouvernement sur les industries nationalisées, alors que c'est précisément ce que le programme de privatisation était supposé rendre impossible² ».

LES CAUSES DU DÉVELOPPEMENT DE LA RÉGLEMENTATION EN EUROPE

La privatisation est une cause importante, mais pas la cause unique, de la croissance de la réglementation d'État

1. Cento Veljanovski, *Selling the State*, Londres, Weidenfeld and Nicolson, 1987.

2. Tony Prosser, « Regulation of Privatized Enterprise : Institutions and Procedures », in Leigh Hancher et Michael Moran (éds.), *Capitalism, Culture and Economic Regulation*, Oxford, Clarendon Press, 1989, p. 135-165.

en Europe. La réglementation par le biais d'agences agissant indépendamment du système de contrôle hiérarchique ou de surveillance de l'administration centrale est en train de devenir la nouvelle frontière de la politique gouvernementale et de l'administration publique, même dans les pays où les services et les autres industries publiques n'ont pas été privatisés.

Le développement de la réglementation par des agences indépendantes s'est beaucoup accéléré au cours des deux dernières décennies. En France, par exemple, l'expression « autorité administrative indépendante » fut utilisée pour la première fois dans la loi du 6 janvier 1978 qui créa la Commission nationale de l'informatique et des libertés, mais plusieurs agences de réglementation indépendantes existaient déjà avant cette date : la Commission de contrôle des banques créée en 1941 et transformée en Commission bancaire par la loi du 24 janvier 1984 ; la Commission des opérations en Bourse (1967) dont les pouvoirs ont été sensiblement accrus par la loi du 2 août 1984 ; la Commission des infractions fiscales (1977), la Commission des sondages (1977) ; le Médiateur (1973), seule agence de réglementation ne comprenant qu'un seul membre créée en France jusqu'à ce jour. On compte aujourd'hui près de 20 agences indépendantes, comprenant, outre celles déjà mentionnées, la Commission d'accès aux documents administratifs (1978), la Commission de la sécurité des consommateurs (1983), le Conseil de la concu-

rence (1986) et la Commission de contrôle des assurances (1989)¹.

En Grande-Bretagne également, les années 70 ont été une période d'innovation institutionnelle importante, en particulier dans le domaine de la réglementation sociale. L'*Independent Broadcasting Authority* (1972), la *Civil Aviation Authority* (1972), la *Health and Safety Commission* (1974), l'*Equal Opportunities Commission* (1976), et la *Commission for Racial Equality* (1976) ne sont que quelques-unes des agences de réglementation créées durant cette période². Malgré l'hostilité des gouvernements conservateurs à l'égard de tous les types de « quangos³ », un grand nombre d'agences de réglementation ont été créées dans les années 80 et au début des années 90, en partie parce qu'ils ont réalisé que, dans de nombreux cas, la privatisation signifierait tout simplement le remplacement d'un monopole public par un monopole privé, à moins de soumettre les entreprises nouvellement privatisées à une réglementation publique des profits, des prix, des conditions d'accès au marché et des services. D'où la croissance du nouveau type d'organes de réglementation pour les services publics privatisés mentionnée au début de cet article.

Des changements institutionnels parallèles, bien que plus lents, sont en cours dans tous les autres pays européens, et les raisons avancées pour justifier la création d'agences indépendantes sont étonnamment similaires d'un pays à l'autre. Ces explications

137

1. Marie-José Guédon, *Les Autorités administratives indépendantes*, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1991.

2. Robert Baldwin et Christopher McCrudden, *Regulation and Public Law*, Londres, Weidenfeld and Nicolson, 1987.

3. Les « quangos » sont des organisations quasi gouvernementales.

fonctionnelles rappellent également beaucoup les arguments donnés par une série d'auteurs américains à une époque antérieure. Il est dit, par exemple, que ces agences sont justifiées par le besoin de savoir-faire dans des domaines techniques très complexes, de même qu'une fonction de réglementation et d'adjudication inappropriée pour un ministère ou un tribunal ; qu'une telle structure d'agence peut favoriser la participation publique, alors que les occasions de consultation par le biais de séances publiques sont souvent refusées aux ministères du fait des conventions qui dictent leur fonctionnement ; que le fait que les agences soient autonomes du gouvernement est utile chaque fois qu'on espère protéger l'administration publique des débats partisans et de l'influence des partis politiques. On explique aussi que les agences offrent un plus grand degré de continuité et de stabilité que les cabinets ministériels parce qu'elles sont moins directement dépendantes des résultats électoraux ; de même, une agence administrative devrait permettre une plus grande flexibilité politique, non seulement dans l'élaboration des mesures mais aussi dans leur application à des circonstances particulières. Enfin, on explique que les agences indépendantes peuvent protéger les citoyens de l'arrogance et des réticences des bureaucrates et sont à même d'attirer l'attention du public sur les questions controversées, enrichissant ainsi le débat public¹.

La croissance de la réglementation administrative en Europe doit beaucoup à cette perception nouvellement exprimée de l'inadéquation entre les capacités institutionnelles existantes et la complexité croissante des problèmes politiques : le contrôle des marchés financiers dans une économie mondiale de plus en plus interdépendante ; le contrôle des risques présentés par les nouveaux produits et les nouvelles technologies ; la protection de la santé et des intérêts économiques des consommateurs sans pour autant freiner la libre circulation des marchandises des services et des personnes par-delà les frontières nationales ; la réduction de la pollution de l'environnement. Il suffit de mentionner ces problèmes pour comprendre l'importance de la dimension supranationale de la nouvelle réglementation économique et sociale. D'où le rôle important de l'Union européenne pour compléter les pouvoirs des États membres dans le domaine de la réglementation.

En effet, l'existence d'une autorité supranationale ayant le pouvoir de réglementer un marché européen de plus en plus intégré doit être comptée parmi les causes les plus importantes de la croissance de la réglementation dans les pays de l'Union européenne. Au moins depuis la réussite du lancement du programme du marché unique en 1985, il est devenu de plus en plus évident que les méthodes traditionnelles de contrôle des marchés nationaux, par exemple par le biais des nationalisations ou d'une poli-

1. Robert Baldwin et Christopher McCrudden, *op. cit.*, p. 4-9 ; Marie José Guédon, *op. cit.*, p. 16-27 ; Catherine Teitgen-Colly, « Les autorités administratives indépendantes : histoire d'une institution », in Claude-Albert Colliard et Gérard Timsit, (éds), *Les Autorités administratives indépendantes*, Paris, Presses universitaires de France, 1988 ; Giulio Vesperini, « Le Funzioni delle Autorità Amministrative Indipendenti », *Diritto della Banca e del Mercato Finanziario*, vol. IV, 1990, p. 415-450.

tique industrielle interventionniste, ne sont plus compatibles avec la logique de l'intégration économique. Cependant, afin d'apprécier pleinement la signification de la dimension supranationale, il est nécessaire de comprendre pourquoi la réglementation en est venue à occuper progressivement une place centrale dans la politique européenne. En retour, l'explication présentée ici fournira des éléments importants permettant de comprendre la nature de la politique de réglementation en général.

Mis à part les règles concernant la concurrence et les mesures nécessaires à l'intégration des marchés nationaux, peu de mesures ou programmes de réglementation sont explicitement mentionnés dans le traité de Rome. Les politiques des transports et de l'énergie, qui auraient pu donner lieu au développement d'activités de réglementation importantes, sont restées très peu développées jusqu'à une période récente. D'un autre côté, les mesures concernant l'agriculture, la pêche, le développement régional, les programmes sociaux et l'aide aux pays en voie de développement qui, ensemble, représentent plus de 80 % du budget de la Communauté, relèvent plus de la distribution ou de la redistribution que de la réglementation. En outre, le budget à la disposition de la Commission européenne est extrêmement limité puisqu'il ne représente pas plus de 1,3 % du PIB de l'Union européenne et moins de 4 % des dépenses des gouvernements centraux des États membres.

Étant donné ces ressources limitées, comment peut-on expliquer la croissance continue de la réglementation communautaire, même en l'absence d'un mandat légal explicite ? Prenons le cas de la protection de l'environnement, un

domaine qui n'est même pas mentionné dans le traité de Rome. Entre 1967 et 1987, date à laquelle l'Acte unique européen reconnaissait finalement le droit à la Communauté de légiférer dans ce domaine, près de 200 directives, réglementations et décisions ont été introduites par la Commission.

Le cas de la réglementation de l'environnement est particulièrement frappant, en partie à cause de l'importance politique des questions écologiques, mais il est loin d'être unique. Le volume et l'ampleur de la réglementation communautaire dans des domaines tels que la sécurité des produits de consommation, les tests des médicaments, la santé et la sécurité sur les lieux de travail, les services bancaires et financiers et, bien sûr, la concurrence, ne sont rien moins qu'impressionnants. La croissance permanente des réglementations supranationales ne peut pas être expliquée facilement par les théories traditionnelles de la politique communautaire. Ces théories ne dressent pas habituellement de distinction claire entre les mesures de réglementation et les autres. Or, une caractéristique importante de la politique de réglementation est l'influence limitée des restrictions budgétaires sur les activités des responsables de la réglementation. La taille des programmes de dépenses directes est déterminée par les allocations budgétaires et, en dernière analyse, par le volume des revenus fiscaux. À l'opposé, les coûts réels de la plupart des programmes de réglementation sont supportés directement par les entreprises et les individus qui doivent les appliquer. Comparées à ces coûts, les ressources nécessaires pour émettre les réglementations sont dérisoires.

Il est difficile de surestimer la signification de cette différence structurelle

entre la politique de réglementation et la politique de dépenses publiques. La distinction est particulièrement importante pour l'analyse de la politique européenne, dans la mesure où non seulement les coûts économiques, mais également politiques et administratifs de l'application de la réglementation européenne sont supportés par les États membres. Comme nous l'avons déjà mentionné, les ressources financières de la Communauté vont, en majorité, à la politique agricole communautaire et à une poignée de programmes de (re)distribution. Les ressources restantes ne sont pas suffisantes pour financer des initiatives de grande échelle dans des domaines tels que la politique industrielle, l'énergie, la recherche et l'innovation technologique. Du fait de cette contrainte, le seul moyen pour la Commission d'accroître son rôle était de développer le champ de ses activités de réglementation.

Un autre élément important qui permet d'expliquer la croissance des réglementations communautaires est l'intérêt qu'ont les industries multinationales tournées vers l'exportation à éviter les mesures incohérentes et de plus en plus strictes prises par différents pays membres ou non de la CEE. La réglementation communautaire peut éliminer, ou au moins réduire, ce risque.

Les limites du budget communautaire, le désir naturel de la Commission européenne d'accroître son influence en étendant le domaine de ses compétences, et la préférence manifestée par les multinationales pour un ensemble de règles unifiées plutôt que douze systèmes de réglementation nationaux différents, sont des éléments essentiels dont doit tenir compte toute théorie cherchant à expliquer la croissance impressionnante

de la réglementation au sein de la CEE. Cependant, ces variables ne suffisent pas à expliquer pourquoi les États membres acceptent d'abandonner au profit de la Communauté certaines de leurs prérogatives importantes dans des domaines tels que la politique industrielle, la politique de l'énergie, de la recherche et de l'innovation technologique. Pour ce faire, un élément supplémentaire doit être pris en compte, à savoir les « échecs de la réglementation » dans le contexte international, qui limitent l'utilité de solutions de nature intergouvernementale.

Les échecs du marché ayant un impact international, comme la pollution au-delà des frontières, pourraient être réglés par une coopération entre les gouvernements sans qu'il soit nécessaire de déléguer des pouvoirs à une instance supranationale, à condition que les agences nationales de réglementation soient disposées à prendre en compte les répercussions internationales de leurs choix et en mesure de le faire à condition qu'elles aient une connaissance suffisante de leurs intentions respectives et, enfin, que les coûts de la mise en place et du suivi de la coordination des mesures adoptées ne soient pas trop élevés. En pratique, ces conditions sont rarement, sinon jamais, satisfaites. L'expérience montre qu'il est assez difficile de vérifier si les accords intergouvernementaux sont ou ne sont pas correctement appliqués.

A partir du moment où il est difficile de dire si les gouvernements font un réel effort pour appliquer un accord commun, cet accord n'est pas crédible. Par exemple, lorsque la pollution a des effets internationaux et que les amendes imposent un désavantage concurrentiel significatif aux entreprises présentes sur le

marché mondial, celles-ci auront tendance à penser que les agences nationales de réglementation ne seront pas portées à les poursuivre de façon aussi rigoureuse si elles déterminent le degré d'application de leurs mesures de façon unilatérale que si elles le font sous la supervision d'un organe supranational. Ainsi, le transfert des pouvoirs de réglementation à une autorité supranationale telle que la Commission européenne, en rendant plus crédibles les réglementations les plus strictes, pourrait améliorer le comportement des entreprises concernées. De même, dans la mesure où la Commission est impliquée dans la réglementation d'un grand nombre d'entreprises dans toute la Communauté, elle a beaucoup plus à gagner qu'une agence nationale de réglementation en se montrant très stricte dans un cas particulier. En effet, une application laxiste de ses mesures détruirait sa crédibilité aux yeux d'un plus grand nombre d'entreprises. C'est pourquoi elle peut se montrer plus disposée à appliquer des sanctions que ne le serait un État membre¹. En fait, la Commission a adopté de façon consistante une attitude plus favorable à la concurrence que les autorités nationales telles que la *British Monopolies and Mergers Commission*, le *Bundeskartellamt* allemand ou le Conseil de la concurrence français.

Pour résumer, la faible crédibilité des accords intergouvernementaux explique pourquoi les États membres sont disposés à déléguer leurs pouvoirs en matière de réglementation à une autorité supranationale. En regroupant l'ensemble des variables mentionnées

jusqu'ici – les contraintes budgétaires, les intérêts bureaucratiques et économiques et l'échec de la réglementation internationale –, on obtient les principaux ingrédients d'un modèle capable d'expliquer l'importance centrale de la réglementation dans la politique de la Communauté européenne. Ce modèle a une implication importante. Alors que le pouvoir des États-nations reste, à ce jour encore, celui de prélever l'impôt et de dépenser, celui de la Communauté est fondé sur sa capacité à produire des normes et réglementations qui ont priorité sur les législations nationales. Du fait de ces pouvoirs de réglementation extraordinaires, combinés à un rôle négligeable dans la redistribution des revenus et la stabilisation macroéconomique, la Communauté européenne/Union européenne peut être regardée, aujourd'hui, comme le modèle de la réglementation d'État. C'est précisément pourquoi les problèmes spécifiques de ce mode de gouvernement apparaissent de façon plus évidente au niveau européen qu'au niveau national.

LES DÉFAUTS DU PROCESSUS DE RÉGLEMENTATION

Comme nous l'avons déjà signalé, une des caractéristiques importantes de la politique de réglementation est l'absence d'une réelle discipline budgétaire. Dans la mesure où la taille des programmes de réglementation n'est pas limitée de façon significative par les allocations budgétaires et par le volume des revenus fiscaux comme c'est le cas pour les programmes de dépenses, il n'existe aucun

141

1. Kristos Gatsios et Paul Seabright, « Regulation in the European Community », *Oxford Review of Economic Policy*, vol. 5, 2, 1989, p. 7-60.

mécanisme pour exiger des agences de réglementation qu'elles résolvent le double problème budgétaire – combien dépenser durant une période donnée, puis comment allouer ce montant total entre différentes options – auquel tout gouvernement a à faire face au cours de ses activités de dépense. Le résultat peut être une réglementation excessive, des règles qui se recoupent ou se contredisent, et une mauvaise coordination entre les différents programmes et agences de réglementation.

142 Pour les raisons déjà évoquées, ces défauts du processus de réglementation sont particulièrement évidents au niveau européen. Ainsi, la discipline budgétaire y est encore plus faible qu'au niveau national, dans la mesure où le fardeau financier de l'application des réglementations communautaires est supporté par les gouvernements des États membres. De même, du fait de l'absence d'une autorité politique centrale (la Commission est, en fait, un organe collégial de telle sorte que le pouvoir qu'a son président d'orienter et de suivre l'activité législative est très limité), les questions liées à la réglementation sont traitées secteur par secteur, sans trop d'effort pour réaliser une politique d'ensemble cohérente. Même au sein du même secteur, il serait difficile de maintenir que les priorités de réglementation sont établies de telle sorte qu'elles prennent explicitement en considération soit l'urgence du problème, soit les avantages et les coûts des différentes propositions.

Dans la mesure où l'absence de discipline budgétaire est la cause principale des défauts structurels du processus de

réglementation, il est naturel de suggérer, pour y remédier, de créer des mécanismes de contrôle similaires à ceux utilisés traditionnellement dans le cas des dépenses publiques. Suivant ce raisonnement, plusieurs analystes du processus de réglementation américain ont proposé d'établir un « budget de réglementation ». Ce budget serait établi par le Congrès et le président pour chaque agence, peut-être en commençant par établir une limite budgétaire pour toutes les dépenses privées rendues nécessaires par la réglementation, et en allouant ensuite le budget aux différentes agences. En établissant une limite budgétaire pour toutes les dépenses privées obligatoires, le budget de réglementation établirait clairement les coûts réels pour l'économie d'une politique de réglementation, et encouragerait les économies. Le fait que les agences seraient en concurrence les amènerait à proposer les « meilleures » réglementations afin d'obtenir l'approbation présidentielle ou celle du Congrès. L'examen simultané de toutes les nouvelles réglementations permettrait d'évaluer leur impact conjoint sur des industries particulières et l'économie dans son ensemble. Enfin, placer les décisions pour ce budget entre les mains du Congrès et du président les forcerait à prendre la responsabilité de l'étendue et des priorités de la politique de réglementation¹.

Plusieurs problèmes de comptabilité doivent cependant être résolus avant que l'idée d'un « budget de réglementation » puisse être totalement appliquée. Par exemple, il serait nécessaire de demander aux entreprises privées et aux indi-

1. Robert E. Levan et William D. Nordhaus, *Reforming Federal Regulation*, New Haven, CT, Yale University Press, 1983.

vidus de conserver les justificatifs des dépenses réelles causées par les mesures de réglementation. Là encore, estimer précisément quelles dépenses ont été faites à cause des exigences de la réglementation – comparées aux dépenses qui auraient été faites même en l'absence de réglementation – est souvent extrêmement subjectif. Par exemple, en l'absence de réglementation des normes de sécurité automobile, certains équipements de sécurité seraient tout de même installés dans les véhicules, mais dans la mesure où on ne sait pas lesquels, il est difficile de calculer précisément les coûts de la réglementation. Il est également difficile d'estimer les coûts indirects tels que le déclin de l'innovation (par exemple dans le développement de nouveaux médicaments) qui peut être entraîné par une réglementation excessivement protectionniste et rigide.

Toutefois, ces problèmes pratiques ne sont pas insurmontables et ne diffèrent pas en nature mais seulement en degré de problèmes similaires dans le domaine fiscal. Des progrès significatifs ont déjà été faits aux États-Unis. Ainsi le *Programme de réglementation du gouvernement des États-Unis* pour 1991 demandait aux agences de fournir à l'*Office of Management and Budget* une estimation des coûts et des bénéfices de toutes les réglementations importantes. Le budget fédéral pour l'année fiscale 1993 a publié ces données pour les réglementations prévues pour l'année 1992. De façon informelle, un plafond des coûts a été utilisé comme repère dans les négociations entre le président Bush et le Congrès à propos du contenu et de la

structure des amendements au *Clean Air Act* de 1990. Le plafond accepté – environ 25 milliards de dollars en coûts annuels – a permis de focaliser les négociations sur les meilleures options et, selon certains observateurs, est peut-être responsable de certaines des mesures innovatrices de cette loi¹.

Ces précédents américains et, de façon plus générale, l'analogie avec le processus budgétaire suggèrent plusieurs possibilités pratiques pour améliorer le processus de réglementation communautaire. Une de ces possibilités est de créer un « office central de la réglementation » situé à un niveau suffisamment élevé de la hiérarchie communautaire, si possible dans le bureau du président. Des conseils d'administration généraux devraient soumettre tous les ans des projets de programmes de réglementation à cet office pour étude. Au cas où des désaccords ou de sérieuses incohérences apparaîtraient, le président ou une « commission de travail sur la réglementation » devrait intervenir. En étendant le contrôle centralisé du programme de réglementation aux conseils d'administration généraux, ce processus d'examen aiderait la Commission à formuler un ensemble cohérent de mesures de réglementation à soumettre au Conseil et au Parlement. L'utilité d'une telle procédure comme instrument de contrôle de gestion pourrait être accrue en coordonnant l'examen des réglementations et l'examen budgétaire normal, liant ainsi le niveau des allocations budgétaires à l'efficacité par rapport aux coûts des différents programmes de réglementation.

143

1. John F. Morrall, « Controlling Regulatory Costs : The Use of Regulatory Budgeting », OCDE, *Regulatory Management and Reform Series*, Paris, 1992, GD(92)176.

L'examen centralisé rendu possible par l'office central de réglementation pourrait remplir d'autres fonctions, outre celle de permettre une plus grande cohérence politique. En premier lieu, elle faciliterait l'application pratique d'une déclaration placée en annexe du traité de Maastricht : « La Conférence note que la Commission s'engage... à tenir compte, en ce qui concerne ses propositions législatives, des coûts et des bénéfices pour les autorités publiques des États membres et pour l'ensemble des intéressés. » En fait, cette déclaration du Conseil européen pourrait être interprétée comme une invitation faite à la Commission pour qu'elle mette en place une sorte de budget de réglementation. Le système de l'office central pourrait également être un instrument utile pour la mise en pratique du principe de subsidiarité : seul un examen systématique de toutes les propositions soumises par les différents conseils d'administration généraux permettrait à la Commission de déterminer quand une action de l'Union européenne est plus nécessaire, ou plus efficace, qu'une action au niveau national ou local.

LE PROBLÈME DE LA RESPONSABILITÉ

La nature particulière de la politique de réglementation soulève non seulement des problèmes de gestion mais également des problèmes constitutionnels (la séparation des pouvoirs) et politiques. Étant donné le caractère limité de cet article, seul le problème de la responsabilité politique sera discuté ici. Il ne suffit pas d'une loi pour mettre en place une réglementation. Cela nécessite une connaissance détaillée de l'activité de réglementation de même qu'une partici-

pation active à celle-ci. La double exigence de compétence technique et de cohérence politique explique pourquoi les institutions caractéristiques de la réglementation d'État sont des agences spécialisées, indépendantes politiquement, et qui opèrent en dehors du système de contrôle hiérarchique de l'administration centrale. Comme nous l'avons signalé plus haut, le fait que les agences soient séparées du gouvernement central est important chaque fois que l'on souhaite protéger le libre-arbitre technique de la politique partisane et de l'influence des partis politiques. Des agences indépendantes peuvent trouver des solutions satisfaisantes dans l'ensemble et garantir la continuité politique précisément parce qu'elles ne sont pas conditionnées par des considérations partisans ou électorales.

La Communauté européenne, qui incarne un modèle par excellence de réglementation d'État, présente la double caractéristique de l'indépendance politique et du savoir-faire sous sa forme la plus claire. La Commission est un organe technocratique dont les membres, selon l'article 10(2) du Traité de fusion de 1967, doivent être totalement indépendants dans l'exercice de leurs fonctions et ne doivent ni rechercher ni accepter d'instructions d'un gouvernement ou de toute autre instance. L'isolement de la Commission des politiques nationales reflète probablement le doute nourri par les auteurs du traité de Rome à propos de l'engagement réel des États membres envers l'idée de l'unité européenne. Quelle qu'ait été l'intention de départ, l'indépendance politique de la Commission a, dans de nombreux cas, permis de trouver au niveau européen des solutions efficaces que les gouvernements nationaux ne pouvaient pas

adopter à cause de la forte opposition de groupes d'intérêts nationaux¹.

Ainsi les responsables nationaux et supranationaux de la réglementation sont nommés et non élus, mais ils exercent cependant un pouvoir énorme. Comment peut-on contrôler la façon dont ils exercent ce pouvoir sans sacrifier leur indépendance et leur compétence ? Ce problème politique central de la réglementation d'État ne peut pas être résolu sans remettre en question l'idée assez courante qu'indépendance et contrôle s'excluent mutuellement. La thèse avancée ici est que l'indépendance de l'agence et le contrôle public peuvent être des valeurs complémentaires qui se renforcent mutuellement plutôt que des valeurs antithétiques. Prétendre le contraire revient à accepter la conception traditionnelle du contrôle comme « une surveillance pointilleuse fondée sur l'autorité, par des individus ou des organes bien définis, dotés du droit et du devoir formels d'enquêter, d'exiger des changements de conduite et – dans certains cas – de punir² ». Pour une activité aussi technique et discrétionnaire que la réglementation, une notion plus appropriée du contrôle est celle que Christopher Hood appelle « un équilibre multipolaire, à savoir une notion de contrôle qui prend comme point de départ la nécessité d'identifier des mécanismes d'autosurveillance présents dans

le système et envisage un réseau de mécanismes de contrôle complémentaires et qui se recourent au lieu de penser que le contrôle doit nécessairement être exercé à partir d'un point fixe du système³ ».

En fait, l'expérience des États-Unis – l'État qui pratique la réglementation depuis le plus longtemps – indique que les agences de réglementation ne peuvent être surveillées et contrôlées que par une combinaison d'instruments de contrôle direct et indirect. Des objectifs clairement définis, une surveillance par des comités législatifs spécialisés, le pouvoir présidentiel de nomination, des exigences procédurières très strictes telles que celles imposées par l'*Administrative Procedures Act* de 1946, des critères professionnels, la révision judiciaire, l'obligation de justifier les réglementations proposées en terme d'efficacité par rapport aux coûts, la participation publique, la surveillance par les groupes d'intérêts, et même la rivalité entre les agences sont autant d'éléments d'un système de contrôle complexe et flexible⁴. Lorsque le système fonctionne correctement, personne ne contrôle une agence indépendante, cependant, l'agence est « sous contrôle ».

La distinction fondamentale entre les mesures redistributives et les mesures d'allocation (c'est-à-dire qui favorisent l'efficacité) est également importante

145

1. Giandomenico Majone, « Independence vs Accountability ? Non-Majoritarian Institutions and Democratic Government in Europe », à paraître dans J.J. Hesse, (éd), *European Yearbook of Public Administration*, Oxford, Oxford University Press, 1994.

2. Christopher Hood, « Concepts of Control over Public Bureaucracies : "Comptrol" and "Interpolable Balance" », in Franz-Xaver Kaufmann, (éd), *The Public Sector*, Berlin et New York, Walter de Gruyter, 1991, p. 347.

3. *Idem*, p. 354-355.

4. Giandomenico Majone, « Controlling Regulatory Bureaucracies : Lessons from the American Experience », Florence, European University Institute, *Working Paper SPS*, n° 93/9, 1993.

dans le cas du contrôle. L'objectif de la politique d'allocation des ressources est d'augmenter le bien-être global. Tant qu'une décision dans ce domaine permet d'atteindre des résultats supérieurs au *statu quo* en terme de l'efficacité de Pareto, il n'est pas très important de savoir si celui qui prend la décision est un expert indépendant ou un politicien élu. La situation est tout à fait différente dans le cas des politiques de redistribution dont l'objectif n'est pas d'accroître le bien-être global mais de redistribuer une partie des revenus et de la richesse d'un groupe de la société à un autre.

146 Dans une démocratie, des décisions concernant la redistribution ne peuvent être prises que par des moyens politiques (à savoir un vote majoritaire), dans la mesure où les perdants n'accepteront jamais volontairement un changement du *statu quo*.

Il ne faut pas oublier que la justification normative de la réglementation économique et sociale est la correction des échecs du marché. En corrigeant ou, au moins, en réduisant ces échecs, la réglementation améliore la situation de tous ou presque tous les groupes et les individus dans la société. D'un autre côté, les instruments de la réglementation ne doivent pas être utilisés à des fins de redistribution. Certes, les mesures de réglementation, comme toutes les mesures politiques, affectent la redistribution, mais, pour l'organe chargé de la réglementation, ces conséquences représentent des contraintes plutôt que des objectifs politiques. Seul un engagement ferme à être efficace et à augmenter au maximum le bien-être global peut justifier l'indépendance politique des responsables de la réglementation. De même, des décisions en matière de redistribution ne doivent pas être prises par

des experts indépendants mais par des politiciens élus ou par des responsables sous le contrôle direct de politiciens élus.

Knut Wicksell, le grand économiste suédois du XIX^e siècle, fut sans doute le premier chercheur à comprendre l'importance, pour une démocratie libérale, de traiter les problèmes de la redistribution et de l'allocation des ressources par le biais de processus séparés de choix public. Il expliquait que, lorsque la procédure décisionnelle n'est pas en harmonie avec la nature de la question – par exemple quand des améliorations dans l'efficacité de l'allocation des ressources sont décidées par un vote majoritaire plutôt que par une délibération publique approfondie – les résultats sont en général insatisfaisants, non seulement en terme d'efficacité mais également de justice distributive. La justesse de cette idée de Wicksell est démontrée par la crise de l'État-providence interventionniste. La racine de cette crise est l'occultation de toute distinction entre les différentes fonctions du gouvernement (dont on a un exemple dans l'utilisation d'instruments de réglementation pour atteindre des objectifs sociaux) et la réduction qui en résulte de la politique démocratique à un jeu à somme nulle entre les groupes bénéficiaires de la politique de redistribution. On peut interpréter la croissance de la réglementation d'État en Europe comme une tentative de redresser l'équilibre. Du fait de l'étendue limitée de leurs responsabilités, de leur indépendance politique et de leur attachement à la recherche de solutions, les organes de réglementation introduisent des principes plus clairs de spécialisation fonctionnelle dans le secteur public.

Les institutions européennes remplis-

sent des fonctions analogues mais au niveau supranational. En fait, la prise de décision au sein de la Communauté européenne peut être analysée comme un processus en deux temps dans lequel l'allocation et la redistribution sont soigneusement séparées. Dans un premier temps, la Commission propose une mesure qui promet d'accroître le bien-être global. En général, la proposition entraîne des bénéfices et des coûts différents pour les États membres, et il est donc très difficile d'arriver à un accord. Dans un deuxième temps, donc, la Commission tente de surmonter les obstacles de distribution, non pas en faisant des compromis sur la logique de la proposition, mais en persuadant les gagnants de dédommager les perdants.

Un exemple typique est le lien établi entre le programme du marché unique et un accroissement significatif des fonds structurels en faveur des États de la Communauté les plus faibles économiquement. La séparation conceptuelle et institutionnelle entre les questions de redistribution et d'allocation est tout à fait dans l'esprit du traité de Rome, qui stipule que la Commission fait les propositions qui accroissent le bien-être global alors que la négociation à propos de leurs conséquences en terme de distribution des ressources se déroule au sein du Conseil des ministres. La place accrue occupée par l'activité de réglementation s'inscrit donc parfaitement dans la logique du texte fondateur de la Communauté.

GUILLAUME SAINTENY

LE PARTI COMMUNISTE FRANÇAIS FACE À L'ÉCOLOGISME

L'installation dans le champ politique d'un nouvel acteur dépend, en partie, de la réaction des acteurs politiques qui préexistent à son arrivée. Ceux-ci peuvent négliger la menace que représente pour eux la constitution d'un nouvel acteur. Le plus souvent, pourtant, les acteurs établis se révèlent conservateurs, et tentent donc d'empêcher qu'un nouvel intrus vienne troubler le jeu et les concurrencer sur leur terrain : le champ politique. Quatre types principaux d'action sont possibles, pour eux, face à l'arrivée d'un intrus :

1. Exclure du champ le thème grâce auquel l'intrus tente d'y entrer ou y est entré¹ ;

2. Récupérer ce thème ;

3. Exclure du champ l'intrus qui y a pénétré ou tente d'y pénétrer ;

4. Récupérer l'intrus une fois qu'il a pénétré dans le champ.

En France, le *Parti communiste* (comme les autres acteurs politiques établis) a successivement ou, parfois, de pair, eu recours à ces quatre types d'action envers le mouvement écologiste.

