

**UNIVERSITÉ PARIS 13 – SORBONNE PARIS CITÉS
« U.F.R DROIT SCIENCES POLITIQUES ET SOCIALES »**

THÈSE

Pour obtenir le grade de
DOCTEUR DE L'UNIVERSITÉ PARIS 13
Discipline : Droit Public

**LE FINANCEMENT DES CAMPAGNES PRÉSIDENTIELLES
EN FRANCE ET AU BRÉSIL**

Présentée et soutenue publiquement par
Amanda do VALLE CORREA RAMOS

Sous la direction de
Monsieur le Professeur Bernard DOLEZ

Soutenu publiquement le 18 novembre 2016.

JURY

M. Nicolas CLINCHAMPS, Maître de conférences HDR à l'Université Paris 13

M. Eric DESMONS, Professeur à l'Université Paris 13

M. Bernard DOLEZ, Professeur à l'Université Paris 1 (Directeur de recherche)

M. Afranio GARCIA, Maître de Conférences à l'EHESS (Rapporteur)

M. Pascal JAN, Professeur à l'IEP de Bordeaux (Rapporteur)

L'Université Paris 13 n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans cette thèse. Ces opinions doivent être considérées comme propres à leur auteur.

À ma mère et mon père

Remerciements

Mes remerciements vont tout d'abord à Dieu pour la bénédiction de la vie.

Je tiens à remercier tout particulièrement Monsieur le Professeur Bernard Dolez d'avoir dirigé, tout au long de ces longues et laborieuses années, cette recherche. Je lui suis reconnaissante pour sa rigueur, ses conseils et la méthode qu'il m'a apportée pendant la réalisation de ces travaux.

J'adresse également mes remerciements aux membres du jury pour avoir accepté la lecture de cette présente thèse.

Je remercie aussi tous mes amis qui m'ont soutenue à distance et qui ont su être présents à chaque instant, ainsi que ceux que j'ai rencontrés à Paris, et qui, petit à petit, sont devenus comme les membres de ma famille, merci pour tout !

À Nadia, qui m'a appris le goût du sucré/salé, et qui ne m'a pas uniquement ouvert les portes du monde, m'ayant aussi laissé pénétrer dans son propre monde en me faisant croire que mes rêves ne vieillissent pas.

À présent, je me tourne vers ma famille et mes proches, spécialement mes sœurs, mon beau-frère et surtout Luíza, Beatriz et Vitor, mes anges, *les petites lumières de mon âme* qui grandissent loin de moi sans bien comprendre les raisons de mon absence. Ils ont toujours rempli mon cœur de joie et d'amour.

Enfin, je tiens à exprimer toute ma gratitude à mes parents, Antonio et Marília, pour m'avoir permis de vivre mon rêve, pour avoir fait de moi la personne que je suis. Pour chaque parole qui m'a apporté de la force, de l'espoir et de l'amour, pour avoir toujours été là pour moi, ainsi que pour avoir compris la voie que j'ai choisie, pour m'avoir donné des ailes en veillant toujours à ce que je garde les pieds sur terre : sans vous je n'y serais jamais arrivée.

SOMMAIRE

SOMMAIRE

Liste des abréviations, sigles et acronymes

Résumé

INTRODUCTION GÉNÉRALE

CHAPITRE PRELIMINAIRE

PREMIÈRE PARTIE : LA RÉGLEMENTATION DU FINANCEMENT DES CAMPAGNES ÉLECTORALES EN VUE DES ÉLECTIONS PRÉSIDENTIELLES

CHAPITRE 1 : LA NOTION ET LE PLAFONNEMENT DES DÉPENSES

CHAPITRE 2 : LE FINANCEMENT PRIVÉ DES CAMPAGNES ÉLECTORALES

CHAPITRE 3 : LE FINANCEMENT PUBLIC DES CAMPAGNES

Conclusions de la Première Partie

SECONDE PARTIE : LE CONTRÔLE DU FINANCEMENT DES CAMPAGNES ÉLECTORALES EN VUE DES ÉLECTIONS PRÉSIDENTIELLES

CHAPITRE 1 : LES OBLIGATIONS DES CANDIDATS DANS LE FINANCEMENT DES CAMPAGNES ÉLECTORALES

CHAPITRE 2 : LES ORGANES DE CONTRÔLE DU FINANCEMENT DES ÉLECTIONS PRÉSIDENTIELLES

CHAPITRE 3 : LES SANCTIONS APPLIQUÉES AUX CANDIDATS

Conclusions de la Seconde Partie

CONCLUSION GÉNÉRALE

Bibliographie

Table des matières

LISTE DES ABRÉVIATIONS, SIGLES ET ACRONYMES

O.A.B	Ordre des Avocats du Brésil
ARENA	Alliance pour la Rénovation Nationale
PMDB	Parti du Mouvement Démocratique Brésilien
ABI	Association Brésilienne de Presse
PS	Parti Socialiste
FN	Front national
PDF	Parti Communiste Français
UMP	Union pour un mouvement populaire
PV	Parti vert
PT	Parti des Travailleurs
PSDB	Parti de la Sociale Démocratie du Brésil
CGI	Code général des impôts
CPI	Commission parlementaire d'enquête
CC	Conseil constitutionnel
ADI	Recours direct d'inconstitutionnalité
MPF	Ministère Public Fédérale
AGU	Barreau Général de l'Union
PF	Police Fédéral
CNCCFP	Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques
CSA	Conseil Supérieur de l'Audiovisuel
TSE	Tribunal Supérieur Électoral
STF	Cour Suprême
STJ	Supérieur Cour de Justice
CNPJ	Cadastre nationale des personnes juridiques
CPF	Répertoire des Personnes Physiques
JORF	Journal Officiel de la République Française
JOAN	Journal Officiel de l'Assemblée nationale
DOU	Journal Officiel de l'Union
DJE	Journal de la Justice Électoral

UFIR	Unité de Référence Fiscale
RRCF	Demande d'enregistrement du comité financier
SRCF	Système d'enregistrement du comité financier
RACE	Demande d'ouverture de compte électoral
SPCE	Système de présentation des comptes électoraux
SRE	Système des reçus électoraux
ASEPA	Département d'examen des comptes électoraux et des partis
PA	Procès administratif
LC	Loi complémentaire
AIME	Action d'annulation de mandat électif

RESUMÉ

Cette thèse se propose d'analyser toutes les questions liées au financement des campagnes électorales en vue des élections présidentielles. En effet, l'écllosion des affaires de corruption politique, ayant révélé l'influence de l'argent dans la vie politique, le financement des campagnes électorales a fait l'objet de débats dans plusieurs démocraties. Une comparaison entre la France et le Brésil, deux démocraties où les systèmes électoraux diffèrent, tente de montrer que le pouvoir de l'argent peut influencer les élections, spécialement celles du président de la République. Cette recherche aborde donc des questions relatives à la réglementation et au contrôle du financement des campagnes électorales à la Haute fonction publique. Y sont décrits de manière exhaustive avec pour modèle comparative, les points positifs ainsi que les faiblesses des deux systèmes face à un même "ennemi" : l'influence de l'argent dans la vie politique.

Titre : Le financement des campagnes présidentielles en France et au Brésil

Mots-clefs : financement, campagne électorale, corruption politique, argent, démocratie, contrôle.

ABSTRACT

This thesis intends to analyse all matters regarding financing election campaigns in presidential elections. Actually, after political corruption outbreaks, revealing the influence money has on politics, financing of the election campaigns turned out to be the object of discussion in many democracies. A comparison between France and Brazil, two democracies with two different electoral systems, intends to show how the power of money can influence election, mainly in presidential campaigns. This research address issues relating to regulation and control of election campaigns financials of the highest public role. They are exhaustively described, having as comparative models France and Brazil, strong points as well as weak points of both systems facing the same enemy: the influence of money in the political life.

Title: Financing presidential election campaign in France and Brazil

Key words: financing, electoral campaign, political corruption, money, democracy, control

*« Parce qu'ils s'appellent "hommes" ils sont également appelés "rêves", et les rêves
ne vieillissent pas ».*

(Milton Nascimento, Lô Borges, Marcio Borges)

INTRODUCTION

Dans un monde globalisé, où l'information circule d'un lieu à l'autre en une fraction de secondes, le pouvoir politique est plus exposé que jamais. C'est dans ce contexte que le parcours en vue de parvenir au pouvoir, par le biais de la politique, a commencé à attirer l'attention des hommes d'État. De ce fait, un questionnement tend à s'imposer dans les sociétés modernes : comment les candidats et les partis politiques financent-ils la course à la présidence de la République, la plus haute magistrature politique ?

Après la consolidation de la démocratie représentative¹ par le biais des élections au suffrage universel direct², le climat politique mondial a commencé à changer et les élections ont davantage intéressé les citoyens³. C'est à partir de là que le processus de légitimation et d'exercice du pouvoir s'est peu à peu construit, à travers notamment le choix légitime des représentants du peuple et de la société⁴.

Si, à partir de 1962 en France et de 1989 au Brésil, les Républiques démocratiques ont été consolidées, elles ont, selon Guy Carcassonne, jeté un "voile pudibond" sur les pratiques qu'elles avaient voulu ignorer, faute d'avoir su les supprimer. Il souligne également que la "gale endémique", susceptible de provenir du passé bourgeois de la monarchie de Juillet ou du Second Empire, était toujours présente, que même avec la République, la malhonnêteté avait statistiquement trouvé une place et qu'il était plus pertinent de l'oublier que de la combattre. Il ajoute : « l'on refusait de reconnaître qu'à côté d'une infime minorité de cyniques qui

¹ Les caractéristiques de la démocratie représentative seront détaillées plus loin dans cette thèse, dans le chapitre préliminaire.

² En France, à partir de la réforme constitutionnelle de la loi du 6 novembre 1962, et au Brésil par l'entrée en vigueur de la Constitution de 1988.

³ Dans ce sens, Marion Ballet souligne : « alors même que la politique démocratique moderne a cherché à se construire, chaque moment de la vie politique est marqué par la diffusion des multiples messages visant à influencer les attachements et les répugnances, les espoirs et les peurs à l'égard des objectifs, des institutions ou des acteurs de la scène politique ». M. Ballet, *Peur, Espoir, compassion, indignation. L'appel aux émotions dans les campagnes présidentielles (1981-2007)*, Nouvelle Bibliothèque de thèses en science politique, Dalloz, Paris, 2012, p. 11.

⁴ Stéphane Mouton souligne que cette représentation est parfois vue comme une fiction malmenée car le peuple renvoie à des questions de principe et à des promesses, étant ambivalente tant politiquement que juridiquement. Elle fonde la légitimité même du régime démocratique en se donnant pour fonction d'incarner librement les aspirations citoyennes qui émanent d'un *peuple-société* composé lui-même d'individus qui constituent le corps social. S. Mouton, « Point de vue historique : les campagnes électorales avant le droit des campagnes électorales », in Pierre Espulgas et Xavier Boy, *Faut-il adapter le droit des campagnes électorales?*, L.G.D.J., 2012, p. 28.

avait fait le 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 »⁵.

Ces tentations, qui finiront par causer un risque à la démocratie, commencent avant même l'investiture à un mandat politique ; autrement dit, elles débutent avec la campagne électorale. Ainsi, avant d'entrer au cœur même de l'objet de cette thèse, il convient de se pencher sur le terme de « campagne ».

Selon Pierre Bréchon, « l'expression campagne électorale a des connotations militaires. Faire une campagne voulait dire autrefois qu'on allait combattre un adversaire pour conquérir ou défendre un territoire. C'est aussi, plus largement, un vocabulaire d'action. Lancer une campagne consiste à adopter et mettre en œuvre une stratégie. Une campagne électorale correspond à une période qui précède l'élection, pendant laquelle des candidats essaient de convaincre les électeurs de voter pour eux, en utilisant un ensemble de moyens de persuasion et en accomplissant des actions spécifiques. C'est un temps fort de la vie politique »⁶.

On ne peut nier le fait que le rôle du financement privé dans les élections et dans la formation des élites politiques, occupait – et occupe encore-, une place fondamentale dans le déroulement d'une campagne électorale. Bien évidemment, il est hors de question de concevoir une campagne électorale, et spécialement celle du président de la République, sans argent. Les moyens financiers sont, en effet, indispensables pour entrer dans la course aux élections, et la dimension nationale de l'élection présidentielle impose une mobilisation de financements plus importante que n'importe quelle autre compétition électorale.

C'est donc pour freiner l'utilisation d'éléments étrangers au processus démocratique, dans cette stratégie quasi-militaire pour arriver au pouvoir, que le droit électoral est appelé à entrer en scène afin de garantir la légitimation de la démocratie et de ses principes, et d'assurer une plus grande transparence à la vie politique. Pour cette raison, ce grand garant de la légitimation du choix des électeurs acquiert un sens plus large par le biais des règles introduites dans l'ordonnancement juridique en instituant, entre autres, les règles sur le financement des campagnes.

⁵ G. Carcassonne, « Du non-droit au droit », *Pouvoirs* n° 70, 1994, p. 8.

⁶ P. Bréchon, « Campagnes électorales d'hier à aujourd'hui. De la propagande classique à la communication politique », *Regards sur l'actualité*, n° 329, 2007, p. 5.

Il est clair que les stratégies de conquête du pouvoir politique apparaissent aujourd'hui, comme des instruments de conservation sociologique de la légitimation politique. C'est dans le but de réglementer ces stratégies et de diminuer l'influence étrangère aux décisions électorales que le droit électoral acquiert une force et « laisse le mystère et l'aventure d'autrefois pour une application plus effective »⁷. Le droit électoral structure les campagnes électorales par le biais duquel il est possible de découvrir leur logique, leurs contradictions et leurs limites. Il s'agit en effet d'un droit pris, pourrait-on dire, entre une espérance et une résistance. L'espérance, c'est la recherche d'un lien pacifié entre l'électeur et le candidat afin de réaliser cette relation fusionnelle si désirée entre ces deux acteurs, parce que c'est elle qui donnerait au régime démocratique sa légitimité. Mais cette espérance légitime et souhaitable est perturbée par une relation électorale conflictuelle et ambiguë⁸.

Il importe de souligner qu'au sein d'un pays démocratique, essentiellement représentatif, un processus légitime de choix des représentants peut déterminer la qualité tant de la démocratie que de la représentation démocratique elle-même. Toutefois, cette légitimité de choix n'est pas le seul élément déterminant de la démocratie⁹, bien qu'elle soit fondamentale. Afin que cette légitimité démocratique soit déterminée et, par conséquent, que l'ensemble du processus de légitimation du pouvoir politique soit consolidé, les pays démocratiques doivent

⁷ Stéphane Mouton considère le droit électoral, en tant que droit des campagnes, comme un droit récent, mystérieux, voire aventureux, car il n'existait pas, à proprement parler, de droit électoral relatif aux campagnes électorales avant 1962. S. Mouton, « Point de vue historique : les campagnes électorales avant le droit des campagnes électorales », in Pierre Espulgas et Xavier Boy, *Faut-il adapter le droit des campagnes électorales?*, L.G.D.J, 2012, p. 25., (il n'en existait pas non plus au Brésil avant 1989, date de la première élection présidentielle sur l'égide du retour de la démocratie au pays). Antonio Carlos dos Santos Bitencourt, de son côté, souligne qu'il n'y a ni sens ni logique dans la législation électorale et, par conséquent, dans les domaines du droit électoral. Selon l'auteur, s'appuyant sur Francisco de Assis Vieira Sanseverino (*o uso da máquina pública nas campanhas eleitorais : condutas vedadas dos agentes públicos*, ed. Verbo Jurídico, Porto Alegre, 2008, p. 56) ; la difficulté d'établir une unité concernant le droit électoral donne parfois des dispositifs contradictoires, avec une application controversée et des résultats inefficaces. A.C.S.Bitencourt, « Três aspectos polêmicos da legislação eleitoral », *Revista de Direito Público de São Paulo*, n° 89, 1989, p. 159. Texte traduit par nos soins.

⁸ « Cette ambiguïté se manifeste, aujourd'hui encore, dans les stratégies de conquête politique, alors que les campagnes électorales évoquent la subordination du candidat à la volonté des électeurs au nom de la souveraineté populaire. Le droit organise l'indépendance de l'élu vis-à-vis des électeurs au nom du principe de la souveraineté nationale » S. Mouton, *loc.cit.*, p. 33. Cette ambiguïté est également présente dans la relation élu - argent, relation que le droit électoral tente aussi de réduire.

⁹ Dans ce sens, Eneida Désirée Salgado souligne que, même si les citoyens sont capables, par leur choix, de qualifier la démocratie, il faut d'abord que l'enjeu électoral soit soumis à des règles essentielles responsables de la consolidation de l'État démocratique. E.D.Salgado, *Princípios Constitucionais Eleitorais*, 2^a ed., Forum, Belo Horizonte, 2015, p. 19. Texte traduit par nos soins.

s'appuyer sur certaines règles pour conduire au mieux ce processus et éviter les risques ; et ces règles sont, bien évidemment, structurées par le droit électoral¹⁰. Ainsi, il convient de transposer le simple cadre du dommage à la démocratie pour comprendre la menace ou le risque en tant que tel. Car, les tentations auxquelles les candidats sont souvent confrontés dans le cadre des campagnes électorales, peuvent devenir de réelles menaces à la démocratie et, afin de les éviter, les règles, dans le champ du droit, sont apportées par le droit électoral, responsable formel de cette légitimation démocratique.

Le droit électoral est donc le garant des règles démocratiques dans la plupart des pays. À cet égard, Bernard Maligner en 2007, a mis en évidence une question : « que faut-il comprendre par "droit électoral" » ? Une réponse a été donnée par les plus grands spécialistes de la discipline. Ainsi, les professeurs Jean-Yves Vincent et Michel de Villiers expliquent que « par droit électoral, il faut entendre l'ensemble des règles qui définissent le pouvoir de suffrage et en aménagent l'exercice. C'est donc la branche du droit qui permet de donner un contenu concret à l'affirmation du principe suivant lequel "la souveraineté nationale appartient au peuple" »¹¹. Dans le même sens, Jean-Claude Masclet écrit que « c'est le droit électoral qui régit les élections par lesquelles le citoyen désigne ses représentants. Il est donc intrinsèquement lié à la démocratie politique dont il exprime les valeurs et qu'il contribue à organiser »¹².

Si le droit électoral est le garant de la démocratie, il est aussi garanti par cette dernière. Cette affirmation, comme le souligne Carlos Eduardo de Oliveira Lula, détermine une relation indubitable entre le droit électoral, la constitution et la démocratie, car l'un apporte les subsides nécessaires au fonctionnement de l'autre¹³. De cette façon, on peut dire que l'un des rôles primordiaux du droit électoral est d'assurer, dans les débats démocratiques, la possibilité de connaître tous les idéaux politiques, par le biais du scrutin, c'est-à-dire, par les élections. L'échec du droit électoral résulte donc de l'échec du processus de légitimation de la volonté populaire, et l'une des conséquences les plus directes, pour ne pas dire la principale,

¹⁰ Les questions concernant les risques auxquels la démocratie est soumise à cause de ces tentations doivent être réglées par le droit. Celui-ci doit prendre une position qui permettrait d'éviter les dommages causés au lieu d'essayer de les réparer. F. Welfort, *Por que democracia ?*, ed. Brasiliense, São Paulo, 1984, p. 34. Texte traduit par nos soins.

¹¹ B. Maligner, *Droit électoral*, ed. Ellipses, Paris, 2007, p. 11.

¹² J.-C. Masclet, *Droit électoral*, PUF, Collection Droit Fondamental, 1989, p. 11.

¹³ C.E.O.Lula, *Direito eleitoral*, 3^eed, Imperium, São Paulo, 2012, p. 37. Texte traduit par nos soins.

est l'écllosion des crises politiques. En revanche, si les dispositions sont bien accomplies, le droit électoral parvient à consolider un idéal de démocratie¹⁴. Mais, comme nous le verrons tout au long de cette thèse, les institutions du droit électoral ne sont pas toujours respectées par la classe politique.

En plus d'être appelé à régler les situations et les activités susceptibles de mettre la légitimité démocratique en danger, le droit électoral tente de réglementer les situations futures. Autrement dit, pour éviter un préjudice du côté de la légitimité démocratique, il est nécessaire qu'il prenne en compte des situations hypothétiques qui n'ont pas encore vu le jour¹⁵.

Certes, nous vivons aujourd'hui dans des sociétés significativement différentes de celles des années 1970 ou 1980, où la politique était plus une passion qu'un métier. Il est vrai que les décennies actuelles « correspondent en effet à une période de formalisation, caractérisée par la mise en privé d'un grand nombre de comportements et d'émotions perçus comme dangereux et/ou inacceptables au sein de l'espace public »¹⁶ et, par conséquent, susceptibles de menacer la démocratie électorale.

Dans ce sens, il s'avère qu'au cours de ces dernières années, une question est à l'ordre du jour dans toutes les démocraties modernes : la corruption électorale ou politique, conséquence directe du détournement des règles apportées par le droit électoral, à savoir, les règles concernant la course aux élections. Cette situation commence à être vue comme une sorte de maladie démocratique. La presse mondiale, les organisations de lutte contre la corruption¹⁷, ainsi que certains chercheurs, s'attachent à trouver des solutions à cette "grande maladie", responsable du détournement de sommes d'argent toujours plus élevées partout dans le monde¹⁸.

L'une des conséquences de cette maladie est le risque d'endommager la légitimation de l'ensemble du processus électoral et, donc, la légitimité de la

¹⁴ Pour aller plus loin, voir Clémerson Merlin Clève, *Temas de direito constitucional e de teoria do direito*, ed. Acadêmica, São Paulo, 1985, p.87 et Eneida Désirée Salgado, *op.cit.*, p. 21. Texte traduit par nos soins.

¹⁵ Sur la nécessité d'adapter le droit électoral aux dangers de la démocratie, voir Edson Resende Castro, *Curso de Direito Eleitoral*, 6^e ed, Del Rey, Belo Horizonte, 2012, p. 8.

¹⁶ M. Ballet, *op.cit.* p. 50.

¹⁷ Dans ce sens, nous renvoyons à l'OCDE, à l'IDEA International, Transparency.org, entre autres.

¹⁸ Même s'il est impossible d'affirmer que la seule forme de corruption qui existe provient de la politique, les proportions et les conséquences qu'elle engendre sont considérables dans les pays démocratiques et, donc, dans le quotidien des citoyens.

représentativité démocratique assurée par les Constitutions nationales. L'influence de l'argent dans la politique et, par conséquent, dans les décisions démocratiques, a transformé l'actuelle société moderne en société de risque. Ce risque ayant été développé de manière invisible et inconsciente dans le cadre du processus de modernisation¹⁹.

Cette thèse se propose d'analyser, dans son ensemble, la véritable liaison entre la politique, l'argent, la corruption et le pouvoir, et c'est dans cette perspective que Jean-Pierre Camby souligne que la formule – candidat/argent - est marquée non seulement par une forte antinomie, mais aussi par une relation indispensable. Car, selon lui, « même s'il existe des candidats qui briguent d'abord à une élection, sans aucune espérance d'être élu, la reconnaissance publique que confère sa présence et la notoriété politique qui en découle sont positives. De l'autre côté, l'argent ne poursuit pas les mêmes finalités ni dans une élection, ni à l'élection proprement dite. Il est lui-même, à bien des égards, un étranger »²⁰.

Bien "qu'étranger" au processus électoral, en reprenant le terme de Jean-Pierre Camby, l'argent a commencé à prendre une importance capitale dans les pays démocratiques avec une augmentation considérable des coûts des campagnes politiques. Le résultat est l'augmentation constante de l'utilisation de l'argent caché ou illicite lié à la supposition d'apport de bénéfices au profit des donateurs par le biais de contrats avec le gouvernement. L'autorisation donnée à certaines personnes étrangères au suffrage, telles que les entreprises privées ou les États étrangers, de financer les campagnes, incite-t-elles les candidats à la fraude ? C'est en raison de cette utilisation toujours plus élevée d'argent illicite en vue de payer des campagnes chaque fois plus sophistiquées, que les démocraties modernes ont jugé nécessaire de faire la lumière sur ce type de financement. C'est ainsi que les législateurs ont inséré une nouvelle priorité dans l'ordonnement juridique: la stricte réglementation du financement électoral, objet central de cette thèse.

C'était donc peut-être à cause de cet "étranger" que le législateur s'est vu dans l'obligation de sortir de l'inertie et de donner à la société une réponse aux

¹⁹ Pour en savoir plus sur cette question, voir U.Beck, *World risk society*, Malden, Polity Press, 1999, p. 53. Texte traduit par nos soins.

²⁰ J.-P. Camby, « Les candidats et l'argent », *Pouvoirs*, n° 138, 2011, p. 85.

divers scandales mis en évidence par les médias²¹. En effet, avec la médiatisation des affaires politico-financières, une méfiance générale, ainsi qu'une présomption permanente de culpabilité pesaient désormais sur les hommes politiques, selon l'opinion publique²². À partir du moment où il a été possible de vérifier que les institutions et la propre légitimation de la démocratie étaient en danger, du fait de l'utilisation abusive de l'argent, le droit électoral est intervenu.

Si les affaires politiques ont mis les débats politiques à l'ordre du jour, elles ont également déclenché une crise dans la crédibilité politique au sein des démocraties occidentales. Il n'existe quasiment aucun pays démocratique, de nos jours, qui n'a pas été bouleversé par des scandales politiques dont l'origine est toujours le lien entre l'argent et la politique, c'est-à-dire, dont l'origine repose toujours sur les détournements des règles du financement électoral.

C'est à partir de ce constat que nous avons pris la décision d'analyser, par la méthode comparative, la situation en France et au Brésil, deux pays ayant un « âge démocratique » très différent, mais qui ont trouvé, dans les domaines de cette relation entre argent et politique, des questions et des problèmes similaires concernant la façon de réglementer, voire de lutter contre cette relation devenue néfaste pour le bon déroulement de la démocratie.

La constatation du détournement ou de l'utilisation massif de l'argent dans la vie politique que ce soit en France ou au Brésil, a pris de l'importance à partir des années 1980 et, en raison de l'éclatement des affaires politiques déclenchées à cette époque en France, une plus grande rigueur a été apportée aux élections par le droit électoral²³. Une situation semblable a été constatée un peu plus tard au Brésil, suite à *l'impeachment* du président Fernando Collor en 1992²⁴.

Rappelons qu'en France, en 1983, l'affaire du Carrefour du développement a été la première affaire à avoir été déclenchée ; en 1987, c'était

²¹ Cette nécessité a été constatée tant en France qu'au Brésil.

²² Hervé Faupin explique, dans ce sens, que l'inertie des hommes politiques s'explique, *grosso modo*, par une volonté de limiter les contraintes imposées par l'introduction d'une loi ayant pour but d'imposer des règles qui vont, peut-être, contre leurs projets politiques. H.Faupin, *Contrôle du financement de la vie politique, partis et campagnes*, L.G.D.J, Paris, 1998, p. 287. Le même avis est aussi partagé par Olivia Raposo da Silva Telles, *Direito eleitoral comparado, Brasil – França – Estados Unidos*, ed. Saraiva, São Paulo, 2009.

²³ Dans la même optique, Bernard Dolez souligne que les premières lois sur le financement de la vie politique ont été motivées par des affaires politiques telles que les affaires Urba, Luchaire et SEA. B.Dolez, « La loi anti-corruption du 29 janvier 1993 », *Regards sur l'actualité*, juin 1993, p. 34.

²⁴ Voir Bruno Wilhelm Speck, « Reagir a escândalos ou perseguir ideais ? A regulação do financiamento político no Brasil », *Cadernos Adenauer*, ano 6, n°2, 2005, p. 123. Texte traduit par nos soins.

l'affaire Luchaire, puis en 1989, on a assisté à l'éclosion des affaires Urba et SAE. Mais ce fut en 1987, après que le président François Mitterrand a nié, de façon catégorique, le fait que le PS avait reçu de l'argent illicite ayant affirmé « j'en mets ma main au feu », qu'il a finalement demandé au gouvernement de déposer un projet de loi. Le but de cette proposition était d'en « finir une fois pour toutes avec cette question qui empoisonne la vie des Républiques depuis plus de cent ans »²⁵.

Par la suite, le Premier ministre a répondu à la volonté de l'opinion publique en adressant au Parlement un projet de loi organique visant la clarification et la moralisation de la vie politique, justifié, au-delà des affaires mises en évidence par les médias, par l'urgence et la nécessité d'une action directe et précise de la part du gouvernement, directement touché. Le Premier ministre de l'époque avait souligné : « il s'agit en effet de moraliser la vie politique française, de lever les doutes et les suspicions que l'opinion publique pourrait entretenir sur le compte des partis politiques et des hommes politiques, d'adapter notre législation, qui est actuellement soit désuète, soit muette, aux réalités de l'action politique moderne. Notre ambition, que chacun, je crois, peut partager, est claire : nous voulons tout simplement rendre notre démocratie encore plus démocratique »²⁶.

Si les relations entre argent et politique ont toujours été complexes dans les ordonnancements démocratiques modernes, le tabou concernant l'utilisation de l'argent dans la vie politique de quasiment tous les pays du monde, mène à une forte suspicion à l'égard des hommes politiques. Le doute doit donc être levé et une réglementation doit être mise en place²⁷. De ce fait, en France, un mois après le discours du Premier ministre au sein de l'Assemblée nationale, les lois du 11 mars 1988²⁸ ont commencé à régir le financement de la vie politique en France, bien que de façon encore timide, comme nous le verrons tout spécialement dans le développement du premier chapitre de cette thèse²⁹.

²⁵ G.Carcassonne, *loc.cit.*, p. 7.

²⁶ Discours du Premier ministre Jacques Chirac à l'Assemblée nationale, année 1988 – n°1(1) A.N.(C.R), 8^e Législature, deuxième session extraordinaire de 1987-1988 du 2 février 1988, p. 5.

²⁷ B.W.Speck, *loc.cit.*, p. 139. Texte traduit par nos soins. Ce tabou a également été souligné par le rapporteur du projet de loi de 1988 en France, Pierre Mazeaud, au sein de l'Assemblée nationale lors de la séance – n°1(1) A.N. (C.R), 8^e Législature, deuxième session extraordinaire de 1987-1988 du 2 février 1988.

²⁸ Loi organique n° 88-226 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique, *JORF* du 12 mars 1988, p.3288 et loi n° 88-227 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique, *JORF* du 12 mars 1988, p. 3290.

²⁹ Guy Carcassonne souligne : « 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

C'était aussi pour donner une réponse à l'opinion publique et à la société que, cinq ans après la mise en œuvre de la première législation française sur le financement de la vie politique, le législateur brésilien a, lui aussi, soumis au vote la première loi en vue de règlementer le financement des campagnes électorales pour les élections de 1994. Ainsi que son homologue français, le législateur brésilien a également été « motivé » pour débattre de cette loi à la suite d'une affaire politique, dont la conséquence a été l'*impeachment* du premier président de la République, élu démocratiquement depuis plus de vingt ans de dictature militaire³⁰.

Ce fut donc en septembre 1993, à l'initiative du député brésilien José Dirceu³¹ et de son parti politique, le PT, que le législateur brésilien, afin de préciser les conditions d'application de la législation électorale pour les élections de 1994³², a voté la première réglementation du financement de la vie politique. Dans son discours, qui justifiait la présentation du projet de loi, le député a souligné l'importance de cette réglementation, qui visait à éliminer du scénario politique du pays les habitudes néfastes qui endommageaient la démocratie. Selon lui, il était urgent de règlementer le financement pour limiter les fonds illégaux d'argent, réduire la corruption, le trafic d'influence, l'achat des voix, les pots-de-vin, ainsi que pour écarter de la vie politique les détournements d'argent en éliminant les marques irréversibles que la corruption avait laissées à la jeune démocratie brésilienne³³.

Même si le texte original du projet de loi prévoyait un plafond de dons et des dépenses unique pour tous les candidats, ainsi que l'application des sanctions pénales sévères dans le cas d'un détournement des règles, cette intention, après

courte. La République avait déjà connu des 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 déterminations », G. Carcassonne, « Du non-droit au droit », *Pouvoirs* n° 70, 1994, p. 8.

³⁰ Dans ce sens, Oscar Dias Corrêa souligne que, sans aucune forme de pression externe, comme pour l'impeachment de Fernando Collor, suite au déclenchement de cette affaire, le législateur n'aurait jamais pris la décision d'introduire, dans la législation du pays, des règles concernant le financement politique. Les hommes politiques sont toujours susceptibles de ne pas réagir quand la question peut mettre en cause leur pouvoir et, dans le cas du financement électoral, il est hors de question de légiférer contre leurs propres intérêts. O.D.Corrêa, *Estudos de direito político-constitucional*, Editora Renovar, Rio de Janeiro, 2010, p. 116. Texte traduit par nos soins.

³¹ Après plusieurs mandats successifs en tant que député fédéral, José Dirceu est devenu l'homme le plus influent et le "bras droit" du président Lula à partir de 2002, considéré comme l'équivalent du Premier ministre. Il a démissionné de son mandat par décision du Conseil d'Éthique de la Chambre des Députés en 2005 à cause de l'éclosion de l'affaire dite "Mensalão". En 2012, il a été condamné à plus de dix ans de prison ferme.

³² L'élection de 1994 a été considérée comme la plus importante du XX^e siècle, car devaient être élus le président de la République, les députés (fédéraux et étatiques), les gouverneurs des États et les sénateurs. C'était la première fois, dans l'histoire du pays, qu'une élection prenait une telle ampleur.

³³ Discours de José Dirceu lors de la proposition du projet de loi n° 3831/1993, *Diário do Congresso Nacional*, seção I, ano XLVIII – n° 148, 9 septembre 1993, p. 18715.

plus de 300 amendements au texte original, a été supprimée du texte et le 30 septembre 1993, le projet de loi a finalement été approuvée. La loi n° 8713 du 30 septembre 1993 était donc la première loi qui réglementait le financement des campagnes électorales au Brésil.

Si le temps de légiférer sur les questions du financement des campagnes électorales³⁴ était arrivé, il fallait aussi accorder plus de transparence et de sincérité aux institutions démocratiques et au scrutin³⁵. Ce fut donc dans cet esprit qu'en 1990, la réglementation du financement électoral a été définitivement insérée dans le Code électoral français, par le biais de la loi n° 90-55 du 15 janvier 1990³⁶. Cette loi a introduit le titre V^{bis} au Code électoral, appliquant un ensemble de dispositifs en vue de réglementer plus strictement le financement électoral en France. Elle a intégré dans l'ordonnancement électoral français, de nouvelles dispositions réglementaires, ainsi que d'autres dispositifs, encadrant de manière plus rigoureuse les règles sur le financement, qui seraient transposées plus tard aux élections présidentielles, tels que le contrôle du compte de campagne par la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques, créée par la loi³⁷, comme nous le verrons dans cette thèse.

En voulant maîtriser les dépenses électorales et assurer la transparence des recettes en vue d'éviter les inégalités entre les candidats, la loi française de 1990 se donnait un double objectif ; elle montrait aussi les conditions d'application des règles du plafonnement en matière de dépense, de l'obligation de présenter un compte de campagne et de poser des limites pour les dons privés³⁸.

³⁴ Dans ce sens, le Premier ministre Jacques Chirac, dans son discours au sein de l'Assemblée nationale, a soutenu qu'il y a un temps pour chaque réforme et que les campagnes électorales, depuis quelques années avaient pris – tant en France qu'ailleurs-, une ampleur jamais vue auparavant, où avaient été mises en jeu des sommes considérables, et qu'il était temps de mettre un terme à l'escalade dangereuses que prenait l'argent dans la vie démocratique. Discours du Premier ministre Jacques Chirac à l'Assemblée nationale, année 1988 – n°1(1) A.N. (C.R), 8^e Législature, deuxième session extraordinaire de 1987-1988 du 2 février 1988, p. 7.

³⁵ Il faut souligner que les élections présidentielles de 1988 en France ont été réalisées sous l'adage de la nouvelle législation du financement et de la transparence de la vie politique. À la même époque, les premières élections présidentielles au Brésil avaient lieu.

³⁶ Loi n° 90-55 du 15 janvier 1990 relative à la limitation des dépenses électorales et à la clarification du financement des activités politiques, JORF n°13 du 16 janvier 1990, p. 639.

³⁷ Comme nous le verrons dans le déroulement de cette thèse, la CNCCFP a pris le contrôle financier des élections présidentielles après l'actualisation législative apportée par la loi n°2006-404 du 5 avril 2006.

³⁸ Concernant le vote des hommes politiques sur cette loi, à titre de curiosité, nous soulignons qu'ont voté pour l'approbation du texte, entre autres, Nicolas Sarkozy et François Hollande. En revanche, Édouard Balladur a voté contre l'adoption du texte qui instaure le plafonnement des dépenses aux élections. Comme nous le verrons, en tant que candidat à l'élection présidentielle de 1995, Édouard Balladur a eu certains soucis concernant le dépassement du plafond imposé au sein de sa campagne.

L'idée était notamment de sortir la législation de sa situation opaque, afin d'assurer une bonne qualité de la vie démocratique³⁹.

La loi du 15 janvier 1990 est donc venue parfaire les mécanismes de contrôle régissant les rapports entre argent et politique. Néanmoins, si son texte retient des dispositifs où le droit positif applique avec un plus grande rigueur les règles du financement électoral, cette loi a, d'une certaine façon, bouleversé le droit électoral français en limitant les possibilités matérielles de recours aux formes les plus coûteuses de campagne – spécialement par la publicité. Charles Million souligne que la contrainte financière instaurée par la loi a été, pendant les campagnes électorales, une véritable contrainte démocratique⁴⁰.

Toutefois, l'affaire Longuet⁴¹, déclenchée en automne 1994, a montré qu'une certaine fragilité était encore présente dans l'ordonnement juridique français. C'est donc à partir de là que le législateur a décidé de radicaliser le contrôle du financement de la vie politique. Dans ce contexte, « les lois de 1988, et surtout celles de 1990 et 1993⁴², ont constitué une avancée incontestable vers la clarification du financement de la vie politique. Les financements occultes de la vie politique, que tout le monde connaissait mais dont personne ne voulait parler, ont cessé à peu près à cette date. Mais, au bout de cinq ans d'expérience, force est de constater que le système est imparfait malgré le travail considérable fait par la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques. Les dons des entreprises sont entachés de beaucoup trop de connotations négatives. Dès lors qu'une entreprise fait un don à un parti politique ou à une campagne, la porte est ouverte aux soupçons. Dès lors, il convient de supprimer ce lien entre les entreprises et les partis politiques, entre les entreprises et la vie politique dans son ensemble »⁴³.

³⁹ Dans ce sens, le rapporteur du projet, Robert Savy, a ainsi soutenu dans son discours : « le projet n'institue pas le financement privé des activités politiques. Ce financement privé existe. Il existe dans l'opacité, et ce projet vise à le faire exister dans le droit et dans la clarté, puisque la transparence est également l'un des objectifs majeurs du projet ». Discours de Robert Savy au sein de l'Assemblée nationale, 2^e séance du 4 octobre, année 1989, n° 63 (2) A.N (C.R), 9^e législature, p. 3103.

⁴⁰ C. Million, *loc.cit.* p. 109.

⁴¹ Gérard Longuet, nommé en 1993 Ministre de l'industrie du gouvernement Balladur, a d'abord été soupçonné d'avoir participé au financement occulte du parti Républicain en vertu de commissions versées par une société dénommée La Signalisation, en contrepartie de la conclusion d'un marché à l'étranger, ainsi qu'au financement de sa villa à Saint-Tropez.

⁴² Loi n° 93-122 du 29 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques, JORF n°25 du 30 janvier 1993 p.1588.

⁴³ Discours du député Jean-Pierre Thomas au sein de l'Assemblée nationale, 2^e séance du 12 décembre, année 1994 – n° 123 (2) A.N (C.R), 10^e législature, p. 8902.

Dans le même sens, Bernard Dolez précise qu'« au sein du groupe "Politique et Argent" constitué par Philippe Séguin, personne ne souhaite le maintien de la législation en l'état. Tous les participants admettent au contraire "l'idée que les personnes morales, les entreprises en particulier, ne peuvent consentir des dons sans en attendre un retour, sous une forme ou sous une autre. En conséquence, la participation des personnes morales au financement des activités politiques constitue, inévitablement, une menace pour l'indépendance des élus ou des partis, même si elle respecte les limites et les conditions qui lui sont imposées par la loi" »⁴⁴.

Le résultat de ce débat a été l'adoption de la loi du 19 janvier 1995⁴⁵, où le législateur a interdit les dons, au sein d'une campagne électorale, provenant des personnes morales de droit privé, autres que les partis politiques. Par cette loi, il a aussi renforcé la participation de l'État dans la vie politique⁴⁶, en raison de l'insuffisance des dons issus des personnes physiques ou de la contribution des militants des partis. Nous analyserons, au fil de cette étude, les résultats de cette loi dans l'ordonnancement juridique français et, par là, dans la vie politique de la France. Cette dernière a-t-elle capable de contrôler, en définitive, l'influence de l'argent dans la vie politique française ?

De l'autre côté du globe, le législateur brésilien, après avoir adopté la loi de 1993, a décidé d'unifier les lois appliquées à chaque élection et a promulgué une loi unique pour réglementer toutes les élections du pays. C'est ainsi que le projet de loi PL n° 2695 a été présenté au gouvernement par le député Edinho Araújo le 8 janvier 1993. Après plusieurs amendements et plus de huit mois de débats, ce projet de loi est devenu la loi n° 9.504/97, dite loi des élections.

Au-delà du caractère définitif que cette loi apportait à l'ordonnancement juridique du pays⁴⁷, elle a été soutenue par plusieurs congressistes, comme José Genoíno⁴⁸, député du PT, qui dénonçait notamment le lien entre argent et politique. Il

⁴⁴ B.Dolez, « Financement de la vie politique : les lois anti-corruption de 1995 », *Regards sur l'actualité*, mai 1995, p. 33.

⁴⁵ Loi n° 95-65 du 19 janvier 1995 relative au financement de la vie politique, JORF n°18 du 21 janvier 1995 p.1105.

⁴⁶ Ce renforcement, comme cela sera montré tout au long de cette thèse, est dû au remboursement des dépenses électorales octroyé par l'État, ainsi qu'à l'avance forfaitaire à laquelle les candidats ont droit et au payement étatique des dépenses de la campagne officielle.

⁴⁷ Il faut souligner qu'avant l'adoption de la loi des élections, le législateur brésilien était obligé de faire promulguer, à chaque élection, une loi pour la réglementer.

⁴⁸ Investi et condamné pour corruption dans les enquêtes de l'affaire Mensalão.

a souligné : « il faut analyser l'importance de cette loi au-delà des intérêts particuliers. Ce qui importe aujourd'hui dans notre pays, c'est d'avoir une loi électorale qui assure, par l'établissement de ses règles, l'un des principes les plus importants de la démocratie, à savoir l'égalité d'opportunité, pour tous les candidats, où le processus électoral – garant de la légitimité démocratique– puisse être consolidé conformément aux règles électorales pour la course aux élections. Le but de cette loi n'était pas uniquement d'instaurer des dispositifs afin de réglementer le financement des campagnes. Elle se devait aussi de renforcer les mécanismes de contrôle du financement électoral, spécialement par une surveillance plus stricte de la présentation des comptes de campagne des candidats, pour qu'après les élections, les hommes politiques ne soient pas obligés de se présenter devant les commissions d'enquête à cause de cette relation néfaste entre l'argent et la politique »⁴⁹.

Même si, dans leurs discours, les supporteurs ont toujours approuvé la loi par la nécessité d'exclure la perversité de la relation entre la politique et l'argent, ils ont fini par légitimer la participation des personnes morales au financement électoral et, comme nous le verrons tout au long de cette recherche, ont institutionnalisé une rupture au principe d'égalité entre les candidats ainsi qu'entre les citoyens, en instaurant des limites tant aux dons qu'aux dépenses électorales, basées sur le calcul de l'impôt sur le revenu de l'année précédant l'élection⁵⁰.

Après l'introduction de ces lois aux ordonnancements juridiques des deux pays, les bases définitives de la réglementation du financement électoral ont finalement été consolidées. « 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 inviable. Sommés 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 »⁵¹, souligne Guy Carcassonne. Dans cette ordre d'idée, cette thèse se propose d'analyser l'ensemble de la réglementation financière des élections.

⁴⁹ Discours de José Genoíno au sein de la chambre des députés, Diário da Câmara dos Deputados – DCD, ano LII, n° 150, p. 25169, 27/08/1997.

⁵⁰ Comme nous le verrons, les personnes physiques ont été autorisées à faire des dons dans la limite de 10% du total des revenus imposables l'année précédant l'élection, et les personnes morales dans la limite de 2%.

⁵¹ G. Carcassonne, *loc.cit.* p. 8.

On peut ici s'interroger sur l'intérêt de comparer les ordonnancements juridiques de la France et du Brésil, deux pays dont le système politique électoral et les formes de gouvernement sont différents, hormis l'élection du président de la République. Or, pour tenter de mieux comprendre l'éclosion des affaires politiques et l'augmentation de la corruption dans les démocraties actuelles et ses raisons, il nous paraît intéressant de comparer les deux pays, où des affaires semblables ont été dénoncées. La sophistication des moyens de communication utilisés par les hommes politiques, conférant aux élections des allures de spectacle, notamment au Brésil, nous a conduit à une réflexion sur la provenance de ces grosses sommes d'argent pour payer cette course au pouvoir, après avoir constaté un détournement des règles apportées par le droit électoral au financement des campagnes. C'est pourquoi une comparaison entre les deux démocraties nous semble appropriée.

Cette constatation du détournement des règles du financement électoral a mis en évidence des questionnements : quel est le véritable rôle de l'argent dans la légitimation de la démocratie politique ? Comment est utilisé l'argent prévu pour la campagne électorale ?

Ces questionnements nous mènent à affirmer que cette relation entre argent et politique, peut mettre en danger la légitimation du processus démocratique. À partir de là, d'autres interrogations viennent à l'esprit : ce rapport argent-politique peut-il être dû à l'absence des limites imposées aux candidats ? La fragilité des mécanismes de contrôle, auxquels l'ensemble du processus électoral est soumis, peut-elle contribuer à des comportements illicites ou à une utilisation de sommes d'argent de plus en plus élevées ? Quelle est l'origine exacte de cette nécessité, voire de cette urgence de réglementer les campagnes électorales, notamment en France et au Brésil ?

À partir de la mise en place de ces lois dans les deux pays pour encadrer le financement des campagnes, les dispositifs ont été actualisés dans la vie démocratique, tant au Brésil qu'en France. À ce stade, on peut se demander si, après ces lois, la démocratie des deux pays a, en fin de compte, acquis un nouveau souffle rempli d'espoir.

En vue d'analyser et de définir la relation entre argent et pouvoir, nous avons divisé cette thèse en deux parties, précédées d'un chapitre préliminaire qui explique le contexte d'apparition de la démocratie. Dans ce contexte, compte tenu de l'importance de la démocratie dans le processus électoral dans les deux pays, ce

chapitre préliminaire s'attache à démontrer l'origine de la démocratie dans les temps les plus anciens, en passant par sa consolidation, à différentes époques de l'histoire. Vu que la démocratie française remonte à une période où celle du Brésil était gelée en raison de la dictature militaire qui sévissait sur le pays, ayant duré deux décennies⁵².

De ce fait, la première partie analysera d'abord les bases de la réglementation du financement électoral en vue des élections présidentielles en France et au Brésil, en définissant, dans un premier temps, la notion de dépense électorale dans les deux systèmes, ainsi que l'application d'un modèle de financement dans chaque pays. « Le choix du financement de la vie politique soulève au moins deux questions fondamentales : quelle part doit-on consacrer respectivement au financement privé et au financement public ? Quelles sont les modalités de ces deux financements »⁵³, s'interroge Yves-Marie Doublet, dont nous partageons l'avis.

Compte tenu de l'importance de la définition et de l'encadrement exhaustif des dépenses électorales, cette thèse s'attachera également à détailler l'un des mécanismes les plus importants figurant dans les ordonnancements juridiques relatifs au financement électoral, à savoir, le plafonnement des dépenses. Ce plafonnement est-il présent dans les deux pays ? Existe-t-il une limite imposée aux candidats et aux campagnes électorales concernant le montant qu'ils sont autorisés à dépenser pour se maintenir dans la course aux élections ? Dans ce même chapitre, nous analyserons également les effets qui peuvent apparaître en l'absence de plafond à la légitimation de la démocratie.

Si le premier chapitre est relatif aux questions des dépenses électorales, les recettes seront abordées, dans leur ensemble, dans le deuxième chapitre de cette thèse, avec l'étude du financement privé des élections présidentielles. Les dons apportés par les personnes physiques, les apports des candidats eux-mêmes, les avantages, directs ou indirects, octroyés à ces mêmes candidats seront ici présentés. La question du type de financement dans les deux ordonnancements juridiques et l'encadrement du droit positif, c'est-à-dire la façon dont le droit électoral est déterminé seront examinés. Nous verrons également

⁵² La consolidation du suffrage universel direct pour les élections, et spécialement en vue des élections présidentielles dans les deux pays dans un premier moment en 1969 en France et la lutte des brésiliens pour plus de vingt années pour la rétablir, de 1964 à 1984.

⁵³ Y-M.Doublet, *loc.cit.*, p. 102.

jusqu'où peuvent aller les candidats et les citoyens pour participer au financement d'une campagne électorale. De plus, nous aborderons aussi l'autorisation ou l'interdiction, pour les personnes morales autres que les partis politiques, de participer au financement électoral et le résultat de cette participation. Cette participation au financement électoral, endommage-t-elle la légitimation démocratique en exerçant son influence par le bais de l'argent ? Tout au long de cette thèse, nous tenterons de déterminer jusqu'à quel point l'argent peut être utilisé dans les élections et, surtout, si l'argent fait l'élection⁵⁴. Nous étudierons le début et la fin de la relation de la politique avec l'argent, les limites imposées à chaque candidat, et nous verrons si elles respectent la réglementation. Nous analyserons également leurs conséquences au sein de la démocratie, après avoir détaillé les dispositifs des lois et vérifié leur efficacité.

Dans le cas des interdictions (mais non uniquement) de participation des personnes morales au financement électoral, et face à l'insuffisance des apports des personnes physiques, les législateurs des deux pays ont été contraints de faire appel à un autre acteur fondamental pour le déroulement et la légitimation de la démocratie ; autrement dit, l'État a été convoqué pour participer au financement des campagnes électorales en France comme au Brésil, bien que de façon différente, en tentant d'apporter une plus grande égalité entre les candidats. Nous analyserons donc, dans le troisième chapitre de cette thèse, la manière dont se déroule cette participation étatique dans les deux pays soumis à l'étude.

Dans la mesure où il n'existe pas de règles sans des mécanismes capables de contrôler leur application, nous décrirons, dans la seconde partie, la façon dont le droit électoral contrôle le financement des élections, les mesures qui ont été prises dans les deux pays pour contrôler l'utilisation massive de l'argent, en envisageant une démarche réaliste entre le principe moral de certaines interdictions et la réalité montrée par les résultats du contrôle.

Le premier chapitre détaillera, de manière exhaustive, les bases de contrôle utilisées dans les deux pays concernant l'utilisation de l'argent dans les campagnes électorales. Les obligations imposées à tous les candidats, que ce soit en France ou au Brésil, seront analysées ainsi que le mécanisme le plus important mis en place dans les deux pays, à savoir le mécanisme de présentation du compte

⁵⁴ Cette question est soulevée par Bernard Maligner dans l'ouvrage *Droit électoral*, ed. Ellipses, 2007, p. 585.

de campagne. Nous verrons notamment que ce mécanisme permet une vérification en détail de tous les mouvements financiers d'une campagne électorale, compte tenu de l'accomplissement des règles apportées par les lois.

Dorénavant, pour qu'un contrôle soit efficace, non seulement il doit être implémenté, mais il implique aussi des organes compétents pour l'établir. À cet égard, le second chapitre abordera les organes responsables de ce contrôle du financement des campagnes électorales, qui approuvent ou rejettent les actions intentées dans la course aux élections. Ces organes ont-ils les mêmes fonctions dans les deux pays ? Sont-ils vraiment capables d'empêcher tout détournement ou toute violation des règles du financement électoral ? C'est ce que nous tenterons d'expliquer dans ce chapitre.

Le troisième chapitre sera consacré aux sanctions appliquées aux candidats par les organes de contrôle, dans le cas d'une infraction à la législation du financement électoral. Des sanctions sont-elles prévues dans les ordonnancements juridiques français et brésiliens ? Sont-elles efficacement appliquées ?

Il est clair que la survie de la démocratie passe par les élections ; cette thèse examinera donc la question primordiale de la légitimation de la démocratie, à savoir, le financement des campagnes en vue des élections présidentielles en France et au Brésil. Enfin, concernant à l'influence de l'argent dans la vie politique, cette thèse se propose aussi d'analyser, par le biais des règles du financement des campagnes, le rapport entre l'argent et la politique dans la légitimation de la démocratie. Un pays, doté d'une solide démocratie, comme c'est le cas de la France, peut-il apporter des exemples à suivre pour des démocraties plus jeunes, comme celle du Brésil, dans l'utilisation et le contrôle de l'argent au sein de la vie politique ?

CHAPITRE PRÉLIMINAIRE

« Il n'est pas d'histoire politique sans prise en considération des opérations électorales »⁵⁵.

Avant de commencer à traiter le financement des campagnes électorales en vue de l'élection du président de la République en France et au Brésil, sujet principal de cette thèse, il nous semble important de revenir en arrière pour effectuer une brève analyse, sans prétendre à l'exhaustivité, concernant les origines des systèmes politiques tels qu'ils apparaissent aujourd'hui : les États démocratiques⁵⁶.

Dans un premier sens, comme l'écrivait François Guizot, « le mot démocratie a des perspectives et des promesses infinies. Il pousse à toutes les pentes, il parle à toutes les passions du cœur de l'homme »⁵⁷. Dans cette "infinité" de possibilités, la démocratie se forme et se transforme au cours du temps. De nos jours, « la conception la plus commune de la démocratie l'assimile à un régime politique, à un ensemble de règles et d'institutions encadrant l'activité politique de régulation sociale. À ce titre, la caractéristique majeure d'une démocratie serait que les pouvoirs publics s'organiseraient de façon à autoriser la participation du peuple à l'exercice du pouvoir politique, si bien qu'une décision collective est censée émerger à partir de l'expression des opinions, intérêts ou préférences des individus qui composent le peuple. Il s'agit là d'une conception expressive de la démocratie, au sens où le propre de la démocratie serait de permettre la libre expression des

⁵⁵ M. Morabito, *Histoire constitutionnelle de la France (1789-1958)*, Monchrestien, Domat, 11^e éd., 2010, p. 71.

⁵⁶ En vue d'une utilisation conceptuelle du terme, il ne faut pas se limiter à son étude rhétorique, il convient également de l'appliquer à un contexte, sans pour autant le restreindre à une situation donnée. En effet, la mise en évidence de la signification et des caractéristiques de la démocratie ne peut pas se borner à une situation temporelle déterminée, dans la mesure où il s'agit d'un phénomène en évolution constante.

⁵⁷ F. Guizot, « De la démocratie en France », janvier, 1849

opinions individuelles, de conférer à ses citoyens le droit de choisir, mais aussi de critiquer voire de contester le gouvernement de la société »⁵⁸.

Avant d'examiner les propos d'Audric Vitiello sur la démocratie moderne, il nous faut d'abord analyser les origines de ce régime⁵⁹.

Rissiane Goulart souligne que «souvent présenté dans les livres ou dans divers articles scientifiques, le concept de démocratie est originaire de la Grèce antique, plus précisément d'Athènes, où l'organisation politique de la société avait développé un système basé sur un pouvoir ou une capacité du peuple de gouverner »⁶⁰.

Ainsi, le terme démocratie, dans son sens étymologique, signifie « gouvernement du peuple ». La démocratie, c'est-à-dire le "règne du peuple", dans le double sens que comportait, à l'époque le terme *demos*⁶¹ (la communauté politique toute entière, mais aussi le petit peuple), s'est développée en Grèce à partir de la fin du VI^e siècle. av. J.-C., et s'est imposée dans le courant du siècle suivant⁶². « La démocratie en tant qu'expression, concept et pratique est apparue dans l'ancienne cité-État (*polis*) d'Athènes. Pour les Athéniens, la démocratie (*demokratia*)⁶³ correspondait au pouvoir politique actif du *demos*, c'est-à-dire à la population masculine adulte »⁶⁴.

Parmi les partisans de ce "régime" soulignons l'importance d'Aristote et de Platon sur le sujet. Dans son ouvrage *La République*, Platon écrit que « la cité qui aspire à une organisation parfaite doit admettre la communauté des femmes, la communauté des enfants et de l'éducation toute entière. C'était l'idéal, mais il y a d'autres formes de gouvernements. De ces autres formes, autant qu'il m'en souvient, tu distinguais quatre espèces, dignes de retenir l'attention et dont il importait de voir

⁵⁸ A.Vitiello, « *La démocratie comme institution de l'autonomie. De l'expression des subjectivités à la dialectique de la subjectivation* » in « *Démocratie et modernité, la pensée politique française contemporaine* » sous la direction de Marc Chevrier, Yves Couture et Stéphane Vibert, Presses Universitaires de Rennes, 2015, p.147.

⁵⁹ Il faut d'abord souligner que « la démocratie ne désigne plus un régime parmi d'autres, mais semble être l'horizon de tout ordre politique légitime », P.Raynaud et Stéphane Rials, « *Dictionnaire de philosophie politique* », 3^e édition, PUF, Paris, 1996, p.149.

⁶⁰ R.D.S.K.Goulart, « *Uma breve reflexão sobre os modelos contemporâneos de democracia : representação "versus" participação* », *Revista Juridica- CCJ*, v.15, n° 29, jul 2010, p. 54.

⁶¹ D'après « *La démocratie – Histoire, théories, pratiques* », éditions Sciences Humaines, coordonné par Jean-Vincent Holeindre et Benoît Richard, 2010, p. 319, la définition du grec *dêmos* signifie peuple.

⁶² *Ibid.*

⁶³ Étymologiquement, selon « *La démocratie – Histoire, théories, pratiques* », *op.cit.*, p. 319, *Kratos* signifie pouvoir.

⁶⁴ G.Delannoi « *L'origine grecque de la démocratie* » in « *La démocratie – Histoire, théories, pratiques* », *op.cit.*, p. 17.

les défauts, en même temps que ceux des hommes qui leur ressemblent, afin qu'après les avoir examinés, et reconnu le meilleur et le pire, nous fussions en état de juger si le meilleur est le plus heureux et le pire et le plus malheureux, ou s'il en est autrement (...) Le premier, et le plus loué, est celui de Crète et de Lacédone ; le second, que l'on ne loue aussi qu'en second lieu, est appelé oligarchie : c'est un gouvernement plein de vices sans nombre ; opposée à ce dernier vient ensuite la démocratie ; enfin, la noble tyrannie, qui l'emporte sur tous les autres, et qui est la quatrième et dernière maladie de l'État »⁶⁵.

Si Aristote soutient que « la démocratie est le gouvernement dans lequel les magistratures sont réparties par la voie du sort »⁶⁶, Platon affirme, quant à lui, que « la démocratie apparaît lorsque les pauvres, ayant remporté la victoire sur les riches, massacrent les uns, bannissent les autres, et partagent également avec ceux qui restent le gouvernement et les charges publiques. C'est bien ainsi, en effet, que s'établit la démocratie, soit par voie des armes, soit par la crainte qui oblige les riches à se retirer »⁶⁷.

Il continue dans ces arguments que « aussi bien est-il évident que l'individu qui lui ressemble nous découvrira les traits de l'homme démocratique. On trouvera donc, j'imagine, des hommes de toute sorte dans ce gouvernement plus que dans aucun autre. Ainsi, dis-je, il y a chance qu'il soit le plus beau de tous. Comme un vêtement bigarré qui offre toute la variété des couleurs, offrant toute la variété des caractères, il pourra paraître d'une beauté achevée. Et peut-être, ajoutait-je, beaucoup de gens, pareils aux enfants et aux femmes qui admirent les bigarrures, décideront-ils qu'il est le plus beau »⁶⁸.

En établissant une analogie entre la beauté choisie et la démocratie, Platon indique encore que « il semble que celui qui veut fonder une cité, ce que nous faisons tout à l'heure, soit obligé de se rendre dans un État démocratique, comme dans un bazar de constitutions, pour choisir celle qu'il préfère, et, d'après ce modèle, réaliser ensuite son projet. Il est probable, que les modèles ne lui manqueront pas. Dans cet État, repris-je, on n'est pas contraint de commander si l'on en est capable, ni d'obéir si l'on ne veut pas, non plus que de faire la guerre quand les autres la font, ni de rester en paix quand les autres y restent, si l'on ne désire point la paix ; (...) tels

⁶⁵ Platon, « La République », livre VIII/ 544a-545a, Ed Garnier-Frères, Paris, 1966, p.304.

⁶⁶ Cf. Aristote, *Rhét.* I,8. 1265b, in Platon *op.cit.*, p. 468.

⁶⁷ Platon, *Ibid*, p. 316.

⁶⁸ *Ibid*, p. 317.

sont, poursuivis-je les avantages de la démocratie, avec d'autres semblables. C'est, comme tu vois, un gouvernement agréable, anarchique et bigarré, qui dispense une sorte d'égalité aussi bien à ce qui est inégal qu'à ce qui est égal »⁶⁹.

Dans le même sens, et en soulignant l'un des principes le plus importants du régime démocratique, à savoir le principe d'égalité entre les citoyens, Aristote indique que « la première espèce de démocratie est celle qui répond le plus strictement à l'idée d'égalité. La loi en effet, dans cette sorte de démocratie, appelle égalité, l'état de choses dans lequel les pauvres ont autant de droits que les riches, et où ni les uns ni les autres n'ont la conduite exclusive des affaires, mais où les deux classes sont placées l'une et l'autre sur le même plan. Car si la liberté, au jugement de certains, se rencontre principalement au sein d'une démocratie, et s'il en est de même pour l'égalité, liberté et égalité ne se réaliseront pleinement que si tous les citoyens, sans exception, participent pareillement et sans restrictions au gouvernement. Et puisque le petit peuple est en majorité, et que ce qui paraît bon à la majorité a force de loi, ce gouvernement est nécessairement une démocratie »⁷⁰.

Dans une démocratie, la participation des citoyens aux institutions, assemblées, tribunaux, magistratures est donc massive et active. Pour la première fois dans l'histoire, l'identité personnelle et collective se constitue au sein de l'espace public, et ne dépend plus essentiellement des appartenances familiales ou tribales : la naissance de la démocratie est celle d'un nouveau mode du "vivre ensemble", elle accompagne « l'invention de la politique »⁷¹. Il importe ici d'affirmer, que, « ce qui met en évidence la démocratie d'Athènes s'agissant des modèles démocratiques, est le fait qu'elle se caractérise en tant que démocratie directe, c'est-à-dire, que le peuple est le souverain du pouvoir et qu'il exerce ce pouvoir sans représentants ni intermédiaires »⁷².

La démocratie semble être, comme le précisent Jean-Vincent Holeindre et Benoît Richard, « la façon la plus séduisante d'organiser le pouvoir dans une société : le peuple se gouverne lui-même ou par ses représentants et chacun, étant à la fois gouverné et gouvernant, apprend à tenir compte de l'intérêt général aussi

⁶⁹ *Ibid*, p. 318.

⁷⁰ Aristote, « La Politique », livre IV, 4, Bibliothèque des textes philosophiques, Paris, 1962, p. 278

⁷¹ Pour aller plus loin, voir Dictionnaire de philosophie politique, *op. cit.*, p. 151.

⁷² R.D.S.K. Goulart, *op.cit.*, p. 54.

bien que de ses intérêts individuels »⁷³. Néanmoins, il importe ici de dire que, même avec cette forme de “perfection” défendue par certains, la démocratie n’a pas été acceptée dans le sens *strictu* en tant qu’unanimité. Un tel apprentissage n’a évidemment pas été facile, et il a fallu nombre d’avancées et d’échecs avant de parvenir aux démocraties du XX^e siècle⁷⁴.

Politiquement portant, l’Europe ainsi que les pays occidentaux, est fille de la cité grecque et de la République romaine (puis l’Empire)⁷⁵. En Amérique latine, cette pensée de démocratie basée sur les anciens critères d’Athènes s’est implantée dans le continent⁷⁶. Les anciens, par leur action politique, ont fondé la démocratie et l’ont ensuite théorisée comme régime politique, en s’appuyant sur Platon ou son disciple Aristote⁷⁷. Les dirigeants modernes ont procédé de manière inverse : voulant rompre avec le passé antique tout en s’inspirant de lui, ils ont pensé la démocratie avant de la mettre en œuvre. Parmi eux, trois méritent d’être ici mentionnés : « Hobbes (1588-1679) qui a théorisé le système de la représentation politique⁷⁸ ; Montesquieu (1689-1755), dont le nom reste attaché à l’idée de la séparation des pouvoirs⁷⁹ ; et enfin Claude Lefort (né en 1924), qui a pensé le problème de la mise en scène du pouvoir démocratique⁸⁰ »⁸¹.

⁷³ J-V.Holeindre et B.Richard, « *La démocratie, immuable et changeante* » in « *La démocratie – Histoire, théories, pratiques* », *op.cit.*, p. 5.

⁷⁴ J-V.Holeindre et B.Richard soulignent dans ce sens que « même confrontées à deux guerres mondiales et à la montée des totalitarismes, ces constructions complexes et fragiles (la démocratie) se sont montrées incroyablement résilientes, précisément parce que leur légitimité s’enracinait au plus profond des passions du cœur de l’homme, dans toute leur diversité », J-V.Holeindre et B.Richard, *op.cit.*, p. 5.

⁷⁵ Selon J-V.Holeindre et B.Richard, « Rome est une autre référence majeure. Si la République romaine est rarement considérée comme une démocratie, elle a connu à plusieurs reprises des “moments démocratiques”. À l’instar d’Athènes, l’expérience romaine nous fait réfléchir sur le sens profond de la liberté, de la loi, de l’égalité ou encore sur le lien entre citoyenneté et identités. Bref, les démocraties antique et moderne ont en commun d’être un formidable laboratoire d’expérimentations », *ibid*, p. 9.

⁷⁶ Aujourd’hui, l’Amérique Latine est considérée par plusieurs chercheurs en politique comme un laboratoire d’expériences démocratiques, notamment pour les mouvements politiques de gauche, *ibid*, p. 13.

⁷⁷ Voir note de bas de page 66 et 68.

⁷⁸ Hobbes est le précurseur de la théorie démocratique de l’État, il parvient à concilier l’affirmation des individus et leur intégration dans l’ordre politique. Chez Hobbes, les individus sont distingués comme tels. En même temps, ils réalisent leur condition humaine si, et seulement si, ils sont compris dans l’État. Pour aller plus loin, voir Thierry Ménissier, « *L’État moderne et l’institution de la séparation* », in « *La démocratie – Histoire, théories, pratiques* », *op.cit.*, p. 35-48.

⁷⁹ Montesquieu avait, quant à lui théorisé la séparation des pouvoirs, en recouvrant l’idée d’une différenciation des pouvoirs structurels de l’État considéré comme une distinction des puissances. Le principe du raisonnement de Montesquieu se trouve dans l’hypothèse selon laquelle la liberté est possible en fonction d’une certaine manière d’équilibrer les prérogatives de la puissance publique. *Ibid*, p. 39.

⁸⁰ Claude Lefort soutient que l’institution de la séparation peut caractériser un autre mode de relation entre l’État et la démocratie, dans lequel le premier offre un cadre pleinement favorable à l’exercice de

Au vue de ce qui précède, on peut avancer que la nature de la démocratie est unique, mais que ses formes sont multiples. Avant d'entrer dans ces différentes formes de démocratie, dont la démocratie *participative* et démocratie *représentative*, il nous semble essentiel de faire une parenthèse sur les concepts de démocratie et de république.

Si dans l'histoire de la philosophie politique, les concepts de démocratie et de république sont à la fois proches et différents, on peut trouver, chez Aristote, une synthèse et une distinction très claire entre les deux.

Selon la classification des régimes doit être fondée sur deux critères, celui du nombre de gouvernants et celui de l'objectif que ceux-ci poursuivent, pouvant être le bien commun ou, au contraire, celui des seuls gouvernants. Philippe Raynaud, qui s'appuie aux idéaux d'Aristote écrit qu' « en un premier sens, tous les régimes justes sont des "républiques" (*polieiai*) ; en un sens plus restreint, la république est la forme légitime du gouvernement du peuple, dont la démocratie est la version corrompue, dans laquelle la majorité gouverne sans souci du bien commun, et sans vrai respect des lois et des magistrats, comme la tyrannie est la forme corrompue de la monarchie ou l'oligarchie celle de l'aristocratie (le pouvoir des meilleurs). Dans cette conception, la condamnation des dérives que nous appellerions démagogiques ou populistes de la démocratie n'empêche pas la valorisation du régime fondé sur le pouvoir du peuple : dès lors qu'il respecte la justice (ce qui lui est peut-être difficile), ce régime égalitaire est même le régime politique par excellence »⁸².

Par *république*, Maurizio Viroli entend un « système politique affirmant la suprématie du droit et confiant le pouvoir souverain à un corps collectif, contrairement aux monarchies et aux principautés : "tous les États, toutes les seigneuries qui eurent et ont commandement sur les hommes, furent et sont ou

l'activité politique capable de fortifier la seconde. Pour Lefort, la force de la démocratie est de constituer une "scène" du pouvoir : « l'opération du suffrage et la constitution d'un nouveau type de pouvoir requièrent l'aménagement d'une scène politique, c'est-à-dire d'un espace particulier, comme à l'intérieur de la société, dans lequel se déroule d'une façon réglée la compétition entre les acteurs prétendant à l'exercice (direct ou indirect) de l'autorité politique », *ibid*, p. 41.

⁸¹ T.Ménissier, *ibid*, p. 35.

⁸² P.Raynaud, « *République et démocratie* », *ibid*, p. 51.

républiques ou principautés”. Les républiques, de leur côté, peuvent être démocratiques ou bien aristocratiques »⁸³.

Il est clair que cette affirmation renforce la notion romaine de république (*res publica*, la chose publique) qui est assez proche de l'idée grecque de *politeia* d'Aristote, mais avec des connotations différentes. Dans ce sens, Philippe Raynaud fait remarquer que « la République romaine était un régime complexe dans lequel l'élément démocratique occupait une certaine place mais restait subordonné à l'aristocratie ou à l'oligarchie sénatoriale, et où l'essentiel résidait dans une certaine idée de la liberté comme non-domination : les citoyens sont libres si, contrairement aux esclaves, ils ne sont pas soumis au pouvoir d'un maître. Ils ne peuvent vraiment jouir d'un tel statut que si le pouvoir est organisé de façon à ce que les gouvernants ne puissent pas être les maîtres des citoyens, mais soient au contraire dévoués à la chose publique »⁸⁴.

De son côté, Catherine Colliot-Thélène s'est aussi exprimée, dans un contexte plus actuel sur la république et la démocratie, que les régimes politiques – démocratie ou république-, font remonter leurs origines aux révolutions de la fin du XVIII^e siècle, en privilégiant selon le cas la variante française ou américaine. Il est donc toujours curieux de constater que, dans les années décisives de ces deux révolutions, le terme de démocratie était rarement utilisé, voire explicitement récusé (chez ceux qui n'étaient pas hostiles au mouvement révolutionnaire) au profit de celui de république⁸⁵.

La même auteure souligne également que ce “refus” du terme démocratie apparaît dans discours de Robespierre à la Convention le 5 février 1794 : « Robespierre ne s'approprie le terme que pour en faire un synonyme de celui de république, ce qui exclut sans doute la possibilité d'une monarchie ou d'une aristocratie démocratique, mais implique également une critique de la démocratie

⁸³ M.Vitroli, « République et démocratie : sur les origines de la théorie démocratique à la Renaissance » in « Vie et mort des démocraties. Leçons de l'histoire et de la politique mondiale » sous la direction de Theodore K. Rabb et Ezra N. Suleiman, Dalloz, Paris, 2005, p. 35.

⁸⁴ P.Raynaud, « République et démocratie », *op.cit.*, p. 51.

⁸⁵ Catherine Colliot-Thélène s'appuie, pour cette affirmation sur le texte de R.R.Palmer selon lequel « jusqu'à la veille des révolutions politiques de la fin du XVIII^e siècle, qui ont largement contribué à forger aussi bien les institutions que la sémantique politique des deux siècles suivants, le terme démocratie se rencontre essentiellement dans la littérature érudite, celle des philosophes et théories politiques qui reconduisent la tripartition aristotélicienne des types de gouvernement, distingués selon le nombre de ceux qui exercent le pouvoir : un, plusieurs ou tous. Le scepticisme quant à la possibilité de la démocratie “pure” est un lieu commun entre cette littérature », C. Colliot-Thélène, « La démocratie sans « demos », PUF, Paris, 2011, p. 56.

directe. La démocratie n'est pas, souligne-t-il, un État dans lequel le peuple, continuellement rassemblé, dirige lui-même les affaires publiques, mais un État où le peuple, en tant que souverain, guidé par des lois qui sont son œuvre, fait par lui-même tout ce qu'il peut faire, et s'en remet pour le reste à des délégués. Le maître mot de ce discours n'est pas non plus l'autogouvernement, mais l'égalité et la plénitude des droits civils. L'âme de la démocratie est la vertu publique et l'amour de l'égalité »⁸⁶.

Indépendamment de la nomenclature utilisée, soit uniquement démocratie, soit république démocratique, ce système a prouvé aux citoyens un principe selon lequel la politique de nos jours doit toujours être basée sur : l'égalité. Dans la même idée, François Guizot soutient qu'« il faut que les grands éléments de notre société, l'ancienne aristocratie, les classes moyennes, le peuple, renoncent à l'espoir de s'exclure et de s'annuler mutuellement ; qu'ils luttent entre eux d'influence ; que chacun maintienne sa position et des droits ; qu'ils tentent même de les étendre ; c'est la vie politique. Mais qu'ils cessent toute hostilité radicale ; qu'ils se résignent à vivre ensemble côte à côte, dans le gouvernement comme dans la société civile. C'est la première condition politique de la paix sociale »⁸⁷. Autrement dit, c'est par l'égalité, apportée par la démocratie, que l'on peut envisager la paix entre les hommes.

La philosophie politique moderne renoue progressivement avec l'idée d'égalité, en butte aux conceptions inégalitaires de la société féodale. Les révolutions bourgeoises de la fin du XVIII^e siècle marquent une étape importante dans l'affirmation de la conception moderne de l'égalité. Elles affirment un principe majeur de la pensée libérale : l'égalité face à la loi. L'idée d'égalité est ainsi l'un des principes fondateurs des démocraties contemporaines⁸⁸.

Jean-Jacques Rousseau met en avant l'importance de l'égalité dans la vie politico-sociale que « (...) si l'on recherche en quoi consiste le plus grand bien de tous, qui doit être la fin de tout système de législation, on trouvera qu'il se réduit à deux objets principaux, la *liberté* et l'*égalité* »⁸⁹. Quant à Capitant, il pense que l'égalité « se définit aussi par rapport aux obligations que la société impose à ses

⁸⁶ *Ibidl*, p. 58.

⁸⁷ P. Benzanet, « Anthologie de la pensée politique dans le monde. De l'antiquité au XIX^e siècle », Editions des Écrivains, Paris, 2005, p. 692.

⁸⁸ Lexique de science politique. Vie et institutions politiques, 3^e édition, Dalloz, Paris, 2014, p. 187.

⁸⁹ J.-J. Rousseau, « Le contrat social », liv.II. chap.2, 1762.

membres. Elle signifie que tous doivent jouir également de l'autonomie. Elle exclut que des obligations puissent être imposées par certains à d'autres sans leur consentement. Elle n'admet d'obligation valable que reposant sur la volonté de tous ceux qui y sont soumis et condamne toute forme d'*hétéronomie* »⁹⁰.

D'après le même auteur, « liberté⁹¹ et égalité ne sont donc pas en régime démocratique deux idées différentes, encore moins contradictoires. Elles ne sont que les deux faces d'un même principe : l'autonomie garantie à tous, l'hétéronomie interdite à chacun. Ainsi entendue, la démocratie n'est pas seulement une forme de gouvernement – le gouvernement du peuple par le peuple – elle est un type de rapport juridique, applicable à tous les degrés de l'ordre juridique »⁹².

Or, dans cette perspective, si la démocratie est la représentation d'un gouvernement du peuple par le peuple, elle doit être établie par le biais d'un processus de choix fait pour les citoyens. Ce processus de transformation de la volonté individuelle est d'intégrer des opinions diverses en vue d'une construction collective, rendue possible uniquement par le biais des élections⁹³. Par conséquent, si l'égalité est un élément essentiel de la démocratie, toutes les règles électorales se sont développées par et grâce à elle. Il semble difficile de penser le concept d'élection démocratique⁹⁴ sans le relier à celui d'égalité entre les gouvernés. Le baron de Montesquieu jugeait d'ailleurs que "l'amour de la démocratie est celui de l'égalité"⁹⁵. Dans la même veine, Alexis de Tocqueville affirme, dès les premières lignes de son ouvrage majeur, que "l'égalité des conditions" est l'objet nouveau qui a le "plus vivement frappé ses regards"⁹⁶ pendant son séjour en Amérique »⁹⁷.

⁹⁰ R. Capitant, « Démocratie et participation politique. Dans les institutions françaises de 1875 à nos jours », Études politiques n° 266, sous la direction de Jean-Louis Boursin, Ed Bordas, Paris-Bruxelles-Montréal, 1972, p. 7.

⁹¹ Selon l'auteur, la liberté en régime démocratique, consiste donc, pour chacun, non pas à n'être soumis à aucune obligation juridique – ce qui sera contraire à l'idée même d'une société organisée – mais à consentir aux obligations auxquelles il est soumis. La liberté est donc l'*autonomie*.

⁹² *Ibid*, p. 8.

⁹³ « L'ampleur de l'influence que chaque individu exerce dans ce cadre est forcément limitée par le fait que d'autres électeurs expriment simultanément une opinion, potentiellement différente, qui sera elle aussi prise en considération. À chaque élection correspond donc un partage d'influence entre les membres de la communauté qui y procède », F. Bouhon, « Droit électoral et principe d'égalité. L'élection des assemblées législatives nationales en droit allemand, belge et britannique », Ed Bruylant, Bruxelles, 2014, p. 17.

⁹⁴ Élément fondamental de la constitution de la citoyenneté dans les pays occidentaux.

⁹⁵ Montesquieu, « De l'Esprit des Lois », 1748, première partie, livre 5, chapitre 3, in F. Bouhon, *ibid*, p. 19.

⁹⁶ A.de Tocqueville, « De la démocratie en Amérique » 1835 et 1840, Ed. Flammarion, Paris, 2008, p. 11, *ibid*.

⁹⁷ F. Bouhon, *ibid*, p. 19.

Il est vrai que les principes de la démocratie tels que la liberté, l'égalité⁹⁸ ont, à partir du siècle XVIII avec la Révolution Libérale, américaine or la Révolution française, pris une plus grande ampleur et, de ce fait, ont réussi à consolider la démocratie dans le monde occidental. À partir de là, la démocratie mise en place par les Grecs de façon participative a commencé à prendre une nouvelle forme : la représentativité⁹⁹. À cet égard, Frédéric Bouhon note : « si l'égalité est un principe juridique fondamental, elle ne constitue cependant pas l'unique critère pertinent à l'aune duquel il convient d'apprécier une institution démocratique. La démocratie doit être aussi marquée par la représentativité »¹⁰⁰.

À ce propos, avant de parler plus précisément du régime de la démocratie représentative, il convient d'expliquer un autre modèle démocratique : la démocratie participative. Il n'est pas utile ici, de revenir sur la Grèce de Platon et d'Aristote, car la démocratie participative trouve, dans la théorie classique, des noms comme celui de Jean-Jacques Rousseau.

Par démocratie participative ou directe on « entend littéralement la participation de toutes les citoyens à tous les décisions qui les regardent »¹⁰¹. Rousseau, considéré comme le "père" de la démocratie moderne, écrit : « la souveraineté ne peut être représentée. Il n'a jamais existé de véritable démocratie, et il n'en existera jamais, parce qu'elle requiert plusieurs conditions difficiles à réunir. La première est un État où le peuple soit facile à rassembler et où chaque citoyen puisse aisément connaître tous les autres »¹⁰². Selon lui, les gens du peuple ne peuvent pas facilement se manipuler les uns les autres à partir du moment où ils sont indépendants et égaux entre eux. Il soutient que c'est la loi qui gouverne et qu'elle n'est rien d'autre que la simple volonté du peuple, exercée par le biais de la participation ou par le biais de la démocratie directe. Il insiste aussi sur le fait que la souveraineté du peuple doit être vue en tant qu'un moyen permettant de donner plus

⁹⁸ Hans Kelsen considérait les concepts de liberté et d'égalité comme les piliers du régime démocratique. Selon lui, c'est la synthèse de ces deux principes qui est la caractéristique de la démocratie. H. Kelsen, « La démocratie. Sa nature – Sa valeur » Sirey, Paris, 1932, p. 2.

⁹⁹ Selon John Stuart Mill, l'idée pure de la démocratie c'est le gouvernement de tout le peuple par tout le peuple également représenté. J. S. Mill, « Le gouvernement représentatif », Guillaumin, Paris, 1865, p. 151.

¹⁰⁰ F. Bouhon, *ibid*, p. 21.

¹⁰¹ N. Bobbio, « Le futur de la démocratie », Seuil, 2007, p. 135.

¹⁰² *Ibid*.

de valeur aux individus et non aux organisations. C'est l'individu qui est l'acteur principal dans la prise de décisions¹⁰³.

En revanche, dans une idée plus moderne et plus "réaliste", Norberto Bobbio donne son avis sur la démocratie participative en soulignant qu'« il est matériellement impossible, dans des sociétés de plus en plus complexes comme les sociétés industrielles modernes, que tous décident de tout. Et ce n'est même pas souhaitable humainement, c'est-à-dire du point de vue du développement éthique et intellectuel de l'humanité. Ce n'est pas par hasard que la démocratie rousseauiste a souvent été interprétée comme une démocratie totalitaire. Le citoyen total et l'État total sont les deux faces de la même médaille, parce qu'ils ont en commun, bien que l'une des faces soit considérée du point de vue du peuple et l'autre du point de vue du prince, le même principe : tout est politique. Ce qui entraîne la réduction de tous les intérêts humains à ceux de la *polis*, la politisation intégrale de l'homme, la résolution de l'homme dans le citoyen, l'élimination complète de la sphère privée dans la sphère publique »¹⁰⁴.

Comme l'explique Jacques T. Godbout, « ce n'est pas seulement à cause de leur taille des sociétés que la démocratie directe est impossible dans les sociétés actuelles, et que son application y soit toujours problématique. C'est aussi parce que ces sociétés ont choisi comme valeur première l'accroissement de la production. Elles ont décidé de consacrer leur temps d'abord à cette activité. Or la démocratie directe prend beaucoup de temps, beaucoup trop dans ce contexte. C'est pourquoi, dans ce contexte, on doit "se contenter" de la démocratie représentative »¹⁰⁵.

Si l'idée selon laquelle le principe représentatif fonde une "nouvelle forme de gouvernement", « la démocratie représentative se donne donc à voir comme une compétition pour la conquête de *positions de pouvoir* dans l'État. Des hommes et des femmes rivalisent pour accéder à des institutions centrales (parlement, gouvernement, cabinets ministériels, juridictions politiques, organismes consultatifs, postes politico-administratifs) ou périphériques (mandats électifs,

¹⁰³ Dans le même sens que Rousseau, John Stuart Mill soutient que, par le biais de la participation, l'individu peut si rendre chaque fois plus capable et par conséquent, moins égoïste, moins individualiste en cherchant le bien commun de la société. Pour aller plus loin, voir J. S. Mill, « Le gouvernement représentatif », Guillaumin, Paris, 1865.

¹⁰⁴ N.Bobbio, *ibid*, p. 136.

¹⁰⁵ J.T.Godbout, « *Pas de représentation sans représentativité ?* », Revue Mauss, n° 26, second semestre, 2005, p. 97.

fonctions politico-administratives dans les collectivités territoriales dans le cas français). L'accès à ces positions de pouvoir dépendent directement ou indirectement de l'élection »¹⁰⁶.

D'après le propos de Bobbio, « un État représentatif est celui où les principales délibérations politiques sont confiées à des représentants élus ; que ces organes soient le Parlement, la présidence de la République ou le Parlement conjointement avec les conseils régionaux, peu importe. Les démocraties représentatives que nous connaissons sont des démocraties dans lesquelles on entend par représentant une personne qui possède ces deux caractéristiques bien précises : a) dans la mesure où elle bénéficie de la confiance du corps électoral, une fois élue elle n'est plus responsable directement devant ses électeurs et n'est donc plus révocable ; b) elle n'est pas responsable directement devant ses électeurs justement parce qu'elle est appelée à protéger les intérêts généraux de la société et non les intérêts particuliers de telle ou telle catégorie »¹⁰⁷.

Or, si la démocratie est, le « règne du peuple » ou le gouvernement du peuple par le peuple et pour le peuple¹⁰⁸, elle est de nos jours, exercée par le biais du suffrage¹⁰⁹.

Mais notre intention n'est pas de traiter de manière exhaustive le sujet de la démocratie proprement dit ; nous proposons toutefois une avancée significative dans l'histoire politique des pays mise en évidence dans cet étude pour bien comprendre la raison principal du sujet de cette thèse : le financement des campagnes électorales en vue des élections présidentielles en France et au Brésil.

Du côté français, Pierre Bréchon souligne que « l'expérience d'un président élu au suffrage universel direct remonte en France à 1848, mais fut de très courte durée. Le coup d'État napoléonien de 1851 discrédita ce type d'élection aux yeux des Républicains : le Président élu risquait de se transformer en despote et le

¹⁰⁶ D. Gaxie, « La démocratie représentative », 4^e édition, Ed. Montchrestien, Collection Clefs Politiques, 2003, p. 11.

¹⁰⁷ N.Bobbio, *op.cit*, p. 142.

¹⁰⁸ P.Raynaud et Stéphane Rials, « Dictionnaire de philosophie politique », 3^e édition, PUF, Paris, 1996, p. 150.

¹⁰⁹ Stéphane Mouton souligne : « essentielle dans les processus de légitimation démocratique, la question du suffrage peut être enrichie par d'autres mécanismes visant à améliorer la participation du peuple au pouvoir. À la Révolution en effet, la vraie participation politique du peuple ne s'exprimait pas prioritairement par la voie électorale, par la désignation des gouvernants. Il est possible de dire qu'elle ne fut que le parent pauvre de l'expression politique du peuple au pouvoir », S.Mouton, « *Point de vue historique : les campagnes électorales avant le droit des campagnes électorales* » in P.Espulgas et X.Bioy, « Faut-il adapter le droit des campagnes électorales ? », LDGJ, Paris, 2012, p. 31.

peuple, manquant d'éducation politique, risquait de se laisser séduire, au moment de l'élection, par une personnalité autoritaire et charismatique. Il valait donc mieux qu'il soit choisi par les parlementaires, qui appartiennent aux élites éclairées, bien éduquées, politiquement sûres. C'est la tradition qui s'imposa sous les III^e et le IV^e Républiques »¹¹⁰.

La France a donc été le premier pays à élire son chef de l'État également chef de l'exécutif, au suffrage universel direct¹¹¹. « L'avènement de la Cinquième République, en 1958, conduira quatre ans plus tard – et pour des raisons complètement étrangères à la rédaction originelle – à la résurrection de l'élection directe du chef de l'exécutif. Il ne faut pas oublier que les républicains, sous la monarchie de Juillet, avaient choisi la présidence à l'américaine, par réaction contre l'absence de responsabilité ministérielle à l'anglaise, contre le suffrage censitaire et contre la corruption politique généralisée »¹¹². Pour la première fois dans l'histoire « républicaine », un gouvernement fort et stable organisé par la Constitution a été accepté par l'opinion comme étant véritablement « républicain », c'est-à-dire pleinement démocratique. La voie est désormais ouverte à l'élection au suffrage universel¹¹³.

Ce fut en septembre 1962, à la suite de l'attentat du Petit Clamart qui visait l'assassinat du président Charles de Gaulle, au beau milieu de la commotion causée par cette tentative, que le général divulgua son projet de modifier la Constitution par la voie du référendum¹¹⁴. Son but était d'autoriser l'élection du chef de l'État au suffrage universel direct¹¹⁵. Il faut ici ajouter que, « conscient du risque

¹¹⁰ P.Bréchon, « *Les élections présidentielles dans le système politique français* » in « Les élections présidentielles en France. Quarante ans d'histoire politique », sous la direction de Pierre Bréchon, La documentation française, Paris, 2008, p. 9.

¹¹¹ Nicholas Wahl souligne « que le modèle était américain, mais il faut reconnaître que les américains avaient eu plus de chance – au moins au XIX^e siècle – dans leur choix d'un modèle, et s'étaient montrés plus prudents dans leur choix du mode d'élection que les Français de 1848. C'est en effet l'expérience de 1848 – 1851 qui conduisit les Français à privilégier le parlementarisme à domination législative qui s'est maintenu sous la troisième et sous la quatrième Républiques », N.Wahl et J-L.Quermonne « La France présidentielle. L'influence du suffrage universel sur la vie politique », Presses de Sciences Po, Paris, 1995, p. 24.

¹¹² *Ibid.*

¹¹³ *ibid*, p. 25.

¹¹⁴ À l'origine, le président de la Ve République est élu au suffrage universel indirect par un collège de grands électeurs composé de députés et de sénateurs, de conseillers généraux, de membres des assemblées des TOM, ainsi que de représentants des conseils municipaux, l'ensemble regroupant environ 80 000 électeurs. Pour aller plus loin, voir Maurice Hauriou « Précis de Droit Constitutionnel », 2^e éd, Dalloz, Paris, 2014, p. 665.

¹¹⁵ J-J. Chevallier, G. Carcassonne, O.Duhamel, « Histoire de la V^e République – 1958-2012 », 14^e ed, Dalloz, Paris, 2012.

de blocage du Sénat hostile par sa nature et sa tradition à l'élection du chef de l'État par le peuple, mais aussi d'une part importante de l'Assemblée nationale, le général de Gaulle n'utilise pas la procédure de révision prévue à l'article 89 de la Constitution¹¹⁶, mais celle - plus rapide – de l'article 11 qui permet de consulter le peuple par la voie du référendum sans le préalable d'un vote parlementaire commun aux deux assemblées¹¹⁷. La loi référendaire adoptée le 28 octobre 1962 est promulguée le 6 novembre 1962 modifiant ainsi l'article 7 de la Constitution, qu'avait passée désormais à prévoir que « Le président de la République est élu à la majorité absolue des suffrages exprimés. Si celle-ci n'est pas obtenue au premier tour du scrutin, il est procédé, le quatorzième jour suivant, à un second tour. Seuls peuvent s'y présenter les deux candidats qui, le cas échéant après retrait de candidats plus favorisés, se trouvent avoir recueilli le plus grand nombre de suffrages au premier tour »¹¹⁸.

L'élection de 1965 a donc été, la seconde de l'histoire du suffrage universel direct. « À un mois et un jour du premier tour de l'élection, fidèle à son personnage, mais aussi à la conception qu'il se fait de cette élection, c'est à une sorte de plébiscite qu'invite le général de Gaulle. "Moi ou le chaos", titrera la presse le lendemain. Les six candidats à la première élection présidentielle de la V^e République vont alors – comme les Français – aller de découverte en découverte : celle d'une campagne télévisée (en noir et blanc) où tous sont à égalité de temps d'antenne¹¹⁹ - mais à laquelle le général de Gaulle ne veut pas s'abaisser ; celle des sondages, qui indiquent assez vite la mise en ballotage du président sortant – au

¹¹⁶ Constitution de la Ve République, article 89 : « L'initiative de la révision de la Constitution appartient concurremment au Président de la République sur proposition du Premier Ministre et aux membres du Parlement. Le projet ou la proposition de révision doit être voté par les deux assemblées en termes identiques. La révision est définitive après avoir été approuvée par référendum. Toutefois, le projet de révision n'est pas présenté au référendum lorsque le Président de la République décide de le soumettre au Parlement convoqué en Congrès ; dans ce cas, le projet de révision n'est approuvé que s'il réunit la majorité des trois cinquièmes des suffrages exprimés. Le bureau du Congrès est celui de l'Assemblée Nationale. Aucune procédure de révision ne peut être engagée ou poursuivie lorsqu'il est porté atteinte à l'intégrité du territoire. La forme républicaine du Gouvernement ne peut faire l'objet d'une révision » consultable sur http://www.senat.fr/evenement/revision/texte_originel.html

¹¹⁷ « Cette procédure suscita une dispute juridique d'envergure et une crise parlementaire – la seule jusqu'ici dans la Ve République entraînant la démission de Georges Pompidou, alors Premier ministre, ainsi que la dissolution de l'Assemblée nationale. Malgré ces turbulences et l'hostilité quasi générale des partis politiques français (« le cartel des non »), le peuple français adopte le projet de révision à une majorité confortable (62% des suffrages exprimés) mais jugée décevante par le général de Gaulle parce que ne représentant pas la majorité absolue des inscrits », Maurice Hauriou « Précis de Droit Constitutionnel », 2^e éd, Dalloz, Paris, 2014, p. 667.

¹¹⁸ Constitution de la Ve République de 1958.

¹¹⁹ Voir chapitre III.

point que de Gaulle va finalement se décider à utiliser son temps de parole ; celle de la personnalisation de la vie politique. Au lendemain du second tour – et sans doute grâce à ce second tour-, chacun a compris qu’être candidat à l’élection présidentielle c’est avoir rendez-vous avec l’histoire »¹²⁰.

En avril 1969, le général de Gaulle annonce sa démission, et conformément à l’article 7 de la Constitution, une deuxième élection présidentielle se déroule¹²¹.

Une autre élection présidentielle anticipé aura lieu en 1974, cette fois, à cause de la mort du président en exercice. Il s’agissait, là encore, d’une élection anticipée, d’une élection organisée dans la précipitation, mais peut-être vue en tant que la première élection de la V^e République¹²².

La V^e République a donc fini par consolider définitivement la démocratie dans le système électoral français. À l’heure actuelle, le pays a vécu, au sein de cette époque démocratique, dix élections à la haute magistrature électorale¹²³. Il nous semble important, ici, avant d’aborder la démocratie brésilienne, d’examiner une caractéristique exclusive du système électoral français. Contrairement au Brésil¹²⁴, en France, le choix du candidat par le parti politique n’est pas suffisant pour assurer une candidature à la présidentielle.

Au-delà des conditions d’éligibilité à remplir par le candidat à la présidence de la République¹²⁵, la loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962 modifiée,

¹²⁰ B. François, « *Histoire des candidatures à l’élection présidentielle* », Pouvoirs n° 138, 2011, p. 7.

¹²¹ Le texte original de l’article 7 de la Constitution indique : « en cas de vacance ou lorsque l’empêchement est déclaré définitif par le Conseil Constitutionnel le scrutin pour l’élection du nouveau président a lieu, sauf cas de force majeure constaté par le Conseil Constitutionnel, vingt jours au moins et cinquante jours au plus après l’ouverture de la vacance ou la déclaration du caractère définitif de l’empêchement », texte original consultable sur http://www.senat.fr/evenement/revision/texte_originel.html

¹²² « Tous ont compris que l’avenir politique se jouait là, et que la valeur du trophée présidentiel valait bien une restructuration de grande ampleur du système des partis et des alliances électorales », B. François, *op.cit.*, p. 9.

¹²³ 1965 : Charles de Gaulle élu ; 1969 : George Pompidou élu ; 1974 : Valéry Giscard d’Estaing élu ; 1981 : François Mitterrand élu ; 1988 : François Mitterrand réélu ; 1995 : Jacques Chirac élu ; 2002 : Jacques Chirac ; 2007 : Nicolas Sarkozy élu ; 2012 : François Hollande élu.

¹²⁴ Au Brésil, le choix du candidat est effectué par convention au sein du parti politique et il est établi par un vote à date déterminée, entre le 12 et le 30 juin de l’année de l’élection (art.8° de la loi des élections) ; les membres inscrits au sein du parti politique de leur choix, selon les déterminations de la loi des partis politiques, ont le droit de voter.

¹²⁵ Les conditions requises sont fixées par l’article 3 de la loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962 relative à l’élection du Président de la République au suffrage universel. En application du II de cet article 3 qui procède par renvoi à l’article L.O. 127 du Code électoral, peut être candidat à l’élection présidentielle, tout individu qui, à la date du premier tour de scrutin, remplit les conditions pour être électeur. La qualité d’électeur est définie par l’article L. 2 du Code électoral. Ainsi, peut être candidat tout Français ou Française, âgé(e) de 18 ans, jouissant de ses droits civils et politiques et n’étant pas

détermine une condition d'éligibilité méconnue par la législation brésilienne, à savoir : le parrainage. Cette obligation doit être accomplie par le candidat avant qu'il présente sa candidature au sein du Conseil constitutionnel.

Selon l'article 3 de la ladite loi et l'ordonnance n° 58-1064 du 7 novembre 1958 relative à l'élection du Président de la République, cette obligation doit être remplie par le candidat : « I - Quinze jours au moins avant le premier tour de scrutin ouvert pour l'élection du Président de la République, le Gouvernement assure la publication de la liste des candidats. Cette liste est préalablement établie par le Conseil constitutionnel au vu des présentations qui lui sont adressées, dix-huit jours au moins avant le premier tour de scrutin, à titre individuel ou collectif, par au moins cent citoyens membres du Parlement, membres du Conseil économique et social, conseillers généraux ou maires élus. Une candidature ne peut être retenue que si, parmi les cent signataires de la présentation, figurent des élus d'au moins dix départements ou territoires d'Outre-Mer différents. Le Conseil constitutionnel doit s'assurer du consentement des personnes présentées [*obligation*]. Le nom et la qualité des citoyens qui ont proposé les candidats inscrits sur la liste ne sont pas rendus publics »¹²⁶.

Laurent Touvet et Yves-Marie Doublet¹²⁷ montrent que, à la différence des autres élections, où la volonté d'un électeur d'être candidat n'est limitée que par l'exigence de constituer une liste, lorsqu'il s'agit de ce mode de scrutin, les candidatures à la présidence de la République font l'objet d'un filtrage. En 1962, a été instituée l'obligation, pour être candidat, d'être présenté par au moins 100 élus figurant parmi les parlementaires, conseillers généraux et maires, issus d'au moins trente départements différents. Si les candidats n'étaient que six en 1965 et sept en 1969, douze candidats en 1974 ont conduit le législateur organique à élever le seuil à 500 présentations des mêmes élus pour les élections suivantes, dans le but de limiter la participation à l'élection présidentielle aux seuls candidats représentatifs d'un courant politique significatif. L'objectif n'a été que partiellement atteint, puisque neuf candidats se sont présentés en 1988 et 1995, dix en 1981 et 2012, douze en 2007 et seize en 2002.

dans un cas d'incapacité prévu par la loi.

¹²⁶ Loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962.

¹²⁷ L.Touvet et Y-M.Doublet « Droits des Elections » Ed. Economica, 2^e édition, Paris, 2014, p. 183.

Si l'intention du législateur français est de réduire le nombre de candidats, elle ne fait l'unanimité, et aujourd'hui, c'est un point fortement critiqué et contesté.

Bernard Dolez¹²⁸ énumère trois points qui suscitent de vifs débats. Le premier concerne le caractère public des parrainages, dont la constitutionnalité a été contestée, même si la décision du Conseil constitutionnel avait mis fin au débat, estimant que la présentation des candidats par les citoyens élus habilités ne saurait être assimilée à l'expression d'un suffrage et qu'en conséquence, le caractère public des parrainages n'était pas contraire aux dispositions de l'article 3 de la Constitution.¹²⁹ Le second point concerne le nombre de parrainages nécessaire pour pouvoir se présenter à l'élection présidentielle¹³⁰. Le troisième point qui éveille désormais les débats les plus houleux est la composition du collège des parrains.¹³¹

Indépendamment d'être un point pacifique au sein de la législation française¹³², le parrainage est légalement établi par la loi et s'impose dans l'actualité comme étant l'une des principales préoccupations des candidats, une fois l'obligation accomplie, pour avoir l'avis favorable du Conseil constitutionnel et, par conséquent, pour être officiellement candidat aux élections présidentielles en France.

Héritier des bases démocratiques décrites jusque là, le Brésil est marqué par une démocratie très récente comparativement à d'autres pays occidentaux dont la France. Selon le paragraphe unique de l'article 1^{er} de la

¹²⁸ B. Dolez, « *Le Parrainage* » in A. Levade ; B.Mathieu et D. Rousseau, « L'Élection Présidentielle », Paris. Dalloz, 2013, p. 48.

¹²⁹ Voir décision du Conseil Constitutionnel n° 2012-233 QPC du 21 février 2012 concernant la contestation de Marine Le Pen lors de la campagne présidentielle de 2012.

¹³⁰ Voir supra mentionné in L.Touvet et Y-M.Doublet « Droits des Elections » Ed .Economica, 2^e édition. Paris 2014 et Décision n° 2012-155 PDR du 21 juin 2012, Observations du Conseil constitutionnel sur l'élection présidentielle des 22 avril et 6 mai 2012.

¹³¹ Selon l'auteur on peut vérifier ce débat concernant les opinions de Carcassonne sur l'interview dans l'Hémicycle du 26 janvier 2012, consultable sur www.lhemicycle.com, ainsi que celles du Comité Balladur de 2008 et du Comité Jospin de 2012. Si Carcassonne énonce que le système ne répond plus aux objectifs fixés et est devenu totalement absurde, le Comité Balladur et le Comité Jospin sont tous les deux pour la substitution de l'actuel système par un système susceptible d'offrir aux citoyens la possibilité d'un choix clair entre les représentants des principaux courants politiques qui concourent à l'expression du suffrage, B.Dolez, *op.cit.*, p. 49.

¹³² « Lors de l'élection présidentielle de 2002, un certain nombre de voix se sont élevées pour dénoncer le caractère trop limitatif du système de présentation des candidatures qui empêcherait à des représentants de certains courants politiques de s'exprimer. Ce débat s'est finalement éteint de lui-même compte tenu du nombre record de candidats au premier tour (16 au total) et du résultat singulier que cette pléthore de candidatures avait suscités. En 2007, la procédure a suscité les mêmes interrogations et en 2012, Marine Le Pen va contester la constitutionnalité de la loi organique relative aux parrainages par le moyen d'une QPC qui est transmise par le Conseil d'Etat au Conseil constitutionnel mais qui sera rejetée par ce dernier (Décis. n° 2002-223 QPC du 21 février 2012) », Maurice Hauriou, Précis de Droit Constitutionnel, 2^e éd, Dalloz, Paris, 2014, p. 668.

Constitution de 1988, « tout pouvoir émane du peuple, qui l'exerce par l'intermédiaire de représentants élus directement, selon les termes de la présente Constitution »¹³³. La jeunesse de la Constitution du Brésil est conséquente de la jeunesse du système démocratique du pays. Rappelons que pendant vingt ans, la démocratie instaurée dans le pays disparaîtra à cause d'un coup d'État orchestré par le pouvoir militaire.

En 1960, Jânio Quadros est élu président de la République en proposant de « balayer la corruption »¹³⁴. Le 25 août 1961, après sept mois de gouvernement, il démissionne de son mandat pour lequel il avait été élu démocratiquement¹³⁵. Le vice-président João Goulart, soupçonné d'être communiste, et en visite en Chine le jour de l'annonce de la démission du président, ne peut investir ses fonctions à la présidence car des militaires l'en empêchent. Dans le but de limiter les pouvoirs de João Goulart, ces derniers parviennent, par le biais de l'amendement constitutionnel n°4, à changer le système gouvernemental du pays, en instaurant un régime parlementaire¹³⁶. Tancredo Neves est alors nommé Premier ministre du nouveau système politique brésilien.

En 1963, par référendum, l'amendement constitutionnel n° 6 du 23 janvier de la même année, renverse le régime parlementaire au profit du régime présidentiel. João Goulart, toujours président légitime du pays commence à mettre en place des mesures pour rétablir son pouvoir qui avait été supprimé par le régime parlementaire. Dans ce sens, Oscar Dias Corrêa affirme qu'« un climat d'agitation a été instauré sur tout le territoire brésilien, favorisé par plusieurs grèves syndicales successives et menaçant une grève généralisée dans tout le pays »¹³⁷.

Le 31 mars 1964, un coup d'État militaire prend le pouvoir, soutenu par l'États Unis : la démocratie du Brésil n'existe plus. Le président João Goulart est officiellement éloigné des fonctions présidentielles, et le chef de l'État major de l'armée nationale, Humberto de Alencar Castelo Branco est le premier président du

¹³³ Constitution de la République Fédérative du Brésil, article 1^{er}, paragraphe unique. Texte traduit par nous soins.

¹³⁴ Avant les années 1960, le Brésil était un pays démocratique, et avaient lieu des élections au suffrage universel direct. La constitution en vigueur à l'époque, datée de 1946, par le biais de son article 81 prévoyait que « le président de la République serait élu, dans tout le territoire national, à majorité absolue ». Texte traduit par nos soins.

¹³⁵ « Après l'adoption d'une politique d'austérité, le président Jânio Quadros a perdu sa base de support dans le Congrès national. Une crise politique sans précédent s'installée au Brésil et a eu par conséquence la démission du président », M. Napolitano, « 1964 – História do regime militar brasileiro », Editora Contexto, São Paulo, 2014, p. 43. Texte traduit par nos soins.

¹³⁶ O.D.Corrêa, « Estudos de direito politico-constitucional », ed Renovar, Rio de Janeiro, 2010, p. 33.

¹³⁷ *Ibid.*

régime militaire du pays. Le 9 avril 1964, avec l'instauration de l'Acte Institutionnel n°1, les élections présidentielles deviennent indirectes, et l'annulation de mandats législatifs et de droits politiques est autorisée.

La législation électorale brésilienne, durant la période comprise entre la fin du mandat de João Goulart (31/03/1964) et l'élection de Tancredo Neves (15/01/1985), est marquée par une succession d'actes institutionnels, d'amendements constitutionnels, de lois et décrets-lois, par lesquels les militaires conduiront le processus de démocratisation en les adaptant à leurs intérêts. Ces actes visaient notamment l'établissement de l'ordre préconisé par le coup d'État de 1964 et l'obtention d'une majorité favorable au gouvernement. À travers cet objectif, la durée des mandats n'est plus la même, des droits politiques sont supprimés, les partis politiques dissous ; des élections indirectes sont imposées pour les présidentielles, les élections des gouverneurs d'États, et les territoires et villes sont considérés comme étant d'intérêt national. Les candidatures automatiques sont, entre autres instituées et le vote conditionné à un seul parti. Le calcul du nombre de députés à la Chambre est également modifié, tantôt basé sur la population, tantôt sur l'électorat, privilégiant les États politiquement inexpressifs au détriment de ceux traditionnellement plus expressifs, ce qui renforce le pouvoir discrétionnaire du gouvernement¹³⁸.

Durant la période militaire, et plus précisément au milieu de l'année 1968, le fameux Acte Institutionnel n°5 (AI5) est promulgué, conférant au Président le pouvoir non seulement de clôturer le Congrès National, les Assemblées législatives et les Conseils municipaux, mais également d'annuler les droits politiques des citoyens¹³⁹. De plus, l'AI5 renforce l'appareil répressif militaire et policier dans tout le pays, rendant la dictature encore plus incisive. Il n'existait plus, à ce moment-là, ni liberté de presse ni liberté d'expression : tout était sujet à la censure militaire.

De 1969 à 1974, le Général Emílio Garrastazu Médici radicalise la répression et la censure déjà imposées par le régime, laissant ainsi présager des

¹³⁸ G.Telles Junior, « A constituição, a Assembléia constituinte e o Congresso Nacional », Ed. Saraiva, São Paulo, 1986. Texte traduite par nos soins.

¹³⁹ M.Napolitano, *op.cit.*, p. 145.

“années de plomb”¹⁴⁰. Un ensemble de dispositif de lois, d’actes et de décrets est utilisé pour imposer des mesures répressives sans précédent dans le pays.

Des organisations telles que le DOI-CODIs (Département d’Opérations Intérieures et Centre d’Opérations de Défense Intérieure) réunissent des agents de l’armée, de la Police Fédérale et du DOPS (Département d’Ordre Politique et Social), devenus des symboles de la répression militaire et policière de la dictature.

Après vingt ans de régime sévère et de répression des manifestations politiques, le Brésil connaît une vague de mobilisations populaires. L’affaiblissement du régime militaire devient alors évident face à la non réalisation des promesses de développement. De plus, les problèmes économiques provoquent l’insatisfaction généralise vis-à-vis du pouvoir politique.

Le bipartisme en vigueur selon lequel il n’existe que le MDB (Mouvement Démocratique Brésilien) et l’ARENA (Alliance Rénovatrice Nationale) s’effondre. Gouverneurs et sénateurs sont désormais élus directement à partir de l’amendement constitutionnel n° 15 du 19 novembre 1980. Puis, l’amendement n° 22 du 29 juin 1982 met fin à la nomination des maires des communes.

Francisco Wefford explique pourquoi le Brésil recherche la démocratie et non une révolution après tant d’années de dictature militaire. Il souligne que la lutte politique, durant cette période, est aussi bien une lutte pour le pouvoir qu’un combat relatif au sens de la démocratie. En d’autres termes, la démocratie est le terrain sur lequel les groupes et les partis, qui représentent des intérêts et des idéologies aussi divers que variés, luttent pour le pouvoir. C’est pour cela que tous (ou presque) doivent inclure parmi leurs objectifs la conquête de la démocratie ou, pour les secteurs plus proches du régime, l’accomplissement de la démocratie. Dans la mesure où la démocratie apparaît comme un instrument de pouvoir, elle est conçue comme tel. Au fur et à mesure, elle se constitue sur un terrain de lutte, devenue l’objectif commun pour l’ensemble des forces politiques. La lutte politique, au Brésil, est aussi bien une lutte pour la démocratie qu’une lutte pour l’hégémonie dans la démocratie¹⁴¹.

Avec le long processus d’ouverture à la démocratie, l’insatisfaction des conditions sociales et économiques provoque une mobilisation sociale et une

¹⁴⁰ Les “années de plomb” sont jusqu’à nos jours considérées comme l’époque la plus répressive de l’histoire du pays. Jusqu’aujourd’hui, plus de vingt ans après, plusieurs familles n’ont toujours aucune trace des personnes arrêtées et torturées lors de la dictature militaire.

¹⁴¹ F. Wefford, « Por que democracia ? », Ed. Brasiliense, São Paulo, 1984, p.59.

certaine résurgence de la société civile. Deux propositions, non exclusives, apparaissent dans les discours de l'opposition, des organisations et des mouvements sociaux, ainsi que dans les groupes des intellectuels: des élections présidentielles directes et une nouvelle Constitution¹⁴².

L'appel à la tenue d'élections présidentielles directes et à la formation d'une Assemblée Constituante pour la formulation d'une nouvelle Constitution est de plus en plus fort. Comme l'affirme Alberto Tosi Rodrigues, « on ne retire pas au peuple le droit et la joie d'élire le Chef de la Nation! On ne doit pas prêter attention à ceux qui souhaitent transférer ce droit au Parlement National! Le peuple peut parfois se tromper et ne pas élire le meilleur, mais il est de bonne foi, souhaitant le bien de son Pays. Le Parlement ne perd jamais son temps à réfléchir sur ce qui est le mieux pour le Brésil, il élit toujours celui qui cède aux intérêts électoraux des représentations majoritaires, que ce soit pour le meilleur ou le pire »¹⁴³.

Dans ce contexte, la démocratie vient se substituer au développement en tant que valeur générale, marquant la redécouverte de la société avec l'espace de la politique comme mode de conquête de la liberté. Néanmoins, l'auteur souligne que la démocratie n'est qu'une des alternatives possibles, que la Constituante est une avancée, et non un nouveau commencement pour l'histoire politique du pays, car la transition risque de continuer pendant de longues années¹⁴⁴.

Dans cette situation, l'Ordre des Avocats du Brésil (OAB) lance, en 1977, une campagne pour un nouvel ordre constitutionnel, en réponse au « paquet d'Avril ». Il s'agit d'une série de lois promulguées en avril de la même année par le président, le général Ernesto Geisel qui, parmi d'autres mesures, ferme temporairement le Congrès National. L'OAB exige une Constituante souveraine et exclusive, et reçoit le soutien du MDB – Mouvement Démocratique Brésilien -, sans consensus parmi ses membres quant à la forme de convocation de l'Assemblée. L'ARENA – Alliance pour la Rénovation Nationale, présente la proposition de l'opposition pour une Constituante avec un appel électoral et défend les réformes constitutionnelles pour soutenir l'ouverture politique¹⁴⁵.

¹⁴² E.D.Salgado, « Constituição e democracia. Tijolo por tijolo em um desenho (quase) lógico : vinte anos de construção do projeto democrático brasileiro », Editora Forum, Belo Horizonte, 2007, p.93. texte traduit par nos soins.

¹⁴³ A.T.Rodrigues, « Diretas Já : o grito preso na garganta » Ed. Fundação Perseu Abramo, São Paulo, 2003, p.12. texte traduit par nos soins.

¹⁴⁴ F.Wefort *op.cit.*, p. 129.

¹⁴⁵ E.D.Salgado, *op.cit.*, p. 92.

C'est à cette période qu'apparaît le Mouvement National pour la Constituante, avec la publication, le 10 décembre 1984, d'un manifeste à la Nation, proclamant la nécessité d'une nouvelle Constitution comme l'unique conciliation possible. Ce manifeste refuse le caractère démocratique d'une Constitution formulée sous tutelle et, pire encore, soumise par des expressions illégitimes, bien que légales, à des formes anciennes d'autoritarisme et d'arbitraire¹⁴⁶.

Lors des discussions sur le nouvel ordre constitutionnel, des manifestations pour des élections présidentielles directes ont lieu dans les rues. C'est ainsi qu'apparaît un mouvement, connu sous l'appellation de "*Diretas Já* !" (des élections directes maintenant).

"*Diretas Já*" est un mouvement civil de revendications pour les élections présidentielles directes dans le pays, apparu en 1983/1984. La possibilité d'élections directes pour la présidence de la République du Brésil se concrétise avec le vote de la Proposition d'Amendement Constitutionnel Dante de Oliveira¹⁴⁷ par le Congrès national¹⁴⁸. Néanmoins, la proposition est rejetée, créant ainsi une frustration au sein de la société brésilienne, mais sans abandonner l'espoir d'une future victoire. Florestien Fernandes refuse de considérer la non approbation de l'amendement en tant que défaite. « Au contraire de la "défaite parlementaire", on a gagné une armée prête au combat politique et, pour la première fois depuis vingt ans, la dictature a été mise au défi par des centaines de milliards de citoyens

¹⁴⁶ Dossier Constituante « Centre œcuménique de documentation et information » p 33-37 – in E.D. Salgado, *op.cit.*, p. 93.

¹⁴⁷ «Dante de Oliveira a été élu député fédéral en 1982 par le PMDB. Il a pris ses fonctions le 1^{er} janvier 1983 et a dès lors commencé à recueillir des signatures pour présenter le projet d'amendement constitutionnel qui établissait des élections directes (170 signatures de députés et 23 de sénateurs). Le 2 mars 1983, il a finalement présenté la Proposition d'Amendement Constitutionnel n° 5 (*Proposta de Emenda Constitucional - PEC*). Le 25 avril 1984 - jour d'expectative pour les Brésiliens - l'amendement des élections directes a été voté, obtenant 298 votes pour, 65 contre et 3 abstentions. Suite à une manœuvre des hommes politiques favorables au régime, 112 députés ne se sont pas présentés à l'assemblée plénière de la Chambre des Députés le jour du vote. L'amendement a été rejeté car il n'atteignait pas le nombre minimum de votes afin d'être approuvé », D.Leonelli ; D.Oliveira « *Diretas Já : 15 meses que abalaram a ditadura* » 2^e ed, Ed, Record, Rio de Janeiro, 2004. Texte traduit par nos soins.

¹⁴⁸ Au lendemain le Député Ulysses Guimarães s'exprime au sein du Congrès national soutenant le mouvement : « "(...) j'ai vu le peuple naître de la masse; j'ai vu surgir l'arc-en-ciel de l'alliance entre les travailleurs et la démocratie (...), j'ai vu les scélérats, les dépossédés et les chômeurs être convaincus qu'il n'y avait pas de droit sans bien-être et sans citoyenneté...J'ai vu la force de la femme brésilienne... J'ai vu les étudiants, un million cinq cent mille... J'ai vu des artistes dans les églises, des journalistes, des écrivains, des professeurs quitter les salles de classes et les chaires pour les tribunes du peuple. J'ai vu le jaune revêtir d'espoir le Brésil... J'ai vu l'histoire jaillir dans les rues et dans la bouche du peuple... Et le peuple hurler pour la vie et non pour la vengeance... » D.Leonelli et D.Oliveira, *op.cit.*, p. 541. Dans les radios, des chants porteurs de messages politiques étaient transmis à tout moment, comme la célèbrechanson *Apesar de você* de Chico Buarque, un des artistes exilé par les militaires (la chanson dit : malgré toi demain sera un nouveau jour...), *ibid*, p. 548.

conscients et prêts à tout. Elle a été battue sur le même champ d'illégalité qu'elle avait été forgée...Les votes qui manquent pour l'approbation de l'amendement manqueront pour toujours, car ils étaient avec les mandants du système. Jamais la force et la répression n'auront plus de pouvoir que le désir d'une nation... »¹⁴⁹.

La première manifestation publique en faveur des élections directes a lieu dans la commune récemment émancipée de Abreu e Lima, dans l'État de Pernambuco, le 31 mars 1983. Organisée par des membres du Parti du Mouvement Démocratique Brésilien (PMDB), cette manifestation est relatée par les journaux de l'État. Elle est suivie par l'autres protestations dans la ville de Goiânia, le 15 juin 1983, et à Curitiba en novembre de la même année.

Par la suite, une manifestation a lieu Place Charles Müller, en face du Stade du Pacaembu à São Paulo le 27 novembre. Devant l'ampleur du mouvement, qui coïncide avec l'augmentation de la crise économique (avec une inflation de 239% fin 1983 et une profonde récession), les classes sociales et les syndicats se mobilisent. La manifestation rassemble des représentants de différents courants politiques et de pensée, unis par le désir d'élections présidentielles directes. Malgré la répression accrue, le mouvement pour la liberté ne fait pas marche arrière et les démocrates multiplient les manifestations pour obtenir des élections directes. À la télévision, le Général Figueiredo, alors président de la République, qualifie de « subversives » les manifestations qui commencent à éclater à travers le pays¹⁵⁰.

Après la défaite de l'amendement de Dante de Oliveira, Tancredo Neves¹⁵¹ est élu président de la République par le collège électoral avec José Sarney comme vice-président. Après la victoire sur le candidat Paulo Maluf, soutenu par le gouvernement, entraine, au Brésil, l'ère de la Nouvelle République, malgré les anciens mécanismes législatifs¹⁵².

L'année suivante, le mouvement prend une telle envergure qu'il parviendra se mobiliser ouvertement. C'est à São Paulo qu'il est plus puissant, en raison d'un événement réalisé au Vale do Anhangabaú, en plein cœur de la capitale,

¹⁴⁹ F.Fernandes, « Que tipo de república ? », Ed. Brasiliense, São Paulo, 1986, p. 180. Texte traduit par nos soins.

¹⁵⁰ M.Napolitano, *op.cit*, p. 269.

¹⁵¹ Élu président de la République par le collège électoral le 15 mars 1985, Tancredo Neves est décédé le 21 avril 1985 avant d'investir les fonctions de président. À sa place et face à l'une des plus grandes émotions nationales à l'époque, José Sarney est investi au poste en tant que premier président civil du Brésil depuis plus de vingt ans.

¹⁵² Dans ce sens Florestan Fernandes souligne, qu'à l'époque, le pays était dirigé par la Constitution de 1967, promulguée en pleine dictature militaire.

le jour même de l'anniversaire de la ville, le 25 janvier 1984. Plus d'un million et demi de personnes sont réunies pour soutenir le Mouvement des "*Diretas Já*"¹⁵³.

Le 15 mai 1985, l'Amendement Constitutionnel n° 25 est promulgué. Il accorde le droit de vote aux analphabètes, met fin à la fidélité du parti unique, instaure la liberté de création de partis politiques, statue sur la représentativité des États fédérés à la Chambre des Députés, instaure des élections présidentielles directes et enfin, rétablit l'élection des maires des communes et municipalités qui cessent d'être d'intérêt nationale¹⁵⁴.

Le 27 novembre 1985, l'Amendement Constitutionnel n° 26 est aussi promulgué, convoquant l'Assemblée Constituante Nationale afin qu'une nouvelle Constitution du Brésil soit élaborée, sous la régence du civisme démocratique¹⁵⁵.

Le retour à un gouvernement civil constitue une des étapes de la redémocratisation du pays, suivi par la promulgation de la Constitution de 1988 et l'instauration de l'élection directe du président de la République en 1989. Pour certains secteurs tels que les sciences sociales, les médias, la classe politique, cette période marque le début de l'ère démocratique au Brésil.

D'un point de vue formel, la démocratie brésilienne a aujourd'hui beaucoup avancé, mais pas suffisamment pour arriver à un plein exercice de la souveraineté et de la citoyenneté sous un angle égalitaire¹⁵⁶. Les pouvoirs exécutif et législatif sont organisés par des élections directes, au sein desquelles la compétition est de plus en plus grande, le droit de vote ayant été étendu aux limites acceptables (droit de vote des analphabètes et des jeunes entre 16 et 18 ans)¹⁵⁷.

Les trois pouvoirs - exécutif, législatif et judiciaire-, sont aujourd'hui formellement indépendants, bien que, suivant la tendance mondiale, on note une prépondérance de l'exécutif. Au sein des relations civil-militaires, un des domaines les plus critiqués lors de la transition de l'autoritarisme vers la démocratie, les avancées sont significatives et, de nos jours, on peut affirmer que l'influence politique des forces armées tend à se réduire de plus en plus, les agents militaires opérant ainsi les réels devoirs de vigilance et la protection des forces armées.

¹⁵³ L'action a été menée par Tancredo Neves, Franco Montoro, Orestes Quercia, Ulysses Guimarães, Fernando Henrique Cardoso, Mário Covas, Luiz Inácio Lula da Silva e Pedro Simon – connus jusqu'à aujourd'hui comme des personnalités politiques du pays, ainsi que d'autres artistes et intellectuels engagés dans cette cause

¹⁵⁴ E.D.Salgado, *op.cit.*, p. 109.

¹⁵⁵ *Ibid.*

¹⁵⁶ J.E.Faria, « O Brasil pós-constituente », Ed. Graal, Rio de Janeiro, 1989, p. 76.

¹⁵⁷ Voir Constitution de la République Fédérative du Brésil de 1988.

En tant que mécanisme de légitimation du pouvoir au Brésil qui s'affermi après des années de lutte, le processus électoral est perçu par beaucoup comme une pièce maîtresse, qui apaise même les anciennes blessures causées par le processus dictatorial.

En 1989, Fernando Collor de Mello est le premier président élu au suffrage universel direct après vingt ans d'ombre dictatoriale. Il emporte les élections au second tour face à Lula, devenant aussi le plus jeune président de toute l'histoire du Brésil¹⁵⁸. Alors qu'il avait promis de limiter l'inflation, de punir la corruption et de rétablir la confiance économique du pays, le frère du président rend publique la corruption de l'État orchestrée par le trésorier de la campagne présidentielle Paulo César Farias¹⁵⁹. Les dénonciations donnent lieu à l'un des plus importants scandales politiques nationaux, ayant pour conséquence la mise en œuvre de la procédure d'accusation du président – *impeachment*. Le 1^{er} septembre 1992, l'Ordre des Avocats du Brésil et l'Association Brésilienne de Presse – ABI, enregistrent son procès d'*impeachment*. Le 29 septembre, avec 441 votes pour et 33 contre, la Chambre des députés émet un avis positif à ce processus¹⁶⁰. Le 1^{er} octobre, le Sénat instaure le processus et le lendemain, Fernando Collor est éloigné des fonctions présidentielles jusqu'au résultat des enquêtes¹⁶¹. Le 29 décembre le jugement de Fernando Collor débute au sein du Sénat. Avant d'être officiellement condamné par le Congrès National, celui-ci démissionne sans pour autant éviter que les parlementaires le déclare inéligible pour une durée de huit ans¹⁶².

En 1994, après avoir été ministre des Finances et responsable de l'élaboration d'un nouveau système monétaire officiel – le real, qui avait participé à la stabilisation économique du pays Fernando Henrique Cardoso est élu président de la République. Pendant les deux premières années de son mandat, il parvient à changer la Constitution en approuvant la réélection. En 1998, il bat pour la seconde

¹⁵⁸ Collor était le 32^e président de la République du Brésil et avait 40 ans quand élu.

¹⁵⁹ Voir *infra* chapitre 2, section 2, b.

¹⁶⁰ Diário do Congresso, ano XLVII n° 161, seção 1, quarta-feira, 30 de setembro de 1992, Brasília p. 22066.

¹⁶¹ À la place de Collor, Itamar Franco le vice-président est investi à la haute fonction publique du pays en caractère temporaire.

¹⁶² Avec 76 votes pour et 3 contre, le président a été jugé et condamné. Le 30 décembre 1992, par le biais de la résolution n° 101 de 1992, le président du Sénat Mauro Benevides, a proclamé, selon l'article 52, paragraphe unique de la Constitution de 1988, que Fernando Affonso Collor de Mello a été condamné pour improbité administrative et a déclaré son inéligibilité politique pour huit ans.

fois, le candidat de gauche Lula, et devient le premier président réélu dans toute l'histoire du Brésil.

En 2002, ayant prôné dans son programme la nécessité d'un changement, Lula est finalement élu président du Brésil, (après trois défaites). Il convient d'observer que sous sa présidence, notamment entre 2005 et 2006, le pays assiste à de nombreuses dénonciations d'affaires de corruption. À cet égard, des hommes de confiance proches du président, ainsi que les plus hauts dirigeants de son parti, se sont impliqués dans l'affaire connue sous le nom de « *mensalão* »¹⁶³.

Malgré cette affaire ainsi que la condamnation des hommes politiques très proches de lui, l'image du président reste intacte aux yeux du peuple, et il sera même élu en 2006 pour un second mandat présidentiel.

En 2010, avec sa promesse de maintenir des programmes sociaux apportés par le PT, Dilma Rousseff lui succèdera. En dépit d'une baisse de popularité, elle s'imposera encore une fois face aux adversaires et deviendra, en 2014, présidente de la République pour la deuxième fois.

Moins d'un an après le début de son second mandat, le plus grand scandale politique de l'histoire du pays a lieu. La société Petrobras est directement mêlée à une affaire de pots-de-vin payés par des entreprises de construction au profit des partis politiques, spécialement le PT, parti de la présidente¹⁶⁴.

Compte tenu de notre analyse de la démocratie dans les deux pays, nous pouvons constater que cette dernière s'est peu à peu renforcée, et aujourd'hui, elle est consolidée. Toutes les deux sont passées par des processus divers qui ont eu lieu à des époques éloignées l'une de l'autre.

C'est aussi grâce à la démocratie, que la vie politique est aujourd'hui possible, car c'est à partir des droits qu'elle a apportés que les élections peuvent se réaliser. Si le principe fondamental de la démocratie est l'égalité entre les citoyens, une de ses conséquences les plus directes est l'élection ou le suffrage. La démocratie se fait par le biais des élections, mais pour être élu, le candidat est amené à utiliser toujours plus d'argent pour convaincre les électeurs de lui apporter son soutien. Ainsi, le financement des campagnes électorales sera, à partir de là, l'objet central de cette thèse. Nous allons commencer donc à analyser les modes de financement de la démocratie politique en France et au Brésil.

¹⁶³ Voir *infra*.

¹⁶⁴ Voir *infra*.

PREMIÈRE PARTIE – LA RÉGLEMENTATION DU FINANCEMENT DES CAMPAGNES PRÉSIDENTIELLES

« Lorsqu'on traite du financement des campagnes, il importe de le rattacher à la corruption ; on parle alors de maladie et de remède, de cause et de conséquences. La nécessité et le pouvoir de l'argent sont presque éternels. »¹⁶⁵

Dans les démocraties occidentales, les citoyens se préoccupent aujourd'hui de plus en plus de l'influence qui peut s'exercer sur les décisions politiques par le biais de moyens financiers issus de la corruption liée à la politique¹⁶⁶.

Les partis et les hommes politiques doivent toujours disposer de ressources financières appropriées afin de mener à bien leurs activités centrales. « La relation entre l'argent et la politique est sujette à controverse, et une grande partie du débat concerne l'influence induite de l'argent sur le processus politique démocratique et l'enrichissement personnel illégitime des hommes politiques. Si les aspects équivoques de la finance et de la politique ne doivent pas être ignorés, cette question va bien au-delà des flux financiers illégaux qui finissent dans les caisses des partis et dans les poches des hommes politiques. Le financement de l'activité politique présentant un grand intérêt pour le fonctionnement de la démocratie, il faut l'envisager dans une optique plus large que les seules transactions illicites »¹⁶⁷. L'argent joue donc un rôle critique dans le processus démocratique.

La démocratie en tant que le meilleur, ou le moins mauvais des régimes politiques est solidement établie. À cet égard, « la démocratie apparaît, au moins en Occident, comme l'universel et indépassable horizon de notre temps (...) la

¹⁶⁵ R.J. Ribeiro, « *Financiamento de campanha (publico versus privado)* » in L. Avritzer, F. Anastasia, *Reforma Política no Brasil*, 1^o ed. Editora UFMG, Belo Horizonte, 2007, p. 13.

¹⁶⁶ I. van Biezen, *Financement des partis politiques et des campagnes électorales – Lignes directrices*, Editions du Conseil de l'Europe, Allemagne, 2003, p. 9.

¹⁶⁷ *Ibid.*, p. 12.

démocratie (représentative) se donne à voir comme une compétition pour la conquête de *positions de pouvoir* »¹⁶⁸.

Malheureusement, cette conquête de pouvoir est toujours liée au rapport argent-politique. Ainsi, Guy Carcassonne souligne « qu'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 »¹⁶⁹.

La nécessité de chaque fois plus d'argent pour assurer cette conquête de pouvoir s'est intensifiée avec l'émergence des moyens de communication modernes. Si auparavant « 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 demeurerait modique, et la ritournelle de son financement par les cotisations pouvait encore faire illusion »¹⁷⁰ ; le début de l'ère télévisuelle a engendré une augmentation du coût de la démocratie.

En effet, une campagne électorale étant une affaire d'argent, car elle est d'abord affaire d'image des candidats, de programmes, d'équipes, de stratégies de communication, d'affrontement des adversaires ou de défense contre leurs attaques, des moyens financiers chaque fois plus élevés sont donc indispensables¹⁷¹.

« L'arrivée du marketing politique et le recours aux méthodes modernes de communication ont remplacé les moyens traditionnels. Cette évolution médiatique a transformé le rapport entre citoyens, hommes politiques et partis. 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

¹⁶⁸ D.Gaxie, *La démocratie représentative*, 4^e éd, Collections « Clefs Politiques », Montchrestien, Paris, 2003, p. 11.

¹⁶⁹ G.Carcassonne, « Du non-droit au droit », *Pouvoirs* n° 70, 1994, p. 8.

¹⁷⁰ *Ibid*, p.9.

¹⁷¹ J-P Camby, « Les candidats et l'argent », *Pouvoirs* n° 138, 2001, p.85.

s'accompagne paradoxalement d'une passivité du citoyen à l'égard du discours politique, d'ailleurs accentué par le déclin des idéologies. Face à cette indifférence, la politique recourt davantage aux nouvelles techniques des médias. Or, ces techniques ont un coût qui dépasse largement les ressources traditionnelles de la politique. Des ressources supplémentaires ont dû être trouvées rapidement, afin de pouvoir faire face aux dépenses induites par ces nouvelles méthodes de communication »¹⁷².

Désireux de se donner des atouts, ou au moins de ne pas subir de handicaps, les candidats étaient portés à utiliser toutes les solutions disponibles. S'est engagée ainsi une course-poursuite entre les compétiteurs, créant une spirale inflationniste aussi peu contrôlable que douteusement justifiée¹⁷³. Ainsi, le rôle de l'argent dans les campagnes en vue électorales est chaque fois plus important, voire décisif. Le financement des campagnes électorales est devenu aujourd'hui un sujet majeur, très discuté dans les démocraties modernes.

Analyser le financement des campagnes suppose de déterminer les ressources pouvant être utilisées et les moyens assurant la transparence du financement électoral, indispensable en toute démocratie.

Dans les États démocratiques occidentaux, chaque citoyen a le droit de participer aux élections, c'est-à-dire de procurer aux candidats une somme d'argent pour les aider à soutenir financièrement leur campagne, participant ainsi au processus de décision. Il faut souligner qu'une campagne ne doit être ni un moyen d'enrichissement d'un candidat ou d'un parti, ni en principe, une source d'appauvrissement du candidat¹⁷⁴. « Les militants ou sympathisants verront dans le financement un moyen de soutien d'autant plus aisé qu'il rend leurs dons déductibles, avec un système de plafonnement, en application de l'article 200 bis du CGI¹⁷⁵. Les électeurs verront surtout ce plafonnement comme un facteur d'égalité entre les candidats ou, du moins, un moyen d'éviter un gaspillage inutile »¹⁷⁶.

¹⁷² C. Millon, « Avant/après : ce qui a changé », *Pouvoirs* n° 70, 1994, p. 106.

¹⁷³ Dans ce sens, G. Carcassonne souligne que « si l'adversaire engageait une dépense, il devenait impératif de faire la même, si possible mieux, c'est-à-dire plus cher. A 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 ». in G. Carcassonne, *op.cit.*, p. 10.

¹⁷⁴ J-P Camby, « 2007 : Le financement des campagnes électorales » *RDP* n°1, 2007, p.23.

¹⁷⁵ Pour les dons ou recettes de campagne voir chapitre 2.

¹⁷⁶ J-P Camby, « Le financement des campagnes électorales », *RFFP*, n° 58, 1997, p. 23.

En vue de garantir cette égalité entre les candidats, de nombreux pays, notamment la France et le Brésil, déterminent quelles dépenses le candidat ou le parti politique est autorisé à engager. Au-delà de cette détermination¹⁷⁷, qui peut varier d'un pays à l'autre, ils utilisent aussi certains moyens de contrôle¹⁷⁸, dont le plafonnement des dépenses.

Comme le souligne Bernard Maligner, « au-delà de l'analyse des règles juridiques, il n'est peut-être pas totalement inutile d'aborder une question qui relève de la pratique du financement électoral : les recettes recueillies et les dépenses qu'elles permettent d'exposer font-elles l'élection ? »¹⁷⁹. Cette question est justement celle à laquelle nous tenterons de trouver des éléments de réponse en prenant les cas de la France et du Brésil.

À cet égard, pour Yves-Marie Doublet, « le choix du financement de la vie politique soulève au moins deux questions fondamentales : quelle part doit-on consacrer respectivement au financement privé et au financement public ? Quelles sont les modalités de ces deux financements ? Les termes du débat sur les mérites comparés du financement public et du financement privé sont connus et intéressent surtout les partis politiques. Au premier on prête les vertus de la transparence, au second, celui de la dépendance des forces politiques à l'égard du monde économique, dans le meilleur des cas, et de la corruption, dans le pire »¹⁸⁰.

Il convient alors d'étudier, de façon exhaustive, l'ensemble des aspects relatifs à l'encadrement du financement électoral mis en place par les législations de la France et du Brésil, en dressant le constat des similarités des différences entre eux. Ainsi, nous pourrions vérifier, voire questionner, l'efficacité de chaque système de financement des deux pays.

Le système de financement de campagne électorale peut être privé, public ou mixte. Chaque État, chaque modèle est caractérisé par des points positifs, comme la baisse des dépenses électorales en France en conséquence d'un strict plafonnement de ces derniers, l'obligation de présenter les comptes de campagne et autres ; mais aussi négatifs comme les montants chaque fois plus élevés de dépenses engagés par les candidats dans les élections brésiliennes. Dans les

¹⁷⁷ Nous verrons dans la suite que chaque pays s'occupe de la détermination des dépenses électorales d'une façon différente. Voir section 1 de ce chapitre.

¹⁷⁸ Voir plus dans la deuxième partie.

¹⁷⁹ B. Maligner, *Droit électoral*, Ed. ellipses, Paris, 2007, p.585.

¹⁸⁰ Y.- M. Doublet, « La réglementation du financement de la vie politique est-elle souhaitable, est-elle possible ? », RFFP n° 58, 1997, p. 102.

chapitres suivants, les formes de financement seront présentées, ainsi que la nature juridique, la finalité et la justification de chacune de ces formes, en analysant les processus de contrôle. Une étude théorique des origines, ainsi qu'un travail de systématisation, sont nécessaires pour distinguer de façon critique, les modèles de financement qui existent au Brésil et en France; cela soulèvent la question du pouvoir de l'argent sur l'action politique et, par conséquent, la relation entre le financement des campagnes électorales et la corruption.

Ainsi, pour une meilleure compréhension de la réglementation du financement des campagnes présidentielles, le premier chapitre de cette partie s'occupera des questions relatives à l'encadrement juridique du financement de ces campagnes par le biais des dépenses électorales. Nous aborderons notamment les aspects matériels et temporels, ainsi que le plafonnement de ces dépenses. Puis, dans le deuxième chapitre, nous verrons les questions directement liées au financement privé, en précisant celles ayant trait aux recettes et aux dons provenant tant des personnes physiques que des personnes morales, lorsqu'elles sont autorisées à faire ces dons. Enfin, le troisième chapitre sera consacré au financement public, aux apports et aux aides forfaitaires provenant de l'État.

CHAPITRE I : LA NOTION ET LE PLAFONNEMENT DES DEPENSES

La législation sur le financement des activités politiques en France comme au Brésil, est très récente puisqu'elle n'existait pas avant les années 1980. À cet égard, pour tenter d'analyser ces nouveaux dispositifs légaux mis en place dans les deux pays, nous en proposerons, dans cette thèse, une comparaison. Autrement dit, nous étudierons la législation concernant le financement des dépenses des candidats et de leur campagne en France et au Brésil, ainsi que le plafonnement de ces dépenses.

Il s'agit donc d'analyser la principale question de cette thèse : le financement en vue des élections présidentielles¹⁸¹. Il est difficile de parler d'élection sans parler de campagne électorale, et donc, sans aborder la gestion des dépenses liées aux élections. Pour cette raison, il convient d'étudier la manière d'utiliser, cet argent. En ce sens, Carlos Eduardo Oliveira Lula souligne que « pour assurer le déroulement d'une campagne électorale dans les domaines des lois, il faut bien analyser comment chaque candidat ou parti politique utilise l'argent reçu – par le biais des dons (publics ou privés). Les dépenses engagés pour les candidats doivent être absolument insérées dans les lois une fois qu'un détournement de l'utilisation ou de l'engagement des dépenses prohibés peut maculer la sincérité du scrutin mais aussi tout l'enjeu démocratique ». ¹⁸²

À cet égard, pour analyser les questions sur le financement en vue des élections présidentielles, il convient d'aborder, les dépenses électorales dont les coûts ne font qu'augmenter un peu partout dans le monde, dont en France et au Brésil¹⁸³. Un système approprié de contrôle et de réglementation des dépenses électorales suppose tout d'abord de déterminer quelles dépenses doivent être

¹⁸¹ Ouvrons ici une parenthèse concernant l'expression « financement en vue des élections présidentielles ». Comme il existe une différence dans les termes utilisés en France et au Brésil pour l'expression « Campagne politique », nous avons décidé d'unifier l'expression en utilisant « Financement en vue des élections » ou encore « Financement électoral » pour l'ensemble des questions financières des élections.

¹⁸² C. E. Oliveira Lula, *Direito eleitoral*, 3^e éd., Editions Imperium, São Paulo, 2012, p. 663.

¹⁸³ Une étude plus approfondie sur cette question est présent dans « Funding of political parties and elections campaigns – a handbook on political finance », International Institute for democracy and electoral assistance – IDEA, 2014, p. 129 et 173.

inscrites dans le bilan comptable¹⁸⁴. Il convient également de noter que les catégories de dépenses électorales peuvent varier d'un État à un autre en fonction des particularités culturelles, des lois applicables ou même des systèmes électoraux nationaux. Dans les développements suivants, nous aborderons, dans une première section, les dépenses sous leurs aspects matériels et temporels. La seconde section sera consacrée au plafonnement des dépenses en France et au Brésil.

Section I : La notion de dépense électorale

Dans un monde où les rivalités politiques sont chaque fois plus intenses¹⁸⁵, l'idéologie politique et les bons programmes des candidats ne suffisent pas pour conquérir les électeurs, spécialement concernant l'élection suprême : la présidence de la République. Les citoyens, étant aujourd'hui plus impliqués dans la vie politique de leur pays, ont d'autres attentes : Ils veulent connaître le coût des campagnes des candidats, ainsi que l'origine de l'argent qu'ils utilisent pour la financer¹⁸⁶.

Que ce soit en France ou au Brésil, la question financière des élections, et spécifiquement celle soulevée par les dépenses en vue d'une campagne électorale, pose le problème de la nécessité d'un encadrement juridique efficace¹⁸⁷.

¹⁸⁴ Les questions concernant les comptes des candidats et par conséquent son bilan comptable sera traitée dans la deuxième partie.

¹⁸⁵ Dans ce sens, F. Anastasia et F. Nunes soulignent « qu'après l'adoption de la démocratie représentative dans les pays occidentaux, la dispute pour le pouvoir avait apporté au déroulement des scrutins certains caractéristiques de "bataille" pour le pouvoir. Pour assurer cette bataille, les candidats sont prêts à toute sorte de dispute. Les rivalités politiques dans le XXI^e siècle sont chaque fois plus personnel que technique. Soulignent les auteurs que entre les années 2000 et 2012, les rivalités politico-partidaires entre les principaux candidats avait pris un ampleur 65% plus grand que dans les années 1990», L. Avritzer, F. Anastasia, *in Reforma Política no Brasil*, 1^o ed. Editora UFMG, Belo Horizonte, 2007, p. 23. Texte traduit par nos soins.

¹⁸⁶ Selon la ONG *Transparency Brazil*, après les scandales politiques révélés par la presse brésilienne, l'intérêt des citoyens sur l'origine de l'argent utilisé dans une campagne électorale avaient augmenté 43% en comparaison entre les élections de 2002 et celles de 2014. Consultable sur www.transparency.org. Texte traduit par nos soins.

¹⁸⁷ Pour cette affirmation, nous suivront l'avis de H. Faupin qui affirme que « (...) les motifs qui ont conduit les parlementaires et les gouvernants français à revenir sur l'attitude qui fut la leur pendant des années sont les mêmes que ceux qui ont eu les mêmes effets ailleurs : les hommes politiques ont fait appel, sans compter, à des nouvelles méthodes pour faire campagne sans avoir de moyens

Pour ce faire, il importe ici d'analyser ce que l'on entend par dépenses électorales ainsi que la façon dont travaillent les législateurs français et brésiliens, afin de déterminer ce que la loi autorise en tant que dépenses.

Dans les deux pays, nous le verrons, la législation détermine quelles sont les dépenses interdites ou autorisées pendant une campagne, la durée de cette dernière ainsi que l'importance de bien réglementer les frais engagés pour donner plus de transparence et de probité aux élections.

L'objet de ce chapitre est de définir une importante conséquence du financement électoral que sont les dépenses réalisées en vue des élections, une fois que c'est à partir des moyens de financement électoral mis en disposition dans les démocraties, que les candidats ou les partis politiques peuvent réaliser les dépenses pour assurer le vote. La définition de ces dépenses suscite un grand nombre de questionnements au sein des législations française et brésilienne. Parmi ceux-ci, figure la question fondamentale de la notion même de dépense électorale qui n'a jamais été clairement définie par le législateur de chacun des deux pays.

Bernard Maligner souligne, à cet égard, la nécessité d'indiquer en tant que dépenses électorales, « toutes les dépenses exposées par ou pour un candidat, en vue de promouvoir sa personne, son programme, avec la finalité d'obtenir le plus de votes possible de la part des électeurs »¹⁸⁸. Autrement dit, toutes les sommes engagées par les candidats et, avec l'accord de ces derniers, par ceux qui les soutiennent, dans l'année – normalement – qui précède le mois au cours duquel il est procédé à l'élection¹⁸⁹, et jusqu'au jour de cette élection¹⁹⁰.

suffisants pour faire face aux besoins qu'elle implique. Ils doivent dès lors, pour résumer la situation, trouver de nouvelles formes de financement. Certains d'entre eux ont été tentés de se situer à la marge de la légalité. De façon plus générale, au-delà du recours par certains élus à des financements occultes, il est sûr que l'augmentation des besoins nécessaires aux partis et aux hommes politiques a fortement incité le législateur à revenir sur la situation du non-droit. Pour s'en sortir de cette presque illégalité et pour donner une réponse effective aux affaires politico-financières, il faut d'abord que le législateur s'occupe de comment et combien les candidats ou les partis politiques utilisent l'argent pour convaincre les électeurs (...) » H. Faupin, *Le contrôle du financement de la vie politique, partis et campagnes*, Editions L.G.D.J, Paris, 1998, p. 191.

¹⁸⁸ B. Maligner, « Le Conseil Constitutionnel, juge des opérations et des finances électorales » in *Nouveaux Cahiers du Conseil Constitutionnel*, n° 41, octobre 2013, p. 47.

¹⁸⁹ L'article L.52-4 du Code électoral français autorise que pendant l'année précédant le premier jour du mois de l'élection et jusqu'à la date du dépôt du compte de campagne, les fonds destinés au financement de la campagne soient recueillis et par conséquent, l'engagement des dépenses est autorisé à partir de là. En revanche, dans la législation brésilienne, la période autorisée par la loi est comptée à partir du mois de juillet.

¹⁹⁰ Comme l'explique B. Maligner, il importe de distinguer qu'à défaut d'être engagés « pour le candidat », certaines dépenses ne sauraient être exposées en tant qu'électorales. C'est le cas des dépenses d'habillement de l'épouse et de l'une des filles de J-M Le Pen lors de sa campagne en 2002. Le Conseil constitutionnel par le biais de la décision n° 2002-118 PDR du 26 septembre 2002

Cette analyse de Bernard Maligner au sujet des dépenses électorales, issue des décisions du Conseil Constitutionnel, est également suivie par la CNCCFP, dans ses rapports d'activité de 2007 et 2012¹⁹¹. Elle correspond d'ailleurs à celle adoptée par le législateur brésilien, qui qualifie de dépenses électorales toutes les dépenses liées aux actes d'une campagne électorale en vue de l'obtention d'un résultat favorable à la fin du scrutin¹⁹². On constate toutefois, dans la législation brésilienne, une liste exhaustive des dépenses susceptibles d'être engagées par le candidat ou son parti politique en vue d'une campagne électorale.

Il est à noter, en ce qui concerne la caractérisation des dépenses proprement dites, que les législateurs français et brésiliens ont prévu, pour les dépenses autorisées au cours des campagnes électorales, que les catégories de dépenses pour les deux pays étaient génériques, non strictement définies¹⁹³.

Pendant plusieurs années, cette généralité a permis la réalisation de certaines dépenses, non prévues par les législations¹⁹⁴. Par exemple, jusqu'en 2006, la législation du Brésil, par le biais de la loi n° 9.504/97, dite loi des élections, en son article 26, énumérait dans une longue liste les dépenses autorisées, avec, à la fin, la mention « entre autres »¹⁹⁵. Cette mention a ainsi laissé ouverte la possibilité aux candidats et aux partis politiques, de faire entrer dans les prestations de compte d'autres éléments non établis dans la liste apportée par la loi. C'est ainsi que

relative au compte de campagne de ce candidat à l'élection du Président de la République du 21 avril et 6 mai 2002, a ainsi décidée « (...) que des dépenses imputées au compte du mandataire financier ont manifestement excédé le champ de la campagne électorale en ce qu'elles concernaient des dépenses de communication de l'épouse du candidat pour 20 569,98 euros et des dépenses diverses, notamment d'habillement, pour cette dernière et pour l'une des filles du candidat, d'un montant de 5 532,46 euros ; qu'il y a lieu, par suite, de retrancher du montant des dépenses de caractère électoral payées par le mandataire financier la somme de 26 102,44 euros." In CC, décision PDR n° 2002-118 du 26 septembre 2002, relative au compte de campagne de Monsieur Jean-Marie Le Pen, candidat à l'élection du Président de la République du 21 avril et 6 mai 2002, (B. Maligner, *op.cit* p. 543).

¹⁹¹ B. Maligner, *op. cit.*, p.544.

¹⁹² E. Domingos Botallo; A. A. Dal Passo ; D. Puglia Weiss, *Lei Eleitoral. Lei n° 9504/97 – Estrutura, Análise e Jurisprudência*, Editora Saraiva, Sao Paulo, 4° edição, 2010.

¹⁹³ On souligne concernant la législation du Brésil qu'après la promulgation de la loi des élections, en dépit d'un concept *stricto sensu* de dépense électorale, le législateur a consolidé par une liste imposée quelles sont les dépenses autorisées.

¹⁹⁴ D. Schilckmann Goulart, *Financiamento de campanhas eleitorais*, 6° ed, Ed. Juruá, Curitiba, 2012, p. 236. Texte traduit par nos soins.

¹⁹⁵ S. M. Porto Lima souligne dans ce sens, qu'au contraire du caractère d'exception de certains dépenses, comme le cas de la législation italienne ou allemande, l'expression « entre autres » apporté par la loi brésilienne peut être considéré comme l'un des grandes responsables pour l'augmentation frénétique des dépenses engagées en vue d'une élection au pays. Selon l'auteur, l'utilisation de cette expression a été la manière trouvée par le législateur de donner l'impression d'encadrer la question des dépenses. En dépit d'un vrai encadrement, avec l'adoption de cette expression, le législateur avait donné au candidat la possibilité d'engager quelques soit la dépense, (S. M. Porto Lima, *Prestação de contas e financiamento de campanhas eleitorais*, 2° éd, Ed. Juruá, Curitiba, p.107). texte traduit par nos soins.

plusieurs candidats en ont profité pour dépenser de grosses sommes d'argent en engageant des dépenses autres que celles présentes sur la liste établie la loi, sans pour autant être sanctionnés¹⁹⁶.

Considérant que les lois sont trop générales en matière de définition de dépenses électorales, se limitant même parfois à des définitions tautologiques qui considèrent que les dépenses électorales ne sont dédiées qu'à certains objectifs, comme par exemple l'organisation de meetings, la jurisprudence est intervenue afin de préciser quelques éléments supplémentaires par rapport à la définition générale du législateur.

Indépendamment de la réalisation d'un historique exhaustif sur la réglementation des dépenses¹⁹⁷, dans le but de mieux comprendre les questions liées aux dépenses électorales et, par conséquent, celles du financement des campagnes dans les deux pays étudiés, nous distinguerons les caractéristiques liées à la nature des dépenses à travers, d'une part, le critère *ratione materiae* (§1°) et, d'autre part, celui de la limitation temporelle des dépenses (§2°).

§1° - Le critère *ratione materiae*

Malgré l'absence dans les deux pays, d'une définition légale de la dépense électorale, on peut déterminer une dépense électorale à partir de certains critères contenus dans les législations. Comme le critère *ratione materiae*.

En effet, il permet de qualifier ou non une dépense d'électorale par sa finalité : l'obtention directe de suffrages. Pour ce faire il faut d'abord distinguer les « dépenses engagées en vue de » et les « dépenses occasionnées par » : seules les premières sont des dépenses électorales¹⁹⁸ cela dans les deux pays. En France,

¹⁹⁶ *Infra* seconde partie.

¹⁹⁷ Selon J. J. Gomes, l'origine d'une telle réglementation remonterait à l'Angleterre du XIX^e siècle et aux États-Unis du début du XX^e siècle, où les premières mesures ont été adoptées afin de moraliser les élections, *Direito eleitoral* 8^eed, Ed. Atlas, São Paulo, 2012, p. 276. Texte traduit par nos soins.

¹⁹⁸ CNCCFP, Huitième Rapport d'activité 2004, p. 32. En accord à cette affirmation, nous soulignons comme B. Maligner, que « seules des dépenses engagées en vue d'obtenir des voix pour une élection donnée sont susceptibles d'être des dépenses électorales », (B.Maligner, *op.cit.* p. 551).

cette distinction se fait à travers des décisions des organes responsables du contrôle, tels que la CNCCFP et le Conseil Constitutionnel et au Brésil par le biais de la loi des élections et à travers les résolutions apportées à la législation électorale par le Tribunal Supérieur Électoral.

A- Le critère *ratione materiae* en France

En France, selon l'article 3, alinéa II de la loi n° 62-1292¹⁹⁹, relative aux élections du Président de la République, modifiée à plusieurs reprises²⁰⁰, les opérations électorales (pour les élections présidentielles) sont organisées selon les règles fixées par les articles L.1^{er}, L.2, L.5 à L.7, L.9 à L.21, L.23, L.25, L.27 à L.40, L.42, L.43, L.45, L.47 à L.52-2, L.52-4 à L.52-11, L.52-12, L.52-14, L. 52-15, quatrième alinéa, L.52-16 à L.52-18, L. 53 à L.55, L.57 à L.78, L.84-1 à L.111, L.113 à L.114, L.116, L.117, LO.127, L.199, L.200, L.203, L.385 à L.387, L.389, L.390, L.451 à L.453, L.477, L.504 et L.531 du Code électoral²⁰¹. Ainsi, selon le premier alinéa de l'article 52-12 du Code électoral, chaque candidat est tenu d'établir un compte de campagne retraçant, selon leur nature, toutes les dépenses engagées ou effectuées en vue des élections²⁰², hormis celles de la campagne officielle²⁰³. Ces

¹⁹⁹ Loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962, JORF du 7 novembre 1962, page 10762.

²⁰⁰ Parmi les modifications de la loi, on souligne ici celles de provenant de la loi organique n° L.O 88-226 du 11 mars 1988 en modifiant les articles 1, 2, 3 et 4, de la loi organique n° L.O 88-36 du 14 janvier 1988, de la loi organique n° L.O 90-383 du 10 mai 1990 en modifiant aussi les articles 1, 2, 3 et 4, de la loi organique n° L.O 95-62 du 19 janvier 1990 modifiant diverses dispositions relatives à l'élection du président de la République et celle des députés, la loi organique n° L.O 2001-100 du 5 février 2001, celles de la loi organique n° L.O 2006-404 du 5 avril 2001, la loi organique n° 2012-272 du 28 février 2012 et aussi la loi organique n° L.O 2013-906 du 11 octobre 2013.

²⁰¹ Loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962, JORF du 7 novembre 1962, page 10762

²⁰² Article L.52-12 – *modifié par la Loi n° 2013 – 1029 du 15 novembre 2013*. Chaque candidat ou candidat tête de liste est soumis au plafonnement prévu à l'article L.52-11 et qui a obtenu au moins 1% des suffrages est tenu d'établir un compte de campagne retraçant, selon leur origine, l'ensemble des recettes perçues et, selon leur nature, l'ensemble des dépenses engagées ou effectuées en vue de l'élection, hors celles de la campagne officielle par lui-même ou pour son compte, au cours de la période mentionnée à l'article L.52-4 (...), H. Cauchois, Code électoral, *op.cit.*, p. 61.

²⁰³ On remarque ici que le législateur français a déterminé une campagne officielle selon laquelle l'État prend en charge certains moyens de propagande. Cette campagne officielle sera détaillée au troisième chapitre dans les questions relatives au financement public des élections. Selon P.Bréchon, « l'expression "campagne officielle" est définie par le droit. C'est la période où l'État donne accès aux candidats et partis, à des ressources particulières (affichage électoral sur des panneaux officiels,

dispositions du Code électoral ont toujours été suivies par le Conseil constitutionnel, qui est le juge du financement des élections²⁰⁴, puis par la CNCCFP, organe de contrôle financier des élections présidentielles depuis 2006.

En France, le critère *ratione materiae*, détermine les types de dépense électorale même sans une définition *stricto sensu*. La législation française distingue les frais de propagande et les frais de fonctionnement de la campagne. Par cette division, on constate, selon les rapports d'activités de la CNCCFP²⁰⁵, et conformément aux décisions du Conseil constitutionnel²⁰⁶, les dépenses suivantes²⁰⁷ :

PROPAGANDE	réunions publiques
	propagande imprimée
	autres moyens de propagande
	études communication
FONCTIONNEMENT	frais de personnel
	locaux-téléphone-matériels-fournitures
	frais postaux et de distribution
	honoraires et frais divers
	déplacements-restauration-hôtellerie

La division apportée par ce tableau est justifiée, comme nous souligne Bernard Maliger, par la diversité desdites dépenses : « Il est sans doute préférable de s'efforcer de relever leur extrême diversité en tentant d'opérer une classification. De ce point de vue, il est certainement possible de faire le départ entre ce que l'on

envoi des bulletins et des professions de foi au domicile de tous les électeurs, disposition d'un temps d'antenne à la radio et à la télévision publique), il garantit l'égalité de traitement entre tous les candidats pour un déroulement démocratique de la compétition, il contrôle et interdit certaines actions, toujours au nom du respect des principes démocratiques ». (P.Bréchon, « Campagne électorales d'hier à aujourd'hui. De la propagande classique à la communication politique », *Regards sur l'actualité*, n° 329 La Documentation Française, 2007, p.6.). Les dépenses dites de la "campagne officielle" sont, selon nous affirme aussi B.Maliger, celles définies par le régime général de l'article R.39 du Code électoral. (B.Maliger, *op.cit.*, p. 541).

²⁰⁴ Le Conseil constitutionnel veille à la régularité de l'élection du Président de la République et des opérations de référendum, dont il proclame les résultats. Il est juge de la régularité de l'élection des parlementaires, et donc de leur éligibilité ; il intervient également lorsqu'un parlementaire se trouve, ou est susceptible de se trouver, dans un cas d'incompatibilité. (À la découverte du Conseil constitutionnel), consultable http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank_mm/pdf/Conseil/brochure_decouverte_CC.pdf).

²⁰⁵ CNCCFP, *Dixième Rapport d'Activité* 2007, p.14.

²⁰⁶ Le Conseil constitutionnel, en tant que juge des élections présidentielles et responsable de leur contrôle, avait divulgué neuf décisions concernant les élections de 1995 et seize pour celle de 2002.

²⁰⁷ www.cnccfp.fr, *Dixième Rapport d'Activité* 2007, p. 14.

pourrait appeler les dépenses de promotion et celles d'intendance. Pour dépenses de promotion, il s'agit de ce que l'on pourrait appeler l'apparence de la campagne. À ce titre, son des dépenses électorales les dépenses de promotion du programme du candidat, les dépenses de communication, les dépenses d'information du candidat, celles de protection du candidat, les clichés photographiques, les documents de propagande électorale »²⁰⁸.

Par la division des dépenses liées au fonctionnement ou à l'intendance, il est possible de vérifier la nécessité de déterminer les dépenses plutôt liées à l'infrastructure de la campagne. Dans cette rubrique, nous pouvons trouvé par exemple, des dépenses concernant le loyer pour la permanence électorale d'un candidat, fixé en fonction des prix du marché locatif pratiqué dans le secteur où elle est située²⁰⁹, les dépenses de secrétariat ou de téléphone, les frais d'édition d'étiquettes informatiques issues des listes électorales ainsi que ceux liés à l'utilisation d'une machine à affranchir, la rémunération de personnel, certains frais de déplacement, les frais d'hébergement et de restauration et certains frais considérés comme divers²¹⁰.

Malgré l'existence de cette division des dépenses électorales basées sur les critères de *ratione materiae* et suivies par le Conseil constitutionnel et la CNCCFP, il convient ici d'affirmer que ces dépenses doivent obligatoirement faire preuve d'un caractère essentiellement électoral. Lorsqu'il s'avère que certaines dépenses, engagées dans la présentation des comptes²¹¹ des candidats ou des partis politiques, sont dépourvues de ce caractère, l'organe de contrôle et le juge électoral peuvent les retrancher du montant des dépenses engagés lors d'une campagne électorale. Il faut souligner qu'en 2012, la Commission, en tant qu'organe responsable du contrôle des comptes des candidats, a respecté les mêmes éléments de division de dépenses qu'en 2007, sans faire apparaître explicitement les termes de « propagande » et de « fonctionnement ». Cette séparation a été intégralement suivie par le Conseil constitutionnel dans le cas d'appel par un candidat.

De cette façon, même si une dépense est susceptible d'être engagée et reconnue en tant que dépense électorale par son objet, il faut qu'elle soit analysée

²⁰⁸ B. Maligner, *op.cit.*, p. 555.

²⁰⁹ CC, décision n° 2002-119 PDR, relative au compte de campagne de Madame Christiane Taubira, candidate à l'élection du Président de la République des 21 avril et 5 mai 2002, p. 1.

²¹⁰ B. Maligner, *op.cit.*, p. 583.

²¹¹ Nous aborderons les questions concernant la présentation des comptes des candidats et des partis politiques dans la deuxième partie de cette étude.

par l'organe de contrôle compétent, qui en vérifie la finalité ou caractère électorale. Car même si une dépense réunit les caractéristiques du critère *ratione materiae*, elle peut ne pas être considérée comme une dépense électorale par l'organe de contrôle par manque de caractère électoral. Par exemple, les frais de réception sont considérés par l'organe de contrôle comme dépenses électorales par leur critère matériel; donc, théoriquement, elles sont donc susceptibles d'être incluses dans les comptes de campagne du candidat. Cependant tel n'a pas été le cas de la décision du Conseil constitutionnel n° 2002-118 PDR du 26 septembre 2002, relative au compte de campagne de Jean-Marie Le Pen: « Considérant que le compte du mandataire financier retrace pour un montant de 41 171,89 euros des dépenses relatives à une réception organisée le 5 mai 2002 à l'occasion du deuxième tour de scrutin, ainsi que des dépenses intervenues après cette date pour un montant de 1 432,76 euros ; que ces dépenses ne peuvent être regardées comme exposées en vue de la campagne électorale du candidat, laquelle avait pris fin à cette date ; qu'il y a lieu par suite de retrancher du montant des dépenses de caractère électoral inscrites au compte du mandataire financier la somme de 42 604,65 € »²¹². À travers cette décision du Conseil, nous pouvons constater que, par le critère *ratione materiae*, il s'agissait d'une dépense autorisée à être inscrite dans le compte de campagne du mandataire financier en tant que dépense électorale, mais par le contrôle *a posteriori* fait par le Conseil, cette dépense ne montre pas le caractère électoral, car la date de la réception – *ratione temporis*, élimine le but consistant à convaincre les électeurs à voter pour le candidat, le scrutin ayant déjà été conclu²¹³.

S'agissant de la division des dépenses liées à la propagande, en France, il est possible de vérifier qu'elles sont le principal facteur d'augmentation des dépenses en vue des présidentielles : elles représentent plus de la moitié du total de ces dépenses²¹⁴. Nous ne tenterons pas ici de donner une définition *strictu sensu* du concept de propagande mais, dans les contentieux électorale, l'expression propagande concerne les initiatives des candidats pour tenter de convaincre les

²¹² CC, décision n° 2002-118 PDR relative au compte de campagne de Monsieur Jean-Marie Le Pen, candidat à l'élection du Président de la République des 21 avril et 5 mai 2002, n°6.

²¹³ Par la division montrée par le tableau ci-dessous, les dépenses exposées dans le compte de campagne du candidat devront être considérées comme électorales par sa nature (propagande). En revanche, après une analyse *in concreto*, le caractère temporel ne peut pas être mis à côté en faisant que la dépense perde le caractère électoral une fois que le but de convaincre les électeurs à travers de cette réception a été écarté.

²¹⁴ http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank_mm/dossiers_thematiques/presidentielles_2002/couts.pdf

électeurs de leur donner leur suffrage²¹⁵. Cependant, il importe de souligner que la propagande électorale en France, est réglementée par les articles L.47 à L.52-3 et R.26 à R.37 du Code électoral. Nous nous occuperons plutôt des analyses concernant le caractère électoral ou non de la dépense originaire de ce type de propagande utilisé dans les campagnes électorales.

Concernant la catégorisation apportée par la commission sous le terme de propagande²¹⁶, nous voudrions souligner l'importance, en France, des dépenses relatives à l'organisation des meetings et réunions publiques. Ces dépenses peuvent être incluses dans les comptes de campagne en tant que dépenses électorales, à condition toutefois qu'elles soient validées par l'organe de contrôle comme telles. Selon le rapport d'activités de la CNCCFP pour les élections de 2012-2013, l'organisation des réunions publiques constitue le premier facteur de dépenses, en progression de plus de 6% d'un scrutin à l'autre. Il s'agit du principal vecteur de communication choisi par les candidats, loin devant les documents de propagande (hors campagne officielle)²¹⁷.

Dans leur analyse des dépenses, les organes de contrôle des élections ont, à plusieurs reprises, soit validées les réunions publiques comme dépenses électorales, soit retranchées totalement ou partiellement des dépenses, car elles n'avaient aucun lien direct avec l'élection. Soulignons, par exemple, la décision n° 2002-117 PDR du 26 septembre 2002 relative au compte de campagne de Jacques Chirac. Dans cette décision, le Conseil constitutionnel a considéré que certaines réunions publiques avaient été organisées en vue de l'élection présidentielle du candidat et qu'elles devaient donc être ajoutées dans ses propres dépenses électorales²¹⁸. En effet, l'objet principal de la réunion étant certes la création de « l'Union en mouvement »²¹⁹, cependant le caractère électoral était aussi

²¹⁵ L. Touvet, Y. - M. Doublet, *Droit des élections*, 2^e ed, Ed. economica, Paris, 2014, p. 207.

²¹⁶ Voir le tableau précédent.

²¹⁷ CNCCFP – *Quinzième Rapport d'activité 2012-2013*.

²¹⁸ Conseil Constitutionnel - Décision n° 2002-117 PDR du 26 septembre 2002 relative au prestation de compte de Monsieur Jacques Chirac, candidat à l'élection du Président de la République du 21 avril et 5 mai 2002, n°5.

²¹⁹ L'Union en Mouvement – UEM a été créée à l'initiative de Jérôme Monod (conseiller politique de Jacques Chirac, président de la République), dans la publication du texte *France Alternance: pour un nouveau contrat politique* rédigé par Renaud Dutreil (UDF), Hervé Gaymard (RPR) et Dominique Bussereau (DL) et signé par 337 parlementaires de droite. Deux jours après l'élection de Jacques Chirac à la présidence de la République, Philippe Douste-Blazy, président du groupe UDF à l'Assemblée nationale, annonce la création d'une nouvelle structure chiraquienne, destinée à remplacer l'Union en Mouvement (UEM) et à se transformer en parti chiraquien unique : l'Union pour la Majorité Présidentielle (UMP).

présent. Dès lors il fallait ajouter dans les dépenses et les recettes du compte de campagne du candidat, au titre des concours en nature des partis politiques, une somme dont il sera fait une juste appréciation²²⁰.

Il existe un autre exemple de dépenses de réunions publiques ayant été analysées par l'organe de contrôle des élections : ce dernier a eu l'occasion de vérifier le caractère double de ces réunions, c'est-à-dire lorsqu'elles n'ont pas uniquement la finalité de promouvoir la candidature ou de soutenir un candidat pour l'élection en cours. Ce fut le cas des réunions organisées pour soutenir le candidat Nicolas Sarkozy à la présidentielle de 2012, mais également celles consacrées à la préparation des élections législatives de son parti politique²²¹. Ici, la CNCCFP a fait une appréciation du montant qui, selon elle, devait être inséré dans les comptes de campagne du candidat.

Selon la décision de la CNCCFP, validée par le Conseil constitutionnel suite au recours du candidat, dans la présentation de compte, le candidat avait déclaré pour la réunion publique organisée à Villepinte le 11 mars, une somme correspondant à 50,4% du montant de la réunion, invoquant la tenue, dans la matinée d'un conseil extraordinaire consacré à la préparation des élections législatives. La commission, après analyse, avait estimé qu'il convenait de réévaluer les sommes à hauteur de 80% des dépenses relatives à l'organisation de cette manifestation et à 95% des dépenses de transport²²². Par son pouvoir d'appréciation la commission peut aussi moduler les montants « réels » pouvant être considérés comme électoraux en vue du calcul du remboursement de ces dépenses par l'Etat.

Si, après analyse, l'organe de contrôle décide que certaines réunions ne sont pas dotées du caractère de promotion de la candidature, les dépenses se

²²⁰ Selon le Conseil, « (...) dans le compte déposé, ne figurent pas les frais relatifs à sept réunions publiques, à Tulle le 19 janvier 2002, à Neuilly-sur-Seine le 29 janvier 2002, à Montpellier le 29 janvier 2002, à Carpentras le 31 janvier 2002, à Nice-Acropolis le 9 février 2002, à Pulnoy le 28 février 2002 et à Menton le 17 avril 2002 ; que, si ces réunions avaient pour objet principal la création de l' "Union en mouvement", elles étaient pour partie organisées aussi en vue de l'élection du candidat ; que les dépenses correspondantes doivent être dans cette mesure regardées pour partie comme ayant été effectuées en vue de l'élection au sens de l'article L.52-12 du code électoral ; qu'il y a lieu, par suite, d'ajouter dans les dépenses et dans les recettes du compte de campagne, au titre des concours en nature des partis politiques, une somme dont il sera fait une juste appréciation en la fixant à 9 500 euros ».

²²¹ Nous avons vérifié cette affirmation dans la décision de la CNCCFP du rejet des comptes de campagne de Nicolas Sarkozy, candidat à l'élection du Président de la République des 22 avril et 6 mai 2012, confirmée par le CC à travers de la décision n° 2013 – 156 PDR du 13 septembre 2013.

²²² CC, décision n° 2013-156 PDR du 04 juillet 2013 sur un recours de Nicolas Sarkozy dirigé contre la décision du 19 décembre 2012 de la Commission nationale des comptes de campagnes et des financements politiques.

rapportent à elles, sont susceptibles d'être retranchées de l'ensemble des dépenses électorales. Tel a ainsi été le cas pendant la campagne de Olivier Besancenot en vue des élections présidentielles de 2002 : une réunion organisée par le parti du candidat ne comportant que des débats sur des thèmes politiques généraux et un concert. Le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 2002-128 PDR du 26 septembre 2002, a exclu ces dépenses de celles donnant lieu à un remboursement par l'État, car elles n'avaient pas pour but l'élection présidentielle. Dans sa décision, le Conseil a considéré que « le coût de la fête du « Rouge 13 », le 26 janvier 2002 à Marseille, avait porté dans les dépenses de campagne pour un montant total de 8 264 euros, alors que cette fête, qui ne comportait que des débats sur des thèmes politiques généraux et un concert, ne s'inscrivait pas dans la campagne électorale du candidat ». Ainsi, ces dépenses, payées par le mandataire financier, ne devaient pas être considérées comme ayant été effectuées en vue de l'élection du candidat au sens de l'article L. 52-12 du Code électoral²²³.

De même, plusieurs rectifications ont déjà été effectuées par les organes de contrôle concernant, notamment, les dépenses provenant d'ouvrages ou de livres. Ainsi, le Conseil constitutionnel avait retenu, comme dépenses électorales, celles visant la promotion d'un livre publié en 1994 par Jacques Chirac, intitulé *Une nouvelle France*, dont le contenu révélait son caractère électoral²²⁴. Pourtant, le même Conseil a décidé, en 2002, que les frais de réédition du premier tome et ceux de l'édition du second tome du roman de Noël Mamère²²⁵, *Les gens de Garonne*, ne constituaient pas une dépense à caractère électoral au sens de l'article L.52-12 du Code électoral pas plus que les frais liés à la promotion de cet ouvrage²²⁶. Il est donc clair que la publication d'un livre ne saurait être en principe regardé comme une action de propagande électorale du seul fait que son auteur est candidat à une

²²³ CC, décision 2002-128 PDR du 26 septembre 2002 relative aux comptes de campagne de Olivier Besancenot, candidat à l'élection du Président de la République des 21 avril et 5 mai 2002, n°4.

²²⁴ CC, décision 95-86 PDR du 11 octobre 1995, relative au compte de campagne de Jacques Chirac, candidat à l'élection du Président de la République des 23 avril et 7 mai 1995, n°15.

²²⁵ CC, décision 2002-121 PDR du 26 septembre 2002, relative au compte de campagne de M.Noël Mamere, candidat à l'élection du Président de la République des 21 avril et 5 mai 2002, n°7.

²²⁶ « S'agissant de la promotion proprement dite d'un ouvrage, le juge de l'élection a été conduit à apporter plusieurs précisions. Les dates de la tenue de la campagne de promotion publicitaire par rapport aux délais de la campagne électorale ont été sans influence jusque 1993 quand le Conseil constitutionnel avait relèvé en effet que la campagne de promotion du livre de certain candidat a eu lieu électorale non par rapport aux délais dans lesquels s'inscrit la campagne de promotion mais par rapport à son ampleur et à son lien avec la campagne électorale », (L. TOUVET et Y.- M. DOUBLET, *op.cit.*, p.397).

élection²²⁷. Cependant, il en va autrement si le livre est écrit dans un but électoral et qu'il constitue *a fortiori*, la présentation même du programme du candidat. La jurisprudence du Conseil constitutionnel se fonde sur une analyse *in concreto* du caractère électorale ou non d'une dépense²²⁸. En ce sens, le Conseil constitutionnel avait retenu en 1995 comme électorale les dépenses des ouvrages des quatre candidats à l'élection présidentielle ainsi que trois autres en 2002²²⁹.

Si, comme le montrent Laurent Touvet et Yves-Marie Doublet²³⁰, les dépenses de propagande du candidat se situent au croisement du contentieux électoral classique et du contentieux du financement des élections ; elles font appel à divers moyens tels que la presse, les publications, les tracts, l'internet, les communications téléphoniques, entre autres.

Certaines dépenses, légalement autorisées à être incluses dans la liste de la propagande, comme celles qui touchent directement à l'image du candidat, sont susceptibles d'être validées ou non par l'organe de contrôle par l'analyse *in concreto* de la dépense.

Ainsi, nous pouvons relever les décisions des organes de contrôle quant aux questions d'habillement et maquillage. D'une part, le Conseil constitutionnel avait décidé que « des dépenses imputées au compte du mandataire financier de Jean-Marie Le Pen ont manifestement excédé le champ de la campagne électorale en ce qu'elles concernaient des dépenses de communication de l'épouse du candidat pour 20 569,98 euros et des dépenses diverses, notamment d'habillement, pour cette dernière et pour l'une des filles du candidat, d'un montant de 5 532,46 euros ; (...) qu'il y a donc lieu, de retrancher du montant des dépenses

²²⁷ CC, 93-1325 AN, 1^{er} octobre 1993 AN Paris, 18^e circ. Rec. P. 414 ; CE, 30 décembre 1996, Élections municipales de Chantilly, Rec. P. 892 ; AD 1997, n° 160, note C.M.

²²⁸ B. Maligner, *op.cit.*, p. 564.

²²⁹ CC, décision 1995-91 PDR, du 11 octobre 1995, relative au compte de campagne de M. Édouard Balladur candidat à l'élection présidentielle des 23 avril et 7 mai 1995, Rec. p. 126 ; - CC, 95-86 PDR, du 11 octobre 1995, relative au compte de campagne de M. Jacques Chirac candidat à l'élection présidentielle des 23 avril et 7 mai 1995, Rec. p. 111 ; - CC, 95-90 PDR, 11 octobre 1995, relative au compte de campagne de mme dominique Voynet candidate à l'élection présidentielle des 23 avril et 7 mai 1995 ; - CC, 2002 – 116 PDR, du 26 septembre 2002, relative au compte de campagne de M. François Bayrou, candidat à l'élection présidentielle des 21 avril et 5 mai 2002 ; CC, 2002-125 PDR, du 26 septembre 2002, relative au compte de campagne de M. Jean-Pierre Chevènement, candidat à l'élection présidentielle des 21 avril et 5 mai 2002 ; - CC, 128-2002 PDR, du 26 septembre 2002, relative au compte de campagne de M. Olivier Besancenot, candidat à la présidentielle des 21 avril et 5 mai 2002.

²³⁰ L. Touvet et Y-M. Doublet, *op.cit.*, p.220.

de caractère électoral payées par le mandataire financier la somme de 26 102,44 euros »²³¹.

D'autre part, la décision de la CNCCFP portant sur le compte de campagne de Ségolène Royal pour les élections de 2012, constatant « parmi les dépenses exposées au compte de campagne, figure une somme de 51 659 euros de frais de maquillage et de coiffure ; (...) que s'agissant de dépenses habituellement de nature personnelle et imputées au compte pour un montant manifestement excessif, il sera fait une juste appréciation de la contribution de ces dépenses à la campagne électorale en ramenant cette somme au tiers de son montant»²³².

En analysant ces deux décisions nous pouvons avancer, en accord avec Bernard Maligner, qu'une analyse stricte des dépenses déclarées par les candidats est indispensable, car il existe une large différence entre des dépenses engagées « pour » le candidat et des dépenses engagées « par » le candidat en vue des élections présidentielles. Indépendamment de la possibilité ou non d'être engagé par le critère *ratione materiae*, l'analyse du caractère électoral par l'organe de contrôle est impératif. Dans les deux cas présentés, les organes de contrôle ont interprété que les frais de maquillage et coiffure insérés dans le compte de Ségolène Royal portent le caractère électoral car ils touchent directement l'image de la candidate elle-même. Pour se présenter comme candidat, il faut une apparence impeccable et donc, les frais inclus dans le compte de la candidate ont été acceptés par la commission. Au contraire, les dépenses occasionnées par l'épouse ou la fille de Jean-Marie Le Pen ne sont pas des dépenses électorales car elles ne concernent pas directement l'image du candidat lui-même.

Comme une élection n'est pas faite uniquement de propagande et de promotion du candidat, certaines autres dépenses doivent être engagés pour le développement de la campagne électorale.

Des aides matérielle, logistique, humaine, technique, comptable ou juridique en faveur du développement efficace d'une campagne, sont aussi des dépenses liées au fonctionnement de la campagne électorale d'un parti ou d'un candidat. Il est possible d'inclure dans cette catégorie : les dépenses pour la

²³¹ CC, décision n° 2002-118 PDR du 26 septembre 2002, relative au compte de campagne de Monsieur Jean-Marie Le Pen, candidat à l'élection du Président de la République du 21 avril et 6 mai 2002, n°8.

²³² Décision de la CNCCFP – 26 novembre 2007 relative au compte de campagne de Mme Ségolène Royal, candidate à l'élection du Président de la République des 22 avril et 6 mai 2007, n°8.

réalisation de sondages d'opinion par un parti ou un candidat ; les charges de personnel, de recrutement, notamment de professionnels, de conseillers en stratégie et en communication, les personnels moins qualifiés comme les distributeurs de tracts ou autres intervenants ; les dépenses d'infrastructures telles que la mise à disposition de locaux immobiliers, de mobiliers, de fournitures de bureaux et de véhicules ; les frais de correspondance du comité, à l'exclusion des frais d'envoi de publicité électorale, ou encore les frais de communication (téléphone, fax, internet, etc.).

À cet égard, le législateur a discuté, à plusieurs reprises, de certaines charges qui devaient être ou non incluses comme dépenses électorales. De cette façon, pour qu'une dépense de fonctionnement soit qualifiée, par les organes de contrôle en tant que dépense électorale, elle doit, aussi comme celles de propagande, être dotée du caractère électoral directement lié à l'élection du Président de la République, selon les dispositifs de l'article L. 52-12 du Code électoral.

Nous pouvons aussi souligner pour ce qui concerne les dépenses de fonctionnement d'une campagne électorale, la question de l'interprétation du caractère électoral ou non de telles dépenses, c'est-à-dire, l'analyse *in concreto* de la dépense. Même si dans les appréciations du législateur, les dépenses d'hébergement par exemple, sont considérées comme des dépenses électorales, il faut avant tout que le candidat prouve, par des pièces justificatives, qu'il s'agit de dépenses à caractère électoral en vue de l'élection présidentielle. Dans ce cadre, cette affirmation peut être vérifiée dans la décision du Conseil constitutionnel qui a autorisé, par exemple, les dépenses engagées par la campagne de Édouard Balladur quant à l'hébergement des orateurs ayant participé à des réunions publiques – hors la présence du candidat²³³. Le même organe avait pris la décision contraire suite à des dépenses engagées lors de la campagne de Jacques Chirac en 2002. Selon le Conseil, « une facture, payée par le mandataire financier, correspondant à cinquante-huit nuitées à l'hôtel "La Batelière", en Martinique, du 1er au 5 avril 2002, par des agents chargés de la protection du Président de la République n'avait pas le caractère de dépense électorale ; De ce fait, la somme de 7 094,33€ devait être exclue des dépenses admises au remboursement de l'Etat

²³³ CC, 95-91 PDR du 11 octobre 1995 relative à la présentation des comptes de campagne de M. Edouard Balladur, candidat à l'élection du Président de la République des 27 avril et 5 mai 1995, n°8.

»²³⁴. Selon le Conseil constitutionnel, l'hébergement à l'hôtel des agents chargés de la sécurité du président de la République est lié au mandat du Président ; ce ne sont donc pas des dépenses électorales. Pareille décision a été prise par la CNCCFP en vue des élections présidentielles de 2012 concernant les dépenses d'hébergement d'agents de sécurité, engagées dans le compte de campagne de Marine Le Pen²³⁵, sans pour autant qu'ait été vérifié le caractère électoral desdites dépenses. À noter que pour la décision de la commission concernant les comptes de campagne de Marine Le Pen, elle avait décidé que sont admises comme électorales les dépenses exposées pour le défraiement des agents assurant la sécurité des réunions publiques et celles qui sont liées à la sécurité du déplacement de la candidate vers la localité dans laquelle se tient la réunion. En revanche la commission ne retient pas comme électorales les dépenses de personnels chargés habituellement de la sécurité des réunions publiques ou d'actions électorales. Cella s'explique par le fait que certains candidats ont déjà une "réputation" en tant que personnalités publiques et sont en permanence accompagnés des agents engagés pour leur sécurité. Ainsi, pour être électorale, la présence desdites agents doit impérativement être liée à la campagne en cours.

Bien que par une analyse superficielle, les candidats ou mandataires financiers veuillent que certaines dépenses figurent parmi les dépenses électorales compte tenu de leur caractère fonctionnel, le législateur et les organes de contrôle exigent du candidat ou du parti politique des critères raisonnables quant à ces dépenses. Prenons par exemple les questions liées aux dépenses téléphoniques en vue d'une élection.

Ce type de dépense, déjà inséré dans les dépenses électorales par le critère *ratione materiae*, a été retiré par le Conseil constitutionnel de l'ensemble des dépenses électorales d'un candidat. Par décision du Conseil constitutionnel, les dépenses imputées au compte du mandataire financier de la campagne de Jean-Marie Le Pen lors des élections présidentielles de 2002, avaient manifestement excédé le champ de la campagne électorale : elles concernaient les dépenses de

²³⁴ CC, décision 2002-117 PDR du 26 septembre 2002 relative à la présentation des comptes de campagne de Jacques Chirac, candidat à l'élection du Président de la République des 27 avril et 5 mai 2002, n° 6.

²³⁵ Décision de la CNCCFP du 19 décembre 2012, relative au compte de campagne de Mme Marine Le Pen, candidate à l'élection du Président de la République des 22 avril et 6 mai 2012 JORF du 30 janvier 2013, p. 1823.

communication de son épouse. Seulement la moitié de ces dépenses a été retranchée du montant des dépenses à caractère électoral²³⁶.

Notons qu'il est assez courant que les organes de contrôle retranchent des dépenses celles provenant des déplacements à l'étranger. Laurent Touvet et Yves-Marie Doublet vont dans le même sens que l'article L. 52-12 du Code électoral, en soulignant que les frais de déplacement à l'étranger, liés au critère *ratione loci*, ne correspondent pas à des dépenses électorales²³⁷. Selon l'article, « (...) pour l'application de l'article L. 52-11, les frais de transport aérien, maritime et fluvial dûment justifiés, exposés par les candidats aux élections législatives, aux élections sénatoriales et aux élections régionales à l'intérieur de chacun des départements d'outre-mer, ne sont pas inclus dans les plafonds des dépenses »²³⁸. Comme déjà mentionnée, la loi 62-1292 du 6 novembre 1962 détermine que les opérations électorales des élections présidentielles soient régies par certains articles parmi lesquels l'article L. 52-11.

Il convient donc de les déduire des sommes correspondant aux factures des divers déplacements à l'étranger des représentants du candidat, payées par le mandataire financier²³⁹. Le Conseil a déjà rendu une décision semblable, concernant les comptes de campagne de Jacques Chirac pour les élections de 2002. Il a en effet considéré que, « selon l'article 10 de la loi organique du 31 janvier 1976 prohibant la propagande électorale à l'étranger, les frais afférents aux déplacements à l'étranger n'étaient des dépenses électorales au sens de l'article L. 52-12 du Code électoral. Ainsi, il a donc déduit de ces dépenses un montant de 8 842,42 euros correspondant à des factures de divers déplacements à l'étranger de représentants du candidat, payées par le mandataire financier, ainsi que la somme de 1 695,14 euros correspondant au coût de déplacements à l'étranger des représentants du candidat »²⁴⁰. Il en va de même pour les frais afférents aux déplacements à l'étranger d'un candidat à l'élection présidentielle. À cet égard, le Conseil a décidé « que, l'article 10 de la loi organique du 31 janvier 1976 prohibant la propagande électorale à l'étranger, les frais afférents aux déplacements de Noël Mamère en Belgique et au

²³⁶ CC, décision 2002 -118 PDR du 26 septembre 2002 *op.cit.* p. 14.

²³⁷ Comme le souligne aussi, et dans le même sens B.Maligner, le critère *ratione loci* ne présente pas d'intérêt pratique pour les élections présidentielles qui a pour cadre l'ensemble du territoire national.

²³⁸ Article L.52-12, Code électoral.

²³⁹ CC, décision 2002-117 PDR, 26 septembre 2002, Compte de campagne de M. Jacques Chirac, candidat à l'élection du Président de la République des 21 avril et 5 mai 2002, n°8.

²⁴⁰ *Ibid.*

Brésil, ne sont pas des dépenses électorales, et doit donc être déduit de l'ensemble des dépenses un montant de 1 129€ concernant ces dépenses »²⁴¹.

Selon la décision de la CNCCFP du 19 décembre 2012, les frais occasionnés par un déplacement à l'étranger, alors qu'il n'a pas été démontré qu'ils avaient permis de recueillir le suffrage des Français établis dans ce pays, dans le cadre de l'élection présidentielle française, doivent être réformés. Tel a été aussi le cas concernant la présentation de compte de campagne d'Eva Joly, sur laquelle la Commission s'est prononcée : « Considérant que figure au compte de campagne une somme de 2 696 euros correspondant aux frais occasionnés par un déplacement en Grèce ; qu'il n'a pas été démontré que ce déplacement ait permis de recueillir le suffrage de Français établis en Grèce dans le cadre de l'élection présidentielle française ; qu'en conséquence la dépense n'a pas été suffisamment justifiée ; qu'il convient, par suite, de réformer, en dépenses et en recettes, ladite somme »²⁴². Cependant, nous partageons l'avis de Laurent Touvet et Yves-Marie Doublet²⁴³ qui pensent que l'augmentation régulière du nombre d'expatriés électeurs (1,1 million) devrait conduire à une croissance de ce facteur de dépenses.

Compte tenu de toutes les dépenses électorales que nous venons d'exposer, nous partageons l'opinion des deux auteurs, ainsi que celle de Bernard Maligner²⁴⁴, selon laquelle, le Code électoral français n'identifie pas précisément la notion de dépense électorale. En revanche, les mêmes auteurs listent un ensemble de dépenses qui ne sont pas considérées comme des dépenses électorales par la jurisprudence : il s'agit des frais d'expertise comptable (ce n'est pas ici le cas de l'élection présidentielle, car le 4^e alinéa du II de l'article 3 de la loi organique n° 2001-100 du 5 février 2001, modifiant la loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962 relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel, prévoit que les frais d'expertise comptable des candidats sont inscrits dans les comptes de campagne des candidats) ; des honoraires d'avocat et des frais d'instruction ; des dépenses d'impression et d'affichage des documents de la campagne officielle ; des frais de mise en fourrière des véhicules particuliers des candidats ou utilisés dans la

²⁴¹ CC, décision 2002-121 PDR, 26 septembre 2002, Compte de campagne de M. Noël Mamère, candidat à l'élection du Président de la République du 21 avril et 5 mai 2002, n°5.

²⁴² Décision de la CNCCFP du 19 décembre 2012 relative au compte de campagne de Mme Eva Joly, candidat à l'élection du Président de la République des 22 avril et 6 mai 2012, JO 30 janvier 2013, p.1822.

²⁴³ L. Touvet, Y.-M. Doublet, *op.cit.*, p. 342.

²⁴⁴ B. Maligner, *op.cit.*, p. 558.

campagne électorale ; des frais afférents aux déplacements à l'étranger et bien d'autres²⁴⁵.

Il importe ici de constater que, même si la législation française laisse aux organes de contrôle le rôle *d'apprécier* le caractère électoral ou non d'une dépense, l'analyse des dépenses a un côté chaque fois plus restrictif pour les candidats. Même si, dans un premier temps, le manque d'un concept *stricto sensu* ou d'un encadrement juridique plus délimité de ces dépenses, semble donner à ces dernières un caractère assez souple, l'analyse ou l'interprétation du caractère essentiellement électoral desdites dépenses peut-être considérée comme étant chaque fois plus sévère. Cette sévérité est due à la nécessité d'apporter au scrutin toujours plus de transparence et d'améliorer la moralisation à la vie politique.

Une telle interprétation semble plus efficace par rapport à certaines autres législations qui fournissent une « liste » ou même une loi plus détaillée, comme nous le verrons par la suite. Or, indépendamment d'avoir toutes les caractéristiques nécessaires pour être inscrites dans les prestations de son compte, si le candidat n'arrivait pas à prouver le caractère électoral des dépenses, l'organe de contrôle pourrait, de bon droit, les retirer des montants de l'ensemble de la présentation de son compte, et en conséquence, le remboursement des dépenses par l'État sera différent de celui envisagé.

Dans le cadre de notre analyse comparative, il convient, avant d'entamer l'étude des dépenses électorales concernant leur caractère temporel, de vérifier comment la législation du Brésil définit les dépenses électorales par le biais du critère *ratione materiae*.

B- Le critère *ratione materiae* au Brésil

Comme nous venons de le voir dans le dixième rapport d'activité de la CNCCFP, la France distingue les frais de propagande (réunions publiques,

²⁴⁵ *Ibid.*

propagande imprimée, autres moyens de propagande, études de communication) et des frais de fonctionnement (frais de personnel, locaux-téléphone-matériel-fournitures, frais postaux et de distribution, honoraires et frais divers, déplacements-restauration, hôtellerie)²⁴⁶. Au Brésil, on ne trouve ni dans la législation ou ni dans la doctrine juridique, une telle distinction. D'ailleurs, aucun concept de dépense électorale n'est défini²⁴⁷. En revanche, la législation brésilienne a pris la peine de lister, de manière très stricte, les dépenses électorales qu'il est possible d'engager en vue d'une élection. Ces éléments se trouvent dans l'article 26 de la loi des élections²⁴⁸ ainsi que dans l'article 31 de la résolution n° 23.406²⁴⁹ du Tribunal Supérieur Électoral.

Comme en France, les dépenses électorales, au Brésil, sont régies par la relation directe entre la dépense engagée et la volonté de conquérir les votes des citoyens en vue d'une élection.

Nous avons élaboré, afin de mieux montrer les similitudes et différences entre les deux pays concernant le caractère électoral ou non des dépenses, à exemple de la division apporté par le législateur français, la division des alinéas de l'article de la loi brésilienne, concernant les caractères de propagande et de fonctionnement de la campagne électorale, comme ci-dessous²⁵⁰ :

²⁴⁶ Voir tableau p. 56.

²⁴⁷ « La législation du Brésil ne s'occupe pas à définir un concept strict de dépense électorale. En revanche, après l'adoption des dispositifs de la loi des élections concernant quelles dépenses le candidat ou le parti peuvent engager, nous pouvons bien vérifier que les dépenses autorisées par la législation concernent, dans la *quasi* totalité, dépenses liées soit à la propagande, soit au fonctionnement de la campagne. De cette manière, le législateur avait pris l'attention de reconnaître parmi ces dépenses, le caractère électoral de chacune d'entre-elles» (D.Schilckmann Goulart, *Financiamento de campanhas eleitorais*, 6° ed, Ed. Juruá, Curitiba, 2012, p.342. Texte traduit par nos soins.

²⁴⁸ Loi n° 9.504/97 disponible www.planalto.gov.br

²⁴⁹ www.tse.jus.br

²⁵⁰ Cette liste est la transcription intégrale de l'article 26 de la Loi n° 9.504/97 – Loi des élections, et de l'art 31 de la résolution TSE n° 23.406/2014. Texte traduit par nos soins.

PROPAGANDE :
dépenses pour la fabrication de produits imprimés de toutes natures et de toutes tailles
dépenses de propagande ou publicité, diffusées par tout moyen en vue d'obtenir des voix
dépenses pour la mise en place de voitures sonores publicitaires ou assimilées
dépenses pour l'organisation de rassemblements ou de manifestations destinés à promouvoir une candidature
dépenses de production de programmes radio, télévisés ou vidéo, notamment ceux relatifs à la publicité électorale gratuite
dépenses des frais de création et de maintenance des sites Internet
dépenses provenant de la création et de la production de <i>jingles</i> ou de slogans de publicité électorale
FONCTIONNEMENT
dépenses de location de locaux mis à disposition pour faire la promotion de la campagne électorale
frais de transport et de déplacement du candidat et du personnel au service des candidats
dépenses d'installation, d'organisation et de fonctionnement des comités de soutien et des services nécessaires aux élections
dépenses provenant des frais <i>pro rata temporis</i> de rémunérations ou indemnités de toutes sortes de personnel au service des candidats ou des comités électoraux
dépenses de réalisation des sondages pré-électoraux ou celles pendant la campagne
dépenses des amendes imposées aux candidats ou aux partis politiques pour des infractions commises jusqu'à la date de l'élection
apports financiers au profit d'un parti politique ou d'un comité financier ou autres candidats
frais de correspondances et postaux

Les dispositions de la loi définissent ainsi les dépenses qui sont considérées comme électorales et, qui devient, par conséquent, être incluses dans le registre comptable des candidats ou des partis²⁵¹.

Ainsi, les dépenses considérées comme électorales, sont celles inscrites dans la loi des élections et confirmées par les Résolutions du Tribunal Supérieur Électoral²⁵². Autrement dit, les dépenses ne figurant pas dans la loi ne

²⁵¹ Il faut ici souligner que les candidats et les partis politiques sont obligés à présenter ces registres comptables individuellement. Pour le candidat c'est une obligation imposée pour que l'élection soit validée. Pour les partis politiques cette obligation est imposée durant toute l'année, inclus celle de l'élection.

²⁵² <http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/tse-guia-pocket-para-as-eleicoes-2014-2a-edicao>

peuvent, en aucun cas, du moins théoriquement, être comptabilisées comme dépenses électorales.

Jusqu'en 2006, avant la promulgation de la loi n° 11.300/2006 nommée « Loi de la mini-réforme électorale » même si la loi existante avait tenté de détailler les dépenses susceptibles d'être engagées en tant que dépenses électorales, le caractère générique de l'expression *entre autres*²⁵³ figurant dans le titre de la loi, donnait aux candidats et partis politiques la possibilité d'insérer dans les comptes de campagne d'autres dépenses, sans être sanctionnés.

La loi n° 11.300/2006, en supprimant cette mention *entre autres*, a donc encadré ces dépenses, avec le but d'apporter un caractère plus restrictif aux dépenses autorisées, comme on peut aujourd'hui le vérifier. Certaines dépenses habituelles pendant la campagne électorale ont aussi été supprimées de cette liste par le législateur. Non seulement pour éviter l'augmentation des coûts et par conséquent diminuer la corruption mais encore pour augmenter la transparence de la campagne, ainsi que pour freiner une pratique devenue habituelle et considérée comme très dangereuse : l'achat de voix aux moyens de cadeaux, produits alimentaires, règlement de certaines dépenses de l'électeur par le candidat ou le parti, etc.

Par exemple, les dépenses de campagne électorale du candidat élu Luiz Inácio Lula da Silva en 2002²⁵⁴, incluaient les coûts d'acquisition, les coûts de confection et de distribution de T-shirts, casquettes et autres formes de cadeaux destinés aux électeurs, pour un montant supérieur à R\$ 40 000 000, soit environ 11 000 000 €, sans compter les dépenses effectuées par son parti politique²⁵⁵.

Une autre forme de dépense, considérée comme électorale par le caractère *ratione materiae* avant 2006, est celle provenant du paiement des chanteurs ou groupes musicaux invités à participer à des concerts publics pendant les réunions ou rassemblements électoraux. Selon le Tribunal Supérieur Electoral, dans le compte de campagne du candidat élu, il était possible d'identifier la somme d'environ R\$ 5 000 000 000, soit 1 388 888 000 €, en tant que dépenses relatives à

²⁵³ Voir note de bas de page 195.

²⁵⁴ Présentation de compte Luiz Inacio Lula da Silva <http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-anteriores/eleicoes-2002/contas-de-campanha-eleitoral-eleicoes-2002> disponible sur www.tse.jus.br

²⁵⁵ Il importe ici de noter que 1€ (un euro) est équivalent à environ R\$ 3,60 (trois reais et soixante centimes).

des contrats artistiques²⁵⁶. Cette utilisation des artistes, ou des concerts, avait toujours été considérée comme une façon d'influencer les électeurs à travers le soutien de leurs idoles²⁵⁷.

Au Brésil comme en France, les dépenses ayant pour objet la propagande sont toujours les plus élevées de la campagne. La différence entre les deux pays repose cependant sur le moyen de propagande choisi. Si en France, les réunions publiques et les meetings engendrent les dépenses les plus importantes au Brésil ce sont les dépenses pour la production audiovisuelle des programmes de radio et de télévision qui sont les plus coûteuses²⁵⁸. Soulignons qu'en France, comme nous le verrons au chapitre 3, ce type de production est interdit.

La législation brésilienne autorise aussi les dépenses relatives au fonctionnement de la campagne. Compte tenu de la superficie du pays, il importe d'inclure dans ce type de dépenses les déplacements, les repas et l'hébergement des candidats et des membres de leurs équipes de sécurité et d'organisation de la campagne.

On constate finalement, que par le critère *ratione materiae* dépenses considérées comme électorales dans les deux pays sont, pour la plupart, similaires. En effet, la nature des dépenses autorisées sont pratiquement les mêmes, la différence résidant dans la façon de les déterminer.

Étant donné que les deux législations ne déterminent pas *stricto sensu* le concept de ces dépenses, les organes de contrôle français vérifient, *a posteriori* quelles sont celles qui sont considérées comme électorales²⁵⁹. En revanche, au Brésil, la loi détermine, *a priori*, dans une liste exhaustive, quelles sont les dépenses autorisées.

Une autre différence entre les deux pays repose sur le remboursement forfaitaire dont les candidats bénéficient en France. Pour que la dépense soit

²⁵⁶ Information disponible sur <http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-antiores/eleicoes-2002/contas-de-campanha-eleitoral-eleicoes-2002>

²⁵⁷ « (...) Il n'est pas acceptable que la législation électorale du Brésil donne aux candidats une possibilité sur l'appui de la loi, pour utilisé les sentiments et les émotions des électeurs pour la conquête des voix. Certes, les artistes jouent un rôle au-delà d'un simples propos artistique. Ils sont placés dans une position stratégique de pouvoir et d'influence sur les électeurs. Il nous faut donc, abrogé cette autorisation de la loi des élections sur ce type de contrat durant la période électorale (...) » R. Lewandowski, rapporteur ADI n° 3741-2/DF séance du 06 septembre 2006, fls 26-30.

²⁵⁸ Les questions sur les programmes de télévision seront traitées dans la suite.

²⁵⁹ « Même si la législation ne détermine pas un concept des dépenses électorales, la jurisprudence sur le sujet est très vaste et détermine, presque une liste des dépenses ayant un caractère électorale ou non » (A. Monod, Le financement des campagnes électorales – guide pratique, Ed. Berger-Levrault, Paris, 2000, p. 55).

remboursée, elle doit faire preuve d'un caractère électoral vérifié par l'organe de contrôle, sinon elle est retranchée de l'ensemble des dépenses et, par conséquent, elle n'est pas comptabilisée dans le remboursement du candidat. Cette particularité, comme nous le verrons par la suite, n'existe pas au Brésil. Selon le législateur brésilien, si une dépense engagée dans les comptes de campagne n'est pas incluse dans la liste par la loi, le candidat élu peut voir ses comptes rejetés par le Tribunal Supérieur Électoral²⁶⁰.

Nous venons de voir que le caractère *ratione materiae* des dépenses électorales entre le Brésil et la France présentait des caractéristiques de fond assez similaires. Malgré une interprétation parfois différente, ce critère montre que la nature des dépenses entre les deux législations peut être considérés comme équivalents. Il importe à présent de se pencher sur le caractère *rationae temporis* de ces dépenses dans les deux pays.

§2° - Le critère *ratione temporis*

Concernant le temps, la première question qui se pose est celle de savoir à partir de quand une dépense peut être considérée comme électorale, afin qu'elle soit inscrite dans les comptes de campagne d'un candidat ou d'un parti politique et, par conséquent, validée par l'organe de contrôle comme une dépense électorale.

La seconde question qui vient à l'esprit est celle de savoir jusqu'à quand ces mêmes dépenses sont prises en compte comme dépenses électorales. La période qui suit immédiatement les élections, notamment après le second tour, ne soulève pas de difficultés particulières, dans la mesure où il n'y a plus de dépenses. En revanche, la période qui suit le premier tour n'est pas prise en compte par tous les candidats puisque la campagne continue pour les deux candidats présents au

²⁶⁰ Les questions concernant les sanctions imposées aux candidats seront traitées dans le chapitre trois de cette partie pour celles relatives au remboursement des dépenses en France ou pour les autres sanctions imposées à tous les candidats dans la seconde partie

second tour. Le critère temporel est présent dans les deux pays en étude, bien que de manière distincte, comme nous allons le voir.

A - Le critère *ratione Temporis* en France

En ce qui concerne le critère *ratione temporis*, l'article L. 52-4 du Code électoral français dispose que « le mandataire financier²⁶¹ recueille, pendant l'année précédant le premier jour du mois de l'élection et jusqu'à la date du dépôt du compte de campagne du candidat, les fonds destinés au financement de la campagne. Il règle les dépenses engagées en vue de l'élection et celles antérieures à la date du tour du scrutin où cette dernière a été acquise »²⁶².

En accord avec cette disposition, Bernard Maligner souligne que « ne peuvent présenter un caractère électoral que les opérations engagées, (...) dans l'année qui précède la date où l'élection a été acquise »²⁶³.

Ce caractère *ratione temporis* a été validé par le Conseil constitutionnel en tant qu'organe de contrôle des élections et après par la CNCCFP, à travers de nombreuses décisions s'intéressant directement à la période d'engagement desdites dépenses, pour déterminer ou non leur caractère électoral dont dépende le remboursement des candidats. C'est-à-dire, au-delà de la caractérisation d'une dépense par son côté matériel, l'organe de contrôle doit vérifier que la date d'engagement soit dans la période autorisée sous peine de retrancher la dépense du montant remboursable.

Ce critère temporel insiste sur trois cas : celui des dépenses engagées plus d'un an avant l'élection, celles engagées après les élections et les dépenses engagées au cours de la campagne, non soumises à la législation financière électoral. Ce dernier point, comme le souligne Bernard Maligner, « vise des dépenses engagées au cours de la campagne électoral, voire le jour même de

²⁶¹ Voir la seconde partie de cette thèse.

²⁶² Code électoral, article L.52-4 modifié in CAUCHOIS, Hervé. Code électoral 2014. 23^e ed. Editions Berger Levraut, Paris 2014.

²⁶³ B. Maligner, *op.cit.*, p. 548.

l'élection, mais qui correspondent à des frais en relation avec des pratiques administratives ou électorales si classiques et anciennes que la jurisprudence n'a pas voulu soumettre au nouveau régime législatif du financement des campagnes électorales »²⁶⁴.

Les frais relatifs aux réunions publiques et aux meetings, étant aussi considérés comme des dépenses électorales²⁶⁵, la CNCCFP lors des élections présidentielles de 2007, a accepté la prise en compte totale des frais des meetings effectués par les candidats, même avant d'être investis par leurs partis²⁶⁶. Tel était, par exemple, le cas d'un meeting à Vitrolles le 29 septembre 2006, qui est entré totalement comme dépenses électorale dans le compte de Ségolène Royal, alors qu'elle n'était pas encore déclarée officiellement candidat aux élections présidentielles pour son parti, le Parti Socialiste²⁶⁷. Il en est allé de même pour le meeting tenu par Nicolas Sarkozy le 18 décembre 2006 à Charleville-Mézières, après son annonce de candidature, mais avant sa désignation officielle par son parti politique : la CNCCFP a estimé que ce meeting entrait dans les dépenses électorales²⁶⁸.

Comme fondement, la Commission avait, dans son rapport d'activité 2007, souligner que « le congrès d'investiture marque à la fois la fin du processus interne de désignation du candidat à l'élection présidentielle par une formation politique et le début de sa campagne électorale. (...) Logiquement, le congrès d'investiture concerne pour partie les candidats (jusqu'à la désignation officielle) et

²⁶⁴ Il faut souligner ici que « cela concerne au tout premier chef les sommes qui se rapportent au correspondraient à l'utilisation de salles, telle que l'utilisation des préaux d'école pour l'organisation de réunions de quartiers, communément mises gracieusement, suivant un usage républicain séculaire, à la disposition d'une liste par des municipalités en vue de la tenue de réunions électorales, dès lors tout au moins que les autres listes ont pu disposer de facilités analogues de la part de ces municipalités ou que les autres candidats n'ont pas été empêchés de bénéficier du même avantage » (*Ibid.*, p.549).

²⁶⁵ Voir tableau p. 56.

²⁶⁶ Dans ce sens, H. Faupin souligne qu'une fois que la loi autorise les dépenses à être engagées plus d'une année avant le jour du scrutin, l'organe de contrôle doit faire un examen délicat de la période où chaque dépense a été engagée pour ne porter aucun préjudice au candidat, (H. Faupin, *op.cit.*, p. 274).

²⁶⁷ Décision de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques en date du 26 novembre 2007 relative au compte de campagne de Mme Ségolène Royal, candidate à l'élection du Président de la République des 22 avril et 6 mai 2007 – JORF n° 0008 du 10 janvier 2008, p 568, texte n°82.

²⁶⁸ Décision de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques en date du 26 novembre 2007 relative au compte de campagne de M. Nicolas Sarkozy, candidat à l'élection du Président de la République des 22 avril et 6 mai 2007 JORF n°0008 du 10 janvier 2008 texte n° 86, page 574.

pour parte les électeurs (après la désignation du candidat). Ses dépenses devraient donc être prises en compte pour moitié dans le compte de campagne »²⁶⁹.

En revanche, le Conseil constitutionnel, par la décision n° 2002-122 PDR du 26 septembre 2002, a considéré que les dépenses payées par le mandataire financier de Lionel Jospin relatives à l'organisation d'une réunion le 21 avril 2002, à l'issue du premier tour de scrutin, ne pouvaient être considérées comme des dépenses électorales : compte tenu du caractère *ratione temporis* prévu par la loi, la campagne électorale avait pris fin à cette date. La dépense a donc perdu, par le critère de temporalité, son caractère électoral. Selon le Conseil, « figurent parmi les dépenses payées par le mandataire financier des frais relatifs à des réceptions organisées dans la soirée du premier tour de scrutin, d'un montant de 12 863 euros ; (...) que ces frais ne peuvent être regardés comme exposés en vue de la campagne électorale du candidat, laquelle avait pris fin à cette date ; (...) qu'il s'ensuit que leur montant doit être retranché du total des dépenses de caractère électoral retracées dans le compte »²⁷⁰.

Figurent aussi dans les dépenses engagées en vue de l'élection hors période électorale, les dépenses de personnels engagés par un contrat à durée déterminée pour l'établissement du compte de campagne d'un candidat. Par ce biais, le Conseil constitutionnel s'est ainsi prononcé : « le maintien, du 22 avril au 21 juin 2002, de deux salariés sous contrat à durée déterminée pour l'établissement du compte de campagne peut être accepté, il convient de déduire du montant des dépenses de personnel le salaire, hors prime de précarité et indemnité de congés payés, des deux autres salariés dont le maintien pour cette période n'est pas justifié, soit 17 214 euros ; qu'il convient de même de réduire de moitié, soit de 2 640,23 euros, le montant du loyer payé au parti "Les Verts" pour la sous-location des locaux de permanence pour cette période»²⁷¹. Même si, théoriquement, la période électorale finit le jour du second tours du scrutin, certains dépenses sont engagées, dans la période mais payées un certain temps après pour l'accomplissement intégrale des obligations imposés aux candidats²⁷². Ces dépenses doivent être considérées comme électorales et donc incluses dans les comptes du candidat. Le

²⁶⁹ CNCCFP, *dixième rapport d'activité* 2007, p. 23.

²⁷⁰ CC, décision 2002-122 PDR du 26 septembre 2002 relative au compte de campagne de M. Lionel Jospin, candidat aux élections présidentielles des 21 avril et 5 mai 2002, n°4.

²⁷¹ CC, décision 2002-121 PDR du 26 septembre 2002 relative au compte de campagne de M. Noël Mamère, candidat à l'élection du président de la République du 21 avril et 5 mai 2002, n°4.

²⁷² Voir plus dans la seconde partie.

critère *ratione temporis* d'une telle dépense est ainsi justifiée par la nécessité d'accomplir toutes les obligations légales ; cette interprétation ne fait toujours pas unanimité au sein de la CNCCFP.

Dans son quinzième rapport d'activité, la CNCCFP a explicité un souci lié à la temporalité des dépenses électorales. Selon la Commission, « une incertitude concernant l'ajout des dépenses électorales au compte de campagne des candidats donnant droit au remboursement, réside dans la longue durée de la période d'un an pendant laquelle les dépenses électorales doivent être recensées afin d'assurer l'exhaustivité du compte de campagne. Bien que la question dépasse le champ de compétences de la commission, celle-ci suggère que soit étudiée la possibilité de réduire la durée de la campagne, afin de comptabiliser les dépenses électorales, qui pourrait être fixée à six ou huit mois, au lieu d'un an »²⁷³. Ainsi, il pourrait être envisagé d'avancer d'un ou deux mois la date de dépôt des parrainages, et donc l'obligation de se déclarer candidat. La période active de la campagne électorale qui, de toute façon excède largement les deux semaines de la campagne « officielle », et pendant laquelle les obligations des candidats seraient les mêmes, se rapprocherait de la réalité de la vie politique telle qu'elle a pu être observée lors de la dernière élection présidentielle²⁷⁴.

La législation française est cohérente en considérant que les candidatures se définissent effectivement bien avant la période légale du choix des candidats et d'enregistrement de leur candidature. Cela peut justifier une éventuelle provision des dépenses pour les campagnes, qui doivent alors être comptabilisées en tant que dépenses électorales.

Il convient désormais de savoir si la législation brésilienne s'inscrit dans la même démarche que la législation française.

²⁷³ CNCCFP, *Quinzième rapport d'activité* 2012-2013, p. 107.

²⁷⁴ CNCCFP, *op.cit.*, p. 108.

B- Le critère *ratione temporis* au Brésil

Pour le critère *ratione temporis* des dépenses électorales, la loi des élections et la résolution du Tribunal Supérieur Électoral n°23.406/2014 déterminent une date spécifique de début de la période autorisée pour que les dépenses soient considérées comme électorales.

Par son article 3°, la résolution du Tribunal Supérieur Électoral ne permet la réalisation des dépenses électorales qu'après l'accomplissement de certaines formalités imposées aux candidats tels que le registre de la candidature auprès de la Justice électorale, ainsi que ce de son comité financier²⁷⁵, la mise à disposition d'un numéro SIRET du comité, nommé au Brésil CNPJ – Cadastre Nationale des Personnes Juridiques, l'ouverture du compte bancaire spécifique à l'élection présidentielle²⁷⁶ et l'émission par la Justice électorale des reçus dons²⁷⁷.

Ces trois points déterminés par l'article 3 de la Résolution du Tribunal, permettent aux candidats et aux partis politiques de commencer à engager certaines dépenses de campagne, en observant et respectant le critère *ratione temporis* concernant les dépenses électorales. L'enregistrement de la candidature doit être établi avant le 5 juillet incluse de l'année des élections : c'est à partir de cette date que la campagne est autorisée. Elle dure jusqu'à la date du scrutin, traditionnellement prévue le 1^{er} dimanche du mois d'octobre.

Le candidat, ou le parti politique, dispose donc de trois mois pour engager des dépenses électorales. Ce choix du législateur repose sur la nécessité d'augmenter le contrôle des dépenses ; le suivi de ces obligations temporelles empêche, d'une certaine façon, de réaliser des dépenses électorales sur une période trop longue jusqu'à la date du scrutin²⁷⁸.

²⁷⁵ La question des comités financiers sera traitée de manière exhaustive dans la seconde partie de cette étude lorsque nous aborderons les obligations imposées aux candidats. En revanche, à titre informatif, nous soulignons que, dans le cadre des élections présidentielles au Brésil, la constitution de Comités financiers responsables de l'acquisition des recettes, pour l'engagement et le paiement des dépenses ainsi que pour la présentation de compte de campagne des candidats, est obligatoire.

²⁷⁶ Cf *infra* seconde partie.

²⁷⁷ TSE, résolution n° 23.406, art.3. Texte traduit par nous soin.

²⁷⁸ Contre cette législation, Sergei Medeiros Araujo souligne « qu'au contraire de la législation française, où la période autorisée pour l'engagement des dépenses électorales est d'environ un an, le législateur brésilien avait décidé une logique de moins de temps pour l'engagement des dépenses, plus de contrôle ». Cette imposition temporelle, selon l'auteur est un important outil de contrôle car

Si le critère *ratione temporis* n'est pas respecté, c'est-à-dire l'accomplissement des trois formalités imposées aux candidats, ces derniers voient alors leurs comptes de campagne refusés par le Tribunal Supérieur Électoral. Pour ces raisons, le candidat est susceptible d'être sanctionné, comme nous le verrons dans la seconde partie de cette thèse²⁷⁹. Toutes les dépenses engagées hors période, sont strictement interdites et non uniquement retranchés des comptes de campagne à cause du non remboursement par l'État, comme en France.

À ce stade, après avoir analysé les questions concernant les dépenses considérées comme électorales dans les deux pays à travers des critères matériels et temporels, nous pouvons affirmer qu'il existe certaines similarités entre les deux pays. Ainsi, lorsqu'on analyse la liste apportée par la loi brésilienne, concernant les dépenses autorisées à être engagées en tant que dépenses électorales, on s'aperçoit que les résultats sont quasiment les mêmes dans la loi française.

Concernant les critères matériels, les deux législations autorisent, en tant que dépenses électorales, diverses actions en vue de conquérir le vote du citoyen lors de la campagne électorale. Selon la législation brésilienne, si une dépense ne figure pas sur la liste établie par la loi des élections et n'est pas réalisée dans le cadre exclusif d'une élection, elle est interdite²⁸⁰. D'après la législation française, lorsqu'une dépense ne présente pas un caractère strictement électoral, elle est également retranchée de celles autorisées, afin d'éviter aux candidats de gonfler leurs comptes de campagne. De cette façon, par une analyse plus effective et plus sévère concernant les dépenses électorales réalisées par leurs organes de contrôle, les deux pays peuvent éviter tout enrichissement illicite et toute sorte de corruption liés aux élections. Parmi les dépenses communes entre les deux pays concernant le critère matériel, nous pouvons souligner les dépenses au sujet de

rend possible aux organes la possibilité d'augmenter le contrôle des dépenses. En revanche, selon lui, l'efficacité de cette temporalité est mise en doute car la consolidation des candidatures et par conséquent, le début d'engagement des dépenses à lieu avant la période formelle de choix du candidat par le parti politique, (S. M. Araujo, *O regime jurídico do financiamento das campanhas eleitorais : o controle de gastos, o financiamento publico e o financiamento privado nas eleições brasileiras*, Rede Virtual de Biblioteca, 2002, Recife, p.59. Texte traduit par nos soins.

²⁷⁹ Toutes les questions relatives aux présentations de compte seront traitées dans la seconde partie de cette thèse.

²⁸⁰ Comme nous le verrons dans le développement suivant, *a priori*, l'informatisation du système de présentation de compte au Brésil rend plus difficile l'ajout des dépenses hors celles listées par l'article 16 de la loi des élections ainsi que par l'article 31 de la résolution du Tribunal. Mais comme nous le verrons dans le chapitre consacré à la présentation des comptes de campagne, certaines dépenses ne correspondent pas à la réalité des élections, l'efficacité de cette informatisation est donc remise en question.

l'organisation des meetings ou réunions publiques, celles liées aux frais de maintenance ou de création de sites Internet, celles à l'installation, à l'organisation et au fonctionnement des comités de soutien, celles provenant des frais de *prorata temporis* de rémunération de personnels au service des candidats, des frais postaux et de distribution, de communication téléphonique, de propagande imprimée, etc. La grande différence entre les deux pays sur le critère matériel est l'analyse *in concreto* réalisée par le juge français face à la liste brésilienne. Au Brésil, l'organe de contrôle ne fait pas ce type d'analyse.

La différence la plus significative entre les deux pays en matière de dépenses électorales est constatée au niveau temporel. En France, il est possible de réaliser une dépense à caractère électoral au cours d'une période beaucoup plus longue qu'au Brésil. Comme nous l'avons montré dans ce chapitre, le législateur français autorise un engagement des dépenses électorales pendant environ douze mois avant le lancement de la campagne. Au Brésil, pour le législateur, ces dépenses doivent être engagées trois mois avant le jour du scrutin²⁸¹. Cependant, il existe une différence entre les deux pays, concernant le volume de ces dépenses et, par conséquent, le coût total d'une élection, qui diffère complètement entre la France et le Brésil.

Lors d'une élection présidentielle brésilienne, les candidats et partis politiques sont autorisés à engager des dépenses uniquement trois mois avant le scrutin. Il est donc logique de penser que les élections devraient être moins coûteuses que celles où la période est plus longue, comme en France. Cependant, les analyses montrent une réalité différente entre les deux pays.

N'oublions pas que, dans les deux pays, le système de contrôle concernant les dépenses électorales doit être efficace. Selon les observations de Sergei Medeiros Araujo, « nous ne pouvons pas penser à une législation électorale sans que soit vérifié le *fumus boni iuris* concernant une réglementation des dépenses en vue de contrôler les montants dépenses par les candidats »²⁸². Pour que cette volonté du législateur d'apporter une efficacité à la législation concernant les dépenses électorales soit possible, il faut d'abord, spécialement dans la législation du Brésil, que le montant des dépenses soit mieux contrôlé. Bruno Wilhelm Speck précise que « le rapport entre le montant dépensé par un candidat

²⁸¹ Article L.52-4 Code électoral français et Article 3 Résolution TSE n° 23.406.

²⁸² S.M.Araujo, *op.cit.*, p. 64.

dans une élection et le résultat final de l'élection est chaque fois plus présent dans la mentalité des hommes politiques. Aujourd'hui, il faut lutter avec toutes les armes pour avoir des moyens de financement chaque fois plus élevés et dépensé chaque fois plus, pour assurer la conquête des voix »²⁸³.

Compte tenu de ce qui précède, jusqu'à quel point cet argent peut-il être dépensé ? Existe-t-il, dans les deux pays, les mêmes questions concernant l'imposition d'une limite à cet argent ?

Nous n'avons pas abordé toutes les dépenses engagées en vue d'une élection ; en revanche, on peut se poser la question de la manière dont les candidats dépensent l'argent durant les campagnes électorales. En suivant Bernard Maligner : l'argent, fait-il l'élection ?²⁸⁴

Nous avons montré jusqu'ici les modalités des dépenses autorisées par les deux démocraties dans une campagne électorale. Pourrait-on avancer que, plus un candidat dispose de ressources financières, plus il dépense pour sa campagne, plus il est en mesure de séduire les électeurs et, par suite, d'être élu. D'une manière générale, les candidats les plus démunis financièrement ne sont jamais, ou presque jamais, élus ; de plus les candidats les plus fortunés sont les plus souvent élus, mais est-ce le rôle exclusif de l'argent ? Quel est le début et la fin de cette permissivité électorale concernant l'argent ?

Nous allons examiner, à présent, plusieurs autres questions importantes en observant les dépenses électorales de la France et du Brésil ; par exemple, jusqu'où un candidat peut-il dépenser pour arriver à son but final, qu'est la victoire ? Quelles sont les limites imposées à chaque candidat ? Existe-t-il des telles limites ? Comment la législation dans les deux pays règle-t-elle ces limites ? Et quelles sont les conséquences de ces limites pour la démocratie ?

²⁸³ B.W.Speck, « Reagir a escândalos ou perseguir ideais ? A regulação do financiamento político no Brasil », *Cadernos Adenauer*, ano 6, n°2, 2005, p. 134.

²⁸⁴ B. Maligner, *op. cit.*, p. 587.

Section 2 - Le plafonnement des dépenses électorales

Les questions concernant les plafonds des dépenses électorales font l'objet de nombreuses réflexions partout dans le monde²⁸⁵. Toutes les démocraties modernes discutent des mécanismes les plus efficaces pour lutter contre les abus du pouvoir économique et l'augmentation des coûts des campagnes électorales, ainsi que de la nécessité de contrôler les dépenses afin de faire face à la corruption²⁸⁶.

Selon l'IDEA International, les dépenses des campagnes électorales doivent être limitées le plus rapidement possible. En effet, dans la plupart des pays occidentaux, les candidats ne disposent pas des mêmes moyens économiques pour assumer une campagne électorale, soit que leurs patrimoines soit insuffisant soit qu'ils ne bénéficient pas de dons privés. Cette disparité révèle absence d'égalité entre les candidats. Imposer un plafond des dépenses électorales est ainsi une urgence dans les pays qui n'ont pas de tel dispositif dans leur législation – comme nous le verrons pour le Brésil. De même, il est également nécessaire d'augmenter les mécanismes de transparence de ces dépenses²⁸⁷.

Dans ce contexte, Björn Janson²⁸⁸, lors du « *OECD Forum on Financing Democracy and Averting Policy Capture* », qui s'est déroulé à Paris en 2014, souligne qu'il « est presque impossible de contrôler les dépenses électorales et par conséquent, le volume d'argent dépensé dans une campagne sans plafonnement. Ce plafond doit être le même pour tous les candidats dans les pays démocratiques. Dès lors que la loi ne s'occupe pas d'établir un plafond unique des dépenses, la corruption électorale est quasiment certaine. Il faut donc que les législateurs se penchent sur l'importance de ce plafond de dépenses électorales en

²⁸⁵ Dans ce sens, l'OCDE avait organisé entre 3 et 4 décembre 2014 à Paris un Forum pour discuter entre autres, de l'importance de plafonner les dépenses en vue des élections afin de contrôler les abus de pouvoir et de lutter contre la corruption.

²⁸⁶ Parmi les pays plus impliqués dans la discussion sur la nécessité de plafonner les dépenses en vue d'une élection, nous soulignons les pays membres de l'OCDE: la France. Selon l'OCED sont pays membre: Allemagne, Australie, Autriche, Belgique, Canada, Chili, Corée, Danemark, Espagne, Estonie, Etats-Unis, Finlande, France, Grèce, Hongrie, Islande, Israël, Irlande, Italie, Japon, Luxembourg, Mexique, Norvège, Nouvelle-Zélande, Pays-Bas, Pologne, Portugal, République slovaque, République tchèque, Royaume-Uni, Slovénie, Suède, Suisse, Turquie.

²⁸⁷ IDEA International, « *Money in politics* ». Policy Brief, January 2015 disponible sur www.idea.int

²⁸⁸ Björn Janson est adjoint au Secrétariat Exécutif du Groupe des États contre la corruption-GRECO.

vue de lutter contre la corruption politique et afin d'assurer plus d'égalité entre les candidats »²⁸⁹.

Nous venons de traiter la question des dépenses électorales, c'est-à-dire les dépenses destinées à garantir une parfaite égalité des chances et une certaine transparence entre les candidats. Une réglementation et une délimitation stricte des dépenses, notamment en termes de quantité, sont nécessaires. Autrement dit, tant les dépenses que les recettes²⁹⁰ sont considérées comme deux ensembles indissociables dans un seul et même système électoral, afin d'accroître l'efficacité des mesures visant, entre autres, l'équilibre des finances électorales.

Historiquement, les premières mesures de restriction des dépenses électorales ont été adoptées en Angleterre au milieu du XIX^e siècle, plus précisément en 1883, et ont inspiré les législateurs d'autres États²⁹¹. Les premiers textes établis en matière de plafonnement des dépenses s'en sont tenus à des objectifs simples. Il s'agissait, comme le souligne Hervé Faupin, « d'éviter, comme l'impose la réglementation britannique, que les candidats ne dépensent trop d'argent pendant leur campagne »²⁹². Bien que l'efficacité de cette restriction soit, de nos jours, critiquée dans de certaines démocraties²⁹³, l'évolution générale est favorable au maintien des dispositifs de contrôle de cette restriction, y compris dans les États qui disposent de financements publics des partis et de leurs candidats²⁹⁴.

Ainsi, lesdites mesures restrictives des dépenses électorales doivent être prises en compte dans une étude du financement électoral. Il convient de noter que le choix en faveur d'un système de financement public devrait être associé, dans tous les cas, à des mécanismes de restriction des dépenses électorales²⁹⁵.

²⁸⁹ Ouverture de la 2eme session: Closing legislative loopholes – Major challenges to transparency and accountability du Forum OECD Financing Democracy and Averting Policy Capture. Paris, décembre 2014

²⁹⁰ Voir *infra* chapitre II

²⁹¹ Plusieurs pays anglophones ont les premiers introduit le plafonnement des dépenses. La législation britannique instaure, en 1883 des limites strictes aux montants pouvant être dépenses par ou pour le compte de chaque candidat (H. Faupin, *op.cit.* p.67).

²⁹² H. Faupin, *op.cit.*, p. 67.

²⁹³ Dans ce sens Olivia Telles souligne qu'au Brésil, il est clair que l'absence d'un plafond déterminé par la loi pour les élections est un vrai manque de volonté des hommes politiques, qui ont l'habitude de critiquer cette imposition, en utilisant comme justificative, le fait que dans les pays où la loi impose un plafond unique de dépense, les affaires politico-financières sont toujours existantes, (O. Raposo da Silva Telles, *Direito eleitoral comparado*, Ed Saraiva, São Paulo, 2009, p. 43).

²⁹⁴ *Ibid*, p. 45.

²⁹⁵ Y.-M. Doublet, Le financement de la Vie Politique. 2^e ed. Paris, *Presses Universitaires de France*, 1997.

L'élaboration d'un modèle de restriction des dépenses pour les élections suppose l'adoption de mesures d'interdiction ou de restriction concernant des actes de campagne électorale, tant sur les aspects matériels que sur les critères temporels, soulevant ainsi la question de la fixation d'un plafond général des dépenses pour une candidature.

Ces mesures restrictives interviennent dans un contexte de hausse constante des dépenses pour des élections modernes²⁹⁶. Elles se justifient, d'une part, par des actions limitant l'influence que l'argent exerce sur la volonté des électeurs. D'autre part, par un dispositif réduisant les éventuelles inégalités entre les candidatures, après le constat d'une insuffisance des ressources financières de certains candidats ou partis n'ayant pas les moyens de financer une campagne électorale. Ainsi, la limitation des dépenses correspond aujourd'hui à une forme de manifestation des principes démocratiques d'égalité et de liberté, favorisant la concurrence et la légitimité du processus de sélection électorale.

Un tel contrôle restrictif des dépenses serait certainement plus efficace si les électeurs étaient protégés par des règles imposant la transparence, ainsi que par l'engagement responsable des acteurs²⁹⁷, la publication des revenus des dépenses et de l'identité des donateurs. À cet égard, la publication de la comptabilité électorale peut limiter les dépenses, comme une sorte de mesure limitative indirecte, sans pour autant être une mesure totalement efficace. « La transparence est généralement considérée comme une précaution efficace contre l'influence indue et le favoritisme découlant d'importants dons occultes²⁹⁸, car elle permet au public de se faire sa propre opinion sur l'intégrité de ce dernier. Les règles qui exigent des registres des dons supérieurs à un certain montant et de ses bailleurs de dons, et qu'il donne accès à ces registres constituent sans doute la traduction dans la pratique du principe de transparence »²⁹⁹.

²⁹⁶ Selon l'ONG *Transparency Brazil*, le coût des élections dans les pays de l'Amérique du Sud a augmenté d'environ 75% au cours des dix dernières années. www.transparencia.org.br

²⁹⁷ Cette question de la responsabilité est analysée plus précisément dans la seconde partie de la présente thèse.

²⁹⁸ Selon I. van Biezen, il faut distinguer les dons occultes des dons anonymes. Dans ce sens, un don occulte est un don qui n'apparaît pas dans les comptes et ne doit pas être confondu avec un don anonyme qui apparaît dans les comptes, mais sans que le donateur soit identifié, (I. van Biezen, *Financement des partis politiques et des campagnes électorales – Lignes directrices*, Ed du Conseil de l'Europe, Allemagne, décembre 2003, p. 22).

²⁹⁹ *Ibid.*

Dans les systèmes juridiques nationaux où les dépenses et les actes de campagne électorale sont limités, les mesures restrictives permettent l'égalité entre les candidats³⁰⁰. En effet, une absence de restrictions des dépenses électorales engendre une hausse des coûts des campagnes, limitant les chances de réussite des candidats dont les moyens financiers sont insuffisants. Ainsi, l'absence de limitation des dépenses nuit à la démocratie dans la mesure où, en matière électorale, le facteur financier peut influencer les décisions des électeurs. En accord avec cette affirmation, il nous faut souligner l'avis de Jean-Pierre Camby : « l'adage selon lequel l'argent ne fait pas le bonheur même s'il y contribue peut être appliqué aux candidats à l'élection présidentielle (...) certes, les candidats ont tendance à dépenser autant que la loi les y autorise ; la démocratie est donc, sérieusement en danger (...) »³⁰¹.

En outre, comme l'observe Guy Carcassonne³⁰², l'absence de restriction peut amener les candidats dans une spirale inflationniste : si, par exemple, un candidat utilise un support publicitaire particulier, son adversaire pourra recourir à ce même support, et donc réaliser une dépense supplémentaire, voire même dépenser plus, tout en étant peu exigeant sur la provenance des recettes. Dans ce cas, un financement électoral illégal et sans limite est utilisé.

Dans ces conditions, limiter les actes et les dépenses électoraux permet d'instaurer l'égalité entre les candidats, tout en sanctionnant l'influence abusive des intérêts financiers en matière d'élection et de corruption. Ces restrictions des dépenses doivent être mesurées en fonction des objectifs visés, sauf si elles causent des dommages collatéraux contraires aux intérêts défendus. Ainsi, une restriction des dépenses électorales ne peut être ni totale ou absolue, ni insuffisante ou irréaliste, elle peut néanmoins contraindre les partis et leur candidat à solliciter des ressources financières, même illégales, pour financer leur campagne.

Comme nous le verrons dans les développements suivants, en France, la loi prévoit un plafonnement des dépenses pour toutes les campagnes et, en l'occurrence, pour les campagnes présidentielles (§1°). Mais le législateur brésilien, de son côté, laisse aux partis politiques la tâche de fixer ces plafonds (§2°).

³⁰⁰ « L'augmentation mal maîtrisée du coût des campagnes électorales mettait non seulement en péril la question de l'origine des financements et de l'emploi des ressources collectées, mais aussi l'égalité des candidats devant le suffrage », (A. Monod, *Le financement des campagnes électorales – guide pratique*, Ed. Berger-Levrault, Paris, 2000, p. 15).

³⁰¹ J.-P. Camby, « *Les candidats et l'argent* », *art. cit.*, p. 85.

³⁰² G. Carcassonne, *art.cit.*, p.7.

§1° - Le plafonnement des dépenses en France

À l'inverse du Brésil, comme nous le verrons, le législateur français est tout d'abord intervenu en 1988 pour la transparence et la moralisation de la vie publique avec l'adoption de deux lois qui fixent précisément les aspects financiers des campagnes électorales³⁰³, puis en 1990, par deux nouvelles lois relatives à la limitation des dépenses électorales et à la clarification du financement des activités politiques³⁰⁴, introduisent un plafonnement des dépenses électorales pour garantir une égalité entre les candidats et leur indépendance à l'égard des intérêts financiers.

Comme le montrent Laurent Touvet et Yves-Marie Doublet, « aux côtés de la Belgique, de l'Espagne, de l'Italie et du Royaume-Uni mais à la différence de l'Allemagne, la France a fait le choix de plafonner les dépenses électorales. Cette restriction des dépenses électorales doit s'apprécier au regard de l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme³⁰⁵, qui consacre la liberté d'expression »³⁰⁶. C'est ainsi que la Cour européenne des droits de l'homme a jugé qu'un plafond trop bas (en l'espèce 5 £ pour toute personne non autorisée, pour des dépenses de communication pendant la campagne électorale, conformément à l'article 75§1 du *Representation of the People Act* de 1983³⁰⁷) pouvait être disproportionné par rapport au but poursuivi. Cette appréciation est due au fait que les mesures limitatives légales ne peuvent empêcher un candidat d'exercer certaines

³⁰³ Loi n° 88-227 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique, JORF du 12 mars 1988 page 3290 et Loi organique n° 88-226 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique JORF du 12 mars 1988 page 3288.

³⁰⁴ Loi n° 90-55 du 15 janvier 1990 relative à la limitation des dépenses électorales et à la clarification du financement des activités politiques, JORF n°13 du 16 janvier 1990 page 639 et Loi organique n° 90-383 du 10 mai 1990 relative au financement de la campagne en vue de l'élection du Président de la République et de celle des députés, JORF n°109 du 11 mai 1990 page 5615.

³⁰⁵ Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme, article 10 – Liberté d'expression : Toute personne a droit à la liberté d'expression. Ce droit comprend la liberté d'opinion et la liberté de recevoir ou de communiquer des informations ou des idées sans qu'il puisse y avoir ingérence d'autorités publiques et sans considération de frontière. Le présent article n'empêche pas les États de soumettre les entreprises de radiodiffusion, de cinéma ou de télévision à un régime d'autorisations. L'exercice de ces libertés comportant des devoirs et des responsabilités peut être soumis à certaines formalités, conditions, restrictions ou sanctions prévues par la loi, qui constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité nationale, à l'intégrité territoriale ou à la sûreté publique, à la défense de l'ordre et à la prévention du crime, à la protection de la santé ou de la morale, à la protection de la réputation ou des droits d'autrui, pour empêcher la divulgation d'informations confidentielles ou pour garantir l'autorité et l'impartialité du pouvoir judiciaire.

³⁰⁶ L. Touvet, Y.-M. Doublet, *op. cit.* p. 382.

³⁰⁷ <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1983/2>

libertés fondamentales comme s'exprimer à travers la propagande. Pour que la limitation soit efficace, elle ne doit nuire à aucun droit fondamental de l'être humain.

Ainsi, la loi a introduit des limitations, voire des interdictions, de certaines dépenses relatives à certains instruments de propagande³⁰⁸. L'intention du législateur était donc de réduire les actes les plus coûteux d'une campagne, comme nous pouvons vérifier par les mots du rapporteur Robert Savy à l'Assemblée nationale le 04/10/1989³⁰⁹.

À cet égard, Hervé Faupin observe « qu'instaurer un plafond matériel ou apporter des restrictions à l'usage de certains moyens de publicité électorale est peu satisfaisant. De telles mesures apparaissent en effets assez dirigistes ; les différentes interdictions limitent la marge d'appréciation des candidats qui peuvent préférer privilégier une méthode de publicité électorale plutôt qu'une autre pendant leur campagne. Il serait pourtant légitime qu'ils puissent exercer un tel choix. La plupart des pays ont dès lors institué non pas des limites matérielles aux moyens utilisés pendant les campagnes électorales mais des plafonnements évalués en argent qui doivent être respectés par les candidats. Il est sans doute délicat de déterminer le montant qui sera retenu et l'exercice appelle des problèmes compliqués d'évaluation des dépenses. Il n'empêche qu'il s'agit du système relativement le plus simple, mais aussi le plus fréquent »³¹⁰. Pour limiter les dépenses et donc l'argent, la France a imposé un montant pécuniaire.

³⁰⁸ «Le financement de certains actes de propagande est interdit pendant les 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. Sont ainsi interdits : l'affichage hors des emplacements spécialement prévus par le Code électoral, la publicité commerciale par voie de presse ou par tout moyen de communication audiovisuelle, la diffusion d'émissions publicitaires à caractère politique, l'utilisation à des fins de propagande électorale de tout procédé de publicité, la possibilité de porter à la connaissance du public un numéro d'appel téléphonique gratuit, comme un numéro vert. Ces interdictions s'expliquent par le souci de ne pas altérer la sincérité du scrutin par l'usage de procédés de propagande onéreux et source d'inégalité entre les candidats », (A. Monod, *op. cit.*, p. 59).

³⁰⁹ « Ce qui est vrai, en revanche, c'est que la France accuse un retard législatif par rapport aux autres grandes démocraties, qui ont essayé de légiférer en la matière . Il est temps de réaliser cette mise à niveau. Ce qui est vrai également, c'est que, même si les campagnes électorales coûtent encore plutôt moins cher en France que dans un certain nombre de pays, il est temps d'intervenir et il n'est pas trop tard - pour empêcher une croissance déraisonnable des dépenses électorales (...) Il est indispensable que soit réalisée la maîtrise des dépenses électorales, que soit assurée la transparence des recettes si on veut éviter des inégalités insupportables entre les candidats. Réconciliation du droit et de la pratique: il faudra bien pour cela que le droit se transforme pour tenir compte d'une réalité que personne ne peut véritablement changer et il faudra bien que les comportements se disciplinent pour s'insérer dans les nouvelles contraintes de la future loi », (Discours de Robert Savy, rapporteur du projet de loi présenté par le Gouvernement lors de la 2^e séance de l'Assemblée Nationale le 04/10/1989).

³¹⁰ H. Faupin, *op.cit.*, p.73.

En France, les règles générales sur l'élection du président de la République découlent des articles 6 et 7 de la Constitution³¹¹, de la loi du 6 novembre 1962 modifiée³¹², relative à l'élection du Président de la République, dont une partie est constitutionnelle et une partie organique³¹³, ainsi que du Code électoral. Les lois n° 90-55 du 15 janvier et n° 90-383 du 10 mai 1990 renforcent ces règles et constituent le socle de la législation aujourd'hui en vigueur. La loi ordinaire du 15 janvier 1990 vise à mieux maîtriser le volume des dépenses engagées à l'occasion d'une campagne électorale et à assurer une plus grande transparence du

³¹¹ « Article 6 : Le Président de la République est élu pour cinq ans au suffrage universel direct.

Nul ne peut exercer plus de deux mandats consécutifs. Les modalités d'application du présent article sont fixées par une loi organique. Article 7 : Le Président de la République est élu à la majorité absolue des suffrages exprimés. Si celle-ci n'est pas obtenue au premier tour de scrutin, il est procédé, le quatorzième jour suivant, à un second tour. Seuls peuvent s'y présenter les deux candidats qui, le cas échéant après retrait de candidats plus favorisés, se trouvent avoir recueilli le plus grand nombre de suffrages au premier tour. Le scrutin est ouvert sur convocation du Gouvernement. L'élection du nouveau Président a lieu vingt jours au moins et trente-cinq jours au plus avant l'expiration des pouvoirs du président en exercice. En cas de vacance de la Présidence de la République pour quelque cause que ce soit, ou d'empêchement constaté par le Conseil constitutionnel saisi par le Gouvernement et statuant à la majorité absolue de ses membres, les fonctions du Président de la République, à l'exception de celles prévues aux articles 11 et 12 ci-dessous, sont provisoirement exercées par le président du Sénat et, si celui-ci est à son tour empêché d'exercer ces fonctions, par le Gouvernement. En cas de vacance ou lorsque l'empêchement est déclaré définitif par le Conseil constitutionnel, le scrutin pour l'élection du nouveau Président a lieu, sauf cas de force majeure constaté par le Conseil constitutionnel, vingt jours au moins et trente-cinq jours au plus après l'ouverture de la vacance ou la déclaration du caractère définitif de l'empêchement. Si, dans les sept jours précédant la date limite du dépôt des présentations de candidatures, une des personnes ayant, moins de trente jours avant cette date, annoncé publiquement sa décision d'être candidate décède ou se trouve empêchée, le Conseil constitutionnel peut décider de reporter l'élection. Si, avant le premier tour, un des candidats décède ou se trouve empêché, le Conseil constitutionnel prononce le report de l'élection. En cas de décès ou d'empêchement de l'un des deux candidats les plus favorisés au premier tour avant les retraits éventuels, le Conseil constitutionnel déclare qu'il doit être procédé de nouveau à l'ensemble des opérations électorales ; il en est de même en cas de décès ou d'empêchement de l'un des deux candidats restés en présence en vue du second tour. Dans tous les cas, le Conseil constitutionnel est saisi dans les conditions fixées au deuxième alinéa de l'article 61 ci-dessous ou dans celles déterminées pour la présentation d'un candidat par la loi organique prévue à l'article 6 ci-dessus. Le Conseil constitutionnel peut proroger les délais prévus aux troisième et cinquième alinéas sans que le scrutin puisse avoir lieu plus de trente-cinq jours après la date de la décision du Conseil constitutionnel. Si l'application des dispositions du présent alinéa a eu pour effet de reporter l'élection à une date postérieure à l'expiration des pouvoirs du Président en exercice, celui-ci demeure en fonction jusqu'à la proclamation de son successeur. Il ne peut être fait application ni des articles 49 et 50 ni de l'article 89 de la Constitution durant la vacance de la Présidence de la République ou durant la période qui s'écoule entre la déclaration du caractère définitif de l'empêchement du Président de la République et l'élection de son successeur», (Constitution du 4 octobre 1958, JO 05-10-1958 p. 9151-9172).

³¹² Loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962 relative à l'élection du président de la République au suffrage universel, article 3, (H. Cauchois, *op. cit.*, p. 442).

³¹³ Selon la Constitution du 4 octobre 1958, par le biais de son art Art. 6. « Le président de la République est élu pour sept ans au suffrage universel direct. Les modalités d'application du présent article sont fixées par une loi organique».

financement de ces campagnes. Quant à la loi organique du 10 mai 1990, elle fixe le plafond des dépenses de campagne pour l'élection présidentielle.³¹⁴

Comme le souligne encore Hervé Faupin, « la loi ne prévoyant pas de définition précise des dépenses, le cœur du dispositif consiste à déterminer des plafonds aux dépenses qui sont autorisées. Il s'agit d'un plafonnement global qui concerne l'ensemble des dépenses que peut réaliser un candidat. En revanche, (...) il n'existe pas de plafonnement par type de dépense ou d'instauration d'un dispositif de répartition obligatoire des différentes dépenses »³¹⁵.

Pour justifier l'importance de la détermination d'un plafond pour contrôler les dépenses des candidats lors des élections, le rapporteur du projet de loi par le Gouvernement, Robert Savy, avait soutenu l'importance des plafonds pour la démocratie. Selon le rapporteur, « ce projet de loi procède d'une approche réaliste. Il essaie de réaliser un équilibre entre la tentation de la rigueur et la préoccupation de l'application effective de la loi. Si les dispositions législatives sont trop rigoureuses, le risque sera grand de voir les pratiques actuelles se maintenir à côté de la loi. Ce sera alors l'échec, que personne ne souhaite. Il faut donc faire une loi qui permette le financement transparent de l'activité politique. C'est à cette condition qu'elle pourra être appliquée. (...) Enfin, il vise à assurer la transparence du financement des activités politiques pour que celles-ci se déroulent sous le contrôle d'une opinion parfaitement informée. La modernisation de la société française que nous voulons réaliser ne se limite pas au domaine économique. Nous savons aussi qu'elle doit couvrir le champ des relations sociales. Avec ce projet de loi, c'est la modernisation de la vie politique que, si nous le voulons, nous nous donnerons les moyens de réaliser »³¹⁶.

Au sein de l'Assemblée nationale, après différents amendements, le projet de loi était approuvé avec l'accord d'une large majorité rassemblant Raymond Barre, François Hollande, Nicolas Sarkozy, Alain Juppé et plusieurs autres, - Edouard Balladur, Jacques Baumel, Claude Barate et certains d'autres s'y opposent néanmoins. Le débat au sein du Sénat a été aussi marqué pour la défense, de la part du Gouvernement, de la nécessité de contrôler les liaisons entre la politique et

³¹⁴ L. Touvet, Y.-M. Doublet, *op. cit.*, p. 297.

³¹⁵ H. Faupin, *op. cit.*

³¹⁶ Discours M. Robert SAVY, rapporteur du projet de loi présenté par le Gouvernement lors de la 2^e séance de l'Assemblée nationale le 04/10/1989. JORF, année 1989, n° 63(2) A.N (C.R), jeudi 5 octobre 1989, p. 3102.

l'argent, et par ce biais donc, l'imposition d'un plafond unique pour toutes les dépenses de campagne, indépendamment de son type³¹⁷.

La loi détermine donc des plafonds distincts pour chaque élection. En ce qui concerne le plafonnement prévu pour les élections présidentielles, la loi n° 62-1962 du 6 novembre 1962 modifiée dispose, en son article 3-II, que seuls les articles L. 52-4 à L. 52-12 et L. 52-16 sont applicables pour l'ensemble des questions relatives aux dépenses en vue des élections présidentielles. C'est ainsi que, l'article L. 52-11 du Code électoral dispose : « Pour les élections auxquelles l'article L.52-4 est applicable, il est institué un plafond des dépenses électorales, autres que les dépenses de propagande directement prises en charge par l'État, exposées par chaque candidat ou chaque liste de candidats, ou pour leur compte, au cours de la période mentionnée au même article »³¹⁸.

Jean-Pierre Camby³¹⁹ observe que « les règles applicables aux élections législatives ont été transposées aux élections présidentielles avec des changements importants »³²⁰. Nous aborderons ici ces changements liés au plafonnement des dépenses électorales.

Par ailleurs, selon Bernard Maligner, « le but principal du plafonnement des dépenses s'agit d'une règle, connue et redoutée des candidats, qui vise à limiter l'inflation des dépenses électorales. Le plafond des dépenses électorales – autres que celles de l'article R.39 du Code électoral relatif à la campagne officielle - varie dans les textes suivant les élections. Étant remarqué, d'une part, que ce plafond légal comprend non seulement les dépenses effectuées par le mandataire financier mais aussi les dépenses qui ont été, le cas échéant, réglées directement par les partis politiques, et les divers concours en nature dont peu avoir bénéficié le candidat »³²¹.

Le souci du Gouvernement concernant l'importance de plafonner les dépenses électorales étant de baisser les coûts des campagnes et l'abus du pouvoir économique est claire. Dans ce sens nous pouvons souligner le discours du ministre

³¹⁷ Dans ce sens, voir http://www.senat.fr/comptes-rendus-seances/5eme/pdf/1989/11/s19891114_3249_3301.pdf, 24^e séance du 14 novembre 1989, JO année 1989, n° 80-S (C.R), mercredi 15 novembre 1989, p. 3252.

³¹⁸ H. Cauchois, *op. cit.*

³¹⁹ J.-P. Camby, *Le Conseil Constitutionnel, Juge Electoral*, Paris, Dalloz, 2013, p.305.

³²⁰ L'auteur liste aussi en tant que changement les questions liées à la sanction du non-dépôt du compte de campagne ainsi que celles concernant les avances forfaitaires. Ces points seront traités dans la suite de cette étude.

³²¹ B. Maligner *op.cit.*, p. 583.

de l'Intérieur de l'époque, Pierre Joxe, selon lequel « clarifier les rapports entre la politique et l'argent ou éviter l'invasion de la politique par l'argent, tel est l'objet de ce projet de loi »³²².

En ce sens, quelles sont les contraintes de la loi en France concernant le plafonnement des dépenses de caractère électorale ? Comment sont-elles appliquées ?

Les montants actuels des plafonds des dépenses sont actualisés tous les ans par décret. Selon le décret n° 2009-1730 du 30 décembre 2009 portant majoration du plafond des dépenses électorales, le montant autorisé par la loi pour les élections de 2012, était de 16 851 000 euros pour les candidats présents seulement au premier tour de l'élection, et de 22 509 000 euros pour ceux présents au second tour³²³.

Tout dépassement du plafond engendre des conséquences financières au détriment du candidat. En effet, lorsqu'un dépassement de plafond des dépenses électorales est constaté par une décision de l'organe de contrôle, le candidat doit verser au Trésor public une somme égale au montant du dépassement. Cette somme est recouvrée comme créance de l'État, étrangère à l'impôt et au domaine. Par ailleurs, si le compte de campagne du candidat est rejeté, ce dernier perd le bénéfice du remboursement forfaitaire³²⁴, sous réserve des dispositions applicables à l'élection présidentielle³²⁵.

C'est la CNCCFP qui vérifie le dépassement ou non du plafond à l'occasion du contrôle des comptes de campagne. En cas de recours d'un candidat, le Conseil constitutionnel réalise une seconde et définitive vérification.

C'est en raison du dépassement du plafond des dépenses que la CNCCFP, a rejeté le 19 décembre 2012, rejeté les comptes de campagne de Nicolas Sarkozy : « (...) considérant que le montant total des dépenses du compte de campagne de M. Nicolas Sarkozy excède de 363 615 euros le plafond de dépenses autorisé, fixé à 22 509 000 euros ; (...) qu'en conséquence il doit être rejeté (...) »³²⁶.

³²² Discours du ministre de l'intérieur, M. Pierre JOXE au sein du Sénat le 14 novembre 1989.

³²³ À titre illustratif, nous soulignons ici que, pour les élections de 2002, les plafonds de dépenses étaient respectivement pour le premier et le second tour : 14 796 000€ et 19 764 000€ ; pour celles de 2007, le montant s'est élevé à 16 166 000€ et 21 954 000€ respectivement.

³²⁴ Le remboursement forfaitaire constituera l'objet des chapitres suivants de cette thèse.

³²⁵ « Pour l'élection présidentielle, le remboursement forfaitaire dépend du nombre de suffrages obtenus par le candidat et le montant de ce remboursement est modulable dans certains cas » (L. Touvet, Y.-M. Doublet, *op. cit.*, p. 385).

³²⁶ CNCCFP – *Quinzième rapport d'activité 2012-2013*, p.49.

Pour sa défense, le candidat a déposé un recours contre la décision de la commission devant le Conseil constitutionnel, conformément aux dispositions de l'article 58 de la Constitution : « Le Conseil constitutionnel veille à la régularité de l'élection du Président de la République (al. 1^{er}). Il examine les réclamations et proclame les résultats du scrutin (al. 2) ». Le Conseil constitutionnel est ainsi intervenu en réponse au recours de Nicolas Sarkozy dans les termes suivants :«(...) Considérant qu'au vu des réformations opérées par la présente décision, le compte de campagne de M. Sarkozy s'établit en dépenses, à 22 975 118 euros et, par voie de conséquence, en recettes, à 23 094 932 euros ; Considérant qu'en premier lieu, les montants ainsi arrêtés résultent de la réintégration à hauteur de 1 669 930 euros de dépenses que le candidat n'avait pas ou avait insuffisamment fait figurer dans son compte de campagne, soit 7,8 % de plus que le montant des dépenses qu'il a déclarées et 7,4% du plafond de dépenses autorisées (...) Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que c'est à bon droit que la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques a rejeté le compte de M. Sarkozy ; qu'en application des dispositions précitées de la loi du 6 novembre 1962, dès lors que le compte de M. Sarkozy est rejeté, celui-ci n'a pas droit au remboursement forfaitaire prévu à l'article L. 52-11-1 du code électoral et doit en conséquence restituer au Trésor public l'avance forfaitaire de 153 000 euros qui lui a été versée ; que, s'il résulte des mêmes dispositions que, dans tous les cas où un dépassement du plafond des dépenses électorales est constaté, la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques fixe une somme égale au montant du dépassement que le candidat est tenu de verser au Trésor public, le montant de ce versement, qui présente le caractère d'une sanction, ne saurait être augmenté à la suite du recours du candidat contre la décision de la commission ; qu'il n'y a dès lors pas lieu de modifier le montant arrêté par la commission dans sa décision »³²⁷.