LES TENTATIVES D'EXCLUSION DU THÈME DE L'ENVIRONNEMENT

Les acteurs établis peuvent considérer le nouveau thème comme très passager ou mineur et continuer donc ne pas y prêter attention. Mais, ils peuvent aussi, tout en ayant perçu l'importance des thèmes développés par l'intrus, en nier

1. On sait que les systèmes politiques comportent une « mobilisation des biais » favorisant la maintien du *statu quo* et rendant la tâche plus ardue aux nouveaux acteurs. Les groupes favorables au maintien du *statu quo* disposent ainsi de toute une gamme de moyens pour empêcher que soient posées ou que prennent de l'ampleur les questions qu'ils jugent peu sûres ou qu'ils pensent leur être défavorables : déformation, changement de l'interprétation des valeurs prédominantes... Voir Peter Bachrach, Morton Baratz, « Two Faces of Power », *American Political Science Review*, vol. LVI, décembre 1962, n° 4, p. 947-952 ; *Power and Poverty : theory and practice*, Londres, Oxford University Press, 1970, 220 p. Voir aussi Frédéric G. Bailey, *Les Règles du jeu politique, Étude anthropologique*, Paris, PUF, 1971, 255 p. (trad. de *Stratagems and Spoils, A Social Anthropology of Politics*, Oxford, Basic Blackwell, 1969), notamment p. 24.

volontairement la portée, tenter de les minorer ou de les marginaliser, refuser de les laisser se constituer en enjeux, voire essayer d'en détourner l'opinion, en les réfutant ou en les déformant¹.

Très tôt, le PCF désavoue ceux qui « incriminent le progrès technique² », ceux qui critiquent la société de consommation, la croissance et notamment Siccio Manscholt³.

Pour le PCF, les théories anticroissance reposent « sur une série d'erreurs » et « sur trois affirmations contestables » (croissance démographique insupportable, volume des ressources terrestres limitée, capacité d'auto-épuration de la nature dépassée⁴) qu'il entreprend donc de réfuter méthodiquement⁵. Mais, en plus de cette réfutation méthodique, le PCF tente également de discréditer les thèses défendues par l'intrus en les déformant et en les caricaturant. Ainsi, il transpose les thèmes écologistes en une opposition progrès/âge des cavernes, comparant les écologistes aux premiers détracteurs de l'électricité⁶ :

« Naturellement, nous connaissons ces théories qui soutiennent que les

populations primitives d'Amazonie ou de Nouvelle-Guinée sont plus heureuses que nous [...]»⁷.

Le trait peut être encore plus vif et la caricature plus accentuée :

« Ceux qui encensent "l'état de nature" sont-ils prêts à connaître à nouveau la mortalité infantile, le retour des épidémies, la dévastation des récoltes ? A oublier ce qu'ils savent ? Se souviennent-ils de ce qu'étaient les conditions de travail des ouvriers du siècle dernier ? Du travail des enfants dans les mines ?

Ce n'est pas par hasard si les maîtres du capital et les nantis sont aujourd'hui partisans de la "croissance zéro" ou de la "croissance sobre"⁸. »

Ici, la caricature et la déformation des thèses écologistes se doublent, pour finir, d'une réactivation des clivages socio-économiques traditionnels qui sont précisément ceux sur lesquels se fonde, se construit et se maintient l'acteur qui parle. Cette manœuvre est particulièrement nécessaire lorsque le nouvel enjeu, introduit dans le champ

1. Ce qui peut conduire à en saper la légitimité, éventuellement en changeant l'interprétation des valeurs prédominantes. Voir P. Bachrach, M. Baratz, *Power and Poverty*, op. cit.

2. Parti communiste français, *Union du peuple de France : pour vivre mieux dans la liberté, l'indépendance et la paix*, XX^e congrès, Saint-Ouen, 13-17 décembre 1972, rapport du Comité central présenté par Georges Marchais, Paris, PCF, 1972, p. 12.

3. Georges Marchais, *Le Défi démocratique*, Paris, Grasset, 1973, p. 25-28 ; Parti communiste français, *Union du peuple de France pour le changement démocratique*, XXI^e congrès extraordinaire du PCF, Vitry, 24-27 octobre 1974, rapport du Comité central présenté par G. Marchais, Paris, PUF, 1974, p. 21 ; Renaud Dauvergne, « Entretien avec Françoise Danam », *La Gueule ouverte*, 143, 2 février 1977, p. 1-3.

4. Parti communiste français, *Les Communistes et le Cadre de vie*, Paris, PCF, 1976, p. 25-28.

5. Vincent Labeyrie, « Malthusianisme et écologie », *La Pensée*, 162, février 1973, p. 3-21 (9-14).

6. Georges Marchais, *L'Espoir au présent*, Paris, Éd. sociales, 1980, p. 27.

7. G. Marchais, *Parlons franchement*, Paris, Grasset, 1977, p. 119.

8. G. Marchais, *L'Espoir au présent*, op. cit., p. 24.

par l'intrus, est à ce point important et potentiellement subversif qu'il est susceptible de bouleverser les anciens clivages politiques et sociaux sur lesquels les partis étaient structurés, de remodeler l'axe politique, et de restructurer le champ politique en fonction de lui et des réponses qui lui sont apportées.

L'insertion reléguée du thème dans les clivages préexistants

Les acteurs établis, menacés, sont alors tentés de nier l'importance du nouveau thème et des nouveaux clivages dont il est éventuellement porteur, de réaffirmer la légitimité de la structuration du champ politique telle qu'elle est et l'illégitimité des nouvelles structurations proposées, et de remettre à l'ordre du jour les enjeux les plus traditionnels, pour justifier et tenter de conserver les anciens clivages politiques et sociaux sur lesquels ils sont installés. En effet, si les partis établis ont pu laisser surgir une nouvelle question en dehors d'eux, ils conservent un certain contrôle sur la hiérarchisation des différents problèmes qui se posent à un moment donné. En légitimant, en refusant de légitimer, en discréditant ou en excluant une nouvelle question, ils peuvent ainsi contribuer à maintenir une hiérarchie des préoccupations de l'opinion conforme à leur propre thématique et qui relègue la nouvelle question à l'arrière-plan.

Il ne s'agit pas de nier les problèmes qui se posent dans le domaine de l'environnement en eux-mêmes, mais de montrer que les solutions proposées par l'intrus à ces problèmes sont inadaptées, partielles, naïves ou politiquement dangereuses et que, *a contrario*, ces problèmes ne font que confirmer, sur un point particulier, les analyses générales de l'acteur qui parle. Ceux-ci pourront donc être résolus si l'acteur en question applique son programme et opère, éventuellement, les réformes ou changements de société qu'il propose. À gauche, dès 1972, le *Programme commun* est catégorique sur le sujet :

« La pollution de l'eau et de l'air, les dégradations de la nature et des villes, les embouteillages et le bruit [...] ne sont pas des fatalités liées au progrès technique, au développement industriel ou à l'urbanisation. Le système capitaliste en porte la responsabilité¹. »

Ce type d'analyse est réaffirmé et développé² dans les années 70 et 80.

Au PCF, les intellectuels, théoriciens ou spécialistes en écologie scientifique, s'adonnent, très tôt, à la pratique de cet exercice³. Pour eux, en effet, le profit et les rapports de production qui existent dans les pays capitalistes y sont la cause de la dégradation de l'environnement. La preuve en est qu'il n'y a pas ou presque

151

1. Parti communiste, Parti socialiste, *Programme commun de gouvernement du Parti communiste français et du Parti socialiste* (27 juin 1972), Paris, Éd. sociales, 1972, p. 71.

2. Voir, par exemple, Parti communiste, *Programme commun de gouvernement actualisé*, Paris, Éd. ouvrières, 1978, p. 36.

3. Voir, notamment, Vincent Labeyrie, « Crise de l'environnement ou crise de l'économie capitaliste ? », *Cahiers du communisme*, 4, avril 1972, p. 54-68 ; « Qu'est-ce que l'écologie ? », *L'Humanité*, 16 novembre 1977, p. 8 ; « De la place de la révolution écologique dans la révolution scientifique et technique », *La Pensée*, 188, août 1976, p. 3-51 ; « Recherches internationales » « Présentation », *Recherches internationales à la lumière du marxisme*, n° 77-78, 4/1973-1/1974, p. 3-14.

pas de problèmes de ce type dans les pays socialistes¹. En revanche, il existe une « contradiction fondamentale » et absolue entre la rationalité capitaliste d'exploitation de la nature et la rationalité imposée par les écosystèmes, entre l'écologie et le régime capitaliste qui est inhérente aux principes mêmes de ce régime, ce que Marx et Engels avaient déjà perçu. L'antinomie entre la stratégie capitaliste d'exploitation de la nature et les lois de fonctionnement de l'écologie prend une ampleur telle que la poursuite dans cette voie conduit à la catastrophe. Dès lors, la crise de l'environnement ne peut être isolée de son contexte : la crise générale du système capitaliste². Et ce, d'autant plus que les pays capitalistes font de l'environnement un nouveau marché. Donc :

« Il est clair que la lutte contre les nuisances est d'autant plus difficile à mener que la propriété privée règne en maîtresse sur l'économie nationale [...]. La défense de l'environnement

constitue un terrain où s'affrontent capitalisme et socialisme [...]. C'est seulement dans les conditions du socialisme que les techniques nouvelles pourront donner les moyens d'ajourner et même d'éliminer la crise écologique³. »

Enfin, puisque les « travailleurs » sont les plus touchés et les plus démunis face à la dégradation de l'environnement :

« En pays capitaliste, la crise écologique prend un caractère de lutte des classes⁴. »

Dans ces conditions, toute solution autre que l'abolition d'un système fondé sur la loi du profit et « l'exploitation par quelques privilégiés d'une nature qui appartient à tous [...] » serait inopérante et inefficace⁵. Ainsi en est-il des propositions du Club de Rome et du MIT, injustes en ce que, politique de classe, elles toucheraient, d'abord, les travailleurs, nocives car inspirées par le capital américain, partielles parce

152

1. Cette contrevérité est fréquemment énoncée dans les écrits des communistes français des années 70. Pour un exemple, voir *Recherches internationales*, art. cité, p. 14 : « [...] aucune crise de l'environnement, d'épuisement des ressources naturelles ou de leur pollution, n'est ouverte dans aucun pays socialiste ». De nombreuses études ont depuis démontré l'inverse. Voir, par exemple, pour l'URSS : Boris Komarov, *Le Rouge et le Vert. La destruction de la nature en URSS*, Paris, Éd. du Seuil, 1981. A partir de l'extrême fin des années 80, les communistes français commencent à nuancer leurs propos et reconnaissent l'existence de problèmes écologiques en URSS et en Europe de l'Est, mais estiment qu'ils ne sont pas plus graves que ceux existant à l'Ouest. Pour un exemple, voir Sylvie Mayer, *Parti pris pour l'écologie*, Paris, Messidor, Éd. sociales, 1990, chap. 14.

2. V. Labeyrie, « Crise de l'environnement ou crise de l'économie capitaliste ? », art. cité ; « Qu'est-ce que l'écologie ? », art. cité ; « De la place de la révolution écologique dans la révolution scientifique et technique », art. cité ; « Présentation », *Recherches internationales*, art. cité.

3. Luce Langevin, « Écologie et politique », *La Pensée*, 172, décembre 1973, p. 45-75 (60, 70, 75).

4. *Ibid.*, p. 74.

5. *Ibid.*, p. 52.

6. Ce type de raisonnement semble également dominant dans le discours de la CGT sur l'environnement. Voir René Mouriaux, Catherine Villanueva, « Les syndicats français face à l'écologie de 1972 à 1992 », *Mots*, 39, juin 1994, p. 36-52.

qu'elles limitent la crise à sa dimension écologique et, en définitive, assimilables à une idéologie obscurantiste, malthusienne et réactionnaire¹. Dès lors, toutes thèses voisines de celles-ci, et qui ne font pas du profit la cause première de la crise, ne peuvent être que manipulées, récupérées par – et en tout cas assimilables à – l'adversaire principal : le « grand capital » qui les utilise comme dérivatifs aux conflits sociaux². Ainsi, la presse écologique militante ne présente qu'un « fatras idéologiste bourgeois³ », tandis que « l'anticommuniste René Dumont⁴ » défend des positions malthusiennes et que

« [...] des groupes gauchistes qui se trouvent, de concert avec des chercheurs idéalistes [séduits par de telles théories, sont en fait conduits à] défendre les positions idéologiques des tenants du grand capital⁵ ».

De même,

« [...] le sens social de la théorie de la "croissance zéro", du "plan Mansholt" [est] de dissoudre les antagonismes de classe dans une problématique écologique, de conserver et de consolider le capitalisme monopoliste

en recourant à de nouvelles méthodes de démagogie sociale⁶ ».

En 1976, le PCF consacre une réunion plénière du Comité central au cadre de vie et adopte, officiellement, le rapport, préparé par Pierre Juquin, qui reprend, au nom du Parti, ce type d'explication :

« [...] ce ne sont pas les travailleurs qui ont saccagé les richesses nationales, construit de la laideur, bétonné la Côte d'Azur, le Languedoc ou la Vendée ! [...] examinez quelle classe sociale nous a conduits à la crise et quelle classe sociale a lutté contre les dégradations [...] ».

153

Ni les travailleurs ni le progrès, ce sont donc le profit et le type de mise en œuvre des forces productives qui sont responsables⁸. Les questions d'environnement et de cadre de vie dépendent bien des rapports capital-travail. C'est qu'en effet,

« Le cadre de vie pour la grande totalité des hommes et les moitié des femmes, c'est d'abord le cadre de travail [...]. Ce qui est nouveau, c'est que l'exploitation ne s'arrête pas à

1. *Ibid.*, p. 52-55 ; V. Labeyrie, « Malthusianisme et écologie », art. cité., p. 7, 10 ; Guy Pelachaud, « La "croissance zéro" : idéologie et politique », *La Nouvelle Revue internationale*, 6 (202), juin 1975, p. 151-163.

2. V. Labeyrie, « De la place de la révolution écologique », art. cité ; « Présentation », *Recherches internationales*, art. cité.

3. Guy Biolat, *Marxisme et Environnement*, Paris, Éd. ouvrières, 1972, p. 127.

4. L. Langevin, art. cité, p. 73.

5. V. Labeyrie, « Malthusianisme et écologie », art. cité, p. 13. Les thèses ici résumées se retrouvent dans les autres textes de V. Labeyrie cités *supra*.

6. G. Pelachaud, art. cité, p. 161-162.

7. Parti communiste français, *Les Communistes et le Cadre de vie*, op. cit., p. 5-7.

8. *Ibid.*, p. 28 ; voir aussi G. Marchais, *L'Espoir au présent*, op. cit., p. 15-18 ; Louis Perceval, « Politique économique et environnement en France », *La Nouvelle Revue internationale*, 207, 11, novembre 1975, p. 126-138 ; Mireille Bertrand, « Nous sommes les défenseurs les plus actifs du cadre de vie », *Le Quotidien de Paris*, 11 mars 1977, p. 2.

9. Parti communiste français, *Les Communistes et le Cadre de vie*, op. cit., p. 12-13.

l'entreprise. Elle harcèle le travailleur jusque dans sa vie privée⁹. »

Ainsi donc, la lutte pour la défense et l'amélioration du cadre de vie n'est pas marginale :

« C'est une grande question sociale qui fait partie intégrante de la lutte de classe¹. »

« En fin de compte, la crise de l'environnement qui se développe en France ne met pas moins en cause que les autres aspects de la crise les limites du capitalisme². »

154 Or, c'est précisément celui-ci qui prône la « croissance zéro » ou « modérée », nocive pour le peuple. « C'est Richard Nixon qui, le 1^{er} janvier 1970, a lancé, solennellement, le thème du "freinage écologique [...]". La CIA, elle-même, s'est mise de la partie » [...]. » Dans ces conditions, le rapport met en garde les citoyens contre « la récupération et la manipulation de l'écologie [...] »³ par le capital. Alors même que le *Programme commun* est quasiment muet sur les questions d'écologie, c'est cette analyse qui permet, néanmoins, à Mireille Bertrand d'écrire :

« Le meilleur programme de défense de l'environnement et du cadre de vie, c'est aujourd'hui le programme com-

mun. Lui seul attaque le mal à sa racine, lui seul se donne les moyens de la lutte écologique⁴. »

LES TENTATIVES DE RÉCUPÉRATION DU THÈME

Si les partis établis finissent par comprendre, voire par admettre, avec un temps de retard, l'importance de l'enjeu, notamment en termes électoraux, ou s'ils ne parviennent pas à l'exclure du champ politique, ils peuvent (surtout lorsque celui-ci est suffisamment important pour être porteur d'une potentielle restructuration du champ politique) essayer de le récupérer et de l'intégrer dans leur programme et leur stratégie. Ils tentent, alors, d'apparaître comme à l'avant-garde des nouvelles préoccupations des citoyens. Il s'agit, bien sûr, d'attirer les électeurs extérieurs mobilisés par cette question mais, peut-être aussi et davantage, de conserver ceux de leurs propres électeurs préoccupés par la nouvelle question et qui pourraient délaisser leur affiliation partisane si leur formation d'origine ne la prenait pas suffisamment en compte. Cela semble être particulièrement le cas dans la France de 1976-1977. En novembre

1. *Ibid.*, p. 13. Voir également R. Dauvergne, art. cité.

2. Parti communiste français, *Les Communistes et le Cadre de vie*, op. cit., p. 19. Pour des analyses analogues, dans les années qui suivent, voir Parti communiste français, *Vers le changement démocratique*, Comité central, 31 mars-1^{er} avril 1977, Paris, PCF, 1977, p. 25 ; *Le Socialisme pour la France*, résolutions XXIII^e congrès du Parti communiste français, 9-13 mars 1979, Paris, Éd. sociales, 1979, p. 167 ; *Construire le socialisme aux couleurs de la France*, XXIV^e congrès du Parti communiste français, Saint-Ouen, 3-7 février 1982, Paris, Éd. sociales, 1982, p. 34. Voir aussi L. Perceval, art. cité.

3. Parti communiste français, *Les Communistes et le Cadre de vie*, op. cit., p. 24-25. Pour une analyse identique, quatorze ans plus tard, voir S. Mayer, op. cit., notamment p. 20.

4. Mireille Bertrand, « Les pollueurs sont au pouvoir », *Le Monde*, 10 mars 1977, p. 8.

1976, 65 % des électeurs communistes se classent dans la catégorie « très important-mécontent » en ce qui concerne la protection de l'environnement¹. On peut donc considérer que le discours de récupération de ce parti vise à conserver cette importante part de son électorat, mobilisée par ce nouveau thème, en maintenant les alignements électoraux existants, autant, si ce n'est plus, qu'à récupérer les voix écologistes.

De manière concrète, dans le cas de l'environnement, cette récupération se traduit, dès le début des années 70, par l'élaboration de programmes en la matière et la nomination d'un responsable chargé de suivre ces questions au

sein du parti. L'intensité de la récupération est corrélée, à la fois, avec le calendrier électoral et avec le score que semblent pouvoir y obtenir les écologistes (récupération pré-électorale), ou qu'ils y obtiennent effectivement (récupération post-électorale).

Au Parti communiste, les questions d'environnement sont absentes des programmes et documents de référence publiés tout au long des années 60². Le rapport du Comité central ne les évoque pas aux XVII^e, XVIII^e, XIX^e congrès nationaux de 1964³, 1967⁴, 1970⁵, 1972⁶. Même les rapports thématiques, qui abordent des sujets voisins, n'évoquent

155

1. Voir David Handley, *L'Écologie et les Attitudes politiques des Français*, Genève, université de Genève, 1979, tableau 19, p. 47.

2. Voir Parti communiste français, *L'Avenir démocratique de la France*, Paris, SGP, 1962 ; « Donner au peuple de France un Parti communiste encore plus grand et plus fort (Pour le pain, la démocratie, la paix et le socialisme) », *Cahiers du communisme*, supplément au n° 1-2, janvier-février 1963 ; *Le Droit au bonheur*, Paris, SGP, 1964 ; *Schéma d'intervention pour aider les propagandistes dans la campagne des élections présidentielles du 5 décembre 1965*, Paris, PCF, 1968 ; *Programme du Parti communiste français*, Paris, PPI, 1966, supplément à *L'Humanité-Dimanche*, n° 953, 27 novembre 1966 ; *Programme du Parti communiste français pour les élections législatives*, Paris, PPI, juin 1966, 7 p. ; *Pour une démocratie avancée, pour une France socialiste !*, Manifeste du Comité central, Champigny-sur-Marne, 5-6 décembre 1968, rapport de Waldeck Rochet, résolutions, PCF, 1968, supplément au *Bulletin de propagande*, n° 7, novembre-décembre 1968.

3. Parti communiste français, *Résolutions : XVII^e congrès du Parti communiste français*, Paris, 14-17 mai 1964, Paris, PCF, 1964, et Waldeck Rochet, *Union pour une démocratie véritable et pour une politique française de progrès et de paix*, XVII^e congrès du Parti communiste français, Paris, 14-17 mai 1964, rapport du Comité central présenté par Waldeck Rochet, Paris, PCF, 1964, supplément à *L'Humanité*, n° 6133, 15 mai 1964.

4. Parti communiste français, « XVIII^e congrès du Parti communiste français. Rapports, interventions et documents », Levallois-Perret, 4-8 janvier 1967, *Cahiers du communisme*, février-mars 1967, n° 2-3, n° spécial.

5. Parti communiste français, « XIX^e congrès du Parti communiste français. Rapports, interventions et documents, salutations et messages », Nanterre, 4-8 février 1970, *Cahiers du communisme*, février-mars 1970, n° 2-3. Le rapport évoque simplement, p. 64, « les problèmes [...] de la création d'un cadre de vie adaptée aux besoins de la population ».

6. Parti communiste français, « XX^e congrès du Parti communiste français. Rapports, interventions et documents, salutations et messages », Saint-Ouen, 13-17 décembre 1972, *Cahiers du communisme*, n° 1-2, janvier-février 1973.

7. Robert Montdargent, « Un urbanisme au service des masses », *Cahiers du communisme*, n° 2-3, n° spécial, février-mars 1967, *op. cit.*, p. 383-388.

ment. Ainsi, lors du XVIII^e congrès, le rapport « Un urbanisme au service des masses⁷ » ne contient rien sur les relations entre urbanisme et environnement. Il concerne, pourtant, la situation dans le Val-d'Oise, département où les problèmes de cadre de vie sont déjà importants à l'époque.

Le PCF commence à mentionner timidement les questions d'environnement à partir du début des années 70. Au quatrième trimestre 1971, il publie *Changer de cap*. Sur deux cent cinquante et une pages, un paragraphe d'une page et demie est intitulé « Réduction de la pollution et aménagement du cadre de vie¹ ». *Le Programme commun* de 1972² ne consacre qu'une page sur cent quatre-vingt-douze à un paragraphe intitulé « La lutte contre la pollution et les nuisances ».

Mais, à la même époque, d'autres écrits refusent d'accorder de l'importance aux thèmes « environnementalistes » et les subordonnent explicitement à des vues plus classiques. Ainsi, en 1973, dans *Le Défi démocratique*, qui ne

contient que deux pages, vides de contenu sérieux, sur « Le cadre de vie », Georges Marchais attaque les critiques de la société de consommation, de la croissance et les adeptes du retour à la nature et « à la petite ferme³ ». En outre, les sujets d'environnement demeurent totalement ou quasiment absents de nombreux écrits du PCF ou de ceux de ses dirigeants, en 1974⁴, 1975⁵, 1976⁶, 1977⁷, qui revêtent même, parfois, une tonalité tout à fait opposée à la nouvelle « sensibilité environnementaliste⁸ ».

Toutefois, à partir du milieu des années 70, le PCF développe notablement ses tentatives de récupération des thèmes d'environnement.

En février 1976, le rapport du Comité central au XXII^e congrès du PCF contient une rubrique « Une nouvelle qualité de la vie » de trois pages⁹, mais une demi-page, simplement, concerne l'environnement et l'urbanisme, dont cinq lignes, seulement, sont consacrées à la protection de la nature.

En mars 1976, les écologistes obtiennent, là où ils se présentent, de bons

156

1. Parti communiste français, *Changer de cap*, Programme pour un gouvernement démocratique d'union populaire, Paris, Éd. sociales, 1971, p. 58-60.

2. Parti communiste français, Parti socialiste, *Programme commun de gouvernement du Parti communiste français et du Parti socialiste* (27 juin 1972), *op. cit.*, p. 71-72.

3. G. Marchais, *Le Défi démocratique*, *op. cit.*, p. 26-28.

4. G. Marchais, *La Politique du Parti communiste français*, Paris, Éd. sociales, 1974.

5. Parti communiste français, *Le Parti communiste français*, Paris, PCF, 1975.

6. Parti communiste français, *Un nouveau contrat communal*. Projet du Parti communiste français : pour une gestion sociale, humaine et démocratique des communes de France, Paris, PCF, 1976.

7. G. Marchais, *Parlons franchement*, *op. cit.*

8. « [...] devant Roissy-en-France, comme devant la cathédrale de Chartres, devant l'avion Concorde comme devant la tapisserie de La Dame à la licorne, comment ne pas tirer fierté de la continuité et de la diversité du génie français ? », écrit Georges Marchais, en 1974, dans *La Politique du Parti communiste français*, *op. cit.*, p. 21. Un développement analogue se retrouve, en 1977, dans G. Marchais, *Parlons franchement*, *op. cit.*, p. 7.

9. Parti communiste français, *Le Socialisme pour la France*, 22^e congrès du Parti communiste français, 4-8 février 1976. Rapport du Comité central présenté par Georges Marchais, Paris, Éd. sociales, 1976, p. 165-168.

scores aux élections cantonales. En novembre, Brice Lalonde atteint 6 % des suffrages exprimés, ce qui le place en troisième position, lors d'une élection législative partielle dans le V^e arrondissement à Paris. Ce succès, à quelques mois des municipales, et le fait qu'il a lieu à Paris attirent l'attention des médias sur les écologistes. Début 1977, les sondages les créditent d'importantes intentions de vote : jusqu'à 12 % à Paris¹. Dès lors, les partis établis ne peuvent plus négliger l'enjeu. Dès juin 1976, le Comité central du PCF approuve et publie un rapport de Pierre Juquin sur le cadre de vie, tout en soulignant que, pour la première fois, la plus haute instance d'un parti consacre une réunion plénière à cette question².

Au premier tour des municipales, les écologistes confirment les intentions de vote émises en leur faveur, dépassant, notamment, 10 % des suffrages exprimés à Paris. L'enjeu qui suit est beaucoup plus important pour les partis établis, et les sondages annoncent, très vite, de bons scores pour les écologistes³. Dans ces conditions, la récupération atteint un niveau jusque-là inégalé, à l'approche des législatives.

Ainsi, quelques jours après les municipales, le PCF constate que les questions du cadre de vie « prennent une

importance croissante » et se déclare prêt à prendre en compte les aspirations de la population en ce domaine⁴. En publiant des ouvrages ou des brochures thématiques, il veille à y inclure les aspects liés à l'environnement. Par exemple, une brochure sur les vacances contient une page intitulée « Écologie et protection de l'environnement⁵ ». De même, un ouvrage sur la santé lie cette question à celle du cadre de vie⁶. Surtout, dans ses propositions pour l'actualisation du *Programme commun de gouvernement*, le PCF veille à compléter et à enrichir la partie consacrée à l'environnement, en y intégrant des propositions de lutte contre le bruit, la pollution de l'air et de l'eau, les déchets nucléaires et en y introduisant le mot « environnement⁷ » qui n'y figurait pas auparavant. Enfin, à la veille des législatives, un numéro spécial de *La Pensée* est consacré à « Écologie et sociétés⁸ ».

Le résultat des écologistes, en 1978, est nettement en retrait par rapport à celui des municipales et à celui prévu par les sondages. Les écologistes sont considérés, à l'époque, comme incapables de dépasser la barre des 5 % aux élections européennes de 1979, cela d'autant plus qu'ils les abordent divisés. Par ailleurs, cette échéance électorale est d'une importance moindre. Ainsi, le PCF ne

157

1. Sondage SOFRES, effectué du 18 au 21 février 1977.

2. Parti communiste français, *Les Communistes et le Cadre de vie*, op. cit., p. 4.

3. 5 %, selon un sondage Louis Harris France, effectué du 2 au 5 septembre 1977, et selon un sondage IFOP, effectué du 22 au 27 septembre 1977.

4. Parti communiste français, *Vers le changement démocratique*, op. cit., p. 25.

5. Parti communiste français, *Les Communistes proposent : de bonnes vacances pour tous*, Paris, PCF, 1977, p. 27-28.

6. Parti communiste français, *Prendre soin de la santé*, Paris, Éd. sociales, 1977, p. 53-59.

7. Parti communiste français, *Programme commun de gouvernement actualisé*, op. cit., p. 36-38.

8. « Écologie et sociétés », *La Pensée*, 198, mars-avril 1978.

9. Parti communiste français, *Avancer sur la voie du 22^e congrès*, rapport de Georges Marchais au Comité central, 26-28 avril 1978, Paris, PCF, 1978.

fait que réaffirmer brièvement son intérêt pour ces questions, auxquelles il indique vouloir être encore plus attentif, lors du Comité central d'avril 1978⁹, ou du XXIII^e congrès de mai 1979¹. Si le candidat écologiste atteint un bon score en dépassant le million de voix le 26 avril 1981, *Aujourd'hui l'écologie* n'obtient qu'un très médiocre résultat² aux législatives de juin (1,1 % des s.e.). Par la suite, les écologistes ne retrouvent leurs résultats d'antan ni aux municipales de 1983 (0,6 %), ni aux européennes de 1984 (3,4 %), ni aux législatives de 1986 (1,2 %), ni dans les sondages de cette période. De manière corrélative, la récupération par les partis établis s'atténue considérablement, voire disparaît. Le PCF publie encore quelques rares documents sur ces thèmes³, mais ceux-ci disparaissent des grands programmes et textes de références. Par exemple, ces questions ne sont plus abordées lors du XXV^e congrès en 1985⁴.

L'effort de récupération s'enfle à nouveau, à partir du début de 1989, dans la perspective des scrutins de mars et juin et à la suite des bons résultats obtenus par *les Verts* aux cantonales de septembre 1988 (6,8 % en moyenne dans les cantons

où ils sont présents), puis aux municipales (8,1 % dans les villes de plus de 9 000 habitants) et aux européennes (10,6 %) de mars et juin 1989. Durant la campagne électorale de juin 1989, le PCF appelle à « avancer dans la voie du désarmement, de la défense de l'environnement et du développement du Tiers-Monde⁵ ». En 1990, il met l'accent sur l'action du MNLE, qui organise, en juin, un colloque sur l'eau. Le programme du PCF pour les années 90, tel qu'il résulte de l'actualisation, en 1990, de sa version de 1987, réserve une large place à la protection de l'environnement. Sylvie Mayer, responsable des questions d'environnement au PCF, publie, en novembre 1990, un ouvrage dans lequel elle souligne l'action des communistes en la matière⁶... Le PCF développe aussi le thème de l'environnement avant les législatives de 1993 et les européennes de 1994⁷.