Dans sa décision, le Conseil constitutionnel a indiqué que la CNCCFP avait rejeté à bon droit le compte de Nicolas Sarkozy et, par conséquent, celui-ci ne devait pas bénéficier du remboursement forfaitaire prévu à l'article L. 52-11-1 du Code électoral. En effet les dépenses électorales arrêtées par le Conseil

³²⁷ CC, décision 2013 -156 PDR du 04 juillet 2013 sur un recours de M. Nicolas Sarkozy dirigé contre la décision du 19 décembre 2012 de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques.

constitutionnel excédaient de 466 118 € le montant autorisé, soit un dépassement de 2,1% du plafond légal. Même si, selon le Conseil constitutionnel, cette somme après le recours, était plus élevée que celle de la CNCCFP (363 615€), la sanction financière imposée par la première décision ne pouvait pas être majorée pour le candidat ayant fait appel de la décision.

Comme le soulignent Laurent Touvet et Yves-Marie Doublet, la vérification et la confirmation du dépassement du plafond des dépenses électorales ont des conséquences financières pour les candidats. La sanction liée à ce dépassement, est sévère³²⁸. Cependant, le rapport entre l'irrégularité commise et la privation intégrale du remboursement de l'État est-il proportionnel³²⁹? L'imputation d'une sanction financière dans les cas de dépassement du plafond établi, est-elle suffisante³³⁰ ?

Avant de répondre à ces interrogations, il nous semble important de remarquer que l'application de la méthode du droit comparé à la question du plafonnement des dépenses met en évidence des différences majeures entre les systèmes brésilien et français. Certes, l'obligation légale d'un plafonnement des dépenses n'exclut pas le recours à des sommes d'argent dissimulées ou illégales. Elle ne permet pas non plus de limiter, en pratique, la corruption et l'abus de pouvoir économique, elle impose toujours plus d'attention et de soucis aux candidats.

Néanmoins, le fait d'imposer, de façon réaliste, un plafonnement des dépenses, rend les élections plus justes et plus équitables³³¹. En France, le fait d'imposer des plafonds de dépenses pour des comptes de campagne limitent que le montant des dépenses autorisée pour chaque candidat lors des élections présidentielles, ne dépasse pas, dans le sens de la loi les limites imposées³³².

³²⁸ L.Touvet et Y-M. Doublet, *op.cit.* p. 416.

³²⁹ Voir *infra* chapitre 3.

³³⁰ Voir *infra* chapitre 3, seconde partie.

³³¹ Dans ce sens nous soulignons les observations de Bernard Maligner. Selon l'auteur, pour l'élection présidentielle, le candidat qui dispose des ressources financières les plus élevées finit par être élu. Il est donc possible d'affirmer que le candidat le plus richement doté est toujours élu, ou, si l'on veut être plus exact, que le candidat qui a disposé des plus fortes dotations financières finit par être élu. Dans ce sens, avec l'imposition d'une limite unique à tous les candidats, il serait « impossible » que l'argent fût la différence entre les candidats. Indépendamment des montants disponibles, chaque candidat ne peut pas excéder les limites de la loi. (B.Maligner, *op. cit.*,p. 586).

³³² Conformément au dernier alinéa de l'article L.52-11, applicable à l'élection présidentielle, dans sa rédaction issue de la loi de finances n° 2011-1977 du 28 décembre 2011, ce plafond est actualisé tous les ans par décret. Il évolue comme l'indice des prix à la consommation des ménages, hors tabac. Le dernier texte actualisé est le décret n° 2009-1730 du 30 décembre 2009 portant majoration du plafond des dépenses électorales qui fixe le coefficient de majoration des plafonds auxquels il s'applique à 1,23. Sur le fondement de ce texte, les plafonds de dépenses autorisées s'élèvent

À cet égard, un questionnement sur la détermination d'un plafond unique des dépenses électorales établi par la loi est nécessaire en regardant les sommes finales des dépenses de campagne pour le cas du Brésil. Existe-t-il, dans ce pays, une telle détermination légale ? La législation brésilienne apporte-t-elle des mécanismes efficaces à l'imposition d'un contrôle des dépenses ? Est-il possible de vérifier l'équité entre les candidats concernant le coût final d'une campagne électorale? C'est ce que nous allons voir à présent.

§2°- L'absence de plafonnement des dépenses électorales au Brésil

L'instauration d'un plafond des dépenses électorales est une question récurrente au Brésil³³³. Le ministre et président du Tribunal Supérieur Électoral, José Antonio Dias Toffoli, soutient la nécessité de fixer de telles limites, observant que « la loi électorale prévoit qu'une loi fixant des limites doit être approuvée avant le 10 juin de l'année des élections, correspondant à la date du début des conventions des partis dont l'objet est de choisir des candidats. La loi électorale dispose que, « si une limite n'est pas fixée à cette date, chaque parti doit fixer le plafond des dépenses »³³⁴. La loi n'a jamais été modifiée par le Parlement. Que prévoit actuellement la loi ? En l'absence de plafonds, les partis politiques peuvent les fixer eux-mêmes. Cette liberté peut aller à l'infini. Il est possible [de fixer des limites] et j'espère que le Parlement adoptera une loi établissant des plafonds applicables à tous les candidats de toutes les élections au Brésil³³⁵».

respectivement à 16,851 000 euros et à 22,509 000 euros.

³³³ La question de la limite ou du plafond des dépenses est toujours l'une des questions récurrentes et l'une des plus importantes concernant les actions pour éviter l'abus du pouvoir économique dans les élections. Mis en discussion pour la première fois en 1993, par le biais du projet de loi n° PL 3831/1993 qui a été transformé en la LO 8713/1993 au sein de la Chambre des Députés lors de la séance du 9 septembre 1993. Depuis, la question a été évoquée à nouveau pour l'adoption de la loi des élections en 1997. Le sujet est toujours d'actualité car la Chambre des Députés est en train de voter la Réforme du système politique au Brésil. L'une des questions le plus discutées est justement l'imposition des limites uniques des dépenses. Texte traduit par nos soins.

³³⁴ Loi n° 9.504/97, article 17-A. texte traduit par nos soins.

³³⁵ J. A. Dias Toffoli, Conférence au sein Forum de l'OECD Financing Democracy and Averting Policy Capture. Paris, décembre 2014. Texte traduit par nos soins.

S'agissant des mesures de limitation des dépenses électorales, le législateur brésilien considère qu'il appartient aux partis politiques de les définir³³⁶. Une telle situation favorise la ploutocratie, où le processus électoral est caractérisé par des inégalités et des discriminations importantes, à tel point que les coûts des élections brésiliennes figurent parmi les plus élevés au monde. En l'absence d'un plafond unique des dépenses électorales déterminé par la loi, les partis sont donc libres pour fixer les limites qui leur conviennent. Dès lors, celles-ci varient entre les candidats des différents partis, empêchant ainsi une réelle égalité entre les candidats³³⁷.

Un autre point qui attire notre attention est la possibilité que le législateur brésilien apporte aux partis politiques de demander au Tribunal Supérieur Électoral une majoration du plafond déjà établi avant le début de la campagne, s'ils trouvent que le montant déterminé – par eux-mêmes - n'est pas suffisant. La résolution du Tribunal n° 23.406/2014 de son § 6 à son §10 de l'article 4, indique que le plafond déterminée par le parti politique au moment de l'enregistrement de la candidature³³⁸ peut être modifiée durant le cours de la campagne électorale³³⁹. Parmi ces déterminations, on constate que : « Article 4°, §6 : après l'enregistrement de la limite totale des dépenses électorales déterminées pour l'élection, le Comité financier est autorisé à demander une majoration du montant antérieurement défini, si des actions financières imprévues dans la campagne ont été prouvées. Ces actions doivent avoir pour conséquence un impact financier dans la campagne résultant de l'impossibilité d'atteindre le plafond déjà déterminé. La demande de modification aboutira uniquement après l'avis justifié (vote) du rapporteur du processus, au sein du Tribunal Supérieur Électoral. §9° - En attendant la réponse concernant la demande de majoration, le candidat doit rester dans les limites

³³⁶ Loi 9.504/97, art 18 : « Dans leur demande d'enregistrement de leur candidat, les partis ou coalitions communiquent à la juridiction électorale les montants maximums des dépenses qu'ils réaliseront pour chacun des mandats électoraux auxquels ils concourent, dans les limites fixées conformément à l'article 17-A de la présente loi ». L'article 17-A dispose : « La loi doit fixer pour chaque élection, sous réserve de particularités locales, avant le 10 juin de chaque année électorale, le plafond des dépenses de campagne pour les mandat ; en cas de non-respect de ce délai, il appartient à chacun des partis politiques de fixer le plafond des dépenses en informant la juridiction électorale, qui publiera ces informations ». Texte traduit par nos soins.

³³⁷ S. M. Porto Lima, « *Prestação de contas e financiamento de campanhas eleitorais* », 2° ed, Ed.Juruá, Curitiba, 2009, p.121. Texte traduit par nos soins.

³³⁸ Voir chapitre 1 de la seconde partie, concernant les obligations imposées aux candidats.

³³⁹ Il faut ici observer que, selon le Tribunal Supérieur Electoral, par le biais de la décision n° 15.446 du 4 septembre 1998, la manque de la déclaration du plafond des dépenses par le parti politique au moment de l'enregistrement de la candidature, peut résulter le rejet de demande de candidature. *In* TSE, décision n° 15.446 du 3 septembre 1998, p. 3. Texte traduit par nos soins.

autorisées précédemment. §10°- Les demandes de majoration ne seront pas admises après le scrutin, sauf dans les cas concernant le second tour ».

Critiquant cette possibilité de majoration, Henrique Fontana Junior lors d'une audience publique organisée par la Cour Suprême – STF, a ainsi souligné : « La loi qui détermine un plafond unique pour les élections au Brésil a bien été créée en 2006, mais le Congrès National ne l'a jamais règlementée par manque d'intérêt. Aujourd'hui, le système des campagnes électorales dont on fait preuve au Brésil est le grand responsable d'une compétition électorale chaque fois plus perverse. En réalité, il s'agit d'une sorte de *Casino* électoral où les candidats sont obligés de "doubler le pari", dans l'espoir d'acquérir toujours plus d'argent pour payer un spectacle toujours plus colossal³⁴⁰. La conséquence directe ne réside pas uniquement dans la destruction des principes démocratiques par la corruption. Il s'agit aussi de la marginalisation de toute la classe politique. Cette "avalanche d'argent privé" lors des élections brouille les idéaux politiques, réduit l'importance des programmes gouvernementaux, compromet le passé de certains hommes politiques et met la politique elle-même dans une voie sans retour³⁴¹ ».

Selon les statistiques de l'ONG *Transparency Brazil*³⁴², entre 1989 et 2014³⁴³, les dépenses électorales pour ce type d'élection a augmenté de 1138% (mille cent trente-huit). Cette augmentation peut être, comme le souligne Bruno Speck, « le résultat concret de l'absence d'un plafond unique établie par la loi. Une fois que les candidats et les partis politiques sont les responsables pour déterminer combien ils vont dépenser dans sa campagne, le résultat plus attendu est toujours un montant de dépense chaque fois plus grande, chaque fois plus sans limite. Il faut impérativement qu'un plafond des dépenses soit établi pour contrôler les dépenses et par conséquent, diminuer le coût total de l'élection »³⁴⁴. Comme le graphique ci-dessous le montre, cette augmentation des montants dépensés par les candidats lors des élections depuis 1989, devrait être pris en compte par le législateur comme

³⁴⁰ Dans le même sens, voir aussi sur la France B. Maligner, *op.cit.* p. 585.

³⁴¹ Henrique Fontana Junior est membre du Congrès national. il avait participé à l'audience publique organisée par le ministre Luis Fux, rapporteur du processus Action Directe d'Inconstitutionnalité (ADI) n°4650, le 17 et 24 juin 2013. L'ADI présenté par le Barreau des Avocats du Brésil (OAB) interroge entre autres, l'adoption et l'imposition d'un plafond unique des dépenses électorales.

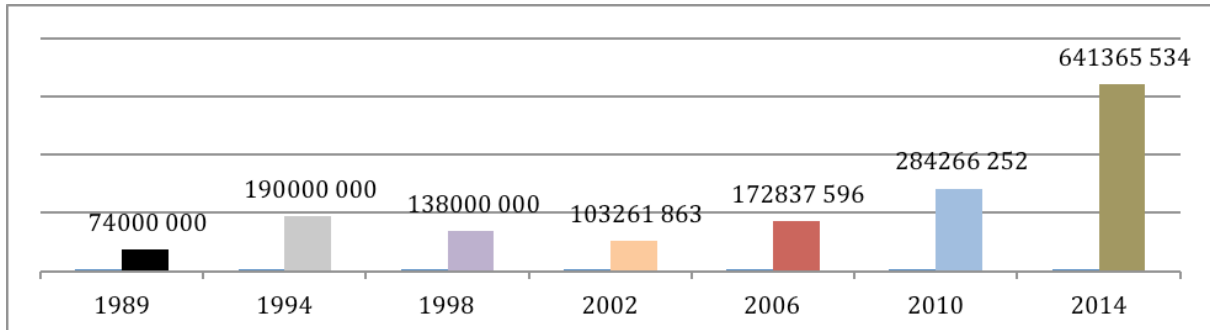
³⁴² Voir <http://www.transparencia.org.br>

³⁴³ Période où le pays a assisté à des élections démocratiques au suffrage universel direct, sept élections présidentielles ont eu lieu.

³⁴⁴ B. W. Speck, *O financiamento político nas eleições brasileiras: Um panorama geral*, Academia.Edu, 2011, p. 11. Texte traduit par nos soins.

une justificatif de l'importance de s'imposer un plafond des dépenses afin de diminuer les dépenses finales des candidats³⁴⁵.

Graphique 1 : Montants dépensés depuis 1989.



Source : Tribunal Supérieur Electoral

Ce graphique montre la relation entre le facteur juridique, à savoir l'absence de plafond unique déterminé par la loi et la possibilité de majorer ce plafond, et le facteur économique, car l'opportunité que donne la loi aux partis politiques de déterminer eux-mêmes le montant des dépenses électorales favorise une somme considérable des dépenses.

Comme nous venons d'expliquer, en l'absence de plafond légal les candidats et partis signalent assez souvent au Tribunal Supérieur Electoral que les limites déclarées au moment de l'enregistrement de la candidature ne sont pas suffisantes. Par exemple, lors des élections présidentielles de 2002, le Comité financier responsable de la campagne électorale de Luiz Inácio Lula da Silva avait déclaré l'intention de dépenser R\$ 40 000 000, soit plus de **11 000 000 €**. Cependant, après demande de son Comité financier, le montant total a été majoré de R\$12 000 000, soit **3 333 333 €**, par Tribunal Supérieur Electoral, le 15 octobre 2002³⁴⁶.

La même pratique a été observée lors des élections de 2006, quand le Comité financier de Lula a une nouvelle fois, demandé une majoration du plafond déclaré, passant de R\$ 89 000 000, soit **24 722 222 €** à R\$ 115 000 000, soit **31 944 444 €**. De la même façon, son adversaire au second tour, Geraldo Alckimin avait obtenu une majoration de son plafond, en passant de R\$ 85 000 000 soit

³⁴⁵ Pour une conversion des montants en euros : 1989 (20 555 555 €), 1994 (52 777 777 €), 1998(38 333 333 €), 2002 (28 638 850 €), 2006 (48 010 463 €), 2010 (78 990 625,63 €), 2014 (178 157 092 €).

³⁴⁶ TSE, RCPPr n° 106-DF, 15 octobre 2006, p.2.

23 611 111 € à R\$ 95 000 000 environ **26 388 888 €**³⁴⁷. Pour les élections de 2010, le montant total des dépenses, était de plus de R\$ 284 366 252, c'est-à-dire **78 990 625 €**. La candidate Dilma Rousseff avait dépensé pour être élue, un total de R\$ 176 500 000, équivalent à **49 027 777 €**. Le montant initial enregistré au sein du Tribunal Supérieur Électoral était de R\$157 000 000, soit **43 611 111 €**, et, après demande, il a été majoré de R\$ 191 000 000, soit environ **53 055 555 €**³⁴⁸. L'adversaire présent au second tour, José Serra avait, quant à lui, dépensé environ R\$ 130 000 000, soit **36 111 111 €**, sans aucune demande de majoration. Pour les dernières élections de 2014, la présidente réélue Dilma Rousseff a commencé sa campagne électorale avec un plafond des dépenses établi par son parti politique à R\$ 298 000 000, soit **82 777 777 €**. Après une demande de majoration de R\$ 100 000 000 (**27 777 777€**) autorisé par le Tribunal, les dépenses finales de la candidate atteignaient R\$ 350 232 163³⁴⁹, soit **97 286 711 €**.

Or, ici nous pouvons affirmer que la législation du Brésil est encore très loin de garantir une égalité entre les candidats, et même de lutter efficacement contre l'abus du pouvoir économique. Dans ce sens, Bruno Speck souligne des craintes concernant l'influence de l'argent provenant des financements privés dans la démocratie. Selon lui, l'augmentation de cette influence peut apporter certaines possibilités contraires au bon déroulement de la démocratie. « Le non respect de l'égalité entre les candidats apportée par la permissivité de la loi brésilienne à cause de l'absence d'un plafond unique établie par la loi pour tous les candidats, ainsi que la possibilité de demander une majoration du plafond déterminé selon les intérêts du candidat lui-même, mettent en échec l'efficacité d'éventuels moyen de contrôle. Il faut impérativement que le législateur laisse les intérêts politiques de côté pour mieux régler l'actuel système électoral du pays »³⁵⁰.

En effet, il importe ici de souligner selon les observations de Sídia Maria Porto Lima, que « les problèmes concernant le financement électoral doivent être regardés en relation direct avec les limites financières imposées pour chaque pays et seulement par le biais de l'imposition de ces limites, la démocratie

³⁴⁷ TSE, décision RCPPr n°128 –DF, DJE 24 octobre 2006, p. 62.

³⁴⁸ TSE, décision CPADI n° 88/2010- DF, DJE 29 octobre 2010, p. 8.

³⁴⁹ <http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-2014/prestacao-de-contas-eleicoes-2014/prestacao-de-contas>

³⁵⁰ B. W. Speck, *A integridade do financiamento de partidos e campanhas eleitorais : levantamentos sobre problemas enfrentados e sistemas regulatorios*, relatório para Transparency International, São Paulo, 2003, p.6. Texte traduit par nos soins.

représentative peut être envisagée. Dans les pays où le législateur n'a pas intérêt à imposer ce type de limite, l'abus de pouvoir économique et par conséquent les coûts élevés des élections sont une conséquence presque automatique. Dans ce sens, la législation brésilienne s'éloigne des certaines autres démocraties occidentales quand elle n'impose pas ce type de limite. L'une des conséquences de cette absence, et peut-être la plus étonnante, c'est le fait que les élections au Brésil sont classées aujourd'hui parmi les plus chères au monde. Les candidats n'ont pas des limites dans la chasse du pouvoir et pour ce but, ils se permettent, avec l'autorisation de la loi, de dépenser chaque fois plus. Pour recevoir chaque fois plus d'argent des donateurs, les candidats sont prêt à tout, et pour ce tout il faut ajouter quelques sorte d'acte de corruption et de privilège au profit des donateurs »³⁵¹.

L'absence d'un plafonnement unique déterminé par la loi joue donc le rôle d'adversaire principal de l'égalité entre les candidats et, par ce biais, favorise la corruption électorale.

Même avec des caractéristiques similaires entre la France et le Brésil concernant le caractère *ratione materiae* comme nous l'avons déjà mentionné, et même si par le caractère *ratione temporis* les élections au Brésil devrons être moins chères que celles de la France car il y a presque huit mois de plus en France pour faire une campagne, l'absence d'un plafond unique au Brésil met en échec les ressemblances entre les deux pays concernant les dépenses électorales.

À une époque où les citoyens réclament toujours plus de dépenses en matières d'éducation, de santé, de sécurité publique et autres, ils sont quasiment obligés d'accepter qu'un candidat dépense plus de R\$ 350 000 000, équivalent à environ **97 222 222 €**, pour être élu Président de la République.

Mais d'où vient cet argent utilisé pour financer les campagnes octroyant ainsi aux partis et candidats la possibilité de dépenser des sommes considérables ? Comment sont réalisés les dons dans les campagnes électorales ? Quels sont les acteurs autorisés à participer à une campagne électorale en tant que donateurs ? Quels sont les outils des législations française et brésilienne pour contrôler les dons, les sommes d'argent dépensées et leur provenance ? C'est ce que nous allons voir dans les développements suivants.

³⁵¹ S.M.Porto Lima, « O controle jurídico da movimentação de recursos nas campanhas eleitorais : uma preocupação mundial » JusNavigandi, janeiro de 2006, p. 1.

CHAPITRE II – LE FINANCEMENT PRIVÉ DES CAMPAGNES ÉLECTORALES

« La difficulté d'identifier "l'abus de pouvoir économique" en matière électorale, outre le fait de nuire au système représentatif (aux dépens des principes d'égalité entre les candidats, d'égalité des voix, de normalité et de légitimité des élections), peut engendrer des conséquences socialement importantes, notamment l'élection d'hommes politiques corrompus ne cherchant qu'à défendre les intérêts de leurs sponsors, au détriment des intérêts de leurs électeurs. »³⁵²

Dans le chapitre précédent, nous avons abordé les questions relatives aux dépenses électorales sous leurs aspects matériels et temporels, en utilisant la méthode comparative afin d'analyser les points communs et les différences entre la France et le Brésil. Nous avons également expliqué comment chacun des deux pays abordait le plafonnement de ces dépenses avec l'imposition d'une limite unique en France, et d'un plafonnement pluriel au Brésil. L'objectif de ce chapitre est donc d'examiner le financement des campagnes en vue des élections présidentielles, notamment par le biais du financement privé.

Rappelons que les modèles de financement se caractérisent par des aspects publics, mixtes ou privés, en fonction de la réalité ou de la culture politique de chaque démocratie³⁵³. La question du financement privé n'est pas récente et, elle soulève des débats importants dans de nombreuses démocraties³⁵⁴. Le Brésil et la

³⁵² M. R. K. Carvalho Pires, « Manifestação do abuso do poder econômico nos pleitos eleitorais brasileiros, «Jus Navigandi», Teresina, ano 15, n. 2415, 10 fev. 2010 <http://jus.com.br/artigos/14334/manifestacao-do-abuso-do-poder-economico-nos-pleitos-eleitorais-brasileiros/> consulté le 01/11/2014. Texte traduit par nos soins.

³⁵³ Selon Délia Ferreira Rúbio, dans les pays occidentaux, le financement des campagnes et partis politiques peut être divisé entre privé, dont les dons proviennent soit de personnes physiques soit de entreprises privées dans la plupart des cas. Le financement public porte une caractéristique d'apporter – au moins en théorie, plus de transparence au scrutin et à la campagne électorale. Le financement dit mixte est caractérisé par l'apport de l'État aux candidats et aux partis politiques, mais pas uniquement car ces derniers sont autorisés à recevoir tant du côté étatique comme du côté privé des dons pour financer les campagnes électorales, D. F. Rubio, « Financiamento de partidos e campanhas » disponible sur www.scielo.br. Texte traduit par nos soins.

³⁵⁴ Rappelons que Noely Manfredini d'Almeida souligne que dans les années 2000, plus de 40 pays ont réalisé des élections. Pour citer en quelques uns, elle prend l'exemple de la Croatie, Chile, Finlande, République Dominicaine, Zimbábue, Irã, Argentine, Brésil, Uruguay, Espagne, Russie,

France n'échappent pas à la règle. Le financement d'une campagne suppose nécessairement l'intervention de plusieurs acteurs et notamment, lorsqu'il s'agit du financement privé des campagnes, des candidats et des donateurs.

Ce mode de financement peut provenir d'une part, de personnes physiques, notamment les militants des partis politiques ou certains citoyens et, d'autre part, d'entreprises privées. Ces dernières, si la législation les y autorise, comme c'est le cas pour le Brésil, ne fournissent pas un apport financier au profit d'un candidat sans intention(s) particulière(s).

Théoriquement, dans une démocratie, le seul objectif attendu de la part d'un élu devrait être la représentation effective d'un bien-être des citoyens et la concrétisation des idéaux socio-politiques des électeurs. Cependant, concernant l'engagement démocratique, surtout pour les personnes morales, participer financièrement au déroulement des élections dépasse le seul exercice de la démocratie, et les financements versés au profit des campagnes électorales correspondent à un moyen concret d'investissement rentable³⁵⁵. Aussi, le principe de la transparence financière est-il particulièrement important dans la mesure où les électeurs doivent connaître l'origine des ressources mises à disposition des candidats³⁵⁶. La modalité de réalisation des apports financiers au profit des campagnes politiques est déjà traitée par le législateur, et est également soumise à

France, Grèce et plusieurs autres. (N. M. d'Almeida, « Financiamento de partidos e campanhas no mundo », Buscalegis.cj.ufsc.br, accès octobre 2013). Texte traduit par nos soins.

³⁵⁵ Daniel Gaxie souligne dans ce sens que « dans les démocraties représentatives, la compétition est tournée vers "l'extérieur". Les hommes politiques spécialisés s'affrontent pour "capter" les "soutiens" ou la neutralité des citoyens et des divers groupes et institutions (...) Un homme politique ou un parti gagne en importance au fur et à mesure qu'augmente le nombre de ceux qui sont présumés lui faire confiance, du fait de leur vote d'abord, mais aussi de leurs contributions financières (...) la capacité d'action dans un espace politique, la *force proprement politique* d'un homme ou d'un groupe, c'est-à-dire la force efficace dans les espaces politiques, sont fortement liées au nombre et à la puissance de ceux dont l'homme ou le groupe exprime ou est présumé exprimer le point de vue(...) afin de mobiliser et gagner leurs confiance, les acteurs politiques sont amenés à proposer des discours, des conceptions du monde, des promesses ou des programmes d'action, des services, des interventions, etc, que l'on peut analyser comme des *biens* intentionnellement ou de *facto* proposés. Les prises de position politiques, les décisions ou promesses de décision publiques sont des manifestations des stratégies de démarcation par lesquelles chaque concurrent tente de s'imposer (...) les discours politiques et les politiques publiques sont les produits particuliers des espaces de compétition pour la conquête et l'exercice du pouvoir politique (...) ». D. Gaxie, *La démocratie représentative*, 4^e édition, Ed. Montchrestien, Collections Clefs Politiques, Paris, 2003, p. 11-27.

³⁵⁶ Thomaz Gomes de Matos soutient que la première mesure pour assurer quelque type de système de financement électoral soit efficace est, sans aucune doute, la transparence financière apportée par la publicité des dépenses engagées par les candidats ou partis politiques, ainsi que les recettes et les origines de ces dernières. Sans ces mesures de transparence, il s'avère impossible d'avoir un système de financement électoral démocratiquement efficace. T. Gomes de Matos, « As modalidades de financiamento eleitoral e o financiamento de campanhas eleitorais », *Revista dos Tribunais*, ano 7, n° 13, janeiro-junho 2004, p. 11. Texte traduit par nos soins.

un contrôle exhaustif des origines et des limites où chacun pourrait participer et effectuer des dons³⁵⁷.

Nous verrons donc, comment ces apports financiers sont accordés aux candidats et aux partis politiques, par des personnes physiques (Section 1) et par des personnes morales (Section 2)

Section 1 : Le financement par des personnes physiques

Si « la démocratie n'a pas de prix, mais a un coût », il s'avère donc impossible d'organiser une campagne électorale sans aides financières. Le financement des activités politiques, et donc d'une campagne électorale, suppose l'utilisation de ressources tant humaines que matérielles. Un candidat qui souhaite être élu peut recourir, indépendamment des idées politiques qu'il défend, à des moyens financiers très variés.

Avant d'approfondir la question des apports financiers effectués par des personnes physiques, il convient d'analyser leur traitement en fonction du droit national des deux pays étudiés. En effet, les recettes perçues pour les campagnes électorales correspondent, en France comme au Brésil, aux fonds susceptibles d'être utilisés pour financer ces dernières. Selon Bernard Maligner, le don peut être simplement défini comme « l'acte par lequel le donateur se dépouille actuellement et irrévocablement de la chose donnée en faveur du bénéficiaire (donataire), c'est-à-dire le candidat. Il constitue dans la pratique une partie non négligeable des ressources des candidats aux élections »³⁵⁸.

Préalablement à une présentation des différentes catégories des recettes prévues par les législations brésilienne et française, il convient tout d'abord de noter que, contrairement à ce qui est envisagé en matière de dépenses, il n'existe dans aucun des deux pays un plafond pour les recettes³⁵⁹. Autrement dit, aucune

³⁵⁷ Les deux pays traitent ce sujet principalement par le biais du Code électoral, de la loi des élections et des Résolutions du Tribunal Supérieur Électoral au Brésil et, du Code électoral et de la loi du 6 novembre 1962 en France.

³⁵⁸ B.Maligner, *op. cit.*, p. 521.

³⁵⁹ « Contrairement aux dépenses, les recettes des candidats aux élections ne font pas l'objet d'un plafonnement global. Un candidat peut donc collecter autant de fonds qu'il le souhaite pour financer

limite n'est prévue pour les dons que reçoivent les candidats ou les partis en vue d'une élection. Tout candidat ou parti politique peut collecter des fonds à la mesure de ses intérêts, en respectant toutefois des exigences et des prescriptions légales, déterminées par chaque législation³⁶⁰.

Les fonds d'une campagne électorale incluent toutes les sources de financement autorisées par la loi. Nous aborderons ci-dessous les fonds autorisés par les législations française et brésilien, ainsi que la manière dont chacune les utilise. Parmi eux, nous aborderons plus précisément ceux provenant des apports personnels du candidat (§1°), ceux issus des avantages indirects (§2°) et ceux provenant des avantages directs (§3°).

§1°- L'apport personnel du candidat

Dans le cadre de la préparation et de l'organisation d'une candidature, en particulier pour les élections présidentielles, le processus de financement débute, spécialement pour les candidats français³⁶¹, par les apports personnels du candidat. Ces derniers se définissent comme l'ensemble des ressources financières personnelles du candidat, provenant notamment de ses comptes bancaires particuliers, de son patrimoine, mais aussi des emprunts réalisés auprès d'une banque ou du parti politique auquel il appartient³⁶², ainsi que des recettes issues de la vente de ses biens mobiliers ou immobiliers³⁶³. Il est à noter, comme nous le verrons par la suite, que l'apport personnel des candidats n'est pas soumis aux

une campagne », (J.-P. Camby, *Le financement de la vie politique en France*, Ed Montchrestien, Clefs Politiques, Paris, 1995, p.72.

³⁶⁰ Pour justifier cette affirmation, J.-P. Camby souligne que « cette affirmation, qui peut paraître choquante, doit être mise en regard avec le fait que les dépenses, elles, sont plafonnées, et que les soldes éventuels font l'objet d'une dévolution, dans les conditions prévues par la loi, à des organes distincts du candidat lui-même. Les fonds qu'il aurait collectés au-delà de ses dépenses ne sui seront donc pas utiles dans le cadre de sa campagne et ne pourront en aucune manière se traduire par un enrichissement personnel », (*Ibid*, p. 73).

³⁶¹ Nous verrons dans la suite, comme affirme B. Maligner, L. Touvet, Y.-M. Doublet, R. Lambert et S. Nicot, en accord avec décisions du Conseil constitutionnel et de la CNCCFP, qu'une fois que l'apport personnel du candidat en France est la recette la plus importante, le montant destiné pour chaque candidat à être dépensé dans le développement de sa campagne est la première mesure pour débuté une campagne électorale.

³⁶² H. Faupin, *op. cit.*

³⁶³ B. Maligner « Le juge administratif et le contrôle des comptes de campagne des candidats aux élections », *R.F.D.A* n° 9(3) mai-juin 1993, p. 448.

mêmes obligations que les autres ressources. Il n'est pas précisément considéré comme un don, mais plutôt comme un investissement et, dans certains cas, il peut constituer la partie principale du financement total des dépenses d'une élection³⁶⁴.

Dans les deux pays, les législateurs autorisent l'utilisation des apports personnels des candidats pour financer les campagnes électorales. Cependant, sont-ils traités de la même façon en France et au Brésil?

Au Brésil, la Loi des élections ainsi que la Résolution n° 23.406/2014 du Tribunal Supérieur Electoral prévoient la question de l'apport personnel du candidat en vue des élections. Selon l'article 19 de la Résolution, « les ressources financières destinées aux campagnes électorales seront autorisées uniquement si elles proviennent: (...) I- des apports personnels des candidats (...) »³⁶⁵.

À l'inverse des dépenses électorales, où le plafonnement est décidé par les partis ou par les candidats, la législation brésilienne impose un plafond aux apports personnels des candidats, conformément au paragraphe unique de l'article 19 de la Résolution sus - nommée. Celui-ci indique que l'utilisation des apports personnels des candidats est limitée à 50% du patrimoine imposable sur les revenus de l'année précédant le scrutin. En plus de cette limite, la loi des élections prévoit aussi, à travers son article 23§1-II, que dans le cas où le candidat utilise des apports personnels pour l'accomplissement des dépenses engagées, ces ressources ne peuvent dépasser le plafond des dépenses déterminé par son parti politique au moment où la candidature a été enregistrée³⁶⁶.

Si, d'un côté, la législation brésilienne est un peu plus rigide sur les questions liées à l'utilisation des apports personnels des candidats que sur celles relatives aux dépenses électorales³⁶⁷, de l'autre, elle est relativement floue quant à la

³⁶⁴ B.Maligner, *op. cit.*, p. 518.

³⁶⁵ Résolution n° 23406 du Tribunal Supérieur Electoral, art 19. Texte traduit par nos soins.

³⁶⁶ La loi des élections octroie un caractère souple aux questions de l'utilisation de l'apport personnel du candidat, car elle conditionne l'utilisation de cet apport aux plafonds déterminés par le parti politique ou par le candidat lui-même. De son côté, la Résolution du Tribunal porte un contrôle plus effectif de cet usage en le conditionnant aux revenus imposables de l'année précédant celle de l'élection. En plus de ces deux types de limites, il existe aussi un manque d'égalité entre les candidats car ils disposent de revenus différents ou encore, par exemple, de conditions d'accès à un prêt ou emprunt bancaire différentes. Dans le même sens voir aussi S. M. Porto Lima, *op. cit.*, p.105. Texte traduit par nos soins.

³⁶⁷ S. M. Porto Lima souligne dans ce sens que l'un des grands problèmes du système de financement des campagnes électorales au Brésil peut être dû à cette souplesse législative concernant les dépenses. Au contraire de la majorité des pays, comme la France, l'Espagne et l'Allemagne, au Brésil, la loi impose de limite des apports personnels des candidats contrairement à ce des dépenses, et cette non imposition concernant les dépenses, apporte au système national une sorte de trou noir sur sa vraie efficacité. Texte traduit par nos soins.

possibilité de faire des emprunts qui seront comptabilisés en tant qu'apports personnels. Dans ce sens, l'article 26§2° de la Résolution du Tribunal Supérieur Electoral admet, en accord avec la loi des élections que : « Les emprunts réalisés par la personne physique du candidat seront considérés comme des apports personnels, après que l'application du montant soit appliquée dans la campagne électorale et a été constatée dans la présentation des comptes de campagne. Ces emprunts doivent être garantis par une documentation légale obéissant à la limite imposée par le paragraphe unique de l'article 19 »³⁶⁸.

Ainsi, la législation brésilienne, contrairement à la loi française, facilite l'utilisation des apports personnels en permettant aux candidats d'accéder à l'emprunt privé, autre que celui contracté auprès d'une banque ou d'un parti politique³⁶⁹. Parmi ces facilités, nous pouvons souligner celle qui donne aux candidats, ou aux partis politiques, la possibilité d'emprunter à des personnes physiques. En revanche, comme nous le montrerons par la suite, l'utilisation des apports personnels des candidats dans leurs présentations de compte restent timides au Brésil, voire même inexistantes pour les élections du Président de la République³⁷⁰.

Selon les chiffres donnés par le Tribunal Supérieur Electoral, on peut constater dans les élections présidentielles brésiennes, une absence quasi totale d'apports personnels chez les candidats. Voici l'exemple des élections présidentielles de 2010 :

TABLEAU 1 : Apport personnel des candidats en 2010

NOMBRE DE CANDIDATS POUR LES ELECTIONS 2010	TOTAL DES RECETTES DÉCLARÉES	TOTAL DE L'APPORT PERSONNEL DÉCLARÉ
9	R\$ 266 819 366,43	R\$ 87 250,00
	74 116 940 €	24 236,11€

Source : www.tse.gov.br

³⁶⁸ Résolution n° 23.406 du TSE, article 26§2, texte traduit par nos soins.

³⁶⁹ Paulo Adib Casseb souligne que « la législation concernant le financement des campagnes électorales au Brésil ouvre aux candidats la possibilité d'emprunter des sommes en argent pour les utiliser dans leurs campagnes. Néanmoins, cette "souplesse" du législateur n'est pas assez vérifiée pour les élections présidentielles, où les candidats dans la plupart des cas, ne touchent pas à ses épargnes », P. Adib Casseb, « Custeio das despesas partidárias », *Revista dos Advogados de São Paulo*, Ed.Revista dos Tribunais, ano 7, n°13, janeiro-junho 2004, p. 138. Texte traduit par nos soins.

³⁷⁰ *Ibid*, p. 143.

La totalité des apports personnels déclarés, montant relativement bas, correspond à celle de cinq candidats parmi les neufs présents au premier tour et, parmi eux, aucun n'a accédé au second tour³⁷¹. De même, pour le scrutin de 2014, sur onze candidats, selon les bilans du Tribunal Supérieur Electoral, seuls José Levy Fidélis et José Maria de Almeida ont déclaré des apports personnels correspondant à la modique somme de R\$ 1 650, soit **458 €** et R\$ 5 150, soit **1 430 €**. Par comparaison, la totalité des recettes s'élèvent à R\$ 645 124 852,52 c'est-à-dire **179 201 347 €** pour les deux tours des élections.

L'analyse des montants apparaissant dans les présentations de compte des candidats et la facilité des conditions d'utiliser les apports personnels prévus par la loi, nous incitent à nous demander pourquoi ces derniers sont si faibles.

La réponse nous semble assez claire si on revient aux analyses du chapitre précédent. Nous avons montré que l'absence d'un plafond unique des dépenses déterminé par la loi brésilienne permet que les candidats engagent des dépenses chaque fois plus élevées. Par conséquent, les plus connus, c'est-à-dire ceux qui ont le plus de moyens de financement ne prennent pas le risque de voir leur épargne ou leur patrimoine personnel mis en danger en cas de non réussite au scrutin. Il est beaucoup plus intéressant, pour eux, de laisser les dépenses à la charge des financements privés, conservant ainsi leur propre fortune³⁷².

Pour l'ensemble des élections présidentielles, aucun des candidats parmi les favoris n'a déclaré l'utilisation d'apports personnels dans les présentations de comptes. Les apports personnels, dans la législation brésilienne sont plus souvent utilisés pour d'autres élections que celles du Président de la République³⁷³.

³⁷¹ Selon le TSE, le candidat Ivan Martins Pinheiro avait déclaré avoir apporté personnellement R\$ 15 000, soit 4 166 €; Rui Costa Pimenta avait quant à lui, déclaré R\$ 525 soit 145 € ; José Levy Fidélis avait, pour son compte de campagne, déclaré R\$ 17 300 soit 4 805 € en tant qu'apport personnel sur la même somme de recette, c'est-à-dire qu'il avait financé lui même la totalité de la campagne ; Plinio Soares Arruda de son côté avait déclaré avoir utilisé R\$ 52 620, 14 533 € et José Maria de Almeida la somme de R\$ 1 800 soit 500 €.

³⁷² Nous verrons dans la suite que dans les élections au Brésil, au contraire de la France, la principale source de recette des candidats n'est pas l'apport personnel mais les dons des personnes morales de droit privé, interdites de participer au financement en France.

³⁷³ Selon le TSE, pour les élections législatives et municipales, l'utilisation des ressources provenant des épargnes personnelles du candidat est plus habituelle que pour les élections du Président de la République. Pour les dernières élections municipales par exemple, l'utilisation des apports personnels des candidats à conseiller municipaux ont été les plus significatifs. Environ 76% des candidats à conseiller utilisent des apports personnels. Texte traduit par nos soins.

De son côté, la législation française considère, comme le montrent Laurent Touvet et Yves-Marie Doublet³⁷⁴, que l'apport personnel du candidat correspond aux versements du candidat lui-même. Ces sommes peuvent provenir du patrimoine du candidat ou d'emprunts bancaires qu'il a souscrits. N'étant pas assimilés à des dons, ces montants ne donnent pas lieu à la délivrance d'un reçu fiscal et, de même, ils n'ouvrent en aucune façon droit à réduction fiscale. Ils sont néanmoins pris en compte pour le calcul du remboursement forfaitaire de l'État³⁷⁵.

Contrairement à la législation brésilienne qui autorise les emprunts des candidats sans les circonscrire³⁷⁶, la législation française n'admet ces prêts que s'ils sont faits auprès d'une institution bancaire ou de la Banque postale³⁷⁷. Elle autorise également les prêts provenant des partis politiques au profit des candidats³⁷⁸. Il importe de souligner qu'avant 1995, les personnes physiques pouvaient octroyer des prêts aux candidats de leur choix. C'est suite au rejet du compte de campagne de Jacques Cheminade cette même année, que le Conseil constitutionnel a exclu vingt-et-un emprunts contractés à un taux symbolique, que ce type de prêt a été abrogé par loi, au motif que chacun d'entre eux constituait un avantage au profit du candidat.

Selon le Conseil, « considérant qu'il ressort de l'examen du compte de campagne déposé par le candidat que celui-ci a bénéficié de sommes d'un montant total de 2 340 990 F (365 881,62 €), déclarées comme étant des prêts consentis à titre gratuit par des personnes physiques ; qu'il résulte de l'instruction que cette source de financement, à concurrence de 1 711 450 F (260 908,87 €), soit plus du tiers de l'ensemble des recettes déclarées, provient de vingt et un contrats conclus postérieurement au 7 mai 1995 ; que, compte tenu de l'importance de ces ressources dans le financement de la campagne, l'absence de stipulation d'intérêts a, en l'espèce, constitué au profit du candidat un avantage qui doit être assimilé à un don en vertu de l'article L. 52-17 du Code électoral ; qu'eu égard à la date des conventions dont il s'agit, à l'importance et au caractère systématique des avantages

³⁷⁴ L. Touvet et Y-M. Doublet, *op. cit.*, p.517.

³⁷⁵ B.Maligner, *op. cit.*, p.518.

³⁷⁶ Voir article 26§2 de la Résolution n°23.406 du TSE, *op.cit.* p. 87.

³⁷⁷ Selon l'article 2 de la loi 2001-100 du 5 février 2001, « les personnes physiques ne peuvent, dans le cadre de l'application des dispositions de l'article L. 52-8 du code électoral, accorder des prêts et avances remboursables aux candidats ».

³⁷⁸ « Il faut noter que, en ce qui concerne les prêts accordés par un parti politique, le contrat de prêt doit être obligatoirement fourni. Dans le cas contraire, le montant du prêt est considéré comme un apport définitif du parti politique qui n'ouvre pas droit au remboursement forfaitaire de l'État » (B.Maligner, *op.cit.*, p. 519).

ainsi consentis, le compte de campagne doit être regardé comme ayant été établi en méconnaissance des articles L. 52-4, L. 52-5, L. 52-6 et L. 52-8 du Code électoral et doit par suite être rejeté »³⁷⁹.

Ainsi, selon le 3^e alinéa du II de l'article 3 de la loi 62-1292 du 6 novembre 1962 modifiée³⁸⁰, les personnes physiques ne peuvent, dans le cadre de l'application des dispositions de l'article L.52-8 du Code électoral, accorder des prêts et des avances remboursables aux candidats. Autrement dit, il n'est pas question de se faire financer son apport personnel par des amis³⁸¹.

En application des dispositions du Code électoral français, les apports personnels peuvent être considérés comme des avances remboursables, participant ainsi à l'établissement d'un équilibre comptable d'une campagne déficitaire, à condition qu'ils aient été effectués avant la date du dépôt des comptes de campagne. Comme il est de règle pour toutes les recettes, les versements correspondant à un apport personnel du candidat doivent intervenir avant la date ultime de dépôt du compte de campagne auprès de la CNCCFP³⁸². En accord à cette affirmation, la Commission s'est déjà prononcée en disant que « seul le montant de l'apport personnel net et définitif doit figurer dans le compte de campagne et (...) l'apport du conjoint du candidat, même s'il provient d'un compte joint, entre dans la catégorie des dons et non dans l'apport personnel. Par conséquent, l'apport personnel est en rapport direct et exclusif avec la personne même du candidat ou, si l'on préfère, son patrimoine personnel »³⁸³.

Par ailleurs, les fonds en question ne sont pas soumis, en principe, à un plafond, même si certains auteurs estiment que lorsqu'un candidat bénéficie d'autres ressources et qu'un plafond a été fixé en matière de dépenses, l'apport personnel est soumis à « une limite »³⁸⁴. On ne doit pas cependant déduire que l'apport personnel des candidats n'est soumis à aucun contrôle. L'origine personnelle des fonds utilisés

³⁷⁹ CC, 95-88 PDR du 11 octobre 1995 relative à la présentation des comptes de campagne de M. Jacques Cheminade, candidat à l'élection du Président de la République des 27 avril et 5 mai 1995, n°6.

³⁸⁰ Selon la modification apportée par la loi n° 2001-100 du 5 février 2001, « les personnes physiques ne peuvent, dans le cadre de l'application des dispositions de l'article L. 52-8 du code électoral, accorder des prêts et avances remboursables aux candidats ».

³⁸¹ S. Caporal, « Financement de la campagne et principe d'égalité entre les candidats » (A. Lavade; B. Mathieu; D. Rousseau , *L'Élection Présidentielle*. Paris. Dalloz, 2013, p. 85).

³⁸² B.Maligner, *op. cit.*, p. 518.

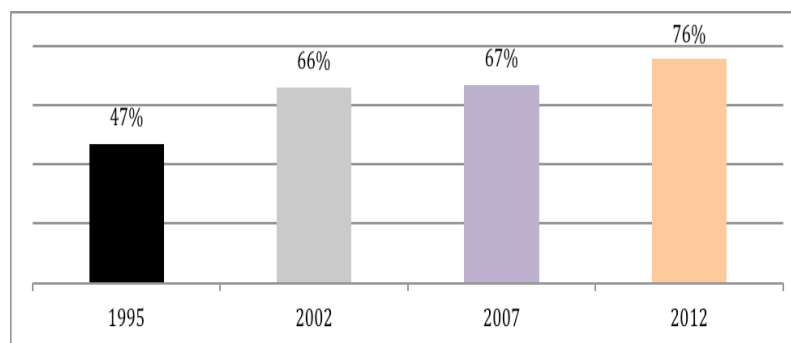
³⁸³ CNCCFP, *Troisième rapport d'activité*, Ed.JORF 1996, n° 4320.

³⁸⁴ H. Faupin, *op.cit.*, p.224.

pour financer la campagne doit être justifiée et est vérifiée ; une telle exigence est la contrepartie de la plus grande liberté accordée à ces fonds³⁸⁵.

En France, selon le Conseil constitutionnel, l'apport personnel du candidat à son compte de campagne en constitue la ressource principale³⁸⁶. Le graphique ci-après montre l'augmentation, en pourcentages, de l'utilisation des apports personnels par les candidats lors des dernières élections. Cette augmentation est due à l'interdiction depuis 1995 du financement provenant des personnes morales de droit privé. Dans ce sens, il faut souligner que, les dons des personnes physiques sont assez faibles avant comme depuis la loi n° 95-65 du 15 janvier 1995³⁸⁷. Après l'interdiction pour les personnes morales de droit privé de participer au financement de la vie politique et face à la faiblesse des apports provenant des personnes physiques, les candidats ont eu la nécessité d'utiliser l'apport personnel pour couvrir l'absence des dons des personnes morales.

Graphique 2 : Part de l'apport personnel des candidats dans leurs recettes de campagne en France depuis 1995



Source : Conseil Constitutionnel

Il est à noter que pour l'élection de 2007, l'apport personnel représentait plus des trois-quarts des recettes pour huit candidats sur douze, contre neuf sur

³⁸⁵ À cet égard, voir aussi J.-P. Camby, « Le financement des campagnes électorales », *RFDP*, n° 58, 1997 ; J.-P. Camby, « Les candidats et l'argent », *Pouvoirs*, n° 138, 2001 ; Y-M Doublet, *L'argent et la politique en France*, Ed. economica, Paris, 1999 ; Y-M Doublet, « L'argent de l'élection présidentielle », *Pouvoirs*, n° 70, 1994.

³⁸⁶ En accord à cette affirmation, Régis Lambert souligne que « si l'origine des ressources s'avère assez diversifiée selon les candidats dans les élections, l'apport personnel à son compte est l'élément principal ». R.Lambert, « *Le financement de la campagne des candidats à l'élection présidentielle au travers des comptes de campagne* » Les nouveaux cahiers du Conseil Constitutionnel, n°34, 2012, p. 55.

³⁸⁷ V. Marmorat, P. Cohen-Séat et L. Péru, *Guide du financement électoral*, Dalloz, 1995, p. 72.

seize en 2002³⁸⁸. L'apport personnel demeure donc la ressource principale de la majorité des candidats, et résulte, en général, essentiellement d'un emprunt³⁸⁹. Parfois, le candidat, ne dispose pas de liquidités personnelles immédiatement utilisables. Il a alors recours à des emprunts ou des prêts pour l'accomplissement de toutes les dépenses engagées ou devant être engagées pour le déroulement de la campagne.

Comme le souligne Bernard Maligner, « contracté auprès d'un établissement bancaire, l'emprunt doit impérativement être souscrit, non par le mandataire financier personne physique ou association de financement électorale, mais par le candidat lui-même »³⁹⁰. Le montant de cet emprunt doit être versé sur un compte personnel du candidat et les intérêts sont débités de ce même compte. Pour le paiement des intérêts, il n'est pas dérogé à la règle suivant laquelle toutes les dépenses de campagne sont effectuées par le mandataire. En effet, le candidat reverse sur le compte bancaire du mandataire financier, le montant de l'emprunt et déclare les intérêts et les frais de dossier dans la rubrique concernant le compte de campagne.³⁹¹

Sur le même sujet, Bernard Maligner ajoute que : « les emprunts souscrits par les candidats pour financer leurs campagnes sont des "dépenses électorales" qui peuvent être prises en compte pour le calcul du remboursement par l'État, sous réserve que la réalité et la sincérité de l'emprunt soient établies, que son montant ne dépasse pas les besoins du candidat pour le financement de sa campagne, que son taux corresponde aux conditions du marché et qu'il ait été souscrit pour une durée ne dépassant pas le délai raisonnablement prévisible d'intervention du remboursement par l'État, mais sans qu'il y ait lieu de ne prendre

³⁸⁸ En considérant les élections de 1995 nous pouvons mentionner la prestation du compte de Jacques Chirac qui, selon le CC, porte des recettes d'un total de 116 624 893 F dont un total de 43 200 000 F provenant d'apports personnels ; en 2002, selon les présentations de compte de campagne de M. Olivier Besancenot, le CC a arrêté un total de 787 564 € dont 745 000 € d'apports personnels ; pour 2007, la CNCCFP a arrêté un total de 3 102 751 € en recette totale et un apport personnel de 2 828 570 € dans la présentation du compte de campagne de M. Philippe de Villiers, ainsi qu'une recette totale de 20 815 003 € dans la présentation de compte de campagne de Mme. Ségolène Royal dont l'apport personnel était de 11 009 869€ ; en 2012, au premier tour, Mme. Marine Le Pen avait déclaré un ensemble de recettes de 849 765 € dont 8 207 535 € d'apport personnel, pour le candidat élu M. François Hollande, pas surprise car sur un total de 21 843 728 € de recettes déclarées dans son compte de campagne, 11 055 026 € figurent dans les apports personnels.

³⁸⁹ R. Lambert, *art. cit.*, p.55.

³⁹⁰ Il faut encore souligner que l'apport personnel doit être en rapport direct et exclusif avec la personne même du candidat ou, si l'on préfère, son patrimoine personnel. B. Maligner, « Droit électoral », Ed éllipses, Paris 2007, p.518.

³⁹¹ Il importe de souligner que le contrat de prêt, l'échéancier des intérêts ainsi que les remboursements du capital emprunté doivent être joints au compte de campagne du candidat.

en compte que les intérêts échus avant la date limite de dépôt du compte de campagne »³⁹².

En vertu des prohibitions et limitations concernant les dons apportés aux candidats³⁹³, comme nous le verrons dans la suite de ce chapitre, ces derniers nécessitent des emprunts bancaires chaque fois plus élevés³⁹⁴. Avec l'augmentation du nombre de candidats aux élections³⁹⁵ et face à la crise économique mondiale, les banques sont moins enclines à concéder des prêts aux candidats. De cette façon, les candidats les plus connus ou mieux placés dans les sondages, ont plus de chance d'obtenir des prêts bancaires que les autres candidats, moins connus auprès du public³⁹⁶.

Pour octroyer des prêts aux « petits candidats », les mandataires financiers usent de certaines astuces. Tel a été le cas de Yves Contassot, mandataire financier de la candidate Eva Joly pour les élections présidentielles de 2002, qui a apporté à la banque environ 104 sondages sur la candidate, réalisés entre les mois de mars et de novembre 2001, qui lui ont donné plus de 5% d'intention de votes³⁹⁷. Mais, selon la déclaration du responsable des relations presse de la banque en question, les critères d'une banque sont uniquement financiers. La banque regarde en effet uniquement ce qui touche à la stabilité financière du candidat et à sa capacité d'être remboursé par l'État, l'octroi de crédits d'emprunt n'étant pas basé sur les sondages.

³⁹² B.Maligner, *op.cit*, p. 521.

³⁹³ Voir *infra* la prohibition des personnes morales de droit privé à l'exception des partis politiques de participer au financement de la vie politique en France, ainsi que d'autres interdictions apportés par les lois des deux pays concernant le régime des dons.

³⁹⁴ Après la prohibition aux personnes morales de participer au financement électoral et l'augmentation des dépenses électorales spécialement dues à l'utilisation chaque fois plus élevée des moyens de propagande plus modernes et par conséquent plus chers, les candidats sont ils obligés d'emprunter des sommes chaque fois plus élevés.

³⁹⁵ Selon le Conseil constitutionnel, les candidats étaient neuf en 1995, seize en 2002, douze en 2007 et dix en 2012.

³⁹⁶ Dans ce sens, M. Guénaire, D. Bizou et B. Quentin ainsi que J.-P. Camby, Y.-M. Doublet, S. Nicot, P. Joxe et B. Maligner soulignent que les institutions bancaires ne sont pas très ouvertes à des candidats peu connus. Il est vrai de dire que, selon ces auteurs, l'obligation de présenter 500 signatures rend plus facile aux candidats à l'élections présidentielle d'être connus. Néanmoins, pour plusieurs institutions bancaires le non du candidat peut apporter plus de garantie au accomplissement de l'emprunt. De cette façon, l'enjeu entre la politique et le droit est explicite car même avec les mêmes droits entre tous les candidats, le poids politique peut faire la différence entre eux.

³⁹⁷ Il faut souligner que par force de la loi 62-1292 du 6 novembre 1962, « une somme égale à 4,75% du montant du plafond des dépenses de campagne qui leur est applicable est remboursé, à titre forfaitaire, à chaque candidat ; cette somme est portée à 47,5% dudit plafond pour chaque candidat ayant obtenu plus de 5% du total des suffrages exprimés au premier tour ».

De même, les assurances ont aussi été utilisées par les mandataires des candidats pour certaines campagnes comme celle de J.-P. Chevènement en 2002. Par ce système, si le candidat n'atteint pas les 5% attendus pour avoir le remboursement de l'État³⁹⁸, l'excédent des dépenses engagées et non remboursées est couvert par l'assurance. Il est vrai que, pour obtenir les emprunts, indépendamment des candidats, certaines associations de financement doivent fournir une série de documents conditionnant l'obtention du prêt, tels que les budgets des années passées, une assurance en cas de décès, des budgets prévisionnels du parti politique, et autres, selon les exigences des institutions bancaires³⁹⁹.

Même si l'apport personnel est considéré comme étant la recette la plus importante dans les finances de campagnes françaises⁴⁰⁰, en raison des limitations des dons autorisés, le Conseil constitutionnel ainsi que la CNCCFP, ont affiché leur inquiétude sur le sujet des apports personnels.

Laurent Touvet et Yves-Marie Doublet soulignent sur ce point que « la CNCCFP se montre réservée sur ces apports personnels. Dans son rapport de 2002⁴⁰¹, elle estime que les renseignements demandés suscitent quelquefois des réponses vagues, voire peu convaincantes, la commission étant mal armée pour poursuivre très loin ses investigations à la fois en raison du manque de temps laissé à l'instruction et de la disproportion qui pourrait apparaître entre le renseignement recherché et la procédure fiscale ou judiciaire dont les apports personnels auraient été insuffisamment justifiés. Dans le même sens, le Conseil constitutionnel avait souhaité, dans ses observations du 22 juin 2000 présentées dans la perspective de l'élection présidentielle de 2002, que les prêts des partis politiques aux candidats soient déduits de l'apport personnel de ces derniers, pour le calcul du remboursement forfaitaire par l'État des dépenses de campagne »⁴⁰².

Cette proposition a été réitérée en 2002 par le Conseil constitutionnel. Dans ces observations sur les élections de 2002, le Conseil avait précisé que « on peut s'interroger sur la pertinence de la notion d'apport personnel du candidat à propos de l'élection présidentielle. En tout état de cause, la réalité de cet apport au compte de campagne peut susciter quelques doutes lorsqu'il est financé par un

³⁹⁸ Voir plus *infra* Chapitre 3.

³⁹⁹ Il faut dire ici que chaque institution détermine la liste des documents à être fournis.

⁴⁰⁰ Voir R. Lambert *art. cit.*, p. 55.

⁴⁰¹ CNCCFP, *Septième Rapport d'activité 2002* Paris, 2003, JORF juillet 2003, brochure n°4457.

⁴⁰² L.Touvet et Y-M.Doublet, *op.cit.*, p.337.

emprunt contracté auprès du ou des partis politiques qui soutiennent le candidat »⁴⁰³. Cette inquiétude du Conseil ainsi que la CNCCFP peut être due à la possibilité pour ces emprunts contractés auprès des partis politiques, d'avoir pour origine des fonds illicites et, par conséquent, de ne pas accomplir les obligations de transparence et de moralisation de la vie politique.

Bien que la question des prêts autorisés au sein des partis politiques ne fasse pas l'unanimité dans les organes de contrôle, « il faut savoir qu'un emprunt contracté auprès d'un parti politique ne peut porter d'intérêt ouvrant droit au remboursement forfaitaire de l'État que si ce parti politique a lui-même souscrit un emprunt bancaire pour financer la campagne électorale d'un, voire de plusieurs candidats et, ne fait donc que répercuter sur ce ou ses candidats les intérêts afférents »⁴⁰⁴. Nonobstant, les apports personnels apparaissent dans la pratique française, sans l'ombre d'un doute, comme la principale recette incluse dans les comptes de campagne des candidats.

Il est à noter que dans les deux pays étudiés, les législations apportent des prévisions légales sur les apports personnels. Il existe plusieurs manières de stimuler ce type d'apport, comme par exemple l'autorisation des emprunts. Cependant, il est possible de vérifier que l'utilisation de l'apport personnel diffère considérablement dans les deux pays. Si, c'est la source principale en France⁴⁰⁵ au Brésil il est quasiment inexistant : les candidats recueillent spécialement des dons provenant des personnes morales. Ainsi, l'utilisation de ce type d'apport est souvent réservée aux candidats ayant moins de chance d'obtenir des sommes considérables provenant de grandes entreprises de droit privé⁴⁰⁶.

⁴⁰³ CC, 2002-129 PDR du 7 novembre 2002, Observations sur les élections 2002.

⁴⁰⁴ B.Maligner, *op. cit.*, p. 519.

⁴⁰⁵ Voir *supra* p. 105 et 109

⁴⁰⁶ Dans ce sens, Renato Janine Ribeiro souligne que pour les élections présidentielles, l'autorisation de la loi pour les personnes morales de participer en tant que donateurs, est le facteur de différence le plus forte entre le Brésil et les pays où les lois n'autorisent pas ce type de financement, car une fois que la loi autorise les candidats à recueillir des fonds auprès des grandes entreprises, l'intérêt des candidats à utiliser ses propres ressources est presque nul. En outre, le fait pour certains législations, comme c'était le cas de la France, d'offrir aux candidats un remboursement forfaitaire des dépenses engagées dans la campagne est souvent vue comme une sorte de garantie d'accomplissement des emprunts bancaires, (R.J.Ribeiro, « Financiamento de campanha (publico versus privado) », *Reforma Política no Brasil*, Ed.UFMG, 2007, p. 79. Texte traduit par nos soins. Dans le même sens voir aussi J.-P. Camby, « *Les candidats et l'argent* », Pouvoirs n° 138, 2011 ; R. Ghevontian, « Le contrôle des comptes de campagne », Recueil Dalloz, Paris, 2003 ; I.van Bizen, « Financement des partis politiques et des campagnes électorales – Lignes directrices », Ed. Conseil de l'Europe, Allemagne, décembre 2003.

Il existe également d'autres recettes autorisées par les lois des deux pays pour financer une campagne électorale. Nous aborderons les dons ou avantages indirects apportés par les personnes physiques au profit des candidats ou des partis politiques, puis ceux considérés comme directs.

§2° - Les avantages indirects ou concours en nature

Avant d'étudier les sommes en argent versés au profit d'un candidat, il importe d'aborder un type d'avantage autorisé dans les deux pays, qui ne suscite cependant pas une grande attention en raison des montants parfois considérés comme insignifiants face à d'autres dons : les avantages indirects, parfois nommés avantages ou concours *en nature*. Les personnes physiques peuvent non seulement effectuer des dons d'argent, mais également accorder des avantages indirects, ou réaliser des prestations de services ou des dons en nature⁴⁰⁷.

La CNCCFP définit comme « des avantages indirects ou concours *en nature* toutes les prestations dont le candidat a pu bénéficier, qui n'ont donné lieu à aucune facture, aucun mouvement de fonds ou qui n'ont fait l'objet que d'une évaluation »⁴⁰⁸. Pour sa part, Bernard Maligner, précise que « les concours en nature correspondent à "l'usage des biens personnels du candidat pour sa campagne"; de concours qui lui sont "apportés par un parti dans le cadre de ses activités normales de soutien au candidat" qui se réclame de lui, et plus généralement, "de tout concours gracieux apporté par une personne physique". La CNCCFP considère que ces concours doivent être inscrits aux comptes de campagne en dépense et en recette pour le contrôle du respect du plafond des dépenses. Différents des dons, les concours en nature ne donnent pas droit à délivrance de reçus-dons »⁴⁰⁹.

⁴⁰⁷ M. Guenaire, D. Bizou, B. Quentin, *Le cadre juridique des campagnes électorales*. 2^{ème} ed, Paris, Le Moniteur, 2000.

⁴⁰⁸ http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank_mm/2007/cnccfp-guide2006.pdf, p.43.

⁴⁰⁹ B. Maligner, *op. cit.*, p. 522.

Afin d'évaluer plus précisément les avantages accordés, ces avantages doivent être comptabilisées. Dans ce cadre, l'article L. 52-12 du Code électoral précise notamment que « sont réputées faites pour son compte les dépenses exposées directement au profil du candidat avec l'accord de celui-ci, par les personnes physiques qui lui apportent leur soutien, ainsi que par les partis et groupements politiques qui ont été créés en vue de lui apporter leur soutien ou qui lui apportent leur soutien. Le candidat estime et inclut, en recettes et en dépenses, les avantages directs ou indirects, les prestations de services et les dons en nature dont il a bénéficié (...) »⁴¹⁰.

Il importe de souligner ici que dans la législation française il est interdit pour les personnes morales, à l'exception des partis ou groupements politiques, de participer au financement d'une campagne électorale, quelles que soient les modalités d'apport. Le législateur a pris la précaution d'explicitier cette interdiction dans l'article L.52-8 du Code électoral qui stipule : « Les personnes morales, à l'exception des partis ou groupements politiques, ne peuvent participer au financement de la campagne électorale d'un candidat, ni en lui consent des dons sous quelque forme que ce soit, ni en lui fournissant des biens, services ou autres avantages directs ou indirects à des prix inférieurs à ceux qui sont habituellement pratiqués »⁴¹¹.

Par cette interdiction de la loi française, les avantages indirects, dans les processus électoraux, fournissent, selon les organes de contrôle, un bilan assez faible, car, seuls les partis politiques sont autorisés à y participer, soit comme avantage direct⁴¹², soit comme avantage indirect. Les personnes physiques sont, elles aussi, autorisées par la législation française à faire des dons aux candidats, soit directement en argent, soit en concours en nature.

Nous pouvons vérifier cette faiblesse des apports provenant des concours en nature selon les bilans fournis par les organes de contrôle dans le tableau suivant :

⁴¹⁰ Code électoral, Article L. 52-12.

⁴¹¹ *Ibid*, Article, L.52-8.

⁴¹² Nous verrons ces questions plus en détail lorsque nous parlerons des financements par des personnes morales.

TABLEAU 2 : Part des concours en nature dans les recettes déclarées des candidats

ANNÉE	TOTAL DES RECETTES	TOTAL DES CONCOURS EN NATURE	%
2002	82 292 599,86 €	1 005 161,26 €	1,22
2007	76 161 227 €	2 617 748 €	4
2012	68 871 268 €	292 233 €	0,42

Source : Conseil constitutionnel élections 2002⁴¹³ / CNCCFP - décisions de la Commission, élections présidentielles 2007⁴¹⁴ et 2012⁴¹⁵

⁴¹³ Décision n° 2002-128 PDR *Décision du Conseil constitutionnel relative au compte de campagne de Monsieur Olivier BESANCENOT, candidat à l'élection du Président de la République des 21 avril et 5 mai 2002* Recueil, p. 339 - Journal officiel du 12 octobre 2002, p. 16882 ; Décision n° 2002-127 PDR. *Décision du Conseil constitutionnel relative au compte de campagne de Madame Arlette LAGUILLER, candidate à l'élection du Président de la République des 21 avril et 5 mai 2002* Recueil, p. 332 - Journal officiel du 12 octobre 2002, p. 16881 ; Décision n° 2002-126 PDR, *Décision du Conseil constitutionnel relative au compte de campagne de Monsieur Alain MADELIN, candidat à l'élection du Président de la République des 21 avril et 5 mai 2002* Recueil, p. 325 - Journal officiel du 12 octobre 2002, p. 16880, Décision n° 2002-125 PDR, *Décision du Conseil constitutionnel relative au compte de campagne de Monsieur Jean-Pierre CHEVENEMENT, candidat à l'élection du Président de la République des 21 avril et 5 mai 2002* Recueil, p. 317 - Journal officiel du 12 octobre 2002, p. 16879 ; Décision n° 2002-124 PDR , *Décision du Conseil constitutionnel relative au compte de campagne de Monsieur Robert HUE, candidat à l'élection du Président de la République des 21 avril et 5 mai 2002* Recueil, p. 309 - Journal officiel du 12 octobre 2002, p. 16878 ; Décision n° 2002-123 PDR ,*Décision du Conseil constitutionnel relative au compte de campagne de Madame Christine BOUTIN, candidate à l'élection du Président de la République des 21 avril et 5 mai 2002* Recueil, p. 301 - Journal officiel du 12 octobre 2002, p. 16876 ; Décision n° 2002-122 PDR *Décision du Conseil constitutionnel relative au compte de campagne de Monsieur Lionel JOSPIN, candidat à l'élection du Président de la République des 21 avril et 5 mai 2002* Recueil, p. 293 - Journal officiel du 12 octobre 2002, p. 16875 ; Décision n° 2002-121 PDR , *Décision du Conseil constitutionnel relative au compte de campagne de Monsieur Noël MAMERE, candidat à l'élection du Président de la République des 21 avril et 5 mai 2002* Recueil, p. 285 - Journal officiel du 12 octobre 2002, p. 16874 ; Décision n° 2002-120 PDR , *Décision du Conseil constitutionnel relative au compte de campagne de Monsieur Jean SAINT-JOSSE, candidat à l'élection du Président de la République des 21 avril et 5 mai 2002* Recueil, p. 276 - Journal officiel du 12 octobre 2002, p. 16873 ; Décision n° 2002-119 PDR , *Décision du Conseil constitutionnel relative au compte de campagne de Madame Christiane TAUBIRA, candidate à l'élection du Président de la République des 21 avril et 5 mai 2002* Recueil, p. 268 - Journal officiel du 12 octobre 2002, p. 16872 ; Décision n° 2002-118 PDR , *Décision du Conseil constitutionnel relative au compte de campagne de Monsieur Jean-Marie LE PEN, candidat à l'élection du Président de la République des 21 avril et 5 mai 2002* Recueil, p. 260 - Journal officiel du 12 octobre 2002, p. 16870 ; Décision n° 2002-117 PDR ,*Décision du Conseil constitutionnel relative au compte de campagne de Monsieur Jacques CHIRAC, candidat à l'élection du Président de la République des 21 avril et 5 mai 2002* Recueil, p. 252 - Journal officiel du 12 octobre 2002, page 16869 ; Décision n° 2002-116 PDR , *Décision du Conseil constitutionnel relative au compte de campagne de Monsieur François BAYROU, candidat à l'élection du Président de la République des 21 avril et 5 mai 2002* Recueil, p. 242 - Journal officiel du 12 octobre 2002, p. 16868 ; Décision n° 2002-115 PDR ,*Décision du Conseil constitutionnel relative au compte de campagne de Monsieur Daniel GLUCKSTEIN, candidat à l'élection du Président de la République des 21 avril et 5 mai 2002* Recueil, p. 235 - Journal officiel du 12 octobre 2002, p. 16867 ; Décision n° 2002-114 PDR *Décision du Conseil constitutionnel relative au compte de campagne de Madame Corinne LEPAGE, candidate à l'élection du Président de la République des 21 avril et 5 mai 2002* Recueil, p. 227 - Journal officiel

du 12 octobre 2002, p. 16865 ; Décision n° 2002-113 PDR ,*Décision du Conseil constitutionnel relative au compte de campagne de Monsieur Bruno MÉGRET, candidat à l'élection du Président de la République des 21 avril et 5 mai 2002* Recueil, p. 221 - Journal officiel du 12 octobre 2002, p. 16865 – REJET.

⁴¹⁴ *Décision de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques en date du 26 novembre 2007 relative au compte de campagne de M. Olivier Besancenot, candidat à l'élection du Président de la République des 22 avril et 6 mai 2007* : site Legifrance. (NOR : CCCX0700002S) ; *Décision de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques en date du 26 novembre 2007 relative au compte de campagne de Mme Marie-George Buffet, candidate à l'élection du Président de la République des 22 avril et 6 mai 2007* : site Legifrance.(NOR : CCCX0700004S) ; *Décision de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques en date du 26 novembre 2007 relative au compte de campagne de M. Gérard Schivardi, candidat à l'élection du Président de la République des 22 avril et 6 mai 2007* : site Legifrance.(NOR : CCCX0700011S) ; *Décision de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques en date du 26 novembre 2007 relative au compte de campagne de M. François Bayrou, candidat à l'élection du Président de la République des 22 avril et 6 mai 2007* : site Legifrance.(NOR : CCCX0700001S) ; *Décision de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques en date du 26 novembre 2007 relative au compte de campagne de M. Joseph Bové, candidat à l'élection du Président de la République des 22 avril et 6 mai 2007* : site Legifrance.(NOR : CCCX0700003S) ; *Décision de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques en date du 26 novembre 2007 relative au compte de campagne de Mme Dominique Voynet, candidate à l'élection du Président de la République des 22 avril et 6 mai 2007* : site Legifrance. (NOR : CCCX0700012S) ; *Décision de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques en date du 26 novembre 2007 relative au compte de campagne de M. Philippe de Villiers, candidat à l'élection du Président de la République des 22 avril et 6 mai 2007* : site Legifrance.(NOR : CCCX0700005S) ; *Décision de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques en date du 26 novembre 2007 relative au compte de campagne de Mme Ségolène Royal, candidate à l'élection du Président de la République des 22 avril et 6 mai 2007* : site Legifrance.(NOR : CCCX0700009S) ; *Décision de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques en date du 26 novembre 2007 relative au compte de campagne de M. Frédéric Nihous, candidat à l'élection du Président de la République des 22 avril et 6 mai 2007* : site Legifrance.(NOR : CCCX0700008S) ; *Décision de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques en date du 26 novembre 2007 relative au compte de campagne de M. Jean-Marie Le Pen, candidat à l'élection du Président de la République des 22 avril et 6 mai 2007* : site Legifrance.(NOR : CCCX0700007S) ; *Décision de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques en date du 26 novembre 2007 relative au compte de campagne de Mme Arlette Laguiller, candidate à l'élection du Président de la République des 22 avril et 6 mai 2007* : site Legifrance.(NOR : CCCX0700006S) ; *Décision de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques en date du 26 novembre 2007 relative au compte de campagne de M. Nicolas Sarkozy, candidat à l'élection du Président de la République des 22 avril et 6 mai 2007* : site Legifrance.(NOR : CCCX0700010S)

⁴¹⁵ *Décision du 19 décembre 2012 relative au compte de campagne de Mme Éva JOLY, candidate à l'élection du Président de la République des 22 avril et 6 mai 2012*: site Legifrance.(NOR : CCCX1302547S) ; *Décision du 19 décembre 2012 relative au compte de campagne de Mme Marine LE PEN, candidate à l'élection du Président de la République des 22 avril et 6 mai 2012*: site Legifrance. (NOR : CCCX1302548S) ; *Décision du 19 décembre 2012 relative au compte de campagne de M. Jean-Luc MÉLENCHON, candidat à l'élection du Président de la République des 22 avril et 6 mai 2012*: site Legifrance.(NOR : CCCX1302551S) ; *Décision du 19 décembre 2012 relative au compte de campagne de M. Philippe POUTOU, candidat à l'élection du Président de la République des 22 avril et 6 mai 2012*,site Legifrance.(NOR : CCCX1302552S) ; *Décision du 19 décembre 2012 relative au compte de campagne de Mme Nathalie ARTHAUD, candidate à l'élection du Président de la République des 22 avril et 6 mai 2012* site Legifrance.(NOR : CCCX1302553S) ; *Décision du 19 décembre 2012 relative au compte de campagne de M. Jacques CHEMINADE, candidat à l'élection du Président de la République des 22 avril et 6 mai 2012* site Legifrance.(NOR : CCCX1302554S) ; *Décision du 19 décembre 2012 relative au compte de campagne de M. François BAYROU, candidat à l'élection du Président de la République des 22 avril et 6 mai 2012* site Legifrance.(NOR : CCCX1302555S) ; *Décision du 19 décembre 2012 relative au compte de campagne de M. Nicolas DUPONT-AIGNAN, candidat à l'élection du Président de la République des 22 avril et 6 mai 2012*, site

Selon le dixième rapport d'activités de 2007⁴¹⁶ de la CNCCFP, les avantages indirects – à l'exclusion de ceux apportés par les partis politiques -, sont négligeables, ils ne constituent que 4% du total des recettes.

Des exceptions sont, bien évidemment, constatées si l'on se penche sur les comptes de Ségolène Royal qui avait déclaré un total de 11% des avantages provenant de ce concours par des personnes physiques en 2007⁴¹⁷. En constatant que ces montants ne correspondent à aucune règle pour les élections, nous pouvons noter, par exemple dans les comptes du candidat élu Nicolas Sarkozy, que le montant de ces avantages s'avère extrêmement bas : 1% du total des recettes. Selon l'avis des organes de contrôle, la grande partie des avantages provenant des concours en nature reste originaire des partis politiques et non des personnes physiques.

Bien que les partis politiques pratiquent, conformément à la loi, les concours en nature au profit d'un candidat, les bilans du Conseil constitutionnel et de la CNCCFP pour les élections de 2002, 2007 et 2012 constatent aussi une diminution de ces apports, ce qui est précisé par le tableau suivant :

Legifrance.(NOR : CCCX1302556S) ; *Décision du 19 décembre 2012 relative au compte de campagne de M. François HOLLANDE, candidat à l'élection du Président de la République des 22 avril et 6 mai 2012* site Legifrance.(NOR : CCCX1302557S)

⁴¹⁶ CNCCFP- *Dixième rapport d'activités 2007*, p. 8.

⁴¹⁷ Selon Jacques Gerstlé, ce montant d'apport provenant des concours en nature pour la campagne de Ségolène Royal est due au fait qu'« elle s'appuie sur un réseau extérieur au parti qu'elle a commencé de constituer lors de son passage au ministère de la Famille et sur une association lancée en début d'année, Désirs d'avenir (...) son travail au ministère de la Famille – qui partage les préoccupations quotidiennes de millions de foyers – en tant que mère- en prise directe avec les responsabilités et le terrain – la présidence de la région. Elle a été présentée en tant que championne de la démocratie participative, c'est-à-dire, du "pouvoir d'expertise" des simples citoyens sur leurs propres problèmes et de citer en forme de manifeste du "royalisme" un extrait de discours prononcé dans un meeting en mars : " je considère, moi, qu'il faut remettre une morale sociale collective au cœur du projet que nous devons porter dans les mois et les années à venir. Il faut mettre un coup d'arrêt à cette descente, il faut rompre avec ce défaitisme, avec cet alignement vers là bas. Et c'est possible ! (...)". Cette présence médiatique assurée tant par les tournées régionales dans les fédérations socialistes que par le ralliement d'élus pour ce qui est des ressources politiques se traduit par une presque phénomène politico médiatique ». J. Gerstlé, « Les campagnes présidentielles 1965 – 2007 », *Pouvoirs*, n° 119, 2006, p. 36.

TABLEAU 3 : Part des concours en nature des partis politiques dans les recettes déclarées

ANNÉE	TOTAL DES RECETTES	CONCOURS EN NATURE-PARTIS POLITIQUES	%
2002	82 292 599,86 €	12 194 120,40 €	15%
2007	76 161 227 €	2 820 351 €	3,7%
2012	68 871 268 €	1 901 224 €	2,7%

Source : Conseil constitutionnel – décisions PDR élections 2002/ CNCCFP - décisions de la Commission, élections présidentielles 2007 et 2012⁴¹⁸

Après l'analyse de ces bilans, on peut affirmer que les avantages indirects en France sont plus accordés aux candidats par les partis politiques que par des personnes physiques. Même si l'on ne trouve pas d'uniformité dans ces concours entre les candidats car on peut trouver une campagne quasiment financée par les seuls partis politiques, comme par exemple celle de Alain Madelin, dont 62,88% de l'ensemble de ses recettes en 2002 provenaient du concours en nature des partis politiques, et à l'inverse celle de François Bayrou qui avait obtenu 1,4% présents dans ses comptes⁴¹⁹.

Mais, qu'en est-il de la législation brésilienne ? Les avantages indirects sont-ils aussi présents dans les campagnes électorales au Brésil ?

Comme le législateur français, le législateur brésilien a pris la peine de réglementer ces avantages. Selon l'article 23 § 2° de la Loi des élections : « les personnes physiques ou morales peuvent faire des dons aux candidats ou aux partis politiques, dans le respect des limites prévues par la loi (...) §2° tous les avantages en nature concédés aux candidats, aux partis ou comités financiers doivent donner lieu à délivrance d'un reçu signé par le donateur »⁴²⁰.

En accord avec cette loi, selon la Résolution du Tribunal Supérieur Électoral n° 23.406/2014: « les biens et/ou services provenant des concours en nature - estimables en argent - par des personnes physiques et juridiques doivent être en conformité avec leurs attributions habituelles et économiques et, dans le cas

⁴¹⁸ Voir notes de bas de page n° 413, 414 et 415.

⁴¹⁹ CC, Décision n° 2002-126 PDR du 26 septembre 2002 relative au compte de campagne de Monsieur Alain Madelin, candidat à l'élection du Président de la République des 21 avril et 5 mai 2002; CC, Décision n° 2002-116 PDR du 26 septembre 2002 relative au compte de campagne de Monsieur François Bayrou, candidat à l'élection du Président de la République des 21 avril et 5 mai 2002

⁴²⁰ Loi n° 9.504/97, article 23§2, disponible sur www.planalto.gov.br. Texte traduit par nos soins.

des biens immobiliers, ils doivent faire partie de l'ensemble du patrimoine du donateur. §2° par exception à cette détermination, les partis politiques, les candidats et les comités financiers peuvent se faire, entre eux, des dons et des avantages indirects, même si ceux-ci ne proviennent pas des activités habituelles»⁴²¹.

À travers cette autorisation apportée par la loi brésilienne, nous pouvons constater une certaine difficulté concernant une analyse plus détaillée, et parfois non réaliste, des avantages indirects. En effet, si la loi autorise les personnes morales à participer à ce type de recettes⁴²², elles fournissent aux comités financiers des campagnes présidentielles des sommes d'argent considérables, qui seront inscrites dans le compte de campagne du candidat comme que « estimable en argent », c'est-à-dire des avantages indirects.

Afin d'illustrer ce cas, prenons la présentation du compte de campagne de la candidate Marina Silva à la présidence de la République aux élections de 2014, qui est arrivée à la troisième place. Dans ses comptes, nous pouvons constater plusieurs recettes nommées « estimables en argent », c'est-à-dire des avantages indirects, provenant d'une seule personne morale prise au hasard dans l'ensemble du compte, correspondant à 11% du total des recettes de cette candidate⁴²³. Dans le même sens, nous pouvons aussi observer ce type d'avantage provenant de personnes physiques dûment identifiées, choisies au hasard, et correspondant à 0,03%. Même s'il s'agit de recettes susceptibles de rentrer dans le compte de campagne, alors que la justice électorale valide les comptes, elles sont parfois considérées par certains juristes, tels que Olivia Raposo Silva Telles, « comme une pratique douteuse de la part du comité financier du candidat, mais aussi de la part du donateur, car, dans certains cas, il s'agit d'une manière d'occulter le montant réel apporté au profit du candidat. Il arrive aussi que le candidat ne rende pas publique l'origine de certains financements »⁴²⁴. Dans ce cas spécifique, certains électeurs ont du mal à accepter par exemple, qu'une entreprise sidérurgique puisse octroyer une

⁴²¹ Résolution TSE n° 23.406/2014 consultables www.tse.jus.br. Texte traduit par nos soins.

⁴²² cf section 2 de ce chapitre.

⁴²³ Selon le bilan du TSE, l'entreprise GERDAU AÇOS ESPECIAIS S/A aurait octroyé plus de R\$ 4 857 251,32 soit 1 349 236,48 € à la campagne de Marina Silva, déclaré dans les présentations de comptes en tant que concours en nature. Texte traduit par nos soins.

⁴²⁴ O. R. S. Teleles, *Direito eleitoral comparado, Brasil- Estados Unidos e França*, Ed. Saraiva, São Paulo, 2009, p. 113. Texte traduit par nos soins.

somme assez considérable à un candidat, comme ce fut le cas pour Marina Silva, candidate écologiste⁴²⁵.

Dans un autre exemple, le candidat arrivé en deuxième place lors des élections de 2014, a inscrit dans son compte de campagne, le concours en nature des avantages 'estimables en argent' d'une seule personne morale à hauteur de 12,6% du total des recettes, en dehors des autres dons en espèce, chèque ou virement bancaire comme nous le verrons dans la section consacré aux dons provenant des personnes morales⁴²⁶.

Certes, les avantages indirects sont divers, s'agissant d'un domaine parfois difficile à cerner, puisque ces prestations n'ont pas donné lieu à un versement monétaire direct. On parle alors aussi bien de rabais accordés sur des prix habituellement pratiqués que de prestations réalisées à titre gratuit. La loi exige en tout cas qu'on ne passe pas par pertes et profits cet aspect des choses. Les candidats doivent procéder à des estimations délicates⁴²⁷. Cette "délicatesse" des estimations peuvent-être considéré comme une grande question concernant le concours en nature car les organes de contrôle doivent bien sûr vérifier ces apports, mais comme déjà mentionné, le fait de l'absence d'un versement monétaire direct, rend un caractère fragile à un contrôle efficace de ces avantages. Pour essayer de contrôler cette dissimulation, le législateur avait pris la précaution concernant les exigences de fond sur les comptes de campagne, d'explicitier le principe de sincérité⁴²⁸, présent dans les deux pays⁴²⁹.

⁴²⁵ Dans le même sens, D. Fleisher, M. Lima Lucio et M. Jacinto Reis, soulignent que les candidats, dans la plupart des cas, ont intérêt à recevoir des dons provenant des entreprises indépendamment des idéologies de ces derniers. Pour n'y pas aller contre les idéaux des militants, ils ont parfois l'habitude d'inscrire les dons reçus en tant que concours en nature. De cette façon, la transparence des origines du financement électoral est mise en question, (D. Fleisher, M. Lima Lucio et M. Jacinto Reis, « Reforma política, instituições e capital social », *Rev. Jur. Presidência da Republica – Casa Civil*, v.10, n° 90, 2008, p. 34. Texte traduit par nos soins.

⁴²⁶ Selon le bilan du TSE, dans les présentations de compte de campagne de Aécio Neves, l'entreprise JBS figure comme donateur d'estimable en argent pour un montant de R\$ 33 714 972, soit 9 365 270 €. Voir présentation des comptes sur <http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-2014/prestacao-de-contas-eleicoes-2014/coligacao-muda-brasil-aecio>. Texte traduit par nos soins.

⁴²⁷ H. Faupin, *op.cit.*, p. 238.

⁴²⁸ « Ce principe en vertu duquel un candidat ne saurait dissimuler dans son compte de campagne aussi bien des recettes que des dépenses se trouve transgressée lorsque le candidat omet d'inscrire dans son compte de campagne des vrais apports reçus », (B. Maligner, *op.cit.*, p. 516).

⁴²⁹ Le principe de sincérité est assez souvent questionné par les juristes brésiliens. Ici nous soulignons l'avis de Milena Petters Melo et Marco Aurélio da Silva concernant les concours en nature. Selon les auteurs, la possibilité apportée par la loi du Brésil aux personnes morales de droit privé de participer au financement électoral non seulement par des apports monétaires, mais aussi par le concours en nature est très délicat. Parfois les montants inscrits par les candidats dans les présentations des comptes de campagne montrent une somme beaucoup trop élevée pour être

§3° - Les dons ou avantages directs des personnes physiques

Il faut entendre, par avantages directs, tous les dons liés au financement des campagnes électorales. Dans les deux États, les législations sont très strictes en définissant les dons autorisés et ceux qui sont interdits, ainsi qu'en déterminant leurs montants maximums.

Dans un premier moment, les financements privés provenant de personnes physiques étaient la manifestation de l'exercice de la participation politique, propre aux démocraties⁴³⁰. Les législateurs ont prévu la possibilité, pour les citoyens, de contribuer financièrement à la diffusion des idées politiques de leur choix, en apportant des ressources aux partis ou aux candidats, manifestant ainsi leur liberté d'opinion et leur participation démocratique à la vie politique.

Dans ce contexte, le financement privé ou les dons apportés par les citoyens, dans une campagne électorale, peuvent interroger sur l'interdiction ou la limite que ces dons peuvent exercer comme influence dans des décisions électorales non seulement par le vote, mais aussi par l'apport pécuniaire, à certains candidats ou partis politiques. Par ces motifs, le financement privé soulève toujours l'importance de l'application des mesures de limitation, de plafonnement et d'interdictions imposées aux personnes physiques.

La question des dons de personnes physiques est réglementée tant au Brésil qu'en France⁴³¹ et suscite, dans les deux pays, de nombreux débats⁴³².

uniquement des concours en nature. Le législateur et l'organe de contrôle ont dû mal à vérifier cette question, et le principe de sincérité est assez souvent utilisé en tant que défense des justificatifs dans les cas des questionnements de l'organe de contrôle. Cette dissimulation, non prouvée dans certains cas mais difficile d'être ignorée, est de nos jours, un fort allié de la corruption électorale et de l'abus du pouvoir économique par des entreprises privés », M. Petters Melo et M. A. da Silva, « Corrupção : "é proibido não proibir" Reflexões sobre a moralidade e a improbidade na administração pública », *Revista Jurídica CCJ*, v.17, n° 33, jan-juin 2013, p. 205. Texte traduit par nos soins.

⁴³⁰ Dans la démocratie représentative il est possible de vérifier la relation directe entre le représentant et les représentés, les mécanismes électorales apportés par cette démocratie portent la garantie de l'*accountability* faite par les représentants choisis démocratiquement. Pour assurer cette *accountability* – obligatoire aux "représentants", les représentés sont appelés à contribuer financièrement au processus par le biais des dons apportés aux candidats durant une campagne électorale. Ce type de participation des citoyens était, à l'époque, uniquement la manifestation concrète du fonctionnement de la démocratie représentative. Voir plus in R. D. S. K. Goulart, « Uma breve reflexão sobre os modelos contemporâneos de democracia : representação "versus" participação », *Revista Jurídica CCJ*, v. 15, n° 29, 2011, p. 61. Texte traduit par nos soins.

⁴³¹ La loi des élections au Brésil à travers l'article 23 et le Code électoral français à travers de l'article L.52-8.

En France, la question du financement des campagnes électorales, après avoir longtemps été ignorée⁴³³ par le législateur, est devenue, en moins de vingt ans, l'une des questions majeures⁴³⁴.

Les lois du 11 mars 1988 ont constitué une étape très importante dans la réglementation du financement des campagnes en France, en instaurant certains principes comme l'obligation de déclaration de la situation patrimoniale des hommes politiques⁴³⁵. Néanmoins, c'est le dispositif institué par les lois de 1990 et de 1995 qui a particulièrement contribué au développement de l'égalité entre les candidats, à travers le plafonnement des dépenses et la réglementation des dons consentis à ces derniers⁴³⁶.

Les dispositifs mis en place par les lois 90-55 du 15 janvier 1990 et 90-383 du 10 mai 1990 relatives à la limitation des dépenses électorales et à la clarification du financement des activités politiques ont inséré dans le système de financement de la vie politique en France, différents outils pour essayer de rendre cette dernière plus transparente. Si, d'un côté, les nouveaux dispositifs mis en place ont permis un contrôle effectif des élections en instaurant un plafond pour les

⁴³² Voir les débats sur le projet de loi n° 3871 dans le *Diário da Câmara dos Deputados*, ano XLVIII, n° 143, seção 1 de 1 septembre 1993 ; *Diário da Câmara dos Deputados*, ano XLVIII, n° 148, seção 1 de 9 setembro 1993 ; JORF Débats Parlementaires, année 1988, n° 1(2) A.N (CR) du 3 février 1988 – 2^e séance ; JORF, Débats Parlementaires, année 1988, n° 2(1) A.N (CR) du 3 février 1988 – 3^e séance ; JORF, Débats Parlementaires, année 1988, n° 3(1) A.N (CR) du 4 février 1988 – 6^e séance.

⁴³³ Pierre Bon souligne dans ce sens que « ce n'est qu'en 1988 que la France s'est dotée d'une législation dur le financement de la vie politique » in P. Bon, « Aspects récents du contrôle des campagnes électorales en France », *RFDC*, n° 13, 1993, p. 80. Dans le même sens, Y.-M. Doublet souligne que « l'intérêt 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 », (Y.-M. Doublet, « L'argent de l'élection présidentielle », *Pouvoirs*, n° 70, 1994, p. 44.

⁴³⁴ J.-P. Camby, « Le financement des campagnes électorales », *RFFP*, n° 58, 1997, p. 21 ; Y.-M. Doublet, « Financement : la part du droit ? » *Pouvoirs*, n°63, 1992, p.39 ; F. Colinet et B. Devys, *Le financement des campagnes électorales*, 3^e édition, Ed. juris service, Paris, 2002, p. 19 ; P. Varaine et F. Artz, *Financement et plafonnement des dépenses et contrôle des comptes de campagnes électorales*, Ed Berger-Levrault, Administration locale, Paris, 1993, p. 27.

⁴³⁵ Loi n° 88-226 du 11 mars 1988 : « Art. 1^{er}. – « Le Conseil constitutionnel doit s'assurer du consentement des personnes présentées qui, à peine de nullité de leur candidature, doivent lui remettre, sous pli scellé, une déclaration de leur situation patrimoniale conforme aux dispositions de l'article L.O 135-1 du code électoral et l'engagement, en cas d'élection, de déposer deux mois au plus tôt et un mois au plus tard avant l'expiration du mandat ou, en cas de démission, dans un délai d'un mois après celle-ci, une nouvelle déclaration conforme à ces dispositions qui sera publiée au *Journal officiel* de la République française dans les huit jours de son dépôt. » JORF, 12 mars 1988, p. 3288.

⁴³⁶ C. Desliat et C. Mare, « La politique et l'argent : législations française et étrangères » *Regards sur l'actualité*, n° 140, 1988, p. 3 ; D. Maus, « La nouvelle législation française sur la transparence financière de la vie politique », in *Campagnes électorales, principe d'égalité et transparence financière*, Ed. Economica, Paris, 1989, p.57.

dépenses et, par conséquent, en freinant les coûts des campagnes, de l'autre, ils ont aussi induit des changements significatifs concernant les recettes électorales⁴³⁷.

Pour défendre la nécessité de changement du système en vigueur et l'importance du nouveau texte législatif, le rapporteur du projet de loi présenté par le Gouvernement, Robert Savy, avait soutenu que « le financement public (à l'époque) était trop modeste et présentait donc le danger de conduire les candidats à rechercher une trop grande part de leurs ressources du côté du financement privé. La loi (et par conséquent l'imposition des plafonds aux dons) va donc essayer de réaliser un équilibre entre la tentation⁴³⁸ de la rigueur et la préoccupation de l'application effective de la loi »⁴³⁹. Par cette application effective, la loi vise à clarifier l'aide financière apporté aux candidats.

La loi n'avait pas seulement été utile pour le contrôle des dépenses ; elle avait aussi permis d'éviter le financement exclusif par une seule personne (physique ou morale, car à l'époque les personnes morales étaient autorisés à participer au financement de la vie politique) évitant, de cette façon, que l'élu dépende exclusivement de son agent financier.

Par ce biais, après plusieurs débats parlementaires⁴⁴⁰, la loi avait donc inséré dans le Code électoral, le titre V bis concernant le Financement et plafonnement des dépenses électorales, dont fait partie l'article L.52-8 : « Les dons consentis par une personne physique dûment identifiée pour le financement de la

⁴³⁷ Dans ce sens, Charles Million souligne que « la loi de 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, (...) des dispositions très strictes sont prises pour que le respect de ces limitations soit assuré », (C.Million, « Avant/Après : ce qui a changé », *Pouvoirs*, n°70, 1994, p. 109).

⁴³⁸ Charles Million énumère en tant que « tentations » trois éléments fondamentaux : « 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 seconde tentation est l'étude de marché politique. La limitation de dépenses, l'interdiction, par exemple de publicité politique limitent le consumérisme électoral, indissociable du vagabondage politique d'un électeur déboussolé. 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 », (*Ibid*, p. 111).

⁴³⁹ JORF, année 1989 n° 63 (2) A.N (CR), projet de loi n° 798 ; Rapport de M.Robert Savy au non de la commission des lois, rapport n° 892, 2e séance (1989-1990), p. 3088.

⁴⁴⁰ 1^{er} lecture A.N, texte déposé le 21 juin 1989, adopté par A.N le 6 octobre 1989, 2^e lecture, texte n° 1018 transmis à A.N le 20 novembre 1989, adopté avec modifications le 6 décembre 1989 ; 1^{er} lecture Sénat, texte n°5 transmis le 10 octobre 1989, rapport n° 48 déposé le 8 novembre 1989, adopté avec modifications le 16 novembre 1989, 2^e lecture, texte n° 113 transmis le 7 décembre 1989, rapport n° 129 déposé le 13 décembre 1989, adopté avec modifications le 16 décembre 1989, lecture définitive, A.N, texte n° 114 transmis le 21 décembre 1989, rapport n° 1174 de Robert Savy, déposé le 22 décembre 1989, texte n° 254 adopté définitivement par l'A.N le 22 décembre 1989.

campagne d'un ou plusieurs candidats lors des mêmes élections ne peuvent excéder 4 600 € (...) Tout don de plus de 150 € consenti à un candidat en vue de sa campagne doit être versé par chèque, virement, prélèvement automatique ou carte bancaire »⁴⁴¹.

Afin d'éviter l'obscurité des dons anonymes faites en l'argent au profit des candidats et des partis politiques, pour contrôler la limitation imposée par la loi, le législateur avait aussi pris la précaution de limiter ces dons. Le montant global des dons en espèces consentis au candidat ne peut excéder 20% du montant des dépenses autorisées lorsque ce montant est égal ou supérieur à 15 000 euros, en application de l'article L.52-11⁴⁴².

Toute en envisageant chaque fois plus de contrôle et de limitation sur les coûts des campagnes, et après l'interdiction de participation des personnes morales de droit privé au financement de la vie politique, le législateur avait décidé d'encourager le financement citoyen et il a été créé le Groupe de travail *Politique et argent*⁴⁴³. Sur ce point, Bernard Dolez souligne que « la philosophie du rapport Séguin est claire : "La vie de la cité est avant tout l'œuvre des citoyens eux-même". Pour compenser l'interdiction faite aux entreprises de participer au financement de la vie politique, le législateur a donc souhaité inciter les citoyens à encourager financièrement les candidats et les partis qu'ils soutiennent. Dans cette optique, il a entrepris de modifier le système de réduction d'impôts prévu par l'article 200 du Code général des impôts »⁴⁴⁴.

Sur la question des modalités d'encadrement du financement citoyen à l'époque, l'auteur souligne que « jusqu'à présent, la législation présentait deux caractéristiques : seuls les dons aux candidats et aux partis politiques étaient susceptibles d'ouvrir droit à réduction d'impôt. Les cotisations des adhérents aux partis politiques n'ouvraient pas droit à cette réduction ; les avantages fiscaux offerts étaient alignés sur ceux correspondant à des dons au profit d'œuvres ou organismes d'intérêt général, ils consistaient donc en une réduction d'impôt de 40% du montant du don, dans la limite de 1,25% du revenu imposable »⁴⁴⁵.

⁴⁴¹ Loi 90-55 du 15 janvier 1990, art. L.52-8, *JORF* n° 13 du 16 janvier 1990, p. 639.

⁴⁴² Code électoral, art. L.52-8 Modifié par Loi n° 2011 – 412 du 14 avril 2011

⁴⁴³ Le groupe a été créé au sein des débats concernant la loi de 1995, résumé dans les rapport Séguin et Rozès »

⁴⁴⁴ B.Dolez, « Financement de la vie politique : les lois anti-corruption de 1995 », *Regards sur l'actualité*, n° 211, mai 1995, p. 35.

⁴⁴⁵ *Ibid.*

Ainsi, après l'adoption de la loi de 1995 les donateurs sont privilégiés, bénéficiant de la déductibilité de leur don en application de l'article 200 du Code général des impôts⁴⁴⁶. De cette façon, la nouvelle législation instaurée par la loi de 1995 a amélioré considérablement le système de réductibilité des impôts⁴⁴⁷. Dès lors, le mandataire financier est tenu de délivrer à chaque donateur un reçu détaché d'une formule numérotée, éditée par la commission et délivrée sur demande par la préfecture. Le reçu est produit à l'appui de toute déclaration ouvrant droit à une réduction d'impôts.

Même avec ces facilités apportées par la loi, selon les rapports d'activités de la CNCCFP⁴⁴⁸ et celui du Conseil constitutionnel⁴⁴⁹, les dons provenant directement des personnes physiques, dans l'ensemble d'une campagne électorale, ne sont pas considérés comme principaux. Cependant, pour les élections de 2002, le Conseil constitutionnel a observé une chute de ces dons par rapport aux élections de 1995. Pour les scrutins de 2007 et de 2012 la proportion est restée la même, comme nous pouvons le constater dans le tableau suivant : ⁴⁵⁰

⁴⁴⁶ Article 200 CGI - Modifié par le Décret n°2011-645 du 9 juin 2011 - art. 1

1. Ouvrent droit à une réduction d'impôt sur le revenu égal à 66 % de leur montant, les sommes prises dans la limite de 20 % du revenu imposable qui correspondent à des dons et versements, y compris l'abandon volontaire de revenus ou de produits, effectués par les contribuables domiciliés en France, au sens de l'article 4 B, (...) 3. Ouvrent également droit à la réduction d'impôt les dons, prévus à l'article L. 52-8 du Code électoral versés à une association de financement électorale ou à un mandataire financier visé à l'article L. 52-4 du même code qui sont consentis à titre définitif et sans contrepartie, soit par chèque, soit par virement, prélèvement automatique ou carte bancaire, et dont il est justifié à l'appui du compte de campagne présenté par un candidat ou une liste. Il en va de même des dons mentionnés à l'article 11-4 de la loi n° 88-227 du 11 mars 1988 modifiée relative à la transparence financière de la vie politique ainsi que des cotisations versées aux partis et groupements politiques par l'intermédiaire de leur mandataire.

⁴⁴⁷ « Les cotisations aux partis politiques sont désormais assimilées aux dons. Cette modification appelle deux remarques. Elle met fin à une discrimination absurde, qui incitait les adhérents des partis politiques à suspendre le versement de leur cotisation pour verser des dons à leurs formations politiques. En outre, elle présente le mérite d'ouvrir aux militants politiques les mêmes droits qu'aux militants syndicaux, dans la mesure où les cotisations versées aux organisations syndicales bénéficiaient déjà d'un régime de déduction fiscale ; le nouveau régime fiscal est plus avantageux. Les contributions au financement de la vie politique sont désormais traitées comme les dons faits à des fondations ou à des associations reconnues d'utilité publique : la réduction d'impôt est désormais ouverte dans la limite de 5% du revenu imposable, contre 1,25% auparavant », (B. Dolez, p. 35).

⁴⁴⁸ CNCCFP, *Dixième rapport d'activité 2007*, p. 11 et CNCCFP, *Quinzième rapport d'activité, 2012-2013*, p. 30.

⁴⁴⁹ CC, décision N° 95-93 PDR, Observations du Conseil constitutionnel relatives à l'élection présidentielle des 23 avril et 7 mai 1995 Recueil, p. 139 - Journal officiel du 15 décembre 1995, p. 18248; CC, décision n° 2002-129, Observations du Conseil constitutionnel sur l'élection présidentielle des 21 avril et 5 mai 2002 Recueil, p. 447 - Journal officiel du 15 novembre 2002, p. 18808.

⁴⁵⁰ Pour les élections présidentielles de 2007, selon le rapport d'activité de la CNCCFP, les dons recueillis auprès des personnes physiques correspondent à 12% du total des recettes.

TABLEAU 4 : Total des dons des personnes physiques depuis les élections de 1995 en France

ANNÉE	TOTAL DES RECETES	TOTAL DES DONS DES PERSONNES PHYSIQUES	%
1995	396 767 651 F 80 379 864 €	110 868 261 F 22 460 439 €	28%
2002	76 946 342,20€	6 510 913,39€	8,5%
2007	76 838 683€	8 992 350€	12%
2012	75 531 457€	9 009 516€	12%

Source : Conseil constitutionnel et CNCCFP

Ce tableau montre, que les dons provenant des personnes physiques n'est pas uniforme. Ainsi, par exemple, selon la Commission, si une somme de 5 817 956 € avait été apportée par des personnes physiques au profit de Nicolas Sarkozy pour les élections de 2012, Philippe Poutou n'avait reçu pour la même élection aucun apport financier provenant d'une telle source⁴⁵¹. Dans le même sens, d'après le Conseil constitutionnel, dix ans plus tôt, dans le compte de campagne de Daniel Gluckstein, aucun versement par des personnes physiques n'avait été déclaré, lorsque Jacques Chirac avait déclaré une somme de 5 000 000 €⁴⁵².

Selon les bilans des organes de contrôle, nous pouvons vérifier une relation entre le nombre de voix obtenu et le montant des apports provenant des personnes physiques. Pour les élections de 2002, d'après le Conseil constitutionnel, lors du premier tour, le candidat Daniel Gluckstein qui avait déclaré une absence totale des dons des personnes physiques, a obtenu un total de 0,47% des voix lors que Jacques Chirac, qui avait reçu le montant le plus élevé de ce type de don, avait

⁴⁵¹ CNCCFP, Décision du 19 décembre 2012 relative au compte de campagne de Philippe Poutou, candidat à l'élection du Président de la République des 22 avril et 6 mai 2012 ; CC, Décision n° 2013-156 PDR, sur un recours de M. Nicolas Sarkozy dirigé contre la décision du 19 décembre 2012 de la Commission nationale des comptes de campagnes et des financements politiques JORF du 6 juillet 2013 page 11289.

⁴⁵² CC, 2002-115 PDR Décision du Conseil constitutionnel relative au compte de campagne de Daniel Gluckstein candidat à l'élection du Président de la République des 21 avril et 5 mai 2002 ; CC, 2002-117 PDR Décision du Conseil constitutionnel relative au compte de campagne de Jacques Chirac candidat à l'élection du Président de la République des 21 avril et 5 mai 2002

recueilli 19,88% des voix⁴⁵³. Pour les élections de 2007, Gérard Schivardi, qui avait déclaré lui aussi aucun don provenant des personnes physiques a obtenu un total de 0,33% des voix, lorsque Nicolas Sarkozy obtenait 30,7% en ayant déclaré le montant le plus significatif des dons entre les candidats (7 062 116 €)⁴⁵⁴. L'exception reste lors des élections de 2012 où le candidat qui avait déclaré le moins d'apport de personnes physiques Philippe Poutou (soit aucun versement) était le troisième ayant reçu le moins de suffrage, avec 1,12% des voix, contre les 26,6 % des voix recueils par Nicolas Sarkozy, qu'avait déclaré reçu un montant de 5 817 956 €⁴⁵⁵.

Nonobstant ce manque d'uniformité concernant les montants versés par des personnes physiques au profit des candidats, nous ne pouvons pas nier que les dispositifs légaux qui fixent pour les dons des contribuables une limite unique, indépendamment de la situation financière des donateurs, renforcent le souci du législateur de donner aux élections un caractère équitable, juste et transparent⁴⁵⁶.

Cette circonscription de la participation des personnes physiques ne permet cependant pas forcément de contrôler complètement le financement électoral compte tenu des différents moyens de versement des dons. Comme le relève Régis Lambert, « avec le paiement par carte bancaire qui tend à se développer, une incertitude peut demeurer sur l'origine réelle des fonds dans la mesure où existent des cartes de paiement d'entreprises au nom de collaborateurs personnes physiques. En principe, celles-ci ne sont alimentées par l'entreprise que pour régler des dépenses liées à l'activité professionnelle, mais elles peuvent également être alimentées par de l'argent personnel du titulaire. C'est pourquoi il est expressément demandé aux donateurs par carte bancaire un engagement sur l'honneur qu'il s'agit bien de leurs ressources personnelles »⁴⁵⁷.

⁴⁵³ CC, élections présidentielles de 2002, bilan du premier tour consultable <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/documentation/dossiers-thematiques/2002-Election-presidentielle/bilan-du-premier-tour-de-l-election-presidentielle-de-2002.16535.html>.

⁴⁵⁴ CC, élections présidentielles de 2007, bilan du premier tour consultable <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/documentation/dossiers-thematiques/2007-Election-presidentielle/bilan-du-premier-tour.17519.html>.

⁴⁵⁵ CC, élections présidentielles de 2012, bilan du premier tours consultable http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank_mm/decisions/2012premiertourPDR/resultats-departements.htm.

⁴⁵⁶ F. Colinet, B. Devys et J.-P. Evrard soulignent que le législateur avait l'intention de combattre l'abus de pouvoir économique entre les candidats en instaurant un plafond unique pour tous les donateurs. Cette mesure porte dans son ensemble, une tentative de donner plus force à la démocratie représentative et d'apporter plus d'égalité au scrutin. F. Colinet, B. Devys et J.-P. Evrard, *Le financement des campagnes électorales, mémento pratique*, Ed. Juris service, Lyon, 2002.

⁴⁵⁷ R. Lambert, *art. cit.*, p. 50.

Indépendamment d'une efficacité totale ou partielle du dispositif⁴⁵⁸, par ces analyses, nous pouvons conclure que la législation française, par le biais de l'imposition d'une limite unique des dons émanant des personnes physiques, donne aux élections un caractère plus équitable⁴⁵⁹. Cette égalité ne se limite pas uniquement aux candidats, elle touche aussi les contribuables, les personnes physiques qui participent au financement de la vie politique de leur pays, car indépendamment de la fortune personnelle de chacun, personne ne doit influencer une compétition électorale.

Que se passe-t-il du côté du Brésil concernant la question des dons apportés par des personnes physiques ?

Si en France, l'objectif du législateur est de garantir chaque fois plus d'égalité entre les candidats, d'apporter une certaine transparence et une moralisation à la vie politique à travers d'un plafonnement unique des dons, au Brésil cette question ne semble pas une question prioritaire pour le législateur⁴⁶⁰.

Selon l'article 23 de la Loi des élections, tous les dons provenant des personnes physiques peuvent être versés en espèces ou en nature (biens ou services), à condition de pouvoir être évalués pécuniairement. Dans le §2°, la loi prévoit que les personnes physiques peuvent faire des dons sans dépasser le plafond de 10 % du montant des revenus imposables dans l'année précédant l'année électorale⁴⁶¹.

Il nous faut ici souligner que cette limite de 10% des revenus imposables, stipulés par la loi de 1997, a été déjà modifié. « Apparemment similaires

⁴⁵⁸ « Le financement de l'élection présidentielle respecte un cadre juridique assez rigoureux qui s'est peaufiné au fil des scrutins grâce aux modifications législatives, réglementaires et à la jurisprudence du Conseil constitutionnel. Malgré cela et malgré les moyens de contrôle mis en œuvre par le conseil et par la CNCCFP, il est difficile d'apprécier l'exactitude des données sur le financement de la campagne électorale tirées des comptes de campagne y compris après réformation », *ibid*, p. 61.

⁴⁵⁹ J-P. Camby souligne que « vu du côté de l'électeur, la question du financement électorale est beaucoup plus simple: les militants ou sympathisants verront dans le financement un moyen de soutien d'autant plus aisé qu'il rend leurs dons déductibles, avec un système de plafonnement, en application de l'article 200-2 bis du CGI. Les électeurs verront surtout ce plafonnement comme un facteur d'égalité entre les candidats ou, du moins, un moyen d'éviter un gaspillage inutile, et de plus, il apport aussi plus d'égalité entre les citoyens », (J-P. Camby, *art.cit.*, p. 23).

⁴⁶⁰ « La conclusion qui nous pouvons tirer de cette inertie concernant une réforme politique sérieuse où le rôle du contribuable peut-être le même en passant par une limitation unique des dons autorisés par la loi, est le seule de manque d'intérêt des hommes politiques de faire voter une limitation comme en existe dans la plupart des démocraties modernes ». (D. Sarmento, auteur de l'Action Direct Inconstitutionnalité n° 4650, audience publique réalisés les 17 et 24 juin 2006 au sein de la Suprême Cours Fédérale à Brasília). Texte traduit par nos soins.

⁴⁶¹ Loi n° 9504/97 - loi des élections - du 30 septembre 1997, article 23§2°. Texte traduit par nos soins.

entre eux, les limites des dons par les personnes physiques et morales ont subi certaines modifications depuis l'introduction de la loi, jusqu'à nos jours. Entre les années 1994 et 1996⁴⁶², la limite était de 10% sur le revenu imposable de l'année antérieure à l'élection, avec la possibilité de dépasser ce pourcentage dès qu'il ne dépassait pas un apport de plus de 70 000 UFIR⁴⁶³. À partir de l'élection de 1998, après l'adoption de la loi n° 9504/97 – loi des élections, les dons maintiennent la limite de 10% sur les revenus imposables, mais la possibilité de dépassement a été supprimé »⁴⁶⁴.

Le dispositif de la loi était complexe et polémique car il avait introduit une double interprétation de la loi. Dans ce sens, le Tribunal Supérieur Electoral par le biais de son département technique a dû se prononcer sur le sujet. Selon la Cour, « les dons ont été limités à 10% des revenus imposables dans l'année antérieure à l'élection OR dans la limite de 70 000 UFIR (**49 388 €**), selon le montant le plus élevé des deux. Pour une analyse des comptes des campagnes, quelques dons au-dessous de 70 000 UFIRs (**49 388 €**) ont été considérés comme legaux. Pour ceux qui ont dépassé ce montant, la Justice électorale devrait procéder à une vérification auprès du Centre des impôts pour vérifier les montants déclarés des impôts sur les revenus du donateur »⁴⁶⁵.

À partir de 1998, cette disposition légale des 70 000 UFIRs or **49 388 €** a été abrogée, et la limite de 10% sur les revenus imposables de l'année antérieure à l'élection a été consacrée comme limite légale autorisée aux dons des personnes physiques⁴⁶⁶.

Ce critère prévu par la Loi des élections et maintenu jusqu'à aujourd'hui est ainsi particulièrement discriminatoire et va à l'encontre des principes démocratiques d'égalité entre les citoyens, d'égalité des chances entre les candidats et de pluralisme politique⁴⁶⁷. L'absence d'un plafond unique fixé par la loi ne favorise

⁴⁶² Il faut toujours remarquer qu'au Brésil il n'existe pas une loi spécifique à chaque élection : la loi des élections règle toutes les élections qui se déroulent tous les 2 ans.

⁴⁶³ UFIR est "Unidade de Referência Fiscal" ou Unité de Référence Fiscale. Elle équivaut en 2014 à R\$ 2,54 (soit 0,70 €). Donc 70 000 UFIR sont l'équivalent de 49 388 € selon les bilans du Secrétariat des Finances Publiques. Texte traduit par nos soins.

⁴⁶⁴ D. G. Schlickmann, *op.cit.*, p. 196. Texte traduit par nos soins.

⁴⁶⁵ Jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral, v.13, n°1, jan-abr 2002, p. 275. Texte traduit par nos soins.

⁴⁶⁶ D.G. Schlickmann, *op.cit.*, p. 197. Texte traduit par nos soins.

⁴⁶⁷ L'affirmation concernant le caractère discriminatoire de la prévision de la loi des élections au Brésil peut-être vérifiée sur la base de la justice distributive défendue par Aristote. Selon le philosophe, une

pas uniquement la dépendance du candidat vis-à-vis de la personne physique qui lui a apporté le financement mais aussi à une augmentation d'inégalité entre les citoyens, où seuls les citoyens les plus favorisés participent et influencent les campagnes électorales⁴⁶⁸. Mais cette influence ne peut être pas considérée comme un souci à cause des montants octroyés par des personnes physiques aux candidats ou partis politiques pour une élection.

Ainsi qu'en France, les montants des apports provenant des personnes physiques pour les élections du président de la République, sont toujours considérés comme des apports faibles au système de financement, mais pas pour autant négligeables. Selon le Tribunal Supérieur Electoral, durant les quatre dernières élections présidentielles au Brésil, les montants des dons provenant des personnes physiques est d'une certaine façon équilibrée entre les élections, à dépit du scrutin de 2014. Nous pouvons vérifier ces informations par le biais du tableau suivant :

société doit être régie par la maxime "à chacun ce qui lui revient". Selon lui, égaliser ce qui est inégal conduit à l'injustice. In R. D. S. K. Goulart, *art. cit.*, p. 64. Texte traduit par nos soins.

⁴⁶⁸ Dans ce sens, il est possible de vérifier dans le système certaines limites légales, l'influence des dons apportés par les donateurs au processus électoral pourrait avoir comme conséquence un manque d'équilibre entre les candidats. Selon Bruno César Lorencini, « l'existence d'une législation pour contrôler et limiter les dons et les dépenses électorales est le point principal à la vraie démocratisation de l'enjeu électoral », B. C. Lorencini, « Aspectos jurídicos do financiamento eleitoral no Brasil (M. H. S. Caggiano (coord), *Direito Eleitoral em debate : estudos em homenagem a Claudio Lembo*, São Paulo, Saraiva, 2012, p. 125). En faisant une critique contraire, Bruno Wilhelm Speck souligne que « les limites apportés par les lois basées sur le pourcentage des revenus imposables, indépendamment du montant, peut être le responsable d'une "super-représentativité de la classe la plus riche. Pourquoi un citoyen avec un revenu imposable plus élevé est autorisé à faire des dons dans une limite beaucoup plus importante au profit d'un candidat ou d'une campagne électorale quand son voisin, détenteur des mêmes droits et obligations en tant qu'être humain, n'a pas la même possibilité ? En réalité, ce dispositif nous semble marqué par une sorte d'inconstitutionnalité car par cette loi, le manque d'égalité est devenu la règle », B. W. Speck, « Cinco teses sobre o financiamento da competição política e a proposta da respectiva reforma », *Revista Jurídica Consulex*, ano VIII, n°179, juin, 2004, p.37. Texte traduit par nos soins.

TABLEAU 5 : Total des dons des personnes physiques depuis les élections de 2002 au Brésil

ANNÉE	TOTAL DE RECETTE	TOTAL DES DONS DES PERSONNES PHYSIQUES	% DE DONS DES PERSONNES PHYSIQUES
2002	R\$ 87 674 837,8 24 354 121 €	R\$ 2 372 049,43 658 902 €	2,7%
2006	R\$ 302 279 721,07 83 966 589 €	R\$ 7 312 049,38 2 031 124 €	2,4%
2010	R\$ 1 034 920 100 287 4 77 805 €	R\$ 21 145 718,17 5 873 810 €	2%
2014	R\$ 1 909 992 340 530 553 427 €	R\$ 14 441 361,54 4 011 489 €	0,75%

Source : Tribunal Supérieur électoral

Par ce tableau, il est possible de vérifier un équilibre des dons des personnes physiques entre les trois premières élections, mais au contraire de la France, où même après une baisse de ce montant entre les élections de 1995 et celles de 2002 ; pour celles de 2007 à 2012, une augmentation d'environ 4% de ce montant a été constatée ; les dons des personnes physiques au Brésil montrent une baisse considérable.

Cette différence entre l'augmentation française et la baisse brésilienne peut être due au fait que la législation du Brésil, au contraire de la française, n'apporte aucun encouragement fiscal aux donateurs⁴⁶⁹. Mais selon elle, la question la plus remarquable repose sur les limites de la législation brésilienne, être basé sur un pourcentage extrêmement irrégulier ou non uniforme⁴⁷⁰.

Considérant que les limites imposées sont fondées sur les revenus imposables, plus une personne dispose de moyens financiers, plus elle peut

⁴⁶⁹ Olivia Raposo da Silva Telles souligne « qu'au Brésil, au contraire de la législation française, il n'existe pas d'encouragements fiscaux pour les apports financiers aux campagnes électorales. Il importe toujours de prendre en compte que les encouragements fiscaux sont un instrument utilisé aussi pour apporter plus de transparence et d'égalité aux dons », O. R. S Telles, *op.cit.*, p. 55. Texte traduit par nos soins.

⁴⁷⁰ *Ibid*, p. 54.

effectuer des dons et influencer le scrutin, étant ainsi capable de contribuer activement au succès d'une campagne favorable à ses intérêts⁴⁷¹. Ainsi, le point de vue et le projet politique de cette personne ont plus de chance de s'imposer face à ceux d'un citoyen financièrement moins privilégié⁴⁷².

Le critère basé sur les revenus imposables est aussi critiqué par Olivia Raposo da Silva Telles qu'affirme que « le critère de limite des dons liés aux revenus imposables de chaque citoyen ou personne morale est une aberration législative car, en vrai, il bénéficie justement à ce qu'il est sensé à combattre, c'est-à-dire, l'influence du pouvoir économique sur les résultats des élections et sur les décisions politiques. L'autorisation aux personnes physiques ayant le plus de revenus de contribuer avec des montants bien supérieurs aux autres, est en fait une atteinte au principe de l'égalité des citoyens et des candidats⁴⁷³.

Selon les bilans du Tribunal Supérieur Électoral, pour les élections présidentielles de 2014, dans les comptes de campagne de la candidate élue Dilma Rousseff⁴⁷⁴, figurent des dons d'un montant de R\$ 3,00, soit **0,83 €** comme d'autres d'un montant R\$ 1 000, c'est-à-dire, **277 €**, tandis qu'apparaît un unique don de R\$ 500 000, soit **138 889 €**.⁴⁷⁵ Cependant pour l'ensemble des recettes qui s'élevaient à R\$ 350 836 301,70, soit **97 454 528 €**, seuls 0,25% ont été versés par des personnes physiques⁴⁷⁶. Il importe ici de souligner l'opinion de Denise Goulart Schlickmann selon laquelle « il est possible de dire qu'un système de financement électoral est équitable et juste uniquement quand on vérifie une égalité entre les acteurs de ce financement, c'est-à-dire, les citoyens. Si, dans un système si constate

⁴⁷¹ Sídia Maria Porto Lima souligne dans ce sens qu'en faisant une analyse superficielle des comptes de campagne présentés par les candidats à la présidence de la République de 2002, 2006 il est possible de vérifier que la différence des montants octroyés par des personnes physiques dans les comptes des candidats montre une oscillation non justifiable dans les grandes démocraties politiques. Par cette oscillation, le principe d'égalité entre les candidats mais aussi entre les citoyens est sans mise en doute », S. M. P. Lima, *op.cit.*, p. 169. Texte traduit par nos soins.

⁴⁷² « La relation plus d'apport financier – plus des voix n'est susceptible d'aucune mise en doute dans la législation en vigueur au Brésil », D. Zovato, « Financiamento dos partidos e campanhas eleitorais na América Latina : uma análise comparada », *Opinião Publica*, v. 11, n° 2, p. 24. Texte traduit par nos soins.

⁴⁷³ O. R. S. Telles, *op.cit.*, p. 54.

⁴⁷⁴ Tribunal Supérieur Electoral, comptes de campagne Dilma Rousseff 2014, consultable sur <http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-2014/prestacao-de-contas-eleicoes-2014/coligacao-com-a-forca-do-povo-dilma>.

⁴⁷⁵ *Ibid.*

⁴⁷⁶ Nous verrons dans la section 2 de ce chapitre, les principaux dons octroyés au profit des candidats ou des partis politiques dans les élections au Brésil proviennent des personnes morales de droit privé. Les dons des personnes physiques, comme en France sont, compte tenu des montants octroyés par des entreprises, considérés comme peu significatifs.

soit des dons de personnes physique dans des proportions très éloignées les une des autres, soit une disproportion assez considérable entre les dons des citoyens et ceux provenant des personnes morales, il y a quelques chose à changer »⁴⁷⁷. Un même constat ressort des comptes de Marina Silva pour la même campagne. Parmi les dons provenant des personnes physiques, se trouvent à la fois des sommes de R\$ 10, soit **2 €** et de R\$ 400 000, soit **111 000 €**⁴⁷⁸.

Considérant les montants finaux des dons des personnes physiques en relation avec le résultat final des élections, il est possible de vérifier dans la législation du Brésil une autre différence avec la France. Comme nous l'avons montré, dans la législation française normalement, le candidat qui avait reçu plus de voix est *normalement* le candidat avec plus d'apport des personnes physiques. La réalité au Brésil est plutôt le contraire. Pour les élections de 2002 par exemple, le candidat élu Président de la République Luiz Inácio Lula da Silva avait eu 61,3% des voix et un pourcentage de seulement 0,63% des dons provenant des personnes morales. En revanche, le candidat Rui da Costa Piment, avec une déclaration de 100% des apports financiers provenant de personnes physiques, n'avait recueilli que 0,045% des voix⁴⁷⁹.

Pour les élections de 2006, le candidat réélu Luiz Inacio Lula da Silva n'avait reçu des personnes physiques que 2,6% du total des recettes déclarées pour sa campagne. Le pourcentage déclarée était presque le même pour Luciano Bivar, le candidat arrivé en dernier place avec 0.065% des voix, qui avait déclaré avoir reçu 2,5% des dons octroyés par des personnes physiques⁴⁸⁰. Les élections de 2014 ont répété la même situation quand la candidate élu Dilma Rousseff a déclaré dans ses comptes de campagne avoir reçu 0,25% du total des recettes provenant des dons des personnes physiques, et le candidat Mauro Luis, avec un total de 0,05% des voix, avait déclaré une somme de 12% des dons provenant des personnes physiques⁴⁸¹.

Une autre lacune concernant cette loi brésilienne, doit être mis en évidence : son article 23 dispose que les personnes physiques peuvent participer à des « campagnes électorales » dans la limite de 10% de leurs revenus imposables.

⁴⁷⁷ D. G. Schlickman, *op.cit.*, p. 461. Texte traduit par nos soins.

⁴⁷⁸ Tribunal Supérieur Electoral, comptes de campagne Marina Silva 2014, consultable sur <http://inter01.tse.jus.br/spcweb.consulta.receitasdespesas2014/abrirTelaReceitasCandidato.action>.

⁴⁷⁹ TSE, *rapport des élections 2002*, Brasilia, TSE, p. 126.

⁴⁸⁰ TSE, *rapport des élections 2006*, Brasilia, TSE, p. 457.

⁴⁸¹ TSE, *rapport des élections 2014*, Brasilia, TSE, p. 78.

Ainsi, à chaque élection, un citoyen peut réaliser des dons à hauteur de 10% de ses revenus. Autrement dit, dans l'année de l'élection présidentielle, à l'occasion de laquelle les électeurs sont également appelés à choisir leurs députés fédéraux et étatiques, ainsi que des gouverneurs et sénateurs, un citoyen peut effectuer cinq donations à condition de ne pas dépasser le plafond de 10%. Dès lors, apparaissent dans les présentations de compte de plusieurs candidats et à plus d'une élection, des dons provenant de la même personne physique. Cette même personne physique peut aussi être membre d'une personne morale (directeur, président, etc), réalisant un don au profit du même candidat, car la loi brésilienne autorise des dons provenant de personnes morales⁴⁸².

Or, à cet égard, les dispositions de la loi des élections pourraient être plus efficace pour l'égalité des chances entre les candidats et pour garantir un meilleur pluralisme politique⁴⁸³. En effet, les groupes politiques et partisans favorables aux intérêts des milieux d'affaires et des plus privilégiés de la société, sont juridiquement protégés par les dispositifs de la loi, et peuvent ainsi réunir d'importantes ressources au profit des campagnes électorales⁴⁸⁴. Le fait que certains candidats et leurs partis bénéficient de plus de possibilités que d'autres pour financer leur campagne, nuit d'avantage l'équilibre entre les partis en concurrence.

Après avoir exposé les différents financements et dons apportés par les personnes physiques au processus électoral, nous pouvons conclure que l'imposition ou la fixation d'un plafond unique défini par la loi, quant aux dons que chaque citoyen peut faire au profit du candidat ou du parti de son choix, constitue un moyen important pour limiter l'influence de l'argent et l'abus du pouvoir économique sur les résultats des scrutins. Cette forme de solution a déjà été adoptée dans de des

⁴⁸² Comme critique à cette question, nous soulignons les observations d'Olivia Raposo da Silva Telles : « La loi des élections au Brésil nous semble avoir une sorte de trou, un espace où la permissivité est presque la règle général. Il ne doit pas être acceptable qu'une personne physique, propriétaire d'une entreprise qui avait déjà octroyé des dons à certain candidat ou parti politique, puisse aussi participer individuellement en octroyant des dons aux mêmes candidats. C'est une manière de détourner la loi en faisant deux fois des dons pour le même candidat, une fois en tant que personne morale et autre en tant que personne physique », O. R. S. Telles, *op. cit.*, p. 114. Texte traduit par nos soins.

⁴⁸³ D. Zovato souligne qu'on ne peut pas penser ou parler de démocratie représentative sans prendre en compte l'importance des principes de transparence et d'égalité pour assurer l'un des plus importants outils pour assurer le pluralisme politique sans lequel la démocratie reste opaque. D. Zovato, *op.cit.* p. 21. Texte traduit par nos soins.

⁴⁸⁴ Selon D. Zovato, « la démocratie brésilienne et l'égalité dont elle faite preuve seront toujours mises en danger avec une limitation de la participation économique basée sur la proportionnalité des revenus imposables. Les intérêts de ceux qui donnent un billion seront plus pris en compte que ceux des donateurs de quelques dizaines de mois », *ibid*, p. 47. Texte traduit par nos soins.

démocraties comme la France, où le plafonnement unique des apports de ce type de dons constitue une mesure efficace pour l'égalité en matière électorale. Sans aller jusqu'à limiter la liberté d'expression des citoyens, l'imposition de limites et de plafonds uniques des dons est nécessaire à la transparence et à l'égalité dans la démocratie, ainsi qu'à la lutte contre la corruption politique⁴⁸⁵.

À titre illustratif, les principales différences entre les lois brésilienne et française en matière de dons apportés par des personnes physiques sont présentées dans le tableau ci-dessous.

TABLEAU 6 : Différence entre la France et le Brésil concernant les dons des personnes physiques

Législation française	Législation brésilienne
Les personnes physiques sont autorisées à faire des dons à des partis politiques de leur choix, dans la limite de 7 500 euros sous forme de dons ou de cotisations et dans la limite de 4 600 euros à des candidats ou à des campagnes.	Les personnes physiques sont autorisées à faire des dons, tant à des partis qu'à des candidats ou campagnes dans la limite de 10 % de leur revenu imposable au cours de l'année précédant celle des élections.
Les apports personnels du candidat peuvent être utilisés en totalité dans le respect du plafond des dépenses de sa campagne.	Les apports personnels du candidat peuvent être utilisés dans la limite de 50 % de son patrimoine total pour une élection, dès lors qu'aucun plafond de dépenses n'est fixé par la loi.

Sans doute, le modèle français de plafonnement et de limitation des dons réalisés en matière électorale semble plus efficace et plus juste que le système brésilien, où la concurrence électorale n'est pas équitable. Le pouvoir de l'argent au Brésil peut, par ce manque d'égalité, s'imposer sur le pouvoir du vote. Or, l'égalité et l'équivalence des conditions entre les citoyens exerçant leur droit de vote devraient être indépendantes des considérations financières.

Si, l'imposition de plafonds des dons peut être un mécanisme efficace pour limiter les pots-de-vin et les dons illicites au sein des élections, cette utilisation devrait amener le législateur brésilien à étudier et à analyser les dispositifs juridiques déjà existants dans d'autres démocraties, ainsi que les mesures de lutte contre cette situation électorale. Il convient aussi de reconnaître que les dons réalisés par des personnes physiques ne correspondent pas aux principales sommes réalisées lors des campagnes politiques⁴⁸⁶.

⁴⁸⁵ Dans ce sens sont d'accord avec cette affirmation O. R. S. Telles, *op.cit* p. 57 ; S. M. Porto Lima, *op. cit*, p. 111; D. Zovato, *op.cit*, p. 19 et D. G. Schlickmann, *op.cit*, p.201.

⁴⁸⁶ Voir tableaux p. 127 et 132.

En effet, les dons, réalisés par le biais du financement privé peuvent favoriser le développement de la corruption et de la subordination des États aux intérêts de groupes privés privilégiés financièrement⁴⁸⁷. À cet égard, il s'agira d'aborder ci-après, la question du financement des campagnes électorales présidentielles par des personnes morales, autre source du financement privé.

Existe-t-il des dons provenant des personnes morales autorisées en France ? Dans l'affirmative, quelles sont ces personnes morales autorisées à participer du financement des campagnes électorales ? Et au Brésil, la possibilité de ce type de dons concerne-t-elle toutes les personnes morales ? N'existe-t-il aucune prohibition dans la législation brésilienne ?

Section 2 : Les dons effectués par des personnes morales

Après avoir exposé les questions du financement par des personnes physiques, dont le concours est naturel⁴⁸⁸, l'intervention ou l'autorisation des personnes morales dans le financement de la vie politique fait l'objet d'un débat de principe⁴⁸⁹.

À cet égard, une question fondamentale concerne les bénéficiaires des subsides provenant des personnes morales de droit privé qui verront inmanquablement leur indépendance remise en cause : les entreprises donatrices attendront un retour sur leur investissement ?⁴⁹⁰ Au principe moral qui s'oppose à

⁴⁸⁷ « Le financement privé des campagnes électorales, normalement inclus dans le modèle mixte de financement, met en danger la représentativité politique une fois qu'ils on vit dans un système de démocratie représentative dont l'essentiel doit être le gouvernement en fonction du peuple. Ce danger est déclenché d'une façon plus forte quand la législation n'aide pas l'égalité entre les citoyens et les candidats et de cette façon, l'élu peut être pris en otage par les agents financeurs de sa campagne. Pour cela, la représentativité de la démocratie rend sa place aux intérêts d'un groupe en dépit de toute une société », (I. V. Salmito, « O argumento da representatividade em prol do financiamento público exclusivo de campanhas eleitorais à luz do patrimonialismo », *Biblioteca digital da Câmara dos Deputados*, Brasília, 2010, p. 11. Texte traduit par nos soins.

⁴⁸⁸ E.P.Guiselin souligne qu'« à l'évidence, les citoyens ont légitimement vocation à participer au financement de la vie politique. Le législateur l'a bien compris en donnant des contours clairs et précis au financement des campagnes électorales et des partis politiques par les personnes physiques », E-P.Guiselin, « Les lacunes du droit : les financements entre légalité et illégalité », *RFFP*, n° 58, 1997, p. 31.

⁴⁸⁹ *Ibid.* p.37.

⁴⁹⁰ Guiselin souligne que « les partisans d'une logique d'interdiction font valoir à titre principal que les bénéficiaires des subsides des personnes morales, partis politiques ou candidats, verront

l'ouverture des dons par des personnes morales, les partisans de la logique d'autorisation, oppose une démarche réaliste⁴⁹¹. D'autre part, on constate une insuffisance des ressources financières provenant exclusivement des dons des personnes physiques⁴⁹² ou même de ceux provenant de l'aide publique⁴⁹³, alors que le coût des campagnes électorales ne cesse d'augmenter⁴⁹⁴.

Dans ce sens, nous analyserons ces interdictions et autorisations concernant les personnes morales tant en France qu'au Brésil. Les lois des deux pays autorisent-elles les dons desdites personnes ? Dans quelles situations ? S'il y a interdiction, quelles en sont les raisons ? Les lois sont-elles les mêmes dans les deux pays ?

§1°- Les dons provenant des partis politiques

En France ou au Brésil, la vie politique moderne a rendu nécessaire l'existence de partis politiques pour structurer et représenter l'opinion politique des citoyens⁴⁹⁵. Maurice Hauriou les avait qualifiés avec une certaine distance « d'organisations de patronage et de clientèle pour les bénéficiaires du pouvoir »⁴⁹⁶. Selon lui, « ils sont devenus l'un des piliers du processus démocratique. Pourtant, ils n'ont pas toujours connu une telle reconnaissance »⁴⁹⁷.

Il faut dire que jusqu'à une date historiquement récente les partis politiques, en France, comme au Brésil, n'ont eu qu'une existence officieuse. Comme le souligne bien Max Weber, « pour des raisons compréhensibles, le financement

immanquablement leur indépendance remise en cause puisque les entreprises donatrices prétendent à un droit en retour de leur investissement », *ibid*, p. 32.

⁴⁹¹ Sauf à risquer de revenir aux pratiques de financements occultes, sauf à remettre en cause le point d'équilibre difficilement atteint par les lois, il serait vain et hasardeux de vouloir interdire aux entreprises de financer la vie politique. Dans ces conditions, autant admettre leurs apports au financement de la vie politique en les encadrant, en les plafonnant et en les rendant transparents.

⁴⁹² Voir tableau p. 115 et 118.

⁴⁹³ Pour des questions concernant les aides provenant des Etats, voir *infra* chapitre 3.

⁴⁹⁴ Cf. chapitre 1.

⁴⁹⁵ N. Tolini, *Le financement des partis politiques*, Dalloz, Bibliothèque parlementaire et constitutionnel, Paris, 2007, p. 31.

⁴⁹⁶ M.Hauriou, *Précis de droit constitutionnel*, Sirey, 1929, cité par J-J. Israel, « Commentaire de l'article 4 », in G.Conac, F.Luchaire, *La constitution de la République française*, Economica, 1978, p. 218. N.Tolini, *ibid*, p. 31.

⁴⁹⁷ *Ibid*.

des partis est le chapitre le moins transparent de leur histoire et pourtant c'est un des plus importants »⁴⁹⁸.

En France, les partis se constituèrent, après l'adoption de la loi du 1^{er} juillet 1901⁴⁹⁹ en associations déclarées ou non déclarées auprès de l'Administration. C'est uniquement avec la V^e République, et l'adoption de la Constitution de 1958 que les partis politiques ont été officiellement reconnus sans autant être définis⁵⁰⁰. Selon 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 et de la démocratie. Ils contribuent à la mise en œuvre du principe énoncé au second alinéa de l'article 1^{er} dans les conditions déterminées par la loi. La loi garantit les expressions pluralistes des opinions et la participation équitable des partis et groupements politiques à la vie démocratique de la Nation »⁵⁰¹.

Il importe ici de suivre Ingrid van Biezen qui souligne que « du point de vue juridique et constitutionnel, le rôle des partis politiques dans les démocraties a traditionnellement été un peu ambigu, notamment parce que les partis ont toujours été constitués sous la forme d'associations privées, dans les activités desquelles l'État ne saurait s'ingérer par le biais du droit public. Cette ambiguïté peut s'expliquer aussi par une attitude négative profondément enracinée à l'égard des partis politiques, dont l'action a été longtemps considérée comme contraire à l'intérêt général ou incompatible avec l'intérêt de l'individu »⁵⁰². En outre « le pluralisme, la participation politique et la concurrence sont désormais définis dans beaucoup de Constitutions démocratiques quasi exclusivement en termes de partis. Malgré le large mécontentement populaire pouvant s'exprimer à l'égard des hommes politiques et des partis, il est admis que ces derniers constituent en principe une contribution positive à la démocratie contemporaine, et que la participation et la concurrence

⁴⁹⁸ M. Weber, *Économie et société*, Plon, 1971, p. 295.

⁴⁹⁹ Loi du 1^{er} juillet 1901 relative au contrat d'association, JORF du 2 juillet 1901 page 4025.

⁵⁰⁰ N.Tolini souligne que « le droit français a longtemps ignoré les partis politiques, et plus encore leurs mode de financement, malgré quelques tentatives vite avortées pour les doter d'un statut satisfaisant. Ne disposant pas ni d'une définition, ni d'un régime juridique propre, capable en outre de leurs assurer les moyens nécessaires à l'accomplissement de leurs activités, les formations politiques eurent à évoluer sans un contexte défavorable caractérisé par un double mouvement d'augmentation des dépenses et de stagnation des recettes. » (N.Tolini, *op. cit.*, p. 30).

⁵⁰¹ Constitution du 4 octobre 1958, JORF n° 0238 du 5 octobre 1958, page 9151.

⁵⁰² I.van Biezen, *op. cit.*, p. 12.

politiques par l'intermédiaire des partis et entre les partis sont indispensables à la durabilité de la démocratie »⁵⁰³.

En soutien à l'importance des partis politiques au processus démocratique et politique, Hervé Faupin souligne : « ils ont d'abord à organiser l'électorat qui peut être naturellement dispersé et individualiste. Ce sont les partis politiques qui devront en principe réunir tous ceux qui partagent les mêmes idées ou les mêmes aspirations politiques. Ils ont donc une mission de cohérence, de regroupement de l'opinion, de synthèse idéologique entre des citoyens et les candidats. Une fonction d'intégration et de mobilisation politique très importante car c'est vers eux que l'on va se tourner ensuite pour participer à la vie politique »⁵⁰⁴. Afin de bien mener leurs activités principales, les partis politiques doivent disposer de ressources financières appropriées. La relation entre l'argent et la politique est sujette à controverse, et joue un rôle critique dans le processus démocratique et il faut donc le bien régler⁵⁰⁵.

À cet égard, la législation française, suite à la loi du 19 janvier 1995, dispose par l'article L.52-8 du Code électoral, le caractère exceptionnel de ce type d'apport⁵⁰⁶ : « les personnes morales, à l'exception des partis ou groupements politiques, ne peuvent participer au financement de la campagne électorale d'un candidat »⁵⁰⁷. Ainsi, les partis et groupements politiques constituent les seules personnes morales autorisées à participer au financement de la campagne électorale d'un candidat, soit par des apports financiers, soit par l'apport d'avantages en nature, comme nous l'avons montré dans la section précédente⁵⁰⁸.

Hervé Faupin souligne encore que dans un système où les formations politiques jouent un rôle décisif et où la plupart des candidats sont présentés par un parti politique, il n'est guère surprenant que soit autorisée une aide directe des partis en faveur de leur candidat. Celle-ci prend plusieurs formes : les formations peuvent apporter une contribution ou des avantages servant au financement de la campagne

⁵⁰³ *Ibid.*

⁵⁰⁴ H.Faupin, *op. cit.*, p. 34.

⁵⁰⁵ Dans ce sens H.Faupin souligne qu'une fois que les partis politiques concourent à l'expression du suffrage, ils ont le droit de participer aussi au financement de l'instauration de la démocratie par le biais des élections.

⁵⁰⁶ Il faut toujours souligner qu'après la loi du 19 janvier 1995, toutes les personnes morales de droit privé, à l'exception des partis politiques on l'interdiction d'apporter un support financier à une campagne électorale.

⁵⁰⁷ Code électoral, art.L.52-8 modifié par la loi n° 2011-412 du 14 avril 2011.

⁵⁰⁸ Les questions des avantages en nature ont été traitées dans le B de la section 1 de ce chapitre.

électorale du candidat. Elles peuvent aussi prendre en charge des dépenses pour le compte d'un candidat. De la même façon que l'apport personnel des candidats, les contributions des formations politiques sont soumises à un régime dérogatoire par rapport aux autres ressources : aucun plafond ne leur est imposé. Comme pour les apports personnels, les fonds doivent être réunis avant la date du dépôt du compte de campagne et ils sont considérés comme des avances remboursables⁵⁰⁹.

Selon les observations du Conseil constitutionnel, l'élection présidentielle de 2002 a permis de faire le point, en l'état de la législation et de la jurisprudence, sur les aides apportées par un parti à un candidat à l'élection présidentielle. Aussi bien les dons d'un parti politique au mandataire financier d'un candidat que les concours en nature apportés gratuitement par un parti à la campagne de ce candidat doivent être retracés dans le compte de campagne. Mais, ils ne sont pas pour autant compris dans le remboursement forfaitaire⁵¹⁰.

Même si la législation française autorise les partis politiques à participer au financement des élections présidentielles⁵¹¹, cette participation n'est pas uniforme. Selon le Conseil constitutionnel, parmi les neuf candidats à l'élection du Président de la République en 1995, huit d'entre eux ont reçu des dons provenant de partis politiques⁵¹². Cette participation a changé pour les élections de 2002 : parmi les quatorze candidats, huit n'ont pas reçu ce type de don. Pour les élections de 2007, seuls deux candidats n'ont pas reçu de dons provenant des partis politiques, et pour celles de 2012, parmi les dix candidats, quatre ont déclaré des dons qui provenaient de leurs partis.

Le tableau ci-dessous illustre ce manque de régularité des dons des partis politiques lors des élections françaises.

⁵⁰⁹ H.Faupin, *op.cit.*, p.37.

⁵¹⁰ « Pour des motifs analogues, il apparaît souhaitable de préciser que le montant des prêts et avances des partis et groupements politiques est soustrait du montant total des dépenses remboursables par l'Etat au candidat», (CC, décision 2000-94 PDR du 22 juin 2000, observations du Conseil constitutionnel dans la perspective des élections présidentielles de 2002, n°6).

⁵¹¹ Sauf en contrevenant à l'article L.52-8 du Code électoral qui prohibe les aides des personnes morales autres que les partis politiques, l'organisme concerné ne doit pas être une formation politique « de fait » mais un parti au sens donné formellement à ce terme par les articles 8, 9, 9-1, 11 à 11-7 de la loi du 11 mars 1988 relative à la transparence de la vie politique (qui prévoit notamment que l'association de financement par laquelle le parti collecte des fonds soit agréée par la Commission nationale de contrôle des comptes de campagne et des financements politiques). On se reportera sur ce point aux jurisprudences concordantes du Conseil d'Etat (Fos-sur-mer, 30 octobre 1996) et du Conseil constitutionnel (n° 97-2535 du 19 mars 1998, AN, Nord 12ème, Fauchoit, Rec. p. 227). *in* Conseil Constitutionnel - *Les comptes de campagne. Bilan général*.

⁵¹² Comme le compte de campagne de Jacques Cheminade a été rejeté, il n'est pas inclus parmi les 9 autres candidats.

TABLEAU 7 : Pourcentage des dons des partis politiques depuis 1995 en France

1995	13,25%
2002	3,20%
2007	11,41%
2012	0,18%

Source : Conseil Constitutionnel

En analysant ces chiffres, compte tenu de ceux évoqués précédemment pour l'apport personnel du candidats qui est la principale source des recettes des candidats en France, une conclusion peut être tiré : plus l'apport personnel des candidats augmente, plus les apports directs des partis politiques diminuent⁵¹³. D'une manière générale, nous pouvons dire que les dons provenant directement des partis politiques apportent donc l'équilibre nécessaire dans les comptes de campagne, au-delà d'un simple support à ces candidats⁵¹⁴.

Nonobstant, pour les candidats présents au second tour des élections, quelle que soit l'année de l'élection, les apports octroyés par les partis politiques à leurs candidats sont plus élevés que pour ceux présents uniquement au premier tour.⁵¹⁵

Si la législation française autorise les partis politiques à participer au financement des campagnes électorales, elle interdit strictement ces mêmes dons provenant de partis politiques étrangers.

Dans ce sens, Laurent Touvet et Yves-Marie Doublet soulignent, « qu'il est essentiel de mentionner le problème posé par l'aide fournie par les partis

⁵¹³ Afin d'illustrer cette affirmation, prenons par exemple les comptes de campagne de Christina Taubira pour les élections de 2002. Selon les décisions du Conseil constitutionnel, sur un total de recettes de 1 242 918,56 €, il a été déclaré un apport personnel de 892 800 € (y compris l'avance forfaitaire). Selon le Conseil, les dons provenant des partis ont été arrêtés à 317 500 €, les concours en nature et les dons des personnes physiques ne représentent pas des sommes très élevées. Le même constat peut être effectué concernant les comptes de 1995, 2007 ou 2012 : les candidats dont les apports personnels représentent la quasi totalité de ses recettes, d'une manière générale, n'ont pas reçu des sommes considérables de la part des partis politiques.

⁵¹⁴ Il importe de dire que dans la législation française, les comptes des candidats doivent être toujours en équilibre ou avoir un solde positive, mais jamais en déficit. Voir *infra* seconde partie.

⁵¹⁵ Selon les bilans du Conseil constitutionnel, il a été déclaré dans la présentation de compte de François Hollande, sur un total de 21 843 728 €, l'apport de 7 173 074 € provenant du PS pour les élections de 2012 ; pour celles de 2007, dans l'ensemble de 20 815 003 € des recettes de Ségolène Royal, le PS lui avait l'octroyé 5 333 068 €. Pour les 18 062 090 € du total des recettes de Jacques Chirac pour les élections de 2002, 7 902 420 € provenaient de son parti politique.

politiques étrangers »⁵¹⁶. C'est à bon droit que les organes de contrôle ont déjà rejeté les comptes de campagne de certains candidats ayant bénéficié d'avantages de partis politiques de droit étranger, qui ne relèvent pas des articles 7 à 9 de la loi du 11 mars 1988⁵¹⁷. Ces derniers ne sont donc pas soumis aux règles fixées par les articles 11 à 11-7 de cette même loi et, par la suite, ils ne peuvent être considérés comme des partis ou des groupements politiques au sens de l'article L.52-8 du Code

⁵¹⁶ L. Touvet et Y.-M. Doublet, *op. cit.*, p. 346.

⁵¹⁷ « Article 7 : 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. Article 8 : Le montant des crédits inscrits dans le projet de loi de finances de l'année pour être affecté au financement des partis et groupements politiques, peut, de la part des Bureaux de l'Assemblée nationale et du Sénat, faire l'objet de propositions conjointes au Gouvernement. Ce montant est divisé en deux fractions égales :

1° Une première fraction destinée au financement des partis et groupements en fonction de leurs résultats aux élections à l'Assemblée nationale ; 2° Une seconde fraction spécifiquement destinée au financement des partis et groupements représentés au Parlement. Article 9 : La première fraction des aides prévues à l'article 8 est attribuée :- soit aux partis et groupements politiques qui ont présenté lors du plus récent renouvellement de l'Assemblée nationale des candidats ayant obtenu chacun au moins 1 % des suffrages exprimés dans au moins cinquante circonscriptions ; - soit aux partis et groupements politiques qui n'ont présenté des candidats lors du plus récent renouvellement de l'Assemblée nationale que dans une ou plusieurs collectivités territoriales relevant des articles 73 ou 74 de la Constitution ou en Nouvelle-Calédonie et dont les candidats ont obtenu chacun au moins 1 % des suffrages exprimés dans l'ensemble des circonscriptions dans lesquelles ils se sont présentés. La répartition est effectuée proportionnellement au nombre de suffrages obtenus au premier tour de ces élections par chacun des partis et groupements en cause. Il n'est pas tenu compte des suffrages obtenus par les candidats déclarés inéligibles au titre de l'article L. O. 128 du code électoral. En vue de la répartition prévue aux alinéas précédents, les candidats à l'élection des députés indiquent, s'il y a lieu, dans leur déclaration de candidature, le parti ou groupement politique auquel ils se rattachent. Ce parti ou groupement peut être choisi sur une liste établie par arrêté du ministre de l'intérieur publié au Journal officiel de la République française au plus tard le cinquième vendredi précédant le jour du scrutin, ou en dehors de cette liste. La liste comprend l'ensemble des partis ou groupements politiques qui ont déposé au ministère de l'intérieur au plus tard à dix-huit heures le sixième vendredi précédant le jour du scrutin une demande en vue de bénéficier de la première fraction des aides prévues à l'article 8. La seconde fraction de ces aides est attribuée aux partis et groupements politiques bénéficiaires de la première fraction visée ci-dessus proportionnellement au nombre de membres du Parlement qui ont déclaré au bureau de leur assemblée, au cours du mois de novembre, y être inscrits ou s'y rattacher. Chaque membre du Parlement ne peut indiquer qu'un seul parti ou groupement politique pour l'application de l'alinéa précédent. Un membre du Parlement, élu dans une circonscription qui n'est pas comprise dans le territoire d'une ou plusieurs collectivités territoriales relevant des articles 73 ou 74 de la Constitution ou en Nouvelle-Calédonie, ne peut pas s'inscrire ou se rattacher à un parti ou à un groupement politique qui n'a présenté des candidats, lors du plus récent renouvellement de l'Assemblée nationale, que dans une ou plusieurs collectivités territoriales relevant des mêmes articles 73 ou 74 ou en Nouvelle-Calédonie. Au plus tard le 31 décembre de l'année, le bureau de l'Assemblée nationale et le bureau du Sénat communiquent au Premier ministre la répartition des membres du Parlement entre les partis et groupements politiques, telle qu'elle résulte des déclarations des membres du Parlement. Ces déclarations sont publiées au Journal officiel. Le montant des aides attribuées à chaque parti ou groupement est retracé dans un rapport annexé au projet de loi de finances de l'année. », (Loi n° 88-227 du 11 mars 1988, JORF du 12 mars, p. 3290).

électoral⁵¹⁸. Cette affirmation apportée par Laurent Touvet et Yves-Marie Doublet, soutenu aussi par Bernard Maligner, montre qu'un parti politique étranger ne touche pas le principe d'égalité soutenu par l'État, mais qu'il peut octroyer à l'élection des intérêts particuliers, dissimulés en tant que dons⁵¹⁹.

Ces réflexions montrent que la loi française autorise, par exception, les partis politiques nationaux, personnes morales de droit privé, à participer au financement des campagnes électorales pour soutenir un candidat, ou même pour assurer l'équilibre financier des comptes de campagne. Qu'en est-il dans la législation brésilienne ?

Concernant les partis politiques, la législation du Brésil, suivant la première loi organique des partis politiques⁵²⁰ avait défini les partis politiques comme de « personnes morales de droit interne », ayant le but « d'assurer, dans l'intérêt démocratique, l'authenticité du système représentative »⁵²¹, après l'acquisition de la personnalité juridique par le biais de l'enregistrement de son statut auprès le Tribunal Supérieur Electoral⁵²². Cette définition était la forme à l'époque, pour le législateur de reconnaître l'importance des partis politiques au déroulement de la démocratie.

Pour affirmer l'importance des partis politiques dans le système politique, Oscar Dias Corrêa souligne que « il n'est pas possible de parler de démocratie représentative – dans le sens moderne -, sans pour autant souligner que les partis politiques sont les seuls à être capables de représenter la volonté démocratique d'un pays. Il n'est donc possible de parler de démocratie authentique sans penser aux partis politiques »⁵²³. À cette affirmation s'ajoute celle de Maurice Duverger pour qui « en définitive, système de partis et système électoral sont deux réalités indissolublement liées, parfois même difficiles à séparer »⁵²⁴.

⁵¹⁸ « (...) Les personnes morales à l'exception des partis politiques, ne peuvent participer au financement de la campagne électorale d'un candidat (...) » Code électoral, article L.52-8. H. Cauchois, « Code électoral 2014 » 23^e édition, Ed. Berger- Levrault, Paris, 2014.

⁵¹⁹ « Plus qu'une question d'équilibre au processus électoral, l'interdiction aux partis politiques étrangers de participer au financement électoral est basé aussi aux questions liées au déroulement de la démocratie ainsi que de la souveraineté nationale. Il doit être strictement contrôlé et interdit quelques influences que se soit aux pouvoir représentative de la République » B.Maligner, « Le contrôle des campagnes électorales », *RFDA*, 9 (3) mai-juin, 1993, p. 461.

⁵²⁰ Loi n° 4.740 du 15 juin 1965 (abrogé).

⁵²¹ *Ibid*, article 2°.

⁵²² *Ibid*, article 3°.

⁵²³ O. D. Corrêa, *Estudos de direito político- constitucional*, Ed.Renovar, Rio de Janeiro, 2010, p. 545. Texte traduite par nous soin.

⁵²⁴ M. Duverger, *Institutions Politiques et Droit Constitutionnel*, Presses Universitaires de France, 2vols, Col.Thémis, Paris, 1975, p. 234.

De cette façon, le lien entre régime démocratique, partis politiques et systèmes électoraux est établi de manière presque indissoluble. La démocratie représentative existe donc uniquement là où existent les partis politiques, par l'existence d'un système électoral rationnel, qui permet l'authenticité de l'expression de la volonté et de la connaissance électoral du peuple, que permettent les partis politiques⁵²⁵.

Conséquence de cette importante indubitable des partis politiques, comme en France, au Brésil la Constitution traite elle aussi de la question des partis politiques⁵²⁶. Selon son article 17 « sont assurés le droit de libre création, fusion, extinction des partis politiques, dès que la souveraineté nationale est protégés, le régime démocratique assuré, ainsi que le pluralisme entre les partis et les droit fondamentaux des individus. Les partis ont l'autonomie pour définir leurs statuts internes ainsi que leurs organisations et fonctionnements »⁵²⁷.

Nonobstant la reconnaissance de l'importance des partis politiques pour la démocratie et le système électoral, ces dernières années un mécontentement les concernant a été fortement vérifié dans les démocraties modernes, dont font partie la France et le Brésil, à cause de l'association constante des partis politiques aux scandales de corruption électorale, trafics d'influence et financements illégaux. Néanmoins, la question du financement des partis politiques⁵²⁸ ne doit pas être considérée comme une question de corruption *per se*⁵²⁹. Mais pour donner plus de transparence et de moralisation aux questions concernant le financement apporté aux partis ainsi que ceux apportés par les partis à un candidat, le législateur brésilien, à l'instar d'autres pays comme la France, a imposé certaines règles devant être strictement suivies.

⁵²⁵ O. D. Corrêa, *op.cit.*, p. 589.

⁵²⁶ Il importe ici de dire que l'expression « parti politique » est connu au Brésil dès de la période impériale. La première désignation était utilisée à l'occasion de l'Indépendance du pays. Marquant plusieurs moments de l'histoire dès la première République (1889) jusqu'à la septième – l'actuelle –, qui a commencée après l'amendement constitutionnel n°25 ayant rendu possible une pluralisation des partis politiques, autorisée après la chute de la dictature militaire au Brésil. Cf chapitre préliminaire. Texte traduit par nos soins.

⁵²⁷ Constituição da Republica Federativa do Brasil, art, 17, *DOU* de 5 de outubro de 1988, seção 1.

⁵²⁸ Ici pour « financement des partis politiques » il faut prend en compte le financement reçu et le financement apporté par les partis politiques aux élections.

⁵²⁹ À la base, les partis politiques ne sont pas des intitutions liées à la corruption. Les détournements de la vraie fonction des partis politiques est due à l'augmentation sans frein de l'influence de l'argent à la vie politique. D.Zovato, « Financiamento dos partidos politicos e campanhas eleitorais na América Latina: uma análise comparada », *Opinião Publica*, v. 11, n° 2, p. 2. Texte traduit par nos soins.

Actuellement, par l'article 19 de la Résolution n° 23.406/2014 du Tribunal Supérieur Electoral, les ressources destinées aux campagnes électorales sont autorisées par la loi uniquement si elles proviennent « (...) III- des dons issus des partis politiques, comités financiers ou autres candidats ; IV – des ressources exclusives du parti politique dès lors que l'origine de cette ressource a été identifiée; V – des ressources originaires du Fond d'Assistance Financier aux Partis Politiques (Fond des Partis) »⁵³⁰. S'ajoute à cette norme, celle apportée par la loi des Partis politiques du Brésil, loi n° 9096 du 19 septembre 1995, qui prévoit dans son article 39§5 : « Sauf les dispositions contraires à l'article 31 de cette loi, le parti politique est autorisé à recevoir des dons des personnes physiques et morales dans le but de constituer ses fonds de campagne, (...) §5° les partis politiques peuvent appliquer ou distribuer parmi les candidats, les ressources financières qu'ils ont reçues des personnes physiques ou juridiques, durant l'année électorale, dès lors que les plafonds respectifs et les règles de chaque parti ont été observés »⁵³¹.

Ainsi, la Loi des élections, la Loi des partis politiques et la Résolution du Tribunal autorisent tant les personnes physiques que les personnes morales à réaliser des dons aux partis politiques, ces derniers pouvant ainsi participer au financement des campagnes électorales de leurs candidats. Nous allons voir que, dans la législation brésilienne, les apports des partis politiques aux candidats sont considérablement plus élevés qu'en France⁵³².

Les sommes versées par les partis politiques dans les comptes des candidats au Brésil, ne sont, comme en France, pas uniformes. Il est possible de vérifier la présence quasi exclusive de financement par les partis politiques dans une campagne, comme c'était le cas du candidat Everaldo Pereira pour les élections présidentielles de 2014⁵³³. En revanche, pour la même élection, selon les comptes présentés et approuvés par le Tribunal Supérieur Electoral, le candidat Aécio Neves, présent au second tour, n'avait reçu directement par son parti PSDB que R\$ 11 000 000 soit **3 055 555 €** sur un total de R\$ 266 888 449,70 soit

⁵³⁰ Nous traiterons des questions concernant le Fond des Partis, l'acquisition et l'application de ces ressources dans le chapitre suivant sur le financement public des campagnes électorales.

⁵³¹ Loi n° 9096 du 30 septembre 1995, *Diário Oficial da União – DOU* de 20 de setembro 1995.

⁵³² Sur le financement des partis politiques voir chapitre 3 *infra*.

⁵³³ D'après les bilans du TSE, dans la présentation de compte dudit candidat, sur un total de R\$ 1 431 485,40, soit 397 634 €, son parti politique, le PSC avait versé soit par chèque soit par virement bancaire, un total de R\$ 1 430 800, soit 397 444 €, c'est-à-dire, 99,95% du total des recettes.

74 135 680 €, c'est-à-dire moins de 5% du total des recettes.⁵³⁴ Pour les deux dernières élections présidentielles, à savoir celles de 2010 et de 2014, les dons provenant des partis politiques, en dépit des concours en nature, représentaient respectivement 0,20% et 4,14% du total des recettes déclarées par les candidats dans leurs présentations de compte de campagne⁵³⁵.

Même si, dans une première analyse, bien que superficielle, de ces comptes de campagnes, nous avons constaté des sommes considérables d'argent reçu par les candidats pour financer leur campagne, comme le cas de Dilma Rousseff aux élections de 2014 – R\$ 350 493 401,70 (**97 359 278 €**) en recette -, l'apport des dons financiers des partis politiques selon les bilans du Tribunal Supérieur Electoral sont relativement faibles⁵³⁶ – 4,14% pour 2014 -, il est nécessaire de s'interroger sur l'origine de ces recettes⁵³⁷. D'où viennent ces sommes d'argent pour payer les campagnes, chaque fois plus chères au Brésil ? Si dans la législation française, l'apport personnel des candidats est considéré comme la principale recette des campagnes, au Brésil, cette somme est presque inexistante. Où est pris l'argent pour payer les élections, si les dons des partis politiques, ne sont pas suffisants ?

⁵³⁴ Les montants ici utilisés ont été retirés des présentations de compte de campagne des candidats en tenant compte uniquement des montants versés par les partis politiques en chèque ou virement bancaire. Nous n'avons pas pris en compte les dons déclarés en tant qu'estimable en argent ou concours naturel des partis.

⁵³⁵ Soulignons ici que, même avec l'autorisation légale des partis politiques de faire des dons aux candidats, une observation peut être faite par le biais des comptes de campagne présentés. Selon ces derniers, pour la quasi totalité des candidats, des sommes très élevées sont toujours constatées dans la rubrique recettes, mais elles apparaissent souvent comme des dons issus du concours en nature, non comme un apport direct du parti politique. Cette question est donc posée car elle ne semble pas du tout exposer la réalité des campagnes, ni la sincérité des présentations de compte au Brésil, les partis politiques étant parfois, comme nous le verrons, les destinataires des sommes gigantesques octroyées par des entreprises lors des élections.

⁵³⁶ Il importe ici de souligner selon les bilans du Tribunal Supérieur Electoral à titre d'information que pour les élections de 2002 le PT – parti du président élu -, avait apporté à l'ensemble de la campagne électorale de son candidat 1,97% du total des recettes. Dans les élections suivantes, le même parti avait octroyé à la campagne de son candidat – le président sortant candidat à réélection -, le total de 17,3% du total des recettes reçues. Pour les élections de 2010, la candidate Dilma Rousseff avait reçu du PT la somme de 0,5% du total des recettes pour financer sa campagne, pour la réélection de 2014, le parti politique auquel elle est inscrite avait apporté 13,5% du total des recettes de la campagne. « il n'est pas possible d'affirmer un lien précis entre les dons des partis politiques au profit de leurs candidats mais il est remarquable que pour chaque réélection, les montants octroyés par le parti au financement électoral de son candidat augmente considérablement », (B.W. Speck, « *Reagir a escândalos ou perseguir ideais? A regulação do financiamento político no Brasil* », Cadernos Adenauer, v.6, n°2, 2015, p. 127). Texte traduit par nos soins.

⁵³⁷ « Dans la plupart des cas, les partis politiques au Brésil n'exercent pas uniquement la fonction d'agent financeur des campagnes électorales, mais à l'instar de la France, celle d'agent d'équilibre pour éviter les comptes en déficit, interdits par la législation », O.R.S. Telles, *op. cit.*, 72. Texte traduit par nos soins.

Pour tenter de répondre à cette question, une analyse des dons provenant des personnes morales de droit privé, autres que les partis politiques semble utile.

§2°- Les dons des personnes morales de droit privé

Cette question de l'autorisation ou de l'interdiction légales du financement des campagnes électorales par des personnes morales de droit privé est l'une des plus discutées dans les pays démocratiques⁵³⁸. Elle est considérée, dans la plupart des pays occidentaux, comme une question de principe⁵³⁹. L'un des principaux facteurs de réussite d'une élection, dans une démocratie, est sans doute l'influence et le pouvoir de l'argent⁵⁴⁰. Nécessaire à la démocratie politique⁵⁴¹, l'argent peut également servir à l'achat de voix ou à influencer des décisions politiques au profit d'intérêts particuliers.

Les entreprises, considérées comme des personnes morales de droit privé⁵⁴², peuvent *acheter* leur accès au pouvoir ou à des instances de prise de décisions en utilisant de l'argent pour influencer des décisions gouvernementales. En

⁵³⁸ «Ces débats mettent périodiquement en évidence la crise de crédibilité démocratique présente dans les démocraties occidentales. La quasi totalité des pays démocratiques ont déjà vécu des scandales politiques liés au sujet du financement des campagnes, spécialement en ce qui concerne les question d'autorisation ou interdiction des dons provenant des personnes morales de droit privé, soit concernant l'origine des ressources, soit concernant la violation des limites établies au financement électoral, soit par des apports d'argent cachés, et dans les cas les plus importants, concernant l'apport des dons contre des bénéficiaires politiques », B.W. Speck, *art. cit.*, p. 123. Texte traduit par nos soins.

⁵³⁹ Voir B.Maligner, *op. cit.* p. 526.

⁵⁴⁰ « Si la question de la pression de l'argent sur la vie politique s'est posée de tout temps, elle est apparue avec plus d'actualité lorsque le suffrage universel a rendu nécessaire des campagnes électorales à destination de plusieurs dizaines de milliers d'électeurs et par là même exigeantes en moyens », (J.-C. Colliard, « Le financement des campagnes électorales et le contrôle des comptes de campagne », *Regards sur l'actualité*, n° 329, Paris, 2007, p. 53.

⁵⁴¹ Selon la définition *strictu sensu*, la démocratie politique est le régime politique qui admet toutes les tendances politiques, qu'elles soient de gauche ou de droite. Dans ce sens Rissiani Goulart affirme que « la démocratie politique est liée au pouvoir de représentation des élus. Par ce modèle démocratique, la volonté du peuple doit être exercé par les hommes politiques au cours du mandat par lequel ils ont été élus », R. D. S. K. Goulart, *art. cit.* p. 53. Texte traduit par nos soins.

⁵⁴² En droit, « une personne morale est un groupement doté de la personnalité juridique. Généralement une personne morale se compose d'un groupe de personnes physiques réunies pour accomplir quelque chose en commun. Ce groupe peut aussi réunir des personnes physiques et des personnes morales. Il peut également n'être constitué que d'un seul élément» *Dicionario Jurídico*, 4^e édition, Ed.Saraiva, São Paulo, 2015. Texte traduit par nos soins.

retour, l'État (représenté par l'élu financé par ces personnes morales) ou les partis politiques au pouvoir, utilisent des moyens apportés par ces donateurs pour conserver leur position au sein du pouvoir politique⁵⁴³.

Nous nous interrogerons ici sur le rôle desdites personnes morales dans les deux pays en étude. En France comme au Brésil, les élections sont démocratiques et ont donc besoin d'être financées. Comme déjà mentionné jusque là, les dons des personnes physiques ne sont pas suffisants pour assurer le financement d'une campagne électorale. Les candidats et les partis politiques doivent donc chercher d'autres options de financement dans la légalité. Il nous faut donc nous interroger sur les autres moyens de financement utilisés pour les candidats et les partis politiques pour financer les campagnes électorales.

Pour analyser, voire répondre à ces interrogations, il importe à présent de se pencher sur le financement des campagnes électorales par des personnes morales de droit privé en France (A) et au Brésil (B).

A – En France

À l'instar des législations de nombreux pays occidentaux comme la Belgique, l'Allemagne et l'Italie, la législation française, sur le financement des élections, a beaucoup changé au fil du temps et spécialement en réponse à certains épisodes de l'histoire politique moderne⁵⁴⁴. L'une de ces modifications concerne le financement des campagnes électorales par des personnes morales de droit privé.

Le financement des élections en France a été réformé à plusieurs reprises après la première loi concernant le financement des élections ainsi que la

⁵⁴³ M. Ohman « Introduction to political finance » in *Funding of Political Parties and Elections Campaigns – A Handbook on Political Finance*, IDEA (International Institute for Democracy and electoral assistance) 2014, p.2. Texte traduit par nos soins.

⁵⁴⁴ « Le lecteur de la presse française qui, dans une trentaine d'années, sera tenté de comparer le contenu des rubriques de politique intérieure et de société dans les journaux des années quatre-vingt-dix avec celui de la décennie soixante-dix, ne manquera pas vraisemblablement d'être frappé par la part croissante occupée par la place des affaires de corruption mettant aux prises des responsables politiques. Le souvenir du passé pourrait également l'amener à relativiser cette impression car ce dernier abonde d'exemples de dirigeants corrompus et il est indéniable que l'histoire de la démocratie se confond avec la volonté de séparer le pouvoir politique du pouvoir économique », (Y-M.Doublet, *L'argent et la politique en France*, op. cit., p. 3.

transparence de la vie politique⁵⁴⁵. Après les lois successives de 1988, 1990, 1993, 1995, 1996, 2001, 2003, 2004, 2006 et 2011 le financement des élections en France est aujourd'hui largement stabilisé, spécialement concernant les changements apportés par celles de 1995, interdisant, comme nous le verrons, certains dons. Les mécanismes apportés par les différentes réformes ont donné, ou ont eu l'impression d'apporter, des réponses aux affaires de corruption déclenchées quelques années auparavant. « Dans l'ensemble des affaires, trois vont jouer un rôle décisif et servir de détonateur : les activités de l'association Carrefour du développement⁵⁴⁶, les ventes d'armes par la société Luchoire⁵⁴⁷ et le réseau des bureaux d'études d'URBA⁵⁴⁸ »⁵⁴⁹.

Avant l'entrée en vigueur de la loi du 19 janvier 1990⁵⁵⁰, l'article L.52-8 du Code électoral prévoyait que: « les dons consentis par des personnes dûment identifiées pour le financement de la campagne d'un candidat ou de plusieurs candidats lors d'une même élection ne peuvent excéder 30 000 F s'ils émanent d'une personne physique et 10 % du plafond des dépenses électorales dans la limite de 500 000 F s'ils émanent d'une personne morale autre qu'un parti ou groupement

⁵⁴⁵ « La France est l'un des derniers Etats d'Europe occidentale à s'être doté d'une législation sur le financement de la vie politique. Alors que, dès 1966, le Danemark et la Suède s'engageaient sur cette voie, il a fallu attendre 1988 après que cette question eut fait l'objet de vingt-neuf propositions de loi et d'un projet de loi pour qu'une première législation voie le jour. Cependant, les effets de la prise de conscience de ses lacunes et la révélation de scandales ont incité le législateur à se remettre à l'ouvrage en 1989 ». Y-M. Doublet, « La législation française sur le financement de la vie politique », *Pouvoirs*, n° 56, Paris, 1991, p. 1.

⁵⁴⁶ « Carrefour du développement est une association loi de 1901 subventionnée par le ministère de la coopération et qui a été créée en 1983, à l'initiative de Christian Nucci à l'époque chargé de ce département ministériel, pour en principe sensibiliser l'opinion publique aux problèmes du tiers monde. En réalité, il apparaît au cours de l'enquête qui est faite à propos de l'association qu'elle a surtout servi, par le biais de fausses factures, à financer le sommet franco-africain de Bujumbura au Burundi les 11 et 12 décembre 1984 et à régler les dépenses personnelles du ministre de la coopération et d'autres personnalités, notamment des dépenses électorales. L'affaire est très importante par les répercussions qu'elle aura sur une opinion mieux informée des comportements contestables d'hommes politiques confondant argent public et dépenses privés », (H.Faupin, *op. cit.*, p. 212).

⁵⁴⁷ « Il n'est pas question ici d'enrichissement personnel ou de détournement de fonds visant à alimenter les caisses d'un candidat comme pour le Carrefour du développement. Cette affaire est née à la suite d'importantes ventes d'obus à destination de Bandar Abbas en Iran, de décembre de 1982 - 1986, alors que la France avait décidé en 1980 un embargo avec ce pays. Grâce à la complicité bienveillante des plus hautes autorités du ministère de la défense ; des sommes d'argent auraient été versées au parti socialiste. Un montant de 2,5 à 3 millions de francs est cité », (*Ibid.*, p. 213).

⁵⁴⁸ « Dans cette affaire sont cités URBA-CONSEIL, URBATECHNIC et URBAGRACCO. Les trois entreprises font partie du groupement d'intérêt économique *Gestion de sociétés regroupées*, GRS, fondé en 1972. Grâce aux honoraires perçus pour des « travaux d'études », elles réussissent à verser 40 à 45 millions de francs annuellement au Parti socialiste

⁵⁴⁹ *Ibid.*, p. 212.

⁵⁵⁰ Loi n° 90-55 du 19 janvier 1990, JORFn° 13 du 16 janvier 1990, p. 639. La loi du 15 janvier 1990 était la première loi prise en complément à la législation déjà adoptée en France par le biais des lois de 1988.

politique. La liste exhaustive des personnes morales, à l'exception des partis ou groupements politiques, qui ont consenti des dons à un candidat est jointe au compte de campagne du candidat prévu par l'article L. 52-12, avec l'indication du montant de chacun de ces dons. »⁵⁵¹

De plus, le Code général des impôts, en son article 238 bis, disposait avant 1995 : « 1. Les entreprises assujetties à l'impôt sur le revenu ou à l'impôt sur les sociétés sont autorisées à déduire du montant de leur bénéfice imposable, dans la limite de 2 p. 1 000 de leur chiffre d'affaires, les versements qu'elles ont effectués au profit d'œuvres ou d'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 et des connaissances scientifiques françaises notamment quand ces versements sont faits au bénéfice d'une fondation d'entreprise, même si cette dernière porte le nom d'entreprise fondatrice (...) Sont également déductibles, dans la même limite, les dons prévus à l'article L52-8 du code électoral versés à une association de financement électoral ou à un mandataire financier prévu à l'article L52-4 du même Code qui sont consentis par chèque, à titre définitif et sans contrepartie, et dont il est justifié à l'appui du compte de campagne présenté par un candidat ou une liste. Il en va de même des dons mentionnés à l'article 11-4 de la loi n° 88-227 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique»⁵⁵².

Ainsi, la loi française autorisait la participation des personnes morales au financement des campagnes électorales. À l'instar du régime applicable aux personnes physiques, l'article L.52-8 du chapitre V bis de la loi n° 90-55 du 15 janvier 1990, codifié dans le Code électoral français, fixait un plafond pour les dons légaux effectués par des personnes morales.

Cependant, cette disposition ne s'appliquait pas à toutes les personnes morales, des exceptions étaient prévues. En effet, conformément à l'article L.52-8,

⁵⁵¹ Code électoral, version en vigueur en 1993 – disponible http://www.legifrance.gouv.fr/affichCodeArticle.do;jsessionid=43ECBCA7347DF0ABE1A7C9FC4A59D905.tpdila15v_2?idArticle=LEGIARTI000006353124&cidTexte=LEGITEXT000006070239&categorieLien=id&dateTexte=19950120

⁵⁵² Code Général des Impôts, version en vigueur du 30 décembre 1990 au 24 juillet 1991 – consultable sur http://www.legifrance.gouv.fr/affichCodeArticle.do;jsessionid=A6187BBF0924A64360204B405BBF1877.tpdjo09v_3?idArticle=LEGIARTI000006309087&cidTexte=LEGITEXT000006069577&categorieLien=id&dateTexte=19910623

selon la législation en vigueur à l'époque, les personnes morales de droit public, les personnes morales de droit privé dont la majorité du capital appartenait à une ou plusieurs personnes morales de droit public ou les casinos, les cercles et les maisons de jeux ne pouvaient effectuer, directement ou indirectement, de don en vue du financement de l'élection d'un candidat. Par cette interdiction du législateur les candidats ne pouvaient profiter des facilités mises à leur disposition par des organes publics comme les mairies, les Assemblées, ou d'autres organes gouvernementaux dans le cadre de leur campagne⁵⁵³. Dans le même sens, aucun candidat ne pouvait recevoir, directement ou indirectement, pour quelque dépense que ce soit, des contributions ou aides matérielles d'un État étranger ou d'une personne morale de droit étranger⁵⁵⁴. L'objectif des mesures adoptées par le législateur français visait à contrôler l'abus du pouvoir de l'argent, pour garantir une égalité effective entre les candidats aux élections, mais aussi, pour éviter la position de force de certains candidats plus influents dans le système politique que d'autres, ce qui devait ainsi rendre plus justes les résultats du scrutin⁵⁵⁵.

Après les différents scandales politico-financiers⁵⁵⁶ entre certaines personnes morales de droit privé et les partis politiques concernant le financement illicite ou caché des ces derniers, et afin de donner plus de rigueur et de transparence au financement électoral, le législateur français a tenté, par le biais de la loi 93-122 du 29 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques, d'interdire la participation des personnes morales de droit privé au financement des campagnes électorales.

⁵⁵³ Cette mesure d'interdiction a pour but d'éviter l'abus du pouvoir politique ainsi que d'augmenter chaque fois plus le principe d'égalité entre les candidats. Pour aller plus loin voir J.-P.Camby, *Le financement de la vie politique en France*, Ed. Montchrestien, Clefs Politique, Paris, 1995.

⁵⁵⁴ Loi 90-55 du 15 janvier 1990, JORF n° 13 du 16 janvier 1990, p. 639.

⁵⁵⁵ Dans ce sens, E. Derieux souligne que « pour garantir l'indépendance des candidats, ou une certaine moralisation de la vie politique – mais, de ce point de vue-là, bien d'autres interdictions pourraient alors être posées ! », (E.Derieux, « Financement et plafonnement des dépenses électorales », *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, Paris, 1994 -4, p. 1062). Dans le même sens, Oscar Dias Corrêa souligne « qu'interdire la participation des entreprises ou organes de l'administration publique est une façon d'éviter que par le biais des apports financiers, un système démocratique soit influencer pour des intérêts étrangers, et de cette façon, détourner d'un démocratie représentative effective », O.D.Corrêa, *Estudos de direito politico-constitucional*, op. cit., p. 675. Texte traduit par nos soins.

⁵⁵⁶ Voir note de bas page n° 546, 547 et 548.

Comme le souligne Bernard Dolez, « cette partie du texte suscita l'hostilité des parlementaires, et notamment des députés socialiste ⁵⁵⁷, qui entreprirent de réécrire complètement le texte qui leur était soumis. Ainsi, la loi dite "anti-corruption" maintient la possibilité d'un financement privé de la vie politique » ⁵⁵⁸.

À l'automne 1994, une autre affaire politico-financière est déclenchée en France, dite « affaire Longuet » ⁵⁵⁹ le président de l'Assemblée nationale, Philippe Séguin prend alors l'initiative de constituer un groupe de travail ⁵⁶⁰, pour essayer de rendre plus précis les moyens de clarifier les rapports entre la politique et l'argent.

⁵⁵⁷ « Les députés de la majorité comme de l'opposition contestèrent l'opportunité d'une telle réforme. Dans son rapport, Yves Durand (PS) estimait notamment que l'aide de l'Etat ne suffirait pas à prendre le relais des entreprises. Pour lui "même si tel était le cas, l'interdiction des dons des personnes morales n'en continuerait pas moins à poser des problèmes financiers redoutables aux partis, comme aux candidats : à ce titre, elle recèle – ne le dissimulons pas- un risque non négligeable de retour aux pratiques de financement occulte que la législation de 1990 avait tenté de rendre inutiles » Y.Durand, "Rapport fait au nom de la commission des lois (...) sur le projet de loi (...) relatif à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques", Assemblée nationale, neuvième législature, document n° 2941, p. 18 (B. Dolez, « La loi "anti-corruption" du 29 janvier 1993 », *Regards sur l'actualité*, n° 192, Paris, juin, 1993, p. 35. Pour aller plus loin, voici, par ordre chronologique, quelques extraits choisis des reproches formulés par les seuls députés de l'opposition à l'encontre du projet gouvernemental J.-L. DEBRE : « il ne faut pas (...) établir une étatisation des financements des campagnes électorales et des partis politiques (...). Il vaut mieux permettre au financement privé d'exister dans la clarté, selon une réglementation établie dans un cadre juridique bien défini. Sinon, on reviendra à ces pratiques détestables qui ont motivé la réaction concrétisée par les lois de 1988 et 1990. » (JOAN, 2^e séance, 13 oct. 1992, p.3630). Pour sa part, Wiltzer, prenant un exemple tiré du droit comparé, explique qu'au Québec l'interdiction des dons des entreprises a eu pour effet de transformer les partis politiques « en organisateurs de spectacles », de tournois de golf et de « dîners-bénéfices » afin de recueillir des fonds (JOAN, 2^e séance, 13 oct. 1992, p. 3637). Pour Perben, interdire aux personnes morales de financer partis et campagnes électorales, « c'est le retour à l'archaïsme, d'une vision dépassée de la société et d'une diabolisation de l'argent (...). Demain, les candidats aux élections seront presque entièrement tributaires des partis politiques ayant accès au financement d'État. Que se passera-t-il pour les candidats indépendants, pour les candidats des petits partis faiblement représentés au Parlement ? Que se passera-t-il pour les dissidents des grandes formations ? Faudra-t-il que M. Chevènement vienne négocier le financement de sa campagne auprès de Fabius ? » (JOAN, 2^e séance, 13 oct. 1992, p. 3644). Estrosi fit valoir que « la suppression des dons des personnes morales (...) consacre, en fait, une nationalisation des partis politiques, qui seront soumis au bon vouloir du prince... Cette mesure favorisera (...) le retour à un financement occulte des partis politiques, privés désormais, dans la plupart des cas, de leur principale source de financement » (*Ibid.*, p. 3651). Enfin, Pierre Mazeaud fit remarquer que l'interdiction des dons des personnes morales était contraire à la Constitution et constituerait une prime au sortant (JOAN, 1^e séance, 15 oct. 1992, p. 3736) in B. Maligner « Financement des campagnes électorales et des partis politiques » *RFDA*, n° 9(6), nov-déc. 1993, p. 1072.

⁵⁵⁸ B. Dolez, « La loi anti-corruption du 29 janvier 1993 » *Regards sur l'actualité*, juin 1993.

⁵⁵⁹ Gérard Longuet, nommé en 1993 ministre de l'Industrie dans le gouvernement Balladur, est d'abord soupçonné d'avoir participé au financement occulte du Parti républicain *via* des commissions versées par une société appelée La Signalisation, en échange d'un marché à l'étranger et aussi, dans le même temps ou presque, soupçonné pour le financement de sa villa à Saint-Tropez.

⁵⁶⁰ Le président de l'Assemblée nationale Philippe Séguin a installé un groupe de travail qu'avait rendu public le 24 novembre 1994, le rapport nommé « Rapport Séguin » par lequel le groupe propose des adaptations que la législation française afin de lutter contre la corruption sur 'la clarification des rapports entre la politique et l'argent'. B. Maligner, « Le contrôle du financement des campagnes électorales », *art.cit.* p.5.

Le projet de loi présenté par le ministre avait suscité plusieurs débats parlementaires⁵⁶¹. Parmi les partisans du nouveau projet de loi, il nous semble importante ici de souligner l'opinion de Jean-Pierre Thomas : « (...) les échéances électorales, présidentielles, municipales, mais aussi sénatoriales vont donc intervenir dans un contexte politique et social particulièrement troublé. La crise frappe dur ; le chômage, loin de régresser, progresse ; la précarité se développe. Ainsi, dans notre société, ce sont plus de 12 millions d'hommes et de femmes qui sont déjà sur la touche, ou en passe d'y être mis du jour au lendemain. A l'heure où le Gouvernement et le patronat chantent la reprise, les fins de mois sont de plus en plus difficiles à boucler, les prélèvements directs ou indirects sont sans cesse réévalués et la société à deux vitesses que nous annonçons voilà plus de dix ans, sous les sarcasmes, il est vrai - vous vous en souvenez, j'en suis sûr - est bel et bien là. (...) C'est dans cet environnement que les Françaises et les Français découvrent quasi quotidiennement de nouvelles affaires de corruption et autres délits politico-financiers. L'exaspération de la population face à ce phénomène qui touche l'Etat à son plus haut niveau, face à ces masses considérables d'argent englouties dans une vie politique qui ne leur a apporté que de lourdes déconvenues depuis plus de dix ans, est d'autant plus grande que les difficultés de la vie quotidienne s'aggravent au point d'en devenir insupportables. Ce qui est profondément pervers, c'est le système lui-même qui fait de l'argent, cet argent roi, le moteur essentiel de la domination politique. Lorsque furent discutés, en 1988, le projet de loi de M. Jacques Chirac sur le financement de la vie politique, en 1989, celui de M. Michel Rocard, puis, en 1992, celui de M. Pierre Bérégovoy, la volonté des parlementaires communistes a été constante, à savoir rompre le lien, véritable cordon ombilical, existant entre l'argent et la politique. (...) Les lois de 1988 et de 1990 ont, au nom de la transparence, légalisé, je dirai même officialisés, les liens entre l'argent et la politique. C'est une véritable organisation de la "sponsorisation" de la vie politique qui a été mise en place. Et c'est de peu que nous avons échappé, en 1988, à l'instauration de la publicité politique à la radiotélévision. Essayez d'imaginer quelle montagne d'argent il aurait fallu trouver en plus, pour les bénéficiaires de ces avantages. (...) Les lois de 1988 et, surtout, celles de 1990 et 1993 ont été incontestablement un progrès vers la clarification du financement de notre vie politique. Les financements occultes de la

⁵⁶¹ Voir essentiellement : Sénat, 1^{er} séance du 14 novembre 1994, texte n° 20 (1994-1995) ; A.N, 1^{er} et 2^e séance du 12 décembre 1994 ; A.N, 2^e séance du 16 décembre 1994.

vie politique, que tout le monde connaissait mais dont personne ne voulait parler, ont cessé à peu près à cette date. Mais, au bout de cinq ans d'expérience, force est de constater que le système est imparfait malgré le travail considérable fait par la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques. Les dons des entreprises sont entachés de beaucoup trop de connotations négatives. Dès lors qu'une entreprise fait un don un parti politique ou à une campagne, la porte est ouverte aux soupçons. Dès lors, il convient de supprimer ce lien entre les entreprises et les partis politiques, entre les entreprises et la vie politique dans son ensemble»⁵⁶².

C'est surtout dans ce climat de nécessité de changement que les lois de 1995 ont été adoptées en France et par elles une nouvelle étape du financement des élections a commencé pour les citoyens et spécialement pour les hommes politiques.

Avec la nouvelle loi de 1995, l'apport principal, alors que de nombreuses entreprises commerciales étaient mises en cause, consistait à interdire strictement aux entreprises et aux autres personnes morales de droit privé de financer toute activité politique par des dons ou autres avantages directs ou indirects.

Ce texte est doublement intéressant, tant dans son champ d'application que dans le type d'actes visés. La prohibition du financement des campagnes électorales par les entreprises privées est prévue aux articles 4 et 16 de la loi du 19 janvier 1995⁵⁶³. Nous pouvons justifier ce choix en considérant que les dons aux candidats de la part des entreprises ne sont en aucun cas philanthropiques et, par

⁵⁶² Discours au sein de l'Assemblée nationale dans la 2^e séance du 12 décembre 1994 de M. Jean-Pierre Thomas, député du parti PR.

⁵⁶³ Art. 4. - L'article L.52-8 du code électoral est ainsi modifié: « Les personnes morales, à l'exception des partis ou groupements politiques, ne peuvent participer au financement de la campagne électorale d'un candidat, ni en lui consentant des dons sous quelque forme que ce soit, ni en lui fournissant des biens, services ou autres avantages directs ou indirects à des prix inférieurs à ceux qui sont habituellement pratiqués».

Art. 16. - L'article 11-4 de la loi n° 88-227 du 11 mars 1988 précitée est ainsi modifié:

I. - Le premier alinéa est remplacé par deux alinéas ainsi rédigés : Les dons consentis par des personnes physiques dûment identifiées à une ou plusieurs associations agréées en qualité d'association de financement ou à un ou plusieurs mandataires financiers d'un même parti politique ne peuvent annuellement excéder 50 000 F. Les personnes morales à l'exception des partis ou groupements politiques ne peuvent contribuer au financement des partis ou groupements politiques, ni en consentant des dons, sous quelque forme que ce soit, à leurs associations de financement ou à leurs mandataires financiers, ni en leur fournissant des biens, services ou autres avantages directs ou indirects à des prix inférieurs à ceux qui sont habituellement pratiqués. II. - Le quatrième alinéa est abrogé.

conséquent, sont susceptibles d'orienter les choix et les votes des candidats, s'ils viennent à être élus⁵⁶⁴.

Selon Hervé Faupin, « la loi du 19 janvier 1995, rompt avec la logique suivie jusque là d'un encadrement visant à éviter les débordements antérieurs : elle interdit les financements des personnes morales et notamment ceux des entreprises »⁵⁶⁵.

Par ces articles, la loi s'applique à tous les dons de personnes morales, quelles qu'elles soient : associations, groupements d'intérêt économique, offices publics, fondations, mutuelles ou syndicats, collectivités territoriales, etc, à l'exception des partis politiques et des comités de soutien qui peuvent concourir au financement d'autres partis ou de campagnes électorales⁵⁶⁶.

Même si les dispositions applicables aux élections de 1995 avaient substantiellement été modifiées peu avant⁵⁶⁷, le Conseil constitutionnel n'avait rejeté aucun compte de campagne parmi les neuf candidats en conséquence de la présence de financement des personnes morales aux recettes de la campagne⁵⁶⁸. Pour ces élections, selon la décision du Conseil, dans les présentations de compte de 3 candidats ont été constatés des dons provenant des personnes morales, d'un montant de 0,5% en moyenne mais 2,1% pour Jacques Chirac⁵⁶⁹. Il importe de souligner que ces dons émanant des personnes morales ont été reçus dans le cadre de l'autorisation législative de recueillir des fonds durant l'année précédant cette élection, et avant l'entrée en vigueur de la loi organique du 20 janvier 1995⁵⁷⁰, à caractère exceptionnel. Pour celles de 2002, selon les décisions du Conseil, aucun

⁵⁶⁴ L. Touvet et Y-M. Doublet, *op. cit.*, p. 340.

⁵⁶⁵ H. Faupin, *op. cit.*, 222.

⁵⁶⁶ J.-P. Camby, *Le Financement de la Vie Politique en France*, *op. cit.* p.78.

⁵⁶⁷ CC, décision n°95-93 du 8 décembre 1995, Observations du Conseil constitutionnel relatives à l'élection du Président de la République : « Il convient aussi d'observer que les dispositions applicables ont été substantiellement modifiées peu avant l'élection des 23 avril et 7 mai derniers par l'intervention des lois organiques no 95-62 du 19 janvier 1995 et no 95-72 du 20 janvier 1995».

⁵⁶⁸ Le rejet de compte de Jacques Cheminade a été justifié par des emprunts irréguliers à des personnes physiques et non à cause du financement par des personnes morales.

⁵⁶⁹ Le Conseil constitutionnel a été conduit à effectuer pour la première fois le contrôle des comptes de campagne établis par les candidats à une élection présidentielle. Pour cette élection qui se déroulé peut après l'adoption de la nouvelle loi portant l'interdiction des dons des personnes morales, le Conseil avait détecté dans quelques comptes présentés par les candidats, quelques dons apportés par des personnes morales, recueillis avant l'adoption de loi, donc justifiées, car dans l'hypothèse de rejet des comptes des candidats qui ont utilisé cette source de financement, le Conseil aurait du invalidé l'élection du Président de la République au suffrage universel, car parmi les candidats qui on présenté ce type de don, figurent le candidat élu Jacques Chirac.

⁵⁷⁰ Cf *supra* chapitre 1, concernant le critère *ratione temporis*.

versement par des personnes morales en profit des candidats n'a été retenu par l'organe⁵⁷¹.

Pour les élections de 2007, l'analyse des présentations de compte des élections du président de la République a été soumise pour la première fois à la CNCCFP et, selon elle, aucune irrégularité provenant de cette interdiction n'a été constatée⁵⁷². Pour celles de 2012, en revanche, par décision de la même Commission, validée par le Conseil constitutionnel, dans les comptes présentés par Nicolas Sarkozy, la commission a vérifié l'inscription de dons estimés irréguliers : « Considérant qu'en premier lieu, les montants ainsi arrêtés résultent de la réintégration à hauteur de 1 669 930 euros de dépenses que le candidat n'avait pas ou avait insuffisamment fait figurer dans son compte de campagne, soit 7,8 % de plus que le montant des dépenses qu'il a déclarées et 7,4 % du plafond de dépenses autorisées ; qu'en deuxième lieu, parmi les dépenses qui auraient dû figurer au compte de campagne du fait de leur caractère électoral, celles relatives à la réunion publique tenue à Toulon par Nicolas Sarkozy antérieurement à sa déclaration de candidature n'ont fait l'objet d'aucune refacturation par l'État ; qu'elles ont ainsi été financées irrégulièrement, en méconnaissance des dispositions de l'article L. 52-8 du code électoral, applicable à l'élection présidentielle en vertu du paragraphe II de l'article 3 de la loi du 6 novembre 1962, qui prohibe, sous quelque forme que ce soit, la participation des personnes morales autres que les partis ou groupements politiques au financement de la campagne électorale d'un candidat ; qu'en troisième lieu, le montant arrêté des dépenses électorales de Nicolas Sarkozy excède de 466 118 euros, soit 2,1 %, le plafond autorisé »⁵⁷³.

Même si les organes de contrôle ne constatent pas d'irrégularités provenant d'apports de personnes morales dans les comptes de campagne, sauf dans le cas montré ci-dessus, nous ne croyons pas que ce type de financement soit

⁵⁷¹ CC, décision n° 2002-129 PDR du 7 novembre 2002, Observations du Conseil constitutionnel sur l'élection présidentielle des 21 avril et 5 mai 2002, JORF du 15 novembre 2002, p. 18808.

⁵⁷² « Aucune des décisions concernant l'élection de 2007, notifiées le 30 novembre 2007, n'a fait l'objet d'un recours ; en conséquence, ces décisions sont devenues définitives et sont publiées en application de l'article 4, deuxième alinéa de la loi organique précitée. Elles sont présentées dans l'ordre de la liste des candidats établie par le Conseil constitutionnel après tirage au sort ». Publication des décisions de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques relatives aux comptes de campagne des candidats à l'élection présidentielle des 22 avril et 6 mai 2007, JORF n°0008 du 10 janvier 2008 page 557, texte n° 74.

⁵⁷³ CC, décision n° 2013-156 PDR du 04 juillet 2013 sur un recours de M. Nicolas Sarkozy dirigé contre la décision du 19 décembre 2012 de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques

exclu des campagnes depuis 1995. En fait, on peut soutenir le cas inverse, à savoir que l'interdiction des dons par des personnes morales peut favoriser les financements clandestins⁵⁷⁴. En d'autres termes, comme le soulignent Touvet et Doublet, l'interdiction des dons par des entreprises n'aurait pour effet que de déplacer le problème et encouragerait d'autres formes de financement secret⁵⁷⁵. D'autres affaires politico-financières concernant le financement interdit par des personnes morales au profit des candidats ou des partis politiques ont déjà parues dans les médias français⁵⁷⁶.

Seulement nous pouvons signaler, dans le même contexte, à titre illustratif car les affaires n'ont pas encore été jugées, d'autres cas comme l'affaire Bygmalion. Dans cette affaire, de fausses factures d'un montant de plus de 18 000 000 € ont été effectuées à la demande de l'UMP pour couvrir des dépenses importantes dans la campagne présidentielle de Nicolas Sarkozy, lors des élections de 2012⁵⁷⁷.

À ce stade, il est utile de dire, en accord avec Laurent Touvet et Yves-Marie Doublet, que si cette interdiction légale peut favoriser les financements clandestins, comme le montrent les affaires dont nous venons de parler, cette prohibition contribue néanmoins au déroulement démocratique de la vie politique en France⁵⁷⁸.

⁵⁷⁴ Dans ce contexte de financement clandestin, il nous faut souligner par exemple, le cas spécifique de l'une des grandes affaires politico-financières actuelles, l'affaire Woerth-Bettencourt. Fabrice Ari et Fabrice L'Homme expliquent l'affaire comme : « une véritable bombe à fragmentation, l'affaire s'est révélée tentaculaire par la multitude des acteurs mis en cause, par le nombre de scandales dans le scandale, par cet effet poupées russes où chaque dossier en révèle d'autres. L'énumération pourrait être presque sans fins, mais certains chapitres doivent être cités : financement illégaux d'hommes politiques, de partis et des campagnes ; implication du président de la République Nicolas Sarkozy et de son parti l'UMP ; conflit d'intérêts d'Eric Woerth ; abus de faiblesse, etc» F.Afri , F. Lhomme, *L'affaire Bettencourt – un scandale d'État*, Editions Don Quixote, 2010, p. 9.

⁵⁷⁵ L. Touvet et Y-M. Doublet, *op. cit.*, p.340.

⁵⁷⁶ Tel est le cas de l'affaire nommée Sarkozy-Kadhafi, affaire de proportions internationales révélée par le journal électronique *Mediapart*, les 12 mars et 28 avril 2012, où deux documents indiquaient l'existence d'un versement de 50 millions d'euros de la part du régime libyen pour financer la campagne électorale de M. Sarkozy pour les élections de 2007. Il faut souligner ici, que les affaires mentionnées n'ont pas été jugées, donc il n'y a pas de condamnation. Elles sont mentionnées qu'à titre d'exemple.

⁵⁷⁷ Le Monde fait état d'un procès-verbal de treize pages de la directrice de l'Office central de lutte contre la corruption et les infractions financières et fiscales (OCLCIFF): « La société Event et Cie (filiale de Bygmalion), en accord avec plusieurs responsables de l'UMP, a adressé au parti des fausses factures à hauteur de 18 556 175, 95 euros TTC courant 2012, faisant référence à des prestations liées notamment à des conventions, alors que les prestations réelles correspondaient à l'organisation de meetings pour la campagne présidentielle de Nicolas Sarkozy»

⁵⁷⁸ L.Touvet et Y-M.Doublet, *op.cit.*,p.351.

Les élections permettent aux citoyens de participer à la vie politique et démocratique de leur pays, par le choix de ceux qui vont être les représentants de leurs idées et qui vont, travailler au développement des conditions nécessaires au bien-être public⁵⁷⁹. Les hommes politiques, et plus précisément, le président de la République, doivent agir non en fonction ou en faveur de tel ou tel financeur de leur campagne, comme cela est constaté lorsque des dons des entreprises sont autorisés. Même si l'interdiction législative n'élimine pas du système électoral français des actes issus de apports illicites pour gonfler les comptes des campagnes, la loi reste positive pour la transparence, la moralisation et l'égalité dans les élections. Retenons juste qu' « une loi n'est jamais parfaite, car son application est la conséquence d'actes humains, et l'être humain est, dans son essence, toujours tenté de la détourner pour satisfaire ses désirs » comme le souligne Olivia Rapposo Silva Telles⁵⁸⁰.

Interrogeons-nous désormais sur le modèle présent dans la législation du Brésil. Est-il aussi favorable à cette lutte contre la corruption électorale et les financements occultes, compte tenu des sommes démesurées engagées par les candidats aux élections ? Le législateur brésilien s'occupe-t-il d'opposer des interdictions aux personnes morales, autres que les partis politiques dans le cadre des élections ?

B- Au Brésil

Si, en France, le gouvernement est intervenu en modifiant la loi pour remettre en cause l'équation existant entre l'argent, le pouvoir et les élections, au Brésil la situation est différente.

⁵⁷⁹ Pour aller plus loin dans ce question, voir aussi D.Gaxie, « *La démocratie représentative* », 4^e édition, Ed.Montchrestien, Paris, 2003 ; J.T.Godbout, « *Pas de représentation sans représentativité ?* », Revue Mauss, n° 26, second semestre 2005 ; A. Joxe « *Démocratie et globalisation* », Revue Mauss, n° 25, premier semestre, 2005.

⁵⁸⁰ O. R. S. Teles, *op. cit.*, p. 23. Texte traduit par nos soins.

Jusqu'au début des années 1990, les entreprises ou personnes morales de droit privé ne pouvaient participer au processus électoral en réalisant des dons au profit de candidats ou de partis politiques⁵⁸¹.

Après les premières élections présidentielles au suffrage universel direct, suite à la redémocratisation du Brésil en 1989⁵⁸², le pays a pris connaissance, à la suite d'une série de révélations faites en 1992, de l'existence de fonds dissimulés pendant la campagne du candidat Fernando Collor de Mello. Une affaire de pots-de-vin versés par des entreprises privées souhaitant contracter avec les pouvoirs publics à des tarifs particulièrement élevés, qui a été « orchestré » par le mandataire financier de la campagne électorale, Paulo César Farias dit « PC », est rendu publique par le frère du président, Pedro Collor de Mello. En conséquence, après de nombreuses enquêtes, une procédure de mise en accusation (impeachment) a été initiée en 1993⁵⁸³, à la suite laquelle une nouvelle loi est entrée en vigueur. Par cette dernière, les modalités des dons apportés aux candidats et aux partis politiques a significativement changé les élections au Brésil.

Afin de donner une réponse à la plus grande affaire politico-financière de l'histoire du Brésil, le projet de loi PL 3831/1993 a été mis en débat par le député José Dirceu : « C'était avec l'intension de réglementation que la législation électorale ouvre ses yeux à l'approche des élections de 1994, la plus grande élection du siècle au Brésil de manière plus effective à fiscaliser le *quantum* est dépensés dans le processus électif, dans une tentative d'harmoniser et d'apporter égalité entre les

⁵⁸¹ Sergei Medeiros Araújo souligne dans ce sens que « jusqu'à 1965, le système de financement des campagnes électorales au Brésil était marqué par un total *laisser-faire* en ce qui concerne les questions financières. À partir de 1965 avec l'institution de la loi n° 4740/65 – Code électoral-, le système a vu certaines modifications. Par cette réforme apportée par le Code, les personnes morales ou organe étrangères, les personnes morales de droit public, les sociétés d'économie mixte ainsi que les personnes morales de droit privé était absolument interdites de faire des dons au profit d'une campagne électorale », S. M. Araújo, *op. cit.*, p. 175. Texte traduit par nos soins.

⁵⁸² Voir *supra* chapitre introductif.

⁵⁸³ « Jusqu'à l'élection de Fernando Collor à la présidence de la République en 1989, la corruption au Brésil était d'une certaine façon "décentralisée" et limitée, correspondant le plus souvent à des pots-de-vin représentant 10 % à 15 % du prix des produits ou services concernés. Dans le système Collor-PC Farias, ces pratiques ont particulièrement évolué. Les dons versés pour la campagne « collorida » (non de la campagne de Fernando Collor, attribué en référence au nom Collor ou « colorée ») étaient tous centralisés en la personne de PC Farias. Les dons étaient définis, au début, en fonction d'accords entre les donateurs et l'État. Puis, en mars 1990, quand Collor est arrivé au pouvoir, les donateurs étaient imposés par des charges nouvelles constituées de pots-de-vin représentant jusqu'à 40 % du prix des marchés publics passés avec l'État », (B. W. Speck, « Reagir a escândalos ou perseguir ideais? A regulação do financiamento político no Brasil », *art. cit.* p. 124. Texte traduit par nos soins.

inégales, dans un processus que termine avec la présentation des comptes des ressources financières utilisés en campagne à la Justice Electoral pour tous les candidats. Je laisse claire à mes chères collègues que quand j'avais proposé ce projet de loi, c'était pour donner suite aux travaux réalisés dans la CPI de Paulo César Farias. Le sénateur Amir Lando avait proposé que le financement des campagnes soit réglementé par ce Chambre des Députés, arrentant les sources illégales, la corruption, le trafic d'influence, l'achat des voix qui sont chaque foi plus constant et qu'était l'une des bases pour l'impeachment de Fernando Collor. Le plus important pour nous, du PT, c'était l'implantation du plafond des dépenses des campagnes pour toutes les élections ; que c'était déterminé une limite des dons de personne physique et morales, un contrôle pénal des infractions et une présentation mensuele des comptes faite à la Justice Electoral. Malheureusement on ne votera pas cette loi. Ce n'était pas la volonté de la majorité des vous, mes chères collègues, d'approuver le plafonnement pour les campagnes et de cette façon, les partis continuerons à établir eux mêmes, ce plafond. (...) Un accord entre les partis à changeait la proposition initiale et c'était établir qu'un plafond de dons des personnes physiques et morales ainsi qu'une liste de ces donateurs doive être faite pour les partis et sauvegardé dans la présentation des comptes une fois qu'elle pouvait être demandé à quelques temps pour la Justice Electoral. (...) Ça sera possible de fiscaliser les dépenses des campagnes en fixant même que fait pour les partis, le plafond des dons pour les personnes physiques et morales. Avec cet instrument de présentation de compte, la liste des donateurs, les relevés des comptes, la relation des chèques, sera possible de vérifier si le parti avait commis d'abus de pouvoirs économique, ou s'il avait reçu des dons au-dessus du plafond. Sera suffisant que le Ministère Public, la Justice Electoral, les citoyens et les partis politiques on tous la volonté politique de combattre l'abus de pouvoir économique dans les élections brésiliennes. (...) Mes chères collègues, c'est ici c'est la notre première expérience dans le domaine de législation électoral. La nouvelle loi des partis politiques a été déjà approuvée tant ici comme au sein du sénat. Les deux, la loi des partis et cette loi qu'on est en train de débattre, sont partie d'un bloc des dispositifs légaux que le PT et plus précisément moi même en tant que député chargé de cette question auprès de la banc du parti, sommes engagés de luter pour l'adoption dans cette

Chambre, une fois que pour nous, c'est la base de lutte contre la corruption, le trafic d'influence et la représentation de la moralisation du pouvoir public au Brésil »⁵⁸⁴.

Adopté comme la loi n° 8.713 du 30 septembre 1993, elle règlementait, pour la première fois, le financement des campagnes au Brésil, en vue des élections de 1994. Par l'article 38, le législateur a autorisé, aussi bien les personnes physiques et les personnes morales à participer au financement des campagnes électorales⁵⁸⁵. Ainsi, selon le troisième alinéa dudit article, les personnes morales ont été autorisées à faire des dons jusqu'à 2% du total de leurs revenus imposables, vérifiés l'année précédente⁵⁸⁶. Il importe ici de souligner que, par le biais de l'article 45 de la même loi, les personnes morales de droit public, les syndicats, les organisations sans but financier (ONG) dont le capital provient de pays étrangers, sont aussi interdites de participer au financement électoral⁵⁸⁷.

À partir de 1997, les scrutins ont donc tous été réglementés par le biais de la loi n° 9.504/97, nommée loi des élections. Cette loi portant la différence d'être responsable pour réglementer toutes les élections à partir de son adoption⁵⁸⁸.

Dans sa rédaction actuellement en vigueur au Brésil, la loi des élections a maintenu non seulement l'autorisation faite aux personnes morales de droit privé de participer au financement électoral, mais elle a aussi préservé la limite de 2% sur les revenus imposables dans l'année antérieure à l'élection. L'écart entre les dons effectués par les personnes morales et ceux réalisés par des personnes physiques, est de plus en plus importante : lors de la campagne présidentielle de 2014, les dons provenant de personnes morales représentaient plus de 74% des recettes totales des campagnes, selon les bilans du Tribunal Supérieur Electoral⁵⁸⁹.

⁵⁸⁴ Discours de José Dirceu, auteur du projet de loi PL 3831/1993 devenu la LO 8713/1993, devant a Chambre des Députés lors de la séance du 9 septembre 1993, disponible sur : <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD09SET1993.pdf#page=100> . DOU, n° 133 du 17 agosto de 1993, seção 1. Texte traduit par nos soins.

⁵⁸⁵ Loi n° 8713/93, art.38 : « à partir du choix des candidats par les partis politiques, les personnes physiques ainsi que les personnes morales sont autorisés à faire des dons en argent ou en concours en nature, dans les limites imposés par cette loi ». Texte traduit par nos soins.

⁵⁸⁶ Loi n° 8713/93, art.38,III : « concernant les dons octroyés par des personnes morales, ces dons sont limités à 2% du total des revenus imposables en 1993 ».

⁵⁸⁷ *Ibid*, art. 45.

⁵⁸⁸ Denise Goulart Schlickmann souligne que « à partir de l'adoption de la loi des élections, la nécessité d'une nouvelle loi à chaque élection avait disparu. À partir de cette loi, le Tribunal Supérieur Electoral édite à chaque élection, une résolution avec quelques spécificités de chaque scrutin », (D. G. Schlickmann, *Financiamento de campanhas eleitorais*, *op. cit.*, p. 39. Texte traduit par nos soins.

⁵⁸⁹ Tribunal Supérieur Electoral, élections 2014, compte de campagne des candidats, consultable <http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-2014/prestacao-de-contas-eleicoes-2014/divulgacao-da-prestacao-de-contas-eleicoes-2014>.

Il est vrai de dire que l'application de la limite de 2% sur les revenus imposables des personnes morales de droit privé n'est pas un empêchement aux dons des personnes physiques, mais ces derniers n'ont pas dépassé les 0,75% du total des recettes pour les élections de 2014⁵⁹⁰. L'article 81⁵⁹¹ de cette loi dispose que « les dons et les contributions des personnes morales de droit privé pour des campagnes électorales peuvent être réalisés après la constitution du comité financier des partis ou des groupements des partis en vue d'élections. [...] Les dons et les contributions mentionnés dans cet article sont limités à 2% des revenus imposables l'année précédant l'élection ».⁵⁹²

En revanche, même en autorisant la participation des personnes morales au financement électoral, la Loi des élections interdit, par son article 24, des dons provenant de certaines personnes morales autres que celles de droit privé⁵⁹³ afin de réduire d'éventuelles influences étrangères. Cette restriction nous montre – au moins en partie –, un point commun entre la France et le Brésil en ce qui concerne la présence des personnes morales au financement de la vie politique⁵⁹⁴. Comme

⁵⁹⁰ Cf *infra*, p.132.

⁵⁹¹ Article 81, loi n° 9505/97 – Loi des Elections, consultable sur http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9504.htm.

⁵⁹² Lara Marina Ferreira souligne dans ce sens que « l'inclusion de l'autorisation aux personnes morales de droit privé à participer au financement des élections dans les "dispositions transitoires" de la loi des élections, peut être considéré comme une façon du législateur de laisser à l'évidence la nécessité de retirer cette autorisation de la loi dans le but de préserver la démocratie représentative au lieu des ouvertures à un possible détournement de la démocratie face à l'influence de l'argent apporté par les entreprises » L. M. Ferreira, « Em busca de um financiamento democrático de campanhas eleitorais », *Revista do Instituto de Hermenêutica Jurídica – RIHJ*, ano 9, n° 9/10, jan-dec, Belo Horizonte, 2011, p. 88. Texte traduit par nos soins.

⁵⁹³ « Un parti ou son candidat ne peut pas recevoir directement ou indirectement, des dons, des sommes d'argent pouvant être évaluées pécuniairement, notamment sous la forme de publicités de quelque nature que ce soit, de la part : I – d'entités ou de gouvernements étrangers; II – d'organes de l'administration centrale ou déconcentrée ou bien de fondations bénéficiant de fonds publics; III – de concessionnaires ou délégataires de service public; IV – d'entités de droit privé percevant, en tant que bénéficiaires, des contributions légalement obligatoires; V – d'associations ou fondations reconnues d'utilité publique; VI – d'organisations professionnelles ou syndicales; VII – de personnes morales sans but lucratif et bénéficiant des fonds étrangers; VIII – d'entités caritatives ou religieuses (conformément à la loi n° 11.300 de 2006); IX – d'organismes sportifs (disposition insérée par la loi n° 12.034 de 2009); X – d'organisations non-gouvernementales bénéficiant de fonds publics; (disposition insérée par la loi n° 11.300 de 2006); XI – d'organismes d'intérêt public (disposition insérée par la loi n° 11.300 de 2006).

Paragraphe unique. A l'exclusion des concessionnaires ou des délégataires de service public, les coopératives ne sont pas concernées par les précédentes dispositions, à la condition qu'elles ne bénéficient pas de fonds publics, conformément à l'article 81 (disposition insérée par la loi n° 12.034 de 2009). Texte traduit par nos soins.

⁵⁹⁴ Dans ce sens il faut revenir au article L.52-8 du Code électoral français qui dispose que « aucun candidat ne peut recevoir, directement ou indirectement, pour quelque dépense que ce soit des contributions ou aides matérielles d'un État étranger ou d'une personne morale de droit étranger ». Avec cette interdiction, les deux pays révèlent l'intention de protection du système démocratique nationaux.

nous l'avons déjà exposé, la législation française veille, elle aussi, à ce que ces personnes morales ne participent pas au processus électoral en octroyant des dons aux partis politiques ou aux candidats.

Du côté des personnes morales de droit privé, après l'adoption de la loi sus mentionnée, elles ont participé activement au financement électoral. Dans les premières élections réalisées après l'adoption de la loi autorisant les personnes morales de droit privé à participer au financement électoral, le candidat du PSDB, Fernando Henrique Cardoso, a été élu président de la République avec un total de recettes s'élevant à R\$ 43 022 000, soit **11 950 555 €**. Parmi les donateurs personnes morales de droit privé, le Groupe bancaire ITAU lui avait octroyé plus de R\$ 2 600 000 (**722 222 €**), soit 6% du total des recettes perçues par le candidat⁵⁹⁵.

Pour les élections de 2002, le président élu Lula avait totalisé, selon les bilans du Tribunal Supérieur Electoral⁵⁹⁶, R\$ 21 072 475,88, soit **22 532 860 €**, de recettes. Sur ce total, plus de R\$ 20 939 918, c'est-à-dire, **5 816 643 €**, ont été versés sur le compte de campagne dudit candidat par des personnes morales de droit privé⁵⁹⁷. Pour les élections de 2006, dans les présentations de compte de Lula, candidat à la réélection, le total des recettes avait quasiment été multiplié par quatre, ainsi que les dons de personnes morales. Sur un total de R\$ 81 118 298, soit **22 532 860 €**, on souligne un montant de plus de R\$ 14 000 000, environ **3 888 888 €**, soit presque 17% du total des recettes, provenant uniquement de quatre entreprises privées.

Pour les élections de 2014, la candidate Dilma Rousseff avait présenté un ensemble des recettes qui s'élevaient à R\$ 350 836 301,70 (**97 454 528,25 €**) ; plus de R\$ 295 017 974,64 (**81 949 437,40 €**) ont été versés par des personnes morales, soit plus de 84% de l'ensemble des recettes⁵⁹⁸. Une question se pose alors : pour quelle raison, les personnes morales de droit privé, c'est-à-dire les

⁵⁹⁵ www.tse.gov.br

⁵⁹⁶ Tribunal Supérieur Electoral, élections 2002, présentation des comptes de campagne consultable <http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-anteriores/eleicoes-2002/contas-de-campanha-eleitoral-eleicoes-2002>.

⁵⁹⁷ Ces montants sont relatifs à la présentation des comptes de campagne du candidat Luiz Inacio Lula da Silva. Il importe ici de souligner que pour les élections de 2002, entre les candidats à l'élection, seuls Lula et José Maria de Almeida ont présenté des comptes de campagnes séparés de ceux de leurs comités financiers. Pour aller plus loin, voir seconde partie de cette thèse, chapitre 1.

⁵⁹⁸ Pour la même élection, selon les bilans fournis par le TSE, le candidat José Maria Almeida n'avait reçu des personnes morales de droit privé que R\$ 108,6, soit 30 €.

entreprises privées se montrent-elles si généreuses lors des élections ? Pourquoi dépenser autant d'argent pour « faire élire » le candidat de son choix ?

Afin d'illustrer les montants présentés, prenons comme exemple, selon les bilans fournis par le Tribunal Supérieur électoral, le total des recettes et le total des recettes octroyés par des personnes morales pour les quatre dernières élections :

TABLEAU 8 : Montant des dons apportés par des personnes morales aux campagnes électorales au Brésil depuis 2002

ANNÉE	TOTAL DES RECETTES	RECETTES DES PERSONNES MORALES	%
2002	R\$ 87 674 837,8 24 354 121 €	R\$ 85 192 284,94 23 664 523 €	97%
2006	R\$ 302 279 721,07 83 966 589 €	R\$ 127 703 335,41 35 473 148 €	42%
2010	R\$ 1 034 920 100,72 287 477 805 €	R\$ 648 512 056,78 180 142 237 €	62%
2014	R\$ 1 909 993 340,66 530 553 705 €	R\$ 1 336 995 338,46 371 387 594 €	70%

Source www.tse.jus.br, comptes de campagnes élections 2002, 2006, 2010 et 2014

Compte-tenu de la place première des dons réalisés par des entreprises privés dans le financement de la vie politique, comme nous montre le tableau, il faut s'interroger sur la motivation de ces donateurs⁵⁹⁹. Pour les élections de 2002, si l'on prend comme exemple les quatre meilleurs candidats placés, selon les bilans comptables du Tribunal Supérieur Electoral, dans le total des recettes présentées dans le tableau ci-dessus, parmi les 97% des dons totales provenant des personnes morales de droit privé, ce type de don a été vérifié dans les comptes des candidats dans les proportions suivantes : Antony Garotinho, le troisième parmi les candidats présents au premier tour avait reçu 97% du total de ses recettes de dons

⁵⁹⁹ « Si on veut une réelle démocratie représentative, il n'est pas acceptable de voir plusieurs personnes morales de droit privé octroyant des dons à plusieurs candidats dans la même élection ou quand on observe un candidat être presque totalement financé par un groupe d'entreprises. L'effective représentation démocratique doit être marquée par l'envie et l'opinion des électeurs, des citoyens, des contribuables, pas pour la pression économique de certain groupe financeur », I. V. Salmito, *op. cit.* p. 39. Texte traduit par nos soins.

de personnes morales de droit privé, Ciro Gomes, le quatrième, avait lui reçu 96% du total des recettes de personnes morales de droit privé, le candidat José Serra qui avait disputé le second tours, avait reçu un total de 94,7% du total des recettes de personnes morales de droit privé, le candidat élu président de la République, Luiz Inacio Lula da Silva avait quant à lui reçu un montant de 63,7% des dons provenant des entreprises⁶⁰⁰. Il faut souligner ici une question. Les quatre candidats sont des personnalités connues sur la scène politique du Brésil. Luiz Inacio Lula da Silva, ancien organisateur des mouvements syndicaux et l'un des fondateurs du PT, a été candidat à présidence de la République pour les élections de 1989,1994 et 1998. Pour les trois élections il était arrivé au second tour. José Serra a été déjà député, ministre de la Santé et sénateur de la République. Antony Garotinho était connue pour son mandat en tant que gouverneur de l'État du Rio de Janeiro. Ciro Gomes était déjà élu gouverneur de son État et ministre des Finances Publiques.

Selon la sociologue Maria Victoria Benevides, « au moment des élections présidentielles de 2002, la situation politico-économique du Brésil était absolument différente de l'actuelle. Après les huit ans du gouvernement FHC, c'est-à-dire un gouvernement de droite après l'adoption du "real" en tant que monnaie officiel et la valorisation de ce dernier face au dollar américain, le pays a vécu une stabilité économique jamais vue. La direction du pays par le PSDB, parti politique de FHC, avait changé à jamais l'économie et a laissé, un facteur inoubliable : la privatisation. Les entreprises privées ont reçu plus d'investissements en huit ans que jamais. Le reflexe direct ? La proportion apportée au candidat de la "continuation" de cette façon de gouverner. Lula n'était pas la personnification de cette continuation, bien au contraire, il était la représentation de la rupture entre la politique et le capitalisme. La meilleur option aux entreprises était donc le candidat José Serra, et en raison de ça, l'apport presque total des ressources des personnes morales à campagne de l'héritier de FHC »⁶⁰¹. Lula était à l'époque, le représentant de la « discontinuité », de la rupture, de l'espoir d'une démocratie moins capitaliste et le reflexe directe peut être vérifier dans les apports des personnes morales lors de

⁶⁰⁰ Voir les comptes de campagnes des candidats à l'élection de 2002 sur <http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-antiores/eleicoes-2002/contas-de-campanha-eleitoral-eleicoes-2002>.

⁶⁰¹ M. V. Benevides, « Sistema político : que mudanças queremos ? », *Teoria e debate*, mar/abr, 2011, p. 4. Texte traduit par nos soins.

l'élection. La campagne victorieuse du candidat de la révolution était celle qui avait reçu moins d'apports privés⁶⁰².

Pour les élections de 2006, même si le montant total présenté par le Tribunal Supérieur Electoral des dons provenant des personnes morales de droit privé était réduit à plus de la moitié de 2002 (97% de 2002 contre 42% en 2006), il faut pour la première fois, analyser ces dons d'une façon différente de celle de 2002. Les quatre meilleur candidats placés cette année ont reçu des dons des personnes morales: 82,3% du total des recettes du candidat Geraldo Alckimin; 81,9% du total des recettes perçues pour la campagne de Critovam Buarque ; 0,5% des recettes de Heloisa Helena. Pour la campagne victorieuse de réélection de Lula en revanche, seulement 1,6% du total des recettes déclarés⁶⁰³.

Il importe ici de souligner, l'avis de la sociologue Maria Victoria, que pour les élections de 2002, la victoire de Lula était considérée pour certains investisseurs comme un risque, car aucun d'entre eux n'était sûr de la conduite gouvernementale du PT et de ses idéologies *a priori* "socialistes". Néanmoins, le « profil » de Lula et du PT ont peu s'adapter à l'importance des entreprises – et bien sûr le pouvoir de son argent –, et tant le candidat que le parti ont inauguré une nouvelle époque dans la « conduite » des idéologies soutenus jusque là⁶⁰⁴.

Après les huit ans de présidence de Lula, la confiance du secteur privé aux candidats du PT a significativement augmenté, et la candidate présentée pour continuer les actions initiées par Lula, Dilma Rousseff, a reçu un apport de 62% du total de ses recettes pour l'élection de 2010 par des entreprises. C'est important de souligner que pour les élections de 2010, à l'instar de 2006, pas uniquement le PT mais aussi le PSDB et le PV ont changé la façon de présenter la totalité des recettes perçues par leurs candidats. Dans les comptes de campagne de Dilma Rousseff, on

⁶⁰² Voir aussi C. R. Pironi, *Igualdade politica e financiamento eleitoral*, USP, São Paulo, 2008, p. 94.

⁶⁰³ Mauricio Dias affirme dans ce sens que « quand on fait une première analyse dans les comptes présentés pour la campagne de Lula en 2006, le montant de 1,6% des recettes originaires des personnes morales de droit privé est reçu comme une certain "soulagement", mais uniquement dans un premier temps car, en analysant plus attentivement les bilans fournis par le TSE, il est possible de vérifier que le parti politique du candidat, le PT avait octroyé 97,5% du total des recettes déclarés pour la campagne de Lula. Parmi les 97,5% destinés pour le PT à la campagne présidentielle, 95% sont originaires des dons reçus par des personnes morales de droit privé. Dont l'affirmation que Lula avait reçu seuls 1,6% des dons provenant des ressources des entreprises n'est pas une affirmation réel », M. Dias, « Dinheiro e voto : relação promiscua », *Carta Capital*, juin, 2007, p. 7. Texte traduit par nos soins.

⁶⁰⁴ Souligne encore la sociologue, que nous ne pouvons pas oublier que le scandale du "Mensalão" (en français Scandale des mensualités) a été déclenché en 2005 et avait mis en accusation plusieurs membres du PT de Lula et les pot-de-vins versés par les personnes morales de droit privé. in M. V. Benevides, *art.cit.*, p. 10. Texte traduit par nous soin.

peut vérifier le montant de 3,7% des dons provenant des personnes morales de droit privé. En revanche, 90% des recettes déclarées ont ses origines du Comité Financier obligatoire⁶⁰⁵, dont 82,5% proviennent des personnes morales de droit privé. Pour le candidat arrivé en deuxième place, le même constat est vérifié⁶⁰⁶. Dans les comptes présentés par José Serra, 3,76% ont comme origine des apports des entreprises. Du total des recettes présentes dans le compte du candidat, 71% ont été versées par son comité financier et, sur ce montant, 67% ont pour origine les entreprises⁶⁰⁷. Les Verts ont adopté la même façon de présenter les comptes de leur candidate et donc, 4,14% des dons reçus par Marina Silva ont été versés par des personnes morales de droit privé, 27% du total des recettes étant originaires de son comité financier qui avait reçu 31% de ses recettes d'entreprises privées⁶⁰⁸. Le seul candidat qui avait déclaré tous les dons des personnes morales utilisés durant la campagne directement par le biais de son compte est le candidat arrivé en quatrième place Plínio Arruda, qui avait reçu 20% de dons de personnes morales⁶⁰⁹.

L'ampleur chaque fois plus importante des dons des personnes morales de droit privé dans le processus électoral au Brésil s'est intensifiée et les élections de 2014 ont définitivement affirmé cela. Les dons des personnes morales, lors des élections présidentielles de 2014, représentaient 70% du montant total des dons. Seules vingt entreprises ont apporté plus de 30% de l'ensemble des dons réalisés sur plus de 20 000 entreprises figurant dans les comptes de campagne en tant que donatrices⁶¹⁰. L'habitude prise dès les élections de 2006, de transférer des recettes plus considérables par le biais du comité financier ou du parti politique des candidats a été aussi présente lors des élections de 2014 dans la présentation des comptes de Dilma Rousseff qui avait déclaré un total de 85% des dons provenant de personnes morales de droit privé⁶¹¹. La même pratique était présente dans les comptes de Aécio Neves, qui avait disputé le second tour. Sur le total des recettes présentés par le candidat, 9,9% ont été déclarés comme provenant des personnes

⁶⁰⁵ Cf *infra*, seconde partie, chapitre 1 – obligations imposés aux candidats.

⁶⁰⁶ TSE, *bilan statistique, élections 2010*, consultable sur www.tse.jus.br.

⁶⁰⁷ *Ibid.*

⁶⁰⁸ *Ibid.*

⁶⁰⁹ *Ibid.*

⁶¹⁰ TSE, *bilan statistique, élections 2014* consultable sur www.tse.jus.br.

⁶¹¹ Il faut ici souligner que, parmi les recettes totales présentés par la candidate, 91% ont été versés par son parti politique, le PT. Ce dernier avait déclaré avoir reçu des personnes morales de droit privé, le montant de 97,8% du total des dons reçus. TSE, *bilan statistique, élections 2014*, consultable sur www.tse.jus.br.

morales de droit privé en tant que 83% ont été versés par son comité financier, qu'avait quant à lui reçu 66% de des recettes des entreprises privés⁶¹². Les montants déclarés pour la candidate arrivée en troisième place étaient presque les mêmes de Aécio, car la candidate avait déclaré 9% des dons totales octroyés par des personnes morales de droit privé et 83,7% provenant de son comité financier. Ce dernier avait déclaré une somme total de 66% des recettes perçues originaires aussi des personnes morales de droit privé⁶¹³.

Dans ces conditions, la question qui se pose est celle de savoir si le fait d'interdire ou de réduire le pourcentage des dons autorisés par des personnes morales, serait suffisant pour limiter l'importance de l'argent dans le processus électoral et le besoin du gouvernement de lever des fonds auprès des entreprises.

Suivant les observations de l'OAB⁶¹⁴, une victoire d'un candidat à une élection au Brésil dépend de plus en plus de ses capacités financières, ce qui met en évidence une dépendance chaque fois plus importante de la politique au pouvoir de l'argent. Cette dépendance, selon Wagner Mancuso et Bruno Speck⁶¹⁵, nuit à la démocratie pour plusieurs motifs. En premier lieu, elle serait un facteur d'inégalités politiques en favorisant les plus aisés et en leur accordant ainsi plus de pouvoir dans le système étatique. En deuxième lieu, elle limiterait les opportunités des autres candidats moins favorisés ou ne bénéficiant pas directement de liens avec l'élite économique nationale. En troisième lieu, les hommes politiques dont les activités sont financées par des personnes morales de droit privé, pourraient être amenés à favoriser les intérêts particuliers de leurs principaux donateurs au détriment de la démocratie. En quatrième et dernier lieu, le financement par des personnes morales et l'absence de plafonnement unique des dons des personnes physiques seraient, selon l'OAB, contraires au principe démocratique et républicain d'égalité⁶¹⁶, dans la mesure où la loi électorale considèrerait juridiquement que les inégalités

⁶¹² TSE, bilan statistique, élections 2014 consultable sur www.tse.jus.br.

⁶¹³ *Ibid.*

⁶¹⁴ « L'OAB - Ordem dos Advogados do Brasil est l'équivalent au CNB – Conseil National des Barreaux en France.

⁶¹⁵ W. Mancuso et B.W. Speck, « Financiamento de campanhas e prestação de contas » *Cadernos Adenauer*, XV, n° 1, 2014, p.130. Texte traduit par nos soins.

⁶¹⁶ Une fois que la loi n'impose pas une limite unique à tous les agents financeurs autorisées à participer du financement électoral, le principe d'égalité est mis en danger car l'inégalité et le manque d'équité est une caractéristique de cette imposition des limites bases en pourcentages. Pour aller plus loin, voir W. Mancuso, B. Speck *op.cit.* p. 140. Texte traduit par nos soins.

économiques entre les citoyens justifieraient leur participation inégale au processus politique en subordonnant les intérêts de la collectivité à ceux de particuliers.

Compte-tenu l'augmentation sans limite des dépenses électorales et par conséquent, de l'augmentation des montants reçus par les candidats provenant des personnes morales de droit privé et à la suite des scandales politiques - notamment dans l'affaire dénommée "Mensalão",⁶¹⁷ - après plusieurs années de débats sur la question, l'OAB a initié, en septembre 2011, un recours direct d'inconstitutionnalité (ADI) devant la Cour Suprême - STF. Ce recours soulève la question de la constitutionnalité de la loi des élections et de la loi des partis politiques⁶¹⁸, notamment pour ce qui est des dispositions sur le financement des campagnes électorales.

En définitive, l'objectif du recours présenté par l'OAB, enregistré sous le numéro 4.650/11, était de défendre l'égalité démocratique en matière de financement des campagnes, sur les trois points suivants : l'interdiction immédiate et l'inconstitutionnalité des dons de personnes morales de droit privé ; l'inconstitutionnalité des dispositions relatives aux dons des personnes physiques et aux apports particuliers des candidats ; la présentation d'une demande au Congrès national pour l'adoption, en 18 mois, d'une législation limitant, uniformisant et plafonnant les dons des personnes physiques et des apports particuliers des candidats en vue des campagnes électorales⁶¹⁹.

Le recours intenté par l'OAB a non seulement soulevé plusieurs questions concernant les institutions politiques⁶²⁰, mais il les a également rendues publiques, tout en essayant de limiter les disparités législatives existant actuellement au Brésil⁶²¹. Ces questions ont été discutées par des représentants politiques, ainsi

⁶¹⁷ « Mensalão » est la qualification donnée par les médias brésiliens à l'un des plus grands scandales de corruption politique au Brésil. Il s'agit d'achats de votes des parlementaires par le gouvernement. Le scandale n'a pas seulement impliqué les hommes politiques du PT, mais également ceux d'autres partis comme le PTB, le PL, ainsi que des entreprises privées ou publiques, comme par exemple l'agence de publicité DNA appartenant à Marcos Valério, considéré comme l'un des principaux acteurs du système, ou bien encore l'entreprise La Poste et d'autres. Le Mensalão a été jugé pénalement par la Cour suprême dans son arrêt n° 470. Des hommes politiques ont été condamnés et déchus de leurs droits politiques, en étant jugés coupables de plusieurs crimes notamment l'enrichissement illicite, la corruption active, etc. Les montants impliqués dans l'affaire du Mensalão s'élevaient à plus de 55 millions de reais. Texte traduit par nos soins.

⁶¹⁸ Loi n° 9096 du 19 septembre 1995.

⁶¹⁹ Texte complet de l'Action Directe d'Inconstitutionnalité – ADI n° 4650/2011 Disponible sur <http://www.oab.org.br/arquivos/4650-1977686879-1794267.pdf>.

⁶²⁰ W. Mancuso et B. W. Speck, *op. cit.*, p. 138. Texte traduit par nos soins.

⁶²¹ Selon les bilans statistiques présentés par le TSE, spécialement la candidate Dilma Rousseff, élue président de la République avait comptabilisé plus de 80% des dons provenant de personnes morales

que par des chercheurs, des auteurs spécialisés en sciences politiques et des professionnels du droit, entre autres⁶²².

La première phase importante du recours direct d'inconstitutionnalité a été l'intervention volontaire dans le procès, notamment auprès du ministère public fédéral (MPF) et de l'avocat-général de l'Union fédérale (AGU), de la Chambre des députés, du Sénat et de la Présidence de la République. Seul le MPF a suivi les conclusions de l'OAB, considérant que, n'ayant pas le statut de citoyen, les personnes morales ne pouvaient pas représenter des intérêts publics ou sociaux et, par conséquent, ne pouvaient participer au processus électoral en finançant des campagnes politiques. Par ailleurs, le MPF a aussi soulevé le fait que, conformément à l'article 14 de la Constitution fédérale du Brésil⁶²³, l'État devait « protéger, veiller au bon fonctionnement et à la légitimité des élections contre toute influence du pouvoir économique », et que les règles actuelles ne favorisaient pas l'égalité matérielle au niveau des scrutins⁶²⁴, et ce, soit en raison de l'autorisation donnée par la loi aux personnes morales, soit par l'absence d'un plafond unique des dons, en dépit de l'actuelle prescription légale, basée sur un pourcentage relatif aux impôts sur les revenus.

En revanche, la présidence de la Chambre des députés, celle du Sénat, ainsi que la présidence de la République et l'AGU se sont opposés au recours direct en inconstitutionnalité initié par l'OAB. Ces institutions ont invoqué, à titre principal, deux motifs comme l'observent Wilian Mancuso et Bruno Speck⁶²⁵.

Le premier motif est d'ordre procédural : il ne peut y avoir d'inconstitutionnalité des dispositions contestées puisqu'elles ont été adoptées conformément à la procédure législative. Le second motif est d'ordre institutionnel ou constitutionnel : l'OAB défendrait ses intérêts propres par la voie judiciaire alors que

de droit privé, la candidate Luciana Genro, quatrième au premier tour de l'élection, avait déclaré l'apport de 1,25% du total des recettes provenant de dons des entreprises. (TSE, bilan statistique, élections 2014, consultable sur www.tse.jus.br). Texte traduit par nos soins.

⁶²² Pour débattre des questions posées par l'OAB par le biais de l'ADIn, ont été convoqués des chercheurs en droit et science politique, des représentants des partis politiques, d'anciens ministres du TSE, des techniciens du Tribunal des Comptes de l'Union – TCU, un représentant municipal, un journaliste et des représentants des institutions civiles (OAB, Conférence des Évêques du Brésil – CNBB, Ecole Nationale des Magistrats, l'Association des membres du Ministère Public, l'Association Nationale des Procureurs municipaux, l'Institut des Avocats de Sao Paulo, le Mouvement de Lutte contre la Corruption Electoral). Voir *infra*.

⁶²³ Constitution de la République Fédérative du Brésil, art.14 : « la souveraineté populaire sera assurée par le biais du suffrage universel direct et secret et par l'égalité entre les citoyens ».

⁶²⁴ W.Mancuso et B.W.Speck, *Ibid.*, p. 146.

⁶²⁵ *Ibid*

le pouvoir législatif est l'institution la plus compétente pour définir des règles de financement électoral. Cela serait d'ailleurs justifié par des propositions législatives déjà en cours sur ce sujet dans les deux chambres du Congrès national (la Chambre des Députés et le Sénat).

En outre, selon le Sénat, le système actuel de financement des campagnes électorales prévoit un équilibre entre les candidats aux élections en matière de financement des campagnes, notamment grâce au contrôle exercé par la justice électorale⁶²⁶, par le plafonnement des dépenses (fixé non par la loi, mais par les partis politiques eux-mêmes), ainsi que par la répartition des ressources publiques.

D'après Olivia Raposo Silva Telles, et en accord avec nos considérations, « les institutions politiques du Brésil qui sont, en principe, des organes compétents pour l'ordonnement juridique du pays par le biais des députés et sénateurs, n'ont et n'auront jamais l'intention de changer la législation concernant certaines interdictions. Tels interdictions résultent de la réduction des montants que les candidats reçoivent en tant que dons pour financer la vie politique et par conséquent, pour financer leurs propres campagnes. Si le service judiciaire ne s'occupe pas de cette tâche, comme cela a été fait par la proposition de l'OAB devant la Cour Suprême, la loi restera toujours peu efficace concernant le contrôle des influences financières sur la démocratie »⁶²⁷.

Il convient de noter que les institutions les plus opposées aux modifications du système de financement proposées par le recours ADI sont la présidence de la République et l'AGU. Selon la première, le modèle en vigueur doit être maintenu car les personnes morales représentent des intérêts sociaux et peuvent donc être représentées politiquement à travers le seul moyen de participation aux élections dont elles disposent : la réalisation d'apports financiers. En outre, selon la présidence de la République, le financement réalisé par des personnes morales ne crée pas de déséquilibres entre les candidats, dès lors que les lois en vigueur sont respectées ; de plus, ce type de financement est le garant du pluralisme des partis politiques, en limitant le pouvoir exercé par les grands partis sur les petits. Enfin, le contrôle et la transparence sont déjà des formes efficaces de lutte

⁶²⁶ Effectué par le biais des analyses des comptes de campagne des candidats et partis politiques. Voir *infra* seconde partie.

⁶²⁷ O.R.S.Telles, « Direito Eleitoral Comparado – Brasil, Estados Unidos e França », Saraiva, São Paulo, 2009, p. 57. Texte traduit par nos soins.

contre l'influence du pouvoir économique sur les élections. Dans un même ordre d'idées, l'AGU affirme que les personnes morales doivent bénéficier du même statut juridique que les citoyens et ainsi jouir de la légitimité nécessaire pour participer au processus de sélection de leur gouvernant.

La deuxième principale phase de la procédure fut une session d'audiences publiques dirigées par le ministre Luis Fux rapporteur de l'ADI devant la Cour suprême - STF, abordant les problématiques du système électoral au Brésil et en particulier l'inconstitutionnalité soulevée par l'ADI. Ces audiences au cours desquelles trente participants sont intervenus eurent lieu les 17 et 24 juillet 2013.

À l'issue des débats, treize participants ont donné des avis favorables à l'ADI. À cet égard, il convient de citer les observations du Procureur de la République de l'État de Rio de Janeiro, Daniel Sarmento, l'un des auteurs de l'ADI : « les idéaux démocratiques sont fondés sur l'idée d'égalité politique entre les citoyens ; c'est la raison pour laquelle tous les citoyens sont égaux et doivent avoir le même droit de participer et d'influencer les élections, conformément au principe "one man one vote". Dans un système où le pouvoir politique est dominé par le secteur privé, la démocratie est remise en cause. La législation en vigueur, qui ne contient pas une limite unique raisonnable, mais plusieurs limites définies en pourcentage en fonction des revenus imposables, ne limite pas les inégalités ; au contraire, cela permet au pouvoir économique d'influencer les décisions politiques comme si c'était la conséquence d'un état de droit. Il n'existe aucun facteur raisonnable dans le système des lois en vigueur et ce défaut viole le principe d'égalité. Le système actuel de financement au Brésil favorise de plus en plus des bénéfices effectués en contrepartie de services que se prêtent mutuellement des entreprises privées et des administrations, et non les programmes politiques proposés par les candidats». ⁶²⁸

Ces observations du professeur Daniel Sarmento ont été publiquement contestées lors des audiences puisque huit participants ont rendu des avis contraires à ce recours. Sans reprendre les avis de la Chambre des députés, du Sénat, de la Présidence de la République et de l'AGU, ils se sont néanmoins manifestés contre la recevabilité de l'ADI en ces termes : « (i) la recevabilité du recours aurait pour conséquence de limiter l'entrée de nouveaux représentants politiques ; (ii) les difficultés ou les problématiques du financement directement liées au défaut de

⁶²⁸ Audience Publique du 17 juillet, transmise par le chaîne TV Justice du STF, disponible en intégralité sur <https://www.youtube.com/watch?v=K6YqPG4kQBc> . Texte traduite par nous soin.

transparence de certains dons ou aux règles excessivement permissives relatives aux dépenses de campagne seraient méconnues ; (iii) d'autres facteurs importants d'inégalités électorales, comme le recours aux médias ou à la religion seraient ignorés; (iv) le fait que les dons des campagnes ne sont pas toujours irréguliers ou illicites, ainsi que le fait que les relations entre les donateurs et les candidats ne sont pas toujours illicites seraient méconnus ; (v) la recevabilité du recours pourrait favoriser les dons illicites et dissimulés ; (vi) le recours mépriserait les avantages du système en vigueur, notamment le fait que les dons mettent en évidence la qualité des candidats et des partis »⁶²⁹.

La troisième question soulevée par l'ADI, - la plus importante puisque selon sa solution, le système en vigueur peut-être modifié -, concerne le vote au sein de la Cour Suprême ; celle-ci n'a pas encore été résolue⁶³⁰. Le tableau ci-après indique les juges qui se sont prononcés pour ou contre l'ADI et ceux qui ne se sont pas encore prononcés :

TABLEAU 9 : Votation des juges sur l'ADI 4650 au sein de la Cour Suprême du Brésil

Juges	Pour	Contre	Vote en attente
Luiz Fux	X		
Luis Roberto Barroso	X		
José A. Dias Toffoli	X		
Joaquim Barbosa	X		
Marco Aurélio	X		
Ricardo Lewandowski	X		
Teori Zavascki		X	
Carmen Lucia			X
Celso De Mello			X
Rosa Weber			X
Gilmar Mendes	Demande d'ajournement du procès	Demande d'ajournement du procès	Demande d'ajournement du procès

Disponible www.stf.gov.br

Malgré une majorité en faveur de la recevabilité du recours de l'ADI intenté par l'OAB, le juge Gilmar Mendes a demandé l'ajournement du procès le 2 avril 2014. Considéré par l'opinion publique comme une manœuvre afin de retarder

⁶²⁹ W. Mancuso et B. W. Speck « Financiamento de campanhas e prestação de contas » *op.cit.*, p.145.

⁶³⁰ Le vote des ministres de la Cour suprême avait commencé en 2013.

le prononcé de la recevabilité dans les délais impartis⁶³¹, compte tenu de cette demande de report, le recours est actuellement en instance d'être jugé par ledit juge. Selon la procédure de la Cour, pour que soient en définitive adoptées quelques propositions il faut la majorité des votes des ministres. En revanche, les ministres peuvent avant de voter, demander l'ajournement du procès, normalement basé sur une nécessité de mieux analyser son contenu. Dès qu'un ministre fait ce demande, le vote est interrompu jusqu'au moment où le ministre remet le procès à l'ordre du jour de la Cour⁶³².

Les élections de 2014 ont donc eu lieu avec les mêmes dispositifs, dont l'autorisation faite aux personnes morales de droit privé de financer les campagnes électorales et les partis politiques.

Directement liée à la question du financement politique par des personnes morales, une autre affaire politico-financière majeure a posé de véritables problèmes aux hommes politiques brésiliens.

Suite du procès du « Mensalão » jugé par la Cour suprême, à la suite duquel plusieurs ministres d'État, dirigeants de partis et députés furent condamnés, de nombreux citoyens brésiliens ont eu le sentiment qu'il s'agissait de la fin de l'impunité et de la corruption gouvernementale. Mais suite aux élections de 2014, une nouvelle affaire politico-financière a été publiquement dévoilée, impliquant une des plus grandes entreprises publiques du Brésil : la société Petrobrás⁶³³. Qualifiée par les autorités de police fédérale (PF) « d'opération de lavage haute-pression » et par la presse de « Petrolão » en référence au « mensalão », cette affaire a révélé au public l'existence d'une organisation criminelle instituée au sein des pouvoirs publics⁶³⁴.

Selon le témoignage de certains dirigeants, à l'instar de l'ancien directeur de la distribution de Petrobrás, Paulo Roberto Costa, 3 % de l'ensemble

⁶³¹ Il ne faut pas oublier que les élections présidentielles ont eu lieu au mois d'octobre de la même année, et en cas d'adoption de l'ADI, les modifications de la loi seraient en vigueur pour les prochaines élections.

⁶³² Plus d'un an après la demande du ministre Gilmar Mender d'ajournement du procès, il a été créé un mouvement nommé "Devolve Gilmar" en français « Retourne le procès, Gilmar » demandant au ministre de remettre le procès à l'ordre du jour pour être voté.

⁶³³ Petróleo Brasileiro S.A - Petrobras est une entreprise brésilienne de recherche, d'extraction, de raffinage, de transport et de vente de pétrole.

⁶³⁴ Dans cette affaire après les enquêtes de la Police fédérale, ont été découvert la participation des partis politiques considérés les plus importants dans la politique du Brésil tels que le PT, PMDB et PP. Selon les enquêtes, les entreprises mêlées dans la procédure d'investigation sont accusées d'avoir surfacturé des contrats avec l'administration publique pour détourner des fonds et verser des pot-de-vin aux partis politiques, en vue de financer les campagnes électorales.

des contrats conclus entre la Petrobrás et des entreprises de travaux publics ont favorisé par des pots-de-vin au moins vingt-cinq députés fédéraux, six sénateurs, un ministre d'Etat et les trois grands partis politiques du Brésil, le PT (parti de Lula et Dilma), le PMDB (parti de Michel Temer, vice-président de la République) et le PP. Ainsi, dans un contrat fait entre le gouvernement et les entreprises de bâtiment et travaux publics alors que le prix initialement fixé était de 2,3 milliards de dollars US, le prix finalement facturé s'est élevé à 20 milliards de dollars US du fait de l'intervention ou des détournements de fonds opérés en faveur des personnes susmentionnées.

Selon le directeur de l'entreprise Toyo Setal Augusto Ribeiro Neto, une des entreprises concernées par cette affaire, plus de R\$ 4 000 000 (1 111 000 €) ont été directement versés par cette entreprise au PT entre 2008 et 2011. Plusieurs entreprises, parmi celle dont il a été directeur se sont entendues pour former une sorte de cartel, où le ticket s'élevait à 60 millions de reais, soit **16 666 000 €**. Ce dernier montant aurait ensuite été complété, par le paiement d'un pourcentage fixe entre ces entreprises, au profit des partis politiques alliés au gouvernement. « Il fallait verser des pots-de-vin, sans quoi le contrat était résilié »⁶³⁵.

Parmi les entreprises mises en examen dans cette affaire, certaines d'entre elles ont financé les campagnes des candidats aux élections présidentielles de 2014. Elles ont notamment fait des dons à quasiment tous les partis politiques, spécialement aux principaux⁶³⁶. Dans le tableau ci-dessous, nous avons listé ces entreprises, le total qu'elles ont versé au profit des partis politiques pour les élections de 2014, ainsi que le montant dédié aux quatre plus grand partis⁶³⁷.

⁶³⁵ Témoignage du directeur Augusto Ribeiro de Mendonça Neto, de l'entreprise TOYO SETAL.

⁶³⁶ TSE, bilans statistiques élections 2014, consultable www.tse.jus.br

⁶³⁷ Il importe de souligner, ici, que le plus grand donateur parmi les personnes morales de droit privé est le Group JSB, responsable d'avoir apporté R\$ 251.012.322,00 à l'ensemble des partis politiques pour les élections de 2014. Il n'a pas été mentionné dans le tableau car il n'est pas inclus dans les mise en enquête de l'affaire de la PETROBRAS.

TABLEAU 10 : Entreprises mises en examen pour corruption et le respectif montant octroyé aux partis politiques pour les élections de 2014 au Brésil

ENTREPRISES	TOTAL	PSDB	PT	PSB	PMDB
OAS	R\$75 082 442 20 578 456 €	R\$14 831 379 4 119 827 €	R\$ 14 983 751 4 162 153 €	R\$ 10 177 498 2 827 082 €	R\$ 16 643 651 4 623 236 €
Andrade Gutierrez	R\$ 61 987 271 17 218 686 €	R\$24 950 451 6 930 680 €	R\$ 14 418 744 4 005 206 €	R\$ 2 495 175 693 104 €	R\$ 8 273 378 2 298 160 €
UTC Engenharia	R\$ 43 786 980 12 163 050 €	R\$ 8 722 566 2 422 935 €	R\$ 13 452 271 3 736 741 €	R\$ 954 022 265 006 €	R\$ 2 134 938 593 038 €
ODERBRECHT	R\$ 33 431 062 9 286 406 €	R\$ 9 123 354 2 534 265 €	R\$ 3 508 345 974 540 €	R\$ 2 962 588 822 941 €	R\$ 5 329 158 1 480 321 €
Queiroz Galvao	R\$ 45 185 541 12 551 539 €	R\$ 8 061 668 2 239 352 €	R\$ 11 758 057 3 266 126 €	R\$ 2 585 713 718 253 €	R\$ 2 021 534 561 537 €
BTG Pactual	R\$ 28 186 151 7 829 486 €	R\$ 7 344 388 2 040 107 €	R\$ 3 258 742 905 206 €	R\$ 1 110 675 308 520 €	R\$ 9 871 045 2 741 956 €

Source : www.asclaras.org.br

À la lecture de ces montants, il est impossible de penser que les élections présidentielles au Brésil, ne se déroulent pas dans l'attente d'une contrepartie pour ces entreprises. La présence d'argent dans des proportions aussi considérables est une raison de plus pour considérer que le pouvoir économique est le grand facteur de décision des élections.

Il importe ici de souligner que, au sein des enquêtes de l'affaire du « Petrolão », José Aldemario Pinheiro Filho, président de l'OAS a été condamné à 16 ans d'emprisonnement. Le juge avait aussi condamné l'ex-directeur de la Petrobras Paulo Roberto Costa à 6 ans et Dalton Avancini, président de l'entreprise Camargo Corrêa à 15 ans. Marcelo Oderbretch, président de l'Oderbretch, Otavio Marques de Azevedo, président de l'Andrade Gutierrez, Dario Galvão, président de Queiroz Galvão et Ricardo Pessoa – UTC, sont aussi emprisonnés en attendant la sentence du juge⁶³⁸.

Sur ce même sujet, l'OCDE a réalisé en décembre 2014, à Paris, des travaux sur l'apport d'argent par des personnes morales et les risques qui y sont associés⁶³⁹. Dans tous les États membres de l'organisation, ainsi que dans les États présents au forum, comme par exemple le Brésil qui n'est pas encore un État membre, les questions de financement par des personnes morales se posent dans un même ordre d'idées sur l'importance de limiter les apports des personnes morales

⁶³⁸ Dans le même affaire sont aussi présents des parlementaires des différents partis politiques dont la majorité le PT, PMDB et PP.

⁶³⁹ OECD Forum on Financing Democracy and Averting Policy Capture – In cooperation with Internation IDEA and the Organization of American States, Paris, France, 3 et 4 décembre 2014.

de droit privé au financement électoral. « Soit en ce qui concerne la lutte contre la corruption, soit en concernant la nécessité de réduire les coûts des élections, les législations comme la législation brésilienne, doivent prendre des mesures urgentes »⁶⁴⁰. Ainsi, la principale mesure mentionnée par le président du Tribunal Supérieur Electoral, est l'adoption d'un contrôle plus strict par les organes responsables du contrôle des élections ; cela principalement par l'adoption de règles de plafonnement unique imposées par la loi, et d'interdictions de participation au financement pour certaines personnes comme les personnes morales de droit privé.