La nomination de responsables au sein de l'appareil partisan

Ce n'est qu'en mars 1976, après le XX^e congrès, qu'est créé au PCF un secteur « cadre de vie et environnement », confié, jusqu'en mars 1977, à un simple

1. Parti communiste français, *Pour une avancée démocratique*, rapport au 24^e congrès du Parti communiste français, 9-13 mai 1979, présenté par Georges Marchais, Paris, PCF, 1979, p. 16-17, 83.

2. Il apparaît d'autant plus médiocre que le pourcentage commenté par les media est le résultat officiel calculé sur l'ensemble des suffrages exprimés, alors que les écologistes ne présentent qu'un petit nombre de candidats.

3. Parti communiste français, *Entre ciel et terre*. Des propositions pour l'environnement, Paris, PCF, s.d. (1987) ; *La Forêt*, s.l., s.d. (1983-1987) ; *La Forêt méditerranéenne* (Rencontres pour la forêt, 7 février 1987, Le Pradet), s.l., s.n., s.d.

4. Parti communiste français, *Espoir et Combat pour l'avenir*, XXV^e congrès PCF, 5-10 février 1985, Saint-Ouen, rapport du Comité central, présenté par Georges Marchais, Paris, PCF, 1985.

5. PCF, *Liste de rassemblement présentée par le PCF*, circulaire, juin 1989, 2 p., p. 2.

6. S. Mayer, *op. cit.*

7. Voir, notamment et respectivement, *Le Monde*, 5 février 1993, p. 22 ; *Le Monde*, 8 avril 1994, p. 8.

membre du Comité central : Pierre Juquin. A cette date, après le succès des écologistes, la responsabilité du secteur revient à un membre du Bureau politique assisté d'un membre du Comité central : Mireille Bertrand (+ Andrée Lefrère), jusqu'en décembre 1987 ; René Le Guen (+ Sylvie Leroux) à partir de janvier 1988. Après janvier 1987, le secteur « environnement » est moins « autonomisé », puisque Mireille Bertrand hérite, en plus, à ce moment-là, du secteur « santé, protection sociale » et que René Le Guen, secondé chaque fois par un ou deux membre du Comité central, est en charge des secteurs « sciences, recherche, technologie, activité du parti parmi les techniciens ingénieurs et cadres, protection et mise en valeur de l'environnement, service central de documentation¹ ».

LES TENTATIVES D'EXCLUSION DE L'INTRUS

Après s'en être pris à la nouvelle question qui surgit, les acteurs politiques préexistants peuvent aussi tenter de s'attaquer directement à l'intrus qui la représente, et qui essaie, grâce à elle, de pénétrer dans le champ, soit en l'en excluant ou en l'empêchant d'y entrer,

soit en le récupérant. Pour ce faire, ils soulignent, notamment, l'irrationalité et l'irresponsabilité de ses buts, la tardiveté de ses propositions. Le PCF développe, à cette fin, un discours sur le registre : « nous nous préoccupons de la nature depuis longtemps et sommes écologistes avant la lettre. Les soi-disant écologistes qui arrivent maintenant "comme les carabiniers" sont fantaisistes, manipulés, incompetents, illégitimes » :

« Ce n'est pas aujourd'hui que le marxisme aborde la question de la qualité de la vie des travailleurs sur les lieux où ils produisent et en dehors de ces lieux [...] »².

« Ce n'est pas d'aujourd'hui que notre Parti se préoccupe de l'économie des ressources nationales, des problèmes essentiels d'énergie, de transports, d'agriculture [...] »³. Quand nous menions ces combats précurseurs, certaines gens qui se disent aujourd'hui "écologistes" d'avant-garde et prétendent sans doute demain que nous prenons le train en marche, nous accusaient de traîner à l'arrière. [...] Où étaient-ils à cette époque-là tous les messieurs de Saint-Marc qui prétendent aujourd'hui nous donner des leçons⁴ ? »

159

1. Le même dispositif est reconduit en janvier 1991. René Le Guen est en charge des activités suivantes : « sciences, technologie, recherche, activités des partis parmi les techniciens, ingénieurs, chercheurs et cadres ; directeur d'*Avancées* ; luttes du parti pour la protection et la mise en valeur de l'environnement (avec M^{me} Sylvie Mayer) ».

2. Parti communiste français, *Les Communistes et le Cadre de vie*, op. cit., p. 5.

3. *Ibid.* Pour des arguments identiques, voir Sylvie Steinbach, « L'écologie et la politique », *L'Humanité*, 22 février 1977, p. 3 ; Mireille Bertrand, « Les communistes et la fièvre verte », *France nouvelle*, 7 mars 1977, p. 7-10 ; « Les pollueurs sont au pouvoir », *Le Monde*, 10 mars 1977, p. 8 ; « Nous sommes les défenseurs les plus actifs du cadre de vie », art. cité.

4. Parti communiste français, *Les Communistes et le Cadre de vie*, op. cit. De même, en 1977, R. Dauvergne, art. cité., p. 2, estime que c'est au PCF, en juin 1976, que pour la première fois « la plus haute instance d'un parti consacrait l'une de ses réunions plénières aux questions d'environnement ». Par ailleurs, il est symptomatique de constater qu'en 1976 le PCF s'en prend, encore, surtout à P. Saint-Marc qui, à l'époque, soutient V. Giscard d'Estaing.

Onze ans plus tard, le discours communiste sur ce point n'a pas sensiblement varié. Ainsi, Jacques Bessière distingue entre le mouvement associatif qui « contribue à sensibiliser, défendre le droit à un environnement de qualité » et joue un rôle positif et contribue à la vie démocratique de

« l'écologie politique [qui] de par ses prises de position et son silence sur certains problèmes [...] masque certaines responsabilités gouvernementales et du grand patronat. Elle peut servir de faire-valoir à une politique tournant le dos aux véritables problèmes de l'environnement ».

Et l'auteur de conclure :

« Décidément, il est bien vrai que les communistes sont seuls à défendre réellement et totalement l'environnement¹. »

De même, au soir du premier tour des élections municipales de 1989 et au vu du succès vert, A. Le Pors rappelle :

« J'ai été ingénieur météorologiste au début de ma carrière. Donc ce sont des problèmes qui m'intéressent. Le PCF a été le seul à s'y intéresser depuis longtemps [...]. Je me réjouis que Gorbatchev mette au premier rang de ses préoccupations, après le désarmement, l'environnement². »

Avant les législatives de 1993, tandis que G. Marchais estime à propos des écologistes : « ce qui compte pour nous ce sont les faits, pas les élucubrations », *L'Humanité* oppose la « démagogie électorale » du programme des écologistes

(rangé pour l'occasion aux côtés de ceux de la droite et des socialistes) aux propositions « aussi neuves qu'efficaces » du PCF³.

LES TENTATIVES DE RÉCUPÉRATION DE L'INTRUS

Si l'intrus réussit à pénétrer dans le champ, les acteurs établis cherchent à le récupérer. Ils peuvent tenter de récupérer ses électeurs, directement ou indirectement, par leurs *leaders* ou leurs mouvements, voire par des propositions de désistements ou de pacte.

Le PCF cherche à récupérer l'électorat de l'intrus par des candidatures de diversion ou la création de mouvements satellites. Il suscite la création d'un *Mouvement national de lutte pour l'environnement* (MNLE) qui lui est inféodé et parsème la France de faux candidats écologistes, lors du premier tour des législatives de 1981. De même, en mars 1986, des listes de candidats semblent suscitées par le PCF : par exemple, une liste *Écologie 86*, pour les élections législatives, en Seine-Saint-Denis et deux listes, intitulées *Liste régionale pour l'environnement, le cadre de vie et l'essor de la vie associative* et *Liste législative pour l'environnement le cadre de vie et l'essor de la vie associative*, en Seine-Maritime. Dans le même département, des candidats proches du PCF se présentent avec l'étiquette « écologiste » dans six cantons, lors des cantonales de septembre 1988. En Seine-Saint-Denis, des candidatures, suscitées par le PCF, participent, sous le sigle *Écologie 92*, à une législative partielle, en décembre

1. Jacques Bessière, « Le PCF et l'environnement : une politique offensive », *Cahiers du communisme*, 7-8, juillet-août 1987, p. 52-56 (56).

2. Anicet Le Pors, soirée électorale, Antenne 2, 13 mars 1989.

3. *Le Monde*, 5 février 1993, *op. cit.*

1988, et dans treize cantons du département aux cantonales de septembre. Dans ce dernier cas, ces candidats, présents dans tous les cantons détenus par un conseiller général communiste sortant, semblent avoir pour mission de protéger les sortants¹. Autre type de candidature de diversion : la mise en avant de candidatures-vitrines, c'est-à-dire des spécialistes en environnement de chaque parti. Cette tactique est entreprise, dès 1976, par le PCF avec Vincent Labeyrie. Elle persiste lors de l'élection européenne de juin 1989, le PCF présente, en position éligible, un ou plusieurs spécialistes de l'environnement : 4^e : Sylvie Mayer, chercheur en biologie marine, responsable nationale des questions d'environnement ; 19^e : Jacques Roux, professeur agrégé de bactériologie, virologie, directeur à l'INSERM, ex-directeur général de la santé, membre de l'Académie nationale de médecine, ex-président du conseil exécutif de l'OMS.

Durant la campagne pour les législatives de 1993, G. Marchais envisage des désistements au cas par cas en faveur des écologistes². Avant les européennes de 1994, R. Hue convie les écologistes (Verts, GE et AREV) à participer à un «pacte unitaire pour le progrès»³. Ces deux tentatives visent à essayer de rapprocher les écologistes de la gauche.

LES LIMITES DE LA RÉCUPÉRATION

Pourtant, cette récupération semble n'aboutir qu'à des effets limités. Comment expliquer ces limites ? Trois hypothèses peuvent être avancées. Outre leur caractère épisodique, les ten-

tatives de récupération du PCF semblent trop partielles, trop superficielles et trop schématiques.

La récupération communiste semble d'abord limitée à certains aspects de la thématique écologiste. Ce caractère partiel de la récupération n'est pas, en l'occurrence, spécifique au domaine dont il est question. En effet, la récupération est nécessairement réductrice tout d'abord, car tous les aspects d'une thématique ne sont pas « payants » dans une problématique de suffrage universel⁴, ensuite, car l'importance de certains autres aspects du courant d'idées que l'on cherche à récupérer peut ne pas avoir été perçue par les partis. Par ailleurs, ceux-ci peuvent délibérément refuser de récupérer certains aspects qui seraient ainsi légitimés par cette récupération, alors qu'ils souhaitent, au contraire, les rejeter. Ainsi, pendant longtemps, et, pour la plupart, les forces politiques ne semblent récupérer qu'une partie de la thématique écologiste : les idées de protection de la nature et d'environnement. Or, les mouvements écologistes sont au moins aussi proches de mouvements sociaux, puis de « nouveaux partis politiques », avec leurs caractéristiques afférentes, que d'associations de protection de l'environnement.

Or, précisément, le PCF est incontestablement, un piètre « récupérateur ». S'il met, timidement, en avant quelques idées de protection de la nature et d'amélioration du cadre de vie, il demeure insensible aux revendications des écologistes concernant l'énergie, les transports, la décentralisation, la réforme des

161

1. Ces candidatures sont aussi, en partie, conçues par le PC pour gêner le PS.

2. *Le Monde*, 5 février 1993, p. 22.

3. *Le Monde*, 8 avril 1994, p. 8.

4. Philippe Braud, *Le Suffrage universel contre la démocratie*, Paris, PUF, 1980, p. 57-58.

institutions administratives et politiques, le type et les taux de croissance... Il reste centralisateur, jacobin, « productiviste », très pronucléaire, et l'essentiel de son discours s'organise autour de thèmes matérialistes. En 1980, 5 % des Français seulement considèrent que le PCF est le parti qui prend le plus en compte les préoccupations écologistes¹. Ce pourcentage est en baisse par rapport à 1978 (18 %)², ce qui montre que le PCF est considéré comme prenant de moins en moins en compte les préoccupations écologistes. Les écologistes, eux-mêmes, jugent ce parti le plus éloigné de leurs idées, avec le RPR, au point d'évoquer un « consensus gaullo-communiste³ ».

Par ailleurs, la superficialité de la récupération, dans le domaine même de l'environnement *stricto sensu*, est parfois avouée par d'anciens responsables du PCF. Ainsi, Vincent Labeyrie écrit en 1989 :

« Est-ce le hasard si je n'ai jamais réussi après des années d'efforts

appuyés par Pierre Juquin et Mireille Bertrand, responsables successifs aux questions du cadre de vie (le terme d'écologie n'ayant pas droit de cité au PCF), à obtenir une discussion avec les économistes du PCF⁴ ? »

De même, en 1993, G. Marchais admet que le PCF « a pris quelque retard dans le domaine de l'écologie⁵ ».

Enfin, le PCF, en voulant constamment réinsérer la « problématique écologiste » dans le clivage droite-gauche, l'opposition capital-travail, bourgeois-travailleur, pays communistes-pays capitalistes, se prive des instruments d'une analyse objective et fondée du phénomène et, par là même, de possibilités de récupération adaptées et efficaces. Le PCF n'ignore pas les mouvements sociaux et luttes sociales des années 70, mais répugne à en reconnaître la spécificité et la nouveauté, cherchant à les réinsérer dans un schéma d'explication unique. Ce faisant, il s'évite une analyse exacte de ces luttes et mouvements et, du coup, « passe à côté d'eux⁶ ». Le PCF ne peut admettre qu'il n'a pas le monopole

1. Sondage SOFRES, janvier 1980.

2. Sondage SOFRES, janvier 1978.

3. Brice Lalonde, « Qu'est-ce qui fait courir Lalonde... », *Écologie*, 333, janvier 1981, p. 10-18 (13).

4. Vincent Labeyrie, « Une dialectique iconoclaste », *Mensuel Marxisme Mouvement*, octobre 1989, p. 26-34 (27).

5. Cité dans *Le Monde*, 5 février 1993, p. 22.

6. Georges Lavau a bien analysé ce phénomène qu'il dénomme « les pièges du moralisme » : « Le PCF, parce qu'il se refuse à une réflexion réelle sur le droit et la morale et parce qu'il ramène tout à l'exploitation capitaliste, ne se donne pas les moyens de comprendre toutes les dimensions de certaines luttes sociales d'aujourd'hui – aussi bien celle des femmes que celles des ouvriers mis au chômage, en passant par celles des Bretons, des Corses, des écologistes ou des homosexuels : le PCF est mal préparé à y reconnaître une mise en question du « socialement légitime », un appel à une refondation du droit et de la morale sociale. Il ne peut qu'essayer de récupérer ces luttes en n'y voulant voir que des batailles (qui s'ignorent encore comme telles) contre l'exploitation capitaliste : elles doivent devenir révolutionnaires et doivent s'orienter vers le socialisme. » Georges Lavau, *A quoi sert le Parti communiste français ?*, Paris, Fayard, 1981, p. 155-156.

7. *Ibid.*, p. 166.

JACQUES LERUEZ

LETTRE DE GRANDE-BRETAGNE

Le Royaume-Uni depuis

les élections d'avril 1992 :

le chemin de croix de John Major

On se souvient de la surprise provoquée par la victoire du parti conservateur pour la quatrième fois consécutive et par le maintien de John Major à la tête de la Grande-Bretagne, à l'issue des élections générales du 9 avril 1992. Ce n'est plus le lieu de s'interroger sur le sens de cette victoire mais de tenter de comprendre pourquoi l'« état de grâce », qui suit en général l'arrivée, ou le retour, du parti victorieux au pouvoir, a été si bref, puisque la machine gouvernementale et parlementaire a paru s'enrayer dès le lendemain du référendum danois sur le traité de Maastricht, le 2 juin. Cette impression de dysfonctionnement s'est accentuée avec la sortie de la livre du SME, lors du « mercredi noir » du 16 septembre, et a continué, en s'aggravant, pendant toute la période du débat parlementaire interminable à propos de Maastricht. La ratification définitive du traité, fin juillet 1993, n'a donné au Premier ministre qu'un sursis éphémère car une série de scandales – qui couvaient depuis longtemps mais qui ont

éclaté pendant l'hiver 1993-1994 – a achevé de le déstabiliser.

LA DIFFICILE RATIFICATION DU
TRAITÉ DE MAASTRICHT

Cette longue procédure illustre remarquablement bien la façon de travailler du Parlement britannique¹. Bien que la plupart des traités ne requièrent pas une approbation en bonne et due forme du Parlement, il en est différemment de ceux qui modifient le droit interne relatif aux citoyens ; c'est le cas pour les traités liant la Grande-Bretagne à la Communauté. Aussi, ces divers traités ont dû être approuvés sous forme d'une législation spécifique, y compris, bien entendu, le traité de Maastricht. D'où la publication, dès la réunion du nouveau Parlement, du *European Communities (Amendment) Bill*. Après le vote de principe des Communes du 21 mai 1992, par 336 voix contre 92, dont 22 conservateurs (les « euro-sceptiques »), le débat fut suspendu, le 4 juin, deux jours après

1. Pour un tableau de la chronologie de la ratification du traité au Parlement britannique, voir Jacques Leruez, *Le Système politique britannique depuis 1945*, Paris, Armand Colin, Cursus, p. 24-25.

l'échec du référendum danois. Lorsque le Premier ministre demanda la reprise de la discussion, à l'automne, l'atmosphère parlementaire avait changé, en raison des problèmes économiques (« mercredi noir » et nouvelle crise des charbonnages, politiquement très mal gérée) ; aussi l'opposition travailliste, qui s'était massivement abstenue en mai, était-elle bien décidée à ne plus faciliter la tâche du gouvernement ; le *paving vote* du 4 novembre (appelé ainsi parce qu'il permettait la suite de la discussion) ne fut acquis que de justesse (3 voix), grâce au soutien de 19 députés libéraux-démocrates sur 20 ; la voie était néanmoins ouverte pour le débat au fond, en « commission de la Chambre entière » aux Communes (c'est la règle pour les textes de nature constitutionnelle). Cette discussion devait durer près de cinq mois, du 1^{er} décembre au 22 avril ; la Chambre lui consacra 23 séances ; plusieurs centaines d'amendements furent déposés. La plupart furent écartés, dont la proposition d'organiser un référendum avant toute ratification du traité ; bien que défendu à la fois par les « euro-sceptiques » conservateurs et la gauche travailliste, il fut repoussé à une forte majorité (363 voix contre 124), le dernier jour du débat en commission (22 avril à 2 heures du matin). Ce vote traduisait le refus des deux *leaders* (John Smith autant que John Major) de s'engager dans une campagne aléatoire dans le pays ; le pari était certainement risqué pour le Premier ministre, mais le référendum de 1975 avait montré que, dans le domaine européen au moins, l'électorat apprécie que ses gouvernants lui montrent clairement le chemin. En tout cas, il eût certainement été préférable de vider l'abcès et de forcer les pro-Européens des partis de l'opposition à

prendre leurs responsabilités, d'autant qu'un des amendements votés en commission, à la demande du porte-parole pour les affaires étrangères du Cabinet fantôme, exigeait l'organisation d'un nouveau débat à propos de l'exemption du « chapitre social », entre la promulgation de la loi et la ratification du traité proprement dite. Cet amendement, qualifié par son auteur de « bombe à retardement », obligea, en effet, le gouvernement à retourner devant les Communes après le vote des Lords. Malgré son adoption en troisième lecture par les Communes, par 292 voix contre 112, le 20 mai, et, le 14 juillet, un vote massif des Lords (445 voix contre 176 en faveur de l'amendement de Lady Thatcher qui exigeait un référendum, la participation à un vote dans cette enceinte la plus élevée depuis 1945), le texte fut réexaminé par les Communes, les 22 et 23 juillet. Le premier jour, l'amendement travailliste annulant la clause d'exemption du « chapitre social » fut rejeté grâce à la voix prépondérante du *Speaker*, le scrutin ayant donné un résultat nul : 317 voix pour, 317 voix contre ; toutefois, la motion gouvernementale « prenant acte » de la politique officielle à propos du « protocole sur la politique sociale » était aussi rejetée par 324 voix contre 316. Devant cet imbroglio, le Premier ministre décidait de poser, dès le lendemain, la question de confiance, événement rare à la Chambre des Communes ; malgré le peu de vraisemblance d'une dissolution potentielle, compte tenu de l'impopularité du gouvernement, les « rebelles » ne voulurent pas prendre la responsabilité d'une crise ministérielle. Le 23 juillet, la motion gouvernementale était adoptée par 339 voix contre 299 ; il ne lui manquait que le soutien d'un seul « rebelle » (Rupert Allason, député de

Torbay) mais le Premier ministre avait aussi obtenu le renfort de 8 unionistes « officiels » d'Irlande du Nord, normalement réservés à propos de Maastricht mais qui cherchaient à peser davantage sur la politique irlandaise du gouvernement. Un dernier obstacle restait à franchir : Lord Rees-Mogg, ancien directeur du *Times*, encouragé par les groupes « euro-sceptiques », avait déposé une requête devant la Haute Cour contestant la procédure adoptée pour la ratification du traité. Comme on le prévoyait (en vertu du principe de la souveraineté du Parlement, les juges britanniques s'arrogent très rarement le droit de juger de son fonctionnement), cette requête fut rejetée le 30 juillet. Il n'y eut pas d'appel ; la ratification officielle du Royaume-Uni put donc avoir lieu le 2 août. Ce n'était pas la dernière d'ailleurs, elle précéda la ratification allemande de plusieurs mois. Il n'empêche que les tergiversations des Communes, si elles avaient surtout porté atteinte à l'autorité du gouvernement, avaient nui à la réputation du Parlement tout entier.

POUVOIR ET CORRUPTION : LES SCANDALES

Dans l'espoir, sans doute, de restaurer quelque peu son autorité, lors du congrès annuel, du 5 au 8 octobre, le Premier ministre avait accepté un net virage à droite de son parti, du moins en paroles : il avait été question de plafonner les allocations sociales, de rendre plus difficile l'attribution de l'aide au logement aux familles monoparentales et de renforcer la législation en faveur de « la loi et l'ordre ». Qui plus est, dans son discours de clôture, John Major avait souhaité le retour de l'éducation traditionnelle, plus de discipline et de légas-

lisme, un meilleur sens des responsabilités, et il avait conclu : « Nous devons revenir aux valeurs de base. » Ce discours avait été bien reçu par les militants, mais le semblant d'unité, qui était réapparu le soir du 8 octobre, ne pouvait être qu'éphémère après les divisions du printemps et de l'été ; en outre, une telle rhétorique rendait le gouvernement (et surtout le Premier ministre) particulièrement fragile face aux insinuations de la presse et aux scandales qui allaient éclater peu après.

En fait, on doit distinguer deux sortes de scandales : ceux qui sont révélateurs de l'état moral d'une classe politique qui s'est beaucoup dégradé en quinze ans, malgré le slogan favori de M^{me} Thatcher en faveur des « valeurs victoriennes » (ou peut-être à cause de l'ambiguïté même du slogan) et ceux qui sont liés aux réflexes d'une société prude, voire hypocrite, qu'exploite sans le moindre scrupule la presse dite « de caniveau » (*gutter press*) dont l'exemple extrême est *The Sun* ; les seconds n'étant de nature politique que parce qu'ils ont atteint des hommes politiques de qui on feint d'attendre plus de rigueur que du citoyen ordinaire.

165

Les affaires de vente d'armes

Les scandales du premier type sont les retombées directes de l'acharnement mis par M^{me} Thatcher à replacer la Grande-Bretagne parmi les premiers vendeurs d'armes de la planète. En 1989, on a pu croire qu'elle était en bonne voie d'y parvenir ; elle atteignit, en effet, le 4^e rang, avec 2,71 milliards de dollars d'exportations, après l'URSS (14,31), les États-Unis (11,85), la France (2,85), mais avant la Chine (1,01) et la RFA (0,81). En 1992, toutefois, elle était retombée au 6^e rang avec « seulement » 950 millions de dol-

lars (800 millions en 1991), bien que la course aux armements n'ait guère cessé. Ces résultats, même plus modestes qu'espéré, ont mis à mal un certain nombre de procédures et de règles dont s'honorait l'administration britannique. Cela a été le cas pour l'affaire Matrix Churchill et pour celle du barrage de Pergau en Malaisie.

La première affaire a révélé que des ministres et des fonctionnaires ont laissé traîner en justice, par les services des douanes, les dirigeants de l'entreprise Matrix Churchill, tout en sachant pertinemment que ces dirigeants avaient été autorisés, voire incités, par les administrations concernées, à exporter des matériels qui, selon leurs déclarations écrites, étaient à même de renforcer le potentiel militaire de l'Irak. C'est du moins ce qu'a reconnu au procès le ministre adjoint de la Défense d'alors, Ian Clark ; d'où la relaxe des hommes d'affaires concernés, d'où les protestations des parlementaires. Pour calmer le jeu, John Major fut obligé de nommer, en novembre 1992, une commission d'enquête sous la présidence d'un haut juge, Lord Justice Scott. L'enquête Scott n'est pas terminée¹, mais les auditions d'hommes politiques et de fonctionnaires qu'elle a menées, depuis l'été 1993, ont d'ores et déjà révélé deux éléments importants qui ne sont à l'avantage d'aucun des trois ministères concernés : Affaires étrangères, Défense et Industrie. Le premier élément est que le Parlement ne fut pas informé de l'assouplissement des directives à l'exportation d'armes vers l'Irak, sans doute parce qu'il l'aurait condamné ; bien plus, à l'occasion de questions parlementaires au cours de la

session 1989-1990, M^{me} Thatcher, alors Premier ministre, et les ministres concernés affirmèrent qu'il n'y avait rien de changé aux directives de 1985, rédigées en pleine guerre Iran-Irak. Ces déclarations étaient « inexactes, malhonnêtes et mensongères » a indiqué devant la commission le haut fonctionnaire du *Foreign Office* qui fut responsable de leur rédaction. Appelés comme témoins, Lady Thatcher et John Major ont affirmé qu'ils n'étaient pas au courant du changement ; or, ce n'était pas dans le tempérament de la première de se laver les mains de telles décisions ; quant au second, il a été ministre des Affaires étrangères de juillet à octobre 1989, il semble donc bizarre qu'en trois mois il n'ait pas été informé. L'enquête Scott a révélé également qu'au moment de l'instruction judiciaire de l'affaire Matrix Churchill, plusieurs ministres n'acceptèrent de communiquer au juge des documents confidentiels susceptibles de disculper les accusés qu'après avoir signé, sur les conseils express de l'*attorney general*, Sir Nicholas Lyell, des « certificats d'immunité dans l'intérêt public » (*public interest immunity certificates*), tendant à empêcher le juge de faire état de ces documents au procès ; ce qui voulait dire qu'ils préféraient faire condamner des innocents plutôt que de révéler au public les secrets peu glorieux de leurs administrations respectives !

On trouve les mêmes tentatives de dissimulation dans l'affaire du barrage de Pergau en Malaisie. L'affaire a éclaté, en octobre 1993, quand la Cour des comptes britannique (*National Audit Office*) a publié un rapport dénonçant le fait que le Foreign Office ait accordé

1. Le rapport Scott est attendu pour la fin de l'année 1994.

une aide de 234 millions de livres (environ 2 milliards de francs) au gouvernement malaisien pour la construction du barrage de Pergau, en juillet 1991, malgré un rapport défavorable des services de la Coopération (*Overseas Development Administration*), rapport qui estimait que ce projet hydro-électrique était surtout une opération de prestige de la part d'un gouvernement militaire peu populaire, et qu'il ne constituait pas, par conséquent, un usage « prudent et économique » des fonds de la coopération. L'affaire avait commencé, en mars 1988, lorsque le secrétaire d'État à la Défense d'alors, George Younger, signa à Kuala Lumpur un protocole en vue de la vente d'avions Tornado à la Malaisie, vente qui allait rapporter 1,3 milliard de livres à l'industrie de défense britannique, en échange explicite de la fourniture d'une aide économique substantielle. La signature de ce projet d'accord provoqua un grand émoi à Whitehall ; la loi sur l'aide à l'outre-mer de 1980 (*Overseas Development and Cooperation Act*) empêche tout lien entre l'attribution des fonds de coopération et la négociation de contrats d'exportation. Aussi le *Foreign Secretary* de l'époque (Sir Geoffrey Howe) et le ministre de la Coopération (Chris Patten) protestèrent et demandèrent que la promesse d'aide soit disjointe de l'accord. En définitive, M^{me} Thatcher fit pencher la balance en faveur du ministre de la Défense ; elle se rendit elle-même à Kuala Lumpur pour signer l'accord de vente d'avions en échange d'une promesse orale d'attribuer une aide économique supplémentaire à la Malaisie. Certes, il n'y avait plus de lien officiel entre contrat d'armement et assistance, mais, en pratique, le résultat était le même. En tout cas, lorsque, en octobre 1988, le ministère de l'Industrie suggéra

que le projet Pergau était bien placé pour bénéficier de l'aide, l'entreprise de travaux publics, Cementation & Balfour Beatty, soumit un devis de construction pour le barrage et il semble qu'il ne fut pas question de s'adresser à une société concurrente. Comme par hasard, l'aide qui fut finalement décidée correspondait exactement au devis initialement prévu par l'entreprise britannique ; depuis, ce devis a augmenté et il est probable que le contribuable britannique sera à nouveau mis à contribution. Ce deuxième aspect n'était pas le plus répréhensible aux yeux de la Cour des comptes et de l'opinion, puisque la plupart des pays exigent que leur aide au Tiers-Monde soit liée à des contrats en faveur d'entreprises nationales. Vers 1985, on estimait que l'aide britannique, d'ailleurs en forte diminution sous Thatcher, était « liée » dans la proportion de 60 %. Ce qui choquait davantage, c'est le fait que, d'une part, la construction du barrage ait été une opération de prestige, dont l'utilité est encore contestée à l'heure actuelle, et que, d'autre part et surtout, sa construction ait été liée à un contrat d'armement, ce qui est contraire à l'éthique dont le gouvernement britannique se réclame généralement.

Ces affaires sont les plus spectaculaires du moment ; elles ne sont pas les seules. La presse a révélé que le fabricant d'armes, Royal Ordnance, qui venait tout juste d'être privatisé, avait fourni à l'Iran, autour de 1985, donc en pleine guerre Iran-Irak, du matériel de guerre. D'autre part, il semble que d'énormes commissions aient été versées aux intermédiaires qui ont négocié « le plus gros contrat d'armes du monde » (20 milliards de livres en 1985) entre l'Arabie Saoudite et la Grande-Bretagne. Sans compter les sommes importantes gas-

pillées soit pour des expérimentations administratives, soit pour assurer la réussite des privatisations. En 1986, pour inciter British Aerospace à reprendre Rover, qui était alors une entreprise nationale convoitée par Ford, il fallut que le ministre de l'Industrie de l'époque (Lord Young) lui offre un « prix d'ami » ; la presse d'opposition l'avait suggéré alors, mais sans en donner une preuve formelle ; l'étendue de ce « bradage » n'apparut vraiment qu'en 1993 quand BA a revendu l'ex-Rover au constructeur allemand BMW pour une somme hors de proportion avec la mise initiale.

L'affaire Nadir a éclaté lorsque l'homme d'affaires anglo-chypriote, Asil Nadir, poursuivi pour des détournements de fonds de l'ordre de 30 millions de livres, s'est réfugié, en mai 1993, dans la partie turque de Chypre, peut-être avec la complicité de certains dirigeants du parti gouvernemental (on mettait en avant notamment ses liens personnels avec le vice-président, Gerald Malone) ; bien que refusant d'admettre tout lien d'amitié avec Nadir, les dirigeants conservateurs ont néanmoins reconnu que l'homme d'affaires leur avait versé une somme de 440 000 livres qu'ils ont proposé de restituer. L'affaire mettait en évidence le danger pour un parti politique, quel qu'il soit, d'accepter des contributions financières de la part d'étrangers¹.