L'objet et les mesures de mise en censure évoqués par le président du Tribunal, dont nous rejoignons l'analyse, permettent de présenter la législation française comme un modèle pour une future réforme des règles du financement électoral au Brésil. En effet, le modèle français, où la loi détermine un plafond unique des dépenses électorales⁶⁴¹ et interdit la participation des personnes morales au financement des élections, nous semble beaucoup plus efficace que l'actuel modèle brésilien. Si, comme nous l'avons déjà montré, le modèle suivi par le législateur français, spécialement avec les lois de 1990 et 1995, présente des faiblesses, il apparaît plus proche des idéaux démocratiques de transparence et de moralisation de la vie politique⁶⁴². Compte tenu de ce qui précède, une autre question se pose : pourquoi la législation brésilienne n'adopte-t-elle pas ces interdictions aux personnes morales comme le fait la loi française ?

Après avoir exposé toute une série de considérations, il convient à présent d'en tirer certaines conclusions. Des différences importantes existent entre les systèmes de financement français et brésilien. En France, toute participation de personnes morales est interdite depuis 1995, à la suite de nombreuses affaires entre entreprises et partis politiques.

En revanche, au Brésil, après la révélation de certaines affaires, la législation est devenue permissive en autorisant des dons provenant des personnes morales. Le dénominateur commun entre ces deux États est l'existence d'actes permanents de corruption au sein des partis politiques et l'influence particulier de

⁶⁴⁰ J.A.Dias Toffoli, . Ministre Président du Tribunal Supérieur Electoral du Brésil, dans son discours au Forum OCDE Financing Democracy and Averting Policy Capture. Paris, décembre 2014. Texte traduit par nos soins.

⁶⁴¹ Voir *supra* p. 86.

⁶⁴² Pour aller plus loin, voir aussi D. Gaxie, *La démocratie représentative*, 4^e éd, Collections Clefs. Politiques, Montchrestien, Paris, 2003 ; J.T.Godbout, « Pas de représentation sans représentativité ? », *Revue Mauss*, n° 26, second semestre 2005 ; A. Joxe « Démocratie et globalisation », *Revue Mauss*, n° 25, premier semestre, 2005.

l'argent et du pouvoir qui lui est associé. Par ailleurs, dans plus de trente États autres que le Brésil et la France, les mêmes questions se posent, comme le met en évidence le forum organisé par l'OCDE à Paris en décembre 2014.

À ce stade de la recherche, la question que nous nous posons est celle de savoir s'il existe un dispositif législatif de contrôle susceptible de résoudre ces difficultés nuisant au processus démocratique. Existe-t-il des formes ou des solutions limitant l'abus de pouvoir conféré par l'influence de l'argent ? La réponse n'est pas aisée à formuler.

Parce qu'il vise à régir des situations dissemblables, insaisissables et variables, le financement privé est condamné à poursuivre une égalité chimérique et, en fin de compte – dans toutes les sens de cette expression – une égalité impossible ; impossible parce que le financement qu'apportent les personnes morales est structurellement inégalitaire ; impossible parce que le financement par l'apport personnel des candidats néglige l'inégalité qui règne entre eux, et qui est intrinsèque à leur existence respective ; impossible, enfin, parce que le financement apporté par les personnes physiques est très vraisemblablement inégalitaire en raison de la très grande diversité de leurs capacités contributives⁶⁴³.

Avant d'aborder les questions relatives aux moyens de contrôle du financement électoral, il convient au préalable d'étudier une autre forme de financement existant tant au Brésil qu'en France, et qui est considérée par certains, comme une solution dans la lutte contre la corruption, pour l'augmentation de la transparence de la vie politique et, surtout, d'apporter une plus grande égalité entre les candidats : le financement public par la participation directe du gouvernement aux élections.

⁶⁴³ S. Caporal, « Financement de la campagne et principe d'égalité entre les candidats », (A .Lavade; B.Mathieu; D. Rousseau, *op. cit.*, p.89).

CHAPITRE III – LE FINANCEMENT PUBLIC DES CAMPAGNES

Nous avons vu, dans les chapitres précédents, les questions concernant les dépenses électorales, leurs plafonnements, ainsi que les diverses formes de financements privés reçus par les candidats aux élections. Nous avons également montré que les deux pays adoptaient un modèle de financement électoral mixte. Nous avons expliqué les particularités existantes dans les deux pays en analysant les caractéristiques législatives de chacun d'eux. À présent, il s'avère impératif, avant de conclure sur les modèles de participation financière aux élections présidentielles en France et au Brésil, d'analyser une autre source de financement dont disposent les candidats et les partis politiques, pour financer une campagne électorale : les aides octroyées par l'État, c'est-à-dire, le financement public des élections.

Le financement public a été développé dans les démocraties occidentales pour diminuer, voire éliminer, les problèmes occasionnés par les rapports entre la politique et l'argent⁶⁴⁴. Le manque d'équilibre financier entre les montants dépensés et reçus par les candidats⁶⁴⁵, le risque de dépendance économique vis-à-vis des donateurs privés, ainsi que l'incapacité de faire face aux difficultés financières depuis l'augmentation des coûts des campagnes électorales, sont des exemples de problèmes rencontrés dans le financement des campagnes présidentielles. Afin de faire face à cette situation, les États se sont vus contraints d'intervenir afin de tenter de régler au mieux cette question financière.

Nous aborderons donc, dans ce chapitre, ces types d'intervention étatique en deux sections : la première traitera du financement public direct et la seconde sera consacrée au financement public indirect par l'État.

⁶⁴⁴ « Si les questions du financement d'une campagne électorale est une question financière, c'est aussi une question de démocratie. Le rôle de l'État est, substantiellement, de la défense et du bon déroulement de la démocratie. Dans ce cas, l'État est appelé à exercer pas uniquement les fonctions d'agent de fiscalisation démocratique, mais aussi celle d'agent financeur de la vie politique avec le but d'apporter à tous les candidats les mêmes opportunités », J-P. Camby, « Le financement des campagnes électorales », *art.cit.*, p. 22.

⁶⁴⁵ Voir *supra* chapitre 1 et 2.

Section 1 – Le financement public direct

Le financement public direct peut être considéré comme une action directe à caractère financier, de la part de l'État qui, dans ce cas, joue un rôle de soutien mais également d'agent financier pour les candidats et pour les partis politiques, en vue d'une élection⁶⁴⁶.

Cette modalité de financement public est une action de la part de l'État, présente au Brésil et en France, bien que d'ampleur et de forme différentes. Cette forme de financement public ne se limite pas uniquement à des exemptions fiscales ou à l'accomplissement des dépenses relatives à une campagne officielle, comme nous l'aborderons dans la section 2 relative au financement indirect. Le financement public direct est également réalisé par un apport pécuniaire direct aux candidats et aux partis politiques, soit par le paiement direct de certaines dépenses électorales, soit par un apport financier aux partis⁶⁴⁷. Dans ce dernier cas, les partis politiques sont des véhicules de liaison entre l'État et le candidat dans la subvention des campagnes électorales.

Il est vrai que ces subventions publiques posent la question de l'utilisation des deniers publics. En effet, pour certains citoyens, le montant dépensé par l'État au sein des élections devrait être utilisé dans des domaines autres que les campagnes électorales⁶⁴⁸. Cependant, le système de financement public direct se

⁶⁴⁶ « On entend par financement public les fonds ou ressources fournis par l'État ou le gouvernement aux partis politiques ou aux candidats », S. M. Araujo, *art.cit.*, p. 115.

⁶⁴⁷ *Ibid.*, p. 118.

⁶⁴⁸ Dans ce sens, nous soulignons les données exposées par J. – P. Camby (*op. cit.* p. 48) « ce système de financement par des fonds publics ne fait d'ailleurs pas unanimité dans l'opinion publique. Selon un sondage, 50% des concitoyens y sont hostiles et 41% favorables ». Nous partageons également son idée selon laquelle « il faut admettre que la démocratie a un coût ». Il est également inadmissible pour la démocratie, que les apports de l'État au profit des élections soient interdits. Les aides apportées par l'État dans les deux pays, visent, avant tout, à ce que la campagne électorale fonctionne bien selon les principes d'égalité entre les candidats et, fondamentalement, que les comptes de campagne des candidats soient chaque fois plus transparents. Au Brésil, le sujet du financement public des élections est aussi vu avec incertitude par les citoyens, considérant souvent que l'apport de ressources par l'État peut être utilisé à d'autres finalités jugées plus importantes comme l'éducation ou la santé publique.

déroule tant pour la France que pour le Brésil, à travers des aides octroyés au partis politiques⁶⁴⁹ (§1°), ainsi que par le remboursement des dépenses électorales (§2°).

§1°- Les apports de l'État aux partis politiques

Avant d'entrer de façon plus exhaustive dans l'analyse du financement public des campagnes électorales, il importe de souligner que la nature juridique de ce type de subvention étatique est précisément définie au Brésil. Comme l'explique Rui Crull Tabosa⁶⁵⁰, cet apport de l'État est couvert par une réglementation juridique, dans l'exercice d'une fonction administrative, dont les effets sont définitifs et exécutoires dans une situation individuelle concrète. Cette subvention de l'État ne constitue ni un don, ni une libéralité, ni non plus une forme discrétionnaire de pouvoir. Au contraire, il s'agit plutôt d'un support public au financement des activités de campagne électorale au profit des candidats à travers les partis politiques⁶⁵¹.

Dans les deux pays, comme nous le verrons, le rôle des partis politiques dans le déroulement de la démocratie, est une question définie par les Constitutions⁶⁵². Afin d'assurer l'accomplissement de toutes leurs fonctions lors d'une campagne électorale, les partis politiques ont besoin d'argent. Cette nécessité s'était imposée plus fortement dans la législation française après 1995, où, rappelons-le, les personnes morales ne pouvaient plus participer au financement électoral des candidats ou des partis⁶⁵³. L'insuffisance des dons ou des cotisations de la part des membres et sympathisants des partis, ou même des dons octroyés par des

⁶⁴⁹ Il faut souligner ici, que dans les campagnes électorales au Brésil, l'apport de l'État aux partis politiques, et notamment lors des dernières élections, est sujet d'importance fondamentale, car certains candidats ont vu leur campagne complètement payée par le partis.

⁶⁵⁰ R. C. Tabosa, *O financiamento das actividades das campanhas eleitorais*. Estudos varios de Direito Eleitoral. Lisboa. Associação Acadêmica da Faculdade de Lisboa, 1996, p. 147.

⁶⁵¹ « La subvention publique traduit la reconnaissance du rôle des partis politiques dans le déroulement de la vie démocratique. Elle peut être considérée comme facteur d'égalité des chances entre les candidatures ainsi que comme un mécanisme pour éviter le recours, par les partis politiques, à des financements illicites », N. M. Almeida, « Financiamento de partidos e campanhas no mundo », *TRE-PR, Revista Paraná Eleitoral*, n° 39, Curitiba, 2001, p.3. Texte traduite par nos soins.

⁶⁵² Voir notes de bas de page n° 501 et 527.

⁶⁵³ Voir *supra* chapitre 2.

personnes physiques directement au profit d'une candidature, justifient la nécessité de ces apports étatiques⁶⁵⁴.

Il importe de souligner que les partis politiques se trouvent dans une position non seulement privilégiée mais aussi fondamentale dans le processus de formation de la motivation citoyenne. Cela justifie la participation financière de l'État dans la réalisation des élections dans les deux pays.

Sur l'importance des partis politiques dans les questions de souveraineté nationale et de liberté d'expression déjà mentionnées, on souligne encore l'affirmation de Jean-Claude Masclét : « les citoyens et/ou les candidats peuvent librement s'associer aux partis politiques pour défendre leurs idéaux en vue d'une élection. En qualité de responsable pour les libertés individuelles et collectives, l'État doit alors veiller à ce que le plein exercice desdites libertés soit rendu possible, évitant par conséquent l'incapacité financière des partis »⁶⁵⁵.

Dans la législation française, les lois de 1988, 1990, 1993, 1995 et 2003, et celles sur les finances publiques, permettent aux partis ayant la personnalité juridique, de recevoir, de la part de l'État, une subvention annuelle, divisée en deux parties, à partir du moment où les formalités stipulées par les lois sont réglées.

Nicolas Tolini rappelle, au sujet des origines de ce financement étatique, « qu'en 1988, les partis évoluaient dans un cadre juridique précaire, faute d'un statut uniforme. La majorité d'entre eux n'étaient que des groupements de fait. L'aide publique ne pouvait donc être versée à des organisations aux contours si hétérogènes ». La loi du 11 mars 1988 comptait remédier à ces inconvénients, disposant en son article 7 que « les partis ou groupements politiques se forment et exercent leur activité librement »⁶⁵⁶.

Il s'agit de la reprise exacte de la formule constitutionnelle de l'article 4 en vigueur à l'époque de l'adoption des lois de 1988 : « les partis politiques jouissent de la personnalité morale, ont le droit d'ester en justice, (...) 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 ou administrer des

⁶⁵⁴ « La loi n° 95-65 du 19 janvier 1995 entérina, par l'interdiction aux personnes morales de droit privé à participer au financement électoral en octroyant des dons à quelques soit l'acteur – candidat ou parti politique. Les effets de la perte d'une source de revenus considérable furent compensés par un élargissement de l'aide publique », (N. Tolini, *op.cit.*, p. 230).

⁶⁵⁵ J.-C. Masclét, *Droit électoral*, Ed.PUF, Paris, 1989, p. 249.

⁶⁵⁶ N. Tolini, *op.cit.*, p. 206.

journaux et des instituts de formation (...) ⁶⁵⁷ ». Cette dernière disposition établit un état de fait déjà ancien, puisque, depuis longtemps, la plupart des partis politiques possédaient leurs propres organes de presse, à travers lesquels ils diffusaient leur idées auprès des lecteurs. Le texte octroyait donc d'importants apports juridiques, notamment par la reconnaissance de plein droit de la personnalité morale et des droits qui sont inhérents. Il proposait ainsi un début de statut des partis qui devait se combiner avec l'article 4 de la Constitution.

Toutefois, il ne faut pas perdre de vue que l'objectif du législateur était de réglementer, mais aussi de ne pas enfermer les partis dans un carcan trop strict qui eût été en contradiction avec la Constitution. Ce double objectif explique que les dispositions de la loi, étaient quelque peu limitées. L'essentiel consistait à attribuer une capacité suffisante aux partis pour permettre à ceux qui remplissaient les critères exigés de recevoir l'aide publique. En échange, ceux-ci devaient accepter la transparence de leurs comptes. À partir de cette innovation, les partis politiques, en France, ont estimé qu'il était nécessaire d'avoir des ressources financières pour développer au mieux ces fonctions ⁶⁵⁸.

Dans ce sens, la loi du 11 mars 1988, en son titre III relatif aux partis et groupements politiques et à leur financement, dispose en son article 8 que « Le montant des crédits inscrits dans le projet de loi des finances de l'année, pour être affecté au financement des partis et groupements politiques, peut, de la part des Bureaux de l'Assemblée nationale ou du Sénat, faire l'objet de propositions conjointes au Gouvernement » ⁶⁵⁹.

En complément de cette article, l'article 9 prévoit que « les aides prévues à l'article précédent sont attribuées aux partis et groupements politiques proportionnellement au nombre de parlementaires qui ont déclarés au bureau de leur assemblée, dans le mois qui suit l'ouverture de la première session ordinaire de chaque année, y être inscrits ou s'y rattacher. Chaque parlementaire ne peut

⁶⁵⁷ Constitution du 4 octobre 1958, article 4 – version en vigueur le 11 mars 1988, consultable sur www.legifrance.gouv.fr.

⁶⁵⁸ Selon N.Tolini, une seconde innovation du nouveau cadre juridique visait à placer les partis à l'abri du besoin, donc de la tentation, en instaurant un financement public. La collectivité se devait désormais de prendre en charge directement le coût de la démocratie, des partis et des campagnes électorales. Jusque dans l'action politique, l'État est devenu Providence, dans la mesure où il s'engageait à assurer aux partis un « revenu minimum » pour leur fonctionnement. (N.Tolini, *op. cit.*, p. 231).

⁶⁵⁹ Loi n° 88-227 du 11 mars 1988, relative à la transparence financière de la vie politique, *JORF* du 12 mars 1988, p. 3290.

indiquer qu'un seul parti ou groupement politique pour l'application de l'alinéa précédent. Au plus tard le 31 décembre de l'année, le bureau de l'Assemblée nationale et le bureau du Sénat communiquent au Premier ministre la répartition des parlementaires entre les partis et groupements politiques, telle qu'elle résulte des déclarations des parlementaires. Le montant des aides attribuées à chaque parti ou groupement est retracé dans un rapport annexé au projet de loi des finances de l'année. Le délai mentionné au premier alinéa du présent article court, lorsque l'Assemblée nationale a été dissoute et n'est pas encore réunie, à compter du deuxième jeudi qui suit son élection »⁶⁶⁰.

Cependant, les dispositifs de la loi du 11 mars 1988 n'ont pas été accueillis positivement par l'ensemble des partis. Les membres des groupes socialistes et le Front national (F.N.) ont déposé des amendements prévoyant une répartition au prorata du nombre des suffrages recueillis lors du 1^{er} tour des élections législatives⁶⁶¹.

En nous appuyant sur les explications de Nicolas Tolini, nous pouvons indiquer que la doctrine, suite à l'adoption de la loi, s'est montrée « quasi unanime à fustiger le dispositif et à en réclamer des modifications », car le montant des subventions n'avait pas été précisé dans la loi. Le gouvernement a donc laissé aux parlementaires le soin de s'occuper de ce point. « Ces derniers pouvaient faire des propositions, par l'intermédiaire du bureau de leur Assemblée. Il appartenait ensuite au gouvernement d'inscrire ou non ces sommes en loi de finances. En 1989, les crédits affectés au financement des partis s'élevaient à 114 millions de francs (équivalant à l'époque à 17 379 187,97 €)⁶⁶² mais seulement 105 millions (c'est-à-dire, 16 007 146,81 €) furent attribués après le refus du PCF d'en bénéficier. Pour des raisons idéologiques, celui-ci entendait maintenir l'image d'Épinal d'un mouvement aux ressources transparentes, tirées des cotisations des adhérents, des élus et de la générosité des militants »⁶⁶³.

⁶⁶⁰ *Ibid.*

⁶⁶¹ JOAN, débats, 3^e séance du 4 février 1988, p.197-200. Le mode de répartition a également pour l'objet des propositions de modification au Sénat, JO *Sénat*, débats, 17 février 1988, p. 161-168.

⁶⁶² L'Institut National de la Statistique et des études économiques ; la conversion des francs en euros tient compte de l'érosion monétaire due à l'inflation. La conversion a été faite en fonction du pouvoir d'achat de référence à l'année 1995.

⁶⁶³ N.Tolini, *op.cit.*, p. 208.

Des améliorations ont été apportées par la loi du 15 janvier 1990, ayant instauré de nouveaux mécanismes concernant cette aide publique. Le tableau ci-dessous résume cette évolution :

TABLEAU 11 : Principales évolutions de la législation en France

Loi du 11 mars 1988	Le financement est attribué proportionnellement au nombre de parlementaires qui ont déclaré au bureau de leur assemblée se rattacher financièrement (rattachement annuel).
Loi du 15 janvier 1990	Première fraction: proportionnellement au nombre de voix obtenues au premier tour lors du plus récent renouvellement de l'Assemblée nationale. Condition : avoir présenté des candidats dans au moins 75 circonscriptions. Le Conseil Constitutionnel a censuré la prise en compte des seuls résultats égaux ou supérieurs à 5% des suffrages exprimés dans chaque circonscription. Seconde fraction: proportionnellement au nombre de parlementaires qui ont déclaré au bureau de leur assemblée s'y rattacher financièrement (rattachement annuel).
Loi du 29 janvier 1993	Première fraction: proportionnellement au nombre de voix obtenues au premier tour lors du plus récent renouvellement de l'Assemblée nationale. Condition : avoir présenté des candidats dans au moins 50 circonscriptions. Seconde fraction: proportionnellement au nombre de parlementaires qui ont déclaré au bureau de leur assemblée s'y rattacher financièrement (rattachement annuel). Condition: être bénéficiaire de la première fraction.
Loi du 19 janvier 1995	Première fraction: proportionnellement au nombre de voix obtenues au premier tour lors du plus récent renouvellement de l'Assemblée nationale. Condition : avoir présenté des candidats dans au moins 50 circonscriptions. Les voix obtenues par les candidats déclarés inéligibles ne sont pas prises en compte. Seconde fraction: proportionnellement au nombre de parlementaires qui ont déclaré au bureau de leur assemblée s'y rattacher financièrement (rattachement annuel). Condition: être bénéficiaire de la première fraction.
Loi du 11 avril 2003	Première fraction: proportionnellement au nombre de voix obtenues au premier tour lors du plus récent renouvellement de l'Assemblée nationale. Condition : avoir présenté des candidats ayant obtenu chacun au moins 1% des suffrages exprimés dans au moins 50 circonscriptions. Les voix obtenues par les candidats déclarés inéligibles ne sont pas prises en compte. Seconde fraction: proportionnellement au nombre de parlementaires qui ont déclaré au bureau de leur assemblée s'y rattacher financièrement (rattachement annuel). Condition: être bénéficiaire de la première fraction.

www.cnccfp.fr

À la lecture de ces évolutions, on peut constater que la législation française a tenté d'éviter que certains partis, voire ceux créés uniquement avec le but de recevoir des apports étatiques pour gonfler leurs finances, soient validés par

la loi. Même si, au premier regard, le total de 1% des suffrages exprimés, obligatoires pour tous les parlementaires pour que son parti politique soit autorisé à recevoir des apports de l'État, semble minime, quand on prend en compte le nombre de candidats qui se sont présentés, ce montant permet cependant de freiner certaines tentatives de la part des partis ou groupements politiques, créés spécialement pour bénéficier de ces apports.

Les partis et groupements politiques, contrairement aux autres personnes juridiques bénéficiaires des aides publiques, ne sont pas soumis au contrôles fiscaux de la Cour des Comptes. Il faut souligner que pour recevoir des subventions de la part de l'État, les partis politiques doivent désigner un mandataire financier- personne physique ou même une association financière⁶⁶⁴ -, pour répondre au nom du parti. L'association doit ensuite être enregistrée auprès de la CNCCFP. Pour ce faire, elle doit avoir pour unique objectif le financement d'un seul parti politique. Il est aussi nécessaire que, dans la constitution de l'association, soit définie la circonscription dans laquelle celle-ci doit être présente et, bien évidemment, apparaisse l'attestation d'ouverture d'un compte bancaire ou postal pour que soient déposés tous les dons et/ou contributions financières du parti⁶⁶⁵.

Le tableau ci-dessous montre la diminution constante des montants versés par l'État au profit des partis politiques françaises depuis 1995. Nous prendrons en compte, dans cette thèse, les montants apportés aux partis politiques dans les années où ont eu lieu les élections présidentielles.

TABLEAU 12 : Montant versé par l'État au profit des partis politiques depuis 1995 en France

1995	2002	2007	2012
526 500 000 F (80 264 407,58 €)	80 264 408 €	72 210 533,57 €	70 083 332,15

Source CNCCFP

Pour mieux illustrer cette distribution, nous avons choisi cinq partis politiques représentés à l'Assemblée Nationale, ainsi que les sommes respectives qui leur ont été attribuées par l'État dans la période concernée.

⁶⁶⁴ Pour les définitions et fonctions du mandataire financier, voir seconde partie, chapitre 1 concernant les obligations des candidats.

⁶⁶⁵ *Ibid.*

TABLEAU 13 : Montant versé par l'État au profit de cinq partis politiques français depuis 1995

PARTIS	1995 (F)	2002 (€)	2007 (€)	2012 (€)
PS	85 490 359 (13 032 921,21 €)	26 098 082,22	10 965 325,65	22 881 372
UMP	162 031 141,55 (24 701 488,29 €)	16 921 287,23	22 418 985,64	30 143 113
FN	35 608 973,92 (54 285 553,08 €)	6 278 662,01	5 579 545,86	1 744 403,17
VERTS	11 669 366,12 (17 789 983,40 €)	1 796 964,77	310 758,22	1 959 898,65
PCF	36 346 139,01 (5 540 933,17 €)	6 366 802,23	1 864 549,30	3 342 197,57

Source : CNCCFP

La distribution des ressources octroyées par l'État au profit des partis politiques qui présentent des candidats à la Présidence de la République ne s'appuie pas sur une règle selon laquelle les résultats varient en fonction de l'argent attribué, même si ces dons sont plus élevés aux candidats présents au second tour que pour ceux présents uniquement au premier tour. Les partis politiques apportent, presque comme une règle, un équilibre dans les comptes des candidats français. Comme nous l'avons déjà montré dans le chapitre précédent, il est possible de noter l'absence, en France, des apports directs des partis politiques aux candidats⁶⁶⁶. Pour les élections de 1995, le montant le plus élevé des dons issus des partis politiques fut présenté par Lionel Jospin⁶⁶⁷. La même situation apparaît également pour les élections de 2007, avec Ségolène Royal, qui a reçu plus de dons issus de son propre parti, le PS, que le candidat élu de l'UMP, Nicolas Sarkozy⁶⁶⁸. Néanmoins, la règle « plus de dons, plus de vote » a été vérifiée lors des élections

⁶⁶⁶ Pour les élections de 2002 et de 2007, selon les bilans fournis par la CNCCFP, dans les comptes de campagne du candidat du FN, Jean-Marie Le Pen, une absence complète de dons des partis politiques a été constatée dans le compte de campagne du candidat. Il en va de même dans ceux de sa fille Marine Le Pen pour les élections de 2012.

⁶⁶⁷ Selon le CC, le montant des recettes issues des partis politiques représentait 26 452 095 F, soit 4 032 595,89 € dans le compte de campagne de Lionel Jospin en 1995.

⁶⁶⁸ Dans les comptes de campagne de Ségolène Royal, figure un montant issu des partis politiques de 5 333 068 €, contre 2 608 554€ pour Nicolas Sarkozy.

de 2012, François Hollande ayant reçu 7 186 341 € provenant du PS contre 6 323 771 € donnés par l'UMP à son candidat, Nicolas Sarkozy.

Il faut souligner, d'après les montants indiqués ci-dessus, que les prestations octroyées par les partis politiques en faveur des candidats ne sont pas interdites. Cependant, comme le remarque la CNCCFP dans son mémento de 2012, « il y a lieu de distinguer entre les prestations effectuées par les partis politiques n'ouvrant pas droit au remboursement de l'État, comme des dépenses payées directement par le parti ou des versements définitifs consentis par la formation politique, et celles éligibles au remboursement des lors que le parti établit à l'intention du candidat une facture spécifique à l'élection, individualisée et quantifiée selon le prix normal du marché. Il convient toutefois de considérer que les dépenses facturées par les partis politiques ne pourront être remboursables que si elles concernent des dépenses supplémentaires spécifiques liées à la campagne électorale concernée, ou des dépenses pour lesquelles le parti n'a joué qu'un rôle d'intermédiaire entre le candidat et le fournisseur de service »⁶⁶⁹. Cette particularité peut être expliquée, par l'absence totale de dépenses payées directement par les partis dans certaines campagnes électorales, comme par exemple dans les comptes de campagne de 2002, 2007 et 2012 des candidats du Front national à la présidentielle.

Actuellement, le financement public des partis politiques ne représente que 0,03% du budget de l'État, et l'un des objectifs de ce type de financement est d'aider à empêcher la corruption et l'abus de pouvoir pour rendre plus transparente la vie politique française.

L'article 12 de la loi de finances pour l'année 2012 (année de la dernière élection présidentielle en France) prévoit une baisse de 5% des crédits consacrés à l'aide publique attribuée aux partis politiques. Selon les chiffres communiqués par le gouvernement, grâce à ces mesures, une économie considérable a été constatée pour la période. La Commission des lois du Sénat estime que cette diminution revient à « avantager les candidats qui disposent de moyens financiers autonomes, détachés du financement accordé par l'État »⁶⁷⁰ et qu'elle a eu pour effet de favoriser les candidats qui disposent d'une fortune

⁶⁶⁹ CNCCFP, *Mémento à l'usage du candidat et son mandataire financier*, édition 2012, p. 25.

⁶⁷⁰ Rapport n° 235(2011-2012) de M.Gaëtan Gorce, au nom de la Commission des Lois, déposé le 10 janvier 2012, p.11.

personnelle ou ceux qui sont rattachés à une « grosse formation politique », au détriment des autres. De surcroît, cette mesure de réduction a mis en question l'utilité de cette réforme, le montant des économies espérées lui paraissant « dérisoire face à celui des déficits publics ». Cette réforme a été nécessaire en raison de « l'état très dégradé des finances publiques de la France (...) et afin que tous les programmes budgétaires contribuent à l'effort de réduction des déficits »⁶⁷¹.

Face à la crise politique et surtout économique, la législation brésilienne se trouve confrontée à la même problématique.

Les partis politiques, au Brésil, sont protégés par l'article 17 §3° de la Constitution⁶⁷², qui dispose que ceux-ci ont le droit de recevoir des ressources provenant du Fond des Partis⁶⁷³, ainsi que d'accéder gratuitement tant aux chaînes de télévision qu'aux émissions de radio, conformément à la loi. Dans le même sens, et afin de garantir cet apport, la loi des partis politiques assure aussi aux partis politiques le droit aux financements étatiques.

Le fond des partis est organisé par le biais de l'article 38 de la loi des partis politiques⁶⁷⁴, il est constitué, en premier lieu, par les ressources provenant des amendes et des pénalités pécuniaires appliquées selon le Code électoral et ses lois connexes; en deuxième lieu, par les ressources financières prévues par la loi, de caractère éventuel ou permanent ; en troisième lieu par les dons des personnes physiques ou morales, effectués par le biais des dépôts bancaires, directement sur le compte bancaire de ce fond et, finalement, par les prévisions budgétaires de l'Union, d'un montant jamais inférieur au nombre d'électeurs inscrits au 31 décembre de l'année de la prévision budgétaire, multiplié par 35 centimes de *reais*, selon la valeur de la monnaie brésilienne.

Ainsi, selon le quatrième alinéa de cet article, l'État était tenu, lors des dernières élections de 2014, de verser au fond des partis politiques, conformément aux règles que nous allons décrire, un montant supérieur à R\$ 49 638 612,45, soit **13 788 503 €**, pour l'ensemble des partis. Il importe de souligner qu'au-delà de cette somme minimale, il faut encore ajouter des montants déterminés par les lois de

⁶⁷¹ *Ibid.*

⁶⁷² Voir note bas de page n° 527.

⁶⁷³ Selon la définition du Tribunal Supérieur Electoral, le Fond des Partis Politiques est un fond financier d'assistance aux partis politiques, assuré par l'État.

⁶⁷⁴ Loi n° 9096 du 19 septembre 1995, *DOU* du 20 septembre 1995, p. 14545.

finance de l'année. Pour 2015, la prévision budgétaire de l'Union pour le fond des partis est d'environ R\$ 867 056 000, soit **240 848 000 €**.

Cette loi, en son article 40, prévoit également, de manière exacte, le trajet des ressources. En d'autres termes, elle détermine la procédure pour que les ressources sortent des Coffres de l'Union⁶⁷⁵ et arrivent aux partis politiques par l'intervention direct du Tribunal Supérieur Electoral qui, dans ce cas, assume les tâches de garant et de responsable de la distribution desdites ressources, comme on peut le vérifier: « la prévision budgétaire des ressources destinées au Fond des Partis doit être consignée au Tribunal Supérieur Electoral-TSE. §1°) le Trésor National se doit d'effectuer un dépôt fractionné en 12 mensualités au sein de la Banque du Brésil, dans un compte spécial mis à la disposition du TSE. §2°) dans le même compte spécial, seront versés les montants originaires des amendes et des pénalités pécuniaires, selon la prévision de la législation électorale »⁶⁷⁶.

Il revient donc au Tribunal Supérieur Electoral, dans un délai maximum de cinq jours à compter de la date du dépôt par l'Union, de réaliser la distribution du montant alloué aux directions nationales des partis politiques. Les critères de cette distribution, également dans la loi des partis, ne sont entrés en vigueur qu'à partir des élections de 2006, comme le souligne Olivia Raposo Silva Telles⁶⁷⁷. Selon elle, cette distribution constitue les mesures d'une réforme politique ayant apporté au système national, des "clauses de barrière"⁶⁷⁸. Les critères, à l'époque, étaient de 1% du total du fond qui devait être partagé également entre tous les partis politiques constitués par la loi des partis et au sein du Tribunal Supérieur Electoral. Quant aux 99% restants, ils devaient être repartis selon la proportion des voix obtenues lors de la dernière élection à la Chambre des Députés, entre les partis politiques qui avaient obtenu au moins 5% des voix dans au moins 1/3 des États, avec un minimum de 2% du total des voix chacun. Il importe ici de souligner que, lors des élections

⁶⁷⁵ Équivalent au Trésor public en France

⁶⁷⁶ Article 40 de la loi 9096 du 19 septembre 1995, *DOU* du 19 septembre 1995, p. 14545. Texte traduit par nos soins.

⁶⁷⁷ O. R. S. Telles, *op. cit.*, p.59.

⁶⁷⁸ « Les "clauses de barrière" sont la dénomination du droit brésilien aux limites de représentativité imposées aux partis politiques. Par ces "clauses de barrière", les montants reçus par les partis politiques originaires des dons étatiques sont fixés proportionnellement aux voix reçues pour les élections parlementaires » R. Ricardo, « Barreira legal nos sistemas eleitorais proporcionais », *Revista Informação Legislativa*, ano 32, n° 126, Brasília, abr/jun, 1995, p. 50. Texte traduit par nos soins.

présidentielles de 1998 et de 2002, seuls 7 parmi les 29 partis politiques sont parvenus à atteindre cette limite ⁶⁷⁹

Ainsi, comme en France⁶⁸⁰, au Brésil certains partis ont aussi réagi face aux questions de la distribution des ressources du Fond. Manifestant leur indignation à cette absence d'égalité imposés par ces "clauses de barrières", ils ont proposé les deux actions directes d'inconstitutionnalité - l'ADI - n°1.351-3 et n°1.354-4 pour tenter d'abroger ces clauses, instituées par l'article 13 de la loi des partis. En réponse aux ADI, la Cour Suprême - STF s'est prononcé *pour* l'inconstitutionnalité de cet article. Après de nombreuses modifications, la loi des partis a déterminé la distribution des ressources provenant du Fond des Partis : « Art.41-A. Du total du Fond des Partis : 1-5% seront attribués, en parties égales, à tous les partis politiques dont le statut est enregistré au sein du Tribunal Supérieur Electoral. Il -95% en fonction du nombre de voix obtenues lors de la dernière élection à la Chambre des Députés, à chaque parti politique »⁶⁸¹.

La distribution des ressources étatiques en faveur des partis politiques est contrôlée par le Tribunal Supérieur Electoral. Ce contrôle est réalisé par le biais des présentations régulières de compte, impérativement réalisées avant le 30 avril, inclus, de chaque année. Cette présentation des comptes est obligatoire pour tous les partis politiques. Durant les années électorales, cette présentation des comptes doit être effectuée mensuellement pendant les quatre mois précédant le scrutin et les deux mois qui suivent la date de l'élection. Dans ce sens, il est impératif de suivre les déterminations apportées par la loi des partis en ses articles 30 et 32⁶⁸².

La distribution du Fond des Partis, ainsi que la présentation réglementaire des comptes devant le Tribunal donnent aux partis politiques le droit de bénéficier d'un fond budgétaire pour payer les dépenses inhérentes à la campagne électorale de leur candidat. Néanmoins, cette disposition s'avère être un

⁶⁷⁹ *Ibid.*

⁶⁸⁰ Voir note de bas de page n° 661.

⁶⁸¹ Loi n° 9096/95 *op.cit.* texte traduit par nos soins.

⁶⁸² Art.30. Les partis politiques, par leurs directions nationales, régionales et municipales, doivent maintenir le bilan comptable, de façon à rendre publique l'origine des recettes ainsi que la destination des dépenses. Art.32. Les partis politiques doivent adresser annuellement, à la Justice électorale, le bilan comptable de l'exercice déjà finalisé, de manière impérative, jusqu'au 30 avril de l'année suivant celle de l'exercice fiscal. §1°) Les bilans comptables des directions nationales des partis seront envoyés au sein du TSE, ainsi qu'aux directions régionales et municipales des partis politiques. §2°) La publication des bilans comptables dans la presse officielle est immédiatement déterminée par la Justice électorale. §3°) Dans les années de scrutin, les bilans comptables doivent être envoyés mensuellement à la Justice électorale. Loi n° 9096, *op.cit.* Texte traduit par nos soins.

échec dans la procédure car le principal objectif du Fond des Partis politiques est de payer les coûts de manutention, des infrastructures et de développement des activités, directement liés au parti en question. Comme la législation sur ce sujet est relativement floue, les partis politiques utilisent la quasi-totalité des ressources provenant des Coffres de l'Union pour payer les dépenses des campagnes en vue des élections.

L'apport de l'État aux partis politiques au Brésil a augmenté depuis les dernières années, à cause de l'augmentation du nombre d'électeurs⁶⁸³. Cette augmentation est représentée dans le tableau suivant. Il convient de souligner que les montants proviennent exclusivement du Coffre public, c'est-à-dire que les sommes d'argent issues des amendes ne sont pas incluses dans les montants ci-dessous. Pour constituer ce tableau, nous avons pris les apports respectifs des trois plus grands partis politiques et leurs apports respectifs après la date de promulgation de la loi de 1995.

TABLEAU 14 : Montant versé par l'État au profit des trois plus grands partis politiques au Brésil depuis 1998

ANO	PT	PMDB	PSDB
1998	R\$ 6 009 277 (1 669 229 €)	R\$ 10 278 754 (2 855 209 €)	R\$ 6 790 011 (1 886 114 €)
2002	R\$ 12 411 907 (3 447 757 €)	R\$ 14 361 448 (3 989 291 €)	R\$ 16 597 499 (4 610 694 €)
2006	R\$ 24 131 176 (6 703 104 €)	R\$ 17 540 310 (4 872 308 €)	R\$ 18 802 154 (5 222 820 €)
2010	R\$ 23 322 099 (6 478 360 €)	R\$ 22 653 904 (6 292 751 €)	R\$ 21 502 563 (5 889 600 €)
2014 ⁶⁸⁴	R\$ 50 314 999 (13 976 388 €)	R\$ 35 935 894 (9 982 192 €)	R\$ 33 996 754 (9 443 542 €)

Source TSE

Comme en France, l'écart entre la dotation financière aux différents partis brésiliens est considérable. Cela peut être confirmé par une analyse des

⁶⁸³ Selon les bilans statistiques fournis par le Tribunal Supérieur Electoral, en octobre de 2000 le nombre d'électeurs était de 109 826 263 citoyens aptes à voter, c'est-à-dire, ayant plus de dix-huit ans et moins que soixante-dix ans. En octobre 2014 ce nombre s'élevait à 142 822 046 électeurs.

⁶⁸⁴ Il se peut que les montants apportés par l'État français aux partis politiques puissent ici être considérés comme plus élevés que ceux accordés par le Brésil. Par exemple, le montant versé au profit du PT au Brésil en 2014 fut de R\$ 50 314 999 soit l'équivalent à 13 976 388 € alors que ceux attribués à l'UMP en 2012 était de 30 143 113 €. Notons encore que, pour les sommes mentionnées pour le Brésil, il faut ajouter les montants provenant des amendes et pénalités.

apports effectués en 2014. Tandis que le PT, parti de l'actuelle présidente avait reçu plus de R\$ 50 000 000, soit **13 976 388 €**, d'autres partis moins importants, tels que le PPL ou le PROS, avaient reçu respectivement R\$ 559 860, soit **155 516 €** et R\$ 493 873 soit **137 187 €**⁶⁸⁵.

Lorsque l'on compare les montants accordés aux partis qui ont présenté un candidat à la présidentielle de 2014, on constate qu'ils sont encore très inégaux. Par exemple le PV – le Parti Vert - a reçu R\$ 10 000 000, soit **2 778 000 €**, c'est-à-dire 1/5^e de moins que celui attribué au PT.

Le tableau montre qu'au Brésil, le critère de distribution des ressources publiques dans les comptes des partis politiques par le biais de la proportionnalité, est marqué par l'absence du principe d'égalité⁶⁸⁶. Cette disparité est souvent citée par les partisans du financement privé des élections et des partis politiques. Selon eux, la possibilité de recourir aux dons privés rend cette inégalité moins préjudiciable au développement des activités et de l'existence des partis⁶⁸⁷. L'écart entre les partis se creuse d'années en années, suscitant toujours plus de questionnements. En effet, seulement 5% des ressources totales attribuées au Fond des partis par les lois budgétaires sont répartis de manière égale entre les 32 partis politiques actuels, les 95% restants sont déterminés par la proportionnalité des voix des élections parlementaires⁶⁸⁸.

Or, en ce qui concerne la distribution des ressources publiques au profit

⁶⁸⁵ TSE, bilan statistiques, comptes partis politiques, consultable sur <http://www.tse.jus.br/partidos/contas-partidarias/balancetes-mensais/contas-partidarias-balancetes-mensais>

⁶⁸⁶ Concernant le principe d'égalité, Eneida Desiree Salgado souligne que « le principe d'égalité doit être basé sur la *maxima* de l'interdiction, spécialement de l'abus économique au sein d'une campagne électorale. Cet abus ne touche pas uniquement les candidats mais aussi les électeurs car il touche directement le droit de voter et d'être le destinataire des voix », E. D. Salgado, *Princípios constitucionais eleitorais*, Ed. Forum, Belo Horizonte, 2010, p. 189. Texte traduit par nos soins.

⁶⁸⁷ Dans ce sens, nous soulignons l'opinion de l'ancien ministre du Tribunal Supérieur Electoral José Eduardo Alckmin: « le système de financement public, spécialement concernant l'apport étatique aux partis politiques est un exemple du manque d'égalité provenat de l'Etat. La proportionnalité basée sur le nombre des voix obtenues dans les élections parlementaires ne peut pas servir pour consolider la démocratie représentative, mais par les apports privés cette égalité est possible », Discours fait lors des audiences publiques sur le financement des campagnes électorales et l'ADI n° 4650, réalisés les 17 et 24 juin 2013, disponible sur www.tvjustica.jus.br. Texte traduit par nos soins.

⁶⁸⁸ Loi n° 9096/95, art.41 – « Le Tribunal Supérieur Electoral, dans le délai de cinq jours après la date du dépôt précité dans le §1° de l'article précédent, sera le responsable pour faire la distribution, aux organes nationales des partis politiques, dans les proportions suivants : I – cinq pourcent du total du Fond des partis doit être destiné à tous les partis politiques enregistrés auprès du Tribunal Supérieur Electoral dont sont statut a été aussi enregistré par l'organe ; II – quatre-vingt-quinze pourcent destinés aux partis dans la proportionnalité des voix obtenus dans la dernière élection du Parlement ». Loi n° 9096 du 19 septembre 1995, *DOU*, seção 1 du 20 septembre 1995, p. 14545. Texte traduit par nos soins.

des partis politiques, les systèmes actuels, brésilien et français, sont loin de corroborer à un idéal d'égalité entre les partis et par conséquent, entre les candidats⁶⁸⁹. Les citoyens considèrent qu'il ne faut plus utiliser les ressources publiques à des fins politiques, mais plutôt les employer dans divers domaines comme l'éducation, la sécurité, les transports publics, etc. Il existe donc, un lien entre le financement des partis et celui des candidats qui reçoivent une grande partie de ce financement⁶⁹⁰. À cet égard, il faut noter que dans les élections au Brésil, comme nous le verrons lorsque nous analyserons les présentations de compte, certains partis politiques paient la quasi totalité des dépenses de campagne de leurs candidats.

L'apport financier de l'État au profit des partis politiques fait l'objet, dans les deux pays, d'une réglementation constante. Pour qu'il soit utilisé aux fins pour lesquels il est attribué, un contrôle exhaustif est nécessaire. Mais, il faut tout d'abord souligner que l'apport financier aux partis politiques n'est pas la seule contribution des États au processus électoral dans les deux pays.

En effet, si la législation française « gèle » les sommes et les apports de l'État, en réduisant les prévisions budgétaires afin de stabiliser le déficit économique du pays, la législation brésilienne, encore une fois, semble faire le contraire. À un moment où le pays est en train de vivre une grande crise économique, avec un retour de l'inflation à plus de 6% en 2014⁶⁹¹, la prévision budgétaire pour les versements au profit des partis politiques augmente : elle est passée de R\$ 308 201 016,21, soit **85 611 395 €**, en 2014 à R\$ 867 056 000, soit **240 884 000 €**, prévus pour 2015⁶⁹².

En plus de ces volumes considérables versés par l'État aux partis politiques, il ne faut pas oublier, comme exposé précédemment, que les partis reçoivent aussi des dons provenant de personnes morales de droit privé, dont ils utilisent la quasi totalité dans les campagnes électorales, et spécialement pour les

⁶⁸⁹ Sidia Maria Porto Lima souligne dans ce sens « l'un des points similaires entre la France et le Brésil en ce qui concerne les apports étatiques au financement électoral, est la proportionnalité de ces apports au profit des partis politiques. Dans les deux pays, même que de façon diverse, les moyens pris en compte par l'État sont basés sur le nombre des voix obtenus dans les élections parlementaires», (S. M. P.Lima, *op.cit.*, p. 45). Texte traduit par nos soins.

⁶⁹⁰ I. V. Samito, « O argumento da representatividade em prol do financiamento público exclusivo de campanhas eleitorais à luz do patrimonialismo », *art. cit.*, p. 47.

⁶⁹¹ Selon les bilans fournis pour le Ministère des Finances du Brésil, l'inflation était de 6,59% au mois d'octobre 2014 puis 8,17% en avril 2015 et 9,56% en juin 2015. Consultable sur <http://pt.tradingeconomics.com/brazil/inflation-cpi>

⁶⁹² TSE, bilan statistique, fond des partis politiques, consultable www.tse.jus.br

présidentielles.

Il convient à présent d'analyser une autre forme de participation directe de l'État au financement des campagnes électorales prévue par la législation française : le remboursement forfaitaire de l'Etat au profit des candidats. Nous n'aborderons donc, dans les développements suivant que le cas de la France, étant donné que ce type d'apport n'existe pas au Brésil.

§2° - Le remboursement des dépenses électorales en France

Avant de commencer à étudier le remboursement forfaitaire, il est important de souligner l'orientation du département juridique de la CNCCFP. Selon la Commission, afin de rendre plus transparente la vie politique, le législateur français avait institué des aides financières, au cours de plusieurs réformes législatives sur le financement des campagnes électorales : l'un destiné aux partis politiques, l'autre aux candidats.

À l'inverse de la législation brésilienne où les candidats doivent être inscrits dans un parti politique pour participer à une élection, et que ce même parti ne peut présenter plus d'un candidat⁶⁹³, en France, cette obligation n'est pas prévue par la loi⁶⁹⁴. Le législateur français a décidé d'un financement public pour les campagnes

⁶⁹³ La Constitution du Brésil par le biais de son article 14,§3° détermine les conditions d'éligibilité des candidats à la présidentielle: I – nationalité brésilienne, II – jouir de tous ses droits politiques, III – être inscrit sur les listes électorales (obligatoire), IV – être domicilié dans la circonscription électorale déclarée, V - être inscrit dans un parti politique, VI – être âgé de plus de 35 ans pour les candidats aux élections présidentielles. Texte traduit par nos soins.

⁶⁹⁴ Parmi les conditions d'éligibilité pour être candidat à présidence de la République Wanda Mastor souligne que « C'est le code électoral qui, sur renvoi de la loi organique de 1962 (art. 2, al. 1^{er}), précise les conditions d'éligibilité. Pour prétendre à une candidature présidentielle, le pré-candidat doit être désormais âgé de 18 ans au moins (depuis la modification opérée par la loi organique n° 2011-410 du 14 avril 2011 relative à l'élection des députés et sénateurs) et être revêtu de la qualité d'électeur (interprétation par analogie de l'article LO 127 sur l'éligibilité des députés). Il ne doit pas avoir été privé de son droit de vote et d'élection par les tribunaux (art. L.6), doit être capable (art. L.200 : "ne peuvent être élus les majeurs placés sous tutelle ou curatelle") et doit justifier "avoir satisfait aux obligations imposées par le code du service national" (nouvelle rédaction de l'art. LO 131 issue de la loi organique précitée du 14 avril 2011) – condition qui ne présente plus beaucoup d'intérêt depuis la professionnalisation des armées. Comparativement avec d'autres systèmes dans lesquels le chef de l'exécutif est élu au suffrage universel, les conditions d'éligibilité sont plutôt souples. La validité de la candidature est de plus conditionnée par la remise au Conseil constitutionnel sous pli scellé d'une déclaration de la situation patrimoniale (art.3-I, al. 4 de la loi de 1962) qui ne sera publié au *Journal officiel* qu'en cas d'élection. Mais la candidature à la présidentielle en France n'est pas un

électorales des candidats, indépendamment du montant apporté aux partis politiques car, selon la loi, tout citoyen français peut être candidat à des élections sans être engagé dans un parti politique.

En France, selon Hervé Faupin, avant les modifications législatives des années 1980 sur le financement des campagnes et la transparence de la vie politique, l'Etat ne finançait pas, loin s'en faut, la totalité des frais supportés par les candidats. Il versait cependant des aides financières, soit par un cautionnement, soit par le paiement des frais d'établissement des documents électoraux⁶⁹⁵.

Dans le même sens, Hervé Faupin ajoute : « les lois intervenues depuis 1988 ont sensiblement accru la participation de l'État aux élections. Depuis les premiers textes, on constate même une augmentation sensible des sommes versées par les pouvoirs publics lors des élections. Le remboursement forfaitaire aux candidats existait dans les périodes antérieures, mais il représentait des sommes dérisoires. Les lois du 11 mars apportent des changements majeurs aux règles de remboursement forfaitaire »⁶⁹⁶. Selon l'article 4 de la loi organique : « une somme égale au vingtième du montant du plafond des dépenses de campagne qui leur est applicable est remboursée, à titre forfaitaire, à chaque candidat ; cette somme est portée au quart dudit plafond pour chaque candidat ayant obtenu plus de 5% du total des suffrages exprimés au premier tour. Elle ne peut excéder le montant des dépenses du candidat retracées dans son compte de campagne »⁶⁹⁷.

Après l'adoption de la loi du 19 janvier 1995, le montant du remboursement a été majoré de 50%. Cette majoration était destinée à compenser la suppression des dons des personnes morales et l'affaiblissement des ressources destinées aux candidats⁶⁹⁸. Elle a cependant été abaissée à 47,5% avec la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011⁶⁹⁹.

acte isolé. Elle doit être appuyée par un certain nombre de signatures. Classiquement présenté comme une obligation, le système impose aussi le parrainage (si la personne ne recueille pas concrètement les 500 signatures, elle ne peut être officiellement candidate) », W. Mastor, « Les droits du candidat à l'élection présidentielle », *Pouvoirs*, n° 138, Paris, 2011, p. 37.

⁶⁹⁵ H. Faupin, *op.cit.*, p. 178.

⁶⁹⁶ *Ibid*, p. 189.

⁶⁹⁷ Article 4, loi n° 88-226 du 11 mars 1988, JORF du 12 mars 1988, p. 3288.

⁶⁹⁸ L. Touvet et Y-M. Doublet, *op. cit.*, p. 409.

⁶⁹⁹ Le ministre de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration a présenté un projet de loi organique relatif au remboursement des dépenses de campagne de l'élection présidentielle. Dans le cadre du plan de retour à l'équilibre des finances publiques annoncé par le Premier ministre le 7 novembre 2011, il a été décidé que les partis politiques et les candidats aux élections prendraient leur part des efforts budgétaires à réaliser. En sus de la diminution de l'aide publique au financement des partis, le plan prévoit la réduction de 5 % du remboursement des

Il faut souligner qu'en termes budgétaires, le remboursement forfaitaire de l'État représente des sommes importantes. La jurisprudence poursuit ainsi deux objectifs selon les explications de Laurent Touvet et Yves-Marie Doublet : « d'une part, limiter ce remboursement aux dépenses électorales et, d'autre part, éviter tout enrichissement inconsidéré du candidat. Sont exclus de l'assiette du remboursement forfaitaire, même s'ils sont retracés dans le compte de campagne : les dons consentis par des personnes physiques ; les prestations fournies à titre gratuit par des formations politiques ; les avantages en nature ; les recettes dégageant un excédent du compte de campagne affectées ou non à une dépense électorale ; les dépenses n'ayant pas le caractère de dépenses électorales et les dépenses prises en charge par ailleurs par l'Etat. Ces règles ont été précisées par le juge de l'élection »⁷⁰⁰.

En lien avec ce sujet, le Conseil d'État avait délimité les questions concernant les dépenses engagées susceptibles de faire l'objet d'un remboursement par l'État. Ces délimitations ont d'abord été suivies par le Conseil constitutionnel puis, à partir de 2007, par la CNCCFP. Déjà mentionnées au chapitre sur les dépenses des campagnes électorales, il n'est pas nécessaire ici d'évoquer à nouveau ces limites ; toutefois, nous soulignons que les mêmes orientations concernant les dépenses électorales sont suivies de façon très précise, car les seules dépenses remboursées sont les dépenses dites électorales⁷⁰¹. Autrement dit, pour les dépenses qui ne sont pas considérées comme électorales, aucun remboursement par l'Etat ne peut être envisagé.

La même orientation est aussi mise en évidence quant aux emprunts. En effet, les emprunts souscrits par les candidats pour financer leur campagne sont

dépenses de campagne électorale. Pour les élections autres que l'élection présidentielle, la mise en oeuvre de cette mesure est prévue dans le cadre de la loi de finances pour 2012. Pour l'élection présidentielle, dont les modalités sont régies par la loi du 6 novembre 1962, il est nécessaire de recourir à une loi organique. La diminution du plafond de remboursement des candidats à l'élection présidentielle est obtenue en abaissant de 5 % le taux appliqué au plafond des dépenses électorales autorisées pour les candidats : pour les candidats ayant obtenu 5 % ou moins des suffrages exprimés, le taux passe de 5 % à 4,75 % ; pour ceux ayant obtenu plus de 5 %, le taux de remboursement est abaissé de 50 à 47,5 %. Pour donner son plein effet à la limitation du remboursement des dépenses de campagne, l'actualisation des plafonds de dépenses électorales autorisées est gelée jusqu'au retour à l'équilibre des finances publiques. Le montant du remboursement forfaitaire des dépenses de campagne des candidats à l'élection présidentielle de 2012 connaîtra ainsi une diminution effective de 8 % par rapport à celui qui aurait été en vigueur en 2012 en l'absence de réforme. Loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011, JORF du 29 décembre 2011, p. 22441.

⁷⁰⁰ L. Touvet et Y.-M. Doublet, *op. cit.*, p. 411.

⁷⁰¹ Voir Dossier Thématique du Conseil d'Etat consultable sur : <http://www.conseil-etat.fr/Decisions-Avis-Publications/Etudes-Publications/Dossiers-thematiques/Le-juge-administratif-et-le-droit-electoral>

des dépenses électorales qui peuvent entrer dans les calculs du remboursement forfaitaire par l'État, sous réserve que la réalité et la sincérité de l'emprunt soient prouvées, que son montant ne dépasse pas les besoins du candidat pour le financement de sa campagne, que son taux corresponde aux conditions du marché et qu'il ait été souscrit pour une durée ne dépassant pas le délai raisonnablement prévisible, d'intervention du remboursement par l'État⁷⁰².

Mais, dans la campagne présidentielle de 2012, la CNCCFP n'a pas reconnu les prêts accordés par deux partis politiques au profit de la candidature de Marine Le Pen, sur leurs fonds propres, sans recourir à un organisme bancaire. Par décision de la commission, ces prêts ne correspondent pas aux conditions prévues par la loi pour être remboursés par l'État⁷⁰³.

Avec la consolidation des règles sur le remboursement forfaitaire des dépenses électorales établies par les lois de 1988, d'autres actualisations ont été apportées par le législateur concernant le remboursement des dépenses électorales. Par exemple, en 2002, le montant maximum du remboursement est passé au vingtième du plafond des dépenses pour les candidats qui n'avaient pas franchi la barre des 5% des suffrages exprimés, soit 808 300 €, et à la moitié de ce plafond pour les candidats qui dépassaient ce seuil, soit 10,8 millions d'euros pour les deux candidats qui étaient restés au second tour, et à 8,08 millions d'euros pour ceux qui avaient franchi la barre des 5%, sans pour autant qu'il aient été présents au second tour. Dix ans plus tard, en 2012, la loi organique 2012-272 du 28 février 2012, a abaissé le taux du remboursement⁷⁰⁴, le montant remboursable était de 800 423 €

⁷⁰² *Ibid*

⁷⁰³ CNCCFP, décision du 19 décembre 2012 relative au compte de campagne de Mme Marine Le Pen, candidate à l'élection du Président de la République des 22 avril et 6 mai 2012.

⁷⁰⁴ Selon la loi organique 2012-272 du 28 février 2012, le taux de remboursement a baissé en passant à 4,75% au lieu du vingtième, et à 47,5% au lieu de la moitié. Après cette actualisation, l'article L.52-11-1 a été modifié disposant : « L.52-11-1 : Les dépenses électorales des candidats aux élections auxquelles l'article L.52-4 est applicable font l'objet d'un remboursement forfaitaire de la part de l'Etat égal à 47,5% de leur plafond de dépenses. Ce remboursement ne peut excéder le montant des dépenses réglées sur l'apport personnel des candidats et retracées dans leur compte de campagne. Le remboursement forfaitaire n'est pas versé aux candidats qui ont obtenu moins de 5% des suffrages exprimés au premier tour de scrutin, qui ne se sont pas conformés aux prescription de l'article L.52-11, qui n'ont pas déposé leur compte de campagne dans le délai prévu au deuxième alinéa de l'article L.52-12 ou dont le compte de campagne a été rejeté pour d'autres motifs».

Dans le même sens, l'article 3 de la Loi 62-1292 du 6 novembre 1962 dispose qu' « une somme égale à 4,74% du montant du plafond des dépenses de campagne qui leur est applicable est remboursée, à titre forfaitaire, à chaque candidat ; cette somme est portée à 47,5% dudit plafond pour chaque candidat ayant obtenu plus de 5% du total des suffrages exprimés au premier tour. Elle ne peut excéder le montant des dépenses du candidat retracées dans son compte de campagne».

minimum, de 8 000 000 € au-dessus de la barre de 5% et de 10 691 775€ pour le second tour⁷⁰⁵.

La sanction du non-dépôt, du dépôt tardif du compte du dépassement des plafonds et du rejet du compte par le Conseil constitutionnel, comme l'explique Jean-Pierre Camby⁷⁰⁶, est uniquement pécuniaire : il s'agit de l'absence du remboursement⁷⁰⁷. Ce dernier ne vaut que pour les dépenses personnelles du candidat. Il est donc subordonné à la validation du compte de campagne par la Commission ou, en cas de recours, par le Conseil constitutionnel. Ce remboursement ne peut excéder les dépenses du candidat et est susceptible d'une sanction modulable⁷⁰⁸. Une autre actualisation législative a été faite concernant l'avance forfaitaire à chaque candidat. Ainsi, chacun d'entre eux perçoit à titre d'avance, 153 000 €. Cette avance⁷⁰⁹ est acquise à deux conditions : d'une part, le compte du candidat doit être validé et d'autre part, le candidat doit obtenir les 500 signatures dont il a besoin pour figurer sur la liste officielle des candidats⁷¹⁰.

Comme nous l'avons indiqué, le contrôle des comptes de campagne par la CNCCFP, et en cas de recours par le Conseil constitutionnel, revêt une importance pratique pour les candidats, car, en cas de rejet, ceux-ci perdent non seulement l'opportunité de se faire rembourser leurs dépenses, mais aussi l'avance forfaitaire. Sans prétendre à l'exhaustivité, nous aborderons plus en détail les présentations des comptes, le contrôle, ainsi que les sanctions imposées aux candidats ayant transgressé la loi en vue des élections présidentielles dans la seconde partie de cette thèse. Toutefois, nous voudrions simplement rappeler ici, le cas où, après le rejet de ses comptes, le candidat a perdu le remboursement forfaitaire. En effet, après avoir vu ses comptes rejetés, l'ancien président, Nicolas Sarkozy a été privé du remboursement de son apport personnel (arrêté à 10 661 426

⁷⁰⁵ Doc. AN, n° 4074

⁷⁰⁶ J.-P. Camby, *Le Conseil Constitutionnel, Juge Electoral*, Paris : Dalloz, 2013, p. 271.

⁷⁰⁷ À propos des sanctions, voir la suite dans la seconde partie.

⁷⁰⁸ La sanction d'une non validation du compte de campagne pour être exclusivement financière, peut apparaître particulièrement lourde lorsqu'elle prive le candidat, qui a souvent eu recours à l'emprunt, de tout remboursement. Quant à la modulation de la sanction applicable, elle assure que les sanctions sortent de la logique du « tout ou rien » consistant à ne pouvoir que rejeter ou approuver le compte de campagne. La loi organique du 5 avril 2006 a prévu que la Commission, ou le Conseil en cas de recours, « arrête » le montant du remboursement, et pourra désormais le réduire en fonction des irrégularités constatées.

⁷⁰⁹ Cette avance forfaitaire allouée par l'État est destinée à couvrir les dépenses les plus urgentes des candidats. À partir de là, celui-ci prend en charge certaines dépenses communes à tous les candidats, permettant ainsi de les traiter de manière égale. S. Caporal, « Financement de la campagne et principe d'égalité entre les candidats » (A. Levade; B. Mathieu; D. Rousseau, *op.cit.*, p. 83.

⁷¹⁰ J.-P. Camby, *Le Conseil Constitutionnel, Juge Electoral, op. cit.*, p. 306.

€) financé par un emprunt au parti (10 661 127 €) ; il a même dû restituer à l'Etat 153 000 € d'avance inclus dans cette somme. Il s'est également vu dans l'obligation de verser au Trésor public un montant égal à celui du dépassement. Le montant du dépassement était fixé à 363 615 €⁷¹¹.

En analysant les comptes de campagne des candidats à la présidence en France, on peut noter que les montants apportés par l'État en tant que remboursements forfaitaires sont loin d'être insignifiants, comme le montrent les tableaux suivants :

TABLEAU 15 : Montant du remboursement forfaitaire apporté par l'État pour les élections de 2002 :

CANDIDATS	REMBOURSEMENT FORFAITAIRE DE L'ETAT (en €)
François Bayrou ⁷¹²	7 398 000
Jacques Chirac	9 882 000
Jean-Marie Le Pen	9 882 000

Source : Conseil Constitutionnel⁷¹³

TABLEAU 16 : Montant du remboursement forfaitaire apporté par l'État pour les élections de 2007 :

CANDIDATS	REMBOURSEMENT FORFAITAIRE DE L'ETAT (en €)
Nicolas Sarkozy	10 783 200
Ségolène Royal	10 797 000
Jean-Marie Le Pen ⁷¹⁴	808 300

Source : CNCCFP,

⁷¹¹ CC, décision n° 2013-156 PDR sur un recours de M.Nicolas Sarkozy dirigé contre la décision du 19 décembre de la Commission national des comptes de campagne et des finances politiques.

⁷¹² Présent uniquement au premier tour.

⁷¹³ <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/documentation/dossiers-thematiques/2002-Election-presidentielle/comptes-de-campagne.16571.html>

⁷¹⁴ Présent uniquement au premier tour.

TABLEAU 17 : Montant du remboursement forfaitaire apporté par l'État pour les élections de 2012 :

CANDIDATS	REMBOURSEMENT FORFAITAIRE DE L'ETAT (en €)
Nicolas Sarkozy	REJET
François Hollande	10 691 775
Marine Le Pen ⁷¹⁵	8 004 225

Source : CNCCFP,

Nous pouvons donc constater que les actions pratiquées par l'État en France, visant des campagnes électorales transparentes, équitables, justes, sont très pertinentes. Les efforts de l'État dans sa prise en charge des remboursements sont légitimes, permettant à tous les citoyens d'être candidats dans le processus électoral de son pays, et par conséquent, en éliminant du scrutin le caractère exclusivement financier imposé par de nombreuses personnes, un peu partout dans le monde.

Partageant les propos de Laurent Touvet et Yves-Marie Doublet, nous soulignons que « le dispositif sur le remboursement forfaitaire (...) appelle deux séries d'observations. Il est tout d'abord incontestablement généreux. Pour toutes les élections soumises aux règles de financement des campagnes, si le candidat atteint le seuil de 5% des suffrages et qu'il ne dépasse pas la moitié du plafond des dépenses électorales, il bénéficie de fait d'une campagne électorale gratuite. En suite, le relèvement du plafond à 50% a eu en outre pour effet de modifier quelque peu le contrôle de la CNCCFP. Il l'a en effet, incitée, dans un souci de protection des deniers publics, à traquer les dépenses sans rapport avec l'élection, afin qu'elles ne rentrent pas dans l'assiette du remboursement forfaitaire et que les candidats ne profitent pas indûment du financement public. Le passage de ce plafond à 47,5% des dépenses électorales exposées n'a pas modifié cette tentative de la part de certains candidats d'assimiler d'autres dépenses à des dépenses électorales engagées pendant leur campagne »⁷¹⁶.

⁷¹⁵ *Ibid.*

⁷¹⁶ L.Touvet et Y-M. Doublet, *op. cit.*, p.417.

L'État par la législation du financement des campagnes, se montre non seulement vigilant, à travers le contrôle imposé à toutes les candidats, mais aussi participatif, car il apporte à tous les citoyens la même possibilité de la course électorale.

L'apport financier par le Trésor public est aujourd'hui l'une des plus importantes sources de financement des campagnes électorales en France, cherchant à participer au financement direct tant des partis politiques que des candidats, comme nous venons de le voir.

Si la distribution des ressources aux partis politiques ne suit pas le principe d'égalité dans aucun des deux pays étudiés, l'Etat, en France, apporte tout de même aux candidats la possibilité de se faire rembourser leur campagne électorale, ce qui n'est pas négligeable. Il endosse ainsi le rôle d'agent de responsabilité fiscale et économique.

Dans les deux pays, comme nous l'avons déjà abordé, l'État assume le financement public direct des campagnes électorales, mais son rôle, en tant qu'acteur financier, ne s'arrête pas au remboursement des partis ou des candidats ; il peut aussi s'engager dans des actions indirectes sur le financement, comme nous allons le voir dans la section 2 ci-dessous.

Section 2 : Le financement public indirect

L'État, au Brésil comme en France, participe au financement direct des campagnes électorales, comme nous venons de le montrer. Il peut également participer à des actions indirectes.

Le financement public indirect « constitue une action positive de l'État en vue d'accorder un avantage aux candidats ou aux partis politiques, afin de réduire les dépenses et d'apporter plus de facilités au développement des campagnes électorales. Ce mode de financement est dit indirect car il n'est pas directement soumis au versement de ressources financières publiques au profit des bénéficiaires ; il s'agit d'une sorte de prestation en nature, comme par exemple la

cession d'espaces publics destinés à la réalisation de meetings ou la subvention de certaines activités, telles que la retransmission gratuite sur les chaînes de radio et de télévision des programmes électoraux, la réduction des tarifs postaux pour l'envoi de publicités, le paiement de certaines dépenses de propagande, etc⁷¹⁷ ».

Comme il s'agit d'interventions positives de l'État au profit des activités des campagnes électorales, il faut une réglementation stricte dans chaque pays afin de ne pas confondre ce type d'apports avec des formes directes de financement étatique⁷¹⁸. L'apport indirect de ces aides doit être à la fois légal, moral et transparent, et doit s'effectuer par l'accomplissement des éléments mis à disposition par les lois des deux pays, sans pour autant confondre cette aide avec certains abus de l'appareil étatique⁷¹⁹.

Nous analyserons ainsi comment les législations des deux pays étudiés autorisent ce type d'action provenant de l'État, au profit de la vie politique, en détaillant ces modalités par les biais des insertions gratuites sur les chaînes de radio et de télévision (§1°), avant d'aborder la prise en charge par l'État des coûts de la campagne officielle – exclusivement dans le cas français (§2°).

§1°- La campagne officielle à la radio et télévision

L'une des manières les plus courantes d'assurer le financement public indirect des campagnes électorales est d'offrir un accès gratuit aux moyens publics de communication⁷²⁰. Il existe un consensus selon lequel, la radio et la télévision jouent un rôle fondamental dans le processus de formation de l'opinion publique. De

⁷¹⁷ S. M. Araujo, *art. cit.*, p.119.

⁷¹⁸ Dans ce sens, Marília Pires Teixeira souligne « que toutes les actions provenant de l'État, par le biais du financement direct ou indirect des campagnes électorales doivent être marquées pas uniquement par l'égalité entre les candidats mais aussi et spécialement par la transparence et la moralité, car c'est l'État le responsable pour assurer le déroulement démocratique toutes les questions de légalité », M. P. Teixeira, « Financiamento de campanhas eleitorais », *Jusnavigandi*, São Paulo, 2010, p. 34. Texte traduit par nos soins.

⁷¹⁹ *Ibid*, p. 123.

⁷²⁰ Voir J.-C. Colliard, « Le financement des campagnes électorales et le contrôle des comptes de campagne », *Regards sur l'actualité* n° 329, Paris, 2007, p. 53-64.

plus, l'utilisation de ces médias, dans les sociétés modernes, est l'une des plus importantes formes de propagande électorale, dont le but est uniquement de convaincre les électeurs⁷²¹.

Sur ce point, nous partageons l'avis de Bernard Maligner qui souligne que « les stations de radio et de télévision sont soumises à certaines règles déontologiques par la jurisprudence, ajoutant qu'il est même démontré par les politologues que les médias jouent un rôle, sinon décisif, tout au moins majeur⁷²², dans la formation du choix des électeurs »⁷²³.

Le pouvoir que ces médias exercent sur les électeurs avant le scrutin réclame une réglementation et un contrôle exhaustif de la part des législateurs, afin d'assurer parfaitement l'égalité entre les candidats et la pluralité d'opinions des électeurs. Dans ce sens, Pierre Bon souligne que « jusqu'il y a quelques années, les campagnes électorales ne se déroulaient pas de façon sensiblement différente de ce qui se passait au siècle dernier. À l'inverse, aujourd'hui, on assiste à une transformation considérable des campagnes électorales. Les sondages sont innombrables et leur publication, dans les jours qui précèdent l'élection, peut être de nature à influencer l'électeur. Le rôle des médias est devenu déterminant. D'une part, une campagne officielle se déroule sur les ondes de la radio et de la télévision et il convient d'assurer qu'elle se passe dans des conditions garantissant l'égalité entre les candidats. D'autre part, et en dehors même cette campagne officielle, il convient de vérifier que les moyens audiovisuels, dans leur mission permanente d'information de l'opinion, respectent également ce principe d'égalité. Les réunions publiques tenues sous des préaux d'école ont été largement remplacées par des meetings à l'américaine mis en scène par des spécialistes en *marketing* politique »⁷²⁴.

La place occupée par ces médias dans les campagnes, et plus généralement dans la vie politique, a transformé la politique : les hommes politiques ont dû apprendre les règles de la bonne communication audiovisuelle. Comme le souligne Pierre Brèchon, « autrefois tribuns aimant les grandes envolées, les

⁷²¹ G.Carcassonne, *art. cit.*, p. 9.

⁷²² Voir sur ce point les travaux du Pr. J. Gerstlé et spécialement l'étude « Médias et campagnes électorales », in *Regards sur l'actualité* n° 329, mars 2007, p. 35.

⁷²³ B. Maligner *op. cit.*, p. 361.

⁷²⁴ P. Bon, « Aspects récents du contrôle des campagnes électorales en France », *RFDC*, n° 13, Paris, 1993, p. 60.

hommes politiques sont devenus des communicants du petit écran »⁷²⁵. Mais, les candidats et partis politiques sont contraints de suivre certaines directives apportées par les lois de chaque pays.

Concernant le financement indirect, les législations française et brésilienne montrent des similitudes. Toutefois, le caractère discriminatoire de la proportionnalité, concernant le temps de parole distribué à chaque candidat ou parti politique au Brésil, entache, encore une fois, cette similarité, comme on peut l'observer en se référant à l'article 3, IV de la loi 62-1292 du 6 novembre 1962 modifié, et à l'article 15 du décret 2001-213 du 8 mars 2001 de la législation française⁷²⁶, et aussi l'article 47§2 de la loi des élections du Brésil⁷²⁷.

Par une analyse des dispositifs de la loi brésilienne, il est possible de constater que l'égalité entre les candidats est mise en question. La loi détermine que le temps mis à disposition à chaque candidat est distribué proportionnellement à la représentation de chaque parti politique au sein du Congrès national. Pour certains juristes, comme Denise Goulart Schlickmann, « cette proportionnalité de temps est contraire au principe de l'isonomie ou de l'égalité de traitement au détriment de certains "petits" candidats »⁷²⁸. Selon Olivia Raposo da Silva Telles, « la distribution du temps (soit d'antenne ou de parole) dans le système brésilien est marqué par le manque d'égalité car, pour les candidats des partis plus structurés ou plus grands il est beaucoup plus facile de faire élire un candidat que pour les partis sans

⁷²⁵ P. Brechon, « Campagnes électorales d'hier à aujourd'hui. De la propagande classique à la communication politique » *Revue Regards sur l'actualité* n° 329, mars 2007, p.13.

⁷²⁶ Décret 2001-213 du 8 mars 2001, art 15 : « à compter de la date de début de la campagne électorale mentionnée à l'article 10 et jusqu'au tour de scrutin où l'élection est acquise, le principe d'égalité entre les candidats doit être respecté dans les programmes d'information des sociétés nationales de programme et des services de communication audiovisuelle autorisés en ce qui concerne la reproduction ou les commentaires des déclarations et écrits des candidats et la présentation de leur personne. Chaque candidat dispose d'une durée égale d'émissions télévisées et d'émissions radiodiffusées dans les programmes des sociétés nationales de programme au deux tours du scrutin. » et aussi l'alinéa IV de l'article 3 de la loi 62-1292 du 6 novembre 1962 : « tous les candidats bénéficient de la part de l'Etat, des mêmes facilités pour la campagne en vue de l'élection présidentielle ».

⁷²⁷ Art. 47. Les agences concessionnaires de radio et télévision réserveront dans les 45 jours avant la date de l'élection, des horaires destinés à la divulgation à caractère national de la propagande électorale gratuite dans les formes établies dans cet article (...) §2° les horaires réservés à la propagande électorale de chaque élection, dans les termes du §1° seront distribués entre tous les partis et groupements des partis avec candidat à l'élections selon les critères suivants (rédaction apportée par la loi n° 12.875 de 2013). I- 2 /3 distribués proportionnellement au nombre des élus dans la Chambre des Députés, considérés en cas de groupement, le résultat de la somme du numéro de tous les candidats élus qui sont intégrées au groupement. II- du restant, 1/3 distribué également et 2/3 proportionnellement au nombre des élu dans le scrutin avant l'élection en question, considérant par autant la somme des élus de tous les partis qui intégrant le groupement . Texte traduit par nos soins.

⁷²⁸ D. G. Schlickmann, *op. cit.*, p.245. texte traduit par nos soins.

notoriété »⁷²⁹. Cette différence pourrait être encore mieux vérifiée par le temps accordé lors des prochaines élections par exemple. Le temps dont qui sera mis à disposition du PT qui avait élu 70 députés suite aux élections de 2014, sera beaucoup plus que celui accordé au PTdoB, qui n'a eu qu'un seul parlementaire.

Dans la législation brésilienne, comme dans la législation française, la première règle concernant la propagande électorale est l'interdiction de toute forme de publicité payée par les candidats eux-mêmes ou par les partis politiques. Aux termes de l'article 44 de la loi des élections, la propagande électorale à la radio ou à la télévision doit être la même entre toutes les chaînes. Un seul programme est donc enregistré pour la diffusion nationale et doit respecter exclusivement l'horaire électoral gratuit prévu par la loi. Toute autre forme de publicité privée payée directement par des personnes autres que l'Etat est formellement interdite⁷³⁰.

À cet égard, l'article 45 de la loi des élections interdit aux chaînes, à partir du premier jour du mois de juillet de l'année électorale, dans les horaires autres que ceux déterminés pour la retransmission du programme électoral gratuit à caractère obligatoire, dans leurs programmes ordinaires comme dans leurs émissions d'actualité : a) de diffuser, y compris sous la forme d'interviews journalistiques, des images, des sondages ou n'importe quelle sorte de consultation populaire où il est possible d'identifier une personne ayant donné son avis dans un sondage, ou des images issues de sondages frauduleux ; b) d'utiliser des trucages ou d'autres sources de manipulation audio et vidéo, quelles qu'elles soient, susceptibles de provoquer la dégradation de l'image de certains candidats ou partis politiques ; c) de faire de la propagande politique en exposant l'opinion de certains candidats contraires à la position politique et idéologique défendu par leur parti ; d) d'attribuer un caractère privilégié à certains candidats ou partis ; e) de diffuser des films, séries, ou certains programmes montrant quelques allusions ou critiques envers certains candidats ou partis, même de façon dissimulée, sauf en cas de débats politiques ou d'émissions journalistiques ; f) de diffuser le nom d'émissions faisant référence à certains candidats choisis par les primaires des partis politiques, même si elles datent d'avant la convention, et tout spécialement si le nom du candidat est lié au nom de l'émission.

⁷²⁹ O. R. S. Telles, *op. cit.*, p. 57. Texte traduit par nos soins.

⁷³⁰ Loi 9504/97, art 44. Texte traduit par nos soins.

De même, dans la deuxième moitié de l'année électorale, la propagande des partis politiques, autorisée tout au long de l'année dans d'autres circonstances, est également interdite⁷³¹. La législation donne aux partis politiques le droit de bénéficier le reste du temps, de publicités à caractère institutionnel dans la programmation régulière des chaînes de radio et de télévision, comme cela est stipulé dans l'article 49 de la loi des partis : « Les partis politiques figurant dans l'article 13 de cette loi ont le droit de : I – réaliser une émission de diffusions nationale et autres à caractère régional tous les six mois, d'une durée de vingt minutes chacune ; II – utiliser la totalité des quarante minutes réparties dans des publicités de trente secondes ou une minute lors d'émissions nationales et aussi régionales »⁷³².

La pénalité prévue pour le responsable d'une diffusion - hors période autorisée, - dès qu'il est attesté que le bénéficiaire, c'est-à-dire, le candidat, était au courant - est le paiement d'une amende fixée de 20 à 50 mille UFIR⁷³³, ou bien le montant dépensé pour la production de l'émission dont la valeur est supérieure au total de l'amende⁷³⁴. Il importe de souligner ici que les chaînes de radio et de télévision ont le devoir d'informer les citoyens pendant les campagnes électorales des éventuelles pénalités appliquées au candidat⁷³⁵.

Au Brésil, la possibilité pour les candidats de s'exprimer et de divulguer leur programme de campagne n'est pas limitée aux seuls « propagande électorale obligatoires »⁷³⁶. Les candidats à l'élection s'expriment aussi par le biais de débats organisés par chaque chaîne de diffusion. Ayant lieu pendant toute la campagne électorale, ces débats attirent de plus en plus l'attention du public, surtout lorsqu'il s'agit des campagnes électorales en vue des présidentielles.

Les débats sont utilisés au premier et au second tour de l'élection⁷³⁷.

⁷³¹ La législation brésilienne prévoit des insertions des partis politiques à titre gratuit pendant toute l'année hors période électoral. Art. 36§2 de la loi des élections.

⁷³² Loi n° 9096 du 19 septembre 1995. Texte traduit par nos soins.

⁷³³ Voir note de bas de page n° 463;

⁷³⁴ O. R. S. Telles, *op.cit*, p. 58.

⁷³⁵ Selon l'article 2° de la résolution n° 23404 du TSE concernant la réglementation de la propagande électorale pour les élections de 2014, le candidat et le responsable pour la diffusion de la propagande hors période autorisé, le candidat et le responsable pour la diffusion sont solidairement responsables pour payer l'amende imposé pour la loi. Texte traduit par nos soins.

⁷³⁶ La législation brésilienne adopte l'expression « propagande électorale gratuite » pour nommer les programmes diffusés par la radio et télévision, payés par l'État, qui sont obligatoires sur toutes les chaînes du pays.

⁷³⁷ La résolution du TSE n° 23.404 dispose dans son article 29 que « les débats diffusés par les chaînes de radio et télévision, seront réalisés en accord avec les règles établies entre les partis

Dans ces débats, la présence des candidats est obligatoire à partir du moment où leur parti politique est représenté au parlement.

Il convient de souligner qu'au Brésil, la plupart des chaînes de télévision et de radio sont privées ; elles doivent donc avoir une autorisation de l'Etat pour retransmettre les débats politiques. La diffusion des programmes électoraux n'est pas directement payée aux chaînes, celles-ci bénéficient toutefois d'une exonération fiscale. Cette « gratuité » des programmes électoraux au Brésil est un sujet de débat, car, au bout du compte, c'est le contribuable qui paye cette facilité apportée aux candidats ; autrement dit, il participe au financement public indirect des campagnes électorales⁷³⁸.

L'État, n'étant pas le détenteur exclusif des chaînes de diffusion, a une fonction d'agent financeur indirect des élections. Comme cela est prévu par la loi, toutes les chaînes de diffusion utilisées pour la retransmission en VHF ou UHF, ou les stations, sous contrôle du Sénat fédéral, sont obligées de retransmettre les programmes électoraux sans l'imputer aux candidats ou partis politiques : l'Etat prend à sa charge le règlement de ces médias en les exonérant d'impôts.

À titre d'exemple, entre le 19 août et le 24 octobre 2014, l'État avait pris à sa charge, au moyen d'exonérations fiscales, quasiment R\$ 900 000 000, soit **250 000 000 €**. Cette somme a été retirée du total dû par les chaînes de diffusion à l'Union en tant qu'impôts.

Cette exonération est prévue dans le projet de la loi des finances annuelles (Ploa) et l'exonération fiscale apparaît comme une dépense d'impôts. Néanmoins, le programme électoral est traité en tant que droit des citoyens, comme d'autres programmes tels que les Fonds d'assistance aux enfants, aux jeunes, ainsi qu'aux personnes plus âgées qui, ensemble, ont bénéficié en 2014 de R\$ 380 000 000, soit **106 000 000 €**, d'exonérations, amnisties et bénéfices.

La quasi totalité des R\$ 900 000 000 (**250 000 000 €**) d'exonérations destinées aux programmes électoraux correspondent à une augmentation de presque 40% par rapport aux R\$ 600 000 000, soit **167 000 000 €** des élections

politiques des candidats et la personne morale –dans ce cas les chaînes-, après avis de la Justice électoral (loi n° 9504/97, art 46). §1° - pour les débats au sein du premier tour, les règles seront considérées approuvées dès qu'au moins 2/3 (deux tiers) des candidats donnent leur accord préliminaire ». Texte traduit par nos soins.

⁷³⁸ Dans ce sens, nous soulignons l'observation de J.-P. Camby selon lequel « par le biais du financement public, si pour le candidat une campagne ne coûte rien, elle se traduit par un coût...pour le contribuable » J.-P. Camby, « 2007 : Le financement des campagnes électorales », *RDP*, n°1, Paris, 2007, p. 25.

présidentielles en 2010. Le calcul ne prenant pas en compte l'inflation sur la période⁷³⁹.

Comme nous allons le montrer, dans le chapitre consacré aux comptes de campagne, l'une des plus grandes dépenses actuelles des campagnes électorales au Brésil sont justement les dépenses de marketing et de communication, qui incluent du matériel publicitaire diffusé plus spécialement par les programmes de radio et de télévision. En revanche, en France, ceux-ci doivent être conçus dans les studios des chaînes publiques et réalisés sous la responsabilité du Conseil Supérieur de l'Audiovisuel (CSA)⁷⁴⁰.

La législation française, concernant les programmes de télévision et de radio, détermine que « près de six mois avant le scrutin, le Conseil Supérieur de l'Audiovisuel (CSA), publie une "recommandation" à destination des services de radio et télévision. Ce texte, qui peut être déféré au Conseil d'État, est soumis, préalablement à son adoption, pour avis conforme au Conseil constitutionnel et son application est suivie, dans sa dernière phase, par la Commission Nationale de Contrôle de l'élection présidentielle »⁷⁴¹.

Il convient souligner qu'en dépit de l'obligation imposée aux chaînes audiovisuelles de garantir la pluralité des expressions et des points de vue, la presse et l'internet ne sont pas soumis aux mêmes règles : il leur suffit de suivre le respect imposé par les textes de droit commun (diffamation, sondages, etc).

En France ce type de propagande électorale par la radio et la télévision est pris en charge par l'État : c'est l'unique publicité autorisée par la loi, qui, pour les élections présidentielles, est garantie par la loi du 6 novembre 1962 modifiée, et par le deuxième alinéa de l'article 15 du décret du 8 mars 2001⁷⁴². Par ces dispositions, chaque candidat bénéficie d'une durée égale d'émission. Cette dernière est fixée par

⁷³⁹ Nous ne détaillerons pas les critères de production des programmes transmis par les chaînes d'émission, à caractère obligatoire, car examiner de manière exhaustive les moyens de propagande télévisées n'est pas l'objet de cette thèse, ni non plus la façon de produire ces programmes, il s'agit plutôt de voir comment ils sont payés. Nous voudrions également rappeler, en ce qui concerne les productions et réalisations des programmes diffusés, que l'État brésilien ne paye pas directement le programmes, mais, uniquement la transmission.

⁷⁴⁰ À titre informatif, le CSA a été créé par la loi du 17 janvier 1989, avec la mission de garantir la liberté de communication audiovisuelle en France. Il a succédé à la Haute Autorité de la communication audiovisuelle (1982-1986) et à la Commission nationale de la communication et des libertés (1986-1989). Consultable sur <http://www.csa.fr/Le-CSA>

⁷⁴¹ M.-L. Denis, « La régulation audiovisuelle et l'élection présidentielle ». *Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 34 (Dossier : l'élection présidentielle)- janvier 2012, p.23.

⁷⁴² Décret n° 2001-213 du 8 mars 2001 portant application de la loi no 62-1292 du 6 novembre 1962 relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel, JORF n° 58 du 9 mars 2001, p. 3772, texte n°11.

le CSA, après consultation de tous les candidats, et ne peut être inférieure à 15 minutes au premier tour, ni à une heure au second tour, sauf si tous les candidats sont d'accord pour la réduire.

Dans ce contexte, d'après Marie-Laure Denis, « l'égalité entre les candidats est parfois une contrainte pesant sur les rédactions. Cette contrainte est d'autant plus forte par rapport au nombre de candidats : 16 en 2002, 12 en 2007 et 10 pour 2012, alors même qu'ils doivent partager de façon égalitaire le temps de parole dans les dernières semaines précédant le scrutin, c'est-à-dire, à compter de l'ouverture de la campagne officielle »⁷⁴³. Elle soutient aussi que « cette imposition est d'une double spécificité française, donc, elle accentue les exigences quantitatives que le CSA impose aux chaînes par le biais du décompte de temps de parole des candidats politiques et leurs soutiens. Des règles précises sont déclinées pendant la période d'équité puis d'égalité de temps de parole. À ces règles s'ajoutent, à l'approche des deux tours de scrutin, des missions plus qualitatives tenant à la diffusion des émissions de la campagne officielle, à l'organisation des débats et au respect des règles spécifiques la veille et le jour des scrutins »⁷⁴⁴.

Il importe de souligner que seules sont contraintes, de diffuser ces émissions, les sociétés audiovisuelles publiques tels que France Télévision, Radio France, et La France Médias Monde – société en charge de l'audiovisuel extérieur de la France. Le Conseil examinant chaîne par chaîne les temps d'antenne des candidats ; il n'existe pas de possibilité de mutualisation entre différents chaînes d'un même groupe audiovisuel⁷⁴⁵.

Pour que les chaînes équilibrent le temps au regard des principes d'équité et d'égalité, le CSA, par ces recommandations, distingue 3 périodes à respecter⁷⁴⁶ :

- une période « préliminaire », pendant laquelle doit être respectée l'équité des temps de parole et d'antenne⁷⁴⁷.

⁷⁴³ M.-L. Denis, *op.cit.*, p.2.

⁷⁴⁴ *Ibid*

⁷⁴⁵ Décret 2001-213 du 8 mars 2001, art.15 : « chaque candidat dispose d'une durée égale d'émissions télévisées et d'émissions radiodiffusées dans les programmes des sociétés nationales de programme aux deux tours du scrutin. Cette durée est fixée par décision du Conseil supérieur de l'audiovisuel après consultation de tous les candidats(...) ».

⁷⁴⁶ Il faut souligner que les dispositions fixées par le CSA est en train de changer. Les dispositions mentionnées dans cette thèse concernent les élections jusqu'à 2012.

⁷⁴⁷ Selon le CSA, Le temps d'antenne globalise les différentes séquences consacrées aux candidats et à leurs soutiens : temps de présentation, de commentaire, de reprises de citations, auquel s'ajoute le temps de parole de ces personnalités. Le temps de parole est extrait du temps d'antenne et

- une période « intermédiaire » commençant le jour de la publication au journal officiel de la liste des candidats établie par le Conseil constitutionnel, jour de l'ouverture de la campagne officielle. Le CSA l'avait définie pour assouplir la règle d'égalité de temps s'imposant aux chaînes, pour le temps d'antenne, afin de compenser la contrainte électorale résultant de l'avancement par le Conseil constitutionnel de la date de la publication de la liste des candidats⁷⁴⁸.
- Enfin, la période de la campagne proprement dite, concernant tant le premier que le second tour, où s'est imposée la règle d'égalité des temps de parole et temps d'antenne.

Il revient au CSA de préparer le studio, les équipes techniques, les équipements pour l'enregistrement, les éditions, ainsi que le mobilier en vue de diffuser une émission⁷⁴⁹. Les candidats peuvent apporter des objets décoratifs personnels et doivent respecter les délais imposés par la production. Le Conseil les autorise à enregistrer des images externes, hormis celles réalisées dans les bâtiments publics, et peuvent aussi inviter des personnalités populaires. Les candidats sont aussi autorisés à utiliser des images et des effets sonores de leur choix, à condition de n'occuper que la moitié du temps du programme⁷⁵⁰. Les

récapitule la seule durée des interventions des candidats et de leurs soutiens.

⁷⁴⁸ Comme c'était le cas des élections de 2007, quand le Conseil constitutionnel avait fait publier la liste le 20 mars.

⁷⁴⁹ Par l'ordonnance n°2003-1165 du 8 décembre 2003, « les conditions de production, de programmation et de diffusion des émissions sont fixées, après consultation des conseils d'administration des sociétés nationales de télévision et de radiodiffusion, par le conseil supérieur de l'audiovisuel ». Dans ce même sens, B.Maligner souligne qu' « en vertu de la loi du 30 septembre 1986 modifiée, l'exercice de la liberté de communication audiovisuelle peut être limitée dans la mesure requise par le respect du caractère pluraliste de l'expression des courants de pensées et d'opinion. À cet égard, le CSA est habilité, d'une part, à fixer les règles concernant les conditions de production, de programmation et de diffusion des émissions relatives aux campagnes électorales, qui incombent aux sociétés de programme, et, d'autre part, à adresser, pour la durée des campagnes électorales, des recommandations aux exploitants des services de communication audiovisuelle autorisés, plus spécialement, la société TF1 est assujettie au respect du pluralisme d'information et des programmes », (B.Maligner, *op. cit.*, p. 364).

⁷⁵⁰ Selon la décision n° 2002-228 du 23 avril 2002 relative aux conditions de production, de programmation et de diffusion des émissions relatives à la campagne officielle en vue de l'élection du Président de la République pour le second tour de scrutin le 5 mai 2002, par le biais de sont art. 7: « Le candidat peut réaliser à ses frais des documents vidéographiques ou sonores qu'il insère dans ses émissions télévisées. Le coût de ces documents vidéographiques ou sonores devra être intégré dans les comptes de campagne du candidat. Les documents vidéographiques ne peuvent occuper plus de 50 % de la durée effective de chaque émission. Le traitement éventuel en effets spéciaux au cours de la post-production des séquences vidéo contenues dans le document vidéographique réalisé par le

opérations se déroulent en présence d'un représentant du CSA. De plus, pour que le programme soit diffusé, l'accord du candidat et celui du représentant du Conseil sont nécessaires. Selon la décision prise en 2002 par ce dernier, le contenu des émissions ne peut pas mettre en danger l'ordre public ni la sécurité des citoyens et des biens publics. Les émissions ne peuvent pas, non plus, dénigrer l'image ou compromettre l'honneur de quelqu'un⁷⁵¹. La violation des secrets des lois est aussi interdite. Aucune affirmation à caractère publicitaire ou demande de contribution des dons ne doit être faite. Enfin, les émissions doivent être diffusées durant les heures de grande audience⁷⁵².

Comme nous l'avons déjà mentionné au début de cette section, l'égalité de temps de parole entre les candidats en France, constitue l'une des différences les plus fortes à titre comparatif avec le Brésil⁷⁵³. Comme prévu dans les articles décrits plus haut, l'égalité du temps imparti entre tous les candidats leur donne une chance égale de se faire connaître par les électeurs, ainsi que d'exposer, dans un univers

candidat est comptabilisé dans les 50 % mentionnés ci-dessus. Les documents sonores, quels qu'ils soient, ne sont pas inclus dans cette comptabilisation. Il en est de même pour une image fixe issue du document vidéographique réalisé par le candidat. Les documents vidéographiques ou sonores doivent être conformes aux spécifications techniques détaillées dans un dossier remis au candidat par le coordinateur désigné à l'article 19. Ils doivent être déposés au plus tard à 18 heures la veille de l'enregistrement en studio ou, en tout état de cause, au plus tard à 18 heures la veille du montage. Ces documents doivent respecter les dispositions des articles 8 et 9 ci-dessous. Les conditions de production des émissions radiophoniques sont précisées à l'article 28 de la présente décision », (JORF n° 97 du 25 avril 2002, p. 7439, texte n° 131).

⁷⁵¹ Art. 8 : Au cours des émissions, les intervenants s'expriment librement. Ils ne peuvent toutefois, conformément aux lois en vigueur : - mettre en péril l'ordre public ou la sécurité des personnes et des biens ; - tenir des propos portant atteinte à la dignité de la personne humaine, à l'honneur et à la considération d'autrui ; - porter atteinte aux secrets protégés par la loi ; - tenir des propos à caractère publicitaire (au sens de la réglementation sur la publicité et le parrainage) ; - procéder à des appels de fonds. Ils ne peuvent en outre : - recourir à tout moyen d'expression ayant pour effet de tourner en dérision d'autres candidats ou leurs représentants ; - être filmés dans l'enceinte des bâtiments publics suivants : le palais de l'Elysée, l'hôtel Matignon, l'Assemblée nationale, le Sénat, le Parlement européen, les ministères, les sièges des conseils régionaux et généraux, des mairies et communautés urbaines, des assemblées et gouvernements territoriaux d'outre-mer ; - faire apparaître des lieux et bâtiments susceptibles de constituer une référence commerciale ou publicitaire ; - faire usage de l'emblème national et de l'emblème européen ; - utiliser l'hymne national ; - utiliser des documents visuels ou sonores faisant apparaître des personnalités de la vie publique française, sans l'accord écrit de ces personnalités ou de leurs ayants droit », (*Ibid*).

⁷⁵² O. R. S. Telles *op. cit.*, p. 434.

⁷⁵³ Il faut encore souligner que selon l'article L.167-1 du Code électoral, par l'alinéa III – « tout parti ou groupement politique qui n'est pas représenté par des groupes parlementaires de l'Assemblée nationale a accès, à sa demande, aux émissions du service public de la communication audiovisuelle pour une durée de sept minutes au premier tour et de cinq minutes au second, dès lors qu'au moins soixante-quinze candidats ont indiqué, dans leurs déclarations de candidature, s'y rattacher pour l'application de la procédure prévue par le deuxième alinéa de l'article 9 de la loi n° 88-227 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique ».

plus vaste, leurs idéaux, leurs propositions et leurs programmes. Cependant, cette égalité suscite de nombreuses controverses, spécialement dans les médias⁷⁵⁴.

Il importe de souligner que l'article 52-1 du Code électoral dispose que pendant les six mois précédant le premier jour du mois d'une élection et jusqu'au jour du scrutin où celle-ci est acquise, l'utilisation à des fins de propagande électorale de tout procédé de publicité commerciale, par voie de presse ou par tout moyen de communication audiovisuelle, est interdite. La sanction pour la violation de cet article du Code électoral, est prévue à l'article L.90-1 dudit Code, qui dispose que toute infraction aux dispositions de l'article 52-1 sera punie d'une amende de 75 000 €⁷⁵⁵.

Ces deux articles montrent que la propagande sur les chaînes de radio et de télévision est interdite. Toute violation à cette interdiction implique une amende très élevée, car c'est l'État qui prend à sa charge tous les programmes électoraux des radios et télévisions.

En analysant les aides apportées par l'État dans les deux pays, concernant la publicité ou les programmes télévisés et de radio, on note des points communs. En effet, les deux États prennent à leur charge le paiement de la réalisation des émissions de radio et de télévision. De plus, l'achat d'espaces publicitaires ou de toutes sortes de programmation insérée de manière privée dans les médias est strictement interdit par les deux législations. Il est vrai qu'en France, cette égalité est beaucoup plus respectée qu'au Brésil, dans la mesure où, lors des campagnes présidentielles, le temps d'antenne et de parole est le même entre tous les candidats.

À cet égard, il importe de signaler que, l'État payant les émissions au profit des candidats et des partis politiques, le principe d'égalité devraient être d'importance fondamentale, car l'État doit toujours veiller à l'égalité d'opportunité à tous, fonction qui, selon nos analyses, n'est pas assurée par l'État brésilien.

Toutefois, l'intervention de l'État visant à favoriser l'égalité ne s'arrête pas à l'apport financier aux candidats et aux partis politiques au sein de l'audiovisuel ; il existe aussi d'autres formes de contribution de l'État dans les processus électoraux.

⁷⁵⁴ Voir note de bas de page n° 743.

⁷⁵⁵ Code électoral, articles L.52-1 et L.90-1.

Cet apport, dont nous allons maintenant parler, concerne uniquement la législation française. Afin de l'expliquer, nous approfondirons les questions concernant la prise en charge étatique des coûts de la campagne officielle en vue des élections présidentielles.

§2° - La prise en charge par l'État des coûts des frais de propagande

Nous allons maintenant aborder cette spécificité de la législation française qu'est la prise en charge par l'État des coûts d'impression de la propagande officielle, et qui n'existe pas au Brésil.

Durant la courte période destinée à la « campagne officielle »⁷⁵⁶ en France, l'État donne accès à certaines sources de publicité comme l'affichage sur des panneaux officiels, l'envoi de bulletins de vote et de professions de foi au domicile de tous les électeurs, garantissant ainsi l'égalité de traitement entre tous les candidats pour un bon déroulement des élections. Par conséquent, l'État contrôle et interdit certaines actions, au nom du respect des principes démocratiques⁷⁵⁷.

Au tournant des années 1990, la législation s'est beaucoup développée, ayant interdit l'affichage publicitaire politique et les messages payants dans la presse. Outre ces règles visant à moraliser la vie politique et à éviter les inégalités entre les candidats liées à leurs moyens financiers, le législateur a voulu assurer la transparence des dépenses électorales⁷⁵⁸.

Pour tenter d'assurer une égalité stricte entre les candidats, la législation française a formulé un principe d'interdiction selon lequel tout ce qui n'est pas permis – c'est-à-dire l'envoi aux électeurs de documents non prévus, les affiches

⁷⁵⁶ Selon l'article 10 du décret n°2001- 213 du 8 mars 2001 « la campagne en vue de l'élection du président de la République est ouverte le deuxième lundi précédant le premier tour de scrutin. Elle prend fin la veille du scrutin, à zéro heure. S'il y a lieu procéder à un deuxième tour de scrutin la campagne s'ouvre à compter du jour de la publication au *Journal officiel* des noms des deux candidats habilités à se présenter. Elle prend fin la veille du scrutin à zéro heure ».

⁷⁵⁷ Voir *supra* chapitre préliminaire.

⁷⁵⁸ P. Bréchon, « *Campagnes électorales d'hier à aujourd'hui – De la propagande classique à la communication politique* », *art. cit.*, p. 8. ; J. Gerstlé, « Les campagnes présidentielles depuis 1965 » in « Les élections présidentielles en France – Quarante ans d'histoire politique » P.Brechon (dir) *op.cit.*, p. 71.

apposées sur les emplacements autorisés et, depuis 2009, les tracts – est prohibé⁷⁵⁹.

L'article 20 du décret 2001-213 prévoit que sont pris en charge par l'État les coûts du papier, de l'impression et de la mise en place des bulletins de vote et des textes des déclarations, ainsi que les frais d'affichage, les dépenses provenant des opérations effectuées par les commissions responsables de toute les questions concernant la propagande officielle. S'agissant d'affirmer la prohibition, l'article L.165 du Code électoral est clair en son dernier alinéa, disposant que « l'impression et l'utilisation, sous quelque forme que ce soit, de toute autre circulaire, affiche ou bulletin sont interdites »⁷⁶⁰.

Afin d'assurer cette « égalité des armes », comme l'appellent Laurent Touvet et Yves-Marie Doublet, la loi a prévu l'instauration d'une Commission Nationale de Contrôle, relayée par des commissions locales, veillant à ce que tous les candidats bénéficient, de la part de l'Etat, des mêmes facilités.

La création de la Commission Nationale de Contrôle des élections en vue des présidentielles résulte de l'article 13 du décret 2001-213 du 8 mars 2001 : « Une commission nationale de contrôle de la campagne électorale veille au respect desdites dispositions. Elle exerce les attributions prévues aux articles suivants. Elle intervient, le cas échéant, auprès des autorités compétentes pour que soient prises toutes mesures susceptibles d'assurer l'égalité entre les candidats et l'observation des règles édictées au présent titre. Elle transmet d'office à la Commission nationale des comptes des campagnes et des financements politiques les irrégularités portées à sa connaissance susceptibles d'affecter les comptes de campagne des candidats. Cette commission comprend cinq membres : - le vice-président du Conseil d'Etat, le président ; le premier président de la Cour de cassation ; le premier président de la Cour des comptes ; deux membres en activité ou honoraires du Conseil d'Etat, de la Cour de cassation ou de la Cour des comptes désignés par les trois membres de droit »⁷⁶¹.

Pour mieux expliquer cette modalité d'aide de l'État français, Il convient d'évoque, même non exhaustivement, les modalités de propagande autorisée par la loi et payées par l'État :

⁷⁵⁹ J.-P. Camby, *Le Conseil Constitutionnel, Juge Electoral*, op. cit., p. 81

⁷⁶⁰ H. Cauchois, *Code électoral 2014*. 23^e ed. Editions Berger Levrault, Paris 2014, p.144.

⁷⁶¹ Les membres de droit sont, remplacés en cas d'empêchement, par ceux que les suppléants ont désignés dans les mêmes conditions qu'eux.

A- Les bulletins de vote :

Contrairement au Brésil, où tout le processus de vote est assuré par des moyens électroniques, la France utilise encore des bulletins de vote en version papier. Ces derniers sont imprimés par la Commission Nationale de Contrôle de la Campagne et sont mis à la disposition des électeurs dans les bureaux de vote le jour de l'élection. Il existe un modèle uniforme de bulletins pour tous les candidats ; ne comportant que leurs nom et prénom. Ils sont imprimés et mis à la disposition des commissions locales de contrôle par les soins de l'administration⁷⁶².

Comme l'explique Bernard Maligner, les bulletins de vote, « sont considérés par la réglementation comme des documents de propagande, dans la mesure où ils sont adressés aux électeurs par la Commission de Propagande, avec des formats définis par l'article R.30 du Code électoral »⁷⁶³.

B- Les circulaires :

Il existe une autre forme de pièces de la campagne officielle. L'impression et l'envoi des circulaires⁷⁶⁴ lors des élections présidentielles sont soumis à des règles fixées par l'article 18 du décret 2001-213⁷⁶⁵, ainsi que par l'article R.29 du Code électoral français. Les circulaires doivent être imprimées sur papier format A4, il est interdit d'utiliser des images ou des symboles nationaux, ainsi

⁷⁶² Article 23 du Décret 2001-213 du 8 mars 2001 « les bulletins de vote, d'un modèle uniforme pour tous les candidats et ne comportant que leurs nom et prénom, sont imprimés et mis à la disposition des commissions locales de contrôle par les soins de l'administration ».

⁷⁶³ B. Maligner *op. cit.*, p.352.

⁷⁶⁴ Olivia Raposo da Silva Telles souligne que « les circulaires comprennent une feuille de papier où le candidat fait présentation aux électeurs en faisant son exposé des idées et de son programme de gouvernement », O. R. S. Telles, *op.cit.*, p. 430. Texte traduit par nos soins.

⁷⁶⁵ L'article 18 du décret 2001-213 détermine que « chaque candidat ne peut faire envoyer aux électeurs, avant chaque tour de scrutin, qu'un texte de ses déclarations sur feuillet double, répondant aux normes fixées par l'article R.29 du Code électoral. Ce texte doit être uniforme pour l'ensemble du territoire de la République ».

que les couleurs bleu, blanc et rouge. Sont également interdites, les photos des candidats en train d'exercer des fonctions publiques⁷⁶⁶.

Selon ces dispositifs, chaque candidat ne peut envoyer aux électeurs avant chaque tour de scrutin, qu'un seul texte de ses déclarations sur feuille double, répondant aux normes fixées par l'article R.29 du Code électoral. Ce texte doit être uniforme pour l'ensemble du territoire de la République, et doit être déposé, sous la forme d'un texte imprimé, d'un enregistrement sonore et d'une version électronique, auprès de la Commission Nationale de Contrôle de la Campagne Electorale dans les délais prévus au deuxième alinéa de l'article 17⁷⁶⁷.

Laurent Touvet et Yves-Marie Doublet soulignent qu'en principe, les candidats ne peuvent envoyer qu'une seule circulaire aux électeurs prévue par le Code électoral. Mais, selon l'organisation des campagnes électorales, cette pratique n'est pas respectée : les candidats adressent fréquemment, ou glissent dans les boîtes aux lettres des citoyens, d'autres documents que ceux prévus aux articles L.165, L.211, L.240, L.356 et R.29. Le juge électoral, le plus souvent, ferme les yeux face à cette pratique, l'envoi d'un second document étant jugé sans influence et son contenu estimé anodin⁷⁶⁸. Même en étant au courant de cette pratique illégale, le juge électoral n'a jamais annulé une élection présidentielle⁷⁶⁹.

Cette limitation de la distribution des circulaires n'est pas présente dans la législation en ce qui concerne les tracts, dont l'usage lors des campagnes électorales est très fréquent, et qui est un moyen traditionnel de propagande militante. Le Conseil constitutionnel appréhende cette propagande par le biais du contenu du tract en question, et tient aussi compte de l'interdiction spécifique la veille du scrutin, selon l'article L.49⁷⁷⁰ du Code électoral. Le contenu des tracts est différent

⁷⁶⁶ B.Maligner souligne que cette interdiction a pour but d'éviter l'utilisation de manœuvres de la part des candidats qui ont des mandats publics afin d'influencer le choix des électeurs. Pour aller plus loin, voir B. Maligner, *op. cit.*, p. 351.

⁷⁶⁷ Le texte doit être déposé auprès de la Commission nationale de contrôle de la campagne électorale, au plus tard à 20 heures, le troisième vendredi précédant le premier tour de scrutin, et le deuxième jeudi précédant le second tour.

⁷⁶⁸ L. Touvet et Y.-M. Doublet, *op. cit.*, p. 213.

⁷⁶⁹ « Parfois cependant, il lui arrive d'annuler une élection pour ce motif, lorsque les circonstances particulières de l'élection font apparaître un cumul d'infractions au code électoral révélant une rupture d'égalité entre les candidats. Dans ses observations relatives aux élections législatives de 2002 et dans celles sur les échéances électorales de 2007, le Conseil constitutionnel avait suggéré l'abrogation des dispositions « inutilement restrictives, désuètes et, dans les faits, non respectées » du 3^e alinéa de l'article L. 165, qui sont toujours en vigueur » (*Ibid*, p. 214).

⁷⁷⁰ Article L.49 – Code électoral : À partir de la veille du scrutin à zéro heure, il est interdit de distribuer des bulletins, circulaires et autres documents. À partir de la veille du scrutin à zéro heure, il est

de celui des circulaires, où le candidat montre ces idées et les principaux points de son programme.

C- Les affiches

Dans le cadre du financement indirect de l'État, l'impression et l'affichage des panneaux et affiches sont assurés par les autorités municipales. Dans ces affiches, il est prévu que soit attribuée à chaque candidat la même surface selon l'article L.51 du Code électoral : « Pendant la durée de la période électorale, dans chaque commune, des emplacements spéciaux sont réservés par l'autorité municipale pour l'apposition des affiches électorales. Dans chacun de ces emplacements, une surface égale est attribuée à chaque candidat. Pendant les six mois précédant le premier jour du mois d'une élection et jusqu'à la date du tour de scrutin où celle-ci est acquise, tout affichage relatif à l'élection, même par affiches timbrées, est interdit en dehors de cet emplacement ou sur l'emplacement réservé aux autres candidats, ainsi qu'en dehors des panneaux d'expression libre lorsqu'il en existe ».

Les affiches doivent être installées à côté des bureaux de vote et, dans les communes de 500 électeurs au moins, en 5 autres emplacements. Dans les communes de plus de 500 électeurs, elles figurent dans 10 emplacements pour 3000 électeurs. Chaque candidat à l'élection présidentielle a droit, pour chaque lot d'affiches, à 2 panneaux, l'un de 59,4 X 84,1 cm maximum, où sont indiquées ses déclarations, et l'autre de 29,7 X 42 cm maximum, expliquant la tenue des réunions publiques, les dates et horaires de son programme dans les émissions de radio et de télévision.

Les affiches portant les déclarations du candidat doivent être les mêmes sur tout le territoire national selon l'article 17 du décret 2001-213 et le texte de l'affiche doit être délivré à la Commission Nationale de Contrôle des Campagnes

également interdit de diffuser ou de faire diffuser par tout moyen de communication au public par voie électronique tout message ayant caractère de propagande électorale.

au plus tard à 20 heures le troisième vendredi avant la date du premier tour du scrutin, et le plus tard à 20 heures du deuxième jeudi avant le second tour.

L'affichage relève de la responsabilité des Commissions locales de contrôle et non des représentants des candidats. Toutefois, la tenue des réunions publiques et des programmes télévisés des candidats est assumée par les représentants ou les candidats eux-mêmes. L'impression de toutes les affiches est à la charge du candidat et les dépenses qui y sont liées, après avoir été justifiées dans la présentation des comptes, sont remboursées par l'Etat.

Dans ce sens, il importe de souligner que, selon l'article 21 du décret mentionné plus haut, les tarifs d'impression et l'affichage sont déterminés par arrêté du ministre de l'intérieur et du ministre chargé des Finances. Ils sont fixés par arrêté du représentant de l'Etat dans les départements et collectivités d'Outre-mer, ainsi qu'en Nouvelle-Calédonie, suivant les règles fixées par l'article R.39 du Code électoral.

Ces trois modalités choisies pour illustrer la prise en charge des moyens officiels de propagande électorale par l'État en France, constituent des éléments de la campagne officielle. Il s'agit d'une tradition culturelle pour toutes les campagnes électorales. Les dépenses liées à ces formes de publicité, même si elles ne sont pas très significatives par rapport à d'autres dépenses, doivent être prises en compte.

Au vu de ce qui précède, il est clair que l'intention des deux États étudiés, est de renforcer le principe de d'égalité entre les candidats, le but étant aussi d'apporter une certaine égalité économique entre tous. Cependant, en dépit de des efforts effectués de la part des deux Etats, un long chemin reste à parcourir quant aux campagnes électorales. En effet, les campagnes brésiliennes sont encore fortement marquées par le caractère discriminatoire non seulement de la distribution proportionnelle des ressources entre les partis, comme nous l'avons constaté dans la section consacrée à la distribution du Fond des Partis, mais aussi de la distribution du temps d'antenne des programmes électoraux à la télévision et à la radio. Cette inégalité entache l'aspect compétitif des élections, car le but de l'Etat, dans la législation du Brésil, est d'apporter un équilibre financier. Il est vrai que la loi autorise, par exemple, des dons provenant de personnes morales, lors des élections ce qui ne favorise pas l'égalité entre les candidats.

Dans la législation française, que ce soit directement ou indirectement, l'Etat prend à sa charge les dépenses les plus coûteuses des campagnes électorales en les remboursant, donnant ainsi la possibilité aux candidats de réussir leur campagne sans assumer aucune charge financière importante.

On ne peut nier que, dans les modèles actuels des élections, tant en France qu'au Brésil, la prise en charge des dépenses par les États reste assez considérable. En cette période de crise financière mondiale, nous nous interrogeons sur cette prise en charge par l'Etat à hauteur d'environ **230 000 000 €** pour financer les élections présidentielles, mais aussi sur la législation brésilienne, où les dépenses du Coffres de l'union se sont élevées à plus de R\$ 2 000 000 000, environ **555 000 000 000 €** pour les élections de 2014.

La participation de l'État aux élections permet de diminuer les coûts des campagnes électorales, mais également de rendre le processus le plus équitable possible entre les candidats. Certes, cette question, depuis une quinzaine d'années, apparaît au cœur des discussions, spécialement au Brésil. Parmi les débats parlementaires concernant une éventuelle "réforme politique du système électoral du pays", les questions des aides apportées par l'État au sein d'une campagne électorale sont mises en évidence, certains hommes politiques, (et notamment les parlementaires de gauche comme les membres du PSOL) défendant toujours l'implantation au pays, d'un modèle de financement électoral exclusivement public. L'augment des partisans de ce modèle repose sur le principe selon lequel le paiement par l'État des dépenses de campagne des candidats est le seul moyen d'apporter aux élections brésiennes un caractère plus équitable.

Mais, si la démocratie a un coût, le prix réel payé par les deux pays peut être très élevé, et comme nous l'avons dit, ce sont les contribuables qui payent la facture finale. Pour tenter de garantir de meilleures conditions au développement de la démocratie électorale, il est urgent que soient créés des exigences encore plus sévères et plus détaillées qu'auparavant quant au contrôle, pendant, mais aussi durant les campagnes électorales et le scrutin.

Ce contrôle sera détaillé dans la seconde partie de cette thèse, lorsque nous traiterons les obligations des candidats, et plus spécialement les présentations des comptes de campagne, ainsi que les organes chargés du contrôle et de l'application des sanctions nécessaires, quels que soient les dispositifs des lois des deux pays.

CONCLUSION DE LA PREMIÈRE PARTIE

Dans le développement du chapitre premier, relatif aux dépenses électorales, nous avons remarqué, une différence fondamentale entre les législations française et brésilienne, notamment concernant les dépenses électorales.

Au Brésil, il n'existe aucun plafond unique de ce type dépenses électorales établi par loi. Au contraire de ce qu'impose la législation française à travers son article L.52-11, introduit dans le Code électoral par la loi du 15 janvier 1990, transposé aux élections présidentielles par l'article 3 de la loi du 6 novembre 1962, modifiée, la législation brésilienne peut être considérée, comme permissive face à l'abus de pouvoir économique. Cette permissivité, constatée par l'absence de plafond des dépenses⁷⁷¹, constitue l'un des facteurs les plus forts du critère du manque d'égalité entre les candidats. De ce fait, les élections au Brésil figurent parmi les plus chères du monde⁷⁷².

En faisant une analyse des sommes dépensées par les candidats dans les deux pays, comme nous l'avons exposé au chapitre 1, nous sommes arrivée à un constat : à un moment où la crise économique mondiale sévit sur l'économie de tous les pays, il n'est pas acceptable que des sommes aussi considérables que celles dépensées par les candidats aux élections brésiliennes soient réglementées par la loi, comme elles sont actuellement. La législation brésilienne, doit prendre pour exemple celle de la France, et changer ses dispositifs actuels en déterminant un plafond des dépenses unique pour tous les candidats.

Comme nous l'avons montré, en France, le candidat élu Président de la République n'a pu dépenser plus de **22 509 000 €** environ pour le deuxième tour des élections de 2012. En revanche, au Brésil, cette absence de plafond a donné la possibilité à la candidate élue en 2014 de dépenser pour les deux tours, un montant de plus de R\$ 300 000 000, soit plus de **80 000 000 €**.

Le deuxième chapitre a aussi été marqué par deux différences fondamentales entre les deux pays. En France, suite à de nombreux scandales

⁷⁷¹ Nous avons montré, dans le chapitre premier de cette partie qu'au Brésil, c'est le parti politique qui détermine la somme que le candidat envisage de dépenser durant la campagne électorale.

⁷⁷² Selon l'ONG Transparency Brazil, les élections figurent sur la liste des 10 plus chères au monde.

politico-financiers le législateur est intervenu en 1995, dans le but de moraliser la vie politique et d'apporter plus de transparence aux élections, par la loi du 19 janvier 1995. Cette loi avait définitivement mis en échec la possibilité pour les personnes morales, quelles qu'elles soient à l'exception des partis politiques, d'intervenir financièrement au profit des candidats aux élections.

En revanche, la législation brésilienne, en plus d'affirmer, à travers de l'article 81 de la loi des élections que les personnes morales de droit privé sont autorisées à faire des dons aux candidats, porte un caractère discriminatoire à cette autorisation. Ce critère discriminatoire peut être constaté, quand la loi autorise aux personnes morales, de faire des dons jusqu'à 2% des revenus imposables dans l'année antérieure à l'élection.

Au contraire de la France, au Brésil, l'apport personnel du candidat, n'existe quasiment pas. Quel est en effet l'avantage d'utiliser leur propre épargne lorsque l'on peut avoir de gros financements provenant de personnes morales de droit privé ?

Une autre différence entre les deux pays concerne les dons octroyés par des personnes physiques au profit des candidats aux élections. Il est difficile de parler d'égalité quand dans la législation, le plafond déterminé des dons de personnes physiques n'est pas unique comme celui apportés par l'article L.52-8 du Code électoral français. Selon la législation brésilienne, par son article 23, les personnes physiques sont autorisées à faire des dons au profit d'un candidat ou d'un parti politique, dans la limite de 10% de ses revenus imposables pour l'année précédant l'élection. Nous nous demandons alors comment arriver à des élections plus équitables entre les candidats.

Le troisième chapitre de cette première partie expose les interventions des États dans les élections des deux pays. Nous avons vu que les actions de la France sur le financement des campagnes électorales, soit par le biais du remboursement des dépenses électorales, soit par l'aide apportée à tous les candidats une prise en charge de la campagne officielle, étaient beaucoup plus efficaces que les apports de l'État brésilien.

Il ne s'agit pas de nier que l'État brésilien participe au financement des campagnes électorales, mais, en comparant ses actions à celles de l'État français, une conclusion est claire : les interventions provenant du Brésil, si elles sont légitimes, elles restent encore très insuffisantes et discriminatoires. Il faut encore un

long parcours de changements législatifs pour arriver au même niveau que celui de la législation française, bien que, pour cette dernière, les aides étatiques peuvent encore être considérées comme insuffisantes, mais elles semblent plus efficaces que celles du Brésil.

Certes, il est nécessaire de dire que, même si les lois françaises sont plus efficaces que celles du Brésil, elles ne montrent pas une efficacité parfaite. Afin de détourner ces imperfections, les législateurs des deux pays mettent en application certains outils pour rendre ces lois plus efficaces. Comment donc, les deux pays contrôlent-ils le financement des campagnes électorales ?

SECONDE PARTIE – LE CONTRÔLE DU FINANCEMENT DES CAMPAGNES ÉLECTORALES EN VUE DES ÉLECTIONS PRÉSIDENNELLES

« Dans toute élection, il existent les tentations par le recours à la fraude. Il faut savoir comment tout contrôler. »⁷⁷³

Dans la première partie de cette thèse, nous avons abordé les questions relatives à l'encadrement juridique du financement des campagnes électorales en vue des élections présidentielles⁷⁷⁴. Nous avons vu qu'il était impossible de concevoir une campagne électorale dépourvue de financement. En effet, des budgets sont nécessaires pour organiser et diffuser les programmes et les propositions des candidats⁷⁷⁵. Nous avons également vu que ces derniers, en France comme au Brésil, pouvaient bénéficier de différents financements, privés⁷⁷⁶ et publics⁷⁷⁷.

Toutefois, il s'avère nécessaire d'assurer le contrôle de l'argent utilisé par les candidats ou les partis politiques, afin de strictement contrôlé et encadré l'abus du pouvoir économique⁷⁷⁸ car celui-ci est l'un des principaux responsables de la rupture d'égalité entre les candidats lors d'une élection⁷⁷⁹. Toute utilisation frauduleuse d'argent, même en cas de défaite du candidat fraudeur, doit être constatée, comptabilisée et sanctionnée dans le cadre de la loi⁷⁸⁰.

La nécessité de contrôler le financement des campagnes électorales est aujourd'hui un souci majeur dans les démocraties modernes. Comme le décrivent Marion Ballet et Olivier Duhamel, dans toute démocratie digne de ce nom, des mécanismes sont prévus pour assurer la régularité du scrutin, mais également des sanctions, lorsque cette régularité n'est pas respectées et des institutions indépendantes existent pour contrôler la première ou prononcer les secondes⁷⁸¹.

⁷⁷³ M. Ballet, O. Duhamel, *Les élections présidentielles*. Dalloz, Paris, 2001, p. 137.

⁷⁷⁴ Voir Première Partie, chapitre I.

⁷⁷⁵ Voir Première Partie, chapitre I, section 1.

⁷⁷⁶ Voir Première Partie, chapitre II.

⁷⁷⁷ Voir Première Partie, chapitre III.

⁷⁷⁸ S. M. P. Lima, *op. cit.*, p. 38.

⁷⁷⁹ Sur le principe d'égalité entre les candidats, voir *supra* Chapitre préliminaire.

⁷⁸⁰ S. M. P. Lima, *op. cit.*, p. 41.

⁷⁸¹ M. Ballet, O. Duhamel, *op. cit.*, p. 137.

S'il est primordial de contrôler les transactions financières, l'efficacité des mécanismes de contrôle fait souvent l'objet de débats au sein de la doctrine des deux pays⁷⁸². Ces systèmes de contrôle sont, dans les deux pays, les cibles des législateurs⁷⁸³. Les modifications périodiques des lois correspondent, quel que soit le cas étudié à la concrétisation de l'effort de l'État dans sa volonté d'augmenter ce contrôle même si les modifications apportées ne semblent pas suffisantes quelques fois⁷⁸⁴.

Selon François Caffarelli, « l'élection présidentielle est devenue un "métronome des démocraties" et, dans ce contexte, la régularité de l'élection présidentielle est un élément crucial concourant à la stabilité des institutions républicaines et renforçant, de ce fait, leur légitimité. Il est clair que le contrôle de l'élection présidentielle est tout aussi important, dans la mesure où il faut trouver un équilibre subtil entre le respect des exigences de l'État de droit et celui de l'expression démocratique du peuple. Afin de tendre vers cet équilibre autant que faire se peut, le constituant, le législateur et le pouvoir réglementaire ont été mis à contribution »⁷⁸⁵. À travers cet effort étatique d'une réglementation permanente du financement électoral, il s'avère possible de vérifier les mécanismes de contrôle des

⁷⁸² F. Logerot souligne dans ce sens qu'il existe certaines règles précises pour contraindre les candidats telles que : « l'obligation de désigner et déclarer en préfecture un mandataire financier, lequel doit ouvrir un compte bancaire unique et exclusivement dédié aux opérations de la campagne ; l'interdiction absolue pour le candidat de recevoir directement les dons, ainsi que de payer lui-même quelque dépenses que se soit postérieurement à la déclaration de son mandataire ; la fixation d'un délai impératif pour le dépôt du compte de campagne. À l'inverse, d'autres dispositions sont beaucoup moins précises, voire incertaines, et sont à l'origine de nombreux malentendus ou erreurs de la part du candidat. Enfin, si certaines formules retenues par les codes paraissent inutilement compliquées, d'autres apportés par les organes de contrôle, peuvent être avalisées comme des améliorations du système électoral afin de réduire les débats sur l'efficacité du contrôle prétendue », F. Logerot, « Faut-il adapter le contrôle de la Commission nationale des comptes de campagnes et des financements politiques (CNCCFP) ? », in *Faut-il adapter le droit des campagnes électorales ?* – actes du colloque organisé le 14 avril 2011 par l'Université Toulouse 1 Capitole, Institut Maurice Hairou, sous la direction de P. Espulgas et X. Bioy, Collections « Grands Colloques », LGDJ, Paris, 2012, p. 168.

⁷⁸³ Il faut ici souligner que dans le cas de la France, le cadre législatif procède essentiellement des lois de 1988 et 1990, reformulé par l'ordonnance du 8 décembre 2003. Dans la législation brésilienne, le contrôle du financement se fonde sur la loi n° 9504/97 sur l'actualisation apportée par la loi n° 11.300/2006, des actualisations et modifications faisant toujours l'objet de débats parlementaires.

⁷⁸⁴ S. M. P. Lima souligne que l'un des rôles principaux de l'État est, au-delà de garantir l'égalité entre les candidats, de ne pas stagner face aux nouveaux défis induits par la modernisation des campagnes électorales. Les actualisations permanentes des moyens de contrôle de leur efficacité doivent être traitées par l'État avec chaque fois plus de rigueur. (S. M. P. Lima, *op. cit.*, p. 49). Texte traduit par nos soins.

⁷⁸⁵ F. Caffarelli, « Les autorités administratives et le juge administrative face à l'élection présidentielle » in J. Arlettaz, S. Nicot, *Le cadre juridique de la campagne présidentielle*, L'Harmattan, Paris, 2012, p. 105.

financements des campagnes présidentielles dans les deux pays, ainsi que les bases d'une telle réglementation.

Dans cette partie, nous allons donc examiner, dans le premier chapitre, comment les deux pays traitent le contrôle du financement électoral dans les campagnes pour l'élection du Président de la République. Quels sont les moyens de contrôle disponibles dans chaque pays ? Existe-t-il également des règles pour éviter et contrôler les actes illicites éventuellement commis ? Existe-t-il des obligations imposées aux candidats ? Comment ce contrôle est-il exercé ?

Dans le deuxième chapitre, nous aborderons les organes de contrôle mis en place par les législations dans les deux pays. Comment ces organes exercent-ils le contrôle des activités financières d'une campagne électorale dans les deux pays ?

Le troisième chapitre sera consacré à l'examen des sanctions auxquelles sont soumis les candidats qui commettent des actes interdits ou illégaux. Existe-t-il des sanctions en cas d'infraction aux règles électorales ? Et quelles sont-elles ? Sont-elles appliquées ?

CHAPITRE I – LES OBLIGATIONS DES CANDIDATS DANS LE FINANCEMENT DES CAMPAGNES ÉLECTORALES

Généralement, les États sont soucieux d'établir un système électoral plus démocratique⁷⁸⁶ et transparent possible, afin de garantir la liberté des citoyens de choisir leurs représentants, mais également pour prévenir les risques d'abus du pouvoir économique sur les candidats⁷⁸⁷.

Ce souci, dont les modalités varient selon l'histoire politique de chaque pays, s'est intensifié à partir des années 70, lorsque le débat politique a pénétré dans les foyers avec l'apparition de la télévision⁷⁸⁸. Ainsi, cette dernière s'est peu à peu imposée dans toutes les couches sociales, occupant depuis cette époque une place majeure et influençant toujours plus les choix des citoyens. Grâce au développement des moyens modernes de marketing politique, l'augmentation des coûts des campagnes a joué un rôle décisif dans la mise en place d'actions de contrôle efficaces par l'État, contre les abus financiers de certains candidats⁷⁸⁹. Cependant, ce rôle s'est accompagné d'autres mesures, comme nous le verrons.

Selon Sidia Maria Porto Lima, « l'existence d'un ensemble de normes et de règles de contrôle efficaces proviendrait d'un comportement abusif de la part des candidats ou des partis politiques. Le but de ces règles est d'apporter une certaine juridiction, voire des sanctions à appliquer pour lutter contre cet abus. Cette imposition de règles doit être complétée par des obligations de transparence financière concernant les ressources des candidats et des partis politiques »⁷⁹⁰.

⁷⁸⁶ Voir *supra* chapitre préliminaire.

⁷⁸⁷ R. Goulart souligne dans ce sens que, pour éviter toute sorte d'abus de pouvoir économique entre les candidats, l'État doit assurer le strict accomplissement du principe d'égalité entre les candidats. Elle ajoute que sans cette égalité, l'abus est presque une conséquence naturelle de ségrégation entre les candidats, (R. D. S. K. Goulart, art. *cit.*, p. 56). Texte traduit par nos soins.

⁷⁸⁸ Voir note de bas de page n° 172.

⁷⁸⁹ P. Bréchon souligne dans ce sens que « les moyens utilisés pendant les campagnes se sont beaucoup diversifiés. Alors qu'ils se réduisaient autrefois aux contacts de proximité et aux réunions locales, aux affiches et aux professions de foi, il faut aujourd'hui battre la campagne avec beaucoup plus de moyens : multiplication des tracts, des journaux électoraux, de différentes formes de publicité édition de livres où le candidat présente ses options et son originalité, construction de stratégies pour que les médias de masse relayent le plus souvent possible l'activité débordante du candidat », (P. Bréchon, art. *cit.*, p. 12).

⁷⁹⁰ S. M. P. Lima, *op. cit.*, p. 68. Texte traduit par nos soins.

Grâce à ces règles et à cette transparence, il est possible, pour les électeurs et les organes de contrôle, de connaître ce qui peut réellement influencer, d'un point de vue financier, les résultats des élections.

Au-delà du contrôle formel déjà établi par l'obligation légale de plafonnement des dépenses et des dons au profit des candidats ou des partis politiques, l'État doit adopter un mode de contrôle plus efficace qui permette une vérification plus sérieuse des transactions financières avant, durant et après une campagne électorale⁷⁹¹.

En vue de garantir ce contrôle, les deux pays ont adopté un ensemble de dispositions législatives et réglementaires. Renaud Denoix de Saint Marc souligne à cet égard que « l'élection du président de la République est une opération lourde et complexe, elle est aussi minutieusement réglée par les textes qui ne cessent d'être actualisés »⁷⁹². Ce cadre légal présent dans les deux pays, remonte en France à 1988, avec l'adoption des lois 88-126 et 88-127, et s'est développé dans les années 1990.

Mais comment les États établissent-ils ce contrôle par le biais de lois ? Quelles sont les manières d'exercer ce contrôle ? Les dispositifs législatifs ont-ils l'efficacité attendue par les citoyens ou par les législateurs ? La vague législative depuis les années 1980, favorise-t-elle ce contrôle ? Les textes de loi imposent-ils des obligations aux candidats et aux partis ? Et, en plus de l'imposition de plafonds de dépenses et de recettes établies par loi⁷⁹³, existe-t-il d'autres règles à suivre pendant une campagne électorale pour que ce contrôle soit bien exercé ?

En France, depuis les années 1980⁷⁹⁴, plusieurs lois sont venues modifier les articles du Code électoral consacrés à ce sujet, ainsi que ceux de la loi du 6 novembre 1962 modifiée, afin de renforcer le cadre restrictif des campagnes électorales⁷⁹⁵.

À la suite de ces apports législatifs en 1990, 1995, 2001, 2003, 2006 et 2011, le contrôle des transactions financières concernant les élections présidentielles

⁷⁹¹ Ibid.

⁷⁹² R. Denoix de Saint Marc, « Le contrôle de l'élection par le Conseil constitutionnel », in A. Levade, B. Mathieu, D. Rousseau, *op.cit.*, p. 115.

⁷⁹³ Voir la première partie du chapitre concernant les plafonds des dépenses et les recettes

⁷⁹⁴ Soulignons que dans cette thèse, la législation des deux pays est approfondie à partir de 1988, date de la première loi sur le financement des campagnes en France.

⁷⁹⁵ Les lois du 11 mars 1988 ont apporté à la législation française des obligations comme celles de la déclaration du patrimoine des élus, de la transparence de la vie publique, etc.

en France est devenu rigide et sévère⁷⁹⁶. Ces modifications régulières proviennent, en réalité, de la volonté du législateur de rendre le scrutin plus équitable et plus juste pour tous les candidats.

En revanche, dans la législation brésilienne, le contrôle des élections⁷⁹⁷ remonte à la promulgation du Code électoral par la loi n° 4.737 du 15 juillet 1965⁷⁹⁸. Ainsi, les partis politiques devaient remplir certaines obligations, mais à l'époque, ces dernières, ne concernaient pas les candidats. C'est surtout à partir de la loi n° 8713 du 30 septembre 1993⁷⁹⁹ que le législateur brésilien a imposé certaines obligations formelles non seulement aux partis mais aussi aux candidats⁸⁰⁰.

À partir de 1997, la Loi des élections (loi n° 9504/97) a commencé à régir toutes les campagnes électorales au Brésil et a renforcé le contrôle des élections. Des actualisations législatives ont aussi été apportées par la loi n° 11.300 du 10 mai 2006⁸⁰¹, ainsi que par plusieurs résolutions du Tribunal Supérieur électoral, visent à mieux règlementer et contrôler le scrutin.

Ainsi, tant les lois brésiliennes que les lois françaises ont imposé aux candidats et aux partis politiques certaines obligations permettant un meilleur contrôle du financement durant les campagnes électorales, mais aussi parfois après⁸⁰².

Afin de contrôler les transactions financières durant une campagne électorale, les deux démocraties se basent principalement sur la présentation des comptes, l'une des obligations imposées à tous les candidats. Toutefois, cette obligation n'est pas la seule imposée aux candidats ou aux partis politiques.

Nous allons donc observer quelles sont les obligations imposées par les deux législations aux candidats en vue des élections présidentielles, et comment se déroule leur contrôle.

⁷⁹⁶ Pour aller plus loin, voir R. Denoix de Saint Marc, *op. cit.*, p. 115.

⁷⁹⁷ Dans la législation brésilienne, il n'existe pas de loi spécifique pour chaque type d'élection (élections présidentielles, législative, etc)

⁷⁹⁸ Loi n° 4737/1965, D.O.U., 30 de julho 1965, Seção 1, p. 7465.

⁷⁹⁹ À cette époque, une loi unique pour toutes les élections n'avait pas encore été promulguée au Brésil ; la loi de 1993 était donc appliquée aux élections générales de 1994.

⁸⁰⁰ Comme nous l'avons déjà montré, c'est après l'*impeachment* de Fernando Collor en 1992, que la loi des élections, plus précise en ce qui concerne le financement électoral, a été promulguée.

⁸⁰¹ Lei n° 11300/2006, D.O.U., 11 de maio de 2006, Seção 1, p. 1.

⁸⁰² Il faut souligner que dans les législations des deux pays, un contrôle *a posteriori* du respect des obligations légales est, la condition de la validation du résultat final du scrutin.

Section 1 : Les obligations imposées aux candidats avant le scrutin

Dans chacune des deux législations ici étudiées, figurent des spécificités et des obligations à suivre et à accomplir par les candidats aux élections présidentielles. Les différences et les similitudes entre ces obligations va nous permettre de faire une comparaison plus exacte entre les deux pays, par le biais de la méthode comparative utilisée jusque là.

Nombreuses sont les différences déjà décrites concernant les systèmes de financement des campagnes électorales en vue des élections présidentielles entre les deux pays. On constate une nécessité toujours plus grande de contrôler l'abus financier, de comprendre les chiffres exorbitants des dépenses en particulier au Brésil, pour réaliser une campagne électorale, ainsi que les tentatives d'éviter les impositions législatives avec le détournement de la loi et d'autres conditions, susceptibles d'être à l'origine de la non validation de l'élection.

Dans les deux pays, les lois sur le financement des élections imposent aux candidats certaines obligations telles que l'institution d'un mandataire financier, l'obligation d'ouverture d'un compte bancaire, ainsi que l'accomplissement de toutes les contraintes liées à l'obligation de présentation des comptes de campagne des candidats.

§1°- L'obligation de désigner un mandataire financier

L'obligation de nommer un mandataire financier est le point commun entre les deux pays, qui est directement liée à l'organisation et à la transparence financière d'une élection.⁸⁰³

⁸⁰³ Il est à noter que la présence du mandataire financier est aussi vérifiée au sein des partis politiques. Cependant, comme le financement des partis politiques n'est pas l'objet central de cette thèse, nous nous occupons ici uniquement du mandataire financier des candidats.

Afin de pouvoir surveiller les modalités, selon lesquelles les acteurs de la vie politique financent leurs activités, en France, la loi du 15 janvier 1990 et celle du 10 mai 1990 ont mis en place des institutions qui jouent un rôle capital dans la réglementation du financement des campagnes électorales.

Après la publication au *Journal officiel*, le 13 janvier 1990, de la décision du Conseil constitutionnel n° 89-271 DC du 11 janvier 1990, deux dispositifs insérés dans le Code électoral ont apporté une nouveauté à la législation du financement électoral : le mandataire financier⁸⁰⁴.

Cette première innovation fut inséré au titre V bis du Code électoral par la loi 90-55 du 15 janvier 1990 : l'article L.52-4 promulgué disposait que « Pendant l'année précédant le premier jour du mois d'une élection et jusqu'à la date du tour de scrutin où l'élection a été acquise, un candidat à cette élection ne peut avoir recueilli des fonds en vue du financement de sa campagne que par l'intermédiaire d'un mandataire nommément désigné par lui, qui est soit une association de financement électoral, soit une personne physique dénommée "le mandataire financier" »⁸⁰⁵.

L'idée d'un mandataire financier fut abordée pour la première fois lors des discussions sur les textes de loi de 1988⁸⁰⁶, mais c'est en 1990 que le législateur l'a inscrite dans la législation. Pour la CNCCFP, la nomination d'un mandataire financier avait pour objectif de « séparer les opérations du patrimoine personnel de celles liées au financement de la campagne en procédant à cette désignation dès lors qu'il y a collecte de fonds en vue du financement de la campagne ». Laurent Touvet et Yves-Marie Doublet soulignent : qu'en « s'inspirant du système Québécois, le législateur s'est donné pour but de nommer un mandataire financier pour leurs campagnes électorales, en instaurant une certaine distance entre la source du financement de campagne et le candidat »⁸⁰⁷.

Au début des années 1990, la désignation du mandataire financier n'était pas une question fondamentale comme elle est aujourd'hui, il s'agissait plutôt d'une question de principe, comme le fait remarquer Bernard Maligner : « la désignation d'un mandataire financier n'était pas absolument nécessaire. » et la CNCCFP, « sans être contredite par la jurisprudence, avait interprété la législation comme signifiant que la désignation d'un mandataire financier n'était pas obligatoire

⁸⁰⁴ L'autre question sera traitée dans la suite de ce chapitre.

⁸⁰⁵ Loi n° 90-55 du 15 janvier 1990, version initiale.

⁸⁰⁶ Rapport Savy n° 892, p.36

⁸⁰⁷ L. Touvet, Y.-M. Doublet, *op. cit.*, p. 307.

lorsque le candidat finançait sa campagne électorale à l'aide de ses seuls fonds propres, ses "apports personnels"»⁸⁰⁸.

À cette époque, il était admis qu'un candidat finance sa campagne électorale sans faire appel à la « générosité » des donateurs, et cela, sans recueillir aucun don. L'intervention d'un mandataire financier n'était alors pas indispensable. Sa présence ne s'avérait efficace que si les personnes physiques finançaient la campagne électorale par des dons. Le manque de mandataire financier pour les élections autres que celles du Président de la République a été vivement critiqué par la doctrine⁸⁰⁹.

Selon le Conseil constitutionnel et la CNCCFP, certains changements devaient être introduits dans la loi, au sujet du mandataire financier. Les observations du Conseil concernant les élections présidentielles ne laissent pourtant apparaître aucune remarque. Cependant, à l'occasion des élections législatives de 2002, il a souligné que « la désignation du mandataire financier devrait être rendue obligatoire dans tous les cas, intervenir avant le paiement des premières dépenses de campagne et ne plus être liée à l'acceptation des dons de personnes physiques »⁸¹⁰.

Les circonstances ont donc commencé à changer avec l'article 2 de l'ordonnance n° 2003-1165 du 8 décembre 2003, ayant modifié l'article L.52-4 du Code électoral, qui disposait à l'époque que : « Tout candidat à une élection désigne un mandataire au plus tard à la date à laquelle sa candidature est enregistrée. Ce mandataire peut être une association de financement électorale, ou une personne physique dénommée "le mandataire". Un même mandataire ne peut être commun à plusieurs candidats. Le "mandataire" recueille, pendant l'année précédant le premier jour du mois de l'élection et jusqu'à la date du dépôt de compte de campagne du candidat, les fonds destinés au financement de la campagne».

Afin de à réduire le nombre de comptes rejetés pour absence de mandataire financier, le législateur a, en 2011⁸¹¹, déterminé que la déclaration d'une telle personne était une condition de recevabilité de candidature. Par conséquent, le

⁸⁰⁸ B. Maligner, *op.cit.*, p. 466.

⁸⁰⁹ Il est possible de citer les élections législatives de 2007, comme exemple, où l'absence de désignation d'un mandataire financier représentait 17,8% des motifs de rejet de compte de campagne.

⁸¹⁰ CC, décision n° 2003-20 ELEC du 15 mai 2003. Observations du Conseil constitutionnel relatives aux élections législatives des 9 et 16 juin 2002.

⁸¹¹ Loi 2011-412 du 14 avril 2011 portant simplification de dispositions du Code électoral et relative à la transparence financière de la vie politique. JORF n° 0092 du 19 avril 2011, p. 6831.

candidat était tenu de joindre, à sa déclaration de candidature, les pièces prouvant la déclaration d'un mandataire, conformément aux dispositions des articles L.52-5 et L.52-6 du Code électoral⁸¹². Ainsi, pour qu'ait lieu cette désignation, il faut que le candidat anticipe la nomination d'un mandataire, que ce soit une personne physique ou une association de financement.

S'il choisit de désigner une association de financement, le candidat doit suivre les dispositions de l'article L.52-5 du Code électoral modifié et de l'article 5 de la loi du 1^{er} juillet 1901 relative au contrat d'association mentionné dans le Code électoral⁸¹³.

Pour éviter toute forme d'enrichissement illicite du candidat, la loi interdit que ce dernier soit membre de l'association qu'il a choisie pour administrer sa campagne. De plus, cette association doit être dissoute de plein droit trois mois après le dépôt du compte de campagne du candidat qu'elle soutient. La loi prévoit aussi qu'avant l'expiration de ce délai, l'association est tenue de se prononcer sur la dévolution de son actif net qui ne doit pas provenir de l'apport du candidat⁸¹⁴.

L'association de financement choisie par le candidat doit être déclarée à la préfecture du département ou à la sous-préfecture de l'arrondissement où celle-ci a son siège social, à la Préfecture de police pour celle ayant son siège à Paris. La décision d'un candidat de recourir à une association de financement⁸¹⁵ doit être prise à compter de la date à laquelle cette association a été déclarée à la préfecture. La déclaration doit être accompagnée de l'accord écrit du candidat⁸¹⁶.

Selon l'article L.52-4 du Code électoral, les personnes physiques peuvent aussi régulièrement être désignées comme mandataires financiers d'une campagne électorale en vue des élections présidentielles. Aujourd'hui, cet article modifié dispose : « Tout candidat à une élection déclare un mandataire conformément aux articles L. 52-5 et L. 52-6 au plus tard à la date à laquelle sa

⁸¹² L. Touvet, Y.-M. Doublet, *op.cit.*, p, 306.

⁸¹³ Selon l'article L.52-5 du Code électoral, la déclaration du choix du candidat par une association de financement doit être accompagnée de l'accord écrit du candidat soutenu.

⁸¹⁴ Article L.52-5 du Code électoral.

⁸¹⁵ Une association ne peut être constituée que si elle se compose d'au moins deux membres ayant la capacité civile de contracter et d'engager des opérations financières. Ces statuts doivent faire apparaître la spécificité de l'association à travers l'ouverture d'un compte unique, la définition d'une durée de vie limitée, la délivrance de reçus dons. L'association peut agir dès la délivrance du récépissé si les formalités tendant à la rendre publique sont effectuées sans retard, alors même que la publication au Journal officiel de cette association intervient ultérieurement (L. Touvet, Y.-M ; Doublet *op.cit.*, p. 305).

⁸¹⁶ *Ibid*

candidature est enregistrée. Ce mandataire peut être une association de financement électoral, ou une personne physique dénommée " le mandataire financier ". Un même mandataire ne peut être commun à plusieurs candidats. Le mandataire recueille, pendant l'année précédant le premier jour du mois de l'élection et jusqu'à la date du dépôt du compte de campagne du candidat, les fonds destinés au financement de la campagne ».

Pour que cette nomination soit effective, certains actes doivent être accomplis soit par le candidat, soit par le mandataire. Si le candidat choisit comme mandataire financier une personne physique, cela doit être réalisé selon les dispositions de l'article L.52-6 du Code électoral : « Le candidat déclare par écrit à la préfecture de la circonscription électorale dans laquelle il se présente le nom du mandataire financier qu'il choisit. La déclaration doit être accompagnée de l'accord exprès du mandataire désigné. L'expert-comptable chargé de la présentation du compte de campagne ne peut exercer cette fonction ».

Qu'il s'agisse d'une personne physique ou d'une association de financement, le rôle du mandataire financier est très clair dans la réglementation des élections : il est responsable de tous les actes de l'administration financière du candidat.

Le mandataire étant une institution obligatoire pour le financement des campagnes électorales⁸¹⁷, la législation française détermine de manière exhaustive les cas où la présence du mandataire ou de l'association de financement ne sont pas possibles, soit en raison d'un empêchement quelconque, soit par simple volonté du candidat, ou même en cas de décès de la personne physique.

S'il le souhaite, le candidat peut changer de mandataire ou nommer une autre association de financement. En conséquence, selon l'article L.52-7, il doit mettre fin aux fonctions du mandataire précédent ou retirer son accord de financement auprès de l'association, selon la même procédure. Il est à noter que pour une même élection, un candidat ne peut recourir en même temps à une association de financement électoral et à un mandataire financier. Il peut toutefois faire appel successivement à deux ou plusieurs intermédiaires. Il s'ensuit que le compte bancaire ou postal unique est bloqué jusqu'au moment où le candidat

⁸¹⁷ Voir article L. 52-4 du Code électoral : « tout candidat à une élection déclare un mandataire conformément aux articles L. 52-5 et L. 52-6 au plus tard à la date à laquelle sa candidature est enregistrée.

désigne un nouveau mandataire financier ou donne son accord pour une nouvelle association de financement électoral. Chaque association ou chaque mandataire financier, sauf en cas de décès de ce dernier, établit le compte de la gestion du candidat. De ce fait, le compte bancaire⁸¹⁸ de la campagne électorale reste bloqué jusqu'à désignation d'un autre mandataire ou d'une autre association de financement.

Selon la loi n° 96-300 du 10 avril 1996⁸¹⁹, il existe des incompatibilités entre le mandataire financier et le candidat. En effet, tout comme l'absence de désignation d'un mandataire, la désignation d'une personne empêchée par la loi en raison d'une incompatibilité, entraînera également, le rejet du compte de campagne du candidat.

Ainsi, le mandataire ne peut être, ni le candidat ni, dans le cas d'élections législatives, le suppléant d'un candidat, ce qui rend incompatibles les fonctions de candidat et de mandataire. Comme souligne Bernard Maligner, « cette question a fait l'objet d'un contentieux très délicat à l'occasion des élections municipales de 1995. À l'époque, une centaine de maires avaient désigné comme mandataire financier, des personnes physiques ou membres des organes dirigeants de l'association de financement électoral, un membre de leur liste »⁸²⁰.

La question a été résolue par plusieurs avis du Conseil constitutionnel et du Conseil d'État⁸²¹, qui ont affirmé l'interdiction de cumuler les qualités de mandataire et de candidat. Une autre incompatibilité se trouve à l'article L.52-4, alinéa 1^{er} qui dispose qu'« un même mandataire financier ne peut être commun à plusieurs candidats ». Par analogie, la même prescription s'applique aux associations de financement électoral.

À ce stade, nous pouvons nous demander pourquoi le législateur français s'est intéressé de la sorte au mandataire financier, à travers d'une réglementation tant de son action que de son existence. Il est vrai que les fonctions

⁸¹⁸ Voir la suite § 4 sur l'obligation d'ouverture d'un compte bancaire.

⁸¹⁹ Loi n° 96-300 du 10 avril 1996 tendant à préciser la portée de l'incompatibilité entre la situation de candidat et la fonction de membre d'une association de financement électoral ou de mandataire financier, JORF n°86 du 11 avril 1996 page 5570.

⁸²⁰ L'auteur souligne que certains tribunaux administratifs ont jugé qu'il était juridiquement impossible, donc irrégulier, de cumuler la qualité de candidat à une élection municipale et mandataire financier. D'autres tribunaux, ont donné un avis contraire, considérant que l'incompatibilité des fonctions "ne concernait que le candidat en tête de liste" seul responsable de la tenue et du dépôt du compte de campagne. (B. Maligner, *op.cit.*, p. 472).

⁸²¹ Voir B. Maligner, p. 472 et suivantes.

du mandataire ne sont pas négligeables, c'est lui, personne physique ou association de financement électoral, qui est le grand responsable de l'administration financière d'une élection, notamment en ayant pour fonction de recueillir les fonds qui seront utilisés pour payer les dépenses engagées.⁸²²

Selon l'article L.52-6, les fonctions du mandataire financier cessent de plein droit trois mois après le dépôt du compte de campagne du candidat qui l'a mandaté, ou bien, si le candidat n'a pas déposé sa candidature dans les délais légaux, à l'expiration du délai de dépôt des candidatures. C'est également le mandataire financier qui, au terme de son mandat, et dans le cas d'un solde positif relevé dans les présentations de compte de campagne, est le responsable de la dévolution à la Fondation de France, du total de ce solde, d'après l'article 2 de la loi organique 2001-100 du 5 février.

La cessation d'activité de l'association de financement électoral est régie par l'article L.52-5 : « L'association ne peut recueillir de fonds que pendant la période prévue au deuxième alinéa de l'article L. 52-4. Elle est dissoute de plein droit trois mois après le dépôt du compte de campagne du candidat qu'elle soutient. Avant l'expiration de ce délai, elle est tenue de se prononcer sur la dévolution de son actif net ne provenant pas de l'apport du candidat ou d'un des membres d'un binôme de candidats. Le solde doit être attribué, soit à une association de financement d'un parti politique, soit à un ou plusieurs établissements reconnus d'utilité publique. A défaut de décision de dévolution dans les conditions et délais prévus ci-dessus, à la demande du préfet du département dans lequel est situé le siège de l'association de financement électoral, le procureur de la République saisit le président du tribunal de grande instance, qui détermine le ou les établissements reconnus d'utilité publique attributaires de l'actif net. Il en va de même dans le cas où la dévolution n'est pas acceptée. Si le candidat soutenu par l'association de financement électoral n'a pas déposé sa candidature, l'association est dissoute de plein droit à l'expiration du délai de dépôt des candidatures. La dévolution de l'actif net, sur laquelle l'association doit se prononcer dans les trois mois suivant la dissolution, s'effectue dans les conditions prévues à l'alinéa précédent ».

⁸²² Dans ce sens, B. Maligner souligne que le règlement des dépenses électorales est, en principe, exclusivement réservé au mandataire financier. Il est seulement toléré que les menues dépenses soient acquittées par les candidats dans la seule mesure où elles sont tout à la fois faibles au regard du montant total des dépenses retracées dans leur compte de campagne et encore plus faibles ou négligeables au regard du plafond des dépenses autorisées (B. Maligner, *op. cit.*, p. 481).

Après avoir examiné tout ce qui a trait au mandataire financier, nous devons nous pencher sur une question : une personne soit physique, soit une association avec le pouvoir attribué au mandataire dans une campagne électorale, susceptible d'adopter une conduite illégale ou "non autorisée" par la loi, doit elle être choisie par le candidat ? Pour gérer l'administration financière d'une campagne où un manque de connaissance peut causer le rejet des comptes d'un candidat, le mandataire doit-il être plus "crédible" ou plus "compétent" ? Jusqu'où peut aller la neutralité des ses actes ?

Avant de tenter de répondre à ces questions, nous analyserons comment la législation brésilienne traite le mandataire financier pour une campagne électorale.

L'administration financière de la campagne électorale et, par conséquent toutes les transactions financières exposées dans les comptes de campagne, sont des éléments que la législation brésilienne considère comme ayant une importance fondamentale. La véracité des informations incluses dans les comptes de campagne est susceptible d'être soumise à un contrôle, déterminé par la loi, lorsque des irrégularités sont constatées et les responsables risquent d'être sanctionnés pour l'ensemble de ces informations.

La loi n° 8713 du 30 septembre 1993⁸²³, a marqué une innovation dans la législation électorale brésilienne. En effet, pour la première fois, la responsabilité de la réalisation et du paiement des dépenses électorales a été transférées aux partis politiques et aux candidats, lorsqu'auparavant c'étaient exclusivement les dirigeants et les trésoriers des partis politiques qui étaient responsables du financement des élections. Selon l'article 30 de cette loi : « Toutes les dépenses engagées en vue d'une campagne électorale, ainsi que son règlement, l'administration financière, le recueil des fonds, relèvent de la responsabilité exclusive des partis politiques ou des candidats ».

Ce partage des responsabilités financières entre le candidat et le parti politique peut être considéré comme une grande nouveauté. S'agissant d'un moyen pour le législateur brésilien d'insérer plus de contrôle dans les élections, notamment après l'affaire Collor⁸²⁴. Ainsi, grâce à ces nouvelles règles sur l'administration financière, les élections de 1994 se sont déroulées sans aucun constat d'irrégularité.

⁸²³ Loi n° 8713 de 30 de setembro de 1993, D.O.U – Seção 1, de 1 de outubro de 1993, p. 14685.

⁸²⁴ Voir chapitre préliminaire.

Dans la perspective des élections de 1998, la loi des élections⁸²⁵ a changé ce partage des responsabilités et a introduit, par le biais de son article 20, la notion de “mandataire financier” brésilienne. Selon ledit article : « le candidat pourrait procéder, directement ou par l’intermédiaire d’une personne désignée par lui-même, à l’administration financière de sa campagne, en utilisant pour cela les ressources transférées par son comité financier, le pourcentage provenant du Fond des Partis, qui lui revient de droit, ses propres ressources ou celles issues des dons des personnes physiques ou morales, comme l’établit cette loi»⁸²⁶.

Il importe de souligner qu’en dépit de la faculté attribuée aux candidats d’être eux mêmes les mandataires financiers de leur propre campagne, la loi des élections impose pour les élections présidentielles⁸²⁷ une autre obligation “indissociable” de la question du mandataire : les candidats doivent constituer un Comité Financier National⁸²⁸ par lequel tous les actes financiers, quels qu’ils soient, doivent obligatoirement passer par un comité financier lorsqu’il s’agit des élections présidentielles. C’est uniquement après la constitution et la formalisation de ce comité que le mandataire financier est autorisé, par la loi, à commencer les activités dont il est devenu responsable et que les mouvements financiers de la campagne sont autorisés.

Ces comités sont responsables des dépenses et de ressources visant à être utilisées lors des campagnes électorales pour les élections présidentielles. Le comité financier brésilien joue un rôle semblable à celui de l’association de financement électoral de la législation française. Selon l’article 5 de la résolution du Tribunal Supérieur Electoral n° 23.406 du 3 avril 2014, combinée avec l’article 19 de la loi des élections: « Jusqu’au dixième jour ouvré après le choix des candidats par convention du parti politique ayant observé conformément aux dispositions du §1 du 2° article de cette résolution⁸²⁹, les directions nationales et des États sont autorisées à constituer, selon le cas, des comités financiers en vue de recevoir et d’appliquer

⁸²⁵ Loi n° 9504 de 30 de setembro de 1997, D.O.U, Seção 1 de 1 de outubro de 1997, p. 21801.

⁸²⁶ Article 20 de la Loi 9504/97. Texte traduit par nos soins.

⁸²⁷ La loi des élections est responsable de la réglementation de toutes les élections au Brésil. De ce fait, certaines dispositions, comme l’article mentionné ci-dessus, sont applicables aux élections autres que celles du Président de la République. La loi des élections prévoit certaines dispositions sont spécifiques aux élections présidentielles.

⁸²⁸ Le Comité Financier National existe uniquement durant la période de campagne électorale avec la finalité de s’occuper des questions financières de l’élection.

⁸²⁹ Les partis politiques sont autorisés à réaliser directement l’acquisition et l’application des ressources financières en vue d’une élection, sauf pour les élections présidentielles où l’ouverture d’un comité spécifique est aussi obligatoire.

les ressources financières, selon les cas : §1° pour les élections en vue des présidentielles, l'ouverture d'un comité financier national est obligatoire »⁸³⁰.

Avant l'officialisation du comité, il faut procéder à la demande d'enregistrement dudit comité au sein du Tribunal Supérieur Electoral, cinq jours après sa création⁸³¹ mais, pour avoir l'autorisation du Tribunal, il faut d'abord accomplir certaines formalités : « Pour faire le dépôt de la demande formelle du registre du Comité financier, il faut impérativement ajouter les pièces justificatives suivantes : I- Demande d'enregistrement du comité financier (RRCF) qui doit être remplie et justifiée par les documents suivants a) liste nominative des membres du comité avec les fonctions respectives attribuées, ainsi que les numéros d'inscription dans le Répertoire des personnes physiques du Brésil (CPF), l'adresse électronique et le nom du président et du trésorier ; b) le numéro de téléphone et de télécopie, l'adresse et d'autres informations nécessaires à la réception, par les membres responsables du comité (président et trésorier), des notifications ou des intimations judiciaires de la Justice électorale. II – Le statut du comité, officiellement enregistré auprès d'un notaire avec l'indication de la modalité de ce comité et sa date de création, selon l'article 5, alinéas I et II de cette résolution ; III – les justificatifs de régularité fiscale du président et du trésorier au sein du Répertoire des Personnes physiques du Brésil (CPF) conformément aux déterminations normatives du Tribunal Supérieur Electoral et du Centre National des Impôts. Paragraphe unique : la demande d'enregistrement figurant à l'alinéa I de cet article doit être présentée, obligatoirement, par voie électronique, par le formulaire du système SRCF et en version papier, signée et datée par le président et le trésorier⁸³² ».

Suite à la résolution du Tribunal Supérieur Electoral pour les élections présidentielles de 2014, le comité financier ayant été officialisé, ce même tribunal détermine la présence obligatoire, parmi ses membres, d'au moins un président et un trésorier. La participation des membres, autres que ces derniers, n'est pas obligatoire.

À cet égard, soulignons que l'absence d'un Comité financier lors des élections présidentielles au Brésil entraîne le rejet de plein droit des comptes de

⁸³⁰ Résolution TSE n° 23.406 du 3 avril 2014, disponible sur www.tse.jus.br. Texte traduit par nos soins.

⁸³¹ Art 6° de la résolution TSE n°23.404/2014 du TSE et art.19§3° de la loi des élections.

⁸³² Art. 7° de la résolution TSE n° 23.406 du 3 avril 2014, disponible sur www.tse.jus.br. Texte traduit par nos soins.

campagne du candidat en question, même si celui-ci a été élu.

Tous les actes concernant l'acquisition des fonds et le paiement des dépenses engagées en vue de l'élection présidentielle, doivent, au Brésil, passer par ce Comité financier, et cela même lorsque le candidat décide de mandater une personne physique en tant que responsable de l'administration de la campagne électorale. De ce fait, nous nous interrogeons ici sur le véritable rôle du mandataire financier dans la législation brésilienne⁸³³.

À propos de l'administration financière de la campagne électorale au Brésil, il importe de souligner quelques particularités. La loi des élections ainsi que la Résolution du Tribunal Supérieur Electoral disposent sur la présence d'un mandataire financier pour les élections. Bien que cette désignation ne soit pas obligatoire, car la loi autorise aussi que le candidat fasse lui-même l'acquisition et le paiement des obligations contractées pour sa campagne, lors des élections présidentielles, l'absence du mandataire reste rare, voire inexistante.

Dans un pays aussi vaste géographiquement que le Brésil⁸³⁴, il est inimaginable que, en plus de toutes les fonctions inhérentes à la candidature elle-même, le candidat soit aussi responsable de toute l'administration financière de sa campagne. Pour cette raison, même avec l'obligation imposée par la loi de constituer un comité financier, au moment des élections présidentielles au Brésil, il n'est pas rare que le candidat désigne une personne de son choix pour exercer la fonction de Trésorier du comité financier, c'est-à-dire, un mandataire financier.

Certes, la législation du Brésil ne rend pas obligatoire la désignation d'un mandataire, mais elle impose cependant, la constitution d'un comité financier, et parmi ces membres, la présence d'un trésorier. Cette question apporte à la loi des élections une certaine ambiguïté sur le sujet car, si elle n'impose pas la présence d'un "responsable financier", elle exige celle d'un trésorier dans le Comité, désigné par le choix du candidat lui-même⁸³⁵.

Il faut souligner que le rôle du mandataire ou trésorier de la campagne, au Brésil, ne s'arrête pas, dans plusieurs cas, à la fin de la campagne électorale. Pour les élections de 1989, par exemple, même avant la loi des élections, le trésorier

⁸³³ Pour aller plus loin, voir Olivia Raposo da Silva Telles, *op. cit.*

⁸³⁴ Nous soulignons qu'au Brésil il existe 26 Etats, plus le District Fédéral (où est située la ville de Brasilia) et un total de 5 570 villes.

⁸³⁵ D.G.Schlickmann souligne sur cette ambiguïté de la loi brésilienne car, selon elle, le trésorier désigné par le candidat pour l'accomplissement des formalités du Comité financier est en fait le mandataire financier de la campagne (D. G. Schlickmann, *op. cit.*, p. 42). Texte traduit par nos soins.

de la campagne de Fernando Collor était devenu très important au sein du gouvernement, malgré son lien avec le scandale de *l'impeachment* du Président. Pour celles de 2002, le trésorier de la campagne de Lula était Delúbio Soares, condamné à la prison dans l'affaire du "Mensalão". Pour les élections de 2006 et de 2010, les candidats du PT (Lula et Dilma) avaient choisi le même trésorier, José de Fillippi Júnior, ancien maire d'une grande ville de l'État de São Paulo, ancien député et actuel Secrétaire de la Santé de l'Hôtel de Ville de São Paulo. Le trésorier du PT, pour les élections de 2014, choisi par Dilma Rousseff, était Edson Antonio da Silva, désigné ensuite par la présidente comme Ministre de la Communication Sociale du Brésil.

Ces affirmations nous mènent à un constat : les trésoriers de campagne choisis par les candidats aux élections présidentielles pour l'acquisition, l'utilisation, et la régularité des comptes de campagne sont, après les élections, généralement nommés à des hautes fonctions décisionnaires dans le gouvernement. À partir de là, nous nous interrogeons sur les véritables raisons, les vrais motifs, d'une telle décision? Quel est le réel compromis établi entre le trésorier (mandataire) – le candidat - et le donateur ?

À notre avis, le rôle du mandataire ou du trésorier de campagne, dans les deux pays, est fondamental. Sa présence doit donc être bien encadrée et bien contrôlée. Nous nous demandons si cette personne doit être un proche du candidat ou un technicien. Or, sur le pouvoir du mandataire dans l'ensemble de la campagne, il nous semble plus correct de répondre à cette question en analysant quelques faits. Au vu de ce qui précède, il est impossible de nier, que le mandataire financier pour les deux pays, dans les élections, voire parfois après, a une importance rarement remise en question. La capacité technique, la sincérité et le compromis du mandataire envers le candidat sont mis en évidence, et ses actes doivent tous être parfaitement règlementés par la loi. Pour cela, il nous semble raisonnable de dire que le mandataire financier ou le trésorier de la campagne, doit être désigné non par le candidat, comme c'est le cas dans les deux pays, mais par un organe de contrôle. Il s'agit donc, pour nous, d'une façon d'utiliser, pour le législateur, une présence neutre dans le financement des campagnes, et par conséquent, de freiner les apports d'argent illicites lors des élections.

Le rôle du mandataire financier, dans les deux pays, est donc d'une importance capitale. Comme déjà mentionné, une campagne électorale sans

financement n'est pas envisageable. Il importe donc de procéder à un paiement légal des dépenses pour la réalisation de la campagne, ainsi que de recueillir des fonds pour la mener à bien et, dans les deux pays, cette possibilité ne peut avoir lieu que par le biais d'un mandataire, d'une personne physique, d'une association ou d'un comité financier.

En revanche, pour procéder aux transactions financières de la campagne, le mandataire, l'association ou le comité doivent accomplir une autre obligation imposée par les lois des deux pays : l'ouverture d'un compte bancaire où toutes les dépenses doivent être payées et où tous les dons doivent être déposés, pour que le compte de campagne soit approuvé par l'organe chargé de son contrôle.

§2° - L'obligation d'ouverture d'un compte bancaire

Présente dans les deux pays, l'obligation d'ouvrir un compte bancaire en vue des élections présidentielles semble favoriser de manière fondamentale, un contrôle efficace des élections : c'est à travers le compte bancaire que le constat de l'ensemble des transactions financières peut être réalisé⁸³⁶.

Au Brésil, ce n'est qu'après l'introduction en 1997 de cette exigence, que la Justice électorale a pu effectuer un contrôle des comptes de campagne, grâce à l'analyse du compte bancaire et, plus précisément, de toutes les transactions financières par les bilans comptables dudit compte⁸³⁷. En effet, auparavant, la justice ne pouvait procéder à une telle analyse que pour les candidats qui avaient décidé d'ouvrir un compte sans en être obligés. Ainsi, le contrôle des comptes de campagne n'était pas effectué de façon équitable⁸³⁸. Ce n'est qu'après cette exigence, introduite en 1997, que la Justice électorale s'est montrée capable d'effectuer un contrôle plus efficace des comptes de campagne, grâce à l'analyse du compte bancaire, et plus

⁸³⁶ B. Maligner, *op. cit.*, p. 500.

⁸³⁷ C.S. Pontes, "A atuação da Justiça eleitoral na fiscalização das contas dos candidatos e partidos políticos", Rio de Janeiro, 2008, PUC-RJ, P. 48.

⁸³⁸ Carla Sena Pontes souligne dans ce sens qu'une fois l'ouverture du compte bancaire n'était pas imposée, la façon de contrôler les comptes des candidats était flou et différent car il n'y avait pas de mécanismes de vérification (C.S. Pontes, *op. cit.*, p. 51). Texte traduit par nos soins.

précisément, grâce à l'analyse de toutes les transactions financières par les bilans comptables dudit compte. Auparavant, il était possible, pour la justice, de procéder à une telle analyse uniquement pour les candidats qui avaient décidé d'ouvrir un compte.

C'est ainsi avec l'article 22 de la loi des élections que cette obligation s'est imposée à tous les candidats : « Le candidat ou le parti politique sont obligés d'ouvrir un compte bancaire réservé à toutes les transactions financières de la campagne électorale »⁸³⁹. Cette imposition a permis à la Justice électorale brésilienne d'être plus efficace dans le contrôle des présentations de compte d'une campagne électorale, car toutes les transactions financières doivent être confirmées par le bilan annexé à la présentation finale des comptes⁸⁴⁰.

La décision de maintenir cette obligation aux élections suivantes a modifié les obligations concernant la présentation des comptes de campagne des candidats⁸⁴¹. Afin de renforcer cette obligation, le Tribunal Supérieur Electoral, dans la résolution n° 20.987/2002, a ratifié l'article de la loi après la suppression de la *súmula 16*.⁸⁴²

Dans la législation actuellement en vigueur, cette obligation résulte de l'article 12 de la résolution du Tribunal Supérieur Electoral n° 23.406/2014 et sur l'article 22 de la Loi des élections qui dispose en ces termes: « Art.12. Pour les candidats, les partis politiques ou comités financiers, l'ouverture d'un compte bancaire spécifique au sein de la « Caixa Economica Federal » ou de la « Banco do Brasil » ou d'une autre institution bancaire autorisée par la Banque Centrale du Brésil, est obligatoire pour que soient enregistrées toutes les transactions financières en vue de la campagne électorale. L'utilisation d'un compte déjà existant est interdit. §1° Le compte bancaire en question doit être désigné en tant que « Dons de la

⁸³⁹ Loi n° 9.504/97 du 30 septembre 1997. Texte traduit par nos soins.

⁸⁴⁰ Denise Goulart Shlickmann souligne que le contrôle des comptes de campagne des candidats peut être reconnu en tant qu'un vrai contrôle, uniquement à partir de l'introduction de l'article 22 de la loi des élections dans le système électoral du pays. Cette article est citée par plusieurs auteurs comme le responsable pour le début du contrôle de l'abus financier durant le scrutin. (D.G.Shlickmann, *op.cit.*, p. 127). Texte traduit par nos soins.

⁸⁴¹ Carla Sena Pontes souligne qu'au début, la loi des élections a été faite pour les élections de 1998 uniquement. Comme le législateur avait décidé de la maintenir comme loi unique à toutes les élections, cette imposition avait pris effet donc à tous les candidats et à toutes les élections suivantes (C.S.Pontes, *op.cit.*, p. 61). Texte traduit par nos soins.

⁸⁴² La *Súmula* est le résultat de divers décisions du Tribunal sur un même sujet. Elle est insérée dans l'ordonnement jurisprudentiel. On souligne ici que pour les élections de 2002, la *Sumula 16* en vigueur jusque là précisait que « la non ouverture d'un compte bancaire spécifique à chaque élection, n'était pas suffisante pour le rejet du compte de campagne de quelques candidats ». (consultable sur <http://www.tse.jus.br/legislacao/codigo-eleitoral/sumulas/sumulas-do-tse>). Texte traduit par nos soins.

Campagne »⁸⁴³.

En 2006, une nouvelle loi actualise les règles en vigueur sur ce point. Ainsi, à partir de la loi n° 11.300/2006, la législation brésilienne a instauré un traitement plus rigide dans les questions d'analyse et de présentation finale des comptes de campagne de chaque candidat. La nouvelle loi est venue modifier la Loi des élections en ajoutant le rejet de plein droit des comptes de campagne des candidats ou partis politiques ayant utilisé des ressources financières autres que celles ayant transité par le compte bancaire, pour régler les dépenses de la campagne électorale. La même loi a aussi prévu des sanctions, comme nous le verrons dans les chapitres suivants, en cas de constat par l'organe d'une infraction à cette obligation.⁸⁴⁴

Parmi les modifications apportées par la loi n° 11.300 du 10 mai 2006 à la législation en vigueur⁸⁴⁵, figure celle où le candidat et le comité financier disposent d'un délai de 10 jours à compter de la date de concession du CNPJ (Répertoire National des Personnes Juridiques) par le Centre des Impôts du Brésil⁸⁴⁶, du 1^{er} janvier au 6 juillet de l'année de l'élection, afin que ce compte bancaire soit ouvert.

Pour les élections de 2010 et de 2014, le Tribunal Supérieur Electoral, par le biais de ses résolutions, a amendé les modifications que la nouvelle loi avait apportées à la Loi des élections. Pour la campagne de 2014, le §3° de l'article 12 de la Résolution n° 23.406/2014 a élargi l'obligation légale d'ouverture d'un compte bancaire par les candidats⁸⁴⁷ les partis politiques ou les comités financiers, au cas où il n'existeront aucune transaction ou acquisition des ressources financières⁸⁴⁸.

Comme le souligne Sidia Maria Porto Lima « la finalité d'un compte bancaire est de rendre plus difficiles les fraudes liées aux transactions financières

⁸⁴³ Résolution TSE n° 23.406/2014 disponible sur www.tse.jus.br. Texte traduit par nos soins.

⁸⁴⁴ Il importe de noter que la législation avait déjà prévu l'obligation d'ouvrir un compte bancaire, mais elle n'avait pas établi le lien entre cette action et la possibilité de rejeter de plein droit les comptes de campagne. Pour sanctionner un candidat en raison d'un abus de pouvoir économique, il ne suffit pas que certaines dépenses engagées soient payées par d'autres biais que ceux du compte bancaire, car une telle situation peut résulter d'une erreur de forme et non d'une manœuvre illicite. Il convient aussi de souligner que, en cas de non ouverture de compte bancaire, il est interdit, pour le candidat ou le parti politique, de recevoir le pourcentage demandé provenant du Fond des Partis Politiques, transféré uniquement par les Coffres du Trésor public sur le compte bancaire spécifique.

⁸⁴⁵ Toutes les modifications législatives sont actualisée par les résolutions du Tribunal Supérieur Electoral à chaque élection.

⁸⁴⁶ Le comité financier est formellement constitué et reconnu par la Justice électorale uniquement après concession du CNPJ, après l'accomplissement de toutes les formalités requises.

⁸⁴⁷ Les candidats à la « vice-présidence » et les suppléants ne sont pas obligés d'ouvrir un compte bancaire, mais dès qu'ils décident d'en ouvrir un, ils doivent ajouter tous les relevés et les relevés de ce compte dans l'ensemble de la présentation de compte du candidat.

⁸⁴⁸ Résolution TSE n° 23.406/2014, §3°, art 12.

lors d'une élection. Par le biais des lois, il faut impérativement que toutes les ressources financières qui transitent par le compte bancaire puissent être justifiées et attestées par le relevé bancaire dans la présentation finale des comptes de campagne »⁸⁴⁹. Néanmoins, pour ouvrir ce compte, la loi impose aussi certaines formalités que le candidat, le comité ou le parti politique doivent accomplir.

Ainsi, selon l'article 14 de la Résolution n° 23.406/2014 du Tribunal Supérieur Electoral le compte doit être ouvert après la présentation de certaines pièces justificative: I – pour les candidats et comités financiers : a) un formulaire de demande d'ouverture de compte bancaire électoral, (RACE) disponible sur le site internet de chaque tribunal électoral ; b) une attestation d'inscription au CNPJ concernant les élections, disponible sur le site www.receita.fazenda.gov.br. II – pour les partis politiques : a) un formulaire de demande d'ouverture de compte bancaire électoral (RACE) disponible sur le site internet de chaque tribunal électoral ; b) une attestation d'inscription au CNPJ spécifique concernant les élections ; c) un extrait de la formation du parti politique, disponible sur le site www.tse.jus.br »⁸⁵⁰.

Néanmoins, même si l'obligation d'ouverture d'un compte bancaire figure dans la législation brésilienne, il arrive parfois que la banque choisie par un candidat ou un comité financier refuse l'ouverture de ce compte. C'est pourquoi l'article 22§1° de la loi des élections et l'article 16 de la résolution n°23.406/2014 du Tribunal Supérieur disposent que: « L'institution bancaire choisie par le candidat est obligée d'accepter, dans un délai de 3 jours, la demande d'ouverture d'un compte bancaire spécifique à tout candidat, parti politique ou comité financier. Il est interdit d'imposer un dépôt minimum et de prendre en charge les tarifs de manutention appliqués à des comptes ordinaires. Paragraphe unique : la banque a le plein droit de refuser, tout dépôt ou don sur les comptes bancaires spécifiques à des élections qui ne comportent pas d'identification par le nom, la dénomination sociale dans le cas de personnes morales, ou par les numéro de registre correspondant au CPF ou au CNPJ»⁸⁵¹.

Afin d'obtenir plus de transparence dans le financement électoral, c'est à bon droit que le législateur est intervenu pour faciliter cette ouverture et la rendre efficace pour les élections autres que celles du Président de la République. À

⁸⁴⁹ S.M.P.Lima, *op. cit.*, p. 130. Texte traduit par nos soins.

⁸⁵⁰ À titre informatif, le compte bancaire des partis politiques doit être identifié par le terme « dons de campagne » avec l'utilisation de son CNPJ exclusif.

⁸⁵¹ Résolution du TSE n° 23.406/2014 disponible sur www.tse.jus.br. Texte traduit par nos soins.

présent, à partir d'une analyse détaillée des comptes, les organes de contrôle peuvent vérifier toutes les transactions financières.

À l'instar de la législation brésilienne, où les comptes bancaires visent à apporter plus de transparence au processus de financement d'une campagne électorale, la législation française prévoit aussi l'obligation d'ouverture d'un compte bancaire spécifique en vue des élections.

Ainsi, pour les mêmes objectifs de transparence financière, le législateur français a imposé cette obligation d'ouverture de compte bancaire au mandataire financier. Selon les déterminations de l'article L.52-6, deuxième alinéa modifié, il est prévu que: « le mandataire financier est tenu d'ouvrir un compte bancaire ou postal⁸⁵² unique retraçant la totalité de ses opérations financières. L'intitulé du compte précise que le titulaire agit en qualité de mandataire financier du candidat, nommément désigné⁸⁵³».

À partir de l'ouverture du compte bancaire, l'établissement choisi par le mandataire doit mettre à sa disposition tous les moyens de paiement nécessaires au fonctionnement du compte. De plus, pour réaliser l'ouverture, le mandataire doit annexer une attestation sur l'honneur indiquant qu'il ne dispose pas d'un autre compte en tant que mandataire financier.

En outre, comme au Brésil, la législation française s'est inquiétée de la possibilité de rejet de la demande d'ouverture de compte par le mandataire financier. En effet, l'ouverture d'un tel compte est considérée comme une formalité essentielle dont le non accomplissement par le mandataire peut entraîner le rejet des comptes de campagne⁸⁵⁴.

Dans ce sens, l'article L.52-6 du Code électoral indique qu'en cas de refus de la part de l'établissement bancaire, le mandataire peut saisir la Banque de France, afin qu'elle lui attribue un établissement de crédit dans la circonscription dans laquelle se déroule l'élection ou à proximité d'un lieu de son choix, dans un délai d'un jour ouvré à compter de la réception de la demande du mandataire et des pièces requises. Toute décision de clôture de compte à l'initiative de l'établissement de crédit désigné par la Banque de France doit faire l'objet d'une notification écrite et

⁸⁵² Soulignons qu'en France, la Poste peut aussi agir en tant qu'établissement bancaire si elle permet l'ouverture d'un compte dans les mêmes conditions que le fait une banque.

⁸⁵³ Code électoral français, article L.52-6.

⁸⁵⁴ L. Touvet, Y.-M. Doublet, *op.cit.* p. 310.

motivée adressée au mandataire et à la Banque de France. En cas de clôture de ce compte, le mandataire peut, à nouveau, exercer son droit au compte⁸⁵⁵.

Après l'ouverture du compte bancaire, le mandataire financier doit remettre au candidat le bilan de son activité, soit au terme de cette dernière, soit que celui-ci y ait mis fin de manière anticipée. Les comptes du mandataire sont annexés au compte de campagne du candidat, les opérations financières retracées dans le compte de campagne devant correspondre aux opérations réalisées par le mandataire financier. À cet effet, les relevés du compte bancaire ou postal du mandataire permettent de s'assurer de cette concordance et le solde du compte bancaire ou postal du mandataire doit être identique à celui du compte de campagne. De plus, les opérations complémentaires, qu'il s'agisse des dépenses prises en charge par un parti politique ou des dépenses payées exceptionnellement par un candidat, doivent s'équilibrer⁸⁵⁶.

Une autre exigence concernant l'ouverture d'un compte bancaire repose sur le nom de ce compte. Ainsi, comme la législation brésilienne qui oblige que le compte soit identifié par un libellé, spécialement pour les comptes des partis politiques en vue de certaines élections⁸⁵⁷, en France, la législation prévoit une telle exigence. Selon les orientations de la CNCCFP, « le compte doit comporter un libellé précis, de manière à informer les tiers de la qualité de mandataire pour une élection donnée : "M. X, mandataire financier de (ou association de financement de) M. Y, candidat à l'élection (scrutin, date, circonscription)". L'adresse associée au titulaire du compte bancaire doit être celle du mandataire financier ou celle du siège social de l'association de financement électoral »⁸⁵⁸.

L'importance d'un compte bancaire unique pour chaque élection, nous l'avons dit, est une formalité essentielle dans les deux pays. Il s'agit du mécanisme le plus efficace pour vérifier et contrôler tous les mouvements financiers liés à la campagne électorale. C'est aussi à partir de l'analyse des comptes bancaires que se peuvent être vérifiées les transactions illicites ou incorrectes réalisées par le mandataire financier, le comité financier ou par le candidat lui-même, ces deux derniers figurant spécifiquement dans la législation du Brésil.

⁸⁵⁵ Même si la législation prévoit l'ouverture d'un compte bancaire unique, l'existence de plusieurs comptes ne constitue pas une violation de l'obligation de disposer d'un compte bancaire et en conséquence, n'est pas motif de rejet des comptes de campagne.

⁸⁵⁶ L. Touvet, Y.-M. Doublet, *op.cit.*, p. 329.

⁸⁵⁷ Voir note de bas de page n° 850.

⁸⁵⁸ http://www.cnccfp.fr/docs/campagne/cnccfp_2013_Guide_candidat_et_mandataire_20131220.pdf

Cependant, s'il est vrai que l'obligation d'ouvrir un compte bancaire apporte plus de transparence aux élections, cela est-il suffisant ?

Il s'avère que, le simple accomplissement de cette obligation ne permet pas d'établir les bases de contrôle de toute la campagne électorale. L'ouverture d'un compte bancaire et la désignation d'un mandataire financier, mentionnés dans les paragraphes 1 et 2 de cette section, sont des instruments visant à rendre plus efficace le mécanisme de contrôle présent dans les deux pays, mais ils ne sont pas les seuls. C'est uniquement à partir d'un mécanisme que les organes de contrôle peuvent émettre leur avis, positif ou négatif, ou demander de rectifier des actions financières présentées par les candidats en vue des élections.

Mais de quel mécanisme s'agit-il ? Comment fonctionne-t-il ? A quelles obligations les candidats doivent-ils accomplir pour que ce mécanisme de contrôle soit efficace ? Dans la section 2, nous allons étudier cette efficacité, ainsi que le contenu et l'examen de ce mécanisme de contrôle, c'est-à-dire, les comptes de campagne.

Section 2 : Les obligations imposées aux candidats après le scrutin

Dans un monde où l'argent pèse toujours plus dans les décisions politiques et où l'abus du pouvoir économique est de plus en plus flagrant dans les démocraties⁸⁵⁹, le contrôle du financement des campagnes électorales peut apparaître comme le principal objectif des organes responsables de la régularité des élections. C'est pourquoi il faut des mécanismes légaux efficaces pour réduire au maximum l'influence du pouvoir économique dans les résultats des élections en rendant le processus électoral imperméable à la corruption⁸⁶⁰.

Pour ce faire, les législateurs des deux pays ont introduit le mécanisme de la présentation des comptes de campagne. Par celui-ci, il est possible de prouver l'existence d'une somme d'argent, ainsi que de détailler l'origine et la destination des

⁸⁵⁹ Cf chapitre préliminaire.

⁸⁶⁰ S. M. P. Lima, *op.cit.*, p. 213.

ressources utilisées durant la campagne électorale⁸⁶¹. Cependant, pour qu'il soit efficace, ce système doit être bien réglementé, comme nous allons le voir par la suite.

Que ce soit en France ou au Brésil, la législation concernant le mécanisme de présentation des comptes de campagne électorale n'est pas simple, bien au contraire. Les législateurs ont mis en vigueur un ensemble de formalités que les candidats ou les partis politiques doivent accomplir dans le but d'écartier tout acte illicite, en essayant de pallier toutes les lacunes⁸⁶².

Nous allons traiter dans les paragraphes suivante les obligations imposées concernant ce contrôle effectué par le biais de la présentation des comptes de campagne tels que la simple obligation de présenter un compte de campagne (§1°) en passant par le délai devant être suivi (§2°), les pièces que les candidats doivent fournir avec l'ensemble des comptes (§3°) et, enfin, nous analyserons les bilans fournis par cette présentation des comptes de campagne des candidats (§4°).

§1° - L'obligation de présenter un compte de campagne

Comme le souligne Sidia Maria Porto Lima, la présentation des comptes de campagne est , « un institution qui apporte une certaine transparence dans les campagnes électorales grâce aux informations légalement déterminées par le législateur au sein des articles de loi, mettant ainsi en lumière la somme, l'origine et la destination des mouvements financiers dans le cadre des campagnes électorales »⁸⁶³.

Chacun des deux pays ici étudiés travaille sur le sujet depuis plusieurs années, afin de remédier à toutes sortes soucis législatives causées par la

⁸⁶¹ *Ibid.*

⁸⁶² *Ibid.*

⁸⁶³ S. M. P. Lima, *op.cit.*, p. 90.

modernisation des moyens mis en place lors d'une campagne électorale, en s'agissant sur tout ce qui concerne les questions financières.

Le mécanisme de présentation des comptes de campagne électorale est doté de plusieurs dispositifs exclusifs⁸⁶⁴, pourvus de règles qui doivent être respectées par les candidats et les partis politiques.

Au Brésil, le souci du législateur quant à la présentation des comptes de campagne n'est pas aussi récent que la législation sur le financement des campagnes proprement dit, qui remonte à 1993.⁸⁶⁵ Le mécanisme de présentations des comptes a été introduit dans la législation du pays de façon presque laconique selon l'article 16 du décret-loi n° 7.586 du 30 juin 1954, qui parlait subtilement de l'importance de la présentation de comptes ainsi que de la responsabilité politique des élus⁸⁶⁶.

Le règlement de la présentation de comptes tel qu'il apparaît aujourd'hui trouve sa source de la loi n° 8.713 du 30 septembre 1993. Selon l'article 50 de ladite loi : « la présentation de comptes des élections nationales doit être conforme aux principes fondamentaux du Conseil Fédéral de Comptabilité, signé par un expert-comptable, ainsi que par le président du Comité Financier, ou une par personne qu'il a lui-même désignée »⁸⁶⁷.

C'est à partir de la loi des élections de 1997 que le mécanisme de présentation des comptes fut consolidé dans le régime actuel. La Constitution Fédérale du Brésil qui s'occupe de la présentation des comptes de campagne uniquement au sein des partis politiques⁸⁶⁸, obligeant ces derniers à présenter leurs comptes devant la Justice électorale. De son côté, la loi des élections détermine très précisément, dans ses articles, les obligations des candidats.

⁸⁶⁴ Ici nous soulignons spécialement, les articles 28 au 32 de la loi des élections au Brésil, et L. 52-12 et L. 52-13 du Code électoral français.

⁸⁶⁵ On observe, dans l'ouvrage de S. M. P. Lima, que cette préoccupation concernant la présentation de comptes au Brésil remonte à 1916 lorsque le contrôle des élections et de la présentation des comptes a été mis sous la responsabilité directe du Pouvoir exécutif local (S. M. P. Lima, *op.cit.*, p. 68). Texte traduit par nos soins.

⁸⁶⁶ Art.16,II du décret loi 7.586/45 du 30 juin 1945.

⁸⁶⁷ Loi 8.713 du 30 septembre 1993, article 50. Consultable sur www.planalto.gov.br . Texte traduit par nos soins.

⁸⁶⁸ Constituição da República Federativa do Brasil, art.17, III. Texte traduit par nos soins.

Ladite loi a été renforcée par le mécanisme de présentation des comptes, en son article 28 qui prévoit qu'elle doit être réalisée selon le modèle de chaque élection⁸⁶⁹ et, dans le cas d'élections majoritaires, selon la Justice électorale.

Le Tribunal Supérieur Electoral édite, à chaque élection, une résolution dans le but de consolider et d'actualiser les prescriptions légales. Dans ce sens, la résolution n°23.406/2014, Titre II, Chapitre I, précise, en ses articles 33 à 35, toutes les formalités imposées par la loi.

Selon l'article 33 de la Résolution, sont obligés de faire la présentation des comptes devant la Justice électorale : « I – tous les candidats ; II – la direction nationale ou celle des Etats des partis politiques, en accord avec les Comités financiers, lorsqu'ils sont constitués ». Suivant ces dispositions la loi des élections qui détermine aussi, par son article 28, que : « La présentation de comptes doit être faite : I – pour les candidats présents aux élections majoritaires, selon la Justice électorale. §1° les présentations de comptes des candidats aux élections majoritaires seront présentées par leur comité financier, et elles doivent être accompagnées des relevés bancaires de toutes les transactions financières ayant en lieu pendant la campagne»⁸⁷⁰.

Il est donc obligatoire, pour les candidats aux élections présidentielles, de procéder à la présentation des comptes, qui doit être faite, comme nous le verrons par la suite, par son comité financier.

Nous avons constaté, à ce propos, que l'encadrement juridique de la présentation de comptes au Brésil, même si le législateur lui a apporté un changement, a évolué avec la volonté de détailler de manière exhaustive les conditions de dépôt de ces comptes, ainsi que leur contenu. Néanmoins, avant de préciser ces questions, nous analyserons comment la législation française traite ce sujet.

L'obligation de la présentation des comptes en France remonte à la première étape législative sur le financement de la vie politique. Comme le souligne Hervé Faupin, « dans cette première phase, les règles souffraient d'une insuffisante précision puisque chaque candidat était tenu "d'établir une compte de campagne retraçant, selon leur origine, l'ensemble des recettes perçues et, selon leur nature,

⁸⁶⁹ La loi des élections, par le biais de l'article 28§1°, détermine que, pour les élections majoritaires, la présentation de compte doit être faite obligatoirement par le comité financier ; cette obligation est facultative pour les élections proportionnelles. Texte traduit par nos soins.

⁸⁷⁰ Loi 9.507/97 du 30 septembre 1997, article 28. Texte traduit par nos soins.

l'ensemble des dépenses effectuées en vue de son élection par lui-même ou pour son compte" »⁸⁷¹. L'auteur souligne, dans le même sens, que les candidats sont libres de procéder à la présentation de compte, mais que cette liberté peut être un risque, car la précision de ces comptes peut être remise en question.

Pour éviter cela, la loi de 1990 a introduit l'article L.52-12 qui dispose: « Art. L. 52-12. - Chaque candidat ou candidat tête de liste soumis au plafonnement prévu à l'article L. 52-11 est tenu d'établir un compte de campagne retraçant, selon leur origine, l'ensemble des recettes perçues et, selon leur nature, l'ensemble des dépenses engagées ou effectuées en vue de l'élection, par lui-même ou pour son compte, au cours de la période mentionnée à l'article L. 52-4. Sont réputées faites pour son compte les dépenses exposées directement au profit du candidat et avec l'accord, même tacite, de celui-ci, par les personnes physiques ou morales, les groupements et partis qui lui apportent leur soutien. Le candidat estime et inclut, en recettes et en dépenses, les avantages directs ou indirects, les prestations de services et dons en nature dont il a bénéficié »⁸⁷².

Il importe ici de remarquer que, comme la loi remonte à 1990, on peut vérifier l'obligation de retracer les dons provenant des personnes morales, autorisées à l'époque, à participer au financement des élections en France.

Après plusieurs actualisations de la loi survenues successivement en 1993, 1995, 2001, 2003 et 2011, l'article L.52-12 aujourd'hui en vigueur organise la présentation de compte en ces termes : « Chaque candidat ou candidat tête de liste soumis au plafonnement prévu à l'article L. 52-11 et qui a obtenu au moins 1 % des suffrages exprimés est tenu d'établir un compte de campagne retraçant, selon leur origine, l'ensemble des recettes perçues et, selon leur nature, l'ensemble des dépenses engagées ou effectuées en vue de l'élection, hors celles de la campagne officielle par lui-même ou pour son compte, au cours de la période mentionnée à l'article L. 52-4. La même obligation incombe au candidat ou au candidat tête de liste dès lors qu'il a bénéficié de dons de personnes physiques conformément à l'article L. 52-8 du présent code selon les modalités prévues à l'article 200 du code général des impôts. Sont réputées faites pour son compte les dépenses exposées directement au profit du candidat et avec l'accord de celui-ci, par les personnes physiques qui lui

⁸⁷¹ H. Faupin, *op.cit.*, p. 251.

⁸⁷² Loi 90-55 du 15 janvier 1990 relative à la limitation des dépenses électorales et à clarification du financement politique. Rédaction original consultable sur www.legifrance.gouv.fr.

apportent leur soutien, ainsi que par les partis et groupements politiques qui ont été créés en vue de lui apporter leur soutien ou qui lui apportent leur soutien. Le candidat estime et inclut, en recettes et en dépenses, les avantages directs ou indirects, les prestations de services et dons en nature dont il a bénéficié. Le compte de campagne doit être en équilibre ou excédentaire et ne peut présenter un déficit»⁸⁷³.

En outre, la loi du 6 novembre 1962 dispose, en son article 3, que l'obligation de dépôt du compte de campagne ainsi que la présentation de ce compte par un membre de l'ordre des experts - comptables et des comptables agréés s'imposent à tous les candidats⁸⁷⁴.

Avec ces prescriptions concernant l'obligation de présenter un compte, nous pouvons constater l'importance de ce mécanisme permettant d'assurer un contrôle efficace du financement des élections. Néanmoins, pour mieux comprendre ce mécanisme, nous devons commencer par en préciser quelques particularités, dans les législations de la France et du Brésil.

§2° - Le délai de dépôt des comptes de campagne

Dans les deux pays, afin de ne pas voir leurs comptes rejetés et conséquemment pour ne pas subir des sanctions, l'une des premières formalités que doivent suivre les candidats, les partis politiques et les comités financiers concernant la présentation des comptes de campagne est, sans aucun doute, celle du dépôt des comptes.

D'après l'article L.52-12, le Code électoral français détermine : « Au plus tard avant 18 heures le dixième vendredi suivant le premier tour de scrutin, chaque candidat ou candidat tête de liste présent au premier tour dépose à la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques son compte de campagne et ses annexes accompagné des justificatifs de ses recettes

⁸⁷³ Code électoral, article L.52-12.

⁸⁷⁴ Loi 62-1292 du 6 novembre 1962, JORF du 7 novembre 1962, p. 10762.

ainsi que des factures, devis et autres documents de nature à établir le montant des dépenses payées ou engagées par le candidat ou pour son compte »⁸⁷⁵.

Néanmoins, il est à noter que les cas de rejet d'un compte de campagne d'un candidat à la présidence de la République française pour le non respect du délai de dépôt sont rares, voire même inexistants. Il existe, bien évidemment, des cas où il a été question du délai dans des élections autres que les présidentielles, par exemple, le Conseil constitutionnel a rejeté les comptes d'un candidat ayant obtenu moins de 1% des suffrages exprimés au premier tour des élections législatives de 2012. Celui ci n'avait effectivement déposé ni le compte de campagne, ni l'attestation d'absence de dépenses et de recettes établie par le mandataire financier. Le candidat avait bénéficié de dons de personnes physiques et il était tenu de déposer un compte de campagne. Mais il s'était déplacé en Syrie. Selon le Conseil constitutionnel, « même si, dans cette circonstance liée au caractère exceptionnel des événements qui se déroulaient dans ce pays, il fallait justifier que le compte de campagne avait été déposé avec retard, cela n'expliquait pas les trois mois de retard après le retour du candidat en France »⁸⁷⁶. Comme le soulignent Yves-Marie Doublet et Laurent Touvet, si certaines circonstances liées au délai peuvent expliquer un dépôt tardif du compte de campagne, ce retard doit être raisonnable⁸⁷⁷.

La présentation des comptes de campagne dans les délais établis par la loi, constitue donc une formalité à laquelle le candidat ne peut déroger. Concernant ce délai, le Conseil constitutionnel affirme que, pour les élections présidentielles de 1995, les comptes déposés par les neuf candidats ont tous été présentés dans celui requis par l'article L.52-12 du Code électoral. Cette même obligation a été suivie par les 16 candidats aux élections de 2002⁸⁷⁸. Pour les 12 candidats aux élections de 2007 et pour les 9 candidats aux élections de 2012, la CNCCFP a également vérifié l'accomplissement de cette formalité par tous les candidats⁸⁷⁹.

⁸⁷⁵ Code électoral, article L.52-12.

⁸⁷⁶ CC, décision n° 2013-4858 AN, 19 avril 2013, AN *Somme*, 1^{re} circ., JO avril 2013, p.7314 (L.Touvet, Y-, M. Doublet, *op.cit.*, p. 327).

⁸⁷⁷ *Ibid.*

⁸⁷⁸ CC, Décision n° 95-93 PDR du 08 décembre 1995, Observations du Conseil constitutionnel relatives à l'élection présidentielle des 23 avril et 7 mai 1995 et CC, Décision n° 2002-129 PDR du 07 novembre 2002 Observations du Conseil constitutionnel relative à l'élection présidentielle des 21 avril et 5 mai 2002.

⁸⁷⁹ Décisions de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques

Si, dans la législation française, les questions liées au délai du dépôt de compte ne posent pas de problème quant aux élections présidentielles, nous devons analyser comment celles-ci sont traitées dans le cadre des élections brésiliennes.

La question du délai du dépôt du compte de campagne, dans la législation brésilienne, diffère quelque peu de celle figurant dans la législation française par la façon dont elle est divisée. Selon l'article 36 de la décision du Tribunal Supérieur Electoral n°23.406/2014, et l'article 28§4° de la loi des élections : « Les candidats et la direction des partis politiques sont obligés de délivrer au sein de la Justice électorale, durant la période du 28 juin au 2 août et du 28 août au 2 septembre, les parties des comptes de campagne, avec leur contenu, les détails des ressources en espèces et en services destinées au financement de la campagne électorale, ainsi que toutes les dépenses déjà réalisées, avec des informations sur les donateurs et les prestations de service ; celles-ci doivent être publiées par la Justice électorale sur son site internet entre le 6 août et le 6 septembre. §1°) l'absence de présentation partielle des comptes de campagne est considérée par le juge comme une infraction grave et est susceptible de perturber la régularité de la présentation finale des comptes de campagne »⁸⁸⁰.

Pour les candidats présents au second tour, l'article 37§2° de la résolution du Tribunal, conformément à la loi des élections, détermine que soient ajoutées aux présentations finales du premier tour, celles partielles et finales du second. Concernant le délai de ces présentations pour le second tour, l'article 38 de la Résolution dispose que : « Les présentations finales des comptes de campagne des candidats ou des partis politiques, ainsi que celles du comité financier, devront être présentées au sein de la Justice électorale, au plus tard le 4 novembre. §1° pour le candidat présent au second tour, la présentation finale et définitive de ses comptes doit être faite, pour les deux tours, jusqu'au 25 novembre »⁸⁸¹.

Il importe ici de remarquer que, selon la résolution du Tribunal Supérieur Electoral, dans le cas du non respect du délai de dépôt imposé aux candidats pour la présentation des comptes, le suppléant ou le candidat à la Vice-

relatives aux comptes de campagne des candidats à l'élection présidentielle des 22 avril et 6 mai 2007 (JORF n°0008 du 10 janvier 2008 page 557 texte n° 74) et Décisions de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques relatives aux comptes de campagne des candidats à l'élection présidentielle des 22 avril et 6 mai 2012 (JORF n°0025 du 30 janvier 2013 page 1821 texte n° 94).

⁸⁸⁰ Résolution TSE n° 23.406/2014 consultable sur www.tse.org.br. Texte traduit par nos soins.

⁸⁸¹ *Ibid.*

présidence peuvent présenter leurs propres comptes dans un délai de 72 heures à compter de la fin du délai imposé par la loi, pour que leurs comptes ne soient pas jugés non présentés ni soumis à l'application des sanctions, comme nous le verrons par la suite.

Au contraire de la France, où les comptes des candidats à l'élection présidentielle n'ont pas été rejetés ou déclarés non présentés à cause du non respect du délai imposé par la loi, au Brésil, le juge électoral s'est déjà prononcée sur le sujet. Selon le Tribunal Supérieur Électoral, le candidat du PCO – Parti de la cause des ouvriers aux élections de 2002, Rui da Costa Pimenta, n'avait pas déposé ses comptes, dans les délais déterminés. Selon la décision du Tribunal, « le candidat n'avait pas respecté les délais imposés par la loi sur la présentation des comptes de campagne pour laquelle il s'était engagé. Le compte dudit candidat a été reçue par le Tribunal, annexe à la demande d'enregistrement de la candidature du candidat aux élections de 2006. Le candidat ne présentait pas toutes les conditions requises pour être candidat à la Présidence de la République et, par conséquent, après l'avis du Département d'examen des comptes électorales et des partis politiques – ASEPA, ce Tribunal n'a pas retenu l'enregistrement de la candidature de Rui da Costa Pimenta et a refusé le recours dudit candidat »⁸⁸².

Au regard de ce qui précède, il est clair que, dans les deux législations étudiées, la question du délai du dépôt des comptes de campagne constitue une formalité substantielle au contrôle du financement des campagnes, pouvant influencer directement la proclamation de l'approbation ou le rejet des comptes de campagne des candidats⁸⁸³.

Il est vrai que pour envisager un contrôle effectif des comptes de campagnes et, par conséquent, du financement électoral, le législateur doit imposer certaines formalités aux candidats. La question du délai de dépôt, même si elle semble peu importante dans l'ensemble du processus, n'est pas négligeable : malgré le grand nombre de candidats qui se présentent pour les élections, l'organe de

⁸⁸² Res.TSE.21.773, DJ du 28 juin 2004, décision prononcée par la Ministre Mme. Ellen Gracie au sein du procès RCP n° 152, p 18. Disponible sur <http://temasselecionados.tse.jus.br/temas-selecionados/contas-de-campanha-eleitoral/prestacao-de-contas/efeitos/nao-apresentacao-das-contas>. Texte traduit par nos soins.

⁸⁸³ B. Maligner, *op.cit.*, p. 502.

contrôle doit analyser tous les comptes dans un court laps de temps, pour permettre l'investiture du candidat élu⁸⁸⁴.

Si nous comparons ce délai entre les deux pays, nous pouvons constater qu'en France, les candidats disposent d'environ onze semaines pour déposer leurs comptes à l'organe de contrôle. En revanche, le législateur brésilien donne aux candidats la possibilité les présenter dans un délai d'environ trente jours. Considérant cette différence entre les deux pays, et, compte tenu du fait que les candidats aux élections au Brésil sont obligés de faire des présentations partielles de leurs comptes, et qu'ils disposent de beaucoup moins de temps qu'en France, on peut s'interroger sur la supériorité de l'efficacité du système français où les organes de contrôle disposent de plus de temps pour analyser les comptes.

Avant de tenter de répondre à cette question, nous devons analyser d'autres formalités imposées par la loi sur les prestations des comptes de campagne. Quels sont les éléments nécessaires pour effectuer une véritable analyse des comptes de campagne ?

§3° - Les pièces fournies dans la présentation des comptes de campagne

Comme pour le délai de dépôt de la présentation des comptes de campagne, les jurisprudences françaises et brésiliennes ont été conduites à fixer d'autres règles que doivent observer les candidats, les partis et les comités financiers au moment de la présentation du compte, en dehors du respect du délai imposé. Les législateurs ont donc introduit, des mécanismes légaux pour que soient vérifiées les informations présentes dans les comptes d'une campagne électorale.

Selon la CNCCFP, le compte dont la présentation ne permettrait pas un contrôle utile, serait susceptible d'être rejeté. Les comptes de campagne doivent donc respecter un formalisme dans leur présentation⁸⁸⁵, ainsi que dans celle de

⁸⁸⁴ *Ibid.*

⁸⁸⁵ http://www.cnccfp.fr/docs/presidentielle/cnccfp_presidentielle_2012_memento_v20110803.pdf consulté le 28/03/2014.

toutes les pièces justificatives nécessaires à la vérification du contenu de la présentation des comptes. La même règle est imposée par législation brésilienne qui estime que la présentation de ces pièces provient, comme en France, de la nécessité de faire vérifier les informations présentes dans les comptes de campagne par le juge des élections⁸⁸⁶.

C'est à partir de l'analyse des pièces demandées par ce dernier qu'est rendue possible la vérification de toutes les ressources financières, qu'elles soient en espèce ou en services utilisées dans la campagne électorale⁸⁸⁷. Toutes les pièces sont importantes pour vérifier les apports provenant des dons octroyés par les citoyens ou, dans le cas spécifique du Brésil, par les personnes morales. C'est par le biais de ces pièces justificatives que les organes de contrôle peuvent aussi effectuer un contrôle des mouvements dans le compte bancaire du mandataire financier, responsable de toutes les transactions⁸⁸⁸.

En définitive, les pièces justificatives demandées dans les présentations des comptes de campagne fonctionnent comme des mécanismes pour éviter d'éventuelles fraudes financières dans une campagne électorale.

Avant de détailler la liste exhaustive des pièces imposées aux candidats, nous avons constaté qu'elle était quasiment identique dans les deux pays. Il en va de même pour l'une des principales conditions imposées aux candidats quant à la présentation des comptes : en France comme au Brésil, le candidat et un expert-comptable doivent signer et être responsables desdites présentations.

L'article L.52-12 du Code électoral français dispose en ces termes : « le compte de campagne est présenté par un membre de l'ordre des experts-comptables et des comptables agréés ; celui-ci met le compte de campagne en état d'examen et s'assure de la présence des pièces justificatives requises »⁸⁸⁹. Dans le même sens, au Brésil, le législateur penche pour un contrôle, a priori par l'intermédiaire de l'expert-comptable. Il prévoit donc, par le biais de l'article 33§4° de la Résolution du Tribunal Supérieur Electoral, que « le candidat et l'expert-comptable sont obligés de

⁸⁸⁶ Pour des questions sur les juges des élections dans les deux pays, voir *infra* chapitre 2.

⁸⁸⁷ S. M. P. Lima, *op.cit.*, p. 136.

⁸⁸⁸ O. R. S. Telles, *op.cit.*, p. 72.

⁸⁸⁹ Code électoral, article L.52-12.

signer toute la présentation du compte de campagne. La désignation d'un avocat est aussi imposée »⁸⁹⁰.

Après l'accomplissement de cette obligation, d'autres formalités doivent être vérifiées pour les candidats et les responsables de la présentation de comptes lorsque cette dernière s'avère conforme à la loi, évitant ainsi un éventuel rejet pour manque de pièces⁸⁹¹.

La législation brésilienne, par la décision n° 23.406 du Tribunal Supérieur Electoral est exhaustive en ce qui concerne les pièces justificatives qui doivent être présentées par le comité financier à l'occasion des élections présidentielles. L'article 40, alinéa II de cette décision dispose : « La présentation des comptes de campagne, même en cas d'absence de transactions financières doit être présentée accompagnée: I – les informations suivantes sont impératives dans la présentation de comptes : a) les données complètes du candidat, du mandataire financier ainsi que du comité financier ; b) les souches des reçus dons utilisés, par lesquelles sont vérifiés les dons reçus durant la campagne ; c) l'identification des donateurs, soit pour les dons en argent ou provenant de concours en nature ou de la commercialisation des produits ; d) les recettes provenant de dons sans apport direct d'argent, avec des informations sur la quantité, le montant, le prix unitaire et la pratique commerciale des biens octroyés au candidat lors de la campagne électorale ainsi que la prestation des services reçus et toutes les pièces nécessaires permettant de vérifier le prix pratiqué habituellement ; e) les dons provenant des partis politiques et des comités financiers au profit des candidats ; f) toutes les recettes et les dépenses avec les spécifications des éventuels soldes positifs ou négatifs de campagne ; g) toutes les dépenses effectuées ; h) un justificatif de la commercialisation des biens et/ou services ou de la promotion des manifestations en indiquant la période, la valeur et le montant total dépensé ; i) les dépenses payées après le scrutin, en indiquant celles engagées avant la date du scrutin, ainsi que la date accordée plus tard pour son accomplissement ; j) les données bancaires montrant les débits et les crédits apparaissent dans le compte bancaire dans le cas

⁸⁹⁰ Résolution TSE n° 23.406/2014, article 33§4°, consultable sur www.tse.gov.br Texte traduit par nos soins.

⁸⁹¹ il importe ici de souligner que, pour les élections présidentielles de 2010 au Brésil, le candidat du PSDB, José Serra, a failli voir ses comptes rejetés car il n'avait pas nommé d'avocat pour ses présentations de comptes. Il a été appelé à le faire dans un délai de 72 heures établis par le Tribunal. Après la formalisation de la documentation nécessaire, les comptes ont été approuvés après réformation.

d'un constat d'une différence entre le solde présenté dans les menues dépenses et recettes et celui figurant sur le relevé bancaire »⁸⁹².

Les souches des reçus-dons constitue l'un des éléments les plus importants du contrôle des comptes de campagne. Elles permettent, de vérifier le montant des dons reçus pendant la campagne électorale et, de ce fait, de vérifier le dépassement ou non du plafond déterminé par la loi⁸⁹³.

Tous les dons en espèces consentis à un candidat, un comité ou un parti politique doivent être accompagnés d'un reçu signé par le donateur, à l'exception des hypothèses prévues dans le §6° de l'article 28 de la loi des élections relatives à la présentation de comptes. Dans le même sens, l'article 10 de la résolution du Tribunal Supérieur Electoral pour les élections de 2014 a confirmé la loi des élections en disposant : un reçu-don doit accompagner toute sorte de dons, en espèces comme en services, y compris les apports personnels du candidat ; et selon l'article 11 : les candidats, partis politiques ou comités financiers doivent imprimer les reçus directement depuis le Système de Présentation de comptes Electoraux (SPCE) après l'avis favorable su Système de Reçus Electoraux (SRE), disponibles sur le site internet du Tribunal, volet Elections 2014. Selon le paragraphe unique, après avis favorable sur l'impression des reçus, l'autorisation d'une nouvelle impression resterait conditionnée à une actualisation au sein du SRE, des informations telles que l'identification par le CPF ou le CNPJ du donateur, le montant et la date où ce don a été reçu par le comité, le candidat ou le parti politique ou, dans ce cas, les informations concernant la non utilisation du reçu-don⁸⁹⁴.

L'absence de présentation des reçus entraîne soit une demande de rectification adressée au candidat par le juge électoral, le candidat étant obligé de présenter les reçus ou les documents demandés par l'organe, soit un rejet de plein droit des comptes de campagne par l'organe de contrôle. Les comptes du candidat à la Présidence de la République pour le parti PRONA, Enéas Carneiro, ont été

⁸⁹² Dans ce sens, la législation prévoit aussi que, dans la présentation de comptes soient présentés : a) l'extrait du compte bancaire ouvert au nom du candidat, du parti politique ou du comité financier. Par ces extraits, il est indispensable que soient vérifiés les transactions financières ou s le cas échéant, l'absence desdites transactions. Les extraits doivent concerner toute la période de la campagne électorale, La présentation d'extraits invalidés, adultérés de quelque forme que ce soit et où l'omission d'informations financières, sont strictement interdites ; b) les attestations de dépôt, de versement ou de transfert des soldes positifs des comptes de campagne au sein de la direction nationale des partis politiques. Article 40, résolution TSE n° 23.406/2014. Texte traduit par nos soins.

⁸⁹³ S. M. P. Lima, *op.cit.*, p. 131.

⁸⁹⁴ Résolution TSE n° 23.406/2014. Texte traduit par nos soins.

rejetés car dans la présentation des comptes, a été constatée l'absence des reçus-dons, y compris l'identification des donateurs, pour un montant de R\$ 38 132,44 (**1059,01€**) effectués par des personnes physiques depuis le service téléphonique 0900. D'après la décision de la Cour, cette somme équivalant à 36,7% du montant des recettes déclarées par le candidat, elle n'était pas insignifiantes dans l'ensemble des ressources⁸⁹⁵. Selon le rapport du ministre Celso Peluzo, le candidat et le parti ont dû montrer les reçus dons concernant le montant des dons, mais la demande n'a pas abouti.

En revanche, pour les élections de 2010, le Tribunal a approuvé après réformation les comptes de campagne de la candidate du PT, Dilma Rousseff. Selon l'analyse du Tribunal, les comptes présentaient R\$ 670 675,00 (**186 298€**) de recettes non identifiées. Appelée à reformer le compte, la candidate a justifié que le montant provenait des avantages en nature transférés par son comité financier. Le montant a été justifié par la présentation des factures, concernant le montant, mais pas pour le reçu-don. Selon la Cour, cette somme équivalait à 0,48% du total des recettes en faveur de la candidate ; le montant s'avérant donc insignifiant pour entraîner le rejet du compte⁸⁹⁶.

La présentation des factures permet aussi de vérifier le montant des dépenses engagées par le candidat. De ce fait, il s'agit de contrôler non seulement le respect du plafond établi par la loi, mais aussi des abus financiers commis par le candidat ou son comité financier.

Pour les élections de 2010, la présentation de compte du candidat du PSDB José Serra, ne comprenant pas les factures attestant des dépenses pour un total de R\$ 5 301 324,00 (**1 472 590 €**). Le candidat n'a réussi à prouver la régularité de la somme de R\$ 2 119 622,00 (**588 783 €**), le restant, R\$ 2 988 116,00 (**803 032 €**) a donc été considéré comme irréguliers à cause de l'absence de factures. Néanmoins, cette irrégularité a été jugée non pertinente, par le juge de l'élection, pour être rejetée, les comptes ont été approuvés après réformations⁸⁹⁷.

⁸⁹⁵ Décision TSE n° 22.301 du 1 août 2006, concernant le recours effectué par Enéas Carneiro en raison du rejet de ses comptes de campagne pour les élections présidentielles de 1998. Texte traduit par nos soins.

⁸⁹⁶ Décision TSE n° 4081-37.2010.6.00.000 du 10 décembre 2014, concernant la décision du centre d'analyses des prestations de compte du Tribunal pour le rejet des comptes de la candidate du PT, Dilma Rousseff pour les élections présidentielles de 2010. Texte traduit par nos soins.

⁸⁹⁷ Décision TSE n° 40.72.752010.6.00.000 du 14 avril 2015 concernant les prestations de comptes du candidat du PSDB José Serra à l'élections présidentielle de 2010. Texte traduit par nos soins.

À présent, il est intéressant de souligner, en accord avec Denise Goulart, que l'interprétation des Ministres du Tribunal Supérieur Electoral sont, dans la plupart des cas, contraires aux avis techniques des secteurs responsables pour l'analyse des informations, concernant le rejet des comptes. Cela est dû à l'absence de certains éléments fondamentaux relatifs au strict contrôle de la régularité des comptes⁸⁹⁸. Ainsi, à plusieurs reprises, l'organe technique du Tribunal s'est prononcé pour le rejet des comptes, mais les Ministres du Tribunal Supérieur Electoral les ont approuvés sans qu'ils aient été revus par le candidat.

Certes, si l'erreur matérielle n'est pas synonyme d'un préjudice significatif pour la somme totale des comptes, il importe de donner au candidat la possibilité de reformuler ces derniers pour qu'ils soient approuvés. De même, les interprétations des magistrats, en ce sens, nous semblent trop vagues face à la nécessité, chaque fois plus grande, d'effectuer un contrôle draconien du financement des campagnes électorales. À présent, il convient de savoir comment la législation française traite ce sujet.

Comme dans la législation brésilienne, le système français d'analyse des comptes de campagne, oblige le candidat à produire les pièces justificatives de toutes les transactions financières réalisés durant la campagne électorale. Les comptes de campagne doivent être accompagnés des justificatifs de recettes, ainsi que des factures, devis et autres documents de nature à établir le montant des dépenses payées ou engagées par le candidat ou pour son compte⁸⁹⁹.

Selon la CNCCFP, à chaque recette ou dépense de la campagne, doit correspondre au moins une pièce justificative. Les pièces justificatives doivent établir la réalité, la nature et le montant de la dépense ou de la recette à laquelle elles se rapportent. Concernant les dons reçus par les candidats pendant la campagne, le législateur prévoit que ce soit vérifié le montant apporté ainsi que son origine. Il est possible de vérifier cette affirmation par l'article R.39-1 du Code électoral, selon lequel : « le mandataire prévu par le premier alinéa de l'article L.52-4 délivre à chaque donateur, quel que soit le montant du don consenti, un reçu détaché d'une formule numérotée, éditée par la Commission nationale des comptes de campagne et des financement politiques. Le reçu est produit à l'appui de toute déclaration qui ouvre droit à une réduction de l'impôt sur le revenu, au titre 2 bis de l'article 200 du

⁸⁹⁸ D. G. Schlickmann, *op.cit.*, p. 392.

⁸⁹⁹ L. Touvet, Y.- M. Doublet, *op.cit.*, p. 320.

Code général des impôts. Les souches des reçus utilisés sont jointes aux comptes de campagne soumis au contrôle de la commission nationale ; elles sont accompagnées d'un relevé du compte bancaire unique ouvert par le mandataire, attestant la réalité de l'encaissement des fonds correspondants ; les reçus non utilisés sont retournés à la commission, avec les souches correspondantes. La souche et le reçu mentionnent le montant et la date du versement, ainsi que l'identité et l'adresse du domicile fiscal du donateur. Le reçu est signé par le donateur et comporte le nom et l'adresse du mandataire prévus au premier alinéa de l'article L.52-4, lorsque le montant du don excède 3000 € »⁹⁰⁰.

Même si les origines des ressources utilisées dans une campagne électorale sont assez diversifiées, les décisions du Conseil constitutionnel, ainsi que celles de la CNCCFP, n'ont pas détecté de problèmes significatifs concernant l'absence de reçus dons lors des élections présidentielles. Cela est peut-être dû à l'interdiction faite aux personnes morales de participer au financement politique depuis 1995.

En revanche, pour valider les dépenses, il faut présenter les factures pour chacune de celles engagées et, dans le cas où une pièce unique aurait été émise par un prestataire pour des dépenses relevant de différentes catégories, le mandataire doit joindre une photocopie au dossier correspondant à chacune des annexes concernées, accompagnée d'une notice détaillant son imputation entre catégories de dépenses et, le cas échéant, sous-catégories de dépenses⁹⁰¹.

Pour ce qui est de la vérification desdites factures, le Conseil constitutionnel a déjà retranché de présentations de comptes, certaines sommes concernant des dépenses dont la facture n'était pas présentée. Pour les élections de 2002, dans la présentation des comptes de Jean-Marie Le Pen, le Conseil a estimé que: « considérant que des justificatifs de dépenses n'ont pu être fournis pour un montant de 1 303,32€ ; qu'il y a lieu par suite d'exclure des dépenses admises au remboursement de l'État une somme équivalente »⁹⁰².

Une vérification semblable a été effectuée pour les comptes de Jacques Chirac en 2002. Selon la décision du Conseil, « considérant que, dans la

⁹⁰⁰ Code électoral, art. R. 31.

⁹⁰¹ Commission nationale des comptes de campagnes et finances publiques, Mémento à l'usage du candidat et son mandataire, disponible sur http://www.cnccfp.fr/docs/presidentielle/cnccfp_presidentielle_2012_memento_v20110803.pdf

⁹⁰² CC, décision n° 2002 – 118 PDR du 26 septembre 2002 relative au compte de campagne de Jean-Marie Le Pen, candidat à l'élection du Président de la République des 26 avril et 5 mai.

note de présentation du compte de campagne, le mandataire financier a indiqué que onze originaux de factures n'ont pas pu être produits, qu'il y a lieu par suite, d'exclure des dépenses de caractère électoral la somme de 11 067,43 € »⁹⁰³.

Du fait du remboursement des dépenses électorales par l'État, l'analyse des factures pour vérifier la véracité du montant final déclaré par les candidats, nous semblent plus essentiel que celle prévue par la législation brésilienne. De plus, compte tenu du temps dont les organes de contrôle disposent dans les deux pays pour procéder à cette vérification, la rigueur imposée par la législation française est plus justifiable que celle du Brésil.

Un autre élément de vérification des comptes de campagne non moins important, est la présentation des extraits ou relevés bancaires, que nous allons maintenant aborder.

Cette formalité est une obligation légale dans les deux pays; l'organe de contrôle peut vérifier si le montant présent dans le compte de campagne est conforme à celui figurant dans les extraits du mandataire financier du candidat.

Ainsi, la législation brésilienne, par le biais de l'article 40, II de la Résolution du Tribunal Supérieur Electoral, détermine que soit présenté avec les présentations de compte : « l'extrait du compte bancaire ouvert au nom du candidat, du parti politique ou du comité financier. Par ces extraits, il est indispensable que soient possible vérifiées les transactions financières ou, le cas échéant, l'absence desdites transactions. Les extraits doivent concerner toute la période de la campagne électorale. La présentation d'extraits invalides, falsifiés, de quelque forme que ce soit ou l'omission des informations financières sont strictement interdits»⁹⁰⁴.

Dans le même sens, le législateur français a pris la précaution d'insérer dans l'article L.52-6 du Code électoral, pour l'ensemble des obligations du mandataire financier, les bilans de compte du mandataire annexés au compte de campagne du candidat. Conformément à cet article, à propos des reçus dons, l'article R.39-1 du même cadre, détermine que les souches-reçus utilisées doivent être accompagnées d'un relevé du compte bancaire du mandataire, attestant la réalité de l'encaissement des fonds correspondants.

⁹⁰³ CC, décision n° 2002-117 PDR du 26 septembre 2002 relative au compte de campagne de Jacques Chirac, candidat à l'élection du Président de la République des 26 avril et 5 mai.

⁹⁰⁴ Résolution n° 23.406/2014, article 40, consultable sur www.tse.gov.br Texte traduit par nos soins.

À ce stade, nous pouvons nous interroger, sur la raison pour laquelle les deux pays ajoutent des extraites bancaires. Or, la réponse semble simple.

Si, dans les deux pays, le contrôle des comptes de campagne est réalisé à travers les présentations de compte, il faut montrer un compte équilibré, dépourvu d'apport irrégulier, de dépassement de plafonds déterminés et de détournement des fonds au profit d'un enrichissement illicite du candidat, ou de son mandataire.

Par ces constats, et après la vérification de toutes les pièces exigées, il est possible de compter le solde final de la campagne ; sachant que dans les deux pays, les comptes des campagnes doivent afficher un solde positif, avant la présentation finale des comptes. La législation française s'occupe de cette question en disposant, par son article L.52-12, que le compte de campagne doit être en équilibre ou excédentaire et ne peut présenter un déficit.

La même exigence est aussi présente dans la législation brésilienne, mais contrairement à la France, on constate des comptes finaux débiteurs, ce qui oblige les partis des candidats concernés à prendre assez souvent, la dette à leur charge. Tel a été le cas du candidat présent au second tour des élections de 2014, Aécio Neves. Selon le Tribunal Supérieur Electoral, la présentation finale du compte de campagne du candidat montrait un déficit de R\$ 550 054,04, soit **152 793 €**. Ce montant a été couvert par son parti, le PSDB⁹⁰⁵.

De même pour les comptes présentés par Marina Silva, lors des élections de 2010, selon les bilans du Tribunal, dans la présentation de ses comptes le montant des recettes était égal à celui des dépenses, soit R\$ 24 108 859,74 (**6.696.905 €**)⁹⁰⁶. La même chose a aussi été vérifiée dans les comptes de candidats français : lors des élections de 1995, à l'exception des comptes de Lionel Jospin et Edouard Balladur, toutes les candidats ont présenté une somme des dépenses équivalente à celle des recettes. Cette coïncidence peut sembler étrange mais lorsque les comptes ne sont pas en déficit il n'y a pas lieu de rejet.

Ainsi, en cas de solde positif, les deux pays montrent encore une fois une différence. En France, la loi détermine par le biais de l'article 3 de la loi du 6

⁹⁰⁵ TSE, compte de campagne élections présidentielles de 2014 Aécio Neves, consultable sur <http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-2014/prestacao-de-contas-eleicoes-2014/coligacao-muda-brasil-aecio>

⁹⁰⁶ TSE, compte de campagne élections présidentielles de 2014 Marina Silva, consultable sur <http://inter01.tse.jus.br/spceweb.consulta.receitasdespesas2014/abrirTelaReceitasCandidato.action>

novembre 1962 modifiée, que « le solde positif éventuel des comptes des associations électorales et mandataires financiers des candidats est dévolu à la Fondation de France »⁹⁰⁷.

Dans la législation du Brésil, selon l'article 38§1° de la Résolution n° 23.406/2014 du Tribunal Supérieur Electoral, le solde positif des campagnes doit être transféré au sein du parti politique, dans la circonscription du scrutin, et l'attestation du virement ou du dépôt annexée à la présentation finale des comptes du candidat⁹⁰⁸.

Ce dispositif légal nous semble avoir une double portée. Les partis politiques, au Brésil, sont autorisés à recueillir des dons et sont, comme nous l'avons montré dans la première partie, l'un des grands vecteurs d'investissement des entreprises privés. Cependant, il nous semble que la "dévolution" des dons en cas de solde positif, est une façon de privilégier encore une fois les partis. Nous pouvons également penser que les partis gonflent leurs comptes car ils ne sont pas limités par les plafonds imposés par la loi concernant les dons.

Tous les éléments exigés par les lois des deux pays concernant le contrôle du financement montrent, dans l'ensemble une similarité. Que ce soit par la présence du mandataire, (même sans imposition par la loi brésilienne), par l'obligation d'ouverture du compte bancaire, ou par les exigences concernant certaines pièces devant figurer sur la présentation des comptes de campagne, le contrôle imposé par les deux pays nous apparaît semblable.

Or, si les exigences de contrôle sont les mêmes en France et au Brésil, les bilans décrits jusqu'ici, spécialement au sujet des dépenses de campagne, sont-ils différents ?

Avant de donner une réponse à cette question, regardons les montants dépensés et recueillis lors des élections dans les deux pays, selon les bilans des organes de contrôle.

⁹⁰⁷ Loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962 relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel.

⁹⁰⁸ Résolution TSE n° 23.406/2014, article 38 §1° consultable in www.tse.gov.br Texte traduit par nos soins.

§4°-Les bilans des comptes de campagne

Nous nous intéressons aux bilans de compte en France pour les élections de 1995, 2002, 2007 et 2012 et au Brésil par celles de 2002, 2006, 2010 et 2014.

À travers les présentations de compte de 1995 en France, il a été possible de vérifier un montant total des dépenses pour l'ensemble des candidats de 432 654 671 F, ou 87 650 0999,17 €⁹⁰⁹. Pour les recettes, l'organe de contrôle a retenu une somme totale de 435 098 688 F, soit 88 145 224,60 €⁹¹⁰.

Selon les observations du Conseil, même si certains dons "considérés comme interdits" à cause de la nouvelle loi ont été détectés dans certains comptes⁹¹¹, le seul cas de rejet de compte a été celui de Jacques Cheminade, dû à des emprunts sans justificatifs.

Malgré cela, il faut souligner que les apports personnels des candidats ont constitué la principale recette des campagnes. Concernant les dépenses, le Conseil souligne qu'aucun dépassement du plafond n'a été constaté, et que les dépenses les plus significatives proviennent des réunions publiques.

Pour les élections de 2002⁹¹², un seul compte sur les seize présentés a été rejeté par le Conseil⁹¹³. Les interprétations des présentations de comptes, ont

⁹⁰⁹ Conversion selon <http://www.insee.fr/fr/service/reviser/calcul-pouvoir-achat.asp>

⁹¹⁰ Pour ce scrutin, le Conseil constitutionnel a été conduit à effectuer pour la première fois le contrôle des comptes de campagne établis par les candidats à une élection présidentielle. (CC, Décision n° 95-93 PDR du 08 décembre 1995. Observations du Conseil constitutionnel relatives à l'élection présidentielle des 23 avril et 7 mai 1995).

⁹¹¹ Dans les comptes des Jacques Chirac et Edouard Balladur ont été constatés des dons provenant des personnes morales, mais ils ont été considérés comme recueillis avant l'entrée en vigueur de la loi qui les prohibe, et pour un montant non significatif.

⁹¹² Encore une fois, le Conseil constitutionnel a contrôlé les comptes des candidats à l'élection du Président de la République.

⁹¹³ Par la décision CC, décision n° 2002-113 PDR du 26 septembre 2002, le Conseil constitutionnel a déterminé que: « Considérant qu'il résulte de l'instruction que, d'une part, la commune de Vitrolles (Bouches-du-Rhône) a assuré l'ensemble des opérations relatives à l'expédition, en deux envois, d'environ 62 000 lettres adressées à des personnalités mentionnées au I de l'article 3 de la loi du 6 novembre 1962 susvisée, les invitant à présenter la candidature de Bruno Mégret; que, si, à la suite des observations de la chambre régionale des comptes de Provence-Alpes-Côte d'azur, les achats effectués en vue de la réalisation de ces prestations ont été remboursés par l'association de financement électorale à la commune, celle-ci a conservé à sa charge les frais généraux de toute nature afférents à l'opération en cause; que, d'autre part, le candidat, dont le compte ne retrace aucune dépense de personnel, a bénéficié, entre juin 2001 et avril 2002, du concours d'un agent rémunéré par la commune de Vitrolles; qu'il ressort des pièces du dossier que la participation

montré que les recettes totales, pour cette année, ont été arrêtées à 82 312 509, 20€ et les dépenses à 81 757 305,21 €. On constate une réduction de 5 832 715,40 € en recettes et de 5 892 793, 96€ en dépenses par rapport au total présenté en 1995.

Encore une fois, la distribution a été la même que pour 1995. Les recettes les plus significatives provenaient des apports personnels des candidats, et les dépenses les plus élevées, des réunions publiques.

Concernant les apports personnels des candidats, le Conseil constitutionnel a, par ses observations suivant l'élection montré une inquiétude en s'interrogeant « sur la pertinence de la notion "d'apport personnel" du candidat à propos de l'élection présidentielle. En tout état de cause, la réalité de cet apport au compte de campagne peut susciter quelques doutes lorsqu'il est financé par un emprunt contracté auprès du ou des partis politiques qui soutiennent le candidat. Aussi, dans ses observations du 22 juin 2000, le Conseil avait-il souhaité que les prêts des partis politiques aux candidats soient déduits de l'apport personnel de ces derniers, pour le calcul du remboursement forfaitaire par l'Etat des dépenses de campagne. Il réitère cette proposition»⁹¹⁴. Tel était par exemple le cas de Jean Saint-Josse, dont la présentation de compte faisant figurer un apport personnel de 690 000 € correspondant à l'autorisation de découvert que lui avait consenti un établissement bancaire et une somme de 87 500 € consentis à titre du parti politique du candidat⁹¹⁵.

Les élections de 2007 ont été marquées par une évolution du contrôle des présentations de compte : pour la première fois, la CNCCFP a joué le rôle jusque là dévolu au Conseil constitutionnel.

D'après les décisions de la Commission, aucun des comptes n'a présenté d'erreurs susceptibles d'entraîner un rejet de comptes. Le montant des recettes a été arrêté à 76 838 683 €, soit 5 473 826 € de moins que pour les élections de 2002. Encore une fois, l'apport personnel des candidats a été la recette la plus significative. Selon la Commission, « l'apport personnel du candidat à son

effective de cet agent à la campagne électorale de Bruno Mégret a revêtu un caractère significatif pendant ses heures de service ; 3. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que le candidat a bénéficié, de la part d'une personne morale autre qu'un parti politique, d'avantages prohibés par l'article L. 52-8 du code électoral ; qu'il s'ensuit que le compte de campagne de Bruno Mégret doit être rejeté ».

⁹¹⁴ CC, décision n° 2002-129-PDR du 7 novembre 2002. Observations du Conseil constitutionnel sur l'élection présidentielle des 21 avril et 5 mai 2002.

⁹¹⁵ CC, Décision n° 2002-120 PDR du 26 septembre 2002 relative au compte de campagne de Jean Saint-Josse, candidat à l'élection du Président de la République des 21 avril et 5 mai 2002

compte de campagne en constitue toujours l'élément principal. Il représente en moyenne 67% des recettes »⁹¹⁶.

Concernant les dépenses, la CNCCFP a arrêté le total de 76 335 533 €, soit une diminution de 65 421 772 € par rapport à 2002. D'après la commission, 73% du total des dépenses exposées par les candidats, proviennent des frais inhérents à la propagande, les réunions publiques étant responsables en grande partie de ce montant⁹¹⁷.

En 2007, un seul compte a fait l'objet d'une approbation simple, les onze autres ont été approuvés après reformatations, ayant conduit pour deux d'entre eux à rectifier à la baisse le montant du remboursement de l'État. Pour la première fois, aucun compte n'a été rejeté.

Pour les élections de 2012, la CNCCFP a arrêté les montants des recettes à 75 091 753 €. Même si la diminution était moins significative qu'auparavant, (1 746 930 €), la commission souligne que pour ces élections le plafond a été le même que pour celles de 2007. Comme pour toutes les autres élections, l'apport personnel du candidat représente toujours l'élément principal. En revanche, la commission a signalé une évolution concernant cet apport : « au titre de l'apport personnel, le recours à l'emprunt bancaire croît chez tous les candidats, quel que soit le pourcentage des voix obtenu, la part des emprunts consentis par les partis baissant de manière sensible. Cette évolution est nettement plus marquée chez les candidats ayant obtenu moins de 5% des suffrages exprimés dans la mesure où la part des emprunts bancaires dans le financement de leur campagne progresse de près de 14%, celle des emprunts consentis par les partis reculant de plus de 30% »⁹¹⁸. Ce constat de la commission rejoint les observations du Conseil constitutionnel suite aux élections de 2002⁹¹⁹.

En ce qui concerne les dépenses pour les élections de 2012, la CNCCFP a arrêté le montant à 74 158 264 €, soit 2 177 269 € de moins que pour celles de 2002. Là encore, les dépenses étaient semblables à celles des autres élections, et les réunions publiques avaient engagée de grosses sommes de la part

⁹¹⁶ CNCCFP, Dixième Rapport d'activité 2007, adopté par la commission en sa séance du 26 mai 2008.

⁹¹⁷ CNCCFP, Septième Rapport d'activité, Paris, JORF 2003, brochure n°4457.

⁹¹⁸ CNCCFP, Quinzième rapport d'activité 2012-2013, adopté par la commission en sa séance du 2 septembre 2013.

⁹¹⁹ Voir CC, décision n° 2002-129-PDR du 7 novembre 2002. Observations du Conseil constitutionnel sur l'élection présidentielle des 21 avril et 5 mai 2002.

des candidats.

La commission a rejeté le compte présenté par Nicolas Sarkozy. Ce rejet a été confirmé, après un recours du candidat, par le Conseil constitutionnel. Parmi les raisons de ce rejet, la commission et le Conseil, ont constaté que le candidat avait dépassé le plafond légal des dépenses pour un montant de 363 615€. C'était la première fois que les comptes de campagne d'un président sortant étaient rejetés.

À partir des différents chiffres il est possible de constater que depuis 1995, tant en recettes ainsi qu'en dépenses, on assiste à une baisse constante des montants déclarés par les candidats et retenues par les organes de contrôle. Entre 1995 et 2012, la diminution s'élève à 13 053 471€ pour les recettes et 13 491 835 € pour les dépenses. Il faut en outre souligner que si le plafond des dépenses augmente, les chiffres apportés par les candidats continuent de baisser. Dès lors on peut s'interroger si cette baisse est-elle due à l'efficacité des mécanismes de contrôle apportés par la législation française.

Un autre constat peut être établi concernant la principale recette des candidats. Lorsque la législation interdit les dons de personnes morales dans le financement électoral, les candidats apportent eux-mêmes les principales sommes nécessaires à la campagne. Cette réalité fournit aux élections françaises un aspect plus particulier et plus indépendant, même si les apports proviennent d'emprunts, il n'y a pas lieu, dans les présentations de compte, d'imaginer une dépendance face à un agent financeur.

Concernant les dépenses, les réunions publiques restent le poste principal pour les candidats, constituant une situation permanente dans les élections en France. Même si cette question est due au fait que les propagandes plus coûteuses, sont payés par l'État, comme les programmes de télévision, les dépenses des candidats à la Présidence de la République en France sont encadrées par un contrôle efficace, la concurrence est donc beaucoup plus équitable que, pour les élections au Brésil, comme nous le verrons.

Afin de comparer, passons maintenant aux élections brésiliennes de 2002, 2006, 2010 et 2014.

Pour les élections de 2002, l'organe chargé du contrôle des comptes avait arrêté une somme totale de R\$ 87 674 837,80 (**24 354 121 €**) en tant que recettes. De ce total, selon les bilans fournis par l'organe de contrôle,

R\$ 85 192 284,94 (**23 664 523 €**) provenaient de dons de personnes morales. Concernant les dépenses, pour un total de R\$ 103 261 863,12 (**28 683 850 €**) la principale dépense vérifiée concernait les manifestations publiques avec la présence de chanteurs ou animateurs. Les campagnes électorales avaient, à l'époque, l'habitude d'organiser des concerts avec des grandes personnalités artistiques pour attirer l'attention, et par conséquent, le vote des citoyens. Une autre dépense non négligeable dans les comptes des candidats concerne les matériaux publicitaires. Par matériaux nous entendons le paiement à des sociétés de marketing pour la production des programmes devant être diffusés par la télévision et la radio, des pièces publicitaires comme les affiches, tracts, t-shirts, casques et toutes sortes de cadeaux "distribués" au profit des électeurs pour avoir des voix. Parmi les candidats, seul Rui Costa Pimenta n'a pas présenté ses comptes dans les délais imposés ; pour cette raison, ils ont été rejetés.

Pour les élections de 2006, le montant des recettes a été arrêté à R\$ 302 279 721,07 (**83 966 598 €**). Les dons issus des personnes morales ont été massifs, atteignant un total de R\$ 127 703 335,71, (**35 473 148 €**) sur l'ensemble des recettes. Au contraire de la diminution constatée en France, les recettes ont augmenté de R\$ 214 604 833,27 (**59 612 435 €**).

Concernant les dépenses, le total, pour l'élection de 2006, a été arrêté à R\$172 837 596,16 (**48 010 463 €**), dont une majoration de R\$ 69 575 733,04 (**19 326 592 €**) par rapport à 2002. Parmi les dépenses autorisées, la loi est intervenue interdisant les concerts dans les réunions ou manifestations publiques, ainsi que la distribution de cadeaux de toutes sortes. Mais cette interdiction n'a pas pour autant fait baisser les dépenses des candidats. Même avec des sommes assez élevées, aucun compte de campagne n'a été rejeté par l'organe de contrôle.

Pour les élections de 2010, pour un total de R\$1 034 920 100,72 (**287 477 805 €**), environ R\$ 648 512 056,78 (**180 142 237 €**) ont de nouveau été apportés par les personnes morales, une augmentation assez surprenante de R\$ 732 640 379,65 (**203 511 216 €**) par rapport à 2006.

Concernant les dépenses, la somme arrêtée pour cette élection était de R\$ 284 366 252,29 (**78 990 625 €**), la majoration étant de R\$ 111 528 656,13 (**30 980 182 €**). Même avec l'interdiction apportée par la loi de 2006, et l'intention du législateur de réduire les coûts des campagnes les montants des dépenses par les candidats pour les postes relevant du marketing n'ont cessé d'augmenter.

Pour les élections de 2014, la somme arrêtée par l'organe de contrôle est encore plus importante que pour les autres élections. En ce qui concerne les recettes, le total s'élève à R\$ 1 909 993 340,66 (**530 553 705 €**), soit une augmentation de R\$ 875 073 239,94 (**243 075 899 €**). De ce montant exorbitant, R\$ 1 336 995 338,46 (**371 387 594 €**) ont été versés par des personnes morales au profit des candidats.

En ce qui concerne les dépenses, la réalité n'est pas différente. L'organe de contrôle a arrêté la somme de R\$ 701 882 785,54 (**194 967 440 €**), dont une majoration de R\$ 417 516 233,25 (**115 976 731€**) de plus que les montants présentés pour les élections de 2010.

Quand on compare les sommes totales entre les élections de 2002 et celles de 2014, il est possible de vérifier une hausse de R\$ 1 822 318 502,86 (**506 199 584 €**) en recettes et de R\$ 598 620 922,42 (**166 283 598 €**) en dépenses.

La comparaison est donc étonnante. Si, la France enregistre une réduction des recettes et des dépenses d'environ 13 000 000 €, au cours des quatre dernières élections, au Brésil les chiffres augmentent. Quelle en est la raison d'un tel manque d'équilibre? C'est à cause d'un manque de contrôle effectif de la part de la législation brésilienne face à celle française ?

Il faut souligner que la législation française importe un contrôle exhaustif des présentations de compte des candidats. Ce contrôle, lié aux dispositifs légaux, donne aux élections un caractère plus rigide en France qu'au Brésil. Or, en France, les élections ont un caractère presque personnel, car le grand investissement fait dans la campagne provient soit de l'État, soit des candidats eux-même ; au Brésil en revanche, les élections, selon nous, ressemblent fortement à un marché.

Nous rejoignons Bernard Maligner qui écrit que « le candidat le plus richement doté est toujours élu, et tout candidat qui ne dispose que des plus faibles ressources n'est jamais élu »⁹²⁰. Mais à quel prix ?

Certes, dans les deux pays, les organes de contrôle obéissent aux lois, qui sont minutieusement détaillées, notamment au sujet des élections du Président de la République, même si parfois nous nous interrogeons sur le fait que les comptes de campagnes sont bien approuvés par ces organes.

⁹²⁰ B. Maligner, *op.cit.*, p. 589.

Il se peut que la nature indépendante de l'organe de contrôle français apporte au contrôle final des comptes de campagne une manière plus rigide de l'exercer. La réalité est que la fragilité des comptes de campagne au Brésil, est due non seulement à son contrôle, mais aussi à la permissivité de la législation. Si celle-ci ne change pas ses dispositifs et n'interdit pas les dons provenant de personnes morales, le contrôle pourrait être le plus efficace au monde, les sommes comme celles évoquées plus haut continueront à figurer dans les prestations de compte des candidats.

Nous savons déjà que les organes chargés du contrôle du financement des élections exercent leurs fonctions ; il nous reste à étudier quel sont ces organes dans les deux pays.

CHAPITRE II – LES ORGANES DE CONTRÔLE DU FINANCEMENT DES ÉLECTIONS PRÉSIDENTIELLES

Après avoir décrit, dans le chapitre précédent, l'ensemble des dispositions auxquelles doivent se soumettre les acteurs politiques, il nous faut désormais aborder la question primordiale des organes de contrôle et de leur efficace. Autrement dit, dans quelle mesure le plein respect de l'ensemble des règles décrites au chapitre 1 peut-être assuré⁹²¹.

Si les textes législatifs, en France et au Brésil, ont eu le mérite de réglementer la vie politique, il faut, dans les deux pays, des organes capables d'assurer un contrôle effectif des pratiques politiques.

Si, comme le souligne Gilles Bachelier, « les acteurs de l'élection présidentielle sont bien évidemment et avant tout les candidats eux-mêmes, ces derniers doivent inscrire leur campagne dans le respect d'un ensemble de règles et de contraintes ayant pour seul objet de garantir la fiabilité des résultats du scrutin »⁹²². Or, pour que cette fiabilité soit assurée, il faut l'intervention d'autres acteurs importants de la vie politique, que sont les organes de contrôle.

Nous aborderons dans la section 1, les acteurs chargés d'instaurer et de veiller au contrôle du financement électoral des élections présidentielles en France. Après avoir analysée l'aspect financier des élections, nous nous intéresserons au Conseil constitutionnel (§1°), et à la Commission Nationale des comptes de campagne et des financements politiques – CNCCFP (§2°).

Dans la section 2, nous consacrerons nos analyses au contrôle du financement électoral existant au Brésil et, pour les approfondir, nous examinerons la Justice électorale, et plus spécifiquement le Tribunal Supérieur Électoral – TSE, organe suprême, qui non seulement assure le contrôle électoral, mais est aussi le juge des élections.

⁹²¹ À ce sujet, Hervé Faupin souligne qu'il lui a quelquefois paru plus adéquat d'affirmer de grands principes que d'instaurer des organes et leur accorder les moyens permettant d'obtenir un véritable contrôle. (H. Faupin, *op. cit.*, p. 265).

⁹²² G. Bachelier, « La Constitution et les élections présidentielles », *Les nouveaux cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 34, janvier 2012, p. 7.

Section 1 – Les organes de contrôle en France

Concernant les organes de contrôle du financement des campagnes électorales en vue des élections présidentielles en France, Bernard Maligner rappelle que « pour que le peuple puisse exercer sa souveraineté, il ne suffit pas que des élections pluralistes soient organisées. Il faut encore que des juridictions indépendantes et non des assemblées politiques⁹²³ contrôlent le processus électoral »⁹²⁴.

Il importe de noter que c'est par le biais du contrôle des juridictions que la manifestation de la volonté populaire devient légitime mais uniquement si elle n'a pas été irrégulièrement exprimée ou frauduleusement dénaturée. Cette légitimation provient d'un contrôle exercé par des organes, et tout particulièrement au sujet des questions liées au financement des élections présidentielles.

Ces règles dégagées pour l'application de la légitimation électorale émanent, en France, des sources différentes : d'une part, le Conseil constitutionnel et, d'autre part, certaines autorités administratives indépendantes, à savoir la Commission nationale de contrôle de la campagne électorale en vue de l'élection présidentielle, le Conseil supérieur de l'audiovisuel et, depuis la modification apportée à la loi organique du 6 novembre 1962 par la loi organique n° 2006-404 du 5 avril 2006, la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques - CNCCFP⁹²⁵.

Nous nous intéresserons particulièrement aux questions financières⁹²⁶ des élections dans le développement de ce chapitre; puis nous nous consacrerons plus spécifiquement à l'étude du contrôle réalisé par le Conseil constitutionnel (§1°), et la Commission nationale des comptes de campagne et financement politique - CNCCFP (§2°).

⁹²³ L'Assemblée nationale était, jusqu'à 1958, responsable elle-même du contrôle des élections parlementaires. Les premières semaines de chaque mandature étaient, en partie, consacrées à cette « vérification de la validité des pouvoirs ». (L. Touvet, Y-M. Doublet, *op.cit.*, p. 577).

⁹²⁴ B. Maligner, « Contrôle des résultats et contentieux électoral », *Regards sur l'actualité*, n° 329, p. 65.

⁹²⁵ G. Bachelier, *art. cit.*, p. 7.

⁹²⁶ Il faut souligner que le Conseil constitutionnel, en tant que juge électoral, est responsable de l'ensemble des actes préparatoires de l'élection, au-delà des questions de la régularité du financement des campagnes.

§1° - Le Conseil constitutionnel

Avant de traiter du Conseil constitutionnel en tant qu'organe responsable du contrôle du financement des élections en France, il convient d'abord de connaître en peut la mission pour laquelle il a été créé, même s'il n'est plus aujourd'hui ce qu'il était hier⁹²⁷, c'est-à-dire, le régulateur des financements⁹²⁸.

Apparu avec la Constitution de 1958 et organisé par l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958⁹²⁹, le Conseil constitutionnel a été établi dans le but essentiel de surveiller le Parlement, même que de façon plutôt lapidaire. Le constituant de 1958 lui avait ainsi confié le contentieux des élections politiques nationales⁹³⁰. Étant compétent pour juger le contentieux provenant des élections politiques⁹³¹, également appelées nationales⁹³², aux termes de l'article 58 de la Constitution, « il veille à la régularité de l'élection du président de la République. Il examine les réclamations et proclame les résultats du scrutin »⁹³³.

Concernant la composition du Conseil, comme l'expliquent Henry Roussillon et Pierre Espulgas-Labatut, il compte actuellement neuf *membres nommés* pour neuf ans renouvelables par tiers tous les trois ans selon l'article 56 de la Constitution de la V^e République⁹³⁴. Si cet effectif est le même que celui de la Cour

⁹²⁷ Il faut souligner que par le biais de la décision du Conseil constitutionnel CC n° 71-44 DC du 16 juillet 1971 – loi complétant les dispositions des articles 5 et 7 de la loi du 1^{er} juillet 1901 relative au contrat d'association, le Conseil constitutionnel se positionne aussi en garant des libertés fondamentales.

⁹²⁸ Pour plus de détails loin sur la mission du Conseil constitutionnel, voir F. Luchaire, *Le Conseil constitutionnel, tome I- organisation et attributions*, 2^e édition refondue, Economica, Paris, 1997.

⁹²⁹ Ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel, *JORF* du 9 novembre 1958, p. 10129.

⁹³⁰ Dans ce sens, François Luchaire souligne que « l'objectif des constituants de 1958 n'était nullement d'établir un *contrôle général* de la constitutionnalité des actes des pouvoirs publics ; il n'était pas non plus de garantir les droits et libertés ; la création du Conseil s'explique par l'esprit général de la Constitution de 1958 ; celle-ci se proposait de renforcer l'Exécutif au détriment du Parlement et plus particulièrement de l'Assemblée nationale ». F. Luchaire, *op.cit.*, p. 21.

⁹³¹ Soulignons l'existence aussi des élections administratives.

⁹³² Selon Ferdinand Mélin-Soucramanien, cette restriction résulte, *a contrario*, du fait que les juridictions administratives ne peuvent se prononcer que sur le contentieux des élections politiques locales, des élections européennes, ainsi que sur celui des élections à caractère purement administratif. F. Mélin-Soucramanien, « Le Conseil constitutionnel, juge électoral », *Pouvoirs* n° 105, 2003, p. 117.

⁹³³ Constitution du 4 octobre 1958, *JORF* du 5 octobre 1958, p. 9151.

⁹³⁴ Dans ce sens voir aussi le status des membres du Conseil, consultable su <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/le-conseil-constitutionnel/les-membres-du-conseil/statut-des-membres/statut-des-membres.16309.html>.

suprême américaine, il est légèrement inférieur à celui de ses homologues européens : douze en Espagne, quinze en Italie, seize en Allemagne. Le nombre de membres du Conseil est, cependant, variable puisqu'à ceux qui sont nommés, s'ajoutent les *membres de droit*, à savoir les anciens présidents de la République⁹³⁵.

C'est l'alinéa 2 de l'article 56 de la Constitution qui stipule que sont ajoutés aux membres du Conseil les anciens présidents de la République. Il précise également que le président du Conseil est nommé par le chef de l'État. Cette disposition est toujours source de controverse chez les politologues, hommes politiques, et même chez les citoyens. Il est vrai qu'un Conseil constitué des nombres techniciens est mieux accepté par la société qu'une composition majoritairement nommée par des relations politiques. Dans ce contexte, nous nous devons ici apporter une réflexion sur ce type de nomination, car il nous semble qu'il ait plus de raisons d'être conjoncturelles que d'autres justificatifs. Comme le souligne encore Pierre Espulgas-Labatut et Henry Roussillon, une telle nomination « a conduit à des situations juridiques complexes, comme après 1981, lorsque l'ancien Président Valéry Giscard d'Estaing a voulu reprendre une carrière politique active ; le Conseil a dû intervenir pour décider quels étaient les droits et obligations d'un membre de droit en posant le principe d'une assimilation entre ce dernier, de droit, et celui nommé, à l'exception de l'obligation de prêter serment devant le président de la République »⁹³⁶. Il nous paraît important de souligner, concernant les membres de droit l'hypothèse vraisemblable qu'avait émis Loïc Philip, selon laquelle cette adjonction avait été opérée afin d'offrir au président Coty une sortie honorable, l'ancien président ayant lui-même préparé cette version dans l'ordonnance de création du Conseil⁹³⁷. La situation qu'a connu, en 2004 Valéry Giscard d'Estaing est aussi délicate. En effet, à l'issue de sa carrière politique, il a décidé de ne siéger au Conseil que lors des séances de contrôle *a priori*⁹³⁸.

Aujourd'hui, d'autres anciens présidents, membres de droit du Conseil, ne siègent plus parmi les Sages. C'est le cas de Jacques Chirac, en congé depuis 2011, du fait de sa mise en cause, puis de sa condamnation dans le cadre d'un

⁹³⁵ H. Roussillon, P. Espulgas-Labatut, *Le Conseil constitutionnel*, 8^e édition, Dalloz, 2015, p. 10.

⁹³⁶ *Ibid*, p. 11.

⁹³⁷ L. Philip, « Le Conseil constitutionnel », in *L'écriture de la Constitution de 1958*, PFNSP, p.470.

⁹³⁸ Dans ce sens, H. Roussillon et P. Espulgas-Labatut soulignent que l'absence de l'ancien président peut être une réaction d'orgueil car, selon lui, le rôle du Conseil a été détourné par la QPC. (H. Roussillon, P. Esoulgas-Labatut, *op. cit.* p. 12).

procès pénal⁹³⁹ ainsi qu'en raison de son état de santé neurologique. Concernant le Président des Républicains, Nicolas Sarkozy, il a, lui aussi, décidé de ne plus siéger après sa mise en examen pour abus de faiblesse le 21 mars 2013 au milieu de l'affaire Bettencourt, mais surtout suite au rejet de son compte de campagne pour l'élection présidentielle de 2012 par l'institution-, présidé par Jean-Louis Debré avec qui il a des rapports conflictuel-, dont il est membre⁹⁴⁰. Indépendamment de la situation personnelle de chaque ancien chef d'État, il nous semble clair que la présence de ces membres de droit pose au Conseil, avant tout, une question d'impartialité des jugements dans le cadre d'un contrôle *a posteriori* : les membres de droit peuvent être appelés à juger des lois qu'ils ont eux-mêmes promulguées⁹⁴¹.