Par ailleurs, en janvier 1994, a été publié le rapport provisoire de l'enquête sur la politique du logement du *borough*² de Westminster, lorsqu'il était

dirigé par la célèbre Dame Shirley Porter, qui voulait qu'il soit une véritable « vitrine » du thatcherisme. Ce document accuse virtuellement les responsables locaux du district de *gerrymandering*, pour avoir, par une politique systématique de vente de logements sociaux à des acheteurs, soigneusement sélectionnés sur critères socio-économiques à l'extérieur du *borough*, cherché à renforcer le potentiel d'électeurs conservateurs ; de plus, l'opération a coûté cher : le coût pour les finances locales étant estimé à 21,25 millions de livres. Dame Shirley Porter devra répondre, devant la Haute Cour, de cette politique ainsi que tous les conseillers qui lui ont été associés.

Il est clair que ces affaires, qui sont presque toutes des legs de la période Thatcher au gouvernement actuel – et qui éclatent en partie parce que la presse thatchérienne ne cherche plus à « couvrir » le successeur de M^{me} Thatcher – ne révèlent que trop bien les mauvaises habitudes que prend inévitablement un parti au pouvoir depuis trop longtemps (15 ans, le 4 mai 1994) et auquel l'opinion ne pardonne plus rien. S'il n'est pas suggéré pour l'instant que quiconque (ministre ou fonctionnaire) ait tiré de ces affaires un enrichissement personnel, on peut cependant parler de corruption des esprits, sinon des cœurs, à un haut niveau.

Les affaires de mœurs

A la fin de l'année, alors que les travaillistes exigeaient que le parti gouvernemental clarifie ses liens avec Nadir,

1. A ce sujet, voir le rapport de l'Institute of Public Policy Research, *Money and Votes*, Londres, janvier 1994.

2. Il y a à Londres 32 *boroughs* qui, depuis la suppression du Conseil du Grand Londres, en 1986, assurent l'essentiel de la gestion des services sociaux locaux.

éclatait l'affaire Tim Yeo, alors ministre adjoint à l'Environnement, qui dut reconnaître être le père d'un enfant né d'une liaison extramaritale. Suivit une campagne de presse très violente, pendant les vacances parlementaires de Noël, en général plus sereines pour les hommes politiques ; il aurait cependant pu tenir bon sans la mise en accusation en règle dont il fut victime de la part du parti conservateur de sa circonscription (Suffolk sud). Le 5 janvier, il dut démissionner du gouvernement ; bien qu'il reste député, il est douteux qu'il puisse être à nouveau candidat aux prochaines élections. Plusieurs autres députés conservateurs ont été victimes d'une campagne analogue et pourraient se voir refuser leur « resélection », au prochain scrutin. Certains partis locaux de la formation gouvernementale se servent donc du malencontreux slogan de « retour aux valeurs de base » pour se lancer dans des opérations d'« épuration morale ». Le Premier ministre eut beau expliquer que ce qu'il préconisait, c'était un retour à une moralité publique exigeante et non un nouvel ordre moral, rien n'y fit.

Le gouvernement était à peine sorti de l'affaire Yeo, que Lord Caithness (pair héréditaire) décidait de quitter son poste de ministre adjoint aux Transports pour raisons de famille, après le suicide de son épouse, mais aussi pour ne pas risquer d'embarrasser le Premier ministre ; la presse laissa entendre, en effet, que le suicide était dû à une liaison extramaritale du ministre. Le même jour, un député des Communes reconnaissait avoir partagé un lit, dans un hôtel français (ce qui ne pouvait qu'aggraver le scandale), avec un ami ; de là à ce qu'il soit soupçonné

d'homosexualité, il n'y avait qu'un pas qu'une certaine presse n'hésita pas à franchir. Mais le pire pour le parti gouvernemental était encore à venir ; le 7 février, le député Stephen Milligan était trouvé mort, à son domicile, dans une tenue scabreuse, par son assistante parlementaire ; élu pour la première fois en 1992, proche de John Major, il avait derrière lui une carrière distinguée de journaliste et s'était spécialisé dans les affaires européennes ; il était considéré comme une étoile montante dans le parti. Les circonstances de sa mort, sur lesquelles la plupart des journaux se sont longuement étendus, ont rajouté à l'atmosphère d'intense dépression qui régnait déjà dans les rangs conservateurs et ont constitué un coup personnel très dur pour le Premier ministre.

169

L'AUTORITÉ DU PREMIER MINISTRE

On conçoit dès lors pourquoi l'autorité personnelle de John Major est tombée au plus bas. Tout se passe d'ailleurs comme si son image de brave gars, gris et effacé, qui était considérée comme une vertu avant l'élection d'avril 1992, était devenue un handicap terrible depuis l'élection. C'est à croire qu'on lui reproche de l'avoir gagnée. En tout cas, le public britannique semble faire abstraction de ce qu'il y a de positif dans son action et celle de ses ministres : efforts pour rendre le gouvernement plus « ouvert » (publication de l'organigramme des comités du Cabinet¹, encouragement à publier le plus possible d'archives donné aux administrations, présentation d'un livre blanc sur « l'ouverture du gouvernement² », et,

1. Voir Jacques Leruez, *Le Système politique britannique depuis 1945*, op. cit., p. 69.

2. *Open Government*, HMSO, juillet 1993.

en fin d'année, dépôt d'un projet de loi¹, qui devrait placer les services secrets sur une base juridique de droit commun ; reprise très nette de l'économie au début de l'année 1994 ; et, surtout, tentative sérieuse pour ramener la paix en Irlande du Nord, avec la « déclaration conjointe » des deux Premiers ministres de Londres et de Dublin, le 15 décembre 1993². Que cette tentative se soit révélée vaine jusqu'à présent n'ôte rien à son caractère innovant et courageux. Même si elle avait réussi, d'ailleurs, on peut se demander si elle aurait suffi à redonner à John Major un peu d'autorité à Westminster.

En juillet 1993, un sondage Gallup donnait 43 % d'intentions de vote aux travaillistes, 26,5 % aux libéraux-démocrates et 24,5 % aux conservateurs ; c'était la première fois depuis 1981 (au moment du lancement de l'Alliance libérale et sociale-démocrate) que le parti gouvernemental se retrouvait en troisième position dans les sondages électoraux. Bien plus, alors que le premier gouvernement Thatcher, aux pires moments de son impopularité (en 1981 également), rassemblait encore 18 % d'intentions favorables, le gouvernement Major était tombé à 12 % ! Quant à la cote personnelle du Premier ministre, elle n'avait jamais été aussi basse depuis que Gallup a commencé ses sondages politiques en 1938. Mais ce qui est le plus extraordinaire, c'est que, lorsque la courbe des jugements positifs sur la situation de l'économie commença à s'améliorer, à la fin de l'été, la cote

de John Major ne bougea guère. En décembre 1993, selon l'institut de sondages MORI, 68 % des électeurs étaient mécontents du Premier ministre ; surtout, la cote de popularité du *leader* travailliste était supérieure de 15 points à celle de John Major, ce qui ne s'était jamais vu sous Thatcher. En effet, au moment le plus sombre de sa longue période de gouvernement (janvier 1981), M^{me} Thatcher devançait quand même le *leader* travailliste, Michael Foot, de 9 points ; il en sera de même avec Neil Kinnock : par exemple, en avril 1989, deux mois avant les désastreuses élections européennes, la cote du Premier ministre était supérieure de 8 points à celle du *leader* travailliste. En résumé donc, si l'écart entre l'opposition et le parti gouvernemental était d'une grande ampleur, ce n'était pas une situation inhabituelle ; par contre, l'impopularité personnelle du Premier ministre avait rarement été aussi grande depuis 1945 ; surtout, l'opinion semblait avoir découvert en John Smith le Premier ministre alternatif qu'elle n'avait pas trouvé chez Foot et Kinnock³.

Les élections parlementaires partielles de 1993 (Newbury, le 5 mai et Christchurch, le 29 juillet) ont largement confirmé les résultats des sondages. Lors de la première, une avance conservatrice de 12 357 voix aux élections générales d'avril 1992 était renversée en faveur des libéraux-démocrates qui emportaient la circonscription avec 22 055 voix de majorité. Retournement du même ordre à Christchurch, le 29 juillet, où une

1. *Intelligence Services Bill*, 24 novembre.

2. Voir Jacques Leruez, « La Grande-Bretagne en 1993 », in *Les Pays d'Europe occidentale. Édition 1994*, collection « Les études de la Documentation française », Paris, septembre 1994.

3. Malheureusement pour le parti travailliste, John Smith est mort brutalement d'une crise cardiaque, le 12 mai 1994.

majorité conservatrice de 23 015 voix s'envolait en fumée, permettant l'élection d'un autre député libéral-démocrate aux Communes avec une avance de 16 433 voix. Ces deux élections étaient riches d'enseignements ; outre qu'elles faisaient tomber la majorité conservatrice aux Communes de 21 à 17, augmentant d'autant la capacité de blocage des députés hostiles à John Major, elles montraient une fois de plus que les véritables adversaires des conservateurs dans le sud de l'Angleterre étaient non pas les travaillistes mais les libéraux-démocrates¹.

Les élections locales de mai 1993 et mai 1994 sont allées dans le même sens. La première concernait un tiers des sièges des conseils de comtés d'Angleterre et du pays de Galles. Par rapport à l'élection de référence (mai 1989, date où l'autorité du gouvernement Thatcher n'était pas encore trop dégradée), les conservateurs subissaient une défaite retentissante, perdant plus du tiers de leurs sièges (490) et le contrôle de 15 comtés sur 47, et ne gardant la majorité absolue des sièges que dans un seul comté (le Buckinghamshire). Mais cette défaite ne profitait guère au parti travailliste ; certes, ce parti pouvait proclamer être la première formation du « gouvernement local » avec 1 368 conseillers de comté sur 3 498 ; il n'empêche qu'il n'obtenait que 92 sièges supplémentaires ; en outre, il s'assurait le contrôle de 15 comtés au lieu de 14. Les gains des libéraux-démocrates étaient plus spectaculaires puisqu'ils doublaient presque leur représentation, passant de 481 à 873 sièges, soit 392 gains.

On retrouve la même configuration, un an plus tard, avec les élections locales

du 5 mai 1994. Comme l'élection de référence (1990) avait été beaucoup moins favorable au parti gouvernemental que celle de 1989 – il s'agissait cette fois du tiers des sièges pour les conseils de districts anglais et gallois, de l'ensemble des sièges pour les 32 *boroughs* de Londres et les 12 régions écossaises –, le recul conservateur n'en est que plus désastreux. Sur près de 5 000 sièges à pourvoir, les conservateurs, qui n'en détenaient que le tiers environ (1 317), en abandonnaient 429, perdant de ce fait la gestion de 18 districts ; les travaillistes, déjà vainqueurs en 1990 (2 681 sièges et 89 districts contrôlés), obtenaient 88 sièges supplémentaires et le contrôle de quatre autres districts ; mais, comme l'année précédente, c'étaient les libéraux-démocrates qui progressaient le plus, puisqu'ils gagnaient 388 sièges (en tout : 1 098) et s'assuraient le contrôle de 9 districts. En Écosse, si les travaillistes restaient stables à un haut niveau (42 % de voix et 225 sièges), c'étaient les nationalistes du SNP (27 % des voix et 73 sièges) qui profitaient le plus de la déroute des conservateurs, relégués à la quatrième place : 31 sièges contre 64 aux libéraux-démocrates et 117 à des indépendants.

Il convient, certes, d'être prudent dans l'interprétation des résultats des scrutins locaux où les tiers partis font meilleure figure qu'aux élections générales (lorsqu'il y a un véritable enjeu de pouvoir) ; toutefois, si l'on en croit maints spécialistes, la carte électorale britannique est en voie d'être sérieusement bouleversée. Dans le sud-ouest notamment, le parti libéral-démocrate semble avoir conquis des positions moins éphé-

171

1. Voir Jacques Leruez, *Le Système politique britannique depuis 1945*, op. cit., p. 144-146.

mères que par le passé. En tout cas, ces résultats lui donnaient l'espoir d'arracher enfin quelques sièges aux élections européennes du 9 juin 1994¹. Toute la question était de savoir si la conjonction

de votes de protestation et de votes utiles, qui était à la source de la percée libérale-démocrate, se maintiendrait au-delà du départ de John Major, qui, en juin, semblait avoir bénéficié d'un nouveau sursis.

1. En définitive, les libéraux-démocrates n'ont obtenu que 2 sièges sur 87 (6 de plus qu'en 1989), ce qui est beaucoup moins que ce que leur attribuaient les sondages (entre 6 et 14). Le vote conservateur s'est, en effet, mieux maintenu que prévu dans ses bastions du sud. Le parti de John Major n'a donc perdu « que » 14 de ses 32 sièges de 1989. Grâce sans doute à un vote de sympathie lié à la mort de John Smith, le parti travailliste est passé de 45 sièges à 62. Avec 32,6 % des voix, le parti national écossais a gagné 2 des 8 sièges écossais (1 de plus qu'en 1989). En Irlande du Nord, les 3 sièges ont été répartis comme précédemment : 2 « protestants » et 1 « catholique ».

REPÈRES ÉTRANGERS

(1^{er} JANVIER - 15 AVRIL 1994)

ALGÉRIE

31 janvier 1994 : **Chef de l'État**. Réunie les 25 et 26 janvier, la Conférence nationale « de consensus », regroupant 1 235 personnalités, est boycottée par les principales forces politiques. Les trois grands partis, le Front islamique du salut (FIS), le FLN, ancien parti unique et le Front des forces socialistes de Hocine Aït Ahmed sont absents ainsi que d'autres formations comme le Mouvement pour la démocratie en Algérie (MDA) de l'ancien président Ahmed Ben Bella, le Parti républicain algérien de Nouredine Boukrouh, le Rassemblement pour la culture et la démocratie de Saïd Saadi, ou encore les mouvements islamistes modérés que sont le Mouvement pour la société islamique, Hamas et le Mouvement de la renaissance islamique, ENNADHA. Seuls une dizaine de petits partis sans importance ont participé.

Cette conférence devait voir l'aboutissement des efforts du « dialogue national » entre l'armée et les partis et mettre un terme à la crise née de la suspension des élections législatives en jan-

vier 1992 par l'adoption d'une plateforme nationale.

Constatant son absence de légitimité populaire, elle confie au Haut Conseil de sécurité (HCS), au sein duquel siègent des membres du gouvernement et des militaires, le soin de désigner le nouveau chef de l'État.

Après le refus de l'ancien ministre des Affaires étrangères de Boumediène, Abdelaziz Bouteflika, c'est le général Liamine Zeroual, 53 ans, qui est désigné à la présidence de l'État. Il demeure ministre de la Défense dans le gouvernement de M. Redha Malek.

Son entrée en fonction met fin au mandat du Haut Comité d'État (HCE) créé le 14 janvier 1992 à la suite du coup d'État du 11 (cf. *RE*, 62) et qui était présidé depuis juin 1992 par Ali Kafi (*Le Monde*, 27, 30-31 janvier, 1^{er} et 2 février 1994 ; *Libération*, 31 janvier 1994).

11 avril 1994 : **Premier ministre**. Chef du gouvernement depuis le 21 août 1993 (cf. *RE*, 68), M. Redha Malek est contraint de démissionner sous la pression de l'armée. Il est remplacé par M. Mokdad Sifi, ancien ministre de

173

* Université de Poitiers.

l'Équipement. (*Le Monde*, 13 avril 1994).

COMMUNAUTÉ DES ÉTATS INDÉPENDANTS

9 avril 1994 : **Membres.** La CEI comporte désormais douze membres avec l'adhésion de la Moldavie (Russie, Arménie, Biélorussie, Kazakhstan, Kirghizistan, Moldavie, Tadjikistan, Ouzbekistan, Azerbaïdjan, Turkménistan, Georgie, Ukraine). Seuls les États baltes sont en dehors de cette communauté de l'ex-Union soviétique (*Le Monde*, 10-11 avril 1994).

FÉDÉRATION DE LA BOSNIE-HERZÉGOVINE

30 mars 1994 : **Constitution.** Indépendante depuis le 1^{er} mars 1992 (cf. *RE*, 62), la Bosnie-Herzégovine, déchirée par la guerre civile entre Musulmans, Serbes et Croates, n'était pas encore dotée de constitution.

Le 18 mars 1994, à Washington, sous les auspices des États-Unis, un accord est conclu entre les belligérants, aux termes duquel seront créées une fédération croato-musulmane en Bosnie, puis une confédération entre cette entité et la Croatie, elle-même indépendante depuis le 8 octobre 1991 (cf. *RE*, 61). Rappelons que la Serbie, associée avec le Monténégro, a constitué, le 1^{er} mars 1992, la III^e République de Yougoslavie, sous la forme d'un État fédéral (cf. *RE*, 62).

La Constitution de la Fédération de Bosnie-Herzégovine a été adoptée par 112 voix sur 123 lors d'une assemblée

constituante, réunie à Sarajevo. La Fédération doit être constituée des territoires où Croates et Bosniaques sont majoritaires. Elle sera organisée en cantons inspirés du « modèle suisse », largement autonomes mais dont les limites restent à déterminer. Elle sera dirigée par un Musulman et un Croate qui alterneront chaque année aux postes de président et vice-président. Le Parlement sera bicaméral.

La Fédération garantit les mêmes droits à tous ses citoyens, ainsi que le pluralisme politique, le retour des réfugiés et la restitution des biens confisqués (*Le Monde*, 3, 4, 5, 10, 15, 20-21, 22 et 23 mars 1994 ; *Libération*, 19-20 mars, 29 mars 1994).

FINLANDE

16 janvier et 6 février 1994 : **Élections présidentielles.** Pour la première fois, les Finlandais ont élu leur chef d'État au suffrage universel direct à deux tours, selon le modèle français (cf. *RE*, 46).

Au premier tour, onze candidats étaient en lice. Ils avaient été préalablement choisis lors de « primaires », organisées au printemps 1993 par les partis et présentés par des « associations d'électeurs », ayant collecté au moins 20 000 signatures. Le taux de participation a été de 82 % et le nombre des inscrits sur les listes électorales de 4,15 millions. Les résultats de ce premier tour sont les suivants (voir page ci-contre).

Au second tour, seuls les deux candidats arrivés en tête à l'issue du premier restaient en compétition. C'est le candidat du Parti social-démocrate, M. Martti Ahtisaari, qui l'emporte (55,2 %) sur M^{me} Elisabeth Rehn (46,1 %), ministre

Candidats	Voix	
	en nombre	en %
Martti Ahtisaari (Parti social-démocrate)	827 214	25,9 %
Elisabeth Rehn (Parti libéral suédois)	701 735	22,0 %
Paavo Väyrynen (centriste, plusieurs fois ministre des Affaires étrangères)	622 954	19,5 %
Raimo Ilaskivi (conservateur, ancien maire d'Helsinki)	484 779	15,2 %
M. Korhonen (Front populaire pour l'indépendance)	186 728	5,8 %
M. Andersson	122 703	3,8 %
Pertti Virtanen (indépendant)	95 564	3,0 %
M. Kuuskoski	82 501	2,6 %
M. Kankaanniemi	31 676	1,0 %
M. Aittoniemi (Parti rural populiste)	30 651	1,0 %
M. Tiainen	7 320	0,2 %

175

de la Défense, Parti populaire suédois, qui avait créé la surprise au premier tour :

M. Ahtisaari, Martti	1 721 950 voix
M ^{me} Rehn, Elisabeth	1 475 182 voix
TOTAL	3 197 132 voix

Le taux de participation a été de 82,3 %. M. Martti Ahtisaari, 56 ans, secrétaire d'État, devient le dixième président de la République finlandaise, mais le troisième seulement depuis près de quarante ans, ses deux prédécesseurs ayant exercé plusieurs mandats successifs (M. Urho Kekkonen de 1956 à 1981 et M. Mauno Koivisto de 1982 à 1994).

Les pouvoirs du chef d'État finlandais sont importants, dans la mesure où c'est lui qui fixe les grandes orientations de la politique étrangère et qui intervient dans la formation du gouvernement. Le fait que M. Ahtisaari soit favorable à l'adhésion de la Finlande

à l'Union européenne tout comme M^{me} Rehn augure un résultat favorable au référendum qui doit être organisé dans les prochains mois à ce sujet (*Le Monde*, 15, 18 janvier et 8 février 1994 ; *Ambassade de Finlande ; Libération*, 15-16, 17 janvier, 5-6, 7 février 1994).

ITALIE

13 janvier 1994 : **Gouvernement**. Conscient du déclin des partis traditionnels au travers des résultats du référendum du 18 avril 1993 (cf. *RE*, 66) et des élections municipales des 21 novembre et 5 décembre 1993 (cf. *RE*, 69), le président du Conseil, M. Carlo Azeglio Ciampi, à la tête du gouvernement depuis le 12 mai 1993 (cf. *RE*, 66 et 67), remet au président de la République la démission de son gouvernement de « transition » et de « garantie nationale ». Il reste en fonction jusqu'aux élections avec les pleins pouvoirs (*Le Monde*, 14 et 18 janvier 1994).

16 janvier 1994 : **Dissolution.** Pour clarifier cette situation devenue intenable, le président de la République, Oscar Luigi Scalfaro, annonce la dissolution du Parlement et des élections législatives et sénatoriales anticipées (*Le Monde*, 18 et 20 janvier 1994).

27 et 28 mars 1994 : **Élections parlementaires.** Pour la première fois, les élections parlementaires italiennes se déroulent en application d'un mode de scrutin mixte mêlant la proportionnelle (25 % des sièges) et le scrutin uninominal majoritaire à un tour (75 % des sièges) (cf. *RE*, 68).

Elles se traduisent par la fin de quarante années ininterrompues de règne de la Démocratie chrétienne. C'est la droite « dure » qui accède au pouvoir avec le triomphe du Pôle de la liberté, coalition conduite par le richissime industriel Silvio Berlusconi (propriétaire de trois chaînes de télévision drainant 45 % de l'audience nationale) et comprenant son mouvement d'extrême libéralisme Forza Italia (allez l'Italie) ainsi que la Ligue du Nord d'Umberto Bossi, parti régionaliste, l'alliance nationale autour des néofascistes, les libéraux et Union du centre (PLI-UDC), le Centre chrétien démocrate (transfuge de la droite et de la Démocratie chrétienne), la liste Pannella (issue du Parti radical) et les socialistes (comprendant des dissidents du PSI et les sociaux-démocrates du PSDI). Le Polo della liberta avec 366 élus sur 630 à la Chambre des députés remporte la majorité absolue des sièges. Il s'en approche au Sénat avec 154 élus sur 315.

L'opposition de gauche, regroupée dans le Pôle progressiste, obtient 213 sièges à la Chambre des députés et 122 au Sénat. Ce Pôle comprend le Parti démocratique de la gauche dirigé par

Achille Occhetto (PSD, ex-PCI), la Refondation communiste (communistes orthodoxes), la RETE (mouvement antimafia du maire de Palerme, Leo Luca Orlando), le Parti socialiste italien (PSI) profondément touché à travers Bettino Craxi par l'opération « Mani pulite », les Verts, la Renaissance socialiste (formée de membres du PSI), l'Alliance démocratique (formée par des dissidents du PSI et des membres du Parti républicain), les chrétiens sociaux (gauche de la Démocratie chrétienne).

Le centre qui avait constitué le Pacte pour l'Italie n'obtient que 46 sièges à la Chambre des députés et 31 au Sénat. Il est formé du Parti populaire italien (PPI, ex-Démocratie chrétienne), du Pacte Segni (groupé autour de Mario Segni, dissident de la DC) et du Parti républicain (PRI).

Le Parti socialiste italien, les Verts, la Rete et le Mouvement réformateur radical n'ont pas atteint le seuil des 4 % des voix nécessaires au scrutin proportionnel pour obtenir des sièges à la Chambre des députés. C'est au scrutin majoritaire, dans le cadre de la coalition à laquelle ils appartenaient, qu'ils ont obtenu des sièges.

Il faut notamment souligner la défaite que subit le Parti socialiste italien qui arrivait en troisième position aux élections législatives d'avril 1992 avec 13,6 % des suffrages ; il n'en obtient que 2,2 % cette fois-ci. L'échec des démocrates chrétiens, force dominante de l'Italie, est tout aussi important. Leur transformation en Parti populaire italien ne leur a pas permis de conserver le pouvoir.

(*Le Monde*, 12, 19, 22 au 26, 27-28, 29 au 31 mars et 30 avril 1994 ; *Libération*, 26-27, 30 et 31 mars 1994 ; *La Repubblica*, 30 mars 1994 ; *Ambassade d'Italie*).

CHAMBRE DES DÉPUTÉS

Taux de participation 85,5 %

Uninominal		Proportionnel			Par rapport aux élections de 1982 % suffrages
Coalition	Sièges	Liste	Votants	%	
Pôle progressiste (gauche)	164	Parti démocratique de la gauche (PDS)	7 855 610	20,4	38 + 4,3 %
		Refondation communiste (RC)	2 334 029	6,0	11 + 0,4 %
		Parti socialiste (PSI)	841 739	2,2	0 - 12,1 %
		Verts (Verdi)	1 042 496	2,7	0
		Alliance démocratique (AD)	452 396	1,2	0
		Gauche catholique anti-mafia (Rete)	718 403	1,9	0
Pacte pour l'Italie (centre)	4	Parti populaire italien (PPI, ex-DC)	4 268 940	11,1	29
		Pacte Segni (dissident de la DC)	1 795 270	4,6	13 - 14 %
Pôle des libérés (droite) et alliés	302	Forza Italia (de Silvio Berlusconi)	8 119 287	21,0	30
		Ligue du Nord (d'Umberto Bossi)	3 237 026	8,4	11
		Alliance nationale (MSI, néo-fascistes et autres)	5 202 698	13,5	23 + 1,3 %
		Centre démocrate-chrétien (CCD, transfuge de la DC)	2 648	0	0
		Liste Pannella (radicaux)	1 355 739	3,5	0
Autres	4	Divers	1 368 198	3,5	0
Total *	474				155

* 1 siège n'est pas encore pourvu.

S É N A T Taux de participation 85,5 %

		Partis	Suffrages	%	Sièges		
					Uninomial	Proportionnel	Total
Gauche	{	Progressistes	10 883 507	32,9	96	26	122
		Parti socialiste italien (PSI)	103 384	0,3	0	0	0
		Gauche catholique anti-mafia (Rete)	12 516	–	0	0	0
Centre		Parti pour l'Italie	5 518 615	16,7	3	28	31
Droite	{	Pôle de la liberté	6 570 544	19,9	74	8	82
		Pôle d'un bon gouvernement	4 544 671	13,7	54	10	64
		Forza Italia	150 352	0,5	0	1	1
		Alliance nationale	2 079 593	6,3	0	8	8
		Liste Pannella	767 400	2,3	0	1	1
Autres	{	Parti socialiste d'AZ	88 351	0,3	0	0	0
		SVP (autonomiste du Tyrol du Sud)	217 250	0,7	0	0	0
		Parti social-démocrate	66 467	0,2	3	0	3
		Fédération des Verts	100 340	0,3	0	0	0
		Verts	68 068	0,2	0	0	0
		Ligue alpine Lombardie	246 476	0,7	0	1	1
		Autre ligue	341 220	1,0	0	0	0
		Ligue autonomiste	203 177	0,6	1	0	1
		Fédération des retraités	250 543	0,8	0	0	0
		Autres listes	865 954	2,6	1	0	1
Total					232	83	315

LIBAN

23 décembre 1993-7 avril 1994 : **Conseil constitutionnel**. Créé conformément à l'article 19 nouveau de la Constitution, et à la suite de la loi du 15 juillet 1993, le Conseil constitutionnel devrait entrer en fonction très rapidement à la suite de la désignation de ses dix membres. Ceux-ci sont nommés pour moitié par le Parlement et pour l'autre moitié par le Conseil des ministres, parmi les magistrats, professeurs de droit ou avocats ayant vingt ans de fonction. Leur mandat est de six ans non renouvelable, et le président est élu par les membres du Conseil. Le Conseil a compétence pour contrôler la constitutionnalité des lois et des textes à valeur législative. La saisine, dans un délai de quinze jours à partir de la date de publication de la loi, appartient au président de la République, au président du Parlement, au chef du gouvernement, à dix députés au moins et aux chefs des communautés religieuses.

Le Conseil est également chargé du contrôle de régularité des élections présidentielles et parlementaires (*Université de Saint-Esprit, Kaslik*).

RUSSIE

13 et 14 janvier 1994 : **Parlement**. Ce n'est qu'après avoir enregistré deux échecs, et après quelques pressions que M. Vladimir Choumeiko, proche de M. Boris Eltsine, a pu être élu président du Conseil de la Fédération (Chambre haute). A la Douma (Chambre basse), c'est le néo-communiste Ivan Rybkine qui a été élu à la présidence. Agé de 47 ans, il dirigeait, dans l'ancien Soviet suprême, le groupe parlementaire « communistes de Russie » (*Le Monde*,

14, 15, 16-17 janvier 1994 ; *Libération*, 13 et 15-16 janvier 1994).

20 janvier 1994 : **Gouvernement**. Après des semaines de négociations difficiles, M. Boris Eltsine, président de Russie, réussit à former un nouveau gouvernement dominé par les conservateurs et présidé par M. Viktor Tchernomyrdine, qui avait déjà occupé cette fonction dans le gouvernement constitué en décembre 1992, après la révocation de M. Egor Gaïdar, en opposition avec le Parlement conservateur. Appuyé par la Douma et le Conseil fédéral, se situant au centre, représentant de la grande industrie, il est considéré comme l'homme de la situation, devant permettre de réconcilier la volonté de réforme du président et les tendances de plus en plus conservatrices du Parlement et de l'opinion russe.

Il est secondé par un seul premier vice-Premier ministre, M. Oleg Soskovets, 44 ans, ancien ingénieur, conservateur. Trois personnalités sont dotées du titre du vice-Premier ministre, mais seul le ministre des Privatisations, M. Anatoly Tchoubais, 38 ans, représente le camp réformateur. Les deux autres vice-Premiers ministres sont des conservateurs.

M. Youri Yarov, 51 ans, ancien vice-président du Soviet suprême, dissous par M. Boris Eltsine en octobre dernier, conserve son titre de vice-Premier ministre, chargé des Affaires sociales et de la Santé. Le troisième vice-ministre (Agriculture) est M. Alexandre Zaveryoukha, 53 ans, membre du Parti agraire et hostile à une privatisation rapide.

Plusieurs autres figures réformatrices conservent cependant des portefeuilles importants. C'est la cas de M. Alexandre Chokhine, premier vice-Premier ministre sortant, nommé ministre de l'Éco-

nomie, et de M. Sergueï Chakhraï, 36 ans, nommé ministre des Nationalités et de la Politique régionale.

De même, M. Viktor Guerachtchenko est maintenu à la tête de la Banque centrale.

Les deux principaux ministres réformateurs de l'ancien gouvernement, le premier vice-Premier ministre Egor Gaïdar et le ministre des Finances Boris Fiodorov, en désaccord avec les orientations du gouvernement, avaient précédemment démissionné (*Le Monde*, 12, 15, 18, 19, 20, 22, 23-24, 26, 28 janvier ; *Le Figaro*, 21 janvier 1994 ; *Libération*, 21 et 24 janvier 1994).

23 février 1994 : **Amnistie**. La Douma, dominée par les conservateurs, vote l'amnistie des dirigeants de l'insurrection d'octobre 1993 (cf. *RE*, 69) par 252 voix contre 67. Il en a été de même en faveur des putschistes d'août 1991 (cf. *RE*, 60). Ceux-ci ont été aussitôt libérés (*Le Monde*, 25, 26, 27-28 février et 1^{er} et 4 mars 1994 ; *Libération*, 24, 26-27, 28 février 1994).