Bien que le Conseil constitutionnel avait pour objectif principal, à l'époque de sa création, d'autres finalités comme l'indique François Luchaire, « l'objectif des constituants de 1958 n'était nullement d'établir un contrôle général de la constitutionnalité des actes des pouvoirs publics; il n'était pas non plus de garantir les droits et libertés des citoyens; la création du Conseil s'explique par l'esprit général de la Constitution de 1958; celle-ci se proposait de renforcer l'Exécutif au détriment du Parlement (...); il fallait donc instituer un mécanisme particulièrement efficace pour obliger le Parlement à rester dans le cadre de ses attributions »⁹⁴². Le Conseil constitutionnel a en effet reçu d'autres attributions au sein de la V^e République. Ainsi, pour l'élection présidentielle, l'absence de tout contrôle devenant intenable, le législateur a confié à la Haute Juridiction certains pouvoirs de contrôle, notamment après l'adoption de la loi ordinaire du 6 novembre 1962, instaurant l'élection du président de la République au suffrage universel direct.

Si lors des élections présidentielles de 1965, les premières sous l'empire de la réforme apportée par l'adoption de la loi ordinaire du 6 novembre 1962, le suffrage universel direct avait été consolidé⁹⁴³, par le biais d'une consultation démocratique, elle avait consolidé également le Conseil constitutionnel dans la vie publique en lui consacrant comme le principal organe chargé de contrôler le bon fonctionnement des élections. Comme le souligne Pierre Avril, ce fut dans ce

⁹³⁹ L'ancien président Jacques Chirac a été condamné pour détournement de fonds publics, abus de confiance et prise illégale d'intérêt par le tribunal correctionnel de Paris le 15 décembre 2011.

⁹⁴⁰ Cette situation était inédite dans l'ordonnement français, car c'était la première fois qu'un président sortant, candidat à la réélection, voyait ses comptes de campagne rejetés.

⁹⁴¹ Pour approfondir cette question, voir H. Roussillon, P. Espoullgas-Labatut, *op. cit.* ; F. Luchaire, *op. cit.* p 87, I. Richier, *op. cit.* p. 90.

⁹⁴² F. Luchaire, *op. cit.*, p. 19.

⁹⁴³ Voir chapitre préliminaire.

contexte de garant de la démocratie, que le Conseil constitutionnel s'est imposé avec audace et prudence : « il a interprété largement ses compétences en matière de candidatures, ne se bornant pas à contrôler la régularité des présentations, mais vérifiant aussi l'éligibilité des candidats et acceptant de se prononcer sur les réclamations »⁹⁴⁴. Ce contrôle des candidatures a été confirmé à l'époque par « l'affaire Ducatel », la présence d'Alain Krivine sur la liste des candidats été contestée par Louis Ducatel⁹⁴⁵ qui lui reprochait d'avoir fait acte de candidature alors qu'il accomplissait ses obligations militaires comme soldat de deuxième classe. Ainsi, le juge de l'élection a estimé qu' « étaient éligibles à la présidence de la République tous ceux qui, étant appelés sous les drapeaux pour accomplir leur service actif, ont déféré à cet appel, tel est le cas d'Alain Krivine »⁹⁴⁶.

Il importe ici de souligner que si, d'un côté, la réforme de 1962 a consolidé l'exercice de la démocratie par le biais du suffrage universel direct, le succès de ce dernier a multiplié le nombre des candidatures, imposant ainsi au Conseil l'obligation d'exercer un véritable travail de filtrage pour arrêter la liste des candidats. Dominique Rousseau indique, sur ce point, que « la liste des candidats à l'élection présidentielle est établie par le Conseil après qu'il a vérifié que chacun des prétendants remplit effectivement les conditions définies par la loi »⁹⁴⁷. Ainsi, le Conseil examine si les candidatures respectent les conditions de présentation

⁹⁴⁴ P. Avril, *La V^e République, Histoire politique et constitutionnelle*, 2^e édition, PUF, Paris, 1994, p. 129.

⁹⁴⁵ « Considérant que la réclamation de M. Louis Ducatel tend à contester la régularité de la candidature de M. Alain Krivine à la Présidence de la République en raison de sa situation militaire ». CC, décision n° 69-18 PDR du 17 mai 1969, portant sur une réclamation présentée par M. Ducatel contre l'établissement de la liste des candidats à la Présidence de la République.

⁹⁴⁶ Selon la décision CC, n° 69-18 PDR, « considérant qu'aux termes de l'article 3-II de la loi n°62-1292 du 6 novembre 1962 susvisée relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel "les opérations électorales sont organisées selon les règles fixées par les articles 1er à 52 du Code électoral" ; que selon l'article L.44 dudit Code "tout Français et toute Française ayant vingt-trois ans accomplis peuvent faire acte de candidature et être élus, sous réserve des cas d'incapacité ou d'inéligibilité prévus par la loi" et que le seul cas d'inéligibilité prévu par la loi et relatif à la situation militaire des candidats fait l'objet de l'article L.45 du même Code, qui dispose que "nul ne peut être élu s'il ne justifie avoir satisfait aux obligations de la loi sur le recrutement de l'armée" (...) Considérant que, si les dispositions de l'article 3 de l'ordonnance n°58-998 du 24 octobre 1958 portant loi organique relative aux conditions d'éligibilité et aux incompatibilités parlementaires subordonnent l'éligibilité aux assemblées parlementaires au fait d'avoir définitivement satisfait aux prescriptions légales concernant le service militaire actif, la différence de situation qui en résulte avec les dispositions précitées de l'article L.45 ne saurait, pour surprenante qu'elle soit, autoriser le Conseil constitutionnel à ajouter une condition d'éligibilité à celles exigées par les dispositions législatives sus-rappelées concernant l'élection du Président de la République ».

⁹⁴⁷ Concernant les critères exigés par la loi pour être candidat à la présidence de la République, voir chapitre préliminaire p. 32.

exigées par les textes »⁹⁴⁸. Néanmoins, il convient encore de souligner que les Sages ne refusent pas une candidature pour des raisons personnelles, ils la refusent parce qu'elle ne répond pas aux conditions légales⁹⁴⁹.

Entre les années 1969 et 2012, le Conseil constitutionnel a rendu trente-neuf décisions concernant les requêtes contre la liste des candidats qu'il avait arrêtée. En 1969, cinq décisions ont été rendues⁹⁵⁰; deux en 1974⁹⁵¹; pour les élections de 1981, sept décisions du Conseil concernaient la liste des candidats⁹⁵², en revanche, il n'y a eu qu'une seule en 1988⁹⁵³. Pour les élections de 1995, les Sages ont rendu dix décisions sur la liste des candidats⁹⁵⁴, puis sept pour celles de 2002, sept décisions ont été prises⁹⁵⁵, trois pour celles de 2007⁹⁵⁶ et quatre pour celles de 2012⁹⁵⁷.

Ce faisant, le Conseil constitutionnel réalise un contrôle *a priori* des élections, comme l'a souligné Jean-Louis Debré, président du Conseil constitutionnel, à l'occasion de la visite des juges de la Cour suprême des Etats-Unis en 2007. Selon lui, les attributions du Conseil avant les élections présidentielles sont au nombre de quatre. Ainsi, dans son rôle **d'organisateur**, comme nous le verrons plus loin, il est chargé d'élaborer le formulaire destiné à recueillir les présentations des candidats, de vérifier la régularité de ces présentations, de dresser la liste officielle des candidats et de publier un extrait au *Journal officiel* 500 parrainages, tirés au sort, pour chacun des candidats. Dans son rôle de **conseil** auprès des pouvoirs publics, le Conseil est consulté par le Gouvernement sur toute mesure ou décision concernant l'élection ainsi que par certaines autorités administratives

⁹⁴⁸ D. Rousseau, *Droit du contentieux constitutionnel*, 10^e édition, collection Précis Domat, LGDJ, Paris, 2013, p. 309.

⁹⁴⁹ Les conditions exigées à être candidat à la présidence de la République sont désormais mentionnées dans le chapitre préliminaire de cette thèse.

⁹⁵⁰ Parmi les décisions du Conseil il faut souligner celles de n° 69-19 PDR du 21 mai 1969 et les 69-18 PDR, 69-17 PDR, 69-16 PDR et 69-15 PDR du 17 mai 1969. Toutes les décisions portent comme résultat le rejet de la requête.

⁹⁵¹ Les décisions relatives à l'élection de 1974 sur les requêtes contre les listes des candidats sont : n° 74-26 PDR et 74-27 PDR du 21 avril.

⁹⁵² Concernant les élections de 1981, le CC a rendu les décisions n° 81-44 PDR, 81-43 PDR, 81-42 PDR du 11 avril, ainsi que celles n° 81-39 PDR, 81-38 PDR, 81-37 PDR du 31 mars et 81-34 PDR du 21 janvier.

⁹⁵³ CC, décision n° 88-50 PDR du 22 mars 1988.

⁹⁵⁴ L'année 1995 a présenté les décisions n° 95-66 PDR du 5 avril, 95-68 PDR, 95-69 PDR du 6 avril, 95-71 PDR, 95-72 PDR, 95-73 PDR, 95-74 PDR, 95-75 PDR, 95-76 PDR, 95-77 PDR du 9 avril.

⁹⁵⁵ CC, 2002-103 PDR, 2002-104 PDR, 2002-105 PDR, 2002-106 PDR du 7 avril, 2002-100 PDR, 2002-98 PDR du 15 avril et 2002-108 du 9 mai.

⁹⁵⁶ Les décisions de 2007 ont été celles de n° 2007-134 PDR du 22 mars, 2007-137 PDR du 5 avril et 2007-138 du 19 avril.

⁹⁵⁷ CC, décisions n° 2012 – 146, 147, 148 et 149 PDR du 22 mars 2012.

indépendantes, telles que le Conseil supérieur de l'audiovisuel, qui veille, pendant la campagne, à l'impartialité des médias⁹⁵⁸. Dans son rôle de **juge pour les actes administratifs importants**, le Conseil reconnaît ses compétences pour examiner la légalité des décrets convoquant les électeurs ou organisant les scrutins nationaux. Si ces actes étaient entachés d'illégalité, il pourrait en effet en résulter de graves conséquences sur le déroulement des opérations électorales ou sur le fonctionnement des pouvoirs publics. Enfin **l'information** auprès des candidats et des électeurs est aussi l'une des attributions du Conseil, cette fonction reposant sur les mêmes fondements constitutionnels. Elle s'exerce, en grande partie, par le biais du site *Internet* du Conseil, qui recense tous les textes applicables à l'élection et qui contient des informations utiles aux candidats et aux électeurs. En cas de problème particulier, des communiqués sont adressés aux agences de presse qui se chargent d'en informer sur les organes de la presse écrite ou audiovisuelle⁹⁵⁹.

Le rôle du Conseil a changé quant au contrôle des élections présidentielles après l'adoption de la loi ordinaire du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique⁹⁶⁰. Comme le souligne Hervé Faupin, « les candidats aux élections présidentielles, comme ceux des députés, ont été depuis 1988 soumis à des obligations relatives au financement de leur campagne. En contrepartie de l'augmentation sensible des aides versées, chaque candidat devait, en application de l'article 2 de la loi organique du 11 mars 1988, "adresser au Conseil constitutionnel le compte de sa campagne, accompagné des pièces mentionnées au premier alinéa de l'article LO 179-1 du Code électoral". L'article 3 de la même loi ajoutait seulement que les comptes des candidats devaient être publiés au *Journal officiel* »⁹⁶¹.

Une autre innovation apportée par la loi du 11 mars 1988, concernant la transparence de la vie politique, repose sur l'obligation pour le candidat élu, de présenter une déclaration de son patrimoine⁹⁶².

⁹⁵⁸ Pour le Conseil Supérieur de l'audiovisuel, voir première partie, chapitre 3.

⁹⁵⁹ J.-L. Debré, « Le rôle du Conseil constitutionnel français dans les scrutins nationaux – Intervention faite par M. Jean-Louis Debré, président du Conseil constitutionnel à l'occasion de la visite des juges de la Cour suprême des États-Unis », 16 juillet 2007, p. 3.

⁹⁶⁰ Loi n° 88-227 du 11 mars 1988, relative à la transparence financière de la vie politique, *JORF* du 12 mars 1988 p. 3290.

⁹⁶¹ H. Faupin, *op.cit.*, p. 293.

⁹⁶² Cette déclaration se présente sous la forme d'une déclaration sur l'honneur avec l'état civil et la situation patrimoniale comprenant les biens immeubles, les créances, dépôts et dettes, ainsi que les valeurs mobilières. Cette déclaration est aussi annexée aux comptes de campagne pour être publiées au *JORF*.

Nous ne pouvons nier que l'inclusion dans la loi de ces nouvelles attributions à la Haute Instance a mis les Sages dans une situation relativement délicate. Ils devaient, en effet, obliger tous les candidats à respecter ces textes ; en revanche, ils n'avaient pas les moyens de réaliser l'examen comptable⁹⁶³, ceux-ci n'ayant pas été déterminés par la loi.

Face à ce manque de déterminations légales, comme le note Hervé Faupin, « le Conseil s'est borné, en se fondant sur sa compétence général de contrôle de la régularité de l'élection présidentielle qu'il tient de l'article 58 de la constitution, à procéder un examen rapide des comptes qui lui étaient communiqués »⁹⁶⁴. Cette limitation du contrôle concernant les comptes de campagne par le Conseil peut être vérifiée par les observations des élections présidentielles publiées dans le *Journal officiel* dont « le Conseil constitutionnel a estimé qu'il ne tenait pas de ces dispositions compétence pour vérifier la régularité et la sincérité des comptes de campagne. Cependant, au titre de sa mission générale de contrôle de la régularité de l'élection présidentielle, il lui appartient d'appeler l'attention tant sur l'imprécision des règles applicables que sur leurs lacunes »⁹⁶⁵. Parmi les « justificatifs » apportés par le Conseil, il ressort une divergence d'appréciation par les candidats de la définition des dépenses de campagne⁹⁶⁶, ainsi que des modalités de prise en considération de l'aide financière de l'État⁹⁶⁷.

⁹⁶³ Tels que la vérification des dépenses et recettes utilisées par les candidats, comme nous l'avons aujourd'hui.

⁹⁶⁴ H. Faupin, *op.cit.*, p. 293.

⁹⁶⁵ CC, décision n° 88-61 PDR du 21 juillet 1988, Observations du Conseil constitutionnel relatives à l'élection présidentielle des 24 avril et 8 mai 1988.

⁹⁶⁶ « Le Conseil constitutionnel considère que, eu égard à l'objet de la législation en cause, il y a lieu d'entendre par dépenses de campagne exclusivement celles qui correspondent à des actions se situant dans la période considérée, quelle que soit la date à laquelle ces dépenses ont été engagées ou payées. Cette interprétation des textes a été adoptée par le ministère de l'Intérieur lors de l'établissement du Mémento du candidat. L'administration fiscale a retenu, dans une instruction du 9 mai 1988, une interprétation plus restrictive de la notion de compte de campagne pour l'application des règles de déduction des dons consentis aux candidats. Le Conseil constitutionnel a relevé que certains candidats avaient inscrit dans leur compte de campagne des dépenses afférentes à des actions antérieures au 12 mars 1988. Une telle pratique lui paraît contraire au texte de la loi organique » (*Ibid*).

⁹⁶⁷ « Le cautionnement n'est remboursé à un candidat que s'il a atteint 5% des suffrages exprimés. L'effet de ces dispositions se trouve amoindri en raison de l'obligation qui pèse sur tout candidat de mentionner dans le compte de campagne "l'ensemble des dépenses effectuées", en vue de son élection. Il serait souhaitable en conséquence de préciser si, comme cela a été fait par certains candidats, le cautionnement doit figurer dans le compte de campagne. L'aide de l'État résulte tant de la prise en charge directe par ses soins des frais de propagande énumérés à l'article 17 du décret n° 64-231 du 14 mars 1964, que du remboursement forfaitaire mentionné à l'article 3-V de la loi du 6 novembre 1962 complété par l'article 4-II de la loi organique du 11 mars 1988. Le Conseil constitutionnel a estimé qu'aucune de ces sommes ne devait figurer dans le compte de campagne des candidats car il ne s'agit pas, au sens de l'article L.O. 163-1 du Code électoral, de "recettes

De plus, il publie par le biais de ses observations sur les élections⁹⁶⁸, qui ne se considère pas en condition d'exercer un contrôle suffisant sur les comptes de campagnes des candidats ; pour cela il a été proposé : « Le Conseil constitutionnel n'a pas compétence pour exercer un contrôle approfondi de la régularité des comptes de campagne qui lui sont adressés et du respect par les candidats du plafonnement des dépenses fixées par la loi organique. Il considère cependant que plusieurs mesures sont nécessaires au respect des exigences légales. L'obligation faite aux candidats d'établir un compte de campagne devrait s'accompagner de l'obligation corrélative d'ouvrir un compte bancaire ou postal retraçant exclusivement les opérations financières liées à la campagne électorale. Pour la période antérieure à l'établissement de la liste des candidats, il ne pourrait cependant s'agir que d'une recommandation. Afin d'unifier les présentations et de permettre une information plus complète de l'opinion, les comptes de campagne devraient être établis conformément à un modèle-type arrêté après avis du Conseil constitutionnel. Devrait incomber, à un membre de l'ordre des experts comptables et des comptables agréés, non seulement la présentation des comptes de campagne, mais aussi leur certification. Toute personne ayant annoncé son intention de se porter candidat à l'élection présidentielle et qui reçoit le soutien public de tout parti comme de tout groupement devrait être tenue de faire figurer dans son compte de campagne les dépenses effectuées à son profit par ces partis ou groupements. Faute pour la législation de prévoir une semblable obligation, on peut craindre que toute mesure de plafonnement des dépenses de propagande ne s'avère inefficace »⁹⁶⁹.

Comme l'indique Yves-Marie Doublet, si la réglementation des comptes de campagne est placée à la fois sous le signe de la continuité et du changement, on peut noter une certaine fidélité à la loi organique de 1988 avec le maintien de quelques règles dans les lois du 15 janvier et du 10 mai 1990⁹⁷⁰. Parmi ces règles, il

perçues" au moment de l'établissement du compte. C'est à juste titre que les différents comptes de campagne ont exclu les dépenses directement prises en charge par l'Etat, tout en se référant cependant de façon impropre à l'article R. 39 du Code électoral, alors que le texte applicable est, pour l'élection présidentielle, l'article 17 du décret du 14 mars 1964. Si le remboursement forfaitaire par l'Etat a été, dans un cas, pris en compte en recette, cette présentation, sans altérer la sincérité des comptes, n'est toutefois pas conforme aux textes en vigueur» (*Ibid*).

⁹⁶⁸ CC, décision n° 88-61 PDR du 21 juillet 1988, Observations du Conseil constitutionnel relatives à l'élection présidentielle des 24 avril et 8 mai 1988

⁹⁶⁹ *Ibid*.

⁹⁷⁰ Loi n° 90-55 du 15 janvier 1990 relative à la limitation des dépenses électorales et à la clarification du financement des activités politiques, *JORF* du 16 janvier 1990, p. 639 ; Loi n° 90-383 du 10 mai

souligne : celle du dépôt du compte de campagne au Conseil constitutionnel dans un délai de deux mois à compter de l'élection ; la confirmation du délai de dix jours imparti au Conseil pour procéder au contrôle de la régularité des comptes ; la confirmation de l'absence de versement du remboursement forfaitaire, comme sanction pour le dépassement du plafond des dépenses électorales et le non dépôt du compte de campagne⁹⁷¹.

Il est ici important de souligner que le législateur a, en 1990 pris en compte les observations du Conseil, pour davantage préciser le rôle de ce dernier à l'égard des comptes des candidats. Depuis l'adoption de la loi n° 90-55 du 15 janvier 1990, qui a créé un nouvel organe chargé du contrôle du financement électoral, la CNCCFP⁹⁷², et conséquemment modifié les dispositifs du Code électoral, pour attribuer à cette commission les pouvoirs prévus aux alinéas un et quatre des articles L.52-15⁹⁷³ et L.52-17⁹⁷⁴ du Code électoral, le Conseil doit délivrer des reçus des dons au mandataire du candidat⁹⁷⁵.

Dans ce sens, Hervé Faupin explique qu'« il approuve et, après procédure contradictoire, rejette ou réforme les comptes des campagnes et s'il

1990 relative au financement de la campagne en vue de l'élection du Président de la République et de celle des députés, *JORF* du 11 mai 1990, p. 5615.

⁹⁷¹ Y.-M. Doublet, « L'argent de l'élection présidentielle », *art.cit.*, p. 47.

⁹⁷² Pour les attributions de la Commission, voir section suivante.

⁹⁷³ Article L52-15 - Créé par la Loi n°90-55 du 15 janvier 1990 - art. 1 *JORF* du 16 janvier 1990 en vigueur le 1er septembre 1990 : La Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques approuve et, après procédure contradictoire, rejette ou réforme les comptes de campagne. Excepté le cas prévu à l'article L. 118-2, elle se prononce dans les six mois après le dépôt des comptes. Passé ce délai, ces derniers sont réputés approuvés. Lorsque la commission constate que le compte de campagne n'a pas été déposé dans les délais prescrit, si le compte a été rejeté ou si, le cas échéant après réformation, il fait apparaître un dépassement du plafond des dépenses électorales, la commission saisit le juge de l'élection. Quand la commission relève des irrégularités de nature à contrevenir aux dispositions des articles L. 52-4 à L. 52-13 et L. 52-16, elle transmet le dossier au parquet. Le remboursement total ou partiel des dépenses retracées dans le compte de campagne, lorsque la loi le prévoit, n'est possible qu'après l'approbation du compte de campagne par la commission. Dans tous les cas où un dépassement du plafond des dépenses électorales est constaté par une décision définitive, la commission fixe une somme égale au montant du dépassement que le candidat est tenu de verser au Trésor public. Cette somme est recouvrée comme les créances de l'Etat étrangères à l'impôt et au domaine.

⁹⁷⁴ Article L52-17 : Lorsque le montant d'une dépense déclarée dans le compte de campagne ou ses annexes est inférieur aux prix habituellement pratiqués, la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques évalue la différence et l'inscrit d'office dans les dépenses de campagne après avoir invité le candidat à produire toute justification utile à l'appréciation des circonstances. La somme ainsi inscrite est réputée constituer un don, au sens de l'article L. 52-8, effectué par la ou les personnes physiques ou morales concernées. La commission procède de même pour tous les avantages directs ou indirects, les prestations de services et dons en nature dont a bénéficié le candidat.

⁹⁷⁵ Loi organique n° 90-383 : « Le compte de campagne et ses annexes sont adressés au Conseil constitutionnel dans les deux mois qui suivent le tour de scrutin où l'élection a été acquise. Le Conseil constitutionnel dispose des pouvoirs prévus aux premier et quatrième alinéas de l'article L. 52-15 et à l'article L. 52-17 du code électoral. »

découvre des irrégularités liées au non-recours à un mandataire financier, à la présentation des comptes, à la réglementation des dons et au recours à la publicité commerciale, le Conseil transmet le dossier au parquet. Des missions comparables à celles de la CNCCFP sont ainsi confiées au Conseil constitutionnel »⁹⁷⁶.

Alors que la loi du 11 mars 1988, en ne précisant pas sa fonction, limitait le Conseil constitutionnel à un simple rôle de transmission des comptes au gouvernement pour leur publication au *Journal officiel*, grâce à la législation de 1990, le Conseil constitutionnel reçoit une partie des compétences dévolues à la CNCCFP pour le contentieux du financement des élections.

Dans le contexte de l'évolution législative de la vie politique française, selon Isabelle Richir, « l'année 1995 marque un tournant aussi bien pour la fonction présidentielle que pour l'organe régulateur. À la différence de 1981 qui annonçait l'alternance, cette consultation a des répercussions bien au-delà de son impact sur la vie politique. Il est vrai que le contrôle des comptes de campagne constitue, pour le Conseil, une mission importante mais extrêmement délicate quant à sa finalité. En somme, que peut-il faire s'il constate de graves irrégularités dans le compte de campagne du candidat élu ? »⁹⁷⁷. Selon François Cuillandre, « il est difficile d'imaginer lui donner par exemple le droit de déclarer inéligible un président élu⁹⁷⁸, pour non respect des dispositions légales en matière de financement électoral »⁹⁷⁹. Ainsi, le questionnement d'Isabelle Richir est resté sans réponse claire pendant plusieurs années et, ce, jusqu'au transfert des compétences de l'examen des comptes de campagnes au sein de la Commission, comme nous le verrons.

Appelé à contrôler les comptes des candidats pour la première fois lors du scrutin de 1995, le Conseil constitutionnel exerce donc, par ce biais, un contrôle *a posteriori* du scrutin⁹⁸⁰.

⁹⁷⁶ H. Faupin, *op.cit.*, p. 294.

⁹⁷⁷ I. Richir, *Le président de la République et le Conseil constitutionnel*, Les grandes thèses du droit français, PUF, 1998, p. 193.

⁹⁷⁸ Pour les sanctions appliquées, voir le chapitre suivant.

⁹⁷⁹ F. Cuillandre, « L'intervention du Conseil constitutionnel à l'occasion de l'élection présidentielle de 1995 », *RDP*, 1995, p. 490.

⁹⁸⁰ Il faut souligner ici que le contrôle *a posteriori* réalisé par le Conseil constitutionnel concernant le financement des élections par le biais du contrôle des comptes n'est pas la seule voie de contrôle après le scrutin dont est chargé le Conseil. Ce dernier examine également les réclamations et proclame les résultats des scrutins présidentiels et référendaires. Cette fonction se déroule en plusieurs étapes. Les résultats des bureaux de vote des communes sont tout d'abord transmis à une centaine de commissions départementales ou locales de recensement. Ces commissions, composées de magistrats, sont chargées de les vérifier et d'en faire la totalisation. Elles les transmettent ensuite au Conseil constitutionnel accompagnés des réclamations des électeurs ainsi que de toutes les

Partageant l'avis de François Cuillandre, nous pouvons affirmer que l'élection de 1995 peut se diviser en deux étapes : d'une part, l'exercice d'une mission désormais classique, qui concerne à la fois les actes préparatoires à l'élection et le déroulement du scrutin proprement dit jusqu'à la proclamation des résultats ; d'autre part, la mise en œuvre d'une compétence nouvelle – même si elle était déjà apparue, de manière embryonnaire, lors du scrutin de 1988 – visant l'examen des comptes de campagne établis par les candidats⁹⁸¹.

Si en 1988, le Conseil s'était borné à en assurer la publication par l'application de la loi organique de mars de la même année⁹⁸², après les lois de 1990⁹⁸³, conséquence du changement de l'article 3 § II, III et IV de la loi du 6 novembre 1962, le système de contrôle sur le financement a été largement affiné. De plus, en ajoutant la loi n° 95-65 du 19 janvier 1995⁹⁸⁴, les Sages ont obtenu un véritable pouvoir de contrôle en matière de comptes de campagne. De cette façon, selon l'article 3, II de la loi de 1962, « le compte de campagne et ses annexes sont adressés au Conseil constitutionnel dans les deux mois qui suivent le tour du scrutin où l'élection a été acquise. Le Conseil constitutionnel dispose des pouvoirs prévus

pièces litigieuses (enveloppes et bulletins annulés ou contestés, feuilles de pointage...). Le Conseil constitutionnel est assisté dans sa tâche de vérification par dix rapporteurs adjoints, membres du Conseil d'État et de la Cour des comptes. Chacun est responsable d'une dizaine de circonscriptions. Ces rapporteurs s'assurent de la pertinence des totaux reportés sur les procès-verbaux, envisagent les corrections à apporter et instruisent les réclamations. Ils présentent ensuite les résultats de leur vérification au Conseil réuni en séance plénière qui les approuve, les corrige ou demande un supplément d'instruction. Si l'écart des voix est important, le Conseil constitutionnel n'examine pas dans le détail l'ensemble des réclamations. Selon lui, même si elles étaient fondées, elles n'auraient pas pour effet de modifier le résultat final. Toutefois, en cas de grave irrégularité (absence d'isoloir, de contrôle d'identité...), il annule les résultats du bureau de vote concerné dans le but d'en faire un exemple à ne pas suivre. Si les résultats étaient très serrés, ce qui n'est jamais arrivé depuis 1958, le mode opératoire serait différent. Il conviendrait alors de calculer le nombre de suffrages qui ont été émis ou invalidés de façon irrégulière pour l'ensemble du territoire national. Ensuite le Conseil constitutionnel devrait retrancher de façon hypothétique les suffrages émis irrégulièrement aux voix obtenues par le candidat arrivé en tête et ajouter ceux annulés à tort aux voix obtenues par le candidat arrivé en deuxième position. Si le candidat arrivé en tête conservait la majorité, le Conseil procéderait à la proclamation des résultats. En revanche, si les rectifications hypothétiques lui faisaient perdre cette majorité, il serait conduit à annuler les opérations électorales ou référendaires et à envisager une nouvelle convocation des électeurs. (J.-L. Debré, *art.cit.* p. 5).

⁹⁸¹ F. Cuillandre, *loc.cit.*, p. 465.

⁹⁸² Loi n° 88-226 du 11 mars 1988, *JORF* 12 mars 1988 ; loi n° 88-227 du 11 mars, *JORF* 12 mars 1988.

⁹⁸³ Loi n° 90-55 du 15 janvier 1990, *JORF* 16 janvier 1990 ; loi n° 90-383 du 10 mai 1990, *JORF* 11 mai 1990.

⁹⁸⁴ Rendue applicable aux élections présidentielles par force de la loi organique n° 95-72 du 20 janvier 1995, relative au financement de la campagne en vue de l'élection du Président de la République.

au premier, au quatrième et au dernier alinéa de l'article L.52-15⁹⁸⁵ et à l'article L. 52-17⁹⁸⁶ du Code électoral »⁹⁸⁷.

Il importe de souligner que l'élection de 1995 a définitivement modifié le déroulement des élections en France. La nouvelle législation, au-delà du contrôle déjà effectué par les Sages, a apporté des nouveautés significatives concernant le contrôle financier des élections. Ainsi, les dons des personnes morales, autres que les partis politiques, ont été strictement interdits⁹⁸⁸ et, par cette interdiction, le contrôle du financement des campagnes électorales en France est entré dans une phase plus sévère et plus rigoureuse. À partir des élections de 1995, le Conseil constitutionnel a dû prendre de vraies mesures pour assurer l'efficacité de ce contrôle.

Toutefois, le contrôle établi par le Conseil a évoqué des questionnements concernant son efficacité. Pour le premier "vrai" contrôle effectué par les Sages aux élections présidentielles, le compte de campagne du candidat Jacques Cheminade a été rejeté par le Conseil. Selon ce dernier, « considérant qu'il ressort de l'examen du compte de campagne déposé par le candidat que celui-ci a bénéficié de sommes d'un montant total de 2 340 990 F⁹⁸⁹, déclarées comme étant des prêts consentis à titre gratuit par des personnes physiques; qu'il résulte de l'instruction que cette source de financement, à concurrence de 1 711 450 F⁹⁹⁰, soit plus du tiers de l'ensemble des recettes déclarées, provient de vingt et un contrats conclus postérieurement au 7 mai 1995 ; que, compte tenu de l'importance de ces ressources dans le financement de la campagne, l'absence de stipulation d'intérêts a, en l'espèce, constitué au profit du candidat un avantage qui doit être assimilé à un don en vertu de l'article L. 52-17 du Code électoral ; qu'eu égard à la date des conventions dont il s'agit, à l'importance et au caractère systématique des avantages ainsi consentis, le compte de campagne doit être regardé comme ayant été établi en méconnaissance des articles L. 52-4, L. 52-5, L. 52-6 et L. 52-8 du Code électoral et doit par suite être rejeté »⁹⁹¹.

⁹⁸⁵ Version consolidée en 1995 de l'article L.52-15 du Code électoral, voir note de bas de page n° 973.

⁹⁸⁶ Voir note de bas de page n° 974.

⁹⁸⁷ Loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962, relative à l'élection du président de la République au suffrage universel, *JORF* du 7 novembre 1962 p. 10762.

⁹⁸⁸ Pour des questions concernant l'interdiction des dons provenant des personnes morales, voir première partie, chapitre 2.

⁹⁸⁹ Équivalent à 474 439 €.

⁹⁹⁰ 346 852 €.

⁹⁹¹ CC, décision n° 95-88 du 11 octobre 1995, relative au compte de campagne de Monsieur Jacques Cheminade, candidat à l'élection présidentielle des 23 avril et 7 mai 1995.

Le sujet du financement des opérations électorales étant relativement sensible, les Sages ont fait preuve d'une extrême vigilance. « En définitive, le bilan du contrôle des comptes de campagne opéré pour la première fois par le Conseil constitutionnel apparaît largement positif quant à son principe, sa mise en œuvre dans le respect des droits des candidats et sa portée dissuasive à la lumière des principes et des règles dégagées en jurisprudence. Les modifications souhaitées par le Conseil constitutionnel devraient pour l'avenir rendre un tel contrôle encore plus efficace par l'aménagement de ses règles, l'ajustement de sa procédure et l'adaptation de ses sanctions»⁹⁹².

Certes, cette décision de rejet des comptes de campagne montre, un contrôle plus rigide par les Sages qu'avait se penché pour la première fois à l'examen financier de la campagne ; en revanche, le cumul de la fonction d'organe de contrôle avec celle de juge des élections peut empêcher un contrôle véritablement efficace du financement électoral. En effet, comme l'évoque Isabelle Richir, « s'il est vrai que son contrôle est bénéfique, nous constatons que sa mission est difficile parce que sa marge de manœuvre est limitée. Autrement dit, si l'on regarde bien les raisons invoquées dans certaines décisions, on s'aperçoit que les Sages ont du s'adapter à une certaine forme d'irrégularité pour ne pas se retrouver dans la situation du juge qui constate un dépassement invouable »⁹⁹³.

Ainsi, pour l'élection de 1995, les Sages ont constaté la présence de dons provenant des personnes morales dans les comptes de trois candidats malgré l'interdiction de ce type de don. Or, selon l'article L.52-4 du Code électoral, « pendant l'année précédant le premier jour du mois d'une élection et jusqu'à la date du tour de scrutin où l'élection a été acquise, un candidat à cette élection ne peut avoir recueilli des fonds en vue du financement de sa campagne que par l'intermédiaire d'un mandataire nommément désigné par lui, qui est soit une association de financement électoral, soit une personne physique dénommée "le mandataire financier". Un même mandataire ne peut être commun à plusieurs candidats »⁹⁹⁴. Comme la loi remonte à janvier 1995 et que les élections ont eu lieu le 23 avril et le 7 mai de cette année, le Conseil a décidé de ne pas rejeter les comptes de Jacques Chirac, de Philippe De Villiers et de Dominique Voynet, dont les apports des personnes morales

⁹⁹² Conseil constitutionnel, *Recueil des décisions du Conseil constitutionnel, 1959 à 1996*, p. 147.

⁹⁹³ I. Richir, *op.cit.*, p. 192.

⁹⁹⁴ Code électoral, article L.52-4, modifié par la loi 95-65 du 19 janvier 1995.

avaient été vérifiés par les Sages, mais d'un montant peu significatif et, recueillis avant l'entrée en vigueur de la loi.

Cette problématique suscite plusieurs interrogations. Par exemple, le Conseil, en tant que juge des élections, avait, par la décision n° 95-81 du 12 mai⁹⁹⁵, déclaré élu Président de la République Jacques Chirac ; dès lors, rejeter les comptes dudit candidat dans des décisions publiées au mois d'octobre, en tant qu'organe de contrôle du financement politique des élections, place le Conseil dans une situation délicate. Cette dualité nous semble pour le moins contradictoire, voire problématique.

Sur cette situation, l'ancien président du Conseil constitutionnel Roland Dumas, se disait « *convaincu d'avoir sauvé la République* » en ayant validé, en 1995, les comptes de la campagne présidentielle « *manifestement irréguliers* » de Jacques Chirac, mais aussi d'Édouard Balladur.

D'après un reportage du *Monde*, Roland Dumas avait ainsi déclaré : « Je peux le dire aujourd'hui, les comptes de campagne d'Édouard Balladur et ceux de Jacques Chirac étaient manifestement irréguliers. C'était mon premier dossier, je venais d'entrer en fonction ». Ministre des Affaires étrangères de François Mitterrand, il avait en effet été nommé à la présidence du Conseil constitutionnel par ce dernier peu avant son départ de l'Élysée, en 1995. « Que faire ? C'était un grave cas de conscience. J'ai beaucoup réfléchi. Annuler l'élection de Chirac aurait eu des conséquences terribles. J'ai pensé à mon pays. Je suis un homme de devoir. Nous avons finalement décidé, par esprit républicain, de confirmer, à l'unanimité au deuxième tour, son élection présidentielle. Je suis convaincu que j'ai sauvé la République en 1995 »⁹⁹⁶.

Le Conseil constitutionnel étant chargé par la Constitution de veiller à la régularité des élections présidentielles, nous pouvons nous demander quelles sont les limites de cette compétence ? Ainsi, que peut-il faire s'il constate de graves irrégularités dans le compte de campagne du candidat élu, lors qu'il proclame lui-même les résultats de l'élection ?

Certaines réponses à cette question ont déjà été apportées, notamment par François Cuillandre, selon lequel « il est difficile d'imaginer lui donner par

⁹⁹⁵ CC, décision n° 95-81 du 12 mai 1995 relative à la proclamation des résultats des élections présidentielles, *JORF* du 14 mai 1995, p. 8149.

⁹⁹⁶ Consultable sur http://www.lemonde.fr/societe/article/2015/01/28/dumas-les-comptes-de-campagne-de-balladur-et-chirac-etaient-manifestement-irreguliers_4564766_3224.html, accès le 10/04/2012.

exemple le droit de déclarer inéligible un président élu, pour non respect des dispositions légales en matière de financement électoral. Cette compétence nécessiterait soit un examen des comptes avant la proclamation des résultats, ce qui est matériellement impossible, soit un report de la proclamation dans les trois mois suivant le scrutin, ce qui est politiquement ingérable »⁹⁹⁷.

Dans ce contexte, nous nous interrogeons sur la compétence de la Haute Instance, car le contrôle dont elle est chargée en vérifiant les comptes de campagne des candidats est positif, mais d'autre part, il ne doit pas se placer entre le chef de l'État et le peuple⁹⁹⁸. Par conséquent, le contrôle doit-il être plus strict, ou doit-il être déplacé au sein de la CNCCFP ?

Probablement dans le but de rendre plus rigide son contrôle du financement des campagnes électorales, après le rejet du compte de Jacques Cheminade, la Haute Instance avait formulé, via des observations en vue de l'élection présidentielle de 2002, des mis en point concernant la législation en vigueur. Parmi toutes les observations du Conseil, soulignons par exemple que : « les prêts et avances consentis par les personnes physiques devraient être prohibés. Il est en effet impossible de vérifier la réalité du remboursement de tels prêts »⁹⁹⁹.

Le législateur a suivi les observations du Conseil constitutionnel : pour l'élection de 2002, de nouveaux dispositifs ont été mis en application, particulièrement par le biais de la loi n° 2001-100 du 5 février 2001¹⁰⁰⁰.

En 2002, une nouvelle fois, les Sages ont rejeté un compte de campagne à cause de questions liées au financement électoral. Parmi les seize comptes présentés, il faut souligner l'approbation après réformation des comptes de treize candidats. Seuls deux candidats sur seize ont vu l'approbation directe de leurs comptes. Comme en 1995 où la Haute Instance n'avait rejeté qu'un seul compte, en 2002, seul le candidat Bruno Mégret a été pénalisé, en voyant ses comptes rejetés¹⁰⁰¹.

Selon la décision PDR n° 2002-113, les Sages ont jugé: « Considérant qu'aux termes du deuxième alinéa de l'article L. 52-8 du Code électoral "les

⁹⁹⁷ F. Cuillandre, *op.cit.* p. 490.

⁹⁹⁸ Dans ce cas, la légitimité de l'élection peut être mis en échec à cause de la méconnaissance des règles du financement électoral par le candidat élu.

⁹⁹⁹ CC, décision n° 2000-94 PDR.

¹⁰⁰⁰ Loi organique n° 2001-100 du 5 février 2001 modifiant la loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962 relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel, *JORF* n°31 du 6 février 2001 p. 1999.

¹⁰⁰¹ Concernant les sanctions appliquées lors du rejet des comptes, voir chapitre suivant.

personnes morales, à l'exception des partis ou groupements politiques, ne peuvent participer au financement de la campagne électorale d'un candidat, ni en lui consentant des dons sous quelque forme que ce soit, ni en lui fournissant des biens, services ou autres avantages directs ou indirects à des prix inférieurs à ceux qui sont habituellement pratiqués" ; Considérant qu'il résulte de l'instruction que, d'une part, la commune de Vitrolles (Bouches-du-Rhône) a assuré l'ensemble des opérations relatives à l'expédition, en deux envois, d'environ 62 000 lettres adressées à des personnalités mentionnées au I de l'article 3 de la loi du 6 novembre 1962 susvisée, les invitant à présenter la candidature de Bruno Mégret ; que, si, à la suite des observations de la chambre régionale des comptes de Provence-Alpes-Côte d'azur, les achats effectués en vue de la réalisation de ces prestations ont été remboursés par l'association de financement électoral à la commune, celle-ci a conservé à sa charge les frais généraux de toute nature afférents à l'opération en cause ; que, d'autre part, le candidat, dont le compte ne retrace aucune dépense de personnel, a bénéficié, entre juin 2001 et avril 2002, du concours d'un agent rémunéré par la commune de Vitrolles ; qu'il ressort des pièces du dossier que la participation effective de cet agent à la campagne électorale de Bruno Mégret a revêtu un caractère significatif pendant ses heures de service ; Considérant qu'il résulte de ce qui précède que le candidat a bénéficié, de la part d'une personne morale autre qu'un parti politique, d'avantages prohibés par l'article L. 52-8 du Code électoral ; qu'il s'ensuit que le compte de campagne de Bruno Mégret doit être rejeté »¹⁰⁰².

Par ce rejet, le Conseil effectue un contrôle financier et comptable minutieux. « Certes, il est aidé dans sa tâche par des rapporteurs adjoints, mais pratiquement on sait que cette mission, pour être effectuée correctement, requiert davantage de moyens d'investigation. Périlleux, ensuite, dans la mesure où, par la force des choses le Conseil constitutionnel ne peut rendre ses décisions sur les comptes de campagne qu'une fois la proclamation des résultats effectuée. Or, il ne dispose pas d'une gamme de sanctions étendues : si le candidat dont le compte de campagne rend possible l'imposition des sanctions a été élu, il ne peut qu'invalider son élection et donc se confronter directement à la volonté populaire majoritaire. Cette situation conduirait le Conseil constitutionnel à une impasse dans la mesure où il ne pourrait plus invalider que les comptes de campagne de "petits

¹⁰⁰² CC, décision n° 2002-113 PDR, relative au compte de campagne de Bruno Mégret, candidat à l'élection du Président de la République des 21 avril et 5 mai 2002.

candidats” battus (le cas de Bruno Mégret) sans pouvoir véritablement sanctionner le candidat élu », explique Mélin-Soucramanien ¹⁰⁰³.

Ayant analysé le changement de rôle de la Haute Instance, avec l’attribution du contentieux électoral à l’occasion de l’élection de 2002, il nous semble primordial de nous interroger sur les moyens dont les Sages pourraient bénéficier afin de juger en premier et en dernier ressorts des documents comptables et financiers.

Pour répondre à cette question, nous nous référons à l’avis de François Luchaire, ancien membre du Conseil, qui estime que « le juge constitutionnel français devrait être débarrassé du contrôle des comptes de campagne pour l’élection présidentielle au profit de la Commission nationale des comptes de campagne et financement politique – CNCCFP, qui devrait alors nécessairement être juridictionnalisée»¹⁰⁰⁴.

En pratique, la pensée des Sages est partagée par plusieurs politologues, chercheurs, hommes politiques ; et c’est dans cet esprit qu’en 2006, sous l’empire de la loi organique du 5 avril¹⁰⁰⁵, l’examen des comptes de campagne des candidats à la Présidence de la République est revenu à la CNCCFP.

Ainsi, nous devons ici analyser les missions, le rôle, ainsi que les compétences de la CNCCFP concernant les élections présidentielles.

§2°- La Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques

Alors que le Conseil constitutionnel a, entre autres, depuis 1958, la responsabilité et la compétence de veiller à la régularité des élections présidentielles, la CNCCFP joue, de nos jours, un rôle fondamental dans l’ensemble des élections, notamment les présidentielles en assurant un contrôle financier plus rigide.

¹⁰⁰³ F. Mélin-Soucramanien, *loc.cit.*,p. 127.

¹⁰⁰⁴ F. Luchaire, *op.cit.*,p. 543.

¹⁰⁰⁵ Loi organique n° 2006-404 du 5 avril 2006, relative à l’élection du président de la République, *JORF* du 6 avril 2006 p. 5192.

Pièce maîtresse du dispositif mis en place par la loi n° 90-55 du 15 janvier 1990, la CNCCFP a une importance majeure dans le contrôle du financement des campagnes électorales¹⁰⁰⁶, et pas uniquement au sujet du contrôle du plafonnement des dépenses. Dans son rapport sur le projet de loi, Robert Savy indique que « l'innovation principale du projet de loi tient à la création de la commission nationale des comptes de campagne et financements politiques »¹⁰⁰⁷.

En insérant dans le Code électoral le chapitre V *bis* sur le financement et le plafonnement des dépenses électorales¹⁰⁰⁸, la loi de 1990 a bouleversé le fragile système de contrôle des comptes de campagnes¹⁰⁰⁹, en instituant, par le biais de l'article L.52-14, une Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques¹⁰¹⁰. Si, la compétence générale de la Commission est de vérifier les comptes des partis politiques ainsi que ceux des candidats, elle ne comprend tout d'abord pas, les élections présidentielles, déjà contrôlées par le Conseil constitutionnel¹⁰¹¹.

L'introduction de la loi du 15 janvier et, par conséquent, de la CNCCFP dans l'ordonnement juridique français, a instauré une contrainte financière pendant les campagnes électorales, véritable contrainte démocratique¹⁰¹². En fixant le montant maximum pour chaque élection – hormis la présidentielle à l'époque de la création de la commission –, la loi apporte, dans son ensemble, des dispositifs très stricts concernant le contrôle des activités financières de la vie politique. Le contrôle imposé par la Commission dans la vie politique française doit être regardé très attentivement, car cette dernière ne se limite pas uniquement à réduire les dépenses électorales, elle combat aussi la corruption, dans la mesure où elle contrôle l'argent

¹⁰⁰⁶ B. Maligner, *op.cit.* p. 495.

¹⁰⁰⁷ Rapport Savy *loc.cit.* p. 33.

¹⁰⁰⁸ Voir première partie, chapitre I.

¹⁰⁰⁹ Dans ce contexte, selon Hervé Faupin « ce n'est pas que l'établissement des comptes n'était soumis à aucun contrôle ; à l'occasion d'un contentieux, le juge de l'élection pouvait avoir à vérifier le respect par les candidats des règles du financement » (H. Faupin, *op. cit.*, p. 267). Voir aussi le *a supra*.

¹⁰¹⁰ Loi n° 90-55 du 15 janvier 1990.

¹⁰¹¹ Comme le souligne H. Faupin, « à l'origine, les seuls comptes soumis au contrôle étaient ceux des candidats à la députation. À présent, il s'agit de ceux de plusieurs milliers de candidats aux élections aussi bien nationales que locales » (H. Faupin, *op. cit.*, p. 273).

¹⁰¹² Dans ce contexte, Charles Million souligne que « 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 » (C. Million, *loc.cit.* p. 110).

des lobbies nécessaire pour payer les dépenses électorales dont le plafond a été établi, dans la mesure où ces lobbies sont sous une surveillance constante¹⁰¹³.

Cette contrainte financière a conduit la CNCCFP et le législateur, à choisir d'effectuer un contrôle systématique des comptes des candidats, inspiré, en premier lieu, par la devise républicaine qui orne l'article 2 de la Constitution de 1958 – Liberté, Égalité, Fraternité -, imposant ainsi le principe d'égalité entre les candidats¹⁰¹⁴. « 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 politiciens préciseraient, 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 »¹⁰¹⁵. Cependant, 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 1990¹⁰¹⁶.

Ce contrôle étant bien appliqué, la loi de 1990 a également déterminé et inséré dans l'article L.52-14 du Code électoral, la composition de la Commission, à savoir neuf membres nommés pour cinq ans par décret, « cette commission comprend neuf membres tels que : trois membres ou membres honoraires du Conseil d'État, désignés sur proposition du vice-président du Conseil d'État, après avis du bureau ; trois membres ou membres honoraires de la Cour de cassation, désignés sur proposition du premier président de la Cour de cassation, après avis du bureau ; trois membres ou membres honoraires de la Cour des comptes, désignés sur proposition du premier président de la Cour des comptes, après avis des présidents des chambres »¹⁰¹⁷.

¹⁰¹³ Ce contrôle sur les lobbies exercé par la Commission repose sur le fait que des campagnes de plus en plus coûteuses ne devaient en effet, inclure le politique dans la dépendance économique, qui nuirait à l'indépendance indispensable de l'élu par rapport aux intérêts privés. (*Ibid*, p. 111).

¹⁰¹⁴ 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. Pour en savoir plus sur le principe d'égalité, voir chapitre préliminaire.

¹⁰¹⁵ R. Vacquier, V. Marmorat, « La CCFP : bilan critique », *Pouvoirs* n° 70, 1994, p. 54.

¹⁰¹⁶ *Ibid*.

¹⁰¹⁷ Code électoral, article L.52-14.

Pour permettre à ces neuf membres de mener à bien les missions attribuées à la Commission, certaines mesures ont été prises et les recours ont été rendus possibles. À cet égard, il nous faut également analyser la nature juridique de l'organe. Si, d'un côté, selon le même article L.52-15 du Code électoral, la Commission peut bénéficier, pour l'accomplissement de ses tâches, de la mise à disposition de fonctionnaires chargés de l'assister et de recourir à des experts, elle peut aussi demander à des officiers de police judiciaire de procéder à toute investigation qu'elle juge nécessaire pour l'exercice de sa mission¹⁰¹⁸.

Si, la loi de 1990, a défini la Commission comme un organe collégial¹⁰¹⁹, une décision de 1991 du Conseil constitutionnel¹⁰²⁰ a ajouté que la CNCCFP était une autorité administrative et non une juridiction.

Ce statut a été juridiquement consacré en 2003 par l'article 7 de l'ordonnance n° 2003-1165 du 8 décembre, portant simplifications administratives en matière électorale¹⁰²¹ : « l'article L. 52-14 du Code électoral est modifié ainsi qu'il suit : Il est institué une autorité administrative indépendante dénommée Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques »¹⁰²².

Depuis 1990, la Commission contrôle les comptes des campagnes électorales à l'exception des présidentielles. Chaque candidat est tenu de les établir ces derniers, ainsi que ses annexes¹⁰²³, la Commission devant les approuver, les rejeter ou les reformer, mais pouvant aussi de saisir le juge électoral (si le compte n'a pas été déposé, s'il a été rejeté par méconnaissance de la législation sur le financement des campagnes électorales, ou s'il fait apparaître un dépassement du plafond des dépenses électorales), avant de les faire publier au *Journal officiel*. Cependant, ces pouvoirs sont restés étrangers aux élections présidentielles jusqu'en 2006¹⁰²⁴.

¹⁰¹⁸ Dans l'ensemble des obligations imposées aux personnels des services de la commission, qu'ils soient fonctionnaires ou contractuels, ils sont tenus de garder le secret professionnel pour les faits, actes et renseignements dont ils ont pu avoir connaissance en raison de leurs fonctions. *Ibid.*

¹⁰¹⁹ Par collégial, on peut comprendre le mode de prise de décision de la CNCCFP (groupe de personnes assumant les décisions prises à la majorité). La CNCCFP, iBooks, Collection du citoyen, Paris, 2014, p.55.

¹⁰²⁰ CC, décision n° 91-1141 du 13 juin 1991.

¹⁰²¹ Ordonnance n° 2003-1165 du 8 décembre 2003, *JORF* n° 284 du 9 décembre 2003, p. 20961, texte n° 2.

¹⁰²² *Ibid.*

¹⁰²³ Voir chapitre précédent.

¹⁰²⁴ La compétence et les pouvoirs de la CNCCFP ont été, jusqu'en 2006, limités à des élections autres que celles du Président de la République, contrôlées comme nous l'avons montré, par le Conseil constitutionnel. Voir le "a" supra.

Après les élections présidentielles de 2002, le Conseil constitutionnel, organe responsable du contrôle des élections présidentielles a, par ses observations sur les scrutins des 27 avril et 5 mai 2002, précisé que : « Cependant, l'existence de deux autorités de contrôle (Conseil constitutionnel pour l'élection présidentielle, Commission nationale de contrôle des comptes de campagne et des financements politiques pour les élections législatives) impose un effort de coordination. On peut se demander à cet égard si un premier examen des comptes de campagne ne devrait pas être confié à la commission, ce qui permettrait à celle-ci d'avoir une vision d'ensemble de l'application de la législation et au Conseil constitutionnel de s'engager plus tôt dans l'examen du contentieux des élections »¹⁰²⁵.

Le législateur a donc, par la loi organique n° 2006-404 du 5 avril 2006, mis en application les recommandations du Conseil, en transférant le pouvoir de contrôle du financement des élections présidentielles à la Commission nationale des comptes de campagne et financement politique. L'article 2 de ladite loi est alors venu modifier le II de l'article 3 de la loi du 6 novembre 1962 en déterminant que « la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques approuve, rejette ou réforme, après procédure contradictoire, les comptes de campagne et arrête le montant du remboursement forfaitaire prévu au V du présent article. Elle se prononce dans les six mois du dépôt des comptes »¹⁰²⁶.

La Commission a assurée, pour la première fois le contrôle des comptes de campagne des candidats à l'élection présidentielle de 2002. Dotée d'un budget indépendant et d'environ 33 collaborateurs permanents, la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques est devenu l'organe responsable du contrôle financier de toutes les élections en France.

Cette évolution a beaucoup contribué au développement du contentieux électoral des élections présidentielles. En effet, pour certains auteurs comme Hervé Faupin et Yves-Marie Doublet, cette décision de transfert permis un respect plus efficace du droit au contradictoire en matière électorale : les décisions de la commission sont soumises au juge électoral, c'est-à-dire, pour les élections présidentielles, au Conseil constitutionnel.

¹⁰²⁵ CC, décision n° 2002- 129 PDR du 7 novembre 2002, Observations du Conseil constitutionnel sur l'élection présidentielle des 21 avril et 5 mai 2002, *JORF* du 15 novembre 2002, p. 18808.

¹⁰²⁶ Loi organique n° 2006-404 du 5 avril 2006 relative à l'élection du Président de la République, *JORF* n°82 du 6 avril 2006, p. 5192, texte n° 1.

De cette façon, pour les élections de 2007, selon la publication des décisions de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques relatives aux comptes de campagne des candidats à l'élection présidentielle des 22 avril et 6 mai¹⁰²⁷, « la loi organique du 5 avril 2006, modifiant la loi du 6 novembre 1962 relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel, a chargé la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques d'approuver, de rejeter ou de réformer, après procédure contradictoire, les comptes de campagne des candidats à l'élection présidentielle et d'arrêter le montant du remboursement forfaitaire dû par l'État de leur dépenses électorales. Les décisions de la commission peuvent faire l'objet d'un recours de pleine juridiction devant le Conseil constitutionnel dans le mois suivant leur notification. Aucune des décisions concernant l'élection de 2007, notifiées le 30 novembre 2007, n'a fait l'objet d'un recours ; en conséquence, ces décisions sont devenues définitives et sont publiées en application de l'article 4, deuxième alinéa de la loi organique précitée ».

Le premier contrôle de la Commission a conduit à une approbation simple du compte de campagne d'un seul candidat¹⁰²⁸ et à onze approbations après reformation des comptes des autres candidats. Le contrôle des comptes par la Commission n'ayant abouti au rejet d'aucun compte présenté par les douze candidats, le Conseil constitutionnel, en tant que juge des élections, n'a pas été saisi d'un recours contre une décision de la Commission. Pour les élections présidentielles suivantes, le rôle de la Commission concernant le contrôle des comptes a été définitivement consacré.

Pour les scrutins des 22 avril et du 6 mai 2012, la CNCCFP a pour la deuxième fois contrôlé les comptes électoraux. Parmi les dix comptes présentés au sein de la commission, neuf ont été approuvés après reformation¹⁰²⁹. Pour cette élection, la commission a fait opérer un contrôle strict des comptes pour rejeter ceux du candidat Nicolas Sarkozy, Président de la République sortant. Durant la phase de contrôle, des questions ont été adressées au candidat et à son mandataire financier

¹⁰²⁷ *JORF* n°0008 du 10 janvier 2008 p. 557 texte n° 74.

¹⁰²⁸ Voir Décision de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques en date du 26 novembre 2007 relative au compte de campagne d'Olivier Besancenot, candidat à l'élection du Président de la République des 22 avril et 6 mai 2007, *JORF* n°0008 du 10 janvier 2008, p.557, texte n° 75.

¹⁰²⁹ Pour l'ensemble des décisions publiées par la CNCCFP, voir <http://www.cnccfp.fr/index.php?art=777>

afin d'assurer le respect du contradictoire. En revanche, l'organe a estimé que les explications étaient insuffisantes et a conclu, comme il possible de le vérifier par les n° 28 et 32¹⁰³⁰ de sa décision du 19 décembre 2012, au rejet des comptes du président sortant¹⁰³¹.

Suite au recours du candidat Nicolas Sarkozy devant le juge électoral, par le biais de la décision n° 2013-156, le Conseil constitutionnel a statué : « Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède¹⁰³² que c'est à bon droit que la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques a rejeté le compte de Nicolas Sarkozy ; qu'en application des dispositions précitées de la loi du 6 novembre 1962, dès lors que le compte de Nicolas Sarkozy est rejeté, celui-ci n'a pas droit au remboursement forfaitaire prévu à l'article L. 52-11-1 du Code électoral et doit en conséquence restituer au Trésor public l'avance forfaitaire de 153 000 euros qui lui a été versée »¹⁰³³. Le dispositif a été réitéré dans l'article 4 de la même décision : « Article 4 : Le surplus des conclusions de la requête de Nicolas Sarkozy est rejeté »¹⁰³⁴. La décision de la CNCCFP a ainsi été confirmée par le juge sans possibilité pour le candidat de faire appel.

On peut se demander, à ce stade, si la CNCCFP a par cette décision, appliqué un contrôle des comptes de campagne plus efficace que celles prises par le Conseil constitutionnel jusqu'aux élections de 2002. On peut également se demander si une telle situation était possible lors du contrôle exercé par le Conseil constitutionnel, sans nier le droit au contradictoire des candidats, et notamment celui de faire appel à la décision d'un organe autre que celui ayant prononcé la décision. Si, la Commission constate qu'un compte n'a pas été déposé dans le délai légal ou si elle rejette un compte, elle a l'obligation de saisir le juge de l'élection qui peut confirmer ou infirmer le rejet ; dans le cas des élections présidentielles, le Conseil constitutionnel.

¹⁰³⁰ Voir décision sur http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseilconstitutionnel/root/bank/download/2013156PDRdecision_cnccfp.pdf

¹⁰³¹ Le rejet des comptes de Nicolas Sarkozy sera plus analysé dans le prochain chapitre concernant les sanctions appliquées aux candidats.

¹⁰³² Pour l'intégralité de la décision, voir CC, décision n° 2013-156 PDR du 4 juillet 2013.

¹⁰³³ Les sanctions applicables aux candidats en cas de rejet des comptes seront traitées dans le chapitre suivante.

¹⁰³⁴ CC, décision n° 2013-156 PDR du 4 juillet 2013, décision du Conseil constitutionnel sur un recours de Nicolas Sarkozy dirigé contre la décision du 19 décembre 2012 de la Commission nationale des comptes de campagnes et des financements politiques.

Avant de conclure sur l'efficacité du contrôle financier des élections en France, nous devons aborder le contrôle dans le cadre des élections brésiliennes. Ainsi, existe-t-il, au Brésil, des organes qui assurent un tel contrôle ? Dans le cas affirmative, l'organe responsable du contrôle des élections dans le pays est-t-il compétent et efficace ?

Section 2 – Les organes de contrôle au Brésil

Selon l'article 1^{er} de la Constitution brésilienne, « tous les pouvoirs émanent du peuple »¹⁰³⁵. De plus, pour que ce pouvoir soit exercé dans une démocratie représentative, - cas spécifique du pays¹⁰³⁶, des élections doivent être organisées pour assurer, entre autres, la consolidation et le respect de la démocratie par le biais du suffrage et de la représentation populaire. Cet argument politique requiert l'intervention d'un arbitre neutre, non engagé dans des intérêts politiques particuliers ou au sein de partis, capable d'être impartial dans la procédure et le jugement et d'appliquer, de manière efficace, les règles et les principes constitutionnels.

À ces fins, des procédures législatives ont été mises en place pour contrôler, les élections mais aussi la façon dont les candidats (et leurs partis politiques) conduisent le déroulement de la campagne, tout particulièrement, le financement de ces dernières

Pour ce faire, un ordre juridictionnel a été créé pour organiser et contrôler les élections, ainsi que de gérer tout le contentieux électoral : la Justice Électorale (§1^o). Elle est responsable de l'ensemble du contrôle de chaque élection à travers différents pouvoirs et compétences, ayant sa composition par des tribunaux. Dès lors, il nous faut étudier spécifiquement la juridiction compétente pour les élections présidentielles, à savoir, le Tribunal Supérieur Electoral – TSE (§2^o).

¹⁰³⁵ Constitution de la République Fédérative du Brésil 1988, art. 1. Texte traduit par nos soins.

¹⁰³⁶ Voir chapitre préliminaire.

§1°- La Justice électorale

Au Brésil, tout le contrôle concernant une élection relève de la Justice électorale. Celle-ci a été créée par le décret n° 21.076 du 24 février 1932¹⁰³⁷, dans un contexte considéré comme révolutionnaire¹⁰³⁸. En 1934, la Justice électorale a été consacrée dans la Constitution en vigueur et affirmé comme une des composantes du pouvoir judiciaire par l'article 63¹⁰³⁹.

Mais en 1937, elle a été supprimée (ainsi que tous les partis politiques) par la Constitution nommée « Constitution Polonaise »¹⁰⁴⁰ promulguée par le Président Getúlio Vargas. Elle a été rétablie en 1945 dans l'ordonnancement juridique du pays, dans un premier temps par le décret n° 7.586/45 – nommé Loi Agamenon en hommage à son idéalisateur le Ministre de la justice Agamenon Magalhães et ensuite par la nouvelle Constitution de 1946 qui lui a redonné son ancien *status* constitutionnel¹⁰⁴¹.

Il importe ici de souligner que la Justice électorale a survécu aux vingt années de dictature au Brésil, en dépit d'un clair déclin de la démocratie durant cette période. En effet, comme l'affirme Monica Caggiano, à cette époque de l'histoire brésilienne, les scrutins avaient la finalité exclusive d'obéir à des règles normatives, dictées par les détenteurs du pouvoir politique dans le but d'assurer, par le biais des

¹⁰³⁷ Le décret n° 21.076 du 24 février 1932 a promulgué le premier Code électoral du Brésil. Aux termes de l'article 5, « la Justice électorale est constituée de fonctions contentieuse et administrative. Paragraphe unique : figurent parmi les organes de la Justice électorale : a) un Tribunal Supérieur dans la Capitale de la République ; b) un Tribunal régional dans chaque capitale de chaque État inclus le District Fédéral, c) les juges électoraux dans les communes, villes et districts ». Texte traduit par nos soins.

¹⁰³⁸ Carlos Eduardo de Oliveira Lula souligne dans ce sens que la Justice électorale est une conséquence de la Révolution des années 1930 au Brésil (mouvement lors duquel Getulio Vargas a été conduit au pouvoir malgré sa défaite face à Julio Prestes à l'élection présidentielle de la même année). Sous l'égide du gouvernement de Getúlio Vargas, influencé par le Tribunal Électoral tchèque de 1920, idéalisé par Kelsen, qu'il a unifié la législation électorale en rendant d'autonomie au pouvoir judiciaire pour réaliser les élections (C.E.Oliveira Lula, *op.cit.* p. 108). Texte traduit par nos soins.

¹⁰³⁹ Constitution 1934, article 63 : « Sont organes du Pouvoir judiciaire : a) La Cour Suprême ; b) les juges et les tribunaux fédéraux ; c) les juges et les tribunaux militaires ; d) les juges et les tribunaux électoraux ». Texte traduit par nos soins.

¹⁰⁴⁰ Selon Oscar Dias Corrêa, l'origine de cette nomenclature est due au caractère autoritaire de la Constitution (O.D.Corrêa, *op. cit.* p. 11). Texte traduit par nos soins.

¹⁰⁴¹ J.J. Gomes, *op.cit.*, p. 62.

techniques normatives, la victoire du gouvernement à tous les scrutins¹⁰⁴². Dans ce contexte, Maria Tereza Aina Sadek explique aussi que « les fraudes ou les détournements des résultats pour l'obtention de la victoire au gouvernement étaient effectués dans le cadre de la législation électorale, et non dans le domaine du contrôle du processus électoral, relevant de la Justice électorale, y compris pendant les périodes plus répressives de l'histoire dictatoriale. Le régime militaire n'a donc pas changé les compétences de la Justice électorale »¹⁰⁴³.

La Constitution actuelle du pays¹⁰⁴⁴ a retenu la Justice électorale comme organe du Pouvoir judiciaire. Selon l'article 92, « sont organes du Pouvoir judiciaire : (...) V- Les tribunaux et les juges électoraux ». Cette orientation a été complétée par l'article 118 de la même Constitution : « la Justice électorale est composée : I- Du Tribunal Supérieur Electoral ; II- des Tribunaux Régionaux ; III – des juges électoraux, IV – des commissions électorales ». Le contrôle des élections repose donc sur les domaines juridictionnel¹⁰⁴⁵.

La Justice électorale est ainsi responsable du contrôle des élections au Brésil. Comme le souligne Carlos Eduardo de Oliveira Lula, « indépendamment d'avoir ses attributions limitées uniquement à des questions électorales, la Justice électorale ne se limite pas uniquement à des fonctions juridictionnelles, elle exerce aussi des activités typiquement administratives, lorsqu'elle juge les sujets liés à la formation des listes électorales ; en outre, elle révisé toutes les questions concernant la participation aux élections et contrôle, analyse, et juge les comptes de campagne des candidats et des partis politiques. Elle s'occupe également de la fiscalité des moyens de propagande, spécialement concernant les élections présidentielles. De

¹⁰⁴² M.H.S. Caggiano, *Direito parlamentar e direito eleitoral*, São Paulo, éditions Manole, 2004, p. 79. Texte traduit par nos soins.

¹⁰⁴³ M.T.A.Sadek, *A Justiça eleitoral e a consolidação da democracia no Brasil*, Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung, 1995, p. 22. Texte traduit par nos soins.

¹⁰⁴⁴ Constitution de la République Fédérative du Brésil du 5 octobre 1988.

¹⁰⁴⁵ Carlos Eduardo de Oliveira Lula souligne, dans ce sens, que parmi les systèmes de contrôle du processus électoral, figurent le système législatif/classique, dont le contrôle est retenu par le Parlement. Ce dernier existait au Brésil avant l'intervention militaire. Un système dit mixte, ou système de Tribunal Spécial, qu'est constitué d'un tribunal responsable de l'organisation et du fonctionnement des élections. Ce Tribunal comprenait des parlementaires, des magistrats et éventuellement des citoyens. Dans le cas du Brésil, le système juridictionnel a été le système choisis par les législateurs. (Par ce système, l'organisation, le contrôle et l'attestation ou "diplomation" des candidats – par diplomation, il faut comprendre l'attestation officielle délivré par l'organe responsable, en affirmant que le candidat a été élu et que par conséquent, il est apte à conduire le mandat pour lequel il a été élu). Dans ce système, le contrôle exercé peut être le contrôle originaire dont le contrôle est de la responsabilité des juges ; l'intitulé spécialisé où le contrôle remonte d'un tribunal ou organe judiciaire "autonome", ou l'intitulé constitutionnel dont les décisions du contrôle remontent d'un tribunal constitutionnel (C.E.Oliveira Lula, *op.cit.* p. 108). Texte traduit par nos soins.

plus, la Justice électorale a aussi une fonction consultative, car elle a le pouvoir d'instituer des résolutions et des instructions relatives à chaque élection »¹⁰⁴⁶.

Au-delà de la composition de la Justice électorale¹⁰⁴⁷ il importe de souligner, comme nous l'avons montré dans le cas de la France, que les organes de contrôle étaient séparés à chaque type d'élection¹⁰⁴⁸. Néanmoins, il faut remarquer que, contrairement à d'autres organes du Pouvoir judiciaire, la Justice électorale au Brésil n'est pas composée de magistrats spécifiques. Selon José Jairo Gomes, « la Justice électorale est composée de magistrats originaires des divers tribunaux à savoir : la Cour Suprême – STF ; le Supérieur Tribunal de Justice – STJ ; la justice, dite ordinaire, dans les États ; la Justice Fédérale et par l'OAB. Cette composition est la manifestation indubitable du principe de la coopération entre les pouvoirs, car plusieurs organes sont, d'une certaine façon, responsables du fonctionnement de la Justice électorale, une fois qu'ils mettent à sa disposition un certain nombre de fonctionnaires. En revanche, au-delà de cette coopération entre les organes, l'investiture des membres provenant d'autres secteurs est toujours marquée par la temporalité, ce transfert étant assuré dans un délai minimum de deux ans, renouvelables pour la même période »¹⁰⁴⁹. Cette affirmation est confirmée par l'article 121 de la Constitution du Brésil¹⁰⁵⁰.

La composition de la Justice électorale est loin d'être considérée comme idéale. Elle est, pour certains, responsable de l'absence d'autonomie et d'indépendance face à des autres composants du Pouvoir judiciaire. Néanmoins, elle connaît des partisans, à l'instar de João Andrade Neto, pour qui « la composition de la Justice électorale au Brésil tel qu'elle est, interdit au magistrat de présider les jugements au-delà de deux élections en vue de la même fonction¹⁰⁵¹, résultant de l'impossibilité de transfert d'un scrutin à l'autre, quels que soient la motivation ou

¹⁰⁴⁶ *Ibid.* p. 109. Texte traduit par nos soins.

¹⁰⁴⁷ Voir note de bas de page n° 1038.

¹⁰⁴⁸ Il faut souligner dans ce sens que, pour les élections autres que celle du président de la République, les Tribunaux Régionaux sont les organes responsables. Pour les élections présidentielles, cette tâche appartient le Tribunal Supérieur Electoral.

¹⁰⁴⁹ J.J.Gomes, *op.cit.*p. 63. Texte traduit par nos soins.

¹⁰⁵⁰ Constitution du Brésil, art 121§2° : les juges des tribunaux électoraux, seront mis à disposition de la justice électorale pour la période de deux ans minimum et jamais par plus de deux exercice biennal, sauf par des raisons motivées. (Texte traduit par nos soins).

¹⁰⁵¹ Il faut souligner qu'au Brésil, les mandats électoraux au Brésil sont de quatre ans.

l'intérêt particulier du juge, voire des représailles ou gratifications pour des actes commis lors du scrutin précédent »¹⁰⁵².

En revanche, d'autres, comme Manoel Gonçalves Ferreira Filho soutiennent que le maintien de cette structure peut être considéré comme une sorte d'inertie face au Pouvoir judiciaire, dont la conséquence peut être vue comme une contribution à l'augmentation d'une « politisation » du pouvoir judiciaire. Certes, justice et politique ne doivent pas être mélangés¹⁰⁵³, car le judiciaire doit être toujours impartial et neutre. La neutralité de la Justice électorale doit être mise en question, notamment si l'absence d'égalité de jugement est observé entre les candidats¹⁰⁵⁴, il est ainsi plus fréquent pour les candidats moins connus d'être sévèrement pénalisés que d'autres plus célèbres¹⁰⁵⁵.

Dans le même sens Matthew Taylor souligne que la « composition de la Justice électorale porte une grande faiblesse concernant la vérification, la fiscalisation et la détection des irrégularités commises avant, durant et même après une campagne électorale, ainsi que de l'application des sanctions prévues dans le Code électorale, ou dans les lois concernant les crimes électoraux. Néanmoins, les actions de la Justice électorale peuvent être considérées comme efficaces pour les questions liées à des abus commis dans le cadre de la propagande électorale ; en ce qui concerne la fiscalisation et les sanctions des actes relatifs au financement des campagnes, ou à l'abus des moyens gouvernementaux visant à privilégier certain candidat, l'action de contrôle est faible »¹⁰⁵⁶. Dans ce sens, à titre illustratif, nous pouvons souligner l'avis de Maria Tereza Sadek : « les faiblesses de la Justice électorale résultent, parmi d'autres questions, de deux maladies graves : la question de la législation des campagnes électorales reste toujours entre les mains des hommes politiques, les plus grands bénéficiaires d'une législation non très draconienne ; et, d'autre part, la difficulté de réaliser un contrôle effectif du système politico-partidaire, influencé par l'augmentation gigantesque des candidatures et des

¹⁰⁵² J.Andrade Neto, « *O positivismo jurídico e a legitimidade dos juízos eleitorais : a insuficiência da resposta juspositiva a questão da judicialização da política.* (Dissertação de mestrado), UFMG, 2010, p. 128. Texte traduit par nos soins.

¹⁰⁵³ Dans ce sens, voir Eneida Désirée Salgado, « *Princípios Constitucionais Eleitorais* », 2^o edição, Editora Forum, Belo Horizonte, 2015.

¹⁰⁵⁴ Les questions relatives au jugement de la Justice électorale seront traitées dans le chapitre suivant.

¹⁰⁵⁵ M.G. Ferreira Filho, *Aspectos do direito constitucional contemporâneo*, Ed. Saraiva, São Paulo, 2003, p. 190. Texte traduit par nos soins.

¹⁰⁵⁶ M.Taylor, « *Justiça eleitoral* », in L.Avrizter et F.Anastasia, *op. cit.*, p. 150. Texte traduit par nos soins.

partis politiques (il existe aujourd'hui plus de 29 partis politiques au Brésil). Concernant ces questions, il importe également d'ajouter les faiblesses "techniques et matérielles" ainsi que les ressources humaines mises à disposition de la Justice pour accomplir son rôle de contrôleur électoral »¹⁰⁵⁷.

La Justice électorale est donc singulière et dotée d'une compétence juridictionnelle ainsi que d'attributions administratives très importantes dans le processus électoral. Tous les actes concernant les élections au Brésil sont de la responsabilité de la Justice électorale, spécialement de nos jours, avec la fiscalisation et le contrôle des comptes de campagne des candidats et des partis politiques. Indépendamment de la composition permanente ou non de la Justice électorale, c'est grâce à ses organes – les tribunaux, que le contrôle du financement des campagnes électorales est réalisé au Brésil. Ainsi, nous devons analyser plus spécifiquement l'organe compétent pour cette mission dans le cas des élections présidentielles, le Tribunal Supérieur Électoral.

§2°- Le Tribunal Supérieur Électoral

Le Tribunal Supérieur Électoral est l'organe suprême de la Justice électorale au Brésil, ayant compétence sur l'ensemble du territoire national. Selon l'article 118 de la Constitution fédérale, le Tribunal est un organe composant la Justice électorale¹⁰⁵⁸.

Avec la mission d'être le garant de la légitimité de tout le processus électoral et d'assurer le droit de voter et d'être élu, le Tribunal est mentionné dans la Constitution ainsi que dans le Code électoral. Selon le texte constitutionnel, le Tribunal est constitué au minimum de sept membres, dont trois d'entre eux sont choisis parmi les ministres de la Cour Suprême – STF, par le biais d'élections secrètes entre les ministres de ladite Cour ; deux sont choisis parmi les ministres du

¹⁰⁵⁷ M.T.A.Sadek, *art.cit.*, p.67. Texte traduit par nos soins.

¹⁰⁵⁸ Constitution du Brésil, art. 118 «sont organes de la Justice électorale : I- Le Tribunal Supérieur Électoral (...) ». Texte traduit par nos soins.

Supérieur Tribunal de Justice - STJ par élection secrète entre ses membres ; et enfin, deux d'entre eux sont nommés par le Président de la République parmi une liste de six avocats ayant une notoriété juridique et morale indubitable, eux-mêmes sélectionnés par la Cour Suprême et nommés Classe des Juristes¹⁰⁵⁹. Il importe de souligner que le Président et le Vice-Président du Tribunal seront élus parmi les Ministres de la Cour Suprême et le Procureur électoral parmi les Ministres du Supérieur Tribunal de Justice¹⁰⁶⁰.

Pour que son rôle soit effectif, le Code électoral a, par le biais de l'article 22, renforçant l'article 121 de la Constitution, établi les compétences originaires du Tribunal Supérieur Électoral, tel que : « I- Le procès et le jugement originaires de : a) l'enregistrement ou la suspension du registre des partis politiques, ses directions nationales ainsi que l'enregistrement des candidats à la Présidence et à la vice-Présidence de la République; b) du contentieux entre les différents tribunaux ; c) la mise en doute ou l'empêchement de ses membres ; d) les crimes à caractère électoral ainsi que ceux considérés comme des crimes communs commis par les juges du Tribunal Supérieur Électoral et par les juges des Tribunaux Régionaux ; e) l'*habeas corpus* concernant les questions électorales liées aux actes exclusifs du Président de la République ; f) le contentieux lié à des questions concernant les obligations imposées aux partis politiques sur la comptabilité et l'origine des ressources ; g) l'annulation du résultat et de la proclamation des élus ainsi que la délivrance de l'attestation ou diplôme dont les candidats doivent faire preuve avant le début du mandat, dans le cadre des élections présidentielles ; h) le contentieux des réclamations par des sentences non jugée au sein des Tribunaux Régionaux dans un délai de 30 jours suivant l'avis du rapporteur établies par les partis politiques, les candidats, le Ministère public ou par les citoyens concernés ; i) les réclamations contre les propres juges n'ayant pas jugés leurs procès ; j) les actions d'inéligibilité entreprises dans un délai de cent vingt jours après la décision prise sans droit de recours »¹⁰⁶¹.

¹⁰⁵⁹ Constitution du Brésil, art. 119 ; Code électoral, art. 16. Texte traduit par nos soins.

¹⁰⁶⁰ Conformément au principe de périodicité d'investiture aux fonctions électorales renforcé par l'article 121§2° de la Constitution du Brésil, les membres des tribunaux électoraux, hormis pour des raisons motivées, exerceront leurs fonctions pour une période minimum de deux ans, et jamais plus de deux années consécutives. Texte traduit par nos soins.

¹⁰⁶¹ Code électoral du Brésil, art. 22. Il convient de souligner ici que, selon l'alinéa II de ce même article, le Tribunal Supérieur Électoral est responsable du jugement des recours des décisions des Tribunaux régionaux. Paragraphe unique : Les décisions du Tribunal Supérieur Électoral ne sont pas

Le Code électoral détermine également, par le biais de son article 23, certaines compétences dites exclusives dudit Tribunal. Parmi ces dispositions, nous soulignons : « (...) vii) fixer la période de réalisation des élections du Président et du Vice-Président de la République, n'étant pas déterminées par la loi (...) »¹⁰⁶². Il importe ici de souligner que les compétences exclusives du Tribunal n'ont pas fait l'objet de nombre de contestations car elles touchent, dans la plupart des cas, les questions à caractère administratif. Dans l'article mentionné, nous pouvons aussi relever le caractère normatif de certaines prévisions comme stipulé dans l'alinéa IX : « afin de bien régler les élections, le Tribunal Supérieur Électoral peut promulguée des instructions et des résolutions concernant l'interprétation correcte du Code électoral »¹⁰⁶³. Bien évidemment, le pouvoir normatif du Tribunal n'est exercé que *secundum legem* et jamais *contra legem*¹⁰⁶⁴.

Le contrôle des comptes de campagne en vue des élections présidentielles relève donc de la responsabilité du Tribunal Supérieur Électoral¹⁰⁶⁵. Bien que d'un côté la législation électorale du Brésil soit considérée comme souple¹⁰⁶⁶, à partir des années 2000, le Tribunal a décidé d'augmenter les critères de contrôle afin d'assurer dans tout le pays, plus de transparence et de contrôle lors des élections. Par l'arrêt n° 236 du 20 septembre 2001, le Tribunal a institué un groupe d'étude concernant les analyses des présentations des comptes des campagnes électorales. L'objectif de ce groupe était de donner de plus grandes compétences techniques à la Justice électorale à propos de l'analyse des comptes de campagne.

susceptibles d'appel ou de recours, sauf celles contraires à la Constitution de la République Fédératif du Brésil. Code électoral, art. 22, II. Texte traduit par nos soins.

¹⁰⁶² Code électoral, art. 23, VII. Texte traduit par nos soins.

¹⁰⁶³ *Ibid*, IX.

¹⁰⁶⁴ Dans ce sens, Carlos Eduardo de Oliveira Lula souligne : « Les juges ne peuvent ni supprimer ni remplacer le législateur, ils sont donc subordonnés à la loi et à la Constitution. En revanche, le pouvoir de promulguer des résolutions est, en général, sur estimé et sur utilisé par le Tribunal, donnant ainsi à la législation électorale, un caractère plus éventuel car à chaque élection le Tribunal édicte une nouvelle résolution. Par le biais de l'article 105 de la loi des élections, le Tribunal Supérieur Électoral est autorisé à promulguer les résolutions jusqu'au 5 mars de l'année des élections, avec la présomption que celles-ci ne seront pas contraires à la Constitution ». C. E. Oliveira Lula, *op.cit.* p. 135. Texte traduit par nos soins.

¹⁰⁶⁵ Cette affirmation a été validée par la résolution TSE n° 20.987 du 21 février 2002. Selon le *caput* l'article 22, « les comptes de campagne électorale des candidats doivent être présentés à l'organe de la Justice électorale responsable de l'enregistrement de la candidature », c'est-à-dire, dans le cas des élections présidentielles, par le Tribunal Supérieur Électoral. Texte traduit par nos soins.

¹⁰⁶⁶ Pour plus de détails sur le sujet, voir Vitor Marchetti, « Competição eleitoral e controle das candidaturas : uma análise das decisões do TSE » in *Cadernos Adenauer*, XV, n° 1, 2014, p. 96.

L'objectif central du Tribunal était donc de rendre le contrôle des élections plus efficace lors de chacune d'elles¹⁰⁶⁷.

Pour l'élection de 2002, avec la consolidation du Système de Présentation des Comptes Électorales – SPCE, le contrôle des comptes de campagne a changé de manière significative grâce à un système de vérification informatisé et théoriquement plus efficace. Après la signature d'un accord de coopération entre le Tribunal et le Centre des Impôts, l'organe technique responsable de cette analyse a pu d'accéder à des informations importantes pour le contrôle et la fiscalisation des comptes de campagne¹⁰⁶⁸. Selon le rapport 2002 du Tribunal Supérieur électoral sur les élections de cette même année, l'informatisation de cet échange d'informations a non seulement contribué à une vérification exhaustive des informations présentées par les candidats, mais a aussi rendu l'analyse des comptes plus rapide¹⁰⁶⁹.

Il importe ici de noter que jusqu'en 1994, les attributions de la Justice électorale concernant les comptes de campagne, ne consistaient qu'à vérifier la régularité des comptes et l'accomplissement des obligations de présentation. C'est à partir des élections municipales de 1996 que la législation a augmenté le pouvoir de contrôle de la Justice électorale en lui attribuant les compétences pour décider de la régularité ou non des comptes. Ce critère a été retenu par la loi des élections de 1997, applicable pour l'ensemble des élections au Brésil à partir de celles de 1998. Selon l'article 30 qui était en vigueur à cette époque : « après l'examen des comptes, la Justice électorale décide de la régularité des comptes. §1°- la décision sur le jugement des comptes de tous les candidats, élus ou non, doit être publiée en session dans un délai de huit jours avant la délivrance des attestations ou des diplômes électoraux »¹⁰⁷⁰.

En ce qui concerne l'examen des comptes, le Tribunal dispose d'un département technique pour effectuer à une analyse plus précise. En revanche, il est à noter que, compte tenu du rapport technique produit par l'ASEPA- département technique d'examen des comptes électorales et des partis politiques-, les décisions

¹⁰⁶⁷ D. G. Schlickmann, *op. cit.*, p. 405. Texte traduit par nos soins.

¹⁰⁶⁸ Concernant ces informations, Sidia Maria Porto Lima souligne : « l'accès aux revenus imposables, par exemple, a été la pièce maîtresse de ce contrôle car, par ces informations, le Tribunal a pu vérifier avec exactitude les montants des revenus annuels et ainsi voir si les dons avaient été effectués dans le respect des plafonds stipulés par la loi en vigueur, soit 10% pour les personnes physiques et 2% pour les personnes morales ». S.M.Porto Lima, *op. cit.*, p. 148. Texte traduit par nos soins.

¹⁰⁶⁹ Relatório das Eleições 2002, TSE, p. 27. Texte traduit par nos soins.

¹⁰⁷⁰ Lei 9504/97, art.30. Texte traduit par nos soins.

du Tribunal concernant l'approbation ou le rejet des comptes de campagne ne sont pas toujours en accord aux orientations techniques. Cependant, après la réforme de 2006¹⁰⁷¹, le législateur a donné au département technique plus d'importance dans l'examen du compte de campagne des candidats. Dans ce sens, Denise Goulart Schlickmann souligne que « par les dispositifs mis en place par le législateur depuis les élections de 2002, confirmés par la réforme de 2006, les secteurs techniques sont devenus responsables du contrôle et de l'examen technique des comptes de campagne, ayant l'obligation de se prononcer sur l'approbation, l'approbation avec reformation ou sur le rejet des comptes avant l'examen de fond consacré aux juges »¹⁰⁷².

De plus, parmi les innovations apportées aux élections par la résolution de 2002, le Ministère Public Électoral¹⁰⁷³ a reçu, par force de ce dispositif, la prérogative d'accompagner l'examen des comptes de campagne. Toutefois, il n'était pas nécessaire d'inclure ce dispositif dans l'ordonnancement juridique, car le Ministère Public, en tant que *custos legis*, détenait déjà naturellement ce pouvoir.

Avec la modernisation des dispositifs apportés par la Justice électorale à travers les résolutions du Tribunal Supérieur Électoral ainsi que par les nouvelles procédures d'examen des comptes de campagne, et grâce à l'informatisation de l'examen et de l'analyse des comptes, le contrôle des comptes de campagne est devenu plus efficace et plus crédible du point de vue technique, mais pas de celui des jugements¹⁰⁷⁴.

Mais, si cette analyse comptable et technique des informations présentées électroniquement par les candidats et les partis politiques est réalisée par l'ASEPA au sein des Tribunaux, quel est le rôle assuré par le Tribunal Supérieur Électoral quant aux comptes électoraux, ce dernier étant au sommet de la Justice électorale et mais également responsable des élections présidentielles ? Quel est le

¹⁰⁷¹ Loi 11.300 du 10 mai 2006, publié dans le *DOU* du 11 mai 2006. Texte traduit par nos soins.

¹⁰⁷² D.G. Schlickmann, *op.cit.*, p 406. Texte traduit par nos soins.

¹⁰⁷³ En tant que supporteur de la démocratie, le Ministère Public Électoral – MPE a le pouvoir d'intervenir dans toutes les étapes du processus électoral comme dans l'inscription des électeurs, les conventions des partis politiques, l'enregistrement des candidatures, les campagnes, la propagande électorale, le vote et l'expédition des diplômes aux élus. L'intervention du MPE est aussi autorisée dans tous les domaines du judiciaire, indépendamment de l'époque (avec des élections ou non) et est légitime d'action en tant que tiers intéressé en proposant des actes ou en tant qu'agent de surveillance des lois. Le MPE n'est pas une structure indépendante : il est constitué des membres du Ministère Public Fédéral – MPF et du Ministère Public des États – MPE. C'est le Procureur Général de la République qui joue le rôle de Procureur Électoral face au Tribunal Supérieur Électoral. Texte traduit par nos soins, consultable sur <http://eleitoral.mpf.mp.br/institucional>.

¹⁰⁷⁴ Voir suite, page 310 et suivantes.

rôle des Ministres en tant que juges du processus électoral et des comptes de campagne ?

Après l'accomplissement des obligations imposées aux candidats concernant la présentation des comptes¹⁰⁷⁵, l'ASEPA procède à l'examen de toutes les informations incluses dans le système des comptes de campagne, l'SPCE, et analyse les bases de données nécessaires à la vérification des informations présentées. Cet organe établit aussi un rapport technique avec des orientations sur l'approbation, l'approbation avec reformation ou le rejet des comptes des candidats. Chaque compte de campagne doit être distribué aux ministres du Tribunal¹⁰⁷⁶ appelés à être les rapporteurs du jugement des comptes.

C'est à partir de cette vérification qu'on peut mettre en question l'efficacité du système et à s'interroger sur l'indépendance des jugements face au pouvoir exécutif. Pour Olivia Raposo da Silva Telles, « les candidats font semblant de donner tous les détails des mouvements financiers de leurs comptes de campagne afin d'appliquer le principe de sincérité, et la Justice électorale, de son côté, faire semblant d'y croire et de juger les comptes. Finalement, les comptes de campagne des candidats, notamment pour les élections présidentielles, ne montrent pas la réalité financière du scrutin. Même avec le rapport technique, les jugements des ministres vont au-delà des critères purement comptables »¹⁰⁷⁷.

Cette affirmation peut être vérifiée par l'examen de l'approbation des comptes de campagne de certains candidats. Dans la PET n° 2596 concernant le procès PC n° 31661-81.2006.00.0000 sur les comptes de campagne du candidat à la Présidence de la République de 2006, Geraldo Alckimin, l'ASEPA s'est prononcée pour le rejet des comptes du candidat ainsi que de son parti politique¹⁰⁷⁸. Selon elle, « le candidat, par le biais de son Comité financier, a dû fournir des documents pour justifier le manque d'informations dans ses comptes de campagne au secteur technique. L'orientation pour le rejet s'appuie sur les mouvements financiers n'apparaissant pas sur les comptes du candidat, compte tenu du fait que la présentation de tout mouvement financier du Comité financier n'annule pas l'obligation de présenter les comptes individuels du candidat, raison pour laquelle

¹⁰⁷⁵ Voir chapitre précédent.

¹⁰⁷⁶ Importe ici de souligner que la procédure est la même devant l'ensemble des tribunaux de la Justice électorale, en revanche, nous nous focaliserons uniquement sur le Tribunal Supérieur Electoral.

¹⁰⁷⁷ Olivia Raposo da Silva Telles, interview du 16/03/2011. Texte traduit par nos soins.

¹⁰⁷⁸ Les questions concernant les comptes des partis politiques ne font pas objet de cette thèse.

ceux-ci ont été l'objet de l'orientation pour le rejet »¹⁰⁷⁹. En dépit de la justification donnée par le candidat pour répondre à la demande du Tribunal, le rapport technique a soutenu l'orientation de rejet des comptes¹⁰⁸⁰. En revanche, lors de la session du 8 février 2011¹⁰⁸¹, la majorité des ministres juges du Tribunal ont voté pour l'approbation des comptes dudit candidat. Ainsi, les ministres Marcelo Ribeiro, Carmem Lucia, Nancy Andrichi, Marco Aurélio, Audir Passarinho Junior, c'est-à-dire majorité, était pour l'approbation des comptes¹⁰⁸².

Une telle décision a été prise lors du jugement de la PET n° 2595/DF concernant le procès n° 3161070.2006.600.000 des comptes de campagne du Président sortant Luiz Inácio Lula da Silva. Après l'orientation du département technique pour le rejet des comptes du Président-candidat, les ministres du Tribunal ont décidé, lors de la session du 12 décembre 2006, de l'approbation avec reformation des comptes de campagne du candidat, réélu Président de la République¹⁰⁸³.

En 2006, pour la première fois, la décision des juges et de l'ASEPA sont allés dans le même sens concernant les comptes de campagne de Enéas Carneiro. Il était en effet d'accord sur le rejet des comptes dudit candidat¹⁰⁸⁴. Encore une fois, le délai du jugement final des comptes nous semble absurde, car entre la date de l'élection à la date du jugement, plus de huit ans se sont accumulés¹⁰⁸⁵. De lors, la pertinence du jugement est toujours sujet à critique faute de célérité. Le long délai concernant le jugement des comptes peut aussi être vérifié pour José Serra, lors de l'élection de 2010. Les comptes présentés par le candidat ont reçu un avis pour une approbation avec reformation de la part du département technique du Tribunal. En

¹⁰⁷⁹ Il convient de souligner que, en vue d'assurer le contentieux et la pleine défense de ses droits, le candidat a été appelé à produire les pièces justificatives demandées par l'organe technique.

¹⁰⁸⁰ Le rejet des comptes a aussi été l'orientation du Ministère Public Électoral.

¹⁰⁸¹ PET n° 2596/DF du 08/02/2011- procès n° 31661-81.2006.600.0000 concernant les comptes de campagne Geraldo Alckimin en vue des élections présidentielles de 2006. Texte traduit par nos soins.

¹⁰⁸² Il importe ici d'affirmer que le jugement a été donné lors de la session de février 2011, et que les comptes jugés par les ministres remontent aux élections de 2006, c'est-à-dire, cinq ans après l'intérêt politique réel.

¹⁰⁸³ PET n° 2595/DF du 12/12/2006 – procès n° 3161070-2006.600.0000 concernant les comptes de campagne de Luiz Inácio Lula da Silva en vue des élections présidentielles de 2006. Texte traduit par nos soins.

¹⁰⁸⁴ PET n° 764/DF du 01/08/2006 – procès n° 388320.1998.600.0000 concernant les comptes de campagne d'Enéas Carneiro en vue des élections présidentielles de 1998. Texte traduit par nos soins.

¹⁰⁸⁵ Voir note de bas de page supra, n° 1080.

revanche, cette décision a été définitivement prise le 17 mars 2015, soit cinq ans après la date de l'élection¹⁰⁸⁶.

Pour les dernières élections de 2014, l'ASEPA s'est, une fois de plus, prononcé pour le rejet des comptes de campagne présentés par la Présidente sortante Dilma Rousseff¹⁰⁸⁷. Après avoir fourni les pièces et les justificatifs demandés par le département technique, et suite au choix du secteur pour le rejet des comptes de la candidate le 8 décembre 2014, les magistrats ont décidé, lors de la session du 10 décembre de la même année, d'approuver après reformation les comptes de campagne de la Présidente de la République. Cette décision a été contestée par le parti politique du candidat Aécio Neves, par le biais de la PET n° 35487/2014, qui a demandé l'annulation de la présentation des comptes de la candidate ; par conséquent, l'expédition de l'attestation ou du diplôme obligatoire pour le début du mandat doit être suspendu¹⁰⁸⁸.

À présent, nous devons réfléchir sur le sort de ce "marché électoral" où l'argent et le pouvoir politique font chaque fois plus le résultat des élections, au sein des démocraties un peu partout dans le monde. Dans ce sens, soulignons que la démocratie, sélectionne ses gouvernements *via* une compétition électorale, que doit être strictement contrôlé par des organes et mécanismes efficaces au déroulement de la démocratie.

De cette façon, le profil vérifié par la Justice Électorale brésilienne est quelque peu ambigu. D'un côté, il est possible de vérifier l'effort de bien encadrer tous les actes des candidats dans la conduction de la campagne électorale et de rendre plus technique l'examen des comptes de campagne. Un système totalement informatisé, avec le croisement des bases de données est mis en place pour fiscaliser et contrôler tous les mouvements financiers d'une campagne. Dans ce sens, Eneida Désirée Salgado note « les questions liées à l'influence de l'argent lors des élections ne sont pas encore résolues. L'utilisation du pouvoir économique en vue d'une élection n'est pas un interdit dans les domaines électoraux, mais il doit être contrôlé pour éviter sa mauvaise usage »¹⁰⁸⁹. De cette façon, le contrôle du

¹⁰⁸⁶ PC n° 407360.2010.600.0000 du 17 mars 2015 concernant les comptes de campagne de José Serra en vue de l'élection présidentielle de 2010.

¹⁰⁸⁷ PC n° 97616.2014.600.0000 concernant les comptes de campagne de Dilma Rousseff en vue des élections présidentielles de 2014.

¹⁰⁸⁸ Pour plus de détails sur le sujet, voir chapitre suivant concernant les sanctions appliquées aux candidats dans les cas de rejet des comptes ou non application de la législation en vigueur.

¹⁰⁸⁹ E.D. Salgado, *op. cit.*, p. 225.

financement des campagnes électorales est justifié par la nécessité d'obéir au principe d'égalité entre les candidats.

Or, si d'un côté le législateur français a pris la précaution de transférer ce contrôle à un organe administratif indépendant comme la CNCCFP, pour éviter des situations tels que le non rejet du compte de campagne des certains candidats, afin de ne pas mettre en danger les élections comme cela s'est passé en 1995, du côté brésilien, les conditions du contrôle du financement électoral doivent être repensées. Comment faire confiance à un système où, systématiquement les avis des départements techniques sont mis en échec par les décisions des juges ? Comment considérer crédible un examen dont la décision finale est souvent contraire aux délégués d'une équipe spécialisée ?

Compte tenu de l'alternance entre les juges imposée par la loi, comme nous l'avons montré dans le cas du Brésil, nous ne pouvons oublier qu'au moins deux ministres juges du Tribunal Supérieur Électoral, sont choisis par le président de la République lui-même¹⁰⁹⁰.

Une autre question qui ne doit pas être oubliée est le caractère définitif des décisions du Tribunal concernant les élections au Brésil. Comme nous l'avons expliqué lors des élections en France, le candidat, dont les comptes de campagne sont rejetés par la CNCCFP, peut faire appel de cette décision au sein du Conseil constitutionnel, contrairement à ce qui se passe au Brésil pour les élections présidentielles, car les décisions du Tribunal Supérieur Électoral ne sont pas susceptibles de recours. Or, le Tribunal étant au sommet de la Justice électorale, comment faire appel des décisions que les ministres juges ont eux mêmes prononcés ? Le contentieux électoral et le droit du contradictoire au Brésil sont donc quelque peut mis en échec.

Certes, un système de contrôle des élections absolument parfait et efficace n'existe pas pour le moment, et l'un des questionnements de cette efficacité ou, de cette application stricte repose assez souvent sur le lien entre l'application des normes sur le contrôle financier et les sanctions imposées aux candidats ou aux partis politiques dans les cas de rejet des comptes ou du non accomplissement de

¹⁰⁹⁰ À titre d'exemple, il faut souligner que l'actuel président du Tribunal est le Ministre José Antonio Dias Toffoli, nommé par le Président Lula après avoir été son avocat au sein des campagnes électorales de 1998, 2002 et 2006.

l'ensemble des obligations imposées aux candidats au sein d'une campagne en vue des élections présidentielles.

Avant de conclure sur les questions posées par cette thèse concernant le financement des campagnes présidentielles en France et au Brésil, il s'avère utile d'analyser les types de sanctions imposées par la loi aux candidats dans le cadre du non respect des lois sur le financement électoral. Ces sanctions sont-elles en mesure d'être appliquées ? Sont-elles proportionnelles aux illicites commises dans les deux pays ? Dans le cas de l'application des sanctions, qu'en est-il pour la politique ? Sont-ce des sanctions uniquement pécuniaires ou font-elles l'objet d'un questionnement moral et personnel des hommes politiques ?

CHAPITRE III : LES SANCTIONS APPLIQUÉES AUX CANDIDATS

Nous avons montré, dans les chapitres précédents, le rôle des mécanismes qui assurent le contrôle du financement électoral en France et au Brésil, spécialement à travers les obligations imposées aux candidats. Nous avons également souligné la présentation ainsi que l'analyse des comptes de campagne des candidats¹⁰⁹¹.

D'autre part, nous avons vu que ce contrôle était effectué, en France et au Brésil, par des organes spécifiques et que sa procédure va dès la préparation des élections jusqu'à la proclamation des résultats. Nous avons aussi identifié les compétences et le *modus operandi* de chaque organe dans les deux pays¹⁰⁹².

Nous avons aussi pu expliquer que, jusqu'à présent, les organes de contrôle, lors de leurs analyses des comptes de campagne, devaient à être toujours plus attentifs, afin que les règles concernant le financement des campagnes soient strictement respectées notamment en sanctionnant les candidats fautifs.

Avant de conclure nos analyses sur le financement des campagnes présidentielles en France et au Brésil, nous allons maintenant analyser, la portée de ce contrôle à travers les sanctions appliquées à ceux qui ont dérogé aux règles imposées par le législateur.

Soulignons *ad initio*, qu'une violation des règles du droit électoral doit être considérée comme une action grave, étant ce droit, le garant du système démocratique¹⁰⁹³. Ces règles portent, dans leur ensemble, sur des questions d'intérêt public directement liées aux règles de consolidation de l'État démocratique de droit. Comme le souligne Fausto Faustino de França Junior, « les sanctions imposées aux candidats ayant dérogé aux règles du financement des campagnes électorales ont une importance substantielle dans l'ordonnement juridique, car parfois, sans ces sanctions, la transparence et la moralisation des élections peuvent faire échouer la consolidation de la victoire de certains candidats arrivés au pouvoir en dépit du non accomplissement des règles imposées par les lois ; par conséquent,

¹⁰⁹¹ Voir chapitre 1.

¹⁰⁹² Voir chapitre 2.

¹⁰⁹³ S.M.P.Lima, *op.cit.* p 210.

ils ne disposent pas de la légitimité démocratique nécessaire au déroulement de la démocratie »¹⁰⁹⁴.

Si l'on attribue à la législation sur le financement des campagnes électorales l'obligation et la nécessité de concourir à une plus grande transparence, et par là, à une réduction significative des dépenses électorales, tout en favorisant l'égalité des chances entre les candidats, on serait tenté de considérer que, pour que ces règles soient efficaces, le législateur doit appliquer des sanctions aux candidats fautifs¹⁰⁹⁵.

Ainsi, nous partageons l'opinion de Sídia Maria Porto Lima pour qui « même avec une efficacité toujours mise à l'épreuve, les systèmes de contrôle du financement des campagnes passent malheureusement et avant tout par la crainte des candidats d'être sanctionnés à cause du compte de campagne. Sachant qu'après les analyses des comptes, ils peuvent être sanctionnés par méconnaissance des règles imposées, ils prennent soin de ne pas détourner les règles afin de ne pas subir de sanction»¹⁰⁹⁶.

Mais de quelles sanctions s'agit-il ? Que pouvons-nous considérer comme des sanctions dans chaque pays soumis à l'étude ? Comment sont-elles appliquées ? Sont-elles applicables dans la réalité démocratique des deux pays ? Et sont-elles efficaces ? Pour mieux comprendre les mécanismes des sanctions appliqués en France et au Brésil, nous allons analyser les sanctions appliquées aux candidats en France (section 1) ; nous verrons ensuite qu'il existe, au Brésil, un tel modèle de contrôle, et comment ces sanctions sont appliquées (section 2).

¹⁰⁹⁴ F.F. de F. Junior, « Dos princípios norteadores das prestações de contas eleitorais », *Jusnavigandi*, consultable sur <https://jus.com.br/artigos/14084/dos-principios-norteadores-das-prestacoes-de-contas-eleitorais>. Accès le 23/10/2015.

¹⁰⁹⁵ Y.-M, Doublet, *loc.cit. Pouvoirs n° 70*, p. 51.

¹⁰⁹⁶ S. M. P. Lima, *op.cit.* p. 220.

Section 1 : Les sanctions appliquées en France

Avant de parler spécifiquement des sanctions appliquées aux candidats ayant dérogé aux règles du financement des campagnes électorales, rappelons-nous, avec Renaud Denoix de Saint Marc que « l'élection du président de la République est une opération lourde et complexe minutieusement réglée par les textes qui ne cessent d'être actualisés. La loi organique du 6 novembre 1962 a été modifiée quinze fois entre 1975 et 2012 »¹⁰⁹⁷. C'est par le biais de dispositions constitutionnelles¹⁰⁹⁸, avec toute leur complexité, que le législateur français a choisi d'appliquer aux élections des mécanismes de contrôle et, par conséquent, de sanctionner les candidats n'ayant pas respecté les obligations imposées par la loi¹⁰⁹⁹.

Le choix du législateur concernant le contrôle du financement des campagnes électorales étant basé notamment sur les analyses des comptes de campagne, il s'avère important d'affirmer que le contrôle de l'élection présidentielle est une des réalités les plus complexes, où coexistent des autorités administratives ainsi qu'un juge des élections sévère. Selon François Cafarelli, « cette complexité est accentuée par le caractère complexe de la campagne électorale et des opérations électorales elles-mêmes¹¹⁰⁰. À l'évidence, leur étalement dans le temps et la mobilisation d'une multitude d'acteurs de la démocratie (partis politiques, citoyens engagés, médias divers) sont de nature à imposer la nécessité d'un contrôle global et cohérent de l'ensemble du processus de l'élection, c'est-à-dire la campagne non officielle, la campagne officielle et le scrutin »¹¹⁰¹.

Précédemment, nous avons montré le désir du législateur français d'encadrer, toujours plus strictement, toutes les opérations électorales, ainsi que les

¹⁰⁹⁷ R. Denoix de Saint Marc, in B.Mathieu et D. Rousseau, *op.cit.* p. 115.

¹⁰⁹⁸ Pour l'ensemble des dispositions en vigueur concernant les élections présidentielles, il convient aussi de souligner, bien évidemment, le Code électoral.

¹⁰⁹⁹ Dans ce sens, François Cafarelli juge que les dispositions constitutionnelles sont insuffisantes pour encadrer de façon stricte l'organisation et le déroulement de l'élection présidentielle. F. Cafarelli, in J. Arlettaz et S. Nicot, *op.cit.*,p. 106.

¹¹⁰⁰ Pour plus de détails sur les opérations financières avant le scrutin, voir la première partie de cette thèse.

¹¹⁰¹ François Cafarelli souligne également que l'enjeu du contrôle des élections doit être mis en place uniquement le jour du scrutin et qu'il doit aussi porter sur la campagne afin de respecter l'équité ou l'égalité entre les candidats (F.Cafarelli, *loc.cit.* p. 109).

procédures liées au financement des campagnes. Il a donc développé, depuis une vingtaine d'années, une législation relative au contrôle des élections, notamment sur la façon dont les candidats sont autorisés à dépenser l'argent reçu pour leur campagne¹¹⁰². David Biroste souligne, dans ce sens, que la France a sérieusement renforcé son arsenal juridique, ces dernières années, pour atteindre les standards européens en matière de transparence de la vie politique¹¹⁰³.

Comme nous l'avons déjà montré dans les chapitres précédents, le contrôle imposé aux candidats en vue d'une campagne présidentielle aboutit, soit à l'approbation pure et simple des comptes de campagne, soit à l'approbation après réformation, soit au rejet des comptes. C'est cette dernière hypothèse que nous allons décrire ici, en nous intéressant aux conséquences pour les candidats du rejet de leurs comptes de campagne.

Si, dans un contexte général, selon François Logerot, la Commission est plus compréhensive que les juges électoraux quant aux causes de rejet d'un compte de campagne - comme la non sincérité du compte par omission des dépenses, ou l'acceptation de recettes prohibées – celles-ci ne sont retenues que si leur montant ou leur proportion dans les opérations sont significatifs et non marginaux¹¹⁰⁴. Néanmoins, cette réalité se trouvait éloignée des candidats à la présidentielle jusqu'à l'élection de 2007, lorsque la Commission a été appelée à réaliser le contrôle des élections présidentielles pour la première fois, car le Conseil constitutionnel, juge des élections et ancien responsable du contrôle financier en vue des élections présidentielles, n'était pas aussi généreux que la Commission.

La capacité de rejeter les comptes de campagne des candidats relève donc d'un pouvoir comptable, comme le souligne Bernard Maligner. Par ce pouvoir, il y a lieu de comprendre le pouvoir de réformer le compte de campagne et celui de le rejeter¹¹⁰⁵. « En qualité de juges de l'élection, les juges administratifs et constitutionnel ont le pouvoir de réformer les comptes de campagne des candidats

¹¹⁰² Dans ce sens, François Logerot indique que le Conseil constitutionnel, le Conseil d'État ainsi que la CNCCFP s'accordent sur les proportions du contrôle auquel sont soumis les candidats au sein d'une campagne électorale. F. Logerot, « Faut-il adapter le contrôle de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP) ? » in *Faut-il adapter le droit des campagnes électorales ? Actes du colloque organisé le 14 avril 2011 par l'Université Toulouse 1 Capitole. Institut Maurice Hauriou*. Sous la direction de Pierre Espulgas et Xavier Bioy, Collections Grands Colloques, LGDJ, 2012, p. 168.

¹¹⁰³ D. Biroste, *Financement et transparence de la vie politique*, Systèmes pratiques, Lextenso éditions, LGDJ, 2015, p. 223.

¹¹⁰⁴ *Ibid*, p. 175.

¹¹⁰⁵ B. Maligner, *op.cit.* p. 973.

qui ont été préalablement soumis à la CNCCFP. En effet, la Commission étant une autorité administrative, qualifiée expressément d'indépendante par l'article L. 52-14, et non une juridiction, la position qu'elle adopte lors de l'examen des comptes de campagne d'un candidat ne saurait préjuger de la décision du juge de l'élection. C'est ce qu'ont jugé le Conseil constitutionnel, aussi bien en sa qualité de juge de la constitutionnalité des lois¹¹⁰⁶ qu'en tant que juge de l'élection, et le juge administratif¹¹⁰⁷, spécialement le Conseil d'État¹¹⁰⁸. Il convient de souligner que, par ce pouvoir, le juge de l'élection peut, même si cela n'a pas été signalé par la Commission, soit extraire du compte certaines dépenses qu'il considère, contrairement à la CNCCFP, à caractère non électoral, soit ajouter aux comptes des dépenses omises.

Il est vrai que le pouvoir de réformation, dont la conséquence est parfois l'approbation après réformation, n'impose aux candidats aucune sorte de sanction. En revanche, si la Commission ou le juge de l'élection approuvent des comptes après réformation, cela veut, d'une certaine façon, dire que les candidats ont transgressé les règles, mais que leurs fautes ne sont pas très significatives face au résultat final des élections¹¹⁰⁹. À l'inverse, si les comptes de campagne des candidats révèlent des nombreux cas d'infraction ou que ceux-ci apparaissent comme intentionnels, les comptes sont alors rejetés par l'autorité de contrôle¹¹¹⁰.

Il importe ici de souligner, avant de passer aux conséquences du rejet des comptes et, donc, aux sanctions appliquées en raison de ce rejet, ce que déterminent, pour les élections présidentielles, les dispositions de l'article 3 de la loi 62-1292 du 6 novembre 1962¹¹¹¹. Ces dispositions vont donc régir les décisions des autorités de contrôle concernant les sanctions appliquées aux candidats.

¹¹⁰⁶ CC, Décision n° 89-271 DC, du 11 janvier 1990, 7^e consid.

¹¹⁰⁷ TA Versailles 17 mars 1992, AN Bouches-du-Rhône, 10^e cir., *JORF* du 5 décembre 1993, p. 16925.

¹¹⁰⁸ B. Maligner, *op.cit.*, p. 973

¹¹⁰⁹ La possibilité d'approuver des comptes de campagne après réformation est due au principe de proportionnalité des sanctions ou du pouvoir de modulation du juge des élections. Par ce pouvoir, ce dernier, ainsi que la CNCCFP, peuvent rectifier le montant déclaré des recettes électorales, mais aussi celui des dépenses présenté par les candidats ; toutes les prérogatives caractéristiques d'un pouvoir de réformation ou de rectification nécessitent un contrôle effectif des comptes et, par conséquent, une application des sanctions en fonction des actes commis par les candidats sur les comptes de campagne. (B. Maligner, « La nature et les limites des fonctions contentieuses du Conseil constitutionnel en matière d'élection présidentielle » *in* A.Levade, B. Mathieu et D. Rousseau, *op.cit.*, p. 140).

¹¹¹⁰ B. Maligner, *op.cit.*, p. 974.

¹¹¹¹ Voir note de bas de page n° 201.

Comme nous l'avons déjà montré dans le chapitre précédent, jusqu'à l'élection de 2007 le Conseil constitutionnel disposait d'une compétence exclusive en matière de contrôle de compte de campagne pour les élections présidentielles ; cela depuis l'élection de 1995¹¹¹².

Les décisions relatives aux comptes de campagne des candidats peuvent comporter, nous l'avons dit, des modulations sur les dépenses et les recettes en fonction du nombre et de la gravité des irrégularités détectées par l'organe responsable du contrôle¹¹¹³. Lorsque cet organe relève plusieurs disfonctionnements susceptibles d'influencer le résultat du scrutin, il est tenu de déclarer le rejet du compte de campagne du candidat fautif, dans le respect de la procédure contradictoire¹¹¹⁴. En application de l'article L.52-15 du Code électoral¹¹¹⁵, modifié par l'Ordonnance n° 2003-1165 du 8 décembre, « la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques approuve et, après procédure contradictoire, rejette ou réforme les comptes de campagne (...) »¹¹¹⁶.

La première fois que l'organe de contrôle s'est appuyé sur cette disposition remonte à l'élection présidentielle de 1995. Dans ce sens, Bernard Maligner explique qu'« en 1995, le Conseil constitutionnel a rejeté le compte de campagne de Jacques Cheminade en considérant que, eu égard à la date des conventions par lesquelles le candidat avait bénéficié des prêts sans intérêts, à l'importance et au caractère systématique des avantages ainsi consentis, le compte de campagne de l'intéressé devait être gardé comme irrégulier et devait être rejeté »¹¹¹⁷. Selon la décision des Sages, le compte du candidat a été établi en méconnaissance des articles L. 52-4, L. 52-5, L. 52-6 et L. 52-8 et L.52-17 du Code électoral, et devait conséquemment être rejeté¹¹¹⁸.

¹¹¹² Voir chapitre précédent, section 1.

¹¹¹³ F. Logerot, *loc. cit.*, p. 178.

¹¹¹⁴ Comme nous l'avons déjà montré, quand des irrégularités sont constatées, le candidat ou le mandataire financier sont appelés à produire les justificatifs concernant ces irrégularités. Pour en savoir plus sur le sujet consulter le premier chapitre et la deuxième partie de cette thèse: "Les obligations imposées aux candidats".

¹¹¹⁵ Applicable aux élections présidentielles par le biais de l'article 3, II de la loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962.

¹¹¹⁶ Code électoral, article L.52-15.

¹¹¹⁷ B. Maligner, *loc.cit.* p. 140.

¹¹¹⁸ CC, décision n° 95-88 du 11 octobre 1995, relative au compte de campagne de Monsieur Jacques Cheminade, candidat à l'élection présidentielle du 23 avril et du 7 mai.

Si les comptes de Jacques Cheminade ont été invalidés par les Sages, ces derniers se sont fondés sur les emprunts auxquels le candidat avait recouru¹¹¹⁹. La décision du Conseil – définitive car, il était à l'époque à la fois l'organe et le juge des élections -, s'est avérée personnellement catastrophique pour le candidat, qui s'est vu privé de tout remboursement par l'État de ses dépenses. De surcroît, il a été condamné à restituer l'avance forfaitaire qu'il avait reçue lorsque le Conseil avait publié la liste des candidats¹¹²⁰. Enfin, le candidat fautif n'a bénéficié d'aucun droit sur les montants correspondant au remboursement des dépenses électorales que l'État peut octroyer aux candidats¹¹²¹. C'était la première fois, sous la V^{ème} République, qu'une sanction était appliquée à un candidat à l'élection présidentielle, pour méconnaissance des dispositions légales sur le financement électoral.

Il importe ici d'ouvrir une parenthèse sur la décision du Conseil constitutionnel concernant le compte de campagne de Jacques Cheminade. Tout d'abord, il convient de souligner que le candidat avait présenté ses comptes dans les délais déterminés par la loi, et qu'il avait retenu une somme totale de recettes de 4 718 040 F, soit **9 561 686 €**. À cet égard, il faut souligner que, parmi les neuf candidats, le compte dont le montant était le moins élevé au niveau des recettes était celui de Jacques Cheminade, suivie par le compte de Dominique Voynet¹¹²². Laurent Touvet et Yves-Marie Doublet soulignent que la sanction relative à la perte du remboursement forfaitaire est sévère¹¹²³. S'agissant de l'application de cette sanction au candidat à l'élection de 1995, il importe de se souvenir qu'à l'époque, la rédaction du dernier alinéa de l'article 3 de la loi de 1962 conduisant, en effet au "tout ou rien". Par cet article, le candidat était privé de tout remboursement, dès lors qu'un manquement ayant entraîné le rejet du compte¹¹²⁴. Pour Jacques Cheminade, l'imposition de cette sanction a donc été très lourde et, d'une certaine façon, n'a pu être accomplie. En effet, celui-ci n'a pu, jusqu'à l'élection de 2012, payer la somme

¹¹¹⁹ Voir plus dans le chapitre 2, première partie.

¹¹²⁰ Le montant de l'avance forfaitaire due par l'État aux candidats figurant sur la liste arrêtée par le Conseil constitutionnel était de 1 million de francs à l'époque, soit environ 200 000 €.

¹¹²¹ Pour les candidats ayant moins de 5% des voix au premier tour, le montant maximal du remboursement était arrêté à 7 200 000 F, soit 1 459 195€.

¹¹²² *JORF* du 19 juillet 1995, p. 10710 à 10730.

¹¹²³ L. Touvet et Y.-M. Doublet, *op.cit.* p. 417.

¹¹²⁴ F. Mélin-Soucramanien, *loc.cit. Pouvoirs n° 105*, p. 130.

qu'il avait été condamné à verser au Trésor public, en remboursement de l'avance forfaitaire qu'il avait reçue¹¹²⁵.

Pour les élections de 2002, comme le souligne Bernard Maligner « après M. Cheminade en 1995, la Haute instance a rejeté, sept ans plus tard, le compte de campagne de Bruno Mégret¹¹²⁶ et l'a privé, de surcroît, du remboursement forfaitaire de ses dépenses électorales en l'obligeant, par voie de conséquence, à restituer à l'État les 153 000 € qui lui avaient été consentis à titre d'avance sur ce remboursement en application de l'article 3 –V de la loi de 1962, dans sa rédaction issue de la loi organique n° 2001-100 du 5 février 2001 (art. 4) »¹¹²⁷. Il convient ici de souligner l'article 4 de ladite loi organique portait le remboursement forfaitaire prévu à l'alinéa précédent n'est pas accordé aux candidats qui ne se sont pas conformés aux prescriptions des deuxième et cinquième alinéas ou à ceux dont le compte de campagne a été rejeté, sauf décision contraire du Conseil constitutionnel dans les cas où la méconnaissance des dispositions applicables serait non intentionnelle et de portée très réduite »¹¹²⁸.

Selon la décision du Conseil, « considérant qu'il résulte de l'instruction que, d'une part, la commune de Vitrolles (Bouches-du-Rhône) a assuré l'ensemble des opérations relatives à l'expédition, en deux envois, d'environ 62 000 lettres adressées à des personnalités mentionnées au I de l'article 3 de la loi du 6 novembre 1962 susvisée, les invitant à présenter la candidature de M. Bruno Mégret ; que, si, à la suite des observations de la chambre régionale des comptes de Provence-Alpes-Côte d'Azur, les achats effectués en vue de la réalisation de ces prestations ont été

¹¹²⁵ Il importe de souligner, ici que le montant d'un million de francs dont Jacques Cheminade aurait dû restituer au Trésor public a finalement été saisi sur le montant dû par l'État concernant le remboursement des dépenses en vue des élections présidentielles de 2012. Ainsi, le candidat déclare avoir été harcelé par l'État pendant plus de quinze ans, pour cette dette. Selon le site internet de M. Cheminade, « Prêt à tout pour préserver le *statu quo* politique, le pouvoir a harcelé ce dernier en exigeant qu'il rembourse le million de francs de l'avance qui lui avait été faite. Dès le 26 juillet 1996, l'État français envoyait un huissier saisir les biens au domicile de M. Cheminade, puis opéra plusieurs saisies sur ses comptes bancaires entre août 1996 et novembre 1998, où il prit une hypothèque légale sur son appartement, le mettant sous la menace d'une expulsion. Les procédures se poursuivirent jusqu'en 2002, puis en juillet 2006, peu après avoir ouvert un compte bancaire destiné à alimenter son compte de campagne pour la présidentielle de 2007, Jacques Cheminade vit les modestes sommes s'y trouvant déposées saisies. Le 16 avril 2010, à l'approche des déclarations de candidature pour 2012, l'État mit à nouveau M. Cheminade en demeure de rembourser 171 325,46 € ! ». <http://www.jacquescheminade.fr/Quinze-ans-apres-la-verite-s-invite-dans-la-presidentielle#1>

¹¹²⁶ CC, décision n° 2002-113 PDR, relative au compte de campagne de Monsieur Bruno Mégret, candidat à l'élection présidentielle du 21 avril et du 5 mai 1995.

¹¹²⁷ B. Maligner, *op.cit.*, p. 1016.

¹¹²⁸ Loi organique n° 2001-100 du 5 février 2001 modifiant la loi no 62-1292 du 6 novembre 1962 relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel, JORF n°31 du 6 février 2001, p. 1999, texte n° 1.

remboursés par l'association de financement électoral à la commune, celle-ci a conservé à sa charge les frais généraux de toute nature afférents à l'opération en cause ; que, d'autre part, le candidat, dont le compte ne retrace aucune dépense de personnel, a bénéficié, entre juin 2001 et avril 2002, du concours d'un agent rémunéré par la commune de Vitrolles ; qu'il ressort des pièces du dossier que la participation effective de cet agent à la campagne électorale de M. Bruno Mégret a revêtu un caractère significatif pendant ses heures de service ; considérant qu'il résulte de ce qui précède que le candidat a bénéficié, de la part d'une personne morale autre qu'un parti politique, d'avantages prohibés par l'article L. 52-8 du code électoral, il s'ensuit que le compte de campagne de M. Bruno Mégret doit être rejeté »¹¹²⁹.

Encore une fois, la décision du Conseil touche directement et uniquement les questions financières du candidat fautif, cette décision n'étant pas passible de recours ; en effet, une fois que c'est la Haute autorité elle-même qui rend la décision dans toutes les instances en tant qu'organe de contrôle et juge des élections.

Ainsi, comme Jacques Cheminade en 1995, Bruno Mégret a laissé croire qu'il avait fait l'objet, de la part du Conseil constitutionnel, d'un traitement particulièrement discriminatoire. Selon la déclaration faite au journal *Libération*, le candidat a affirmé que la décision du Conseil était uniquement une « tentative d'assassinat politique », soulignant que le rejet de ses comptes résultait uniquement d'une tentative de l'abattre ainsi que le mouvement dont il était le président¹¹³⁰. Concernant la décision du Conseil, la seule participation de l'agent public durant plus de dix mois résulte d'une participation non éventuelle mais effective, car l'agent de la commune de Vitrolles n'était pas placé en position de disponibilité et son salaire était payé par la commune. Il s'agit donc là, incontestablement, d'un avantage prohibé par la législation sur le financement électoral. Soulignons encore que, au-delà de la sanction financière appliquée au candidat fautif, ce dernier était aussi susceptible

¹¹²⁹ CC, décision n° 2002-113 PDR, relative au compte de campagne de Monsieur Bruno Mégret, candidat à l'élection présidentielle du 21 avril et du 5 mai 1995.

¹¹³⁰ Concernant le M.N.R, Bernard Maligner souligne que « la décision du Conseil constitutionnel a emporté assurément des conséquences financières non négligeables pour l'intéressé et sa formation politique : l'endettement du M.N.R. était à l'époque évalué à 4,7 millions d'euros, alors que les rentrées escomptées et les économies attendues sur les cinq années suivantes n'attendraient que 3,2 millions ou 2,29 millions d'euros, selon les informations données respectivement par *Libération* et *Le Parisien*, tandis que son président devrait rembourser une somme de 739 800 ». (B. Maligner, *op.cit.*, p. 1017).

d'être punis suivant les dispositions de l'article L.113-1-I-2° du Code électoral, applicable aux élections présidentielles par la loi de 1962, selon lequel « sera puni d'une amende de 3 700 € et d'un emprisonnement d'un an, ou de l'un de ces deux peines seulement, tout candidat en cas de scrutin uninominal, ou tout candidat tête de liste en cas de scrutin de liste, qui : (...) 2° - aura accepté des fonds en violation des dispositions de l'article L.52-8 ou L.308-1 (...) »¹¹³¹. Dans ce cas, pour certains auteurs, comme Bernard Maligner, le résultat peut, bien évidemment, s'avérer positif, car la méconnaissance de l'article L.52-8 du Code électoral est fondée sur le rejet du compte du candidat, mais s'appuie également sur la sévérité de l'application de la sanction financière¹¹³².

À ce stade, nous pouvons nous interroger sur la déclaration d'inéligibilité des candidats ayant enfreint les règles sur le financement des campagnes. En effet, le Code électoral prévoit une inéligibilité d'un an pour les candidats dont les comptes de campagne ont été rejetés par l'autorité de contrôle. Jean-Pierre Camby souligne, dans ce sens, qu'après les observations du Conseil constitutionnel sur l'élection de 2002, la loi de 2006 a transféré la compétence du contrôle des comptes des campagnes présidentielles à la CNCCFP¹¹³³. « Cette solution ramène les décisions concernant les comptes de campagne pour l'élection présidentielle à une procédure de droit commun, avec une nuance : le candidat sanctionné n'encourt pas l'inéligibilité – ce qui, à l'exception de l'élu, n'aurait pas grand sens –, mais supporte seulement une incidence financière, aménagée par cette même loi organique du 5 avril 2006. Pour éviter le prononcé systématique du rejet du compte en cas d'irrégularité, qui prive le candidat de tout remboursement, ce texte, tout en maintenant cette sanction, ouvre en outre la possibilité de simplement diminuer le remboursement »¹¹³⁴. Cette affirmation peut être vérifiée à travers l'article 2 de ladite loi venue modifier celle de 1962 : « La Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques approuve, rejette ou réforme, après procédure contradictoire, les comptes de campagne et arrête le montant du remboursement forfaitaire prévu au V du présent article. Elle se prononce dans les six mois du dépôt des comptes ». Dans les cas où un dépassement du plafond des dépenses électorales est constaté, la commission fixe une somme, équivalant au

¹¹³¹ Code électoral, article L.113-1.