SUISSE

20 février 1994 : **Votations fédérales**. Les citoyens helvétiques étaient appelés à se prononcer sur cinq questions relatives aux transports.

Les premières, d'initiative du Conseil fédéral, ont pour objet de modifier certaines dispositions de la Constitution :

1) Article 36 *quinquies* de la Constitution : il vise à proroger la vignette autoroutière pour l'utilisation des routes nationales ; oui : 1 259 313 (68,5 %) ; non : 579 643 (31,5 %)

Seuls Vaud et Neuchâtel ont voté non.

2) Article 17 *al.* 5 et 20 des dispositions

transitoires de la Constitution : il tend à proroger la redevance forfaitaire sur le trafic des poids lourds ; oui : 1 323 877 (72,1 %) ; non : 512 988 (27,9 %). Tous les cantons se sont prononcés favorablement.

3) Article 36 *quater* de la Constitution : création d'une redevance kilométrique sur le trafic des poids lourds, liée soit aux prestations, soit à la consommation ; oui : 1 221 473 (67,2 %) ; non : 597 673 (32,8 %). Vaud et le Valais ont voté non.

4) La quatrième question était d'initiative populaire (déposée en 1990 avec 107 570 signatures) : elle demande que les marchandises, transitant d'une frontière à l'autre à travers les Alpes, ne soient plus transportées que par chemin de fer ; oui : 954 433 (52,0 %) ; non : 884 448 (48,0 %). Le Conseil fédéral était hostile à cette initiative, les six cantons romands ont voté non ainsi que l'Argovie.

5) A la demande d'un comité référendaire populaire était soumise à approbation la loi du 18 juin 1993 instaurant des modifications aux règles de la navigation aérienne ; oui : 1 080 959 (61,1 %) ; non : 689 924 (38,9 %). Le oui l'a emporté dans tous les cantons.

La participation n'a atteint que 40 % pour l'ensemble du pays (dont 27 % seulement dans le Jura) (*Le Monde*, 22 février 1994 ; *Le Nouveau Quotidien*, 21 février 1994 ; *Journal de Genève*, 21 février 1994 ; *Ambassade de Suisse*).

TUNISIE

20 mars 1994 : **Élections présidentielles et législatives**. M. Zine El Abidine Ben Ali, au pouvoir depuis le 2 avril 1989, a été réélu au suffrage universel direct pour un nouveau mandat de cinq ans

avec 99,91 % des suffrages exprimés. Il est vrai qu'il était le seul candidat, M. Moncef Marzouki, ancien président de la Ligue des droits de l'homme, n'a pu réunir les signatures de députés ou conseillers municipaux nécessaires pour être candidat. Le taux de participation a été de 94,89 %. Dans plusieurs régions, son score atteint 99,99 %, voire dans l'une d'elles 100 %.

Cette légitimité se trouve être renforcée par la désignation d'une Assemblée nationale largement dominée par son parti, le Rassemblement constitutionnel démocratique, qui obtient 163 élus (144 au scrutin de liste majoritaire à

l'échelon régional et 19 à la représentation proportionnelle). L'opposition dont le résultat n'a atteint que 2,87 % des suffrages exprimés (en 1989, elle avait obtenu 20 %) se voit réserver légalement 19 sièges : 10 sont obtenus par le Mouvement des démocrates socialistes (MDS), 4 par l'ex-Parti communiste, le Mouvement Ettajdid (La Rénovation), 3 à l'Union démocratique unioniste (UDU) de tendance nationaliste arabe de gauche et 2 au Parti de l'unité populaire (PUP), socialisant, deux autres partis n'obtiennent aucun siège (*Le Monde*, 19, 20, 22, 23 mars 1994 ; *Libération*, 16 mars 1994 ; *Ambassade de Tunisie*).

CHRONIQUE CONSTITUTIONNELLE FRANÇAISE (1^{er} JANVIER - 30 AVRIL 1994)

Les références aux 23 premières chroniques sont données sous le sigle CCF suivi du numéro correspondant de Pouvoirs et de la page du recueil qui les réunit : Chroniques constitutionnelles françaises, 1976-1982 (PUF, 1983).

183

REPÈRES

- 16 janvier. Manifestation de défense de l'école publique à Paris.
- 23 janvier. André Rossinot est élu président du Parti radical.
- 25-28 janvier. XXVIII^e congrès du PCF à Saint-Ouen : Robert Hue succède à Georges Marchais.
- 4 février. Visite du Premier ministre à Rennes où de vifs affrontements opposent les pêcheurs à la police.
- 4-6 février. IX^e congrès du Front national à Port-Marly.
- 8 février. Rencontre de V. Giscard d'Estaing et de J. Chirac.
- 10 février. Bernard Tapie est mis en examen dans l'affaire Valenciennes-OM.
- 21 février. « Le gouvernement Balladur ne peut être qu'un gouvernement de transition », estime Philippe Séguin.
- 25 février. Assassinat de Yann Piat, député (UDF-PR) du Var.
- 3 mars. Jacques Chirac estime que « le pays ne va pas bien ».
- 3 mars. Débuts des manifestations contre le CIP (contrat d'insertion professionnelle).
- 17 mars. Ouverture du procès de Paul Touvier.
- 24 mars. Rapport du juge Van Ruymbeke mettant en cause trois ministres à propos du financement du Parti républicain.
- 28 mars. Le Premier ministre suspend l'application du CIP, et le retire le 30.
- 29 mars. Michel Noir, député (NI) du Rhône, est mis en examen.
- 6 avril. Robert Hue, secrétaire national du PCF, propose un « pacte unitaire pour le progrès ».
- 7 avril. Suicide à l'Élysée de François de Grossouvre, président du Comité des chasses présidentielles.
- 14 et 15 avril. Édouard Balladur et René Monory se prononcent au colloque d'Aurillac pour le quinquennat.
- 16 avril. Le Premier ministre rejette l'idée d'un référendum sur le quin-

quennat proposé par V. Giscard d'Estaing.

16-17 avril. Convention nationale du PS sur les élections européennes.

16-17 avril. Les Verts rejettent les conditions de Brice Lalonde pour une liste commune aux élections européennes.

22-24 avril. 9^e congrès du Centre des démocrates sociaux à Rouen.

AMENDEMENT

– *Assemblée nationale*. La nouvelle rédaction de l'art. 99 RAN ramène le délai de dépôt des amendements de quatre à trois jours suivant la distribution du rapport de la commission saisie au fond (la commission des lois proposait de ramener ce délai à deux jours, mais elle n'a pas été suivie : v. p. 424). D'autre part, lorsque la discussion du texte commence avant l'expiration de ce délai, comme c'est presque toujours le cas en raison de la pratique gouvernementale d'inscription à l'ordre du jour, les amendements cessent d'être recevables dès le début de la discussion générale, et non plus lors du passage à la discussion des articles. Ces dispositions visent à favoriser l'examen des amendements par la commission saisie au fond, dont la nouvelle rédaction de l'art. 88 RAN prévoit qu'elle se réunit la veille éventuellement, et en tout état de cause le jour de la séance à laquelle est inscrit l'examen du projet ou de la proposition.

– *Irrecevabilité*. Le CC a eu à se prononcer sur les conditions dans lesquelles le Sénat avait écarté un grand nombre d'amendements lors de la discussion de l'abrogation de la loi Falloux (cette *Chronique*, n° 67, p. 168, 169 et 192).

I. En ce qui concerne l'irrecevabilité de

l'art. 40 C (34 amendements) et celle de l'art. 41 C (50 amendements), la décision 93-329 du 13-1 affirme que le Conseil ne peut être saisi de la conformité de la procédure que si la question de la recevabilité a été soulevée devant l'assemblée concernée. Elle étend donc la jurisprudence sur le préalable, constante pour l'art. 40 C, à l'art. 41 C dans les hypothèses où le président se range à l'opinion du gouvernement, bien que l'art. 41 C ne prévoient la saisine qu'en cas de désaccord au cours de la discussion : le Conseil admet donc implicitement sa compétence pour contrôler l'application de l'art. 41 lorsque l'irrecevabilité est admise. En l'espèce, si les décisions du président du Sénat acceptant l'irrecevabilité ont été « discutées », elles n'ont pas été « contestées quant à leur contenu » et la question de recevabilité n'a donc pas été « soulevée ».

II. En ce qui concerne les 2 870 amendements déclarés irrecevables pour méconnaissance du principe d'égalité, c'est à bon droit qu'ils ont été écartés, car ils excluaient sans justification appropriée les établissements situés sur le territoire de certaines communes.

III. En ce qui concerne les 69 amendements déclarés irrecevables le 14-12-1993, la décision considère que, même si certains l'ont été « sans justification appropriée », cette restriction au droit d'amendement « doit être appréciée au regard du contenu des amendements dont il s'agit et des conditions générales du débat », et qu'elle n'a pas revêtu en l'espèce « un caractère substantiel » ; cette discrète allusion à l'obstruction suggère que le Conseil n'est pas disposé à protéger le droit d'amendement jusque dans ses détournements.

Cette dernière motivation se retrouve dans la décision 93-334 sur la loi insti-

tuant une peine incompressible et relative au nouveau Code pénal ; le Sénat avait écarté en bloc 46 amendements jugés « dépourvus de tout lien avec le texte » (cette *Chronique*, n° 69, p. 192), en vertu d'une délibération du bureau du 4 février 1986 sur l'application globale de l'art. 48, 4 RS (cette *Chronique*, n° 38, p. 161). Le Conseil constate que ces amendements n'étaient pas sans lien avec les matières dont traitait le projet, mais il estime qu'au regard de leur contenu et des conditions générales du débat, cette méconnaissance du droit d'amendement n'était pas de nature à entacher de nullité la procédure. On notera que la décision n'écarte pas la possibilité d'un contrôle de l'application des art. 98,5 RAN et 48,4 RS par les assemblées dans le cas où l'irrecevabilité serait déclarée (le Conseil contrôlait déjà l'hypothèse inverse et n'hésitait pas à juger un amendement sans lien avec le texte, bien que l'Assemblée eût décidé le contraire : cette *Chronique*, n° 50, p. 180).

V. Irrecevabilité

ASSEMBLÉE NATIONALE

– *Bibliographie.* La Réforme du règlement de l'Assemblée nationale, AN, les Documents d'information (DIAN), n° 9/94, Statistiques 1993, BAN n° spécial, avril ; E. Dupoirier et P. Jarreau, « Députés de terrain », *Le Monde* 11-1.

– *Administration.* Une nouvelle direction générale a été créée, conformément à la décision prise par le bureau les 23-2 et 6-4 (BAN, 28, p. 59 et 62) : celle « des affaires européennes et internationales ». M. Alain Dupas, directeur du service des commissions, a été nommé à sa tête.

Au surplus, le service des relations parlementaires internationales et du protocole est remplacé par un « service du protocole et de la coopération interparlementaire », qui sera commun aux services législatifs et administratifs de l'Assemblée (BQ, 18-4).

– *Bureau.* La résolution votée le 26-1 portant modification du RAN (v. *Règlement*) clarifie la répartition des pouvoirs entre la présidence et les autres membres (nouvelle rédaction des art. 13 à 18).

– *Composition.* A l'issue des annulations prononcées par le CC (cette *Chronique*, n° 69, p. 192), quatre élections partielles se sont déroulées. Au second tour, le 6-2, ont été proclamés élus : MM Galizi (UDF, Alpes-de-Haute-Provence, 1^{re}) ; Fromet (S, Loir-et-Cher, 1^{re}) ; Vaillant (S, Paris, 19^e) (p. 2192) et, de même, M. Barety, le 19-3 (RPR, Alpes-Maritimes, 2^e) (p. 4051).

Yann Piat (UDF, Var, 3^e) a été assassinée, le 25-2. C'est la première femme parlementaire qui meurt dans l'exercice de ses fonctions. La dernière disparition brutale d'un député remontait au 24-12-1976, avec celle de Jean de Broglie.

Dans cet ordre d'idées, le bureau a décidé le 6-4 (BAN, 28, p. 61) de prendre en charge les enfants de Yann Piat et, d'une manière générale, de placer sous sa protection ceux de députés victimes d'un attentat dans l'exercice de leur fonction.

La nouvelle rédaction de l'art. 6 RAN modifie la procédure de démission d'un député : désormais, il est prévu que, dans l'intervalle des sessions, le président en prend acte par un avis inséré au JO, après en avoir été saisi par écrit.

– *Souci du pluralisme démocratique.* Le président Séguin a nommé M. Jean-

Pierre Michel, député (S, Haute-Saône, 2^e), membre de la CNIL (décret du 7-1, p. 530).

V. *Congrès du Parlement. Irrecevabilité. Parlement. Parlementaire en mission. Règlement. Résolution. Responsabilité gouvernementale. Sénat.*

AUTORITÉ JUDICIAIRE

– *Bibliographie.* G. Gaetner et R.-P. Paringaux, *Un juge face au pouvoir*, Grasset, 1994 ; R.-P. Paringaux, « La droite rattrapée par les affaires », *Le Monde*, 17/18-4 ; D. Soulez Larivière, « Le juge et le politique, un opéra sans fin ? », *Commentaire*, 1994, n° 65, p. 5.

– *Les affaires (suite).* La chambre d'accusation de la cour d'appel de Rennes a autorisé, le 27-1, le juge Van Ruymbeke à poursuivre ses investigations sur le financement du Parti républicain, dont l'un de ses ministres, M. Longuet, a été mis en cause. Une perquisition a été effectuée au siège du conseil régional de Lorraine à Metz, dont celui-ci assure la présidence, le 22-3 (*ibid.*, 24-3), par le magistrat.

– *Atteinte à l'autorité et à l'indépendance de la justice.* En application de l'art. 226 du Code pénal, le procureur de la République de Nice a ouvert, le 14-2, une information judiciaire contre M^e Vergès pour violation du secret des délibérations d'un procès d'assises (*Le Monde*, 16-2). Le syndicat des avocats de France avait jugé « totalement inacceptables » les poursuites (*ibid.*, 11-2).

Tels MM. Defferre et Badinter au cours de la précédente décennie (CCF, 22, p. 195), les ministres de l'Intérieur et

de la Justice se sont opposés en avril sur l'attitude de juges en matière d'immigration. Les syndicats de magistrats devaient réagir avec vivacité aux propos de M. Pasqua. L'Union syndicale des magistrats a rappelé entre autres, à toutes fins utiles, « que ni le garde des Sceaux ni les magistrats n'ont d'ordre à recevoir de la part du ministre de l'Intérieur [...] ». Les juges, dont l'indépendance est garantie par la Constitution, ne peuvent en aucun cas faire l'objet d'instruction » (*Le Monde*, 20 et 27-4).

V. Ministre.

– *Obligation de réserve.* Pour la seconde fois (cette *Chronique*, n° 67, p. 178), le garde des Sceaux a rappelé à l'ordre le procureur de la République, M. de Montgolfier, le 13-1 (*Le Monde*, 15-1), dans le même instant où il annonçait des poursuites en diffamation contre M. Tapie, à la suite d'une déclaration à *France-Soir* mettant en cause ce magistrat.

– *Statut de la magistrature.* Après déclaration de conformité rendue par le CC (93-336 DC), la LO 94-101 du 5-2 (p. 2148), modifie l'art. 58-1270 du 22-12-1958, en tirant notamment les conséquences du nouvel art. 65C (réduction de la LC du 27-7-1993) (cette *Chronique*, n° 68, p. 160).

V. *Conseil supérieur de la magistrature. Gouvernement. Loi.*

AUTORITÉ JURIDICTIONNELLE

– *Mise en cause de l'autorité de la chose jugée.* Persistant dans son attitude (cette *Chronique*, n° 67, p. 170), M^{me} Michaux-Chevry, ministre aux Droits de l'homme

et à l'Action humanitaire, a dénoncé, le 1^{er}-3, « le véritable terrorisme juridique » résultant de nouvelles annulations prononcées par le TA de Basse-Terre, à l'encontre du budget supplémentaire 1993 et du compte administratif 1992 de la région de Guadeloupe qu'elle préside (*Le Monde*, 3-3).

V. Gouvernement.

CODE ÉLECTORAL

– *Élections cantonales*. Après déclaration de conformité, la loi 94-44 du 18-1 (p. 977) rétablit le renouvellement triennal des conseils généraux et abroge les dispositions de la loi 90-1103 du 11-12-1990 sur la concomitance des renouvellements des conseils généraux et des conseils régionaux (cette *Chronique*, n° 57, p. 179). Le mandat des conseillers de la série renouvelable en 1994 sera prolongé d'un an, jusqu'en 2001, de manière à assurer le regroupement alterné des élections cantonales avec les élections municipales et régionales. Saisi par les députés socialistes et communistes, dont l'argumentation était analogue à celle des députés et sénateurs de droite en 1990 à l'encontre de la loi sur la concomitance, laquelle prolongeait dans le même but le mandat des conseillers généraux (90-280 DC du 6-12-1990), le CC a rejeté la requête (93-331 du 31-1).

COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

– *Bibliographie*. R. Dosièrre, J.-C. Fortier et J. Mastias, *Le Conseil général*, Les Éditions de l'atelier-Éditions ouvrières, 1994 ; A. Gruber, « La coopération locale

à l'heure de l'Union européenne : les nouvelles formes de regroupement des collectivités décentralisées », *PA*, 28, 1/2-2.

– *Conseil économique et social régional*. Le décret 94-45 du 11-1 (p. 978), modifie celui du 11-10-1982 (82-866), s'agissant de la composition et du fonctionnement des sections, qui ont désormais la possibilité d'accueillir des personnalités extérieures.

– *Droit local alsacien-mosellan*. En application de l'art. 35 de la loi du 2-3-1982, la première réunion de plein droit des conseils généraux (*Le Monde*, 19-3) s'est déroulée le 1^{er}-4, vendredi saint, jour chômé et férié dans les départements rhénans et mosellan. Le ministre de l'Intérieur a néanmoins fait prévaloir le droit national, en estimant que « s'agissant d'une mesure législative, le gouvernement, sous peine d'excès de pouvoirs, ne saurait y déroger pour tout ou partie du territoire de la République » (AN, Q, p. 396).

Au surplus, le régime spécifique des associations, qui ressortit tout à la fois au droit général et au droit local (art. 21 du Code civil local et loi d'empire du 19-4-1908), a été rappelé par le ministre (*ibid.*, p. 2067). En particulier, l'autorité administrative ne peut s'opposer à l'inscription des associations poursuivant un but politique (art. 61 al. 2 du Code local) qu'en cas de menace grave et imminente contre l'ordre et la sécurité publics (CE, 3-2-1976, Église évangélique méthodiste) (AN, Q, p. 2072). En dernier lieu, la loi 94-342 du 29-4 (p. 6383) porte informatisation du livre foncier des départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle.

– *Libre administration*. La révision de la

loi Falloux a permis au CC, le 13-1 (93-329 DC, p. 829), de réaffirmer le principe énoncé le 18-1-1985 (84-185 DC, loi « Joxe-Chevènement », cette *Chronique*, n° 34, p. 178) selon lequel l'exercice d'une liberté publique ne peut dépendre d'une décision d'une collectivité territoriale. En un mot, l'indivisibilité de la République prime la décentralisation et impose l'*uniformité* des libertés, à l'unisson de l'État de droit.

V. *Élections. Gouvernement. Libertés publiques. Référendum. République. Vote.*

188

COMMISSIONS

– *Commission spéciale.* A la demande des présidents des groupes RPR et UDF, dont l'effectif représente la majorité absolue de l'AN, le projet relatif au don et à l'utilisation des éléments et produits du corps humain, à l'assistance médicale à la procréation et au diagnostic prénatal, et le projet relatif au traitement de données nominatives ayant pour fin la recherche dans le domaine de la santé, ont été renvoyés à une commission spéciale, le 26-1 (p. 399). En revanche, la commission des lois a été saisie du projet relatif au corps humain, bien que ces trois textes aient fait l'objet d'une discussion générale commune.

– *Travaux.* La nouvelle rédaction de l'art. 38 RAN prévoit qu'un député n'appartenant pas à une commission peut assister aux réunions de celle-ci ; l'auteur d'une proposition ou d'un amendement peut participer aux débats, et la participation du gouvernement est désormais de droit (art. 86 RAN) ; les

ministres peuvent également assister aux votes des commissions, alors que cette faculté leur était auparavant interdite (art. 45 RAN). Le 1^{er} alinéa de l'art. 41 qui réservait aux travaux des commissions une matinée par semaine, fixée pour toute la session par la conférence des présidents, est supprimé car il ne correspondait plus à la pratique actuelle (v. *Ordre du jour*). La publicité des travaux des commissions est enfin développée avec la publication, à l'issue de chaque réunion, d'un compte rendu faisant état des travaux et des votes ainsi que des interventions (art. 46 RAN)

V. Amendement.

COMMISSION D'ENQUÊTE

– *Assemblée nationale.* Les propositions de résolution de MM. Pons et d'Aubert tendant à la création d'une commission d'enquête sur le Crédit lyonnais ont été adoptées le 28-4 (p. 1307). A ce propos, la commission sénatoriale des finances a chargé une mission composée de son rapporteur général, M. Jean Arthuis, et de deux rapporteurs spéciaux, de procéder à des investigations sur l'exercice par l'État de ses responsabilités d'actionnaire des entreprises publiques (*Bulletin des commissions*, n° 19, p. 2550).

– *Irrecevabilité.* Le président de l'AN a refusé la proposition de résolution de M. Philippe de Villiers tendant à la création d'une commission d'enquête sur les relations entre Roger-Patrice Pelat et la famille Mitterrand, au nom de la tradition républicaine (*Bulletin quotidien*, 24-1) (cette *Chronique*, n° 32, p. 169).

CONGRÈS DU PARLEMENT

– *Ouverture au public.* Le bureau du Congrès, qui est celui de l'AN, comme l'on sait, a décidé le 23-2 (*BAN*, 28, p. 59) que ses locaux seraient prochainement ouverts. Un musée consacré à l'institution parlementaire y sera installé.

CONSEIL CONSTITUTIONNEL

– *Bibliographie.* L. Favoreu, *Recueil de jurisprudence constitutionnelle (RJC)*, 1959-1993, Litec, 1994 : un événement, « La jurisprudence plaide pour la constitutionnalité (révision de la loi Falloux) », *Le Figaro*, 7-1 ; « Censure d'une irrégularité présumée », *ibid.*, 14-1 ; « Le retour des jacobins », *ibid.*, 17/18-1 ; « Retour à une jurisprudence tempérée », *ibid.*, 28-1 et « Le face-à-face entre les Sages et la majorité », *ibid.*, 11-2 ; H. Roussillon, *Le CC*, 2^e éd., Dalloz, 1994 ; Th. di Manno, *Le CC et les moyens et conclusions soulevés d'office*, Economica, 1994 ; F. Hamon et C. Wiener, *Le Contrôle de constitutionnalité*, Doc. d'études, 1-15, La Documentation française, 1994 ; J. Morand-Deville, « Le CC et la "petite" loi portant diverses dispositions en matière d'urbanisme », *RA*, janvier 1994, p. 51 ; D. Rousseau, « Constitution et CC », *ibid.*, p. 17 ; O. Schrameck, « Les aspects procéduraux des saisines », *Ass. française des constitutionnalistes*, Paris, 16-3.

– *Chr. PA*, 5-1 et 2/4-3 ; *RFDC*, 1993, p. 817 ; *RDP*, 1994, p. 103.

– Notes. J.-P. Costa sous 93-329 DC, 13-1, *AJDA*, février 1994, p. 132 ; B. Maligner, 24-11-1993 et 9-12-1993,

ibid., mars 1994, p. 224 ; J.-P. Camby, 21-10-1993, *AN*, Ardèche 1^{re}, *PA*, 20-4.

– *Communication.* Dans l'attente de la tenue d'une audience publique (ci-après), en vue de favoriser la bonne compréhension juridique des décisions, le secrétaire général du Conseil, conformément à la décision arrêtée par le président Badinter (*Le Monde*, 12-1), réunit désormais les journalistes d'une manière tout à la fois informelle et conviviale.

– *Compétence.* A la confrontation avec le pouvoir constituant (art. 53-1 C, cette *Chronique*, n° 69, p. 217) le CC préfère, sans nul doute, la collaboration. A l'occasion de l'examen de la LO sur le Conseil supérieur de la magistrature (93-327 DC), il s'est reconnu une compétence supplétive, conformément au précédent du 30-12-1979 (loi de finances pour 1980, *CCF*, 13, p. 289), en prorogeant le CSM initial. L'art. 93 C (rédaction de la LC du 27-7-1993) avait, en effet, prévu que le nouveau CSM (art. 65 C) entrerait en vigueur à la date de la publication de ladite LO, abstraction faite du délai découlant de la mise en œuvre du processus électif : Cette disposition, estime le juge, « doit se combiner avec le principe de valeur constitutionnelle de la continuité des services publics » (25-7-1979, droit de grève à la radio-télévision, *CCF*, 11, p. 238), lequel « fait obstacle à ce qu'une institution nécessaire au fonctionnement du service de la justice cesse d'exister avant que l'institution appelée à lui succéder soit en mesure de remplir sa mission ».

– *Contre-pouvoir ?* Répondant aux vœux du président du CC, le chef de l'État a affirmé, le 5-1 : « Vous êtes devenu indispensable à l'équilibre de la

République. Vous n'êtes pas un contre-pouvoir, mais quand le pouvoir se trompe, c'est votre devoir de le dire » (*Le Monde*, 6-1).

– *Condition de membres.* A l'occasion de la journée de l'Association française des constitutionnalistes (AFDC), réunie le 16-3 à Paris, et consacrée à « 20 ans de saisine parlementaire du CC », le président Badinter, après avoir tiré la leçon d'une épreuve de force (cette *Chronique*, n^{os} 68 et 69, p. 158 et 217), a plaidé, une nouvelle fois, pour l'exception d'inconstitutionnalité au bénéfice des justiciables (*ibid.*, n^o 521, p. 193) et pour une plus grande transparence de la haute instance.

Dans cet ordre d'idées, il a renouvelé le souhait exprimé, en 1986, de l'audition des rapporteurs des commissions parlementaires et de la publicité des observations du SGG, de même, selon le principe cher à Kelsen (*RDP*, 1928, p. 248), que le Conseil tienne une audience publique, limitée aux points juridiques soulevés (*Libération*, 18-2).

M^{me} Noëlle Lenoir a été élue à la présidence du groupe de conseillers pour l'éthique de la biotechnologie de la Commission de l'Union européenne (*BQ*, 28-2), comme naguère dans le cadre de l'UNESCO (cette *Chronique*, n^o 68, p. 158). Au surplus, après que Maurice Faure eut renoncé à solliciter un nouveau mandat de conseiller général du Lot (*ibid.*, n^o 69, p. 196), seuls M^{me} Lenoir et M. Rudolff exercent désormais une fonction élective (*ibid.*, n^o 62, p. 174), dans le même instant où les membres au nouveau Conseil supérieur de la magistrature ne peuvent plus en exercer aucune (*infra*).

– *Contribution à la recherche.* A l'occasion du colloque d'Aurillac, consacré à

la présidence de Georges Pompidou, Louis Favoreu a évoqué, le 15-4, le rôle de ce dernier pris en sa qualité de membre du CC entre 1959 et 1962. En l'occurrence, certaines informations générales ou de « contexte » ont pu lui être communiquées, de façon inédite, dans le cadre de sa recherche, mais dans le strict respect du secret du délibéré, d'une part, et de la communication des « documents relatifs aux affaires portées devant les juridictions » (art. 7.3 de la loi 79-18 du 3-1-1979 sur les archives) d'autre part. Selon, en effet l'opinion du Conseil, la libre communication de ceux-ci serait fixée à 100 ans, par dérogation au principe de la période trentenaire (art. 6).

– *Décisions* : voir tableau ci-après.

– *Mission.* A la journée de l'Association française des constitutionnalistes, le président Badinter a déclaré, le 16-3 : « A chaque changement de majorité politique lorsque celle-ci, forte d'un grand succès électoral, se montre sûre d'elle-même et dominatrice, les censures du CC, pour prévisibles qu'elles soient, suscitent volontiers critiques et polémiques. Le spectre du gouvernement des juges est agité, l'entrave à la volonté générale dénoncée. De telles réactions, qui vont parfois jusqu'à la mise en cause des membres du Conseil ou de ses principes de référence, sont certes désagréables, mais ces agitations sont comme l'écume des jours. La tempête s'apaise, les majorités successives connaissent leurs inévitables désillusions et le CC poursuit calmement et fermement sa mission comme il convient à une grande institution de la République » (*Le Monde*, 18-3).

Le président Séguin, qui accueillait les participants, devait partager ce senti-

27-1 (p. 1708)	Nomination d'un rapporteur adjoint.
93-329 DC, 13-1 (p. 829 et 833)	Loi relative aux conditions de l'aide aux investissements des établissements d'enseignement privés par les collectivités territoriales. V. <i>Amendement. Collectivités territoriales. Irrecevabilité. Libertés publiques.</i>
93-331 DC, 13-1 (p. 924 et 927)	Loi rétablissant le renouvellement triennal par moitié des conseils généraux. V. <i>Code électoral.</i>
93-332 DC, 13-1 (p. 925 et 929)	Loi relative à la santé publique et à la protection sociale. V. <i>Validation législative.</i>
93-333 DC, 21-1 (p. 1377 et 1397)	Loi modifiant la loi 86-1067 du 30-9-1986 relative à la liberté de communication. V. <i>Liberté publique. Loi</i>
93-334 DC, 20-1 (p. 1380 et 1402)	Loi instituant une peine incompressible et relative au nouveau Code pénal et à certaines dispositions de procédure pénale. V. <i>Amendement. Loi.</i>
93-335 DC, 21-1 (p. 1382 et 1403)	Loi portant diverses dispositions en matière d'urbanisme et de construction. V. <i>Loi. Validation législative.</i>
93-336 DC, 27-1 (p. 1773)	LO modifiant l'ord. 58-1270 du 22-12-1958 relative au statut de la magistrature. V. <i>Autorité judiciaire.</i>
93-337 DC, 27-1 (p. 1776)	LO sur le Conseil supérieur de la magistrature. V. <i>CSM.</i>
94-338 DC, 10-3 (p. 3963)	Résolution modifiant le RAN. V. <i>Amendement. Règlement.</i>
94-176 L, 10-3 (p. 4212)	Délégalisation. V. <i>Pouvoir réglementaire.</i>
93-1213, 13-1, AN, Alpes-Maritimes, 2 ^e (p. 926)	V. ci-après.
93-1029, 10-3, AN, Val-de-Marne, 7 ^e (p. 4275)	V. ci-après.
— 10-3, <i>Meyet</i> (p. 4419)	V. ci-après.
93-1919, 15-3, AN, Hauts-de-Seine, 1 ^{re} (p. 4419)	V. ci-après.

ment : « Il doit être clair que le CC constitue bien aujourd'hui [...] un rouage essentiel de l'équilibre des pouvoirs. Il doit être clair également [...] [qu'] il ne confisque nullement le pouvoir du peuple souverain... » Partageant

l'opinion du président Monory (cette *Chronique*, n° 67, p. 171), il devait conclure : « Le pouvoir législatif et le juge constitutionnel » contribuent « chacun avec sa légitimité à faire vivre et à promouvoir ces valeurs républicaines

qui nourrissent notre Constitution » (*ibid.*).

– *Recours*. Une requête en rectification d'erreur matérielle doit être entendue de façon stricte (17-12-1993, *AN, Paris, 19^e*, cette *Chronique*, n° 69, p. 197). Sur recours de M Estrosi, dont l'élection avait été annulée (*ibid.*, p. 199), une date a été modifiée, tout au plus (93-1213). En revanche, le CC a opposé l'irrecevabilité à des recours infondés (93-1209 et Meyet).

192 M. Jack Lang a introduit, à son tour (cette *Chronique*, n° 69, p. 197), un recours devant la Cour européenne des droits de l'homme, pour violation du principe du contradictoire (*Libération*, 7-4).

Au terme de l'examen du contentieux des élections législatives, auquel le juge s'est livré (cette *Chronique*, n° 67, p. 173), une ultime décision rendue le 15-3 (*AN, Hauts-de-Seine, 1^{re}*) frappe « in extremis » un candidat d'inéligibilité pour un an à compter du 28-3-1993 ; le président Badinter a présenté les observations du CC dans une missive adressée au Premier ministre. S'agissant de l'élection présidentielle, on le rappelle, une déclaration du Conseil, le 24-5-1974 (*AJDA*, 1974, p. 377), avait retenu l'attention tant du pouvoir constituant que du pouvoir législatif (v. notre art., *RDP*, 1976, p. 1263).

Sous ce rapport, outre la proposition d'un rapport annuel d'activité du Conseil, à l'imitation des autres juridictions suprêmes, on peut suggérer qu'à l'avenir les décisions de la CCFP ressortissent à la compétence de la Cour des comptes, de manière à ce que le juge de l'élection soit libéré des nombreuses et contraignantes investigations auxquelles il a été tenu de s'acquitter.

V. *Amendement. Irrecevabilité. Libertés publiques. Pouvoir réglementaire.*

CONSEIL DES MINISTRES

– *Communiqués de presse*. Un arrêté du 23-2 (p. 3080) crée, au sein du service d'information et de diffusion du Premier ministre, un traitement par voie télématique (« 3617 Matignon ») concernant le compte rendu du Conseil des ministres.

– *Délibération*. De manière exceptionnelle, le Conseil des ministres a procédé, le 26-1, à la dissolution de la chambre d'agriculture de la Réunion à la requête du préfet (*Le Monde*, 28-1).

– *Emplois de direction de certains établissements publics, entreprises publiques et sociétés nationales*. Le décret 94-270 du 1^{er}-4 (p. 5119) modifie la liste annexée au décret du 29-4-1959 (cette *Chronique*, n° 36, p. 179) en tenant compte des privatisations réalisées et de créations opérées (Imprimerie nationale, Météo-France, par exemple).

V. *Premier ministre. Résolutions.*

CONSEIL SUPÉRIEUR DE LA MAGISTRATURE

– *Composition et attribution*. Après examen de conformité (93-337 DC), la LO 94-100 du 5-2 (p. 2146) détermine notamment, pour la première fois depuis 1958, les modes d'élection des magistrats par leurs pairs, ainsi que leurs obligations. De ce point de vue, on notera, en particulier, que les membres du CSM ne peuvent désormais exercer « aucun mandat électif » (art. 6), restriction qui, à ce

jour, était limitée au seul mandat parlementaire (art. 1^{er} de l'ord. 58-1271 du 22-12-1958).

Par ailleurs, un magistrat nommé par un décret du président de la République, contresigné par le Premier ministre, assure le secrétariat administratif du CSM dans l'exercice de ses attributions (art. 13 de la LO). Un décret 94-199 du 9-3 (p. 3779) fixe les modalités d'application de ladite LO.

En dernière analyse, à l'occasion de l'examen de la loi relative au statut de la magistrature, le CC a été appelé à préciser, le 27-1 (93-336 DC), à propos des auditeurs de justice, que la recommandation du jury ne saurait lier le CSM, « à qui il appartient d'émettre en toute indépendance un avis sur les nominations » (nouvel art. 21 de l'ord. du 22-12-1958). Concernant leur affectation, le CSM exerce, dans la mise en œuvre de son avis, « une compétence administrative » (nouvel art. 26).

V. Conseil constitutionnel. Révision de la Constitution.

CONSTITUTION

– *Bibliographie.* S.-L. Formery, *La Constitution commentée*, Hachette, 1994.

COUR DE JUSTICE DE LA RÉPUBLIQUE

– *Bibliographie.* P. Malaizé, *De la Haute Cour de justice à la Cour de justice de la République*, Lyon, Éd. Juris-Service, 1994.

– *Élection des membres.* Le nouvel art. 157-1, RAN, prévoit que les 6 juges titulaires et les 6 suppléants sont élus en

début de législature, à la majorité absolue des suffrages exprimés.

– *Mise en place.* Après l'élection des juges parlementaires (cette *Chronique*, n° 69, p. 198), les 3 juges du siège de la Cour de cassation ont été désignés, le 20-1 ; M. Louis Gondre a été élu président par cette dernière (p. 1053). Simultanément, les membres de la commission d'instruction de la Cour de justice et de la commission des requêtes étaient élus par les juridictions intéressées (*ibid.*), ainsi que le procureur général, le premier avocat général et le greffier en chef (*ibid.*).

Le garde des Sceaux, ministre de la Justice, a procédé à l'installation de la cour de justice, le 10-2. Elle siègera à la première chambre de la cour d'appel de Paris (*Le Figaro*, 10-2). D'ores et déjà, plusieurs dizaines de plaintes pour empoisonnement ont été déposées, dans le cadre de l'affaire du sang contaminé (art. 93 C, rédaction de la LC du 27-7-1993 ; cette *Chronique*, n° 68, p. 163), devant la commission des requêtes (*Le Monde*, 22-1).

V. Révision de la Constitution.

COUR DES COMPTES

– *Assistance du Parlement.* M. Pierre Joxe a indiqué, le 12-1, à l'occasion de la rentrée solennelle de la haute juridiction, que celle-ci serait associée à la mission de révision des services votés, mise en place par la commission des finances de l'Assemblée nationale (*Le Monde*, 14-1).

DROIT COMMUNAUTAIRE

– *Bibliographie.* L. Cartou, *L'Union européenne*, Dalloz, 1994 ; J.-Cl. Gau-

tron, *Institutions européennes*, Dalloz, 6^e éd., 1994 ; J.-Cl. Masclat, *Où en est l'Europe politique ? Problèmes politiques et sociaux*, La Documentation française, n° 721-722, février ; *Les Constitutions nationales à l'épreuve de l'Europe* (CRDC et université de Paris-Sud), La Documentation française, 1993 ; « Les finances publiques de l'Union européenne après Maastricht », *RFFP*, n° 45, 1994 ; P. Chatenet, « Aux sources de la construction européenne », *Commentaire*, n° 65, 1994, p. 173 ; « Le contrôle des Parlements nationaux sur l'Union européenne », Sénat, rapport Golliet, n° 339, 1994.

– Note. X. Prétot, sous CE 9-7-1993, « Association FO consommateurs », *AJDA*, février 1994, p. 155 (application des règles communautaires en droit interne).

– Du « pouvoir constituant » du Parlement européen ? Diantre ! L'intitulé d'une question écrite ne saurait abuser. La commission institutionnelle du Parlement a adopté, le 9-2, le rapport Herman sur le projet de constitution de l'Union européenne. Il s'agit, tout au plus, d'une réflexion en vue de la conférence intergouvernementale prévue à cet effet pour 1996 par le traité de Maastricht (AN, Q, p. 2026).

V. Gouvernement. Libertés publiques. République. Résolution.

DROIT CONSTITUTIONNEL

– *Bibliographie*. Cl. Emeri, *Droit constitutionnel et Institutions politiques*, Paris-I, DEUG, Litec, Les Cours de droit, 1994 ; A. Ashworth, « Le contrôle de

constitutionnalité des lois par le Sénat du Second Empire », *RDP*, 1994, p. 45.

DYARCHIE

– *Bibliographie*. Chr. Clerc, « La dernière partie du maître de go », *Le Figaro*, 30-3 ; J. Isnard, « Le missile de la discorde », *Le Monde*, 6/7-3 ; J.-C. Zarka, « Le “domaine réservé” à l'épreuve de la seconde cohabitation », *RPP*, janvier 1994, p. 10.

I. Dans l'ordre interne.

Dans son message télévisé de vœux, le président de la République a souhaité « un nouveau contrat social pour l'emploi » ; il a rappelé que les Français avaient élu une nouvelle majorité : « Après Pierre Bérégovoy [...], le Premier ministre que j'ai choisi, M. Édouard Balladur, s'est aussitôt mis à la tâche. Cela a modifié bien des choses. Ma première mission reste, elle, de veiller à la sécurité extérieure du pays et à l'unité de la nation » (*Le Monde*, 2/3-1).

Répondant aux vœux du gouvernement (M. Balladur avait déclaré : « Sous votre égide, les intérêts de la France dans le monde ont été bien défendus »), M. Mitterrand a constaté : « Nous avons des vues différentes, mais nous assumons ensemble les responsabilités. Vous êtes le chef du gouvernement, je suis le chef de l'État, et, face à l'Histoire, on ne séparera pas si facilement nos responsabilités individuelles » (*ibid.*, 6-1). Devant la presse, il a observé que « la tradition des changements intempestifs aux grands postes de l'État se perpétue », mais que « ce gouvernement ne l'a pas inventée » ; il a indiqué, à propos de l'expulsion vers Téhéran de deux Ira-

niens réclamés par la Suisse, qu'il avait été informé « après » et non « avant », mais que cela relevait « de l'ordre public » ; il a enfin indiqué au sujet de la manifestation laïque du 16 contre la loi révisant la loi Falloux : « En tant que citoyen, vous savez où vont mes vœux. En tant que président de la République, je ne peux pas me prononcer » (*ibid.*, 8-1). Dans un entretien à *Vendredi*, le chef de l'État a toutefois estimé que « le service public se sent offensé. Alors il se fâche. Comment ne pas le comprendre ? », ajoutant que, pour demander une nouvelle délibération de la loi, « je dois obtenir le contreseing du Premier ministre » (*ibid.*, 14-1). Effectivement, après la décision du CC, il aurait déclaré au Conseil des ministres du 18 : « Je vais devoir promulguer ce projet de loi tronqué. Je suis notaire. Je comprends qu'en période de cohabitation j'aie à signer une loi contraire à mon esprit mais voulue par la majorité » (*Libération*, 21-1), après avoir rappelé ses réserves antérieures, son refus d'inscrire le projet à l'ordre du jour de la session extraordinaire (cette *Chronique*, n° 67, p. 192), et déploré que le ministre de l'Éducation nationale ait préféré rallumer la guerre scolaire (*Le Figaro*, 19-1).

A Meyzieu, le 12-2, M. Mitterrand a mis en garde : « Attention aux révoltes fondamentales quand la raison ne peut plus rien » (*Le Monde*, 15-2).

Les 6 membres du Conseil de la politique monétaire (loi 93-980 du 4-8-1993 relative à la Banque de France) nommés par décret en Conseil des ministres sont choisis sur une liste établie par les présidents des assemblées et du CES, mais le président de la République, mécontent des choix envisagés par le gouvernement, menaçait de ne pas inscrire la question à l'ordre du jour du Conseil du 5-1

et une transaction intervint, dont bénéficia M. Michel Sapin, ancien ministre de l'Économie (*Le Monde*, 6-1).

Le Conseil des ministres du 30-3 a révoqué le président du Crédit national, après que le président de la République eut insisté pour la création d'une commission d'enquête souhaitée par M. Jean-Yves Haberer sur sa gestion à la tête du Crédit lyonnais (*Le Monde*, 1-4).

Enfin, la nomination de M^{me} Guémann, procureur de la République à Nîmes à la Cour de cassation (cette *Chronique*, n° 69, p. 193), s'est heurtée au refus de signature du chef de l'État (*Le Figaro*, 9-2 et 9-3).

195

II. Dans l'ordre externe.

Par un communiqué conjoint, le 11-1 (*Le Monde*, 13-1), le président et le Premier ministre ont pris acte de la dévaluation du franc CFA décidée à la conférence de Dakar, ce jour. De la même façon, ils devaient, le 26-1, lancer un appel sur la Bosnie-Herzégovine (*ibid.*, 28-2) et parler d'une seule voix à propos de l'ultimatum adressé par l'OTAN aux Serbes bosniaques s'agissant du siège de Sarajevo. A ce sujet, M. Mitterrand est intervenu à la télévision le 21-2 (*ibid.*, 23-2) après qu'il eut réuni respectivement, la veille et le jour même, un conseil restreint. Un autre conseil de défense devait se tenir le lendemain. M. Balladur informera, le 21-2, les présidents des assemblées parlementaires et les dirigeants des formations politiques (*ibid.*, 23-2) comme précédemment à l'occasion de la négociation sur le GATT (cette *Chronique*, n° 69, p. 201). Pendant la guerre du Golfe, M. Rocard avait choisi de réunir, toutes les semaines, les présidents des groupes parlementaires (*ibid.*, n° 58, p. 149).

La coordination des responsables (v. *Premier ministre*) a eu, par ailleurs, l'occasion de s'exercer dans le cadre de la préparation de la loi de programmation militaire, sujet sensible comme en 1987 (*ibid.*, n° 41, p. 217). Un conseil de défense s'est tenu, le 16-2, pour approuver le livre blanc, selon le précédent de 1972, qui a été préparé par un groupe d'experts, présidé par M. Long, vice-président du Conseil d'État, au sein duquel le chef de l'État ne comptait aucun représentant (*Le Monde*, 25-2).

196

Après qu'un nouveau conseil de défense eut aplani des difficultés ultimes, le 6-4 (*Le Figaro*, 7-4), le projet de loi de programmation militaire, le 7^e depuis 1960, devait être adopté au Conseil des ministres, réuni le 20-4 : « Si je n'y étais pas favorable, a déclaré M. Mitterrand, il n'y aurait pas été inscrit à [son] ordre du jour » (*Le Figaro*, 21-4). Celui-ci a notamment accepté le report de la fabrication du nouveau missile nucléaire « M. 5 » (*Le Monde*, 22-4).

Reste que, pour la première fois depuis le retrait, en 1966, de la France du commandement intégré de l'OTAN, l'amiral Lanxade, chef d'état-major des armées, a siégé à Bruxelles, le 26-4, dans le cadre du comité militaire sur la situation en Bosnie-Herzégovine. Toutefois, sur contre-ordre de l'Élysée, l'amiral était rappelé en pleine réunion (*Libération*, 28-4).

ÉLECTIONS

– *Bibliographie.* J.-M. Cotteret et J.-Cl. Emeri, *Les Systèmes électoraux*, coll. « Que sais-je ? », PUF, 6^e éd., 1994 ; Ph. Habert, P. Perrineau et C. Ysmal, *Le Vote sanction-Les élections législa-*

tives des 21 et 28-3-1993, *Le Figaro* et Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 1994 ; J. Jaffré, « Une nouvelle ère politique », *Le Monde*, 8-4 ; H. Roussillon, « La droite malade de la présidentielle », *Libération*, 25-4 ; J.-L. Saux, « Le financement des campagnes électorales », *Le Monde*, 21-4 ; S. Sur, « Les élections législatives », *Universalis*, 1994, p. 250 ; CCFP, rapport d'activité, 1992, *JO*, brochure n° 4233.

– *Annulation.* Par un arrêt rendu le 29-12-1993, le Conseil d'État a annulé l'élection du maire de Marcq-en-Barœul (Nord), motif pris que des conseillers associés, représentant la communauté allogène, siègent au conseil municipal, fût-ce avec voix consultatives (*Le Monde*, 7-1). En dehors de l'hypothèse de la citoyenneté européenne (art. 88-3 c), la citoyenneté demeure liée à la nationalité (cette *Chronique*, n° 59, p. 202).

– *Comptes de campagne.* La CCFP, qui a achevé la publication des comptes de campagne des élections cantonales des 22 et 29-3-1993 (Documents administratifs, *JO* des 9-2 et 30-3), a publié les comptes des élections législatives générales (Doc. adm., *JO* du 12-4, rect. 27-4) ; cette dernière publication comporte la liste des dons des personnes morales versés à partir du 1^{er} février 1993 (loi 93-122 du 29-1-1993, cette *Chronique*, n° 66, p. 182). V. *Le Monde*, 21-4.

– *Condamnation.* Le tribunal correctionnel de Grenoble a condamné, le 11-1, un conseiller général de l'Isère pour avoir contrevenu à l'interdiction de toute campagne publicitaire par les collectivités publiques dans le semestre

précédant une élection nationale ou locale (art. L 52-1 du Code électoral, rédaction de la loi 15-1-1990) (*Le Monde*, 13-9).

De son côté, le maire de Sainte-Marie (Martinique) a été condamné, le 19-4, par le tribunal correctionnel de Fort-de-France, pour fraude électorale, lors des élections cantonales de 1985 (*Libération*, 20-4).

– *Contentieux*. S'il n'appartient pas au juge judiciaire d'enjoindre à un candidat de cesser d'utiliser une dénomination acceptée par la commission de propagande, cet usage peut ultérieurement mettre en cause la responsabilité civile dudit candidat : épilogue du contentieux soulevé par « Génération verte » lors des élections de mars 1993 (cette *Chronique*, n° 67, p. 173), le jugement du TGI de Paris condamne cette association à verser 200 000 F de dommages intérêts aux Verts pour des « actes de concurrence parasitaire », et un autre jugement l'a condamnée au profit de Génération Écologie pour « contrefaçon par imitation de sa marque » à 50 000 F (*Le Monde*, 20/21-2).

– *Élections cantonales*. Le renouvellement concernait 2 007 cantons, plus 2 cantons créés à Mayotte et Saint-Pierre-et-Miquelon dont le conseil général est élu à la RP. Le 20-3, au 1^{er} tour (39,62 % d'abstention), la majorité maintient son pourcentage des élections législatives de 1993 (44,50 % des suffrages exprimés), et la gauche 40,60 %, dont 22,45 % pour le PS qui améliore de plus de 5 points ses résultats de 1993, tandis que le Front national recule, devancé par le PCF, et que les écologistes, divisés, s'effondrent. Le Premier ministre se

dit « encouragé » et le premier secrétaire du PS estime que « la gauche a fait la moitié du chemin ». Au 2^e tour, le 30, la mobilisation des électeurs permet au PS, qui ne perd que la Creuse, de gagner la Dordogne, la Gironde et la Réunion ; le PCF conserve la Seine-Saint-Denis et le Val-de-Marne.

– *Élections européennes*. Conformément à l'art. 8B du traité de Maastricht (cette *Chronique*, n° 62, p. 180), la loi 94-104 du 5-2 (p. 2154) détermine les conditions dans lesquelles les citoyens de l'Union européenne résidant en France, c'est-à-dire y ayant « leur domicile réel » ou une résidence de « caractère continu », peuvent participer à l'élection des représentants de la France au Parlement européen dans les mêmes conditions que les électeurs français, tant du point de vue du droit de vote que de celui de l'éligibilité. (V. L. Cartou, *PA*, 6-4.)

Une liste électorale complémentaire est prévue à cet effet (nouvel art. 2-2 de la loi 77-729 du 7-7-1977, *CCF*, 3, p. 126). Un décret 94-206 du 10-3 (p. 3906) en détermine les modalités d'application. Le CSA a pris une recommandation (94-1 du 22-3, p. 4828) à l'attention de l'ensemble des services de radiotélévision en vue du scrutin européen.

En dernière analyse, la loi 94-105 du 5-2 (p. 2156) autorise, dans cet ordre d'idées, l'approbation de la décision modifiant l'acte du 20-9-1976 relatif aux représentants au Parlement européen, dont les effectifs sont portés respectivement à 567 et à 87 s'agissant de la France, au même titre que l'Italie et le Royaume-Uni, tandis que l'Allemagne disposera dorénavant de 99 sièges. La parité qui était au cœur de la construction européenne est ainsi abandonnée.

ENGAGEMENT INTERNATIONAL

– *Il n'est jamais trop tard !* Le décret 94-80 du 18-1 (p. 1521) portant publication du traité sur l'Union européenne, signé à Maastricht le 7-2-1992, a incorporé ce dernier à l'ordre juridique français, au terme d'un long processus (art. 53 al. 2C) (cette *Chronique*, n^{os} 62, 63 et 64, p. 180, 182 et 213). Il s'ensuit une manière de régularisation de la loi du 31-12-1993 relative à l'autonomie de la Banque de France (*ibid.*, n^o 69, p. 207) qui aurait justifié, à la réflexion, un nouveau recours devant le CC (25-2-1992, Zones de transit, *RJC*, p. 493).

V. Résolution.

GOUVERNEMENT

– *Condition.* Neuf ministres étaient candidats aux élections cantonales ; cinq ont été réélus le 20-3, dont trois présidents de conseil général : MM. Bayrou, Méhaignerie et Puech, ainsi que MM. Alphandéry et Clément, tandis que M^{me} Alliot-Marie, MM. Douste-Blazy et Madelin ont été élus pour la première fois ; seul M. Carignon a dû attendre le second tour, faute d'avoir réuni le quart des inscrits.

– *Coordination de l'action.* La circulaire du 6-4 (p. 5236) en détermine les modalités dans les départements et territoires d'outre-mer.

– *Diffusion des données publiques.* Une circulaire du 14-2 (p. 2864) en fixe les caractères et les modalités d'exercice.

– *Nominations.* Depuis le 1^{er}-1-1988, 137 nominations au tour extérieur, dont

27 au titre du Conseil d'État, 35 à la Cour des comptes et 64 aux inspections générales, ont été effectuées (AN, Q, p. 868). V.-P. Virot, « Balladur, l'homme qui nomme plus que Rocard », *Libération*, 19-4.

– *Relations entre les administrations françaises et les institutions de l'Union européenne.* Une circulaire du 21-3 (p. 4783) rappelle le rôle incontournable du SGCI qui « veille à la définition et à l'unité des positions françaises » en concertation avec les ministères concernés.

– « *Réunions gouvernementales* ». Les ministres se sont retrouvés, le dimanche 30-1, à l'hôtel de Matignon (*Le Monde*, 1^{er}-2), en vue d'un échange sur l'emploi, l'économie et l'assurance maladie. Le Premier ministre devait les réunir à nouveau, le 28-4, pour une séance de travail sur la préparation du budget de 1995 (*ibid.*, 30-4). Il s'est agi des 3^e et 4^e réunions de ce type (cette *Chronique*, n^o 69, p. 202).

En vue de renforcer la cohésion de son gouvernement, le Premier ministre a décidé que « les Conseils de cabinet » innommés se tiendraient désormais chaque mois (*Le Monde*, 30-4).

Préalablement, la quasi-totalité des ministres avaient été conviés le 19-4, en vue de préparer la présidence française de l'Union européenne à compter du 1^{er}-1-1995 (*Le Figaro*, 20-4).

– *Solidarité.* Des promesses de M^{me} Michaux-Chevry ont été démenties par le ministre du Budget à l'occasion de la visite de M. Perben à Pointe-à-Pitre, le 19-1 (*Le Monde*, 21-1). M. Carignon n'a pas convié son collègue, M. Toubon, ministre de la Culture, à l'inauguration

par le Premier ministre du musée de Grenoble, le 29-1 (*ibid.*, 1^{er}-2).

Reste que MM. Pasqua et Méhaignerie ont porté des appréciations contrastées sur l'attitude des magistrats dans l'application des lois sur l'immigration. Après que l'expulsion de deux jeunes étrangers interpellés à Lyon, lors d'une manifestation contre le CIP, eut été rapportée par le président du TGI pour voie de fait le 25-3 et que le TA eut prononcé le sursis à exécution « a posteriori » le 6-4 (*Le Monde*, 27-3 et 8-4), le ministre de l'Intérieur a dénoncé, dans un entretien au *Figaro* le 18-4, la « dérive », les « incartades juridiques », « la tentation de la part de certains magistrats de créer une jurisprudence contraire à la loi. La loi doit s'imposer à tous. Les magistrats ne sont pas là pour faire la loi. Ils sont là pour l'appliquer et la faire respecter ». Incontinent, il indiquait, non sans audace, qu'il avait écrit au garde des Sceaux « pour le prévenir de cet état de fait et lui demander de bien vouloir donner des instructions précises aux magistrats afin que la loi soit respectée ». Ce dernier devait lui répondre, le 24-4 : « Le problème de l'immigration est suffisamment difficile pour ne pas faire d'une profession, les magistrats, les boucs émissaires des difficultés rencontrées par les pouvoirs publics [...]. L'immense majorité des juges accomplit sa tâche avec une grande rigueur. » Et de conclure : « A supposer que certaines décisions soient contestables, il y a des voies de recours pour cela » (*Le Monde*, 26-4). Toutefois, M. Pasqua maintiendra ses critiques contre « certains juges », et non pas « l'institution judiciaire » quelques heures plus tard à TF1 (*ibid.*) avant que le Premier ministre ne reçoive, à nouveau (cette *Chronique*, n° 67, p. 178), les protagonistes (*ibid.*, 27-4).

– *Syndrome Habache*. Comme naguère, s'agissant du conflit social à Air France (cette *Chronique*, n° 69, p. 202), la gestion du CIP a été à l'origine de la « révolution-promotion » du haut fonctionnaire concerné, si l'on ose cette alliance de mots : M. Hourdin, conseiller pour les affaires sociales à Matignon, a été promu, au tour extérieur, maître des requêtes au Conseil d'État (arrêté et décret du 20-4, p. 5890 et 5891). La nosologie de la méritocratie, en somme !

V. *Autorité judiciaire. Autorité juridictionnelle. Premier ministre. Responsabilité gouvernementale.*

199

HAUTE COUR DE JUSTICE

– *Bibliographie*. « Responsabilité pénale des membres de l'exécutif (tableau comparatif) », *La Vie judiciaire*, 7-2.

– *Élection des membres*. Les 12 juges titulaires et les 12 suppléants sont désormais élus à la majorité absolue des suffrages exprimés, au lieu de la majorité absolue des membres composant l'Assemblée (art. 157 RAN).

IMMUNITÉS PARLEMENTAIRES

– *Commission permanente*. Le système des commissions *ad hoc* institué en 1959 présentant plus d'inconvénients que d'avantages, la nouvelle rédaction de l'art. 80 RAN revient à la solution antérieure : constitution chaque année, au début de la session d'avril, d'une commission permanente chargée de l'examen des demandes de levée de l'immunité parlementaire et de suspension de poursuites ou de détention ; elle est

composée de 15 membres et de 15 suppléants, nommés en s'efforçant de reproduire la configuration politique de l'Assemblée (comme le Bureau), ou, à défaut d'accord des présidents des groupes, à la représentation proportionnelle. M. Arthur Dehaine (RPR) a été élu président de la commission (p. 605).

– *Inviolabilité*. Le sénateur centriste Pierre Lacour (Charente) a été condamné à 18 mois de prison avec sursis par le tribunal correctionnel de Lyon, dans une affaire de fausses factures (*Le Monde*, 9/10-1) et le sénateur de la Réunion Éric Boyer (app. RPR) à 4 ans de prison, dont 2 fermes, pour corruption (*ibid.*, 27/28-3).

Le Bureau a refusé, le 10-1, de donner suite à la requête du procureur de Douai demandant l'autorisation de prendre des mesures coercitives à l'encontre de M. Bernard Tapie, député (République et Liberté) des Bouches-du-Rhône, dans le cadre de l'enquête sur le match Valenciennes-Marseille ; il a estimé en effet que l'autorisation ne peut concerner qu'une demande d'arrestation, en vertu de l'art. 26, al.3 C (*BAN*, n° 25, p. 33 ; *Le Monde*, 12-1). Le Bureau a de même rejeté, le 16-3, une demande du procureur de Lyon tendant à autoriser le juge d'instruction à prendre une mesure de contrôle judiciaire à l'encontre de M. Michel Noir, député (non-inscrit) du Rhône (*BAN*, n° 28, p. 61 ; *Le Monde*, 17 et 18-3).

En revanche ; le Bureau a autorisé, le 30-3, l'arrestation d'Édouard Chamougon, député République et Liberté de Guadeloupe (*BAN*, n° 28, p. 62), qui a été placé sous mandat de dépôt le lendemain (*Le Monde*, 2-4).

D'autre part, la police a effectué une

perquisition, le 8-3, dans le bureau de M. Maurice Arreckz au Sénat, après que le président Monory eut donné son accord, étant entendu que l'inviolabilité parlementaire ne serait pas en cause (*Le Monde*, 10-3). De son côté, le juge Van Ruymbeke a perquisitionné au domicile de M. Jean-Pierre Thomas, député des Vosges et trésorier du Parti républicain, le 21-3 (*Le Monde*, 24-3).

IRRECEVABILITÉ

– *Bibliographie*. X. Roques, « Les irrecevabilités financières (en dehors de l'art. 40C) », *RFDC*, 1993, p. 741.

– *Procédure de l'art. 40C*. Au terme d'une démarche constante, le CC a rappelé, le 13-1 (décision 93-329 DC, concernant la proposition de loi Bourg-Broc portant révision de la loi Falloux ; v. *Libertés publiques*), qu'il ne peut être saisi de la conformité de la procédure que « si la question de la recevabilité de la proposition ou de l'amendement dont il s'agit a été soulevée devant l'assemblée parlementaire intéressée » (20-7-1977, *Coopération intercommunale*, CCF, 3, p. 222). De la même façon la méconnaissance d'une disposition du RAN, qui n'a pas valeur constitutionnelle (27-7-1978, *Procédure pénale*, CCF, 7, p. 421), ne saurait vicier la procédure, quand bien même, en la circonstance, les requérants invoquaient l'art. 81 al. 3, qui interdit le dépôt d'une proposition lorsque son irrecevabilité est évidente. Au final, le juge s'en remet aux « seules instances compétentes » en matière législative, à savoir la commission saisie au fond (art. 91 al. 8 RAN), dont le rapport, s'agissant d'une initiative parlementaire, conclut par un « texte d'ensemble »

(art. 6), blanchi le cas échéant. En d'autres termes, seul le texte de la loi débattu, c'est-à-dire ayant servi de base à la discussion publique, est à considérer, comme en matière d'amendement (cette *Chronique*, n° 53, p. 164). Est-ce à dire que l'ardente obligation découlant de la décision du 14-6-1978 (CCF, 71, p. 442) ait cessé et que l'on juge l'art. 40C, au point d'arrivée comme au Sénat et non plus au point de départ ? A la réflexion, il n'en est rien pour le juge, en dépit d'une interrogation légitime que l'on croit devoir s'exprimer à l'Assemblée. A suivre la démarche du Conseil, la procédure afférente à l'art. 40 parcourt deux étapes : l'une préparatoire (entre le dépôt et le renvoi en commission) laissée à la seule appréciation des instances parlementaires, et l'autre décisionnelle (le texte proposé par la commission saisie au fond), qui lie la procédure en séance plénière dans ses différentes phases, y compris la saisine du juge constitutionnel.

La décision 93-329 DC manifeste ainsi le souci de respecter l'autonomie des assemblées. En définitive, il s'agit moins d'un revirement que d'une attention jurisprudentielle.

V. Amendement. Conseil constitutionnel.

LIBERTÉS PUBLIQUES

– *Bibliographie.* A. Boyer, *Le Droit des religions en France*, coll. « Que sais-je ? », PUF, 1993 ; N. Bodson, « L'Europe de la libre circulation des personnes, encore un effort », *PA*, 25-3 et 1^{er}-4 ; « La CSCE et les droits de l'homme », *Cahiers IDEDH*, n° 3, 1994 (faculté de droit de Montpellier) ; J.-F. Flauss, « Actualité de la convention européenne des droits

de l'homme », *AJDA*, janvier 1994, p. 16 ; F. Julien-Laferrrière, « Le mythe de "l'immigration zéro" », *ibid.*, février, p. 83 ; C. Teitgen-Colly, « Le droit d'asile : la fin des illusions », *ibid.*, p. 97 ; E. Picard, « Constitution et droit d'asile », *Administration*, n° 162, janvier, p. 156 ; « Le juge administratif et la liberté », actes du colloque, Sénat, 1993, *La Vie judiciaire*, 18-4 ; D. Turpin, « L'activité de la Commission consultative des droits de l'homme », *PA*, 7-1 ; G. Halimi, « Égalité = parité », *Le Monde*, 22-4 ; F. Terré, « Le recul des libertés », *Le Figaro*, 27-4.

– Note. J. Frayssinet sous CE 23-6-1993 Ruwayha (accès aux fichiers des services des RG), *AJDA*, février 1994, p. 145.

– *Droit d'asile.* La loi 94-107 du 5-2 (p. 2156) autorise la ratification de la convention de Dublin, signée le 15-6-1990, relative à la détermination de l'État responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée dans l'un des États membres de la Communauté européenne (art. 53-1C) (cette *Chronique*, n° 69, p. 204).

– *Droit à l'intimité de la vie privée.* La cellule antiterroriste de l'Élysée a procédé, selon le rapport annuel de la CNCIS, rendu public le 25-1 (*Le Monde*, 27-1), à des écoutes de particuliers au prix de « graves dysfonctionnements » (cette *Chronique*, n° 66, p. 204). Le Premier ministre a opposé au juge d'instruction le *secret défense* à ces écoutes illégales, tout en indiquant que le service considéré n'avait jamais été placé sous son autorité (*Libération*, 16-3).

– *Droit de la défense.* L'intervention de l'avocat au cours de la garde à vue est

désormais rémunérée, conformément au décret 94-117 du 4-2 (p. 2352) portant application de la loi du 10-7-1991 relative à l'aide juridique.

– *Égalité des sexes*. M^{me} Yvette Roudy, ancien ministre socialiste, a annoncé, le 20-1, la création de l'Institut politique européen de formation des femmes (*Le Monde*, 22 et 28-1). A l'occasion du 8-3, journée internationale de la femme, le chef de l'État a déploré à France 2 « qu'il y ait si peu de femmes parlementaires », tout en exprimant une réserve sur le principe de la parité. Il a souhaité par ailleurs que Marie Curie soit admise au Panthéon (*Le Monde*, 10-3).

V. N. Gauthier, 21 avril 1944 : « Les femmes sont électrices », *Libération*, 20-4.

– *Informatique et liberté*. M. Jacques Fauvet a été réélu à l'unanimité, le 18-1, à la présidence de la CNIL (*Le Monde*, 21-1), à l'issue du renouvellement respectif de ses membres élus (p. 530 et 574) et nommés par le Premier ministre, le Conseil des ministres (décret du 6-1, p. 467) et chacun des présidents des assemblées (décret du 7-1, p. 530).

Par ailleurs, un arrêté du 20-1 (p. 2159) crée un fichier national des immatriculations, constitué d'un fichier central et de fichiers départementaux.

V. Assemblée nationale.

– *Liberté d'aller et venir*. Le décret 94-211 du 11-3 (p. 3989) réglemente, dans le cadre de la citoyenneté européenne, bien que le traité de Maastricht soit omis dans les visas, les conditions d'entrée et de séjour en France des ressortissants de la Communauté européenne bénéficiaires de la libre circulation des per-

sonnes, par suite de report *sine die*, le 25-1 de l'application de la convention de Schengen (*Le Monde*, 27-1).

A l'opposé, un arrêté du 27-1 (p. 2424) instaure un visa de sortie du territoire national pour les ressortissants de certains États.

Concernant les contrôles d'identité (cette *Chronique*, n° 68, p. 171), un arrêt rendu, le 21-2, par la 11^e chambre de la cour d'appel de Paris, a introduit une sorte de légitimité dans la rébellion face à une atteinte à la liberté (*Le Monde*, 24-2).

En dernière analyse, l'annonce de la création d'un nouveau centre de rétention pour étrangers en région parisienne (*ibid.*, 8-2) a été suivie d'un arrêt du Tribunal des conflits, le 25-4, qui, repoussant la voie de fait, a tranché en faveur de la compétence de la juridiction administrative (cette *Chronique*, n° 69, p. 205) (*Libération*, 23-4).

– *Liberté de communication*. La loi Carignon du 1^{er}-2 (p. 1800) emporte diverses modifications inspirées, pour une part, par les rapports d'activité du CSA : le secteur public s'enrichit d'une chaîne du savoir, de la formation et de l'emploi (nouvel art. 45 de la loi du 30-9-1986) ; le pouvoir de sanction du CSA est accru à l'égard des sociétés du secteur public (nouvel art. 48-1) ; simultanément l'instance de régulation communie les temps de parole des personnalités politiques (*supra*).

Le CSA a mis en demeure, le 25-3 (*Le Monde*, 26-3), TF1 et France 3 de respecter le pluralisme politique, après avoir relevé depuis janvier « un déséquilibre important au détriment de l'opposition ». De la même façon, il a demandé à TF1, le 15-3, de rectifier dans son journal de 20 heures l'information

diffusée, le 18-2, sur le massacre du marché de Sarajevo (*ibid.*, 17-3) et de diffuser un nouveau reportage sur Fécamp à la suite d'une émission qui présentait cette ville sous un jour négatif (*ibid.*, 24-3).

V. Loi Parlement. Partis politiques.

– *Liberté de l'enseignement.* La bataille de la loi Falloux (cette *Chronique*, n^{os} 68 et 69, p. 164 et 210) a tourné court. L'État de droit a imposé, une nouvelle fois, sa logique à la majorité politique en place. Comme naguère, en 1985 (*ibid.*, n^o 34 p. 178), le CC a censuré au fond, le 13-1 (93-329 DC), la disposition centrale de la proposition de loi Bourg-Broc qui posait le principe selon lequel les collectivités territoriales pouvaient attribuer « librement » des subventions d'investissement aux établissements d'enseignement privés (art. 2), en dépit de la réserve exprimée par le doyen Vedel dans son rapport sur l'école privée (v. *Le Nouvel Observateur*, 27-1). A cet égard, le principe d'indivisibilité de la République (art. 2C) s'oppose à ce que « les conditions essentielles d'application d'une loi relative à l'exercice de la liberté de l'enseignement dépendent de décisions des collectivités territoriales » ; en un mot, elles doivent être « les mêmes sur l'ensemble du territoire ».

Par surcroît, les principes d'égalité et de liberté (art. 2C) doivent être sollicités en l'espèce, en ce qu'ils impliquent fondamentalement l'existence de « critères objectifs », suivant une jurisprudence constante (cette *Chronique*, n^o 67, p. 180).

En conséquence, le juge a estimé qu'il appartient au législateur de « prévoir les garanties nécessaires pour prémunir les établissements d'enseignement public

contre des ruptures d'égalité à leur détriment au regard des obligations particulières [qu'ils] assument ». Quand le sort d'une loi tient en définitive à un adverbe !

En revanche, l'art. 3 de la loi déferée relatif à la compatibilité entre les formations offertes par les établissements secondaires sous contrat avec les orientations définies par le schéma prévisionnel des formations devait être regardé conforme à la Constitution, au même titre que l'art. 4, au bénéfice, certes, d'une réserve d'interprétation visant la convention entre la collectivité territoriale et l'organisme bénéficiaire de l'aide prévue à l'art. précédent. V. B. Toulemonde, « Des financements tous azimuts », *Le Monde*, 6-1, et J.-C. Casanova, « Hypocrisies françaises », *L'Express*, 27-1. Le juge s'étant prononcé, non sans une pointe de malice, pour la séparabilité entre les dispositions examinées, au même instant où le chef de l'État se refusait à demander au Parlement une nouvelle délibération, la loi 94-51 du 21-1 relative aux conditions de l'aide aux investissements d'enseignements privés par les collectivités territoriales a été promulguée (p. 1152). Sur ces entrefaites, ce mode juridictionnel de gestion d'une crise conférerait la sérénité au défilé organisé à Paris, le 16-1, par les tenants de la laïcité : « C'est là, avait annoncé le président de la République, qu'aura lieu la vraie deuxième lecture de la loi » (*Vendredi*, 14-1).

V. Amendement. Dyarchie. Vote.

LOI

– *Bibliographie.* J.-Cl. Becane et M. Couderc, *La Loi*, Dalloz, 1994 ; Y. Gaudemet, « Promulgation et publication des lois »,

Juris-classeurs, 1993, fasc. 10, Éd. techniques ; B. Bourg-Broc, « Le législateur a-t-il encore le droit de faire la loi ? », *Le Monde*, 12-1 ; J.-P. Duprat, « L'indépendance de la Banque de France : aspects constitutionnels et européens », *PA*, 20 et 24-4.

– *Conformité de la loi instituant une peine incompressible et relative au nouveau Code pénal et à certaines dispositions de procédure pénale*. Le CC a estimé, le 20-1 (93-334 DC), que l'instauration de la peine susmentionnée ne méconnaissait pas le principe de nécessité (cette *Chronique*, n° 45, p. 187) « en l'absence de disproportion manifeste avec l'infraction commise ». Autrement dit, la protection de la société ne saurait être exclusive de l'éventuelle réinsertion du condamné A preuve, la possibilité d'une « grâce judiciaire », selon l'expression de M. Jolibois, rapporteur du projet au Sénat, au terme d'une période de sûreté de 30 ans. La haute instance s'est, du reste, attachée à en préciser le régime. Cette procédure « doit être entendue comme ouvrant au ministère public et au condamné le droit de saisir le juge de l'application des peines [...], [elle] peut être renouvelée le cas échéant ». Dès lors que la conciliation est aménagée, « il n'appartient pas au Conseil de substituer sa propre appréciation à celle du législateur ». Reste qu'en fixant l'entrée en vigueur de cette disposition, ce dernier a respecté le principe de non-rétroactivité de la loi pénale plus sévère (art. 6).

Quant à la présence différée d'un avocat au cours de la garde à vue dans le cadre de certaines infractions, elle n'affecte pas le principe d'égalité, en raison d'une différence de situation, selon une jurisprudence classique (art. 18).

Enfin, s'agissant de la rétention d'un

mineur pour les nécessités de l'enquête, l'art. 20 de la loi déferée a tiré les enseignements de la censure opérée par la décision 93-326 DC du 11-8-1993 (cette *Chronique*, n° 68, p. 173) en l'entourant des garanties appropriées. En définitive, la loi 94-89 du 1^{er}-2 a été promulguée (p. 1803).

– *Conformité de la loi modifiant la loi 86-1067 du 30-9-1986 relative à la liberté de communication*. Au rythme de l'alternance (cette *Chronique*, n° 50, p. 195), la loi 94-88 du 1^{er}-2, dite « loi Carignon » (p. 1800), modifie pour la 18^e fois celle du 30-9-1986 (cette *Chronique*, n° 40, p. 179), après que la CC eut apprécié, le 21-1, sa régularité (93-333 DC). Sous le bénéfice d'une mise en perspective concernant la norme de référence applicable au cas d'espèce (cette *Chronique*, n° 50, p. 196), le juge devait repousser les critiques avancées. La faculté offerte aux services de télévision bénéficiant d'une autorisation nationale d'effectuer des décrochages locaux (art. 7 de la loi) ne porte pas atteinte, eu égard aux modalités retenues, aux « conditions pluralistes d'exercice de la liberté de communication par la presse quotidienne régionale et les radios locales ». La reconduction simplifiée des autorisations pour les services de radio ou de télévision, hors appel de candidature (art. 8), ressortit, en définitive, au CSA, « autorité garante de l'exercice de la liberté de communication », sous le contrôle du juge de la légalité, indique à toutes fins utiles le Conseil. Au surplus, celui-ci rappelle une fois encore qu'il est loisible au législateur de déroger au principe d'égalité « pour des raisons d'intérêt général dès lors que la différence de traitement qui en résulte est en rapport avec l'objet de la loi ».

Concernant l'autorisation temporaire délivrée sans procédure d'appel par le CSA (art. 11), le juge a reconnu sa conformité au prix d'une réserve d'interprétation, à savoir qu'elle ne peut pas faire l'objet d'un renouvellement immédiat. A propos de l'art. 14 de la loi relatif à la détention de capital dans une société nationale de télévision par une personne physique ou morale qui passe de 25 à 49 %, le juge a estimé que les dispositions anti-concentrations étaient confiées au CSA sous le contrôle du juge de la légalité.

En dernier lieu, l'art. 15 modifie le seuil de concentration dans le domaine de la radio « sans porter d'atteinte caractérisée à l'objectif constitutionnel du pluralisme ». Cette appréciation aurait mérité, semble-t-il, d'être visée aussi, et surtout, au regard de l'art. 14 précité.

– *Conformité de la loi portant diverses dispositions en matière d'urbanisme et de construction.* Deux articles ont été censurés par le Conseil (93-335 DC) pour non-conformité externe. Pour le surplus, celui-ci a repoussé, au fond, les griefs articulés.

En vu de ne pas nourrir une tendance au juridisme, l'art. L 600-1 nouveau du Code de l'urbanisme (rédaction de l'art. 3 de la loi) restreint sous certaines conditions la possibilité de contester la légalité externe de divers documents. Le juge a considéré que cette disposition n'était pas contraire à la garantie des droits (art. 16 de la Déclaration de 1789), dès lors qu'« il n'est pas porté d'atteinte substantielle au droit des intéressés d'exercer des recours ». Au surplus, le Conseil devait repousser l'argument tiré du droit à l'accès à la justice visé dans la Convention européenne de sauvegarde des droits et le traité sur

l'Union européenne, conformément à sa démarche constante (15-1-1975, *IVG, RJC*, p. 30).

– *Conformité de la loi relative aux conditions de l'aide aux investissements des établissements d'enseignement privés par les collectives territoriales. V. Libertés publiques.*

– *Contrôle de l'application.* Le bilan est dressé par les commissions sénatoriales (*BIRS*, 577, p. 20) concernant le dernier semestre.

– *Dépôts.* Le président Monory a protesté, le 14-4 (*Le Monde*, 16-4), puis derechef devant des journalistes, le 20-4 (*Libération*, 21-4), contre le fait que le projet de loi relatif à l'aménagement du territoire serait soumis en premier lieu aux députés. Outre le rôle institutionnel dévolu à la haute assemblée (art. 24C), perdu de vue à nouveau (cette *Chronique*, n° 59, p. 209), son président a rappelé que la gestion du temps lui permet d'« assumer l'impopularité ». Le ministre de l'Intérieur devait lui répliquer sans ménagement à TF1, le 24-4, que le gouvernement fixe par priorité l'ordre du jour des assemblées (*Le Monde*, 26-4).

– *Incompétence négative.* La loi portant révision de la loi Falloux a été censurée, sur ce fondement, par le CC (décision 93-329 DC), à partir de l'instant où il incombe à la loi de fixer « les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques » (art. 34 C).

V. Libertés publiques. Pouvoir réglementaire. Validation législative.

LOI DE FINANCES

– *Bibliographie*. E. Douat, « Droit constitutionnel financier », *Juris-classeurs*, 1994, fasc. 1461, Éd. techniques ; L. Philip, *L'Ord. organique du 2-1-1959 relative aux lois de finances*, Doc. d'études 5.01, La Documentation française, 1994 ; « La loi de règlement », *Les Notes bleues de Bercy*, 16-2.

V. *Cour des comptes*.

LOI ORGANIQUE

206

V. *Autorité judiciaire. Conseil constitutionnel. Conseil supérieur de la magistrature*.

MAJORITÉ

– *Réunion*. Pour la troisième fois (cette *Chronique*, n° 69, p. 208), le Premier ministre a réuni, le 19-4, les parlementaires de la majorité, qu'il a appelés à la cohésion : « Tous ensemble, nous avons intérêt à ce que le gouvernement et la majorité réussissent, car on ne peut construire quoi que ce soit sur l'échec de la majorité, ni sur l'échec du gouvernement » (*Le Monde*, 21-4).

V. *Premier ministre*.

MINISTRE

– *Condition*. M. Pasqua a perdu le procès intenté contre un journaliste de *Témoignage chrétien* devant la 17^e chambre du tribunal correctionnel de Paris le 23-2, à propos d'une appréciation portée sur les contrôles d'identité

(*Le Monde*, 3-3). En revanche, les mêmes juges ont relaxé, le 21-2, de délit de diffamation envers un ministre (M. Fabius) (cette *Chronique*, n° 65, p. 211), l'hebdomadaire *Minute* et un caricaturiste (*Le Monde*, 29-3). Cependant, l'ancien Premier ministre devait obtenir gain de cause, pour injure, à l'encontre de *Rivarol* (*ibid.*, 28-4). Pour sa part, M. Charasse a obtenu la condamnation par le tribunal de Clermont-Ferrand, le 28-3, de M. Botton pour diffamation (*ibid.*, 30-3).

MOTION D'AJOURNEMENT

– *Adoption*. L'art. 128 RAN prévoit que lorsque l'Assemblée est saisie d'un projet de loi autorisant la ratification d'un traité, elle conclut à l'adoption, au rejet ou à l'ajournement, dont les effets sont les mêmes que ceux du renvoi en commission (v. notre *Droit parlementaire*, p. 200). Pour la première fois, une motion d'ajournement, présentée par M. Giscard d'Estaing, a été adoptée par la commission des affaires étrangères d'abord, puis par l'Assemblée le 12-1 (p. 44). Cette motion visait l'approbation de la décision du Conseil européen du 1^{er} février 1993 qui, à la suite de la réunification de l'Allemagne, porte de 518 à 567 le nombre des représentants du Parlement européen et procède à une nouvelle répartition entre les États (le nombre des représentants français est désormais de 87) ; mais le Conseil d'Edimbourg avait également adopté une autre décision, non soumise à ratification, fixant définitivement à Strasbourg le siège du Parlement européen : la motion d'ajournement, dont la nature s'apparente en l'occurrence à une résolution, invitait le gouvernement à s'assu-

rer du respect de cette décision. Ayant obtenu ces assurances, l'Assemblée a adopté le projet le 24-1 (p. 335).

OPPOSITION

– *Respect*. L'expulsion de deux Iraniens suspectés de terrorisme et réclamés par la Suisse, le 31-12-1993 au nom de « l'intérêt national » (*Le Monde*, 1^{er}-1), a été contestée par M. Rocard. A France 2, le 16-1, après avoir rappelé qu'il a vécu comme Premier ministre une situation de ce genre au moment de la guerre du Golfe, celui-ci a affirmé : « Dans une vraie démocratie, on peut aussi respecter son opposition » (*ibid.*, 18-1).

ORDRE DU JOUR

– *Jours de séance*. La nouvelle rédaction de l'art. 50 RAN supprime la séance publique du vendredi et dispose que désormais l'AN se réunit l'après-midi du mardi et du mercredi, ainsi que le jeudi, matin et après-midi.

– *Organisation de la discussion*. La nouvelle rédaction de l'art. 91 RAN prévoit que la conférence des présidents fixe, en organisant la discussion générale des textes, la durée maximale de présentation des rapports et des avis.

PARLEMENT

– *Bibliographie*. P. Avril (sous la direct.), « L'administration des parlements », *Revue française d'administration publique*, octobre 1993, n° 68.

– *Journées d'études*. A l'initiative de M. Alain Delcamp, directeur du service des commissions au Sénat, ce dernier a accueilli, le 7-4, une journée consacrée au « contrôle parlementaire et à l'évaluation ».

– *Présidents des assemblées*. L'art. 13, al. 2 de la loi du 30-9-1986 (rédaction de la loi Carignon du 1^{er}-2) prévoit dorénavant que le CSA communique chaque mois au président du Sénat et à celui de l'Assemblée nationale le relevé des temps d'intervention des personnalités politiques dans les journaux, les bulletins d'information, les magazines et les autres émissions des programmes.

– *Honneur aux Parlements !* Ouverte par M. André Fosset, sénateur des Hauts-de-Seine (UC), la 91^e conférence de l'Union interparlementaire, fondée en 1889 par Frédéric Passy et William Randal Cremer, et qui regroupe 125 États, s'est tenue à Paris, le 21-3 (*Le Monde*, 23-3). Le président Monory devait déclarer à cette occasion que « la diplomatie n'est pas seulement une affaire de spécialistes et que les Parlements ont un rôle à jouer dans les relations internationales », à l'unisson du président Séguin, qui s'est plu à relever le bien-fondé de la diplomatie parlementaire : « Une trop fréquente erreur tend à reconnaître au pouvoir exécutif une sorte de monopole ou de tutelle sur les relations extérieures comme si elles étaient des choses trop sérieuses pour être confiées aux Parlements. »

Celui-ci a affirmé également : « Il n'y a pas plus de démocratie sans Parlement que de Parlement sans légitimité [...]. Efficacité de la loi, efficacité du contrôle et de l'évaluation des politiques publiques, efficacité du débat démocratique,

tels sont les piliers du travail parlementaire moderne. » Autant d'éléments qui témoignent, au dire du président de l'Assemblée, de « la supériorité de la démocratie » et de sa volonté exprimée à Athènes, le 11-4 à l'occasion d'une conférence des Parlements de l'Union européenne, d'enrayer leur « processus de déclin » (*Le Monde* 13-4).

– *Télévision parlementaire.* Au terme d'une expérimentation (cette *Chronique*, n° 69, p. 210), l'art. 45-1 de la loi du 30-9-1986 (rédaction de la loi Carignon du 1^{er}-2, p. 1800) dispose : « chaque assemblée parlementaire peut, sous le contrôle de son bureau, produire et faire diffuser par voie hertzienne ou distribuer par câble un programme de présentation et de compte rendu de ses travaux. Ce programme peut également porter sur le fonctionnement des institutions parlementaires et faire place au débat public dans le respect de la représentativité des groupes et formations siégeant dans chacune des assemblées ». Le principe de la séparation des pouvoirs affranchit naturellement les assemblées d'une demande d'autorisation auprès du CSA, et *a fortiori* de la passation d'une convention.

V. *Assemblée nationale. Libertés publiques. Partis politiques. Résolution. Session extraordinaire.*

PARLEMENTAIRES EN MISSION

– *Nominations.* A nouveau (cette *Chronique*, n° 69, p. 210), 6 députés ont été désignés : MM. Griotteray (UDF, Val-de-Marne, 8^e) (ministre de l'Économie, décret du 4-1, p. 292) ; Muselier (RPR, Bouches-du-Rhône, 5^e) (Premier

ministre, décret du 22-2, p. 3103) ; Daubresse (UDF, Nord, 4^e) (ministre de l'Équipement, décret du 22-2, p. 3104) ; Olivier Dassault (RPR, Oise, 1^{re}) (ministre de l'Industrie, décret du 1^{er}-3, p. 3497) ; Serrou (RPR, Hérault, 2^e) (ministre de l'Environnement, décret du 22-3, p. 4487) et Dubernard (app. RPR) (ministre de l'Enseignement supérieur, décret du 6-4, p. 5287). En revanche, M. Lafleur (cette *Chronique*, n° 68, p. 177) a décliné le 8-1 (*Le Monde*, 11-1) l'offre d'une nouvelle mission qui débouchait sur une incompatibilité.

Dans le même temps, 3 sénateurs étaient concernés : MM. Delaneau (RI, Indre-et-Loire), (ministre de l'Agriculture, décret du 4-1, p. 292) ; Gérard Larcher (RPR, Yvelines) (ministre de la Culture, décret du 6-4, p. 5286) et Fauchon (UC, Loir-et-Cher) (ministre de l'Économie, décret du 13-4, p. 5606).

Bref, des rapports en perspective destinés en bonne logique à nourrir la réflexion gouvernementale au moment de l'élaboration des projets de loi.

On ne manquera pas de relever une nouvelle illustration d'une pratique officielle (cette *Chronique*, n° 68, p. 177) : M. Schéret, député UDF (Meurthe-et-Moselle, 1^{er}), a été chargé par le Premier ministre, le 4-1, de présider une commission chargée d'évaluer les besoins en travaux de réparations d'urgence des établissements scolaires, publics et privés (*Le Monde*, 7-1).

PARTIS POLITIQUES

– *Information.* Les responsables des partis représentés au Parlement recevront, à l'avenir, chaque mois une communication du CSA relative au temps d'inter-

vention des personnalités politiques (nouvel art. 13 al. 2 de la loi du 30-9-1986).

– *Comptes de 1992*. La CCFP a publié les comptes des partis pour 1992 (annexe au n° 46 du JO, 24-1) conformément aux dispositions de l'art. 11-7 de la loi 88-227 du 11-3-1988 modifiée qui s'appliquent aux 40 partis ayant bénéficié de l'aide publique et aux 60 autres ayant recueilli des fonds par l'intermédiaire d'un mandataire financier. Parmi les premiers, 4 n'ont pas satisfait aux obligations légales et perdent donc le bénéfice de l'aide publique ; parmi les seconds, 15 n'ont pas satisfait à ces obligations, mais, dans leur cas, la loi ne prévoit pas de sanction, la CCFP n'ayant pas le pouvoir de retirer son agrément à l'association de financement : ils peuvent donc continuer à percevoir des dons ouvrant droit à déduction fiscale, ce que déplore la Commission (v. *Le Monde*, 1-3).

– *Financement privé*. La CCFP a donné son agrément à des associations de financement (p. 310, 1391, 2067, dont un retrait, p. 2810, 3267, 3881, 4720, 5493, 6133). D'autre part, le trésorier du Parti républicain, M. Jean-Pierre Thomas, entendu par le juge Van Ruymbeke le 2-2 après la décision de la chambre d'accusation de Rennes (cette *Chronique*, n° 69, p. 211), a refusé de révéler les noms des personnes et des sociétés ayant contribué au financement de ce parti (*Le Monde*, 4-2).

– *Financement public*. Le décret 94-190 du 4-3 (p. 3585) modifie le décret 93-1218 du 4-11-1993 répartissant la 1^{re} fraction de l'aide publique pour 1993 (cette *Chronique*, n° 69, p. 211), afin de tirer les conséquences du contentieux des élec-

tions législatives, qui n'était pas alors terminé et qui rectifiait le nombre de suffrages obtenus. Le décret fixe d'autre part le montant de l'aide pour 1994, compte tenu de la réduction décidée lors du vote de la loi de finances (*ibid.*) : la 1^{re} fraction s'élève à 264 937 311 F et la 2^e fraction à 261 000 000, soit au total 525 937 311 F, contre 580 000 000 en 1993 ; la fédération de la Drôme du CNI ainsi que le Parti communiste martiniquais, n'ayant pas déposé en 1993 auprès de la CCFP de comptes réguliers dans les délais impartis, perdent leur droit, pour 1994, à l'aide publique. Au total, 45 partis en bénéficient au titre de la 1^{re} fraction (dont 23 ayant présenté des candidats outre-mer), et 12 au titre de la 2^e fraction, au lieu de 49 en 1993 : les parlementaires des composantes de l'UDF, du PS, des radicaux de gauche et apparentés, notamment, s'étant regroupés. Un début de moralisation ?

V. *Libertés publiques. Majorité. Opposition. Parlement.*

POUVOIR RÉGLEMENTAIRE

– *Délégation*. Le CC s'est prononcé sur la nature juridique de dispositions du Code rural et de la loi du 4-7-1980 d'orientation agricole (94-176L). En l'occurrence, il a procédé au déclassement de certaines d'entre elles déterminant des modalités d'application. En revanche, il n'a pas statué sur l'art. 679 du Code rural, par suite d'une inadvertance gouvernementale, motif pris de ce qu'il doit être regardé comme tacitement abrogé.

V. *Loi*

PREMIER MINISTRE

– *Bibliographie*. Th. Bréhier, « Dix mois d'action diplomatique à l'hôtel Matignon », *Le Monde*, 12-2.

– *Agenda*. « Le 36 17, code Matignon » en ouvre les pages et indique les personnes reçues ou rencontrées par le Premier ministre (arrêté du 23-2, p. 3080).

– *Autorité et responsabilité*. Invité de France 2, le 14-2, M. Balladur a affirmé : « On peut commettre des erreurs [...]. Mais ces erreurs [...] ce sont les miennes, puisque je suis le chef du gouvernement et c'est à moi d'en porter la responsabilité [...]. Si je ne réussis pas, ce sera ma faute et celle de personne d'autre. Parce que la Constitution me donne le moyen juridique de réussir [...] je n'aurais à m'en prendre qu'à moi-même et à personne d'autre » (*Le Monde*, 16-2).

– *Déjeuner quai Conti*. Pour la première fois depuis Colbert, un Premier (ou principal ?) ministre en exercice a été reçu à déjeuner à l'Académie française, le 11-2 (*Le Monde*, 13/14-2). Le dépôt d'un projet de loi sur l'usage du français, ainsi que l'envoi d'une circulaire aux agents publics y ont été évoqués.

V. République.

– *Chef du gouvernement*. M. Balladur a observé le 14-2, à France 2, qu'il était « dans une situation un peu particulière » sur le plan politique : « Je suis le chef du gouvernement, je ne suis pas le chef des deux partis qui composent la majorité [...]. Ce qui est de ma responsabilité, c'est de faire en sorte que le travail parlementaire se déroule dans de

bonnes conditions puisque le Premier ministre est généralement considéré comme le chef de la majorité parlementaire. Quant aux partis, il est légitime qu'ils vivent leur vie ». (*Le Monde*, 16-2). Il devait, à cet égard, exprimer le « souhait net » que les ministres ne figurent pas sur la liste de la majorité aux élections européennes (*ibid.*). V. Th. Bréhier, « Le chemin de l'Élysée », *ibid.*

A TF1, le 21-4, le Premier ministre réitérera son propos : « Je suis le chef du gouvernement. Aucune décision importante ne se prend sans mon accord [...]. Si l'on veut s'en prendre au gouvernement, qu'on s'en prenne au Premier ministre » (*Le Monde*, 23-4).

– *Décision*. En retirant le contrat d'insertion professionnelle (CIP) (v. *Libération*, 31-3), le Premier ministre a admis, le 5-3 à France 3, qu'« il y a eu une incompréhension entre une partie de la jeunesse et le gouvernement » et qu'il avait souhaité « éviter les divisions inutiles » (*Le Monde*, 7-4). V. J.-M. Colombani, « La France en panne », *ibid.*

– *Déclarations*. A propos de la crise des marins-pêcheurs, M. Balladur a affirmé à France 2, le 14-2 : « L'État a un devoir, c'est de rassurer, c'est de protéger et de défendre. Mais il a également un autre devoir, c'est de dire qu'il y a certaines limites qu'il ne faut pas dépasser » (*Le Monde*, 16-2). D'autant qu'en la circonstance, avec l'incendie, à Rennes, du Parlement de Bretagne, le 4-2, cette dernière devait perdre un symbole identitaire ! (*ibid.*, 6-2).

– *Fonctions*. Présentant ses vœux à la presse, le 7-1, M. Balladur a évoqué le « rendez-vous » de l'élection présidentielle de 1995 : « Quelles que soient les

contraintes que font peser sur l'action du gouvernement les échéances électorales, j'ai bien l'intention d'exercer mes fonctions dans leur plénitude et d'assumer mes responsabilités de chef du gouvernement » (*Le Monde*, 9/10-1).

– *Intérim*. Le premier de la seconde cohabitation est digne de mention. A l'occasion du voyage en Chine du Premier ministre, son intérim a été confié à M^{me} Simone Veil (décret du 6-4, p. 5120). C'est la première fois qu'une femme accède à cette responsabilité entière autant que passagère (cette *Chronique*, n° 53, p. 176).

– *Le « fusible »*. Faisant allusion aux critiques visant le ministre du Travail à l'occasion de l'affaire du CIP, M. Balladur a déclaré le 19-4 devant les parlementaires de la majorité : « Il n'y a pas de fusibles au gouvernement, il y a un fusible, c'est le Premier ministre, et si les choses ne vont pas bien, c'est à lui qu'il faut s'en prendre. C'est moi qui porterai la responsabilité de l'action du gouvernement lorsque le terme viendra » (*Le Monde*, 21-4).

– *Services*. Le décret 94-97 du 11-1 (p. 990) modifie le décret 93-276 du 3-3-1993 portant création du comité interministériel pour l'environnement. Un comité interministériel des moyens de l'État à l'étranger a été créé (décret 94-108 du 5-2, p. 2157).

V. Conseil des ministres.

– *Sur la cohabitation*. A France 2, le 14-2, le Premier ministre a exprimé son sentiment, une fois encore (cette *Chronique*, n° 69, p. 212) : « ce n'est pas l'idéal [...] ». C'est une situation qui naît

de deux votes successifs des Français [...]. Et, à partir de là, les responsables ont le devoir – c'est une sorte de devoir d'État – de faire en sorte que le pays ne souffre pas de leur coexistence. Comment imaginer, surtout quand nous avons 6 000 soldats en Bosnie [...], qu'il y ait des querelles au sommet de l'État ? Ce serait inacceptable à mes yeux. Et, dans ces conditions, en ce qui me concerne, je fais tout pour que les choses se passent le mieux possible » (*Le Monde*, 14-2).

Il précisera : « Les Français ont choisi une nouvelle politique, je suis chargé de la mettre en œuvre. La Constitution donne au gouvernement les moyens de mettre en œuvre cette politique nouvelle. J'utilise ces moyens en respectant les prérogatives du président de la République, comme il va de soi. Les choses sont parfaitement simples et claires [...]. Il n'y a pas de secret. M. Mitterrand est socialiste et je ne le suis pas [...] Pour autant, nous sommes, l'un et l'autre, décidés à servir notre pays de notre mieux. Surtout, dans les affaires internationales et militaires. »

M. Balladur a pris soin, en dernier lieu, d'explicitier en l'espèce le système de la double commande : « Les choses ont été étroitement coordonnées entre le président de la République et moi-même. J'y ai veillé. Et j'ai veillé à faire en sorte qu'il y ait véritablement non seulement une information, mais une décision qui soit commune » (*ibid.*), avant de conclure : « Chacun a les compétences que lui confère la Constitution et les exerce. A ce moment-là, chacun est bien obligé aussi de tenir compte des compétences que la Constitution confère à l'autre » (*ibid.*).

– *Témoignage*. Le Premier ministre a été

cité, le 14-3, comme témoin par la défense de Paul Touvier, à l'occasion du procès devant la cour d'assises des Yvelines, en sa qualité de secrétaire général adjoint de l'Élysée lorsque le président Pompidou signa le décret de grâce en 1971 (*Le Monde*, 11-3). M. Balladur s'est refusé, le 17-3 (*ibid.*, 19-3), à cette déposition jugée non utile à la manifestation de la vérité qui, en tout état de cause, aurait dû être autorisée par le Conseil des ministres (art. 652 du Code de procédure pénale).

212 V. *Conseil des ministres. Dyarchie. Gouvernement. Majorité. Ministre. Opposition. Résolution. Responsabilité gouvernementale.*

PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE

– *Bibliographie.* H. Pac, *Droit et Politiques nucléaires*, PUF, 1994.

– *Admonestations.* Recevant les vœux des « forces vives » le 5-1, le chef de l'État s'est adressé à « Messieurs les chefs d'entreprises » en rappelant que 80 milliards avaient été transférés aux entreprises et qu'il n'avait jamais vu d'emplois créés (*Le Monde*, 7-1).

– *Chef des armées.* Après avoir décidé l'envoi de troupes aéroportées au Rwanda, à Kigali, en vue de procéder au rapatriement de ressortissants français, le 9-4 (*Le Monde*, 10/11-4), le chef de l'État avait présidé des conseils de défense consacrés à l'ultimatum adressé aux Serbes de Bosnie à propos du siège de Sarajevo, les 20, 21 et 22-2, et à la préparation du projet de loi de programmation militaire, les 16-2 et 6-4 (v. *Dyarchie*).

– *Collaborateurs.* M. Jean-Cyril Spinetta, ancien directeur du cabinet de Michel Delebarre et ancien président d'Air Inter, remplace M. Patrick Buffet comme conseiller industriel à la présidence de la République (p. 4072). D'autre part, le président de la Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité, M. Paul Bouchet, a estimé que la cellule antiterroriste de l'Élysée a connu de « graves dysfonctionnements » à l'occasion des écoutes opérées lors de l'affaire des « Irlandais de Vincennes » (*Le Monde*, 27-1).

Le chef de l'État a exceptionnellement réuni tous ses collaborateurs, le 30-4, pour mettre un terme aux rumeurs contradictoires des dernières semaines concernant notamment la préparation des élections européennes et ses rapports avec la direction du PS (*Libération*, 3-5).

– *Conjointe.* M^{me} Danielle Mitterrand a donné sa démission de la Commission nationale consultative des droits de l'homme où elle siégeait (cette *Chronique*, n° 66, p. 213). Dans une lettre rendue publique, le 10-3, elle a exprimé des réserves sur la « fiabilité » des travaux : « Les lois se succèdent, nos avis restent sans écho, nos mises en garde lettres mortes et nos rapports sont contestés et même rectifiés » (*Le Monde*, 12-3). Au demeurant, la présidente de France-Libertés s'est rendue auprès de réfugiés bosniaques en Croatie (*ibid.*, 6/7-3).

– *Déclarations.* Recevant à l'Élysée, le 27-1, les membres du Conseil de politique monétaire (cette *Chronique*, n° 69, p. 207), le président Mitterrand a observé : « Aujourd'hui, c'est une indépendance par rapport à tout pouvoir [...] cette réforme n'allait pas de soi à

mes yeux et je ne peux pas m'empêcher d'éprouver de temps à autre des regrets. » Mais elle trouve « sa pleine justification dans la perspective de l'Union économique et monétaire [...]. L'essentiel pour moi était que ce fût pour un objectif très haut, très important, sans quoi, ce sacrifice, je ne l'aurais pas fait » (*Le Monde*, 29-1). V. A. Vernholes, « Équilibre et déséquilibre des pouvoirs », *ibid.*

Au surplus, le chef de l'État a répliqué dans un entretien au *Progrès de Lyon*, le 23-4, aux avocats des parties civiles au procès intenté à Paul Touvier qui l'avaient mis en cause, le 19-4 (*Le Monde* 14 et 21-4), pour un entretien relatif à la réconciliation nationale accordé, en 1991, à l'auteur d'un livre consacré à la Résistance (O. Wiewiorka, *Nous entrons dans la carrière*, Éd. du Seuil, 1994). Dénonçant « un amalgame peu honnête », M. Mitterrand a tenu à indiquer qu'il avait « personnellement veillé » à ce que la répression des crimes contre l'humanité soit réglée par le nouveau Code pénal : « Nous sommes les premiers et les seuls au monde à l'avoir fait [...]. La mémoire doit rester fidèle et j'ai tout fait pour la servir. Serait-il honteux de servir, aussi, l'unité nationale ? A chacun son devoir. »

– *Exhortations*. Tout en assurant : « Je ne veux pas sortir de mon rôle actuel, qui se situe hors des partis, mais je ne veux pas, non plus, jouer à l'indifférence », M. Mitterrand a déclaré à l'hebdomadaire du PS, *Vendredi* : « J'ai envie de dire à tous : n'hésitez pas à changer... A la condition de ne pas vous renier » (*Le Monde*, 14-1).

– *Grand maître de la légion d'honneur*. A un député qui suggérerait de nommer ou

de promouvoir, après un délai de deux ans, des candidats battus à une élection nationale, le garde des Sceaux a rappelé que, parallèlement aux ministres, le président de la République dispose de son propre contingent présenté au titre de chacun des ministères. En outre, « il statue en dernier ressort et signe le décret » (AN, Q, p. 1714). En un mot, il dispose d'un pouvoir discrétionnaire.

– *Interventions*. Invité à la célébration du 1200^e anniversaire de Francfort, M. Mitterrand a déclaré, le 22-2 : « L'enjeu pour l'Union européenne est la création d'une monnaie forte et stable », avant de s'écrier : « Vive l'Europe, notre patrie commune ! » (*Le Figaro*, 23-2). Le chef de l'État a été l'hôte à déjeuner, à Paris, le 17-3, du conseil de la Fédération protestante de France (*Le Monde*, 19-3).

– *Le manuscrit coréen (suite)*. En l'espèce (cette *Chronique*, n° 68, p. 180), il s'agit, selon le Premier ministre, d'un projet d'échange, sous forme de prêts entre des fonds conservés à la Bibliothèque nationale et des ouvrages des collections coréennes : « Cette procédure exceptionnelle ne constitue pas une restitution et n'implique aucun abandon, aucun dessaisissement juridique, ni aucune infraction au principe d'inaliénabilité des collections nationales » (AN, Q, p. 1100).

– *Musée*. Les œuvres picturales offertes au chef de l'État depuis 1981 seront exposées à Clamecy (Nièvre) dans la maison natale de Romain Rolland. Après Château-Chinon et Nevers, un troisième lieu de dépôt des donations présidentielles est ainsi aménagé (cette *Chronique*, n° 54, p. 206).

– *Sur la cohabitation*. En dépit de la proposition Bourg-Broc, « initiative malheureuse, affaire dommageable », selon les propos du chef de l'État à *Vendredi* (14-1) (cette *Chronique*, n° 69, p. 213), « la cohabitation continue d'être douce », a remarqué celui-ci en recevant les vœux de la presse, le 6-1 (*Libération*, 7-1).

V. *Dyarchie. Premier ministre. République. Libertés publiques.*

QUESTIONS ÉCRITES

214 – *Bilan*. Un état au 31-1 est dressé (AN, Q, p. 533).

– *Concision*. « L'art. 16 de la loi de finances pour 1994 répond aux préoccupations exprimées par l'honorable parlementaire », se borne à répondre le ministre du Budget (AN, Q, p. 886).

– *Présentation*. Le Premier ministre justifie le mode arrêté, depuis 1918, par trois raisons : « l'homogénéité de la procédure » des questions et des réponses qui doivent revêtir « des formes voisines » ; « la facilité de la recherche » et la volonté de ne pas augmenter le volume du *JO* (AN, Q, p. 1883).

– *Procédure*. Le nouvel art. 129 RAN, issu de la résolution du 26-1, supprime la possibilité de transformation des questions écrites en questions orales, en cas de retard des réponses. Une procédure expérimentale est mise en place consistant en ce que, confronté au silence du gouvernement, chaque président de groupe, lors de la réunion de la conférence des présidents, indique les questions jugées prioritaires. Le Premier ministre est informé (v. la réforme du RAN, *DIAN*, p. 16).

Les « questions signalées en conférence des présidents » par une mention, en caractères italiques (AN, Q, p. 2011) ont obtenu une réponse (p. 2021, 2024).

QUESTIONS ORALES

– *Procédure*. Considérant les inconvénients d'une codification des pratiques suivies en matière de questions orales, la nouvelle rédaction des art. 133 et 134 RAN se borne à renvoyer au Bureau le soin de préciser les conditions de leur dépôt et à la conférence des présidents l'organisation de la séance. Ces dispositions consacrent donc la pratique actuelle ; elles suppriment en conséquence les art. 135 à 138 qui précisaient des modalités souvent tombées en désuétude et ignoraient les questions au gouvernement.

RÉFÉRENDUM

– *Consultations locales*. Les électeurs de la commune de Chatain (Vienne) se sont prononcés, le 9-1 (*Le Monde*, 11-1), en faveur de l'installation d'un laboratoire souterrain sur les déchets nucléaires.

Le TA de Clermont-Ferrand a annulé, le 17-2, sur recours préfectoral, pour incompétence *ratione materiae* (cette *Chronique*, n° 64, p. 215), une consultation organisée par la mairie de Brives-Charensac (Haute-Loire) relative à un projet de barrage (*ibid.*, 20/21-2).

V. *Collectivités territoriales*.

RÈGLEMENT

– *Bibliographie*. *La Réforme du règlement de l'Assemblée nationale - Travaux*

préparatoires - Texte du nouveau règlement, Les Documents d'information, AN, 1994.

– *Assemblée nationale*. La réforme du RAN adoptée pendant la session extraordinaire, la plus importante depuis celle de 1969, a été entièrement déclarée conforme par le CC (n° 94-338 DC du 10-3). On notera en particulier qu'il n'est pas fait objection à la demande directe d'audition d'un ministre par un président de commission, l'art. 45 RAN qui supprime la transmission de la demande par le président de l'AN au Premier ministre « ne met pas en cause » l'art. 21 C, de même que l'obligation faite au gouvernement d'invoquer l'art. 44, al. 2 C (à l'encontre des amendements non soumis à la commission) au moment où l'amendement est appelé en séance, alors que cette faculté n'était pas limitée par l'ancien art. 100 RAN : la nouvelle disposition « précise la procédure applicable ». La suppression de la mention au JO du report des votes en commission faute de quorum (art. 42 RAN) « n'est pas contraire », mais il est précisé que la participation des députés extérieurs à une commission aux travaux de celle-ci (art. 86 RAN) ne comporte pas le droit d'y prendre part aux votes. Enfin, l'organisation des séances de questions orales, ou plutôt le renvoi de leur organisation au Bureau et à la conférence des présidents (art. 133 et 134 RAN) est censée respecter l'art. 48 C, alors que le problème est traité par prétérition et que la rédaction adoptée vise à éluder la restriction à une seule séance hebdomadaire.

V. Amendement. Assemblée nationale. Commissions. Cour de justice de la République. Haute Cour de justice. Immunités parlementaires. Ordre du

jour. Questions écrites. Questions orales. Résolutions. Scrutin public.

RÉPUBLIQUE

– *Bibliographie*. H. Portelli, *La V^e République*, Hachette, 2^e éd., 1994 ; F. Hamon et J. Lelièvre (sous la direction de), *L'Héritage politique de la Révolution française*, Presses universitaires de Lille, 1993 ; J. Chevallier, « Bonnes mœurs et morale républicaine », in *Les Bonnes Mœurs* (CURAPP), PUF, 1994 p. 485 ; G. Vedel, « Georges Pompidou et la V^e République », *La Montagne* (Aurillac), 14-4.

– *Information*. Le conseil général du Cantal, l'université et la faculté de droit de Clermont ont organisé, les 14 et 15-4, à Aurillac, un colloque consacré à « la contribution de la présidence de Georges Pompidou à la V^e République ».

– *Indivisibilité*. Le ministre des Affaires étrangères indique que l'action extérieure des collectivités locales (art. 131 de la loi du 6-2-1992, V. Chr. Autexier, *RFDA*, 1993, p. 411) ne peut concerner que « des collectivités étrangères et leurs groupements à l'exclusion des États étrangers, dans les limites des compétences internes et dans le respect des engagements internationaux de la France [...]. Les collectivités locales ne sont pas des sujets de droit international » (AN, Q, p. 594).

– *Langue*. Un arrêté du 4-11-1993 (p. 1288) recommande la terminologie des noms d'États, des habitants et des capitales. Dans le même ordre d'idées, une circulaire du 12-4 (p. 5773) a été adressée par le Premier ministre aux

ministres à propos de l'emploi du français par les agents publics.

– *Philosophie et école.* A l'occasion de l'inauguration du musée mémorial d'Izieu (Ain), dédié aux enfants juifs exterminés sous le régime de Vichy, le chef de l'État a déclaré, le 24-4 : « La justice rendue ou à rendre ne nous exempte pas du principal, c'est-à-dire de la lutte quotidienne contre les germes d'un mal qui guette nos sociétés [...]. La bête est encore vivante. Lutter contre elle, c'est affermir la République, qui n'est pas seulement un système d'institutions, mais aussi une philosophie. » Mettant l'accent sur le rôle fondamental de l'éducation civique « cette noble passion de l'école républicaine », le président Mitterrand ajouta : « C'est à l'école que se tissent les liens de solidarité qui font un peuple. C'est à l'école que se forge l'esprit de tolérance. C'est à l'école que commence la lutte contre toute forme d'exclusion et d'abord celle du sang et de la race » (*Le Figaro*, 25-4).

– *Territoire.* Le ministre des Affaires étrangères en retrace l'évolution depuis le 31-12-1946 (AN, Q, p. 871).

V. *Collectivités territoriales. Président de la République.*

RÉSOLUTION

– *Bibliographie.* M. Gaillard, « Le retour des résolutions parlementaires. La mise en œuvre de l'art. 88-4C », *RFDC*, 1993, p. 707 ; B. Rullier, « Le Parlement et la politique communautaire : les premières applications de l'art. 88-4C », *PA*, 11 et 13-10 ; « Le Sénat face à la législation communautaire », rapport Genton, n° 338, 1994 ; F. Bobin et P. Servent,

« Comment les parlementaires français contrôlent Bruxelles », *Le Monde*, 16-4.

– *Application de l'art 88-4C.* Le Conseil des ministres a entendu le 30-3 (*Le Monde*, 1^{er}-4) une communication du ministre délégué aux Affaires européennes : depuis juillet 1992, 233 propositions d'actes communautaires ont été transmises au Parlement. Elles ont donné lieu au dépôt de 38 propositions de résolutions à l'AN et de 23 au Sénat. Au total, 28 résolutions ont été adoptées : 20 par les députés et 8 par les sénateurs.

– *Démarche conjointe des présidents des assemblées parlementaires.* MM. Monory et Séguin ont adressé le 19-4 (*Le Monde*, 24/25-4), au Premier ministre, une missive commune à propos de la mise en œuvre de la réforme constitutionnelle de 1992 (cette *Chronique*, n° 63, p. 181), qui n'a guère de précédent, peut-on estimer, en dehors du communiqué du 28-1-1987 consécutif à la décision du CC relatif à « l'amendement Séguin » (cette *Chronique*, n° 42, p. 173).

Après avoir constaté certains dysfonctionnements de procédures, s'agissant des délais de transmission en « temps utile » des propositions d'actes communautaires, les présidents ont émis le souhait que l'art. 88-4C englobe à l'avenir les propositions d'actes établis sur les fondements des second et troisième piliers du traité de Maastricht, (« politique étrangère et sécurité commune » ; « justice et affaires intérieures »).

« Par respect de la norme constitutionnelle », le Premier ministre a opposé, sur ce point, le 26-4, une fin de non-recevoir, en indiquant en substance que lesdits piliers ne ressortissent pas au droit

communautaire mais au droit international. (V.J.-Cl. Gautron, « Une Europe à droits variables », *Pouvoirs*, n° 69, p. 77). Dès lors, l'art. 53C s'applique : le Parlement est appelé à autoriser à ratifier l'engagement international, sachant que l'art. 88-4C est, par ailleurs, d'interprétation étroite (CC, 12-1-1993, cette *Chronique*, n° 66, p. 215).

– *Information* A l'initiative du doyen Roussillon, la faculté de droit de Toulouse a organisé, le 24-3, un colloque consacré à l'art. 88-4C et au rôle du Parlement dans l'élaboration de la norme européenne.

– *Publication* Les résolutions afférentes aux propositions d'actes communautaires (PAC) votées par l'AN sont depuis avril publiées au *JO* (éd. « Lois et décrets ») (*BAN*, 30, p. 51).

– *Rôle de la délégation*. Consacrant la pratique instituée par le président Séguin, la nouvelle rédaction de l'art. 151-1 RAN dispose que les propositions d'actes communautaires soumises à l'Assemblée, en application de l'art. 88-4 C, sont instruites par la délégation pour les communautés, qui peut déposer un rapport d'information concluant éventuellement au dépôt d'une proposition de résolution ; la commission saisie au fond doit déposer son rapport dans le délai d'un mois sur les propositions de résolution déposées par le rapporteur de la délégation, lequel participe à ses travaux et peut intervenir en séance après le rapporteur de la commission.

V. Sénat.

RESPONSABILITÉ DU GOUVERNEMENT

– *Article 49, 2 C*. L'opposition a déposé le 7-4 une motion de censure condamnant la loi quinquennale sur l'emploi, les privatisations et la politique scolaire, qui a recueilli 87 voix le 13-4 : les 55 socialistes, les 23 communistes et 9 République et Liberté sur 24 (p. 745).

RÉVISION DE LA CONSTITUTION

– *Bibliographie*. B. Branchet, « La révision de la Constitution sous la V^e République », *LGDJ*, 1994 ; Chr. Bigaut, « La réforme constitutionnelle de juillet 1993 », Regards sur l'actualité, *La Documentation française*, février, p. 3 ; F. Luchaire, « Le droit d'asile et la révision de la Constitution », *RDP*, 1994, p. 5 ; M.-F. Bechtel, « La révision constitutionnelle du 27-7-1993 : La réforme de la Haute Cour de justice et du Conseil supérieur de la magistrature », *Revue française d'administration publique*, n° 68, octobre 1993, p. 639.

217

SCRUTIN PUBLIC

– *Décision*. Entérinant la pratique instaurée par le président Séguin (cette *Chronique*, n° 69, p. 220), l'art. 65-1 RAN dispose que le scrutin public peut être décidé par la conférence des présidents, qui en fixe la date.

– *Modalités*. En application de l'art. 65-1 RAN, le vote sur l'ensemble des trois projets sur la bioéthique a eu lieu le 20-4. A cette occasion, un nouveau procédé de vote électronique a été utilisé, qui enregistre automatiquement les déléga-

tions données pour chaque scrutin (p. 1008). En cas de dérangement de l'appareillage électronique, la nouvelle rédaction de l'art. 66 RAN prévoit que, lors des scrutins publics simples, l'urne n'est plus présentée par les huissiers, mais, comme au Sénat, placée sous la surveillance de secrétaires du Bureau, et il est précisé que la présence de deux d'entre eux est nécessaire ; à défaut, le président peut demander à deux députés de faire office de secrétaires.

Dans les scrutins publics à la tribune, le vote s'opère désormais à l'aide de bulletins plastifiés comportant quatre pistes à code-barre qui permettent de connaître immédiatement le résultat. Le nouveau système a été appliqué pour la première fois lors du vote sur la motion de censure, le 13-4 (*BAN*, 29, p. 39).

SÉNAT

– *Bibliographie*. *Le Sénat*, 1993, *BIRS*, 573, février ; *Recueil des analyses des discussions législatives et des scrutins publics*, 1993-1994.I : Pour la première fois, y figurent les résolutions portant sur des propositions d'actes communautaires (p. 503).

– *Composition*. Une élection partielle s'est déroulée le 6-2, en Seine-Maritime, afin de pourvoir à la vacance d'un siège (cette *Chronique*, n° 69, p. 219) : M. François Gautier (CDS), maire de Rouen, a été élu au second tour (p. 2193).

– *Déjeuner quai Conti*. Le président Monory a été invité à déjeuner à l'Académie française, le 15-2 (*Le Figaro*, 16-2).

– *Souci du pluralisme démocratique*.

M. Michel Sapin, ancien ministre socialiste de l'Économie et des Finances, a figuré sur la liste des personnes en vue de la nomination des membres du Conseil de la politique monétaire (cette *Chronique*, n° 68, p. 176) établie par le président du Sénat (*Libération*, 6-1).

V. Dyarchie. *Loi. Parlement en mission. Résolution*.

SESSION EXTRAORDINAIRE

– *Convocation et clôture*. Un décret du 7-1 (p. 496) a convoqué la représentation nationale à partir du 11 sur un ordre du jour modifié de façon subséquente le 18-1 (p. 960). Cette 3^e session a pris fin le 27-1 (p. 1512) (cette *Chronique*, n° 68, p. 183). « Une mauvaise mais traditionnelle habitude », devait opiner le chef de l'État, en recevant les vœux des bureaux des assemblées parlementaires, le 4-1 (*Libération*, 5-1).

TRANSPARENCE

– *Bibliographie*. Y. Luchaire, « Brèves observations sur la loi du 29-1-1993 relative à la transparence des activités économiques et à la prévention de la corruption », *PA*, 11 et 14-2.

– *Rapport*. La commission pour la transparence financière de la vie politique (cette *Chronique*, n° 66, p. 219) a publié son 5^e rapport (p. 2246), qui considère que la loi du 11 mars 1988 a été respectée de manière satisfaisante, toutes les personnalités ayant répondu à l'obligation de déclaration (au total 92). Comme M. Arpaillanges précédemment, M. Pierre Joxe, premier président de la Cour des comptes, s'est retiré de la

commission lors de l'examen de sa propre déclaration. Un formulaire plus précis a été mis au point par la commission, qui n'a pas constaté d'anomalies dans l'évolution des situations patrimoniales.

VALIDATION LÉGISLATIVE

– *Conformité de la loi portant diverses dispositions en matière d'urbanisme et de construction.* Au prix d'une simplification, le CC a estimé (93-335 DC) de manière classique (29-12-1988, *Rec.* p. 267) que des « mesures de validation ne sauraient s'appliquer à des actes qui auraient été annulés par des décisions de justice passées en force de chose jugée ».

– *Conformité de la loi relative à la santé publique et à la protection sociale.* Le CC a fait bonne justice des critiques dirigées contre deux articles qui se présentaient comme des validations législatives (93-332 DC). Au terme d'une démarche constante (22-7-1980, *RJC*, p. 83), le juge a estimé qu'en l'espèce celle-ci répondait à un « but d'intérêt général défini par le législateur », sous réserve du respect du principe de non-rétroactivité des textes à caractère répressif. La loi 94-43 du 18-1 a été promulguée (p. 960).

V. Loi.

VOTE

– *Bibliographie.* E. Dupin, « Regards dans le blanc des urnes », *Libération*,

11-1, et « Un vote en mal de reconnaissance », *ibid.*

– *Laïcité.* Le grand rabbin de France a appelé les électeurs de confession juive à ne pas voter le 27-3, jour de la Pâque juive, qui coïncidait avec le second tour des élections cantonales (*Le Figaro*, 10-3). Cette prise de position, contestée par des coreligionnaires, a été repoussée par le ministre de l'Intérieur : « La loi française n'est pas conçue ni faite en fonction des religions » (*ibid.*). S'agissant de vote par procuration (cette *Chronique*, n° 68, p. 184), M. Pasqua a observé que cette opportunité ne peut être offerte « pour des motifs liés à l'observance de pratiques religieuses » (*Le Monde*, 5-3).

– *Modalités.* La loi 94-98 du 5-2 (p. 2144) porte extension aux TOM et à la collectivité territoriale de Mayotte de l'art. L 71 du Code électoral, s'agissant du droit de vote par procuration (cette *Chronique*, n° 68, p. 184).

V. Élections.

VOTE PERSONNEL

– *Application.* Outre le vote sur l'ensemble des trois projets sur la bioéthique, le 20-4, et celui sur la motion de censure, le 13-4 (v. *Scrutin public*), un seul scrutin public est intervenu, le 19-1, à la demande du groupe socialiste, sur un amendement au projet relatif à l'élection du Parlement européen (p. 317).

SUMMARIES

GUY CARCASSONNE

221

From the absence of law to the implementation of the law

For over a century, democracy has worked with expenses exceeding revenues, until the multiplication of scandals brought the attention of policy-makers on this gap. The immediate motivation for the transition from a situation marked by the absence of legislation to the adoption of a law was an attempt to wipe out the past, by voting an amnesty, but in the end a modern and strict legislation has been introduced.

AXEL URGIN

The candidates' funds

The law adopted on January 15, 1990 allows candidates to receive private contributions to finance their electoral campaign. However the lawmakers have tried to regulate this possibility very strictly so as to guarantee some degree of transparency in campaign financing.

JEAN-MARC BENOIT AND JESSICA SCALE

The candidates' expenses

The law of January 15, 1990, not only limits the campaigning expenditures but also restricts or forbids the use by the candidates of certain means of political information. Seemingly founded on technical reasons, these new measures may induce some important consequences on the public debate and its evolution.

YVES-MARIE DOUBLET

Money and the presidential election

The fundamental law monitoring the financing of the presidential election imposes only financial and penal sanctions on candidates who breach the rules applying to campaign funding or obtain funds illegally. The absence of electoral

sanctions similar to those applied to members of Parliament is due to constitutional and political constraints which are difficult to question.

RENÉ VAQUIER AND VÉRONIQUE MARMORAT

A critical balance sheet of the National Control Commission of Campaign Funding and Political Financing

The National Control Commission of Campaign Funding and Political Financing has set up a flexible and original management procedure in order to fulfil its mission which is to examine at short notice all the campaign accounts of candidates to local, regional and general elections. After three years of operation, the doctrine which comes out of its decisions is characterized by a two-fold concern: to combine a pragmatic and realistic vision of politics and a rigorous and detailed review of the accounts. However its statute as an administrative authority and the very short notice given it for the review of the books tend to limit its action.

222

BRUNO GENEVOIS

The new role of the electoral judge

The law concerning political financing has changed the conditions of intervention of the electoral judge. He must now add to the traditional electoral litigation specific control procedures required by the policy-makers, while somewhat tempering their effects. This experience seems to indicate that it is desirable to adapt the legislative mechanism without changing it completely.

JACQUES ARRIGHI DE CASANOVA

The state of the law: a jurisprudential balance sheet

The law on electoral campaign funding has noticeably increased the constitutional or administrative litigation cases presented to the electoral judge. The *Conseil constitutionnel* and *Conseil d'État* have thus been able to clarify a certain number of points left obscure in the law, such as the rules governing fundraising, expense limits or control mechanisms. The convergence of their decisions indicates their common willingness to guarantee an effective implementation of the law while at the same time stressing some of its shortcomings.

PIERRE MAZEAUD

Between the lines of the law

The lawmaker can find a way of overcoming the technical difficulties arising from the implementation of the law on the funding of electoral campaigns. However, defining a statute for political parties, which has become necessary given the proliferation of groups claiming to be so and asking for public financing, is a more difficult task since it must take into account constitutional requirements.

CHARLES MILLON

Before/after: what has changed

The financial scandals that have shaken the political world for some years are not due only to personal greed. They are linked to a media logic requiring increasing amount of money that has been imposed on politics. In the undecided battle between two hardly compatible approaches politics has won a round with the reform of campaign funding. The ceiling imposed on expenses, the control of the use of onerous as well as questionable means have contributed to reorient politics towards its true mission. This is today absolutely imperative in order to go escape from the dead-end alternative between technocracy and populism.

JEAN-CLAUDE MASCLET

A candidate user's guide

The present article has a very modest aim: to remind the candidate of the procedures he should follow and the precautions he should take, in particular as regards campaign funding whose rules have recently been modified. If this information won't suffice to guarantee victory, at least it will allow him not to squander his chances uselessly.

223

POLITICAL CHRONICLE

GIANDOMENICO MAJONE

From the welfare state to the regulatory state

GUILLAUME SAINTENY

The french communist party and ecology

FOREIGN CHRONICLE: LETTER FROM GREAT BRITAIN

JACQUES LERUEZ

The United Kingdom since the april 1992 election: John Major's way of the cross

PIERRE ASTIÉ AND DOMINIQUE BREILLAT

Foreign notes (january 1st-april 15 1994)

PIERRE AVRIL AND JEAN GICQUEL

French constitutional chronicle (january 1st-april 30 1994)

© « POUVOIRS », SEPTEMBRE 1994.

ISSN 0152-0768

ISBN 2-02-022811-4

CPPAP 59-303

RÉALISATION : ATELIER GRAPHIQUE DES ÉDITIONS DE SEPTEMBRE, PARIS.

IMPRESSION : NORMANDIE ROTO IMPRESSION S.A. À LONRAI.

DÉPÔT LÉGAL : SEPTEMBRE 1994. N° 22811 ().