¹¹³² Pour plus de détails voir B. Maligner, *op.cit.*, p. 1030.

¹¹³³ Voir chapitre précédent.

¹¹³⁴ J-P. Camby, *loc.cit.*, *Pouvoirs n° 138*, p. 86.

montant du dépassement, que le candidat est tenu de verser au Trésor public. Le montant es question est recouvré comme les créances de l'Etat étrangères à l'impôt et au domaine »¹¹³⁵.

Il nous semble certes d'approuver la formule suivant : pouvoir de modulation = réduction du nombre de compte rejetés. Même si l'on se dispense de commenter cette équation assez logique, on ne peut nier qu'après le transfert du contrôle des comptes à la CNCCFP, la situation des comptes des candidats repose quasiment sur la même logique qu'auparavant : à travers les règles établies, les candidats sont égaux entre eux, étant tous placés dans une situation identique au départ, soumis aux mêmes obligations déclaratives et bénéficiant des mêmes possibilités de remboursement comme cela se passait auparavant. Le seul changement repose sur le contrôle ; ainsi, les candidats bénéficient du contentieux électoral, disposant, avec le contrôle de la Commission, de la possibilité de faire appel de la décision de l'autorité de contrôle face au juge électoral, c'est-à-dire le Conseil constitutionnel. La CNCCFP n'a donc pas changé les règles du jeu, mais a permis que les candidats ne soient plus soumis au "tout ou rien" concernant le remboursement par l'État de leurs dépenses électorales.

Comme le souligne Bernard Maligner, « la CNCCFP et le Conseil constitutionnel disposent d'un pouvoir de modulation en matière de remboursement forfaitaire tenant compte du "nombre et de la gravité" des manquements à la législation sur le financement de la campagne présidentielle »¹¹³⁶. Autrement dit, les obligations auxquelles les candidats sont soumis restent les mêmes, mais c'est l'autorité de contrôle qu'a changé et, par conséquent, la façon dont ce dernier est réalisé. Ainsi, pour l'élection de 2007, la première élection à être sus le contrôle de la Commission, aucun compte n'a été rejeté.

Au sein de l'élection de 2007, selon les décisions de la CNCCFP publiées au *JORF* 0008 du 10 janvier 2008¹¹³⁷, seuls les comptes d'Olivier Besancenot n'ont fait l'objet d'aucune réformation par la Commission¹¹³⁸. Parmi les douze candidats présents au premier tour de l'élection, neuf d'entre eux ont fait

¹¹³⁵ Loi organique n° 2006-404 du 5 avril 2006 relative à l'élection du Président de la République, *JORF* n°82 du 6 avril 2006, p. 5192, texte n° 1.

¹¹³⁶ B. Maligner, *op.cit.* p. 1031.

¹¹³⁷ *JORF* 0008 du 10 janvier 2008, p. 557, texte n° 74.

¹¹³⁸ Décision de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques en date du 26 novembre 2007 relative au compte de campagne de M. Olivier Besancenot, candidat à l'élection du Président de la République des 22 avril et 6 mai 2007, *JORF* 0008 du 10 janvier 2008, p. 557, texte n° 75.

preuve du remboursement total de l'État, dont cinq ont perçu la somme totale de 808 300 €, destinée à ceux ayant obtenu moins de 5% des voix ; deux candidats ont perçu la somme totale de 8 083 000 €, destinée à ceux ayant obtenu plus de 5% des voix ; un candidat, présent au second tour, a perçu la somme totale de 10 797 000 €¹¹³⁹. Pour les trois autres candidats, le montant du remboursement a été modulé par la Commission¹¹⁴⁰.

En plus d'avoir été la première élection présidentielle sous le contrôle de la Commission, l'élection de 2007, par le biais de la loi 2006-404, a marqué un changement particulier concernant le contentieux électoral. À cet égard, Bernard Maligner précise : « En effet, s'il est exact que la CNCCFP détient des pouvoirs quasi juridictionnels – même si ce n'est point une juridiction mais une autorité administrative indépendante -, il est absolument certain que le contentieux des comptes de campagne est un contentieux de pleine juridiction. En effet, la loi organique de 2006 prévoit expressément que les décisions rejetant ou réformant un compte de campagne peuvent faire l'objet d'un recours de plein contentieux devant le Conseil constitutionnel dans le mois qui suit leur notification »¹¹⁴¹. On se demande alors si ce changement des règles de contentieux électoral n'a pas pu augmenter le contrôle des comptes des présidentielles, ou si, au contraire, avec le droit de faire appel des décisions de l'autorité, la possibilité d'appliquer une sanction directe et définitive a donné un peu plus de souplesse à la législation.

Pour les élections de 2007, selon la CNCCFP, « aucune des décisions concernant l'élection de 2007, notifiées le 30 novembre 2007, n'a fait l'objet d'un recours ; en conséquence, ces décisions sont devenues définitives et sont publiées en application de l'article 4, deuxième alinéa de la loi organique 2006-404 »¹¹⁴². De même, nous pouvons nous demander si, pour son premier contrôle des comptes de campagne de l'élection présidentielle, la Commission a choisi la prudence au détriment de la sévérité, ou bien, si les élections de 2007 ont été totalement dépourvues de problèmes financiers dans les comptes des candidats. Dès lors que

¹¹³⁹ Les candidats sont : Olivier Besancenot, Marie-George Buffet, François Bayrou, Dominique Voynet, Philippe de Villiers, Ségolène Royal, Frédéric Nihous, Jean-Marie Le Pen, Arlette Laguiller.

¹¹⁴⁰ Du total de 808 300 €, Gérard Shivard avait perçu 695 418€, Joseph Bové un total de 723 178 €. Présent au second tour et ayant droit à une somme totale de 10 797 000 €, les comptes de Nicolas Sarkozy a été remboursé d'un total de 10 783 200 €.

¹¹⁴¹ B.Maligner, *loc.cit.*, p. 141.

¹¹⁴² Publication des décisions de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques relatives aux comptes de campagne des candidats à l'élection présidentielle des 22 avril et 6 mai 2007, *JORF* 0008 du 10 janvier 2008, p. 557, texte n° 74.

les décisions ne font pas l'objet d'appel, ce questionnement reste sans réponse, tout au moins pour l'instant¹¹⁴³.

Pour l'élection de 2012, la CNCCFP a procédé à la réformation du compte des dix candidats présents au dernier scrutin présidentiel et, parmi eux, trois ont touché le montant maximal du remboursement par l'État¹¹⁴⁴. Pour six candidats, le montant de leur remboursement a été modulé par la Commission¹¹⁴⁵.

Jusque là, rien d'anormal, hormis la décision du 19 décembre 2012 où la Commission avait rejeté les comptes présentés par le président sortant, Nicolas Sarkozy. Après cinq mois de diligence, suite à l'instauration du contradictoire, lorsque la Commission a demandé au candidat des justificatifs sur certains points restés obscures sur la présentation de ses comptes de campagne, après plusieurs analyses, l'autorité de contrôle s'est finalement prononcée pour le rejet des comptes.

La Commission a justifié sa décision de rejet par un ensemble d'irrégularités au regard de la législation du financement électoral. Parmi les justificatifs de l'autorité de contrôle, il nous semble utile de souligner : a) les réunions tenues par Henri Guaino, que la Commission avait incluses dans les dépenses électorales de la campagne, même si elles avaient eu lieu avant la déclaration de candidature de Nicolas Sarkozy, dans le but de présenter des éléments du bilan du mandat de ce dernier, appelant à sa candidature et à sa promotion, dès l'instant, au surplus, que ces réunions n'avaient pu avoir lieu sans l'assentiment du futur candidat ; b) le tirage d'un numéro spécial d'un magazine de l'UMP, également consacré au bilan du mandat du chef de l'État sortant, avec un tirage exceptionnel à plus de 500 000 exemplaires ; c) les prestations des cabinets de conseil en communication ; d) les manifestations publiques, lorsque leur coût, ainsi que celui des évènements et des réunions publiques soulèvent des questions délicates (les dépenses des huit manifestations publiques auxquelles a participé Nicolas Sarkozy ont donné lieu à un examen minutieux de la part de l'organe de contrôle, puis par le

¹¹⁴³ Il faut souligner qu'après la déclaration du candidat élu par le Conseil constitutionnel et par l'approbation du compte de campagne de ce candidat, l'affaire Bettencourt avait mis en évidence des suspicions de financement illicite en favorisant la campagne du candidat élu à l'époque. Compte tenu des évidences, la procédure d'enquête, les comptes de campagne ont été totalement validés par la Commission et sans appel devant le Conseil constitutionnel.

¹¹⁴⁴ Éva Joly avait reçu 800 423 € après avoir obtenu moins de 5% des voix ; Marine Le Pen et Jean-Luc Mélenchon avaient reçu de la part de l'État, chacun, la somme de 8 004 225 € en ayant obtenu plus de 5% des voix.

¹¹⁴⁵ Philippe Poutou, Nathalie Arthaud, Jacques Cheminade, François Bayrou, Nicolas Dupont-Aignan et François Hollande.

Conseil constitutionnel), comprenant des questions de principe et des enjeux financiers. Dans le cadre des manifestations et des réunions publiques, soulignons celles de Toulon et de Villepinte¹¹⁴⁶ ; e) les sites internet.

À la suite de la décision de la Commission, le candidat s'est servi du contentieux électoral, en faisant appel de la décision : « par un recours enregistré au secrétariat du Conseil constitutionnel le 10 janvier 2013, soit dans le délai du recours de plein contentieux, M. Nicolas Sarkozy a demandé l'annulation de la décision par laquelle, le 19 décembre 2012, la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques a non seulement rejeté son compte de campagne pour l'élection présidentielle, mais encore ordonné la restitution de l'avance forfaitaire de 153 000 € que perçoit chaque candidat en vue de cette élection ainsi que le versement au Trésor public d'une somme de 363 615 € correspondant au montant du dépassement du plafond des dépenses électorales, fixé pour les candidats présents au second tour de l'élection à 22 509 000 € »¹¹⁴⁷.

Au-delà de la sanction comptable imposée par la décision de la CNCCFP, c'est-à-dire le rejet du compte, Bernard Maligner note : « la question du rejet du compte de campagne de M. Sarkozy est cruciale en l'espèce car elle conditionne évidemment l'application subséquente des autres sanctions, financières celles-là »¹¹⁴⁸.

De son côté, le Conseil constitutionnel, par le biais de la décision du 4 juillet 2013, n'a pas uniquement confirmé celle de la CNCCFP ; il a aussi assuré à plusieurs reprises des réformations résultant de l'instruction, en ayant constaté un dépassement des dépenses électorales plus élevé que celui retenu par l'autorité indépendante. Le Conseil constitutionnel a ainsi décidé : « Considérant qu'en premier lieu, les montants ainsi arrêtés résultent de la réintégration à hauteur de 1 669 930 euros de dépenses que le candidat n'avait pas ou avait insuffisamment fait figurer dans son compte de campagne, soit 7,8 % de plus que le montant des dépenses qu'il a déclarées et 7,4 % du plafond de dépenses autorisées ; qu'en

¹¹⁴⁶ Concernant la réunion publique de Toulon, le fait qu'elle se soit déroulée le 1^{er} décembre 2011, donc antérieurement à la date de la déclaration de candidature de Nicolas Sarkozy, ne pouvait exclure de la regarder *a priori* comme dépense électorale. Pour celle de Villepinte, initialement inscrites sur le compte en tant que dépenses électorales, pour un montant de 50,4% incluant la préparation des élections législatives, la Commission avait retenu un total de 80% pour les frais d'organisation et de location des salles et 95% pour le coût des transports des participants.

¹¹⁴⁷ B. Maligner, « Quels sont les motifs du rejet du compte de campagne de Nicolas Sarkozy ? », *AJDA*, 2013, p. 1810.

¹¹⁴⁸ *Ibid.*

deuxième lieu, parmi les dépenses qui auraient dû figurer au compte de campagne du fait de leur caractère électoral, celles relatives à la réunion publique tenue à Toulon par M. SARKOZY antérieurement à sa déclaration de candidature n'ont fait l'objet d'aucune refacturation par l'État ; qu'elles ont ainsi été financées irrégulièrement, en méconnaissance des dispositions de l'article L. 52-8 du code électoral, applicable à l'élection présidentielle en vertu du paragraphe II de l'article 3 de la loi du 6 novembre 1962, qui prohibe, sous quelque forme que ce soit, la participation des personnes morales autres que les partis ou groupements politiques au financement de la campagne électorale d'un candidat ; qu'en troisième lieu, le montant arrêté des dépenses électorales de M. SARKOZY excède de 466 118 euros, soit 2,1 %, le plafond autorisé. Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que c'est à bon droit que la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques a rejeté le compte de campagne de M. SARKOZY »¹¹⁴⁹.

Le Conseil a également déclaré qu'« en application des dispositions de la loi du 6 novembre 1962, dès lors que le compte de M. Sarkozy est rejeté, celui-ci n'a pas droit au remboursement forfaitaire prévu à l'article L.52-11-1 du Code électoral et doit, en conséquence, restituer au Trésor public l'avance forfaitaire de 153 000 € qui lui avait été versée ; que, s'il résulte des mêmes dispositions que, dans tous les cas où un dépassement du plafond des dépenses électorales est constaté, la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques fixe une somme égale au montant du dépassement que le candidat est tenu de verser au Trésor public, le montant de ce versement, qui présente le caractère d'une sanction, ne saurait être augmenté à la suite du recours du candidat contre la décision de la commission ; qu'il n'y a dès lors pas lieu de modifier le montant arrêté par la commission dans sa décision »¹¹⁵⁰.

La décision du Conseil constitutionnel du 4 juillet 2013 a donc fait l'effet d'une bombe dans le paysage politique français. Pour la première fois, un candidat de premier rang aux élections présidentielles, président sortant de surcroît, a vu ses comptes de campagne rejetés. Par conséquent, son parti a dû faire face à de graves difficultés financières.

Plus encore, le rejet du compte de Nicolas Sarkozy a mis son parti dans

¹¹⁴⁹ CC, décision n° 2013-156 PDR du 04 juillet 2013 sur un recours de M. Nicolas Sarkozy dirigé contre la décision du 19 décembre 2012 de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques.

¹¹⁵⁰ *Ibid.*

une situation qui frôlait la faillite, ayant engendré ce que l'on a appelé le « Sarkothon ». En effet, l'UMP a fait appel à la contribution financière des militants, suite au rejet du compte du candidat en question. Selon Nicolas Sarkozy lui-même, le « sarkothon » a permis de faire entrer quelques 11 millions d'euros dans les caisses du parti – soit, peu ou prou, le montant qu'aurait remboursé l'État au candidat s'il était parvenu à garder sa campagne dans les « clous financiers » imposés par la loi¹¹⁵¹.

Les décisions de rejet du compte de campagne du président sortant par la Commission, confirmées par le Conseil constitutionnel, peuvent être vues, dans un premier temps, comme un accomplissement strict du contrôle du financement électoral sur la politique. En revanche, les opérations effectuées par l'autorité de contrôle ont, d'une certaine façon, échoué car, un an plus tard, l'affaire Bygmalion révélait que l'équipe de Nicolas Sarkozy avait aussi dissimulé 17 millions d'euros de frais de meeting, ce que les techniciens de l'organe de contrôle n'avaient jamais soupçonné.

Ainsi, il faut reconnaître que, par la décision de rejet du compte de campagne de Nicolas Sarkozy, la CNCCFP a marqué pour toujours son nom dans l'histoire de la démocratie française. Pour la première fois sous la V^{ème} République, le compte d'un président sortant a été rejeté. Pour la première fois également, une sanction assez lourde – celle attribuée à Nicolas Sarkozy –, a été appliquée à une personnalité politique française de premier plan. Toutefois, ce n'était pas la première fois qu'une affaire politique était déclenchée à cause d'un compte de campagne d'un candidat à la présidence de la République¹¹⁵².

Mais, peut-il que le juge des comptes électorales ne soit pas compétent pour imposer une autre sanction aux candidats fautifs qu'une sanction financière ? Si le juge ne peut pas déclarer l'inéligibilité d'un candidat à l'élection présidentielle –, en raison des dispositions du Code électoral applicables à cette élection –, le poids uniquement financier de la sanction appliquée aux candidats ayant dérogé à la règle peut-il être moins lourd que ce que l'on imagine ? Avant de répondre à cette question, il importe d'analyser comment la législation du Brésil sanctionne les candidats en cas de rejet du compte de campagne. Les sanctions au Brésil sont-

¹¹⁵¹ Pour en savoir plus, voir http://www.lemonde.fr/les-decodeurs/article/2014/05/30/l-etat-a-t-il-payé-le-sarkothon_4429252_4355770.html#qfvLEHYrdssFLL4h.99

¹¹⁵² Nous pouvons souligner dans ce sens la liaison entre l'affaire Karachi et les comptes d'Édouard Balladur en 1995, l'affaire Bettencourt et les comptes de Nicolas Sarkozy en 2007.

elles les mêmes que celles appliquées en France ? Comment cette application se réalise-t-elle ? Les sanctions, sont-elles efficaces ?

Section 2 : Les sanctions appliquées au Brésil

Comme en France, après l'analyse des comptes de campagne des candidats par l'organe de contrôle, le juge électoral brésilien déclare les comptes approuvés, approuvés après réformation, rejetés ou non présentés¹¹⁵³.

Il importe tout d'abord de souligner qu'au Brésil, l'actualisation des comptes de campagne et leur présentation ont beaucoup changé depuis l'affaire ayant touché l'ancien président de la République, Fernando Collor de Mello. D'autres scandales politiques ont aussi bouleversé le pays comme le Mensalão en 2005 et le Petrolão en 2014, étroitement liés au financement de la politique par le biais des élections¹¹⁵⁴. Pour tenter d'enrayer le problème, la loi des élections¹¹⁵⁵ détermine des dispositifs dits "répressifs", concernant les éventuels détournements sur les questions liées au financement des campagnes, spécialement celles qui englobent toute la procédure de présentation des comptes de campagne des candidats¹¹⁵⁶.

Ce contrôle imposé par le biais de l'accomplissement des dispositifs de la loi des élections envisage, *grosso modo*, de freiner l'abus de pouvoir, notamment à caractère économique, afin d'apporter une plus grande transparence aux élections. Mais, si ce contrôle passe par l'approbation ou par le rejet des comptes de campagne, quelle est la conséquence juridique de ce jugement ?

¹¹⁵³ Dans ce sens, Carlos Eduardo de Oliveira Lula souligne: « l'organe se prononce pour le rejet dès lors que des irrégularités constatées peuvent mettre en question la régularité du scrutin; les comptes sont considérés comme non présentés après notification faite par la Justice électoral, avec un appel exprès à présenter les comptes dans un délai maximum de 72 heures, conformément à l'article 30 de la loi des élections (C.E.O. Lula, *op.cit.*, p. 642). Texte traduit par nos soins.

¹¹⁵⁴ Selon Bruno W. Speck, « dans toutes les affaires politico-financières du Brésil, ces dernières années, le lien entre financement électoral et argent caché ou pots-de-vin ne peut pas être nié. C'est un phénomène dû à de grandes questions sur la fiscalisation, le contrôle et l'application des sanctions correctionnelles sur les comptes de campagne (B. W. Speck, *loc. cit. Cadernos adenauer n° 2*, p. 158). Texte traduit par nos soins.

¹¹⁵⁵ Loi n° 9.504 du 30 septembre 1997.

¹¹⁵⁶ S.M.P. Lima, *op.cit.*, p. 159.

Selon Monica Caggiano, la pratique des irrégularités, dépourvue de toute forme de sanction, spécialement en politique, augmente la sensation d'impunité et rend le système électoral moins crédible aux yeux du monde. Pour que le système fonctionne effectivement, il faut que soient appliquées des sanctions quand des irrégularités sont vérifiées dans les comptes afin de protéger la légitimation de la démocratie¹¹⁵⁷. Il importe donc d'analyser quels types de sanctions sont imposés au Brésil.

José Jairo Gomes souligne que « l'acte de rejeter le compte de campagne apporte, au sens général du mot rejet, une conduite illicite contraire à la pensée de l'éthique juridique. C'est-à-dire que la campagne n'est pas conduite dans la légalité envisagée pour tous les citoyens, et spécialement aux hommes politiques »¹¹⁵⁸. La conséquence de cette conduite illicite oblige le législateur à imposer des sanctions aux candidats, en fonction du résultat de l'analyse du compte de campagne dans deux cas : par le compte considéré comme non présenté ou par le rejet du compte.

À ce sujet, l'article 58 de la résolution n° 23.406 du Tribunal Supérieur Électoral précise : « Du processus estimant que les comptes de campagne sont "non présentés" résultera : I- que le candidat ne pourra obtenir l'attestation ou l'extrait signalant l'accomplissement de toutes ces obligations électorales au sein de la Justice électorale jusqu'à la fin de la législature¹¹⁵⁹. Cette restriction peut être prolongée jusqu'à la présentation effective du compte de campagne (...) »¹¹⁶⁰.

Cette position adoptée par le Tribunal concernant les comptes de campagne est souvent critiquée. Il faut souligner qu'au-delà de la décision portant sur l'approbation ou le rejet du compte de campagne des candidats, l'accomplissement de l'obligation de présenter le compte résulte directement, comme nous l'avons déjà montré, de la délivrance de l'attestation d'accomplissement des obligations électorales. Cette attestation est la pièce maîtresse de nombreux actes civils, ainsi que de certains actes politiques. Après plusieurs polémiques sur la rédaction de la loi et le positionnement des juges au sujet de la délivrance de cette

¹¹⁵⁷ M. Caggiano, *op. cit.*, p. 138.

¹¹⁵⁸ J.J. Gomes, *op. cit.*, p. 314. Texte traduit par nos soins.

¹¹⁵⁹ Comme nous l'avons déjà montré, le vote au Brésil est obligatoire. Tous les électeurs reçoivent, le jour du scrutin, une attestation de présence indiquant qu'ils ont accompli leurs obligations face à la justice. Pour les candidats, cette attestation est délivrée après la présentation des comptes. Il importe de souligner que, sans cette attestation d'accomplissement, les citoyens ne peuvent pas se présenter en tant que candidats ni réaliser certains actes civils.

¹¹⁶⁰ Résolution TSE n° 23406, art. 58. Texte traduit par nos soins.

attestation, pour les dernières élections présidentielles de 2014, la législation avait prévu de ne pas la délivrer aux candidats qui n'avaient pas présenté leurs comptes¹¹⁶¹. Le compte jugé comme non présenté implique donc, pour le candidat, de lourdes conséquences, car ce dernier ne peut recevoir l'attestation d'accomplissement aux obligations électorales, sans laquelle il ne peut, parmi plusieurs actes civils, être candidat à aucune élection¹¹⁶².

À ce sujet, le Tribunal s'est déjà prononcé lors du procès administratif PA n° 18.970 – Classe 19^e – Distrito Federal, par décision prononcée le 27 mai 2004, où les ministres ont jugé comme non présentés les comptes de campagne du candidat Rui Costa Pimenta, concernant l'élection présidentielle de 2002. Selon la décision de l'organe de contrôle, « comme le compte de campagne de Rui Costa Pimenta relatif à l'élection de 2002 n'avait pas été présenté, l'ASEPA n'a pas pu vérifier la régularité des actes financiers ni les dépenses ni les recettes, car aucun justificatif matériel n'avait été présenté. En conséquence, l'ASEPA a considéré le compte comme non présenté »¹¹⁶³. Le rapporteur du procès a donc décidé de suivre l'orientation du secteur technique d'analyses, et a voté pour que les comptes de Rui Costa Pimenta soient jugés comme non présentés. Les membres du Tribunal ont approuvé à l'unanimité le vote du rapporteur¹¹⁶⁴.

Après que les comptes ont été jugés comme non présentés, le candidat n'a pas eu le droit de recevoir l'attestation relative à l'accomplissement des obligations électorales délivrée par la Justice électorale. De cette façon, lors de l'enregistrement de la candidature pour les élections de 2006, le même candidat a vu sa demande de candidature rejetée, et conséquemment, la possibilité de devenir candidat à l'élection a été mise en échec pour méconnaissance des dispositifs du

¹¹⁶¹ L'article 54 de la résolution TSE n° 23406 détermine que les comptes seront jugés en tant que non présentés quand : a – le candidat ne présente pas les documents et les informations figurant à l'article 40 de la résolution ; b- selon le §3° de l'article 42 ainsi que le §3° de l'article 49 de cette résolution, le candidat ne procède pas à une autre présentation de ses comptes, c- quand les pièces justificatives des ressources dépensées et des dons accordés ne permettent pas d'analyser ces ressources. Dans ce cas, le candidat dispose de 72 heures à compter de la notification du responsable du compte de campagne, pour adresser les documents nécessaires à la rectification du compte. Texte traduit par nos soins.

¹¹⁶² Il faut souligner que cette attestation est demandée en tant que formalité comme d'autres actes de la vie civile.

¹¹⁶³ TSE, Processo Administrativo PA n° 18.970 – Classe 19^e- Distrito Federal (Brasilia) –, 27 mai 2004, p.3. Texte traduit par nos soins.

¹¹⁶⁴ Session du 27 mai 2004. Les ministres Sepulveda Pertence, Ellen Gracie, Marco Aurélio, Cesar Astar Rocha, José Delgado, Fernando Neves, Luiz Carolos Madeira et Roberto Monteiro Gurgel Santos étaient présents.

financement électoral¹¹⁶⁵. Selon l'avis du rapporteur, le ministre Marcelo Ribeiro, « comme le compte de campagne relatif à l'élection présidentielle de 2002 n'a pas été présenté, l'attestation d'accomplissement des obligations électorales n'a donc pas été délivrée, cette dernière n'ayant pas été présentée, alors que cette pièce est exigée pour tous les citoyens qui envisagent d'être candidats ; la demande d'enregistrement de la candidature de Rui Costa Pimenta à l'élection présidentielle de 2006 a donc été rejetée »¹¹⁶⁶. *A contrario sensu*, la Justice électorale avait, l'habitude de recevoir et de vérifier les comptes présentés jusqu'à quatre ans après la date fixée par la loi. Cette présentation hors délai visait seulement à obtenir l'attestation d'accomplissement des obligations électorales et, avec ce document, une nouvelle demande d'enregistrement de candidature pouvait être faite à la fin de la législature¹¹⁶⁷. Comme le souligne Denise Goulart Schlickmann, « la Justice électorale ne peut attendre *ad aeternum*, sans imposer de sanctions, que les candidats décident, selon leurs besoins, de présenter les comptes de campagne hors délai imposé par la loi des élections »¹¹⁶⁸.

Concernant le candidat élu, la question de la non présentation de son compte de campagne est plus délicate. Avant 2008, l'article 29,§2° de la loi des élections précisait : « le non accomplissement du délai de présentation du compte de campagne empêche le candidat d'obtenir son attestation d'accomplissement aux obligations électorales, son diplôme attestant la régularité de l'élection et, par conséquent, de débiter le mandat pour lequel il a été élu, jusqu'à ce que les comptes soit présentés »¹¹⁶⁹. Or, si ces derniers peuvent être présentés en dehors du délai établi par la loi, quel est l'intérêt d'obliger les candidats à présenter leurs comptes de campagne dans un délai maximal de trente jours après le scrutin ? Par le biais de la résolution n° 22715 du 28 février 2008, le Tribunal a finalement mis fin à cette question.

Dans ce sens, Denise Goulart Schlickmann souligne : « Ce changement de règle apporté par la décision du Tribunal Supérieur Électoral en vue

¹¹⁶⁵ Concernant les pièces que les candidats doivent fournir pour l'acte d'enregistrement de la demande de candidature, voir chapitre 1 de la seconde partie de cette thèse.

¹¹⁶⁶ TSE, Registro de candidato à presidência e vice-presidência da Republica, RCPPr n° 127 – Classe 29° – Distrito Federal (Brasilia)-, 15 août 2006.

¹¹⁶⁷ Voir aussi D. G. Schlickmann, *op. cit.*, p.428.

¹¹⁶⁸ *Ibid.*

¹¹⁶⁹ Loi n° 9505/97, art. 29,IV,§2°. Texte traduit par nos soins.

des élections de 2008¹¹⁷⁰ est le bienvenu. Un système de vérification des comptes électoraux qui n'impose aucune sanction aux candidats ayant commis un manquement aux règles du financement électoral est, dès le début, fragile et inefficace. Ce changement¹¹⁷¹ est efficace par rapport aux obligations imposées aux candidats et donne aux citoyens l'impression que les actes illicites sont effectivement punis »¹¹⁷².

Il faut ici souligner que l'omission – totale ou partielle – des informations nécessaires à l'analyse et à la vérification du compte de campagne constitue un manque d'intérêt de la part du candidat à être soumis au contrôle. Dans ce cas, ni l'électeur ni l'organe de contrôle ne peuvent connaître l'origine de l'argent utilisée pour le compte du candidat. Ce manque de transparence peut conduire à la présomption que la campagne ne s'est pas déroulée dans les limites légales, et qu'elle est marquée de zones d'ombres qui ne sont acceptables ni dans les démocraties ni dans un État de droit¹¹⁷³.

Une autre sanction possible pour les candidats ayant dérogé aux règles du financement des campagnes électorales est, comme en France, conséquent du rejet du compte. Rappelons cependant que la législation permet au juge de moduler les actes, en application du principe de la proportionnalité, même s'ils ne sont pas passibles de réformation, une fois qu'ils ont été vérifiés dans l'analyse du compte de campagne d'un candidat. Cette modulation peut être appliquée au compte dès lors qu'il existe des éléments suffisants pour vérifier toutes les questions relatives à ce sujet¹¹⁷⁴.

Le rejet du compte et les sanctions qui en résultent, en raison de la méconnaissance des règles du financement électoral, constituent un sujet délicat et ambigu dans la législation brésilienne, comme nous le verrons. L'article 22 de la Loi

¹¹⁷⁰ TSE, résolution n° 22.715 du 28 février 2008, *DOU* du 10 mars 2008. Texte traduit par nos soins.

¹¹⁷¹ Il faut souligner, dans ce sens que, par le biais de l'article 54 §§ 1° et 2° de la Résolution n° 23.406/2014, pour les dernières élections, « 1° - les comptes n'ayant pas été présentés dans les délais établis - mais l'ayant été plus tard-, ne feront pas l'objet d'un nouveau jugement. La présentation doit attendre uniquement des fins de régularisation, en vue d'assurer la délivrance de l'attestation d'accomplissement des obligations électorales. §2° - dans l'hypothèse du paragraphe précédent, les comptes seront analysés par les techniciens uniquement pour que soient vérifiées l'éventuelle existence des sources prohibées de financement, d'origine inconnue, en l'absence de pièces justifiant les ressources et les irrégularités en application des ressources provenant du Fond des partis politiques. Le Ministère public sera notifié dans toute la procédure ». Texte traduit par nos soins.

¹¹⁷² D.G. Schlickmann, *op. cit.*, p. 430.

¹¹⁷³ J.J. Gomes, *op. cit.* p. 314.

¹¹⁷⁴ Dans ce cas, la conséquence est l'approbation ou l'approbation après réformation.

des élections concerne les obligations imposées aux candidats et, selon son §3°, « l'utilisation des ressources financières pour l'accomplissement des dépenses électorales qui ne proviennent pas du compte bancaire spécifique qui doit être ouvert pour la campagne, est passible de rejet du compte de campagne du parti politique ou du candidat. Dans le cas d'une confirmation d'abus de pouvoir économique, il est interdit, pour le candidat, de recevoir le diplôme attestant la régularité de l'élection ; par conséquent, il n'a pas le droit de commencer le mandat par lequel il a été élu et, si le diplôme lui a déjà été délivré, il sera suspendu »¹¹⁷⁵.

Contrairement à ce qui se passe pour le compte jugé comme non présenté, la loi des élections ainsi que les résolutions du Tribunal Supérieur Électoral ne déterminent pas expressément une sanction directe ni immédiate pour les candidats – spécialement ceux qui n'ont pas été élus –, dont les comptes ont été rejetés. Pour que le rejet du compte de campagne soit effectif avec des conséquences sur le mandat électoral, un long chemin reste à parcourir, notamment pour arriver à de réelles sanctions. Cette fragilité de la législation a été, à plusieurs reprises, critiquée par les juges. Tel a été le cas, par exemple, de la ministre Ellen Gracie qui a souligné, dans un de ses jugements : « malheureusement, le rejet du compte de campagne n'implique aucune sanction immédiate pour les candidats, spécialement pour les non élus »¹¹⁷⁶.

C'est à cause de cette "fragilité" de la loi qu'aucune sanction n'a été appliquée au candidat du PCO à la présidence de la République, Rui Costa Pimenta. Rappelons qu'en 2004, les comptes de ce même candidat, concernant les élections de 2002, avaient été jugés comme non présentés. En revanche, pour l'élection de 2006, après avoir reçu un avis positif concernant l'enregistrement de sa candidature quelques jours avant le scrutin, par le biais d'un recours de la décision du Tribunal, le candidat avait une situation différente. Par le biais de la Pétition n° 2.568, le juge s'était prononcé pour le rejet du compte de campagne dudit candidat à cause des irrégularités concernant la présentation partielle de ses comptes, l'absence de reçus justifiant plusieurs recettes, ainsi que l'absence de justificatifs de certaines dépenses contractées au sein de la campagne¹¹⁷⁷, mais aucune sanction n'a été

¹¹⁷⁵ Loi n° 9.504/97 du 30 septembre 1997.

¹¹⁷⁶ TSE, Processo Administrativo PA n° 18.970 – Classe 19^e- Distrito Federal (Brasília). Rapporteur Ministra Ellen Gracie, 27 mai 2004, p. 4. Texte traduit par nos soins.

¹¹⁷⁷ TSE, Petição PET n° 2.568- Classe 18^e – São Paulo- São Paulo. Rapport Ministro Caputo Bastos, 20 mai de 2008, p. 6. Texte traduit par nos soins.

prononcée.

Il importe de souligner qu'après l'adoption de la loi des élections en 1997, seuls deux candidats à l'élection présidentielle au Brésil ont vu leurs comptes rejetés. En plus du cas déjà mentionné de Rui Costa Pimenta, il faut évoquer le rejet du compte d'Enéas Carneiro pour l'élection de 1998¹¹⁷⁸, qui prouve que les sanctions directes et immédiates ne sont pas appliquées. En effet, dans les années 2000, Enéas Carneiro s'était présenté comme candidat à la mairie de São Paulo. En 2002, il a été élu député fédéral avec le plus grand nombre de voix de toute l'histoire atteignant presque 1,5 million des voix. En 2006, quasiment au même moment où ses comptes de l'élection présidentielle de 1998 étaient rejetés, il a été élu pour la deuxième fois député¹¹⁷⁹.

À ce stade, on peut s'interroger sur la réelle fonction du rejet des comptes dans l'ordonnement juridique brésilien. Autrement dit, quelles conséquences cela implique-t-il que ses comptes de campagne soient rejetés ? La seule sanction appliquée est-elle toujours la non délivrance de l'attestation d'accomplissement ?

Pour tenter de répondre à cette question, il faut d'abord se pencher sur les articles 22 §§ 3^o¹¹⁸⁰ et 4^o de la loi des élections dont : « §4^o : après le rejet du compte, la Justice électorale adresse une copie du processus au Ministère Public Électoral pour des finalités prévues dans l'article 22 de la Loi complémentaire LC n° 64/90 »¹¹⁸¹. Autrement dit, selon la loi des élections, pour que le rejet du compte de campagne impose au candidat la sanction de la non délivrance de l'attestation d'accomplissement des obligations électorales et, donc, celle du diplôme de la régularité de l'élection, il faut que l'abus de pouvoir économique soit justifié.

C'est à partir de là que d'autres éventuelles sanctions liées au rejet du compte de campagne commencent à prendre forme dans la législation du Brésil. Puisque la Justice électorale se doit d'adresser au Ministère Public Électoral une copie du processus du rejet du compte de campagne, le parquet peut, à partir de là, instaurer des procédures qui aboutiront à d'autres sanctions pour les candidats, dont la raison est le rejet des comptes mais, comme nous le verrons, ce ne sont pas des

¹¹⁷⁸ TSE, Petição PET n° 764 – Classe 18^e – Distrito Federal – Brasília – Relator Ministro César Pelluso, 1^o août 2006, p. 7. Texte traduit par nos soins.

¹¹⁷⁹ Il faut signaler que la PET n° 764, portant sur le rejet définitif du compte de campagne du candidat relative aux élections de 1998, a été votée uniquement en 2006.

¹¹⁸⁰ Voir note de bas de page n° 1176.

¹¹⁸¹ Loi n° 9.504 du 30 septembre 1997, article 22. Texte traduit par nos soins.

conséquences directes¹¹⁸².

Avant d'approfondir les sanctions auxquelles les candidats peuvent être soumis mentionnons l'avis de Sidia Maria Porto Lima qui souligne une autre particularité prévue par le législateur dans les règles du financement des campagnes, avis que nous partageons. Elle indique en effet que la jurisprudence du Tribunal Supérieur Électoral a déjà consolidé l'opinion selon laquelle « l'approbation ou l'approbation après réformation du compte de campagne n'empêche pas l'ouverture d'une enquête dans le but de vérifier d'éventuels cas d'abus de pouvoir économique »¹¹⁸³.

À ce titre, il nous semble intéressant de souligner, en reprenant Edson de Resende Castro, que « l'abus de pouvoir économique, d'une façon très simpliste, est une transformation du vote en instrument d'échange. C'est l'achat (du vote) effectué par le candidat ou le parti politique, directement ou indirectement, de la liberté de choix des électeurs »¹¹⁸⁴. En général, il s'agit toujours d'une action réalisée en méconnaissant les règles de collecte des ressources financières.

Adriano Soares Costa va dans le même sens, indiquant que « la collecte illicite des ressources financières à des fins électorales constitue toute action réalisée en méconnaissance de l'article 24 de la loi n°9.504/97, celles qui ne transitent pas par le compte bancaire (argent caché), et celles qui sont appliquées de manière irrégulière dans la campagne électorale »¹¹⁸⁵. À la différence de la collecte illicite du suffrage dont la loi vise à protéger la volonté de l'électeur, la collecte illicite des ressources peut produire des effets sur le résultat de l'élection. Pour cela, le Tribunal Supérieur Électoral doit protéger, au-delà de tout, la transparence et la moralité des élections, dans le but de lutter contre la fraude (utilisation de l'argent caché), et donc, de combattre la corruption.

Ces actions, dont il est possible de vérifier les cas d'abus de pouvoir économique, peuvent être justifiées par certaines procédures prévues dans l'ordonnement juridique du pays, telles que la "*Representação*" ou représentation, figurant à l'article 30-A de la loi des élections et inséré à la même loi

¹¹⁸² Il importe de noter que le Ministère Public n'est pas le seul à avoir légitimation pour instaurer les procédures. Les partis et les candidats, dans la plupart des cas, sont aussi des agents légitimes.

¹¹⁸³ S. M. P. Lima, *op. cit.*, p. 169.

¹¹⁸⁴ E. R. Castro, *op. cit.* p. 348.

¹¹⁸⁵ A. S. Costa, « Comentários à lei n° 11.300/2006 », *JusNavigandi*, Teserina, ano 10, n° 1107, 21 novembre 2015. Acesso em 21 novembre 2015. Loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962, JORF du 7 novembre 1962, page 10762

après la “mini-réforme” de 2006¹¹⁸⁶. Par cet article, le législateur se penche sur les sanctions applicables aux candidats : « quelques partis politiques ou rassemblement des partis peuvent, dans un délai de quinze jours après la délivrance du diplôme de régularité de l’élection conféré aux candidats élus, faire appel à la Justice électorale pour demander l’instauration d’une procédure d’enquête destinée à l’investigation des actions ayant dérogé à la législation relative au financement électoral¹¹⁸⁷. Par cette action, il faut que soient indiqués les actes ainsi que les preuves de ces actes méconnaissant la législation sur le financement électoral, spécialement ceux relatifs aux irrégularités concernant les recettes et les dépenses, dans le but d’acquérir des avantages électoraux ». Le §1° souligne, en application de cet article, que les finalités prévues dans l’article 22 de la LC n° 64/90 doivent être appliquées¹¹⁸⁸. Selon le §2° ; « en cas de constatation d’irrégularités concernant l’acquisition ou l’utilisation de ressources financières au sein des campagnes électorales décrites au *caput*, le candidat ne pourra recevoir le diplôme attestant la régularité de l’élection et, par conséquent, il ne pourra commencer le mandat pour lequel il a été élu ; de plus, si ce diplôme a déjà été délivré au candidat, celui-ci sera suspendu »¹¹⁸⁹.

Une autre procédure concernant la constatation de l’abus du pouvoir économique, tel que la représentation est, comme le souligne Edson Resende Castro, la proposition de l’AIJE – Action d’Investigation Judiciaire Électorale¹¹⁹⁰. L’action est régie par l’article 19 de la loi n° 64/90 qui explicite en ces termes : « toutes les transgressions concernant l’origine des ressources pécuniaires, les abus

¹¹⁸⁶ Carlos Eduardo de Oliveira Lula souligne, dans ce sens, que « l’insertion de l’article 30-A dans la loi des élections a été le changement le plus important apporté par la mini-réforme électorale de 2006. Fondamentalement, l’article avait déterminé que la collecte et/ou l’utilisation des ressources illicites durant la campagne électorale étaient passibles d’être sanctionnées, ayant pour conséquence, l’impossibilité, pour les élus, de recevoir le diplôme de régularité de l’élection et l’attestation d’accomplissement de toutes les obligations électorales » (C.E.O. Lula, *op. cit.* p. 664). Texte traduit par nos soins.

¹¹⁸⁷ L’auteur souligne que, à l’instar de l’Action d’Investigation Judiciaire Electorale - AIJE, prévue dans l’ordonnancement juridique du Brésil, la “représentation” issue de l’application de l’article 30-A de la loi des élections est une véritable action contre le détournement de la loi où figure la présomption de préservation du droit matériel, où l’application d’une sanction est envisagée. *Ibid*, p. 645. Texte traduit par nos soins.

¹¹⁸⁸ Selon le XIV de l’article 22 de la loi n° 64/90, « dans le cas où le juge décide de confirmer les allégations présentes au recours, le Tribunal procédera à la déclaration d’inéligibilité du candidat et de toutes les personnes concernées par l’affaire, en déterminant une inéligibilité de huit ans à compter de la date de l’élection, ainsi que la suspension du diplôme du candidat bénéficiaire des irrégularités en adressant son jugement au Ministère Public. Ce dernier, s’il le juge nécessaire, est tenu d’instaurer la procédure disciplinaire, si toutefois une action pénale est nécessaire». Loi complémentaire n° 64 du 18 mai 1990, relative à l’inéligibilité, *DOU* du 21 mai 1990. Texte traduit par nos soins.

¹¹⁸⁹ Loi 9.504/97, article 30-A. Texte traduit par nos soins.

¹¹⁹⁰ E.R. Castro, *op.cit.*, p. 501. Texte traduit par nos soins.

de pouvoir économique ou politique, au détriment de la liberté du vote, doivent être vérifiées dans la procédure d'investigation judiciaire, régie par le "Corregedor-Geral"¹¹⁹¹. Selon le paragraphe unique de l'article, la constatation et la sanction des transgressions mentionnées dans le *caput* de l'article ont pour objectif fondamental, la protection et la légitimation des élections contre les abus économiques, politiques, ainsi que leurs pratiques par les agents de la fonction publique »¹¹⁹².

Ainsi, à l'instar de la procédure de la représentation, l'AIJE vise la protection de la légitimité démocratique, dans la mesure où l'élection se déroule de manière transparente, éliminant toutes sortes d'influence économique, politique et même médiatique. Dans ce sens, il importe de mentionner l'avis de Carlos Eduardo de Oliveira Lula concernant l'AIJE, dont la particularité doit toujours être prise en compte par les hommes politiques. L'AIJE n'est pas une procédure spécifique aux élus. Le candidat qui n'a pas réussi l'élection à laquelle il a concouru, est aussi susceptible d'être soumis à l'enquête selon la procédure, car la simple défaite au scrutin ne suffit pas pour attester qu'aucune conduite abusive n'a été pratiquée par le candidat, dans la mesure où le résultat de cette conduite montre qu'il existe un risque d'influencer le vote. En d'autres termes, si un candidat commet une telle infraction, et si sa conduite est jugée abusive et, même si celui-ci n'a pas été élu, il peut être sanctionné¹¹⁹³. Il importe ici de noter que, puisque la loi n° 64/90 n'a pas déterminé le délai de proposition de l'AIJE, le Tribunal Supérieur Électoral a précisé par jurisprudence spécifique que, même si cette procédure d'investigation prouve que des actes abusifs ont été commis avant la date d'enregistrement de la candidature (car elle se pense aussi en termes d'abus de pouvoir politique et de la fonction publique), cette procédure peut être instaurée uniquement après l'enregistrement définitif de la candidature en question¹¹⁹⁴.

Dans l'ordonnancement juridique du Brésil, il existe une autre procédure passible de sanction des actes provenant du détournement des règles du

¹¹⁹¹ Magistrat membre de la Suprême Cour de Justice - STJ, élu parmi les membres du Tribunal Supérieur Electoral.

¹¹⁹² Art. 19, loi complémentaire n° 64 du 18 mai 1990, relative à l'inéligibilité, *DOU* du 21 mai 1990. Texte traduit par nos soins.

¹¹⁹³ Dans ce cas, la sanction, pour les candidats non élus, est la non délivrance de l'attestation d'accomplissement des obligations électorales durant la période de la législature, et pour les candidats élus, la suspension ou la cassation du diplôme déjà délivré et, par conséquent, l'annulation du mandat. C.E.O.Lula, *op.cit.* p. 757. Texte traduit par nos soins.

¹¹⁹⁴ TSE, RP-404 Acórdão-404-Brasilia-DF- 05/11/2002 Relator Salvio de Figueiredo Teixeira. *DJ*, volume 1, du 28 mars 2003, p. 159.

financement électoral. L'Ação de Impugnação de Mandato Eletivo – AIME (Action de Contestation du Mandat Électif), c'est-à-dire, un recours contre la délivrance du diplôme expédié aux candidats élus¹¹⁹⁵, est la seule procédure électorale prévue dans la Constitution et l'une de celles qui suscitent le plus de polémiques dans l'ensemble du processus électoral, étant la dernière procédure possible contre les abus du pouvoir économique, la fraude et la corruption.

Le texte constitutionnel prévoit, par l'article 14§10, que « le mandat est susceptible d'être contesté ou annulé par la Justice électorale dans un délai de quinze jours à compter de la date de l'obtention du diplôme par le candidat¹¹⁹⁶, avec l'instauration de la procédure et la présentation des preuves de l'abus du pouvoir économique, de la corruption ou de la fraude »¹¹⁹⁷.

Il importe ici de souligner que les expressions "corruption" et "fraude" figurant dans l'article 14 de la Constitution du Brésil diffèrent quelque peu de leur sens commun. Dans les termes de la jurisprudence du Tribunal Supérieur Électoral, la fraude liée à l'AIME touche exclusivement le vote. Autrement dit, les actes légaux ou illégaux pratiqués avec ruse ou de manière frauduleuse, susceptibles d'influencer le résultat de l'élection, peuvent faire émerger des résultats différents de la volonté du peuple¹¹⁹⁸.

Concernant la "corruption" au sein de l'AIME, Carlos Eduardo de Oliveira Lula explique : « il faut comprendre, d'une façon plus générale, la corruption au sein de l'AIME, car elle englobe l'utilisation de la fonction publique à des fins privées, en utilisant illégalement le pouvoir politique dans le but d'influencer directement les résultats du scrutin. Elle peut aussi être caractérisée par le comportement entre particuliers ayant échangé une promesse de vote par une promesse de bénéfices ; et si elle n'est pas forcément pratiquée par le candidat lui-même, celui-ci en tire toujours profit »¹¹⁹⁹.

La simple constatation par l'AIME d'un abus dans le résultat du

¹¹⁹⁵ D. G. Schlickmann, *op. cit.* p. 462.

¹¹⁹⁶ C'est-à-dire le moment de la délivrance du diplôme de régularité des élections.

¹¹⁹⁷ Article 14§10 de la Constitution de la République Fédérale du Brésil de 1988.

¹¹⁹⁸ À titre d'exemple, nous pouvons citer l'AIME instaurée à l'encontre d'un candidat lors des élections municipales pour le mandat de conseiller municipal qui avait distribué, la veille du scrutin, une profession de foi disant qu'un candidat adversaire avait abandonné la course. À partir de là, les électeurs ont changé le vote en lui donnant la victoire. TSE, AG-4661 Acórdão-4661-Quatá – SP-15/06/2004 relator Fernando Neves da Silva, *DJ* du 6 août 2004, p. 162.

¹¹⁹⁹ C .E.O. Lula, *op.cit.*, p. 789. Texte traduit par nos soins.

scrutin¹²⁰⁰ ne suffit pas pour donner suite à la procédure. L'acte en question doit également être jugé de grande ampleur, susceptible de compromettre le résultat du scrutin et de mettre en danger la légitimation démocratique des élections.

Nous pouvons ici penser que le mécanisme d'application des sanctions dans l'ordonnancement juridique brésilien est sévère ; néanmoins il importe de souligner que la procédure visant à appliquer la sanction comme indiqué, est beaucoup plus complexe qu'en France. Au-delà des conséquences que toutes ces procédures peuvent apporter aux candidats, parmi lesquelles figure l'inéligibilité pendant huit ans en cas de condamnation, la possibilité de les instaurer crée de l'incertitude chez les candidats face au mécanisme de contrôle du compte de campagne. Comme cette possibilité prévoit que, même le candidat, dont les comptes ont été approuvés par le juge, est susceptible d'être soumis aux procédures que l'on vient de détailler.

C'est à cause de cette possibilité apportée par la loi que la présidente de la République du Brésil est actuellement défenderesse au sein de la Justice électorale. Cette situation peut avoir pour conséquence l'instauration de procédures aboutissant à la cassation de son mandat présidentiel. Il convient de souligner, dans un premier temps, que les comptes de campagne présentés par la candidate concernant les dernières élections de 2014 ont été approuvés lors de la procédure d'analyse et du jugement, établis par le Tribunal Supérieur Électoral¹²⁰¹.

Le juge a, en effet, décidé de se prononcer contraire aux orientations de l'ASEPA, qui avait présenté l'orientation pour le rejet du compte de la présidente sortante. Les ministres du Tribunal ont approuvé à l'unanimité, après réformation, les comptes de la candidate.

Or, si les comptes ont été approuvés, même après réformation, peut-on penser qu'il soit correct d'appliquer des sanctions aux candidats ? Le PSDB, parti ayant perdu aux élections de 2014, est venu perturber la tranquillité dont font preuve certains candidats après les élections, lorsque qui ont reçu le diplôme et dont les comptes ont été approuvés. Ce bouleversement est dû à l'instauration de quatre procédures par le parti au sein de la Cour électorale : l'AIJE n° 154871, dont la

¹²⁰⁰ Il faut souligner que les candidats, partis ou groupements des partis, ont 15 jours à compter de la date de la délivrance du diplôme de régularité de l'élection du candidat élu pour proposer l'AIME. Avant le diplôme, la procédure n'est pas applicable.

¹²⁰¹ TSE, Prestação de contas PC n° 976-13.2014.6.00.000 – Classe 25° – Distrito Federal – Brasília-, 10 de dezembro de 2014. Relator : Ministro Gilmar Mendes. Loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962, JORF du 7 novembre 1962, page 10762.

candidate est soupçonnée d'utiliser des avantages et des actions du Gouvernement pour conquérir des voix pour l'élection, l'AIJE 194358, où la candidate est accusée d'avoir abusé du pouvoir économique et utilisé la propagande institutionnelle des actions du gouvernement au bénéfice de sa campagne en étant réélue présidente ; la représentation RP n° 846, où le PSDB affirme que les comptes de campagne de la candidate ont dépassé le plafond des dépenses déclarées par son parti politique et que des sommes illégales ont été octroyées à la campagne du PT ; enfin, l'AIME n° 761, la plus importante des procédures par lesquelles le parti demande, comme le nom de l'action l'indique, que le mandat de la présidente soit annulé¹²⁰².

Selon la contestation du PSDB, les motifs qui justifient l'annulation du mandat de la présidente pèsent notamment au niveau des accusations concernant : l'abus de pouvoir politique durant les élections de 2014, visant à détourner certains bilans socio-économiques, en faisant croire aux électeurs à un scénario différent de la réalité ; l'utilisation des bâtiments publics en vue de réaliser des actes de campagne et, enfin, la propagande électorale hors période autorisée. L'abus du pouvoir économique et la fraude dans les comptes de campagne concernant le dépassement du plafond établi par le parti politique de la présidente, consistent dans le financement de son compte par des entreprises de bâtiments, notamment dans l'affaire de la Petrobrás, où l'argent proviendrait de pots-de-vin, du transport de plusieurs électeurs dans des villes lors du scrutin par la structure gouvernementale, d'une large utilisation du temps d'antenne et de parole pour diffuser des "mensonges", de certaines dépenses interdites dans la législation relative au financement électoral, ainsi que de l'absence de justificatifs de certaines dépenses, de la fraude et de la menace d'annuler les programmes sociaux du gouvernement tels que "*Minha Casa Minha Vida*" (ma maison, c'est ma vie), "*Bolsa Familia*" (allocations familiales), "*Bolsa Escola*" (allocations scolaires) et autres. Il importe d'ajouter, ici, que tous les procès contre la présidente sont protégés par le secret de justice.

En fait, selon la procédure, la présidente et son vice-président seront soumis à l'annulation de leur mandat et, en conséquence, leurs inéligibilité pendant huit ans sera prononcée par le juge. Si cela se passe ainsi, ce sera la première fois,

¹²⁰² TSE, AIME n° 7-61.2015.00.0000 – Classe 2 – Distrito Federal – Brasília-, 6 de outubro de 2015, Relator : Ministro Gilmar Mendes, TSE RP n° 846.2015.600.000, AIJE n° 154871.2014.600.000, AIJE n° 194358.2014.600.000, AIME n° 761.2015.600.000.

dans l'histoire républicaine du Brésil, qu'un président de la République sera démis des fonctions pour lesquelles il a été élu démocratiquement¹²⁰³.

À ce stade, il importe d'affirmer que, dans les deux pays, les sanctions appliquées aux candidats ayant détourné la loi du financement électoral font toujours l'objet de critiques. Bien évidemment, il y a ceux qui trouvent que les sanctions appliquées en France ne sont pas satisfaisantes devant la somme d'argent qu'un détournement de la législation peut apporter à la campagne. Nous ne pouvons pas nous empêcher de mentionner ici, sans toutefois négliger l'importance des faits que, pour l'élection de 1995, en France, le compte d'un des candidats aurait dû être rejeté à cause d'irrégularités à propos d'un versement de 10 millions de francs en liquide ; il s'agit du compte de campagne d'Edouard Balladur, le 26 avril, trois jours après le premier tour de l'élection présidentielle¹²⁰⁴. En revanche, les prêts qui ont théoriquement servi de justificatifs pour le rejet du compte de Jacques Cheminade, d'un montant de 2 340 990 francs, ont mis le candidat en situation de faillite à cause de la sanction appliquée à son encontre.

Par ailleurs lors des élections de 2012, les sanctions imposées au candidat Nicolas Sarkozy, dues au rejet de ses comptes, ont obligé ce dernier à verser au Trésor public plus de trois cent mille euros¹²⁰⁵. De plus, le même candidat était impliqué dans l'affaire Bygmalion. Dans cette affaire, de fausses factures avaient été effectuées pour cacher un dépassement significatif du plafond des dépenses autorisées par la loi¹²⁰⁶. Selon Médiapart, « c'est finalement une infraction mineure sur le papier, inscrite dans le Code électoral dès 1990 mais rarement

¹²⁰³ Il faut souligner qu'il existe une grande différence entre le procès "d'impeachment" en cours au Congrès national contre la présidente Dilma Rousseff et les procédures au sein de la Justice électorale, où la présidente Dilma et son vice-président Michel Temer sont défendeurs. La procédure de *l'impeachment* a été instaurée à cause du « pédalage fiscal », ou maquillage des comptes publics [recours à des emprunts auprès d'établissements publics pour financer les dépenses budgétaires qui seront portées au débit des comptes publics avec un décalage].

Pour plus de détails, cf: http://www.lemonde.fr/ameriques/article/2016/03/25/dilma-rousseff-pour-moter-le-pouvoir-il-faudra-des-preuves_4889860_3222.html#6LFIBR08B05tIW4r.99

¹²⁰⁴ Selon le site Médiapart, ce versement est lié à l'affaire Karashi. Consulter: <https://www.mediapart.fr/journal/france/041013/affaire-karachi-lex-tresorier-dedouard-balladur-mis-en-examen>.

¹²⁰⁵ Après le "Sarkothon" lancé par l'UMP pour récupérer les finances du parti qui ne pouvait recevoir la somme due par l'État dans le cadre de l'aide étatique, Nicolas Sarkozy avait lancé sa candidature aux primaires pour son parti, l'actuel LR.

¹²⁰⁶ Convoqué le 16 février 2015 au pôle financier à Paris, l'ancien président de la République en est ressorti dans la soirée, ayant été mis en examen pour « financement illégal de campagne électorale », une infraction punie d'un an d'emprisonnement et de 3 750 euros d'amende, liée au seul fait qu'il a dépassé le plafond des dépenses autorisées lors de la présidentielle de 2012.

activée par la justice pénale¹²⁰⁷, que Nicolas Sarkozy se voit donc reprocher aujourd'hui »¹²⁰⁸. Il importe de souligner que ce dernier avait aussi été impliqué, en 2013 dans l'affaire Bettencourt, où il avait été accusé d'abus de faiblesse.

À ce stade, nous pouvons nous interroger sur la raison pour laquelle le Conseil constitutionnel, en tant que juge des comptes de campagnes des élections, ne sanctionne pas les candidats à l'élection présidentielle pour une déclaration d'inéligibilité, comme cela est assez courant dans le cadre des élections législatives. La réponse est simple, comme nous l'avons déjà mentionné, la rédaction de la loi du 6 novembre 1962 relative à l'élection du président de la République, détermine les dispositifs du Code électoral applicables à l'élection présidentielle et à l'ensemble des articles prévoyant les cas d'inéligibilité. Qu'elles soient lourdes ou non, les sanctions restent donc uniquement financières.

Mais, au-delà de cette question financière de la sanction, il ne faut pas oublier que pour un homme politique, la sanction imposée pour une simple déclaration d'avoir mené une campagne électorale en outrepassant les règles affecte moralement le candidat. Cette situation peut être un poids plus lourd à supporter face à son électorat que le poids financier ou de restriction de sa candidature. En revanche, nous ne saurions indiquer à quel point cette "sanction morale" peut influencer l'avenir politique, soit en France, comme nous aurons l'opportunité de le constater lors des prochaines élections présidentielles dans le cas de la confirmation de candidature par Nicolas Sarkozy, soit au Brésil, après les jugements des procédures contre la présidente et le PT, mêlés à des scandales de corruption.

En réalité, la France et le Brésil affichent des faiblesses concernant les sanctions destinées aux candidats à l'élection présidentielle ayant dérogé aux règles du financement électoral. Plus ou moins sévères, encadrées, applicables ou plus efficaces... indépendamment de la conclusion que l'on peut tirer sur la législation de chacun des deux pays, nous pouvons affirmer qu'en France comme au Brésil, les sanctions sont sévères mais non satisfaisantes.

¹²⁰⁷ Comme cette thèse traite les questions financières de l'élection, celles touchant le juge pénal ne sont pas abordées.

¹²⁰⁸ https://www.mediapart.fr/journal/france/160216/nicolas-sarkozy-est-mis-en-examen-dans-bygmalion?page_article=1

Conclusion Seconde Partie

Nous avons consacré la seconde partie de cette thèse aux questions concernant le contrôle du financement électoral en France et au Brésil. Nous avons montré par l'examen des particularités des deux pays au sujet de ce contrôle, comment il fonctionnait dans des démocraties différentes, comme celles soumises à l'étude - la France et le Brésil.

En analysant les bases de contrôle mises à disposition dans les deux pays, nous avons constaté une quasi-similarité entre les deux pays. Concernant ces bases de contrôle, nous avons eu l'opportunité de noter, par exemple, que certaines obligations imposées aux candidats par la législation étaient presque identiques¹²⁰⁹. En France ou au Brésil, les candidats sont tenus de nommer un mandataire financier, responsable des finances utilisées dans l'ensemble de l'élection. Même s'il existe des particularités, comme la possibilité apportée aux candidat par la législation brésilienne d'être lui-même le mandataire financier de la campagne. En France, il faut que soit nommée une personne physique autre que le candidat, ou une association de financement pour exercer ce rôle.

En analysant ces critères de base pour le contrôle, nous avons eu l'opportunité de noter que le principal instrument utilisé par les deux pays pour assurer le contrôle du financement des élections était le même : l'obligation de présenter le compte de campagne est, sans doute, la principale arme des deux législations pour lutter contre l'abus du pouvoir économique, ou politique et, pour réduire la somme d'argent dépensée au sein d'une campagne politique¹²¹⁰. Il importe de dire que, selon nos analyses des comptes présentés par les candidats dans les deux pays, la réalité est bouleversante du côté du Brésil.

Si en France, nous avons pu constater une réduction des montants dépensés par les candidats au cours des quatre dernières élections, surtout à cause de l'imposition d'un plafond des dépenses sévèrement contrôlé et imposé par la

¹²⁰⁹ Voir seconde partie, chapitre 1 section 1, p. 231.

¹²¹⁰ Voir seconde partie, chapitre 1, section 2, p. 250.

loi¹²¹¹, les élections au Brésil, au contraire, montrent une augmentation de ces dépenses qui sont toujours plus élevées ; ainsi, pour les quatre dernières élections, la hausse équivaut à 166 283 598 €. Comment expliquer cette augmentation ? Peut-être que l'absence d'un plafond unique déterminé par la loi et non par les partis politiques aurait des effets positifs au Brésil, comme montré dans le cas de la France ? Il est difficile de répondre à cette question.

D'autres obligations comme la fourniture des pièces justificatives pour le contrôle, apparaissent aussi dans les deux pays. Cela a été vérifié pour le délai imposé pour la présentation du compte de campagne. Il n'est guère possible de dire que cette obligation soit absolument identique, car le délai n'est pas le même. C'est-à-dire, l'obligation est identique, mais la limite dont les candidats disposent pour l'accomplir est différente.

Il importe aussi de dire que ce contrôle établi dans les deux pays, doit être conduit par un organe responsable pour l'ensemble des décisions, des vérifications et pour le jugement. Encore une fois, les deux pays possèdent des organes spécifiques pour cette tâche. Nous avons pu montrer que le Conseil constitutionnel avait conduit ce contrôle à partir des élections de 1995¹²¹². L'efficacité de ce contrôle était très critiquée, comme nous l'avons vu, en motivant le transfert de ce contrôle au sein de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques. Avec la reconnaissance des faiblesses du Conseil et le transfert de la compétence de contrôle à la Commission, nous avons vu comment la CNCCFP avait elle pris la responsabilité de contrôler les élections de la plus haute autorité politique du pays¹²¹³. Dans le même sens, nous avons montré qu'au Brésil, ce pouvoir de contrôle était encore concentré dans le même organe, c'est-à-dire, le Tribunal Supérieur Électoral. Celui-ci accumule les tâches d'être l'organe de contrôle et le juge des élections, ce dernier facteur étant considéré comme l'un des grands responsables de l'inefficacité du système de contrôle dans le pays. Mais est-ce vrai ?

Ces organes de contrôle, en France ou au Brésil sont, en réalité, les responsables de la régularité des comptes de campagne ; de cette façon, généralement, ils décident de l'application ou non des sanctions prévues dans les deux ordonnancements juridiques. Ces sanctions sont-elles suffisantes pour réduire

¹²¹¹ Les élections en France ont réduit le montant dépensé d'environ 13 000 000 €. Voir chapitre 1 de cette partie, p. 268.

¹²¹² Voir page 277.

¹²¹³ Voir page 293.

l'utilisation des financements interdits et, par conséquent, l'usage de l'argent caché lors des élections ? Les pots-de-vin existeront-ils encore avec montant assez élevé comme aujourd'hui si les sanctions s'imposent avec plus de sévérité ? Existe-t-il vraiment des moyens de lutter contre l'augmentation de la corruption liée au financement des élections ? Les législateurs des deux pays sont-ils capables d'insérer, dans l'ordonnancement juridique, des dispositifs capables de réduire ces sommes d'argent dépensées par les candidats ? Et enfin, existe-il des moyens de contrôler que l'argent soit toujours impliqué dans le résultat des élections ?

CONCLUSION GÉNÉRALE

Dans les sociétés modernes, l'importance de l'argent, fondamental dans le développement de la démocratie, est incontestable, mais, bien souvent, il est incontrôlé. Il importe tout d'abord, de trouver un équilibre capable de freiner les abus de cet argent et, par conséquent, de trouver des méthodes permettant de l'utiliser à des fins démocratiques satisfaisantes. Mais comment parvenir à cet objectif ? La réponse demeure complexe, elle fait l'objet des recherches dans tous les pays démocratiques, dont la France et le Brésil. La question de l'argent en politique et notamment au moment des élections, a mis le sujet du financement des campagnes électorales à l'ordre du jour dans tous les pays démocratiques.

Ce lien indéniable entre argent et politique est certainement la raison de cette succession de réformes et d'actualisations législatives, qui ont eu lieu dans les deux pays, visant à réduire, tout au moins à contrôler le poids de l'argent, souvent au cœur du résultat des scrutins. De cette façon, les débats sur le financement des campagnes électorales le mettent en évidence comme un moyen important dans le système démocratique, capable d'influencer, positivement ou négativement, le processus électoral.

L'introduction du pouvoir économique de manière excessive dans la vie politique met en danger un état idéal de citoyenneté (où, une décision doit être prise tenant en compte la liberté des choix), car elle favorise certains candidats, face à d'autres. Cet arrangement provoque un déséquilibre politique entre les candidats à la course aux élections, contrairement à ce qu'assure les constitutions démocratiques.

Si, d'un côté, la participation des citoyens apporte une certaine légitimité au processus électoral par l'*ius suffragi* et le *jus hondrum*, de l'autre, l'influence de l'argent ou le pouvoir économique, c'est-à-dire, le financement des campagnes électorales, pose la question irréfutable de savoir, si d'une part, la légitimité démocratique est bien assurée entre les candidats et, d'autre part, si la décision du vote de l'électeur n'est pas été influencée par l'argent.

C'est en vue d'assurer cette égalité et ce respect du choix individuel, - mais pas uniquement -, que la France et le Brésil ont créé des lois visant à encadrer les questions financières des élections. Nous avons analysé, dans cette thèse, la manière dont sont appliquées les règles du financement électoral dans les deux

pays, en vue d'assurer l'accomplissement des idéaux démocratiques, de rendre la vie politique plus transparente et de lutter contre la corruption politique.

Si la démocratie n'a pas de prix, comme nous l'avons affirmé à plusieurs reprises, son coût doit être bien contrôlé pour éviter l'éclosion d'affaires de corruption politique. Plusieurs affaires, liés à l'abus ou à un financement frauduleux sont apparues après la modernisation des moyens de communication dans les élections. La politique réalisée dans les préaux des écoles a, peu à peu laissé l'espace aux programmes télédiffusés par les nouvelles technologies mises à la disposition des candidats, le but étant de convaincre un nombre toujours plus élevé d'électeurs. De ce fait, les campagnes électorales ont affiché des chiffres chaque fois plus élevés ayant introduit une sorte de « politique spectacle » dans la vie quotidienne. Dans ce sens, nous avons vu que cette « spectacularisation » de la politique s'avérait dangereuse pour la démocratie mondiale.

Nous ne pouvons nier le fait que l'utilisation des nouveaux moyens de communication dans les élections ont entraîné des coûts plus élevés qu'auparavant dans les campagnes. Les mécanismes utilisés par les candidats pour attirer la sympathie et, par conséquent, les voix des électeurs, sont de plus en plus sophistiqués. Ainsi, à chaque élection, les candidats et les partis dépensent des montants toujours plus gros pour atteindre leur objectif final : être élu.

Comme nous l'avons montré, des actions ont été menées pour mettre fin aux scandales politiques qui se sont déclenchés dans cette course aux élections plus modernes : des lois visant à encadrer l'origine, le montant, la façon dont l'argent peut être utilisé dans les campagnes, ont été créées par les législateurs français et brésiliens. Les affaires concernant le financement occulte de la vie politique telles que l'affaire Urba en France et l'affaire Collor-PC au Brésil ont obligé les législateurs à trouver un moyen d'encadrer les finances électorales en apportant plus de transparence à la vie politique et, par conséquent, en réinstaurant la confiance des citoyens dans les hommes politiques et en la politique proprement dite.

Si les tentatives du législateur français de mieux contrôler les élections remontent aux années 1988, comme nous l'avons vu dans cette thèse, ce n'est qu'à partir des années 1993 qu'elles apparaissent au Brésil. Il importe ici de rappeler que cette nécessité d'encadrer les campagnes électorales, a été déclenchée en France spécialement par les affaires Luchaire et Urba, respectivement en 1987 et 1989, et au Brésil par l'affaire Collor-PC en 1989. Aujourd'hui, une constatation doit

être faite car, après vingt ans de dictature militaire au Brésil, la première élection directe a été celle de Fernando Collor en cette même année, et c'est aussi à partir de là que les scandales concernant le financement de la vie politique ont été révélés au Brésil.

En vue d'éviter l'utilisation des financements occultes, de réduire les montants dépensés lors des campagnes électorales, et d'assurer l'égalité des chances entre les candidats, le législateur français a mis en application, en 1990, un ensemble de règles qui encadrent plus strictement le financement électoral et qui impose un plafond des dépenses unique, devant être respecté par les candidats. Si la loi doit s'adapter à la réalité de la société, étant la garante de la démocratie, le législateur a pris la décision de plafonner les dépenses électorales mais également de renforcer le financement public aux élections. Ce renforcement, comme nous l'avons montré tout au long de cette recherche, est souvent considéré comme une solution efficace adoptée pour contrôler l'abus du pouvoir économique ainsi que l'influence des particuliers dans le développement de la démocratie. Il a été mis en application en France à partir de 1995, lorsque le législateur a décidé d'interdire les dons provenant des personnes morales pour financer les élections.

Si les efforts effectués par le législateur français en vue de réduire l'influence de l'argent dans la vie politique, notamment en éloignant les influences privées aux élections sont plutôt positifs, au Brésil, après l'affaire Collor, le législateur a décidé d'autoriser la participation des personnes morales au processus électoral. Considéré par les militaires comme dangereux pour le système politique en vigueur, car il pouvait constituer une force contre le régime dictatorial, à partir de 1997, le poids des entreprises privés au financement politique a pris une importance singulière, et est devenu néfaste dans la politique du Brésil.

Tout au long de cette thèse, nous avons vu comment les législations des deux pays ont encadré les quatre dernières élections, n'utilisant pas uniquement l'argent apporté aux candidats grâce aux recettes qu'ils peuvent recevoir par le biais des dons octroyés par des personnes physiques, insuffisants pour financer toute une campagne, comme l'apport personnel des candidats, quasi inexistant dans les élections présidentielles au Brésil. En faisant une comparaison entre les deux pays, nous avons constaté que les candidats à la présidence de la République au Brésil, contrairement aux candidats français, ne prenaient pas le risque d'apporter des biens personnels comme investissements dans leur propre campagne. Y a-t-il une raison à

ce manque d'intérêt de financer sa campagne pour atteindre ses propres objectifs politiques ? La réponse, nous l'avons vu, est due à une différence législative primordiale entre les deux pays : l'autorisation apportée par la loi brésilienne aux personnes morales de participer au financement politique.

Si le volet recette marque une différence significative entre la France et le Brésil concernant les apports personnels des candidats, ce même volet est caractérisé par une autre différence : l'égalité entre les citoyens. Dans les deux pays, ces derniers sont, au-delà du vote, autorisés à participer au financement politique. En revanche, alors que la législation française rend cette participation uniforme, en déterminant une limite unique, le législateur brésilien a rendu l'inégalité entre les citoyens légitime par le biais de la loi des élections. En autorisant les dons des personnes physiques à la limite de 10% des revenus imposables l'année précédant les élections, le législateur impose une inégalité entre eux. Mais, la question cruciale concernant les principes d'égalité, soit entre les candidats, soit entre les électeurs, ne concerne pas uniquement les dons apportés par les personnes physiques.

Comme nous l'avons déjà mentionné dans nos développements, la loi brésilienne de 1997 ne s'est pas préoccupée de l'inégalité entre les seules personnes physiques, elle a rendu légitime l'influence la plus inégale et néfaste à la démocratie, par l'autorisation de dons provenant des personnes morales. Cette autorisation, liée à la « politique spectacle » est, peut être, la grande responsable de l'augmentation des dépenses électorales, deuxième constatation apportée par cette politique

Si du côté français, le législateur a, depuis 1995, interdit ces dons, le législateur brésilien a conduit la course aux élections à des proportions financières que nous ne pouvons nous empêcher de qualifier de honteuses de nos jours. Après l'interdiction des dons issus des personnes morales et de l'introduction d'un plafond des dépenses pour les candidats, il a été observé, lors des quatre dernières élections en France, une réduction de plus de 13 000 000 € par l'organe de contrôle. À l'inverse, l'inertie du législateur brésilien face aux scandales politiques à l'origine des financements provenant des entreprises privées, a entraîné des montants considérables des dépenses électorales. Pour les quatre dernières élections, au contraire de la France qui a réduit les montants, les dépenses au Brésil ont augmenté de plus de 166 000 000 €. Mais d'où vient cette quantité d'argent, dans un pays où une grande partie de la population n'a pas encore accès à une éducation de

qualité, où la santé publique est dans un état chaotique, où la violence est présente dans toutes les villes et où les citoyens ne disposent pas d'un transport public de qualité ? De nos jours, plus de 70% des dons reçus par les candidats ou partis politiques, responsables de cet excès des dépenses électorales, proviennent des personnes morales, principalement des entreprises de bâtiments des travaux publics.

C'est en vue de freiner cette augmentation des dépenses électorales et d'en finir avec l'inertie du législateur face aux scandales politiques tels que le Mensalão de 2005, que l'OAB s'est interrogé en 2011, par le biais de l'ADI n° 4650, sur la constitutionnalité de ce type de don, ainsi que sur la participation des personnes morales dans le processus démocratique. Devant l'inaction du législateur, la Cour Suprême a été appelée à intervenir. Ainsi, quatre ans après la demande de l'OAB, en septembre 2015, les juges de la Cour Suprême ont finalement décidé de voter pour l'inconstitutionnalité du dispositif de la loi des élections qui autorise les personnes morales à participer au financement de la vie politique. Ils ont également décidé qu'un plafond des dépenses devait être établi par la loi en prenant en compte, pour le calcul, les montants dépensés lors de la dernière élection. En revanche, il faut souligner que l'arrêt de la décision n'a toujours pas été publié et que les règles qui actualisent la législation du financement électoral ne sont jusqu'à présent, prévues que pour les élections municipales d'octobre 2016.

Compte tenu de cette décision qui interdit les personnes morales de participer au financement de la vie politique à cause de l'inconstitutionnalité du dispositif de la loi des élections, une question se pose. Par le biais du droit constitutionnel, lorsqu'un dispositif de loi est déclaré inconstitutionnel, cette décision doit avoir des effets *ex-tunc*, c'est-à-dire que dans l'ordonnement juridique constitutionnel du Brésil, la décision doit avoir un effet rétroactif dès son entrée en vigueur. De cette manière, il nous semble que le résultat plus correct concernant cette décision serait que toutes les élections où les dons des personnes morales ont été détectés, soient annulées, autrement dit, dès l'entrée en vigueur de la loi de 1997. Quel serait donc le réel effet de cette décision au Brésil ? Difficile à prévoir. Est-il possible de penser aux élections sans le don des personnes morales ? Il est aussi difficile de répondre, car la loi n'a pas encore été appliquée.

Il est vrai qu'à partir de cette décision, le système de financement électoral en France et au Brésil perd deux des caractéristiques les plus fortes,

explicitées tout au long de cette étude, que ce soit l'autorisation aux personnes morales de participer au financement de la vie politique et l'absence de l'imposition par la loi d'un plafond unique à tous les candidats. Mais, ces nouveaux dispositifs de la loi brésilienne trouveront-ils une application efficace ? Certes, la rigueur de la législation française, devant la loi brésilienne, compte tenu des développements que nous avons exposés jusque-là, n'a pu éviter les scandales politiques dans l'hexagone. La nouvelle législation brésilienne est-elle capable de le faire ?

Si un encadrement plus sévère du financement électoral français n'a pas été suffisant pour éviter les affaires telles que Karachi¹²¹⁴, Kadhafi¹²¹⁵, Woerth-Bettencourt¹²¹⁶ et Bygmalion¹²¹⁷ mêlant les hommes politiques à des financements occultes, l'adoption de cette interdiction législative au Brésil éviterait des affaires, telles que l'affaire Collor¹²¹⁸, Mensalão, ou Lava-Jato¹²¹⁹ ? La réponse à cette question peut s'avérer dangereuse pour la démocratie.

Certes, il nous semble impossible d'affirmer qu'il existe, dans les deux pays, une législation parfaite et sans risque de détourner de l'argent car l'homme politique ne cessera jamais de collecter des fonds, licites ou illicites, en vue d'assurer son arrivée et sa maintenance au pouvoir. Cependant, il convient ici de reconnaître que, malgré les faiblesses identifiées au long de cette thèse, la législation française mérite d'être plus cohérente et plus efficace face aux enjeux de la démocratie moderne, mais pas uniquement en raison des dispositifs concernant les dépenses ou les recettes qu'elle applique aux élections.

¹²¹⁴ Affaire dont une partie des fonds de la vente des sous-marins en 1994, d'une somme de 850 millions d'euros ont été destinés à financer la campagne d'Édouard Balladur en 1995. Il faut souligner dans cette affaire que, entre les années 1993 et 1995, le ministre du budget du Gouvernement Balladur était Nicolas Sarkozy. Le 3 octobre 2013, le trésorier de la campagne de l'ex-candidat a été mis en examen pour complicité de détournement des fonds publics.

¹²¹⁵ Affaire sur le financement occulte aux élections de 2007 par le Liban au profit de la campagne de Nicolas Sarkozy.

¹²¹⁶ Affaire déclenchée entre les années 2007 et 2010 concernant les accusations d'abus de faiblesse et du financement occulte contre Nicolas Sarkozy en vue de sa campagne présidentielle de 2007.

¹²¹⁷ L'affaire des fausses factures émises par l'entreprise Bygmalion d'environ 18 millions d'euros à la demande de l'UMP au sein de la campagne présidentielle de Nicolas Sarkozy en 2012.

¹²¹⁸ Affaire entre les années 1988 et 1992, où le trésorier de la campagne de Fernando Collor à la présidence de la République – première depuis les années de dictature militaire -, Paulo César Farias a collecté, au-delà des dons de personnes morales en vue de la campagne électorale, interdits à l'époque, 20% de pots-de-vin des entreprises ayant contracté avec le pouvoir public. Cette affaire a entraîné l'impeachment du président, élu démocratiquement depuis plus de vingt ans. Selon le Ministère Public, PC Farias avait fait transité plus de 4 166 700 €. Le 23 juin 1996, PC Farias a été assassiné.

¹²¹⁹ Affaire souvent nommée Petrolão en raison du lien avec la Petrobras, qui a, jusque là détourné, selon les enquêtes, plus de 2 milliards d'euros uniquement en paiement des pots-de-vin aux partis politiques PP, PMDB et PT.

En plus du renforcement du financement public mis en application depuis l'interdiction des dons issus de personnes morales en 1995, la législation française porte, dans son ensemble, une autre caractéristique importante qui doit être regardée attentivement par le Brésil : le contrôle des élections.

Si, comme nous l'avons montré, la législation française n'est pas encore parfaite à ce sujet, car des affaires politiques, spécialement concernant le détournement des règles financières et des financements occultes sont toujours mises en évidence par les médias, les organes de contrôle des élections en France méritent d'être pris en exemple par la législation du Brésil.

Au contraire du Conseil constitutionnel français qui a reconnu ses faiblesses en tant qu'organe de contrôle des élections présidentielles, le Tribunal Supérieur Électoral ne reconnaît pas, quant à lui, l'inefficacité de la concentration de pouvoir de vérification des élections, ni celles des dispositifs mis en vigueur.

Bien qu'imparfaites, nous avons pu constater que les analyses des présentations des comptes de campagnes des candidats en France étaient plus efficaces que celles du Brésil. En réalité comme nous l'avons vu, le mécanisme de présentation du compte de campagne, au Brésil, peut être considéré uniquement comme une formalité imposée aux candidats, car le rejet des comptes n'apporte aucune sanction à ceux qui dérogent aux règles. Au contraire de la législation française où les candidats sont sanctionnés financièrement par ce rejet, les candidats aux élections brésiliennes, pour être sanctionnés, dépendent de l'interprétation de leurs actes par le Ministère Public Électoral et non par le rejet du compte de campagne. Même si les sanctions applicables après un ouverture d'enquête par le Ministère Public Électoral sont plus sévères qu'en France, car elles comportent essentiellement la déclaration d'inéligibilité de huit ans au candidat fautif, ces sanctions n'ont jamais été appliquées dans l'histoire politique du pays.

Or, dans un pays où les scandales politiques prennent des proportions comme nous sont en train de vérifier au Brésil-, où les principaux donateurs des campagnes sont toujours mêlés dans ces scandales, et où la plupart des dirigeants sont condamnés à la prison ferme, où le parti des principaux hommes politiques du pays - incluant l'actuelle présidente-, ont reçu des sommes considérables provenant des pots-de-vin eux-mêmes issus des détournements des contrats millionnaires entre les entreprises de bâtiment et le gouvernement, où la présidente et le vice-président ont été élus avec plus de 70% de dons provenant de ces entreprises et qui,

pour cette raison, peuvent perdre leurs mandat dû à la constatation de l'utilisation de l'argent provenant de la corruption pour payer les dépenses de campagne-, un organe de contrôle indépendant, à l'exemple de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques, doit être mis à l'ordre du jour de la vie politique du Brésil, pour combattre les détournements des idéaux démocratiques.

Certes, les règles de l'enjeu politique dans les deux pays ne sont, et ne seront jamais suffisantes, car elles comprennent, au-delà d'un ensemble de dispositifs et de règles législatives, l'ambition démesurée de l'être humain, le désir chaque fois plus grand pour le pouvoir et la nécessité d'y maintenir leur groupe politique au pouvoir.

Par conséquent, il faut qu'un contrôle effectif soit introduit dans la législation brésilienne, à l'instar de la France, pour que ce soit le peuple et non l'argent, le grand protagoniste de son histoire.

BIBLIOGRAPHIE

1 – DOCUMENTATION OFFICIELLE

1.1 – Législation française

Constitution de la République Française de 1858, *JORF* du 5 octobre 1958, p. 9151.

Loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962 relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel direct, *JORF* du 7 novembre 1962, p. 10762.

Loi n° 88-227 du 11 mars 1988, relative à la transparence financière de la vie politique, *JORF* du 12 mars 1988, p. 3290.

Loi organique n° 88-226 du 11 mars 1988, relative à la transparence financière de la vie politique, *JORF* du 12 mars 1988, p. 3288.

Loi 90-55 du 15 janvier 1990, relative à limitation des dépenses électorales et à clarification du financement de l'activité politique, *JORF* du 16 janvier 1990, p. 639.

Loi organique 90-383 du 10 mai 1990, relative au financement de la campagne en vue de l'élection du Président de la République et celle des députés, *JORF* du 11 mai 1990, p. 5615.

Loi 93-122 du 29 janvier 1993, relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques, *JORF* du 30 janvier 1990, p. 1588.

Loi 95-65 du 19 janvier 1995, relative au financement de la vie politique, *JORF* du 21 janvier 1995, p. 1105.

Loi organique n° 95-62 du 19 janvier 1995 modifiant diverses dispositions relatives à l'élection du Président de la République et à celle des députés à l'Assemblée nationale, *JORF* du 20 janvier 1995, p. 1040.

Loi organique n° 2001-100 du 5 février 2001 modifiant la loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962 relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel, *JORF* du 6 février p. 1999.

Décision n° 2002-228 du 23 avril 2002 relative aux conditions de production, de programmation et de diffusion des émissions relatives à la campagne officielle en vue de l'élection du Président de la République pour le second tour de scrutin le 5 mai 2002, *JORF* du 25 avril 2002 p. 7439.

Ordonnance n° 2003-1165 du 8 décembre 2003 portant simplifications administratives en matière électorale, *JORF* du 9 décembre 2003 p. 20961.

Loi organique n° 2006-404 du 5 avril 2006 relative à l'élection du Président de la République, *JORF* du 6 avril 2006 p. 5192.

Loi n° 2011-412 du 14 avril 2011 portant simplification de dispositions du code électoral et relative à la transparence financière de la vie politique, *JORF* du 19 avril 2011 p. 6831.

Loi organique n° 2012-272 du 28 février 2012 relative au remboursement des dépenses de campagne de l'élection présidentielle, *JORF* du 29 février 2012 p. 3561.

Loi organique n° 2013-906 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique, *JORF* 12 octobre 2013 p. 16824.

Code Général des impôts,

<https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT000006069577>

Convention européenne des droits des hommes

http://www.echr.coe.int/Documents/Convention_FRA.pdf

1.2- Législation brésilienne

Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, *D.O.U*, ano CXXVI, n° 191-A de 5 de outubro de 1988, p. 1.

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm

Lei n° 4737 de 15 de julho de 1965, Institui o Código eleitoral, *D.O.U* de 17 de julho de 1965, seção 1, p. 6746. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4737.htm

Lei n° 8713 de 30 de setembro de 1993, Estabelece normas para as eleições de 3 de outubro de 1994, *D.O.U* de 1 de outubro de 1993, seção 1, p. 14685.

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8713.htm

Lei n° 9096 de 19 de setembro de 1995, Lei dos Partidos Políticos; Lei Orgânica dos Partidos Políticos, *D.O.U* de 20 de setembro de 1995, seção 1, p. 14545.

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9096.htm

Lei n° 9504 de 30 de setembro de 1997, Estabelece normas para as eleições, *D.O.U* de 1 de outubro de 1997, seção 1, p. 21801.

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9504.htm

Lei nº 11300 de 10 de maio de 2006, Dispõe sobre propaganda, financiamento e prestação de contas das despesas com campanhas eleitorais, alterando a Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, *D.O.U* de 11 de maio de 2006, seção 1, p. 1. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ Ato2004-2006/2006/Lei/L11300.htm

Lei Complementar nº 64 de 18 de maio de 1990, Estabelece, de acordo com o art. 14, § 9º da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação, e determina outras providências, *D.O. U* de 21 de maio de 1990, seção 1, p. 9591. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp64.htm

Resolução TSE nº 20.987 de 21 de fevereiro de 2002, Dispõe sobre a arrecadação e a aplicação de recursos nas campanhas eleitorais e sobre prestação de contas, Instrução, *DJUS* de 12 de março de 2002, seção 1, p. 139. <http://www.tse.jus.br/legislacao/pesquisa-a-legislacao-eleitoral>

Resolução TSE nº 20.988 de 21 de fevereiro de 2002, Dispõe sobre a propaganda eleitoral e as condutas vedadas aos agentes públicos em campanha eleitoral nas eleições de 2002, *DJUS* de 12 de março de 2002, seção 1, p. 141. <http://www.tse.jus.br/legislacao/pesquisa-a-legislacao-eleitoral>

Resolução TSE nº 22.158 de 2 de março de 2006, Dispõe sobre a propaganda eleitoral e as condutas vedadas aos agentes públicos em campanha eleitoral nas eleições, *DJUS* de 14 de março, seção 1, p. 106. <http://www.tse.jus.br/legislacao/pesquisa-a-legislacao-eleitoral>

Resolução TSE nº 22.160 de 2 de março de 2006, Dispõe sobre a arrecadação e a aplicação de recursos nas campanhas eleitorais e sobre a prestação de contas nas eleições, *DJUS* de 14 de março, seção 1, p. 110. <http://www.tse.jus.br/legislacao/pesquisa-a-legislacao-eleitoral>

Resolução TSE nº 23.191 de 16 de dezembro de 2009, Dispõe sobre a propaganda eleitoral e as condutas vedadas em campanha eleitoral (Eleições de 2010), *DJeTSE* de 31 de dezembro de 2009, p.2. <http://www.tse.jus.br/legislacao/pesquisa-a-legislacao-eleitoral>

Resolução TSE nº 23.217 de 2 de março de 2010, Dispõe sobre a arrecadação e os gastos de recursos por partidos políticos, candidatos e comitês financeiros e, ainda, sobre a prestação de contas nas eleições de 2010, *DJeTSE* de 4 de março de 2010, p. 24. <http://www.tse.jus.br/legislacao/pesquisa-a-legislacao-eleitoral>

Resolução TSE nº 23.404 de 27 fevereiro de 2014, dispõe sobre propaganda eleitoral e condutas ilícitas em campanha eleitoral nas Eleições de 2014, *DJeTSE* de 5 de março de 2014, p. 47. <http://www.tse.jus.br/legislacao/pesquisa-a-legislacao-eleitoral>

Resolução TSE nº 23.406 de 27 de fevereiro de 2014, Dispõe sobre a arrecadação e os gastos de recursos por partidos políticos, candidatos e comitês financeiros e, ainda, sobre a prestação de contas nas Eleições de 2014. O Tribunal Superior Eleitoral, no uso das atribuições que lhe conferem o artigo 23, inciso IX, do Código

Eleitoral e o artigo 105 da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, *DJeTSE* de 5 de março de 2014, p. 61. <http://www.tse.jus.br/legislacao/pesquisa-a-legislacao-eleitoral>

1.3 – Décisions officielles

1.3.1-Conseil constitutionnel :

Décision n° 88- 54 PDR du 7 avril 1988 – Liste des candidats à l'élection du Président de la République, *JORF* du 8 avril 1988, p. 4631.

Décision n° 88-60 PDR du 11 mai 1988 – Proclamation des résultats de l'élection du Président de la République, *JORF* du 12 mai 1988, p. 7036.

Décision n° 88-242 DC du 10 mars 1988 - Loi organique relative à la transparence financière de la vie politique *JORF* du 12 mars 1988, p. 3350.

Décision n° 89-271 DC du 11 janvier 1990 -Loi relative à la limitation des dépenses électorales et à la clarification du financement des activités politiques *JORF* du 13 janvier 1990, p. 573.

Décision n° 90-273 DC du 4 mai 1990 -Loi organique relative au financement de la campagne en vue de l'élection du Président de la République et de celle des députés *JORF* du 7 mai 1990, p. 5532.

Décision n° 94-353/356 DC du 11 janvier 1995 - Loi organique modifiant diverses dispositions relatives à l'élection du Président de la République et à celle des députés à l'Assemblée nationale et loi organique relative au financement de la campagne en vue de l'élection du Président de la République, *JORF* du 14 janvier 1995, p. 731.

Décision n° 95-363 DC du 11 janvier 1995 - Loi relative au financement de la vie politique *JORF* du 14 janvier 1995, p. 733.

Décision n° 95-92 PDR du 11 octobre 1995 relative au compte de campagne de Monsieur Robert Hue, candidat à l'élection présidentielle des 23 avril et 7 mai 1995 *JORF* du 12 octobre 1995, p.14849.

Décision n° 95-91 PDR du 11 octobre 1995 relative au compte de campagne de Monsieur Edouard Balladur, candidat à l'élection présidentielle des 23 avril et 7 mai 1995 *JORF* du 12 octobre 1995, p. 14847.

Décision n° 95-90 PDR du 11 octobre 1995 relative au compte de campagne de Madame Dominique Voynet, candidate à l'élection présidentielle des 23 avril et 7 mai

1995 *JORF* du 12 octobre 1995, p. 14846.

Décision n° 95-89 PDR du 11 octobre 1995 I relative au compte de campagne de Monsieur Lionel Jospin, candidat à l'élection présidentielle des 23 avril et 7 mai 1995 *JORF* du 12 octobre 1995, p. 14844

Décision n° 95-88 PDR du 11 octobre 1995 relative au compte de campagne de Monsieur Jacques Cheminade, candidat à l'élection présidentielle des 23 avril et 7 mai 1995 *JORF* du 12 octobre 1995, p. 14844.

Décision n° 95-87 du 11 octobre 1995 relative au compte de campagne de Madame Arlette Laguiller, candidate à l'élection présidentielle des 23 avril et 7 mai 1995 *JORF* du 12 octobre 1995, p. 14843.

Décision n° 95-86 PDR relative au compte de campagne de Monsieur Jacques Chirac, candidat à l'élection présidentielle des 23 avril et 7 mai 1995 *JORF* du 12 octobre 1995, p. 14842.

Décision n° 95-85 du 11 octobre 1995 relative au compte de campagne de Monsieur Jean-Marie Le Pen, candidat à l'élection présidentielle des 23 avril et 7 mai 1995 *JORF* du 12 octobre 1995, p. 14841.

Décision n° 95-84 PDR du 11 octobre 1995 relative au compte de campagne de Monsieur Philippe de Villiers, candidat à l'élection présidentielle des 23 avril et 7 mai 1995 *JORF* du 12 octobre 1995, p. 14840.

Décision n° 95-81 PDR du 12 mai 1995 relative à proclamation des résultats de l'élection du Président de la République, *JORF* du 14 mai 1995, p. 8149.

Décision n° 95-80 PDR du 27 avril 1995 relative à liste des candidats habilités à se présenter au second tour de l'élection du Président de la République, *JORF* du 28 avril 1995, p. 6560.

Décision n° 95-79 PDR du 26 avril 1996 relative aux résultats du premier tour de scrutin, *JORF* du 27 avril 1995, p. 6503.

Décision n° 95-75 PDR du 6 avril 1995 relative à liste des candidats à l'élection du Président de la République, *JORF* du 7 avril 1995, p. 5535.

Décision n° 95-93 PDR du 8 décembre 1995, observations du Conseil constitutionnel relatives à l'élection présidentielle des 23 avril et 7 mai 1995, *JORF* du 15 décembre 1995, p. 18248.

Décision n° 2000-94 PDR observations du Conseil constitutionnel dans la perspective de l'élection présidentielle, *JORF* du 23 juillet 2000, p. 11403.

Décision n° 2002-129 PDR du 7 novembre 2002, observations du Conseil constitutionnel sur l'élection présidentielle des 21 avril et 5 mai 2002, *JORF* du 15 novembre 2002, p. 18808.

Décision n° 2002-128 PDR relative au compte de campagne de Monsieur Olivier BESANCENOT, candidat à l'élection du Président de la République des 21 avril et 5 mai 2002 *JORF* du 12 octobre 2002, p. 16882

Décision n° 2002-127 PDR relative au compte de campagne de Madame Arlette LAGUILLER, candidate à l'élection du Président de la République des 21 avril et 5 mai 2002 *JORF* du 12 octobre 2002, p. 16881.

Décision n° 2002-126 PDR relative au compte de campagne de Monsieur Alain MADELIN, candidat à l'élection du Président de la République des 21 avril et 5 mai 2002 *JORF* du 12 octobre 2002, p. 16880

Décision n° 2002-125 PDR relative au compte de campagne de Monsieur Jean-Pierre CHEVENEMENT, candidat à l'élection du Président de la République des 21 avril et 5 mai 2002 *JORF* du 12 octobre 2002, p. 16879.

Décision n° 2002- 124 PDR relative au compte de campagne de Monsieur Robert HUE, candidat à l'élection du Président de la République des 21 avril et 5 mai 2002 *JORF* du 12 octobre 2002, p. 16878.

Décision n° 2002-123 PDR relative au compte de campagne de Madame Christine BOUTIN, candidate à l'élection du Président de la République des 21 avril et 5 mai 2002 *JORF* du 12 octobre 2002, p. 16876.

Décision n° 2002-122 PDR relative au compte de campagne de Monsieur Lionel JOSPIN, candidat à l'élection du Président de la République des 21 avril et 5 mai 2002 *JORF* du 12 octobre 2002, p. 16875.

Décision n° 2002-121 PDR relative au compte de campagne de Monsieur Noël MAMERE, candidat à l'élection du Président de la République des 21 avril et 5 mai 2002 *JORF* du 12 octobre 2002, p. 16874

Décision n° 2002-120 PDR relative au compte de campagne de Monsieur Jean SAINT-JOSSE, candidat à l'élection du Président de la République des 21 avril et 5 mai 2002 *JORF* du 12 octobre 2002, p. 16873.

Décision n° 2002-119 PDR relative au compte de campagne de Madame Christiane TAUBIRA, candidate à l'élection du Président de la République des 21 avril et 5 mai 2002 *JORF* du 12 octobre 2002, p. 16872.

Décision n° 2002-118 PDR relative au compte de campagne de Monsieur Jean-Marie LE PEN, candidat à l'élection du Président de la République des 21 avril et 5 mai 2002 *JORF* du 12 octobre 2002, p. 16870.

Décision du Conseil n° 2002-117 relative au compte de campagne de Monsieur Jacques CHIRAC, candidat à l'élection du Président de la République des 21 avril et 5 mai 2002 *JORF* du 12 octobre 2002, p. 16869

Décision n° 2002-116 PDR relative au compte de campagne de Monsieur François BAYROU, candidat à l'élection du Président de la République des 21 avril et 5 mai 2002 *JORF* du 12 octobre 2002, p. 16868.

Décision n° 2002-115 PDR relative au compte de campagne de Monsieur Daniel GLUCKSTEIN, candidat à l'élection du Président de la République des 21 avril et 5 mai 2002 *JORF* du 12 octobre 2002, p.16867.

Décision n° 2002-114 PDR relative au compte de campagne de Madame Corinne LEPAGE, candidate à l'élection du Président de la République des 21 avril et 5 mai 2002 *JORF* du 12 octobre 2002, p. 16865.

Décision n° 2002-113 PDR relative au compte de campagne de Monsieur Bruno MÉGRET, candidat à l'élection du Président de la République des 21 avril et 5 mai 2002 *JORF* du 12 octobre 2002, p.16865.

Décision n° 2002-111 PDR portant proclamation des résultats de l'élection du Président de la République, *JORF* du 10 mai 2002, p. 9084.

Décision n° 2002-110 PDR relative à la liste des candidats habilités à se présenter au second tour de l'élection présidentielle, *JORF* du 26 avril 2002, p. 7487.

Décision n° 2002-109 PDR relative aux résultats du premier tour de scrutin, *JORF* du 25 avril 2002, p. 6864.

Décision n° 2002-102 PDR arrêtant la liste des candidats à l'élection présidentielle, *JORF* du 5 avril 2002, p. 5999.

Décision n° 2007-142 PDR observations du Conseil constitutionnel sur l'élection présidentielle des 22 avril et 6 mai 2007, *JORF* du 12 juin 2007, p. 10247, texte n° 37.

Décision n° 2007-141 PDR portant proclamation des résultats de l'élection du Président de la République *JORF* du 11 mai 2007, p. 8452, texte n° 1.

Décision n° 2007-140 PDR relative à la liste des candidats habilités à se présenter au second tour de l'élection du Président de la République *JORF* du 27 avril 2007, p. 7489, texte n°1.

Décision n° 2007-139 PDR relative aux résultats du premier tour de scrutin de l'élection du Président de la République *JORF* du 26 avril 2007, p. 7433, texte n° 1.

Décision n° 2007-133 PDR arrêtant la liste des candidats à l'élection présidentielle *JORF* du 20 mars 2007, p. 5075, texte n° 1.

Décision n° 2012-155 PDR observations du Conseil constitutionnel sur l'élection présidentielle des 22 avril et 6 mai 2012 *JORF* du 23 juin, p. 10354, texte n° 65.

Décision n° 2012-154 PDR portant proclamation des résultats de l'élection du Président de la République *JORF* du 11 mai 2012, p. 8997, texte n° 1.

Décision n° 2012-153 PDR relative à la liste des candidats habilités à se présenter au second tour de l'élection du Président de la République *JORF* du 27 avril 2012, p. 7524, texte n°1.

Décision n° 2012-152-PDR relative aux résultats du premier tour de scrutin de l'élection du Président de la République *JORF* du 26 avril 2012, p. 7428, texte n° 1.

Décision n° 2012-145 PDR arrêtant la liste des candidats à l'élection présidentielle *JORF* du 20 mars 2012, p. 5025, texte n° 1.

Décision n° 2013-156 PDR sur un recours de M. Nicolas Sarkozy dirigé contre la décision du 19 décembre 2012 de la Commission nationale des comptes de campagnes et des financements politiques *JORF* du 6 juillet 2013, p. 11288, texte n° 92.

1.3.2 – Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques

Décision de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques en date du 26 novembre 2007 relative au compte de campagne de M. Olivier Besancenot, candidat à l'élection du Président de la République des 22 avril et 6 mai 2007, *JORF* n°0008 du 10 janvier 2008 p. 557 texte n° 75.

Décision de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques en date du 26 novembre 2007 relative au compte de campagne de Mme Marie-George Buffet, candidate à l'élection du Président de la République des 22 avril et 6 mai 2007 *JORF* n°0008 du 10 janvier 2008 p. 559 texte n° 76.

Décision de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques en date du 26 novembre 2007 relative au compte de campagne de M. Gérard Schivardi, candidat à l'élection du Président de la République des 22 avril et 6 mai 2007 *JORF* n°0008 du 10 janvier 2008 p. 560 texte n° 77.

Décision de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques en date du 26 novembre 2007 relative au compte de campagne de M. François Bayrou, candidat à l'élection du Président de la République des 22 avril et 6 mai 2007 *JORF* n°0008 du 10 janvier 2008 p. 561 texte n° 78.

Décision de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques en date du 26 novembre 2007 relative au compte de campagne de M. Joseph Bové, candidat à l'élection du Président de la République

des 22 avril et 6 mai *JORF* n°0008 du 10 janvier 2008 p. 563 texte n° 79.

Décision de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques en date du 26 novembre 2007 relative au compte de campagne de Mme Dominique Voynet, candidate à l'élection du Président de la République des 22 avril et 6 mai 2007 *JORF* n°0008 du 10 janvier 2008 p. 565 texte n° 80.

Décision de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques en date du 26 novembre 2007 relative au compte de campagne de M. Philippe de Villiers, candidat à l'élection du Président de la République des 22 avril et 6 mai 2007 *JORF* n°0008 du 10 janvier 2008 p. 566 texte n° 81.

Décision de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques en date du 26 novembre 2007 relative au compte de campagne de Mme Ségolène Royal, candidate à l'élection du Président de la République des 22 avril et 6 mai 2007 *JORF* n°0008 du 10 janvier 2008 p. 568 texte n° 82.

Décision de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques en date du 26 novembre 2007 relative au compte de campagne de M. Frédéric Nihous, candidat à l'élection du Président de la République des 22 avril et 6 mai 2007 *JORF* n°0008 du 10 janvier 2008 p. 569 texte n° 83.

Décision de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques en date du 26 novembre 2007 relative au compte de campagne de M. Jean-Marie Le Pen, candidat à l'élection du Président de la République des 22 avril et 6 mai 2007 *JORF* n°0008 du 10 janvier 2008 p. 571 texte n° 84.

Décision de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques en date du 26 novembre 2007 relative au compte de campagne de Mme Arlette Laguiller, candidate à l'élection du Président de la République des 22 avril et 6 mai *JORF* n°0008 du 10 janvier 2008 p. 573 texte n° 85.

Décision de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques en date du 26 novembre 2007 relative au compte de campagne de M. Nicolas Sarkozy, candidat à l'élection du Président de la République des 22 avril et 6 mai 2007 *JORF* n°0008 du 10 janvier 2008 p. 574 texte n° 86.

Décision du 19 décembre 2012 relative au compte de campagne de Mme Éva JOLY, candidate à l'élection du Président de la République des 22 avril et 6 mai 2012 *JORF* n°0025 du 30 janvier 2013 p. 1822 texte n° 95.

Décision du 19 décembre 2012 relative au compte de campagne de Mme Marine LE PEN, candidate à l'élection du Président de la République des 22 avril et 6 mai 2012 *JORF* n°0025 du 30 janvier 2013 p. 1823 texte n° 96.

Décision du 19 décembre 2012 relative au compte de campagne de M. Jean-Luc MÉLENCHON, candidat à l'élection du Président de la République des 22 avril et 6 mai 2012 *JORF* n°0025 du 30 janvier 2013 p. 1825 texte n° 97.

Décision du 19 décembre 2012 relative au compte de campagne de M. Philippe POUTOU, candidat à l'élection du Président de la République des 22 avril et 6 mai 2012 *JORF* n°0025 du 30 janvier 2013 p. 1827 texte n° 98.

Décision du 19 décembre 2012 relative au compte de campagne de Mme Nathalie ARTHAUD, candidate à l'élection du Président de la République des 22 avril et 6 mai 2012 *JORF* n°0025 du 30 janvier 2013 p. 1828 texte n° 99.

Décision du 19 décembre 2012 relative au compte de campagne de M. Jacques CHEMINADE, candidat à l'élection du Président de la République des 22 avril et 6 mai 2012 *JORF* n°0025 du 30 janvier 2013 p. 1830 texte n° 100.

Décision du 19 décembre 2012 relative au compte de campagne de M. François BAYROU, candidat à l'élection du Président de la République des 22 avril et 6 mai 2012 *JORF* n°0025 du 30 janvier 2013 p. 1832 texte n° 101.

Décision du 19 décembre 2012 relative au compte de campagne de M. Nicolas DUPONT-AIGNAN, candidat à l'élection du Président de la République des 22 avril et 6 mai 2012 *JORF* n°0025 du 30 janvier 2013 p. 1833 texte n° 102.

Décision du 19 décembre 2012 relative au compte de campagne de M. François HOLLANDE, candidat à l'élection du Président de la République des 22 avril et 6 mai 2012 *JORF* n°0025 du 30 janvier 2013 p. 1835 texte n° 103.

1.3.3 – Tribunal Supérieur Électoral

Resolução n° 23.050 – Processo Administrativo n° 18.970 – Classe 19^a – Brasília, Distrito Federal. Prestação de contas de campanha presidencial de Ruy Costa Pimenta, candidato à Presidência da República pelo PCO nas eleições de 2002 . Brasília 5 de maio de 2009.

Resolução n° 21.328 – Petição n° 1.273 – Classe 18^a – Brasília, Distrito Federal. Prestação de contas de campanha presidencial de Ciro Ferreira Gomes, candidato à Presidência da República pela Coligação Frente Trabalhista nas eleições de 2002. Brasília 19 de dezembro de 2002.

Resolução n° 21.321 – Petição n° 1.263 – Classe 18^a – Brasília, Distrito Federal. Prestação de contas de campanha presidencial de José Maria de Almeida, candidato à Presidência da República nas eleições de 2002. Brasília, 17 de dezembro de 2002.

Resolução n° 21.317 – Petição n° 1.266 – Classe 18^a – Rio de Janeiro. Prestação de

contas de campanha presidencial de Anthony Wihan garotinho Matheus de Oliveira, candidato à Presidência da República nas eleições de 2002. Brasília, 12 de dezembro de 2002.

Resolução nº 21.316 – Petição nº 1.290 – Classe 18ª – Brasília, Distrito Federal. Prestação de contas de campanha presidencial de José Serra, candidato pelo PSDB à Presidência da República nas eleições de 2002. Brasília, 12 de dezembro de 2002.

Resolução nº 21.309 – Petição nº 1.288 – Classe 18ª – Brasília, Distrito Federal. Prestação de contas de campanha presidencial de Luiz Inácio Lula da Silva, candidato do PT à Presidência da República nas eleições de 2002. Brasília, 5 de dezembro de 2002.

Resolução nº 22.803 – Petição nº 2.568 – Classe 18ª – São Paulo. Prestação de contas de campanha presidencial de Ruy da Costa Pimenta, candidato pelo PCO, candidato do PCO à Presidência da República nas eleições de 2006. Brasília, 20 de maio de 2008.

Resolução nº 22.524 – Petição nº 2.570 – Classe 18ª – Brasília, Distrito Federal. Prestação de contas de campanha presidencial de Maria Teixeira Rangel, candidata à Presidência da República nas eleições de 2006. Brasília, 22 de março de 2007.

Resolução nº 22.500 – Petição nº 2.595 – Classe 18ª – Brasília, Distrito Federal. Prestação de contas de campanha presidencial de Luiz Inácio Lula da Silva, candidato do PT à Presidência da República nas eleições de 2006. Brasília, 13 de dezembro de 2006.

Acórdão – Petição nº 2.596 (31661-81.2006.6.00.0000) - Classe 18ª – Brasília – Distrito Federal. Prestação de contas de campanha presidencial do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) – Nacional, candidato Geraldo José Rodrigues Alckmin Filho à Presidência da República nas eleições de 2006. Brasília, 8 de fevereiro de 2011.

Acórdão – Petição nº 2.566 (29776-32.2006.6.00.0000) - Classe 18ª – Recife – Pernambuco. Prestação de contas de campanha presidencial do Partido da Social Liberal (PSI) – Nacional, candidato Luciano Caldas Bivar à Presidência da República nas eleições de 2006. Brasília, 15 de abril de 2010.

Acórdão – Petição nº 2.564 (30186-90.2006.6.00.0000) - Classe 18ª – São Paulo– São Paulo. Prestação de contas de campanha presidencial do candidato José Maria Eymael, à Presidência da República nas eleições de 2006. Brasília, 3 de março de 2015.

Decisão Monocrática – Petição nº 3886-52.2010.6.00.0000 – Brasília – Distrito Federal. Prestação de contas de campanha presidencial do candidato José Maria de Almeida ao cargo de Presidente da República pelo PSTU, nas eleições de 2010. Brasília, 22 de novembro de 2011.

Decisão Monocrática – Petição nº 3878-75.2010.6.0000 – Brasília – Distrito Federal. Prestação de contas de campanha presidencial do candidato Rui da Costa Pimenta ao cargo de Presidente da República pelo PCO, nas eleições de 2010. Brasília, 12 de agosto de 2011.

Decisão Monocrática – Petição nº 3867-46.2010.6.0000 – Brasília – Distrito Federal. Prestação de contas de campanha presidencial do candidato Ivan Martins Pinheiro ao cargo de Presidente da República pelo PCB, nas eleições de 2010. Brasília, 1 de setembro de 2011.

Decisão Monocrática – Petição nº 3847-55.2010.6.00.0000 – Brasília – Distrito Federal. Prestação de contas de campanha presidencial do candidato José Levy Fidelix da Cruz ao cargo de Presidente da República pelo PRTB, nas eleições de 2010. Brasília, 24 de fevereiro de 2011.

Decisão Monocrática – Petição nº 3836-26.2010.6.00.0000 – Brasília – Distrito Federal. Prestação de contas de campanha presidencial do candidato Guilherme Peirão Leal ao cargo de Vice-Presidente da República pelo PV, nas eleições de 2010. Brasília, 4 de março de 2011.

Decisão Monocrática – Petição nº 3835-41.2010.6.00.0000 – Brasília – Distrito Federal. Prestação de contas de campanha presidencial da candidata Maria Osmarina Marina da Silva Vaz de Lima ao cargo de Presidente da República pelo PV, nas eleições de 2010. Brasília, 30 de agosto de 2011.

Decisão Monocrática – Petição nº 3768-31.2010.6.00.0000 – Brasília – Distrito Federal. Prestação de contas de campanha presidencial do candidato Edmilson Silva Costa ao cargo de Vice- Presidente da República pelo PCB, nas eleições de 2010. Brasília, 18 de março de 2011.

Acórdão – Prestação de contas nº 4131-63.2010.6.0000 – Classe 25ª- Brasília, Distrito federal. Prestação de contas de campanha presidencial do candidato Hamilton Moreira de Assis ao cargo de Vice- Presidente da República pelo PSOL, nas eleições de 2010. Brasília, 3 de setembro de 2011.

Acórdão – Prestação de contas nº 4081-37.2010.6.00.00 – Classe 25ª- Brasília, Distrito federal. Prestação de contas de campanha presidencial da candidata Dilma Vana Rouseff ao cargo de Presidente da República pelo PT, nas eleições de 2010. Brasília, 9 de dezembro de 2010.

Acórdão – Prestação de contas nº 4073-60.2010.6.00.00 – Classe 25ª- Brasília, Distrito federal. Prestação de contas de campanha presidencial do candidato José Serra ao cargo de Presidente da República pelo PSDB, nas eleições de 2010. Brasília, 17 de março de 2015.

Acórdão – Prestação de contas nº 3883-97.2010.6.00.00 – Classe 25ª- Brasília, Distrito federal. Prestação de contas de campanha presidencial do candidato José Maria Eymael ao cargo de Presidente da República pelo PSDC, nas eleições de 2010. Brasília, 7 de agosto de 2014.

Acórdão – Prestação de contas nº 3869-16.2010.6.00.00 – Classe 25ª- Brasília, Distrito federal. Prestação de contas de campanha presidencial do candidato JPlinio Soares de Arruda Sampaio ao cargo de Presidente da República pelo PSOL, nas eleições de 2010. Brasília, 3 de setembro de 2013.

Acórdão – Prestação de contas nº 976-13.2014.6.00.00 – Classe 25ª- Brasília, Distrito federal. Prestação de contas de campanha presidencial da candidata Dilma

Vana Rousseff ao cargo de Presidente da República pelo PT, nas eleições de 2014. Brasília, 10 de dezembro de 2014.

2 – OUVRAGES

2.1 – France

AFRI Fabrice, LHOMME Fabrice, *L'affaire Bettencourt – un scandale d'État*, Editions Don Quixote, Paris, 387 p

ARISTOTE, *La politique*, Bibliothèque des textes philosophiques, Paris, 1962, 595 p

ARLETTAZ Jordane, NICOT Séverine, *Le cadre juridique de la campagne présidentielle*, L'Harmattan, Paris, 2012, 168 p.

AVRIL, Pierre, *La V^e République, Histoire politique et constitutionnel*, 2^e édition, PUF, Paris, 1994, 417 p.

BALLET Marion, *Peur Espoir, Compassion, indignation. L'appel aux émotions dans les campagnes présidentielles (1981-2007)*, Dalloz, Paris, 2012, 565 p.

BALLET Marion, DUHAMEL Olivier, *Les élections présidentielles*, Dalloz, Paris, 2001, 281 p.

BENZANET Pierre, *Anthologie de la pensée politique dans le monde. De l'antiquité au XIX^e siècle*, Editions des Ecrivains, Paris, 2005, 1178 p

BIROSTE David, *Financement et transparence de la vie politique*, Systèmes Pratiques, lextenso éditions, LGDJ, 2015, 242 p.

BOUHON Frédéric, *Droit électoral et principe d'égalité. L'élection des assemblées législatives nationales en droit allemand, belge et britannique*, Editions Bruylant, Bruxelles, 2014, 1009 p

BOBIO Norberto, *Le futur de la démocratie*, Editions du Seuil, Paris, 2007, 310 p

BRÉCHON Pierre, « Les élections présidentielles dans le système politique français » p. 9, in BRÉCHON Pierre, *Les élections présidentielles en France. Quarante ans d'histoire politique*, La documentation française, Paris, 2008, 183 p

CAFARELLI François « Les autorités administratives et le juge administrative face à l'élection présidentielle », p. 105, in ARLETTAZ Jordane, NICOT Séverine, *Le cadre juridique de la campagne présidentielle*, L'Harmattan, Paris, 2012, 168 p.

CAMBY Jean-Pierre, *Le financement de la vie politique en France*, Editions Montchrestien, Clefs Politiques, Paris, 1995, 158 p.

CAMBY Jean-Pierre, *Le Conseil Constitutionnel, Juge Electoral*, Dalloz, Paris, 2013, 326 p.

CAPITANT René *Démocratie et participation politique : dans les institutions françaises de 1875 à nos jours*, Editions Bordas, Paris-Bruxelles-Montréal, 1972, 184 p.

CAPORAL Stéphane « Financement de la campagne et principe d'égalité entre les candidats », in LEVADE Anne, MATHIEU Bertrand, ROUSSEAU Dominique, *L'élection présidentielle*, Dalloz, Paris, 2013, 161 p

CHEVRIER Marc, COUTURE Yves et VIBERT Stéphane. *Démocratie et modernité – la pensée politique française contemporaine*, Presses Universitaires de Rennes, 2015, 294 p.

CHEVALLIER J-J, CARCASSONNE Guy, DUHAMEL Olivier, *Histoire de la V^e République. 1958 – 2012*, 14^e édition, Dalloz, Paris, 2012, 668 p.

COLINET François, DEVYS Bertrant, EVRARD Jean-Phillippe, *Le financement des campagnes électorales, mémento pratique*, Editions Juris Service, Lyon, 2002, 238 p

COLINET François, DEVYS Bertrand, *Le financement des campagnes électorales*, 3^e ed, Editions Juris Service, Paris, 2002, 143 p.

COLLIOT-THÉLÈNE Catherine *La démocratie sans demos*, PUF, Paris, 2011, 213 p.

DÉLANNOI Gil « L'origine grecque de la démocratie », p. 17 in HOLEIDRE Jean-Vincent, RICHARD Benoît. *La démocratie – histoire, théories, pratiques*, éditions sciences humaines, Paris, 2010, 351 p.

DENOIX Renaud Denoix de Saint-Marc « Le contrôle de l'élection par le Conseil constitutionnel » in LEVADE Anne, MATHIEU Bertrand, ROUSSEAU Dominique, *L'élection présidentielle*, Dalloz, Paris, 2013, 161 p.

DOLEZ Bernard « Le Parrainage », p. 48, in LEVADE Anne, MATHIEU Bertrand, ROUSSEAU Dominique, *L'élection présidentielle*, Dalloz, Paris, 2013, 161 p.

DOUBLET Yves-Marie, *Le financement des la vie politique*, 2^e ed., Presses Universitaires de France, Paris, 1997, 128 p.

DOUBLET Yves-Marie, *L'argent et la politique en France*, Editions Economica, Paris, 1999, 197 p.

DUVERGER Maurice, *Institutions Politiques et Droit Constitutionnel*, Presses Universitaires de France, Paris, 1975, 872 p.

ESPULGAS Pierre, BIOY Xavier, *Faut-il adapter le droit des campagnes électorales ? Actes du colloque organisé le 14 avril 2011 par l'Université Toulouse 1 Capitole Institut Maurice Hauriou*, Editions Montchrestien, 2012, 205 p.

FAUPIN Hervé, *Le contrôle du financement de la vie politique, partis et campagnes*, LGDJ, Paris, 1998, 558 p.

FLAHAULT-DOMERGUE Isabelle, *Les institutions de la France*, La documentation française, Paris, 2004, 272 p.

GERSTLÉ Jacques « Les campagnes présidentielles depuis 1965 » p. 71, in BRÉCHON Pierre, *Les élections présidentielles en France. Quarante ans d'histoire politique*, La documentation française, Paris, 2008, 183 p.

GUENAIRE Michel, BIZOU David, QUENTIN Bruno, *Le cadre juridique des campagnes électorales*, 2^e ed, Le Moniteur, Paris, 2000, 168 p.

GUIZOT, François. *De la démocratie en France*, Masson, Paris, janvier 1849, 157 p.

GRAXIE Daniel, *La démocratie représentative*, 4^e édition, Editions Montchrestien, Collection Clefs politiques, Paris, 2011, 164 p.

HAURIOU Maurice *Précis de Droit Constitutionnel*, 2^e édition, Dalloz, Paris, 2014, 760 p.

HOLEIDRE Jean-Vincent, RICHARD Benoît. *La démocratie – histoire, théories, pratiques*, éditions sciences humaines, Paris, 2010, 351 p.

HOLEINDRE J-V, RICHARD Benoît « La démocratie, immuable et changeante », p. 5, in HOLEIDRE Jean-Vincent, RICHARD Benoît. *La démocratie – histoire, théories, pratiques*, éditions sciences humaines, Paris, 2010, 351 p.

KELSEN Hans, *La démocratie. Sa nature-sa valeur*, Dalloz, Paris, 1932, 142 p.

LANGEROT François « Faut-il adapter le contrôle de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP) ? » p. 168, in ESPULGAS Pierre, BIOY Xavier, *Faut-il adapter le droit des campagnes électorales ? Actes du colloque organisé le 14 avril 2011 par l'Université Toulouse 1 Capitole Institut Maurice Hauriou*, Editions Montchrestien, 2012, 205 p.

LEVADE Anne, MATHIEU Bertrand, ROUSSEAU Dominique, *L'élection présidentielle*, Dalloz, Paris, 2013, 161 p.

LUCHAIRE François, *Le Conseil constitutionnel – Tome I Organisation et attributions*, 2^e édition, Economica, Paris, 1997, 490 p

MALIGNER Bernard, « La nature et les limites des fonctions contentieuses du Conseil constitutionnel en matière d'élection présidentielle » in LEVADE Anne, MATHIEU Bertrand, ROUSSEAU Dominique, *L'élection présidentielle*, Dalloz, Paris, 2013, 161 p.

MALIGNER Bernard, *Droit électoral*, Editions éllipses, Paris, 2007, 1071 p

MASCLET Jean-Claude, *Droit électoral*, Editions PUF, Paris, 1989, 448 p.

MARMORAT Véronique, COHEN-SEAT Patrice, PERU Jean-Louis, *Guide du financement électoral*, Dalloz, Paris, 1995, 384 p

MAUSS Didier, *Election présidentielle des 23 avril et 7 mai 1995*, La documentation française, Paris, 1995, 211 p.

MAUS Didier « La nouvelle législation française sur la transparence financière de la vie politique », p. 57, in Association Française des Constitutionnalistes. Journée d'études 1988, *Campagnes électorales, principe d'égalité et transparence financière de la vie politique*.

MAZEUD Pierre, *Propositions de réforme de la législation sur le financement des campagnes électorales pour les élections législatives*, La documentation française, collection des rapports officiels, Paris, 2009, 72 p.

MÉNISSIER Thierry « L'État moderne et l'institution de la séparation », p. 35-48, in HOLEIDRE Jean-Vincent, RICHARD Benoît. *La démocratie – histoire, théories, pratiques*, éditions sciences humaines, Paris, 2010, 351 p

MILI John Stuart *Le gouvernement représentatif*, Editions Guillaumin, Paris, 1862, 414 p.

MONOD Alain, *Le financement des campagnes électorales*, Berger-Levrault, Paris, 2000, 180 p.

MORABITO Marcel, *Histoire constitutionnel de la France (1789-1958)*, 13^e éditio, LGDJ, Précis Domat, Paris, 2014, 550p.

MOUTON Stéphane, « Point de vue historique : les campagnes électorales avant le droit des campagnes électorales », p. 31, in ESPULGAS Pierre, BIOY Xavier, *Faut-il adapter le droit des campagnes électorales ? Actes du colloque organisé le 14 avril 2011 par l'Université Toulouse 1 Capitole Institut Maurice Hauriou*, Editions Montchrestien, 2012, 205 p.

NAY Olivier, *Lexique de science politique. Vie et institutions politiques*, 3^e édition, Dalloz, Paris, 2014, 606 p.

PLATON, *La république*, Ed. Garnier-Frères, Paris, 1966, 672 p.

PICHON Christophe, *Droit des élections – aspects juridiques pratiques*, Les éditions Juris service, Paris, 1994, 174 p.

RABB Theodore K, SULEIMAN Ezra N, *Vie et mort des démocraties. Leçons de l'histoire et de la politique mondiale*, Dalloz, Paris, 2005, 410 p.

RAYNAUD Phillippe, RIALS Stéphane. *Dictionnaire de philosophie politique*, 3^e édition, PUF, Paris, 1996, 928 p.

RAYNAUD Phillippe « République et démocratie », p. 51, in HOLEIDRE Jean-Vincent, RICHARD Benoît. *La démocratie – histoire, théories, pratiques*, éditions sciences humaines, Paris, 2010, 351 p.

RICHIR Isabelle, *Le président de la République et le Conseil constitutionnel*, PUF, Paris, 1998, 395 p.

ROUSSEAU Dominique, *Le droit du contentieux constitutionnel*, 10^e édition , Précis Domat, LDGJ, 2013, 463 p.

ROUSSILLON Henry, ESPULGAS-LABATUT Pierre, *Le Conseil constitutionnel*, 8^e édition, Dalloz, Paris, 2015, 222 p.

VITIELLO Audric , « La démocratie comme institution de l'autonomie. De l'expression des subjectivités à la dialectique de la subjectivation », p. 147, in CHEVRIER Marc, COUTURE Yves et VIBERT Stéphane. *Démocratie et modernité – la pensée politique française contemporaine*, Presses Universitaires de Rennes, 2015, 294 p

VITROLI Maurizio « République et démocratie : sur les origines de la théorie démocratique à la Renaissance », p. 35, in RABB Theodore K, SULEIMAN Ezra N, *Vie et mort des démocraties. Leçons de l'histoire et de la politique mondiale*, Dalloz, Paris, 2005, 410 p.

TOLINI Nicolas, *Le financement des partis politiques*, Dalloz, Bibliothèque parlementaire et constitutionnel, Paris, 2007, 517 p.

TOUVET Laurent, DOUBLET Yves Marie, *Droit des élections*, 2^e édition, Economica, Paris, 2014, 660 p.

TOCQUEVILLE Alexis, *De la démocratie en Amérique*, Editions L'Harmattan, 2005, 60 p.

VAN BIEZEN Ingrid, *Financement des partis politiques et des campagnes électorales – lignes directrices*, Editions du Conseil de l'Europe, Allemagne, 2003, 93 p.

VARAINE Pierre, ARTZ Fred, *Financement et plafonnement des dépenses et contrôle des comptes de campagnes électorales*, Editions Berger-Levrault, Paris, 1993, 171 p.

VILAR Luc, FAU Bernard, LÉVY Michel, *Le financement des campagnes électorales*, LGDJ, Paris, 1995, 191 p.

WAHL Nicholas, QUERMONNE, Jean-Louis. *La France présidentielle. L'influence du suffrage universel sur la vie politique*, Presses SciencePo, Paris, 1995, 278 p.

WEBER Max, *Économie et société*, Editions Plon, Paris, 1971, 416 p.

2.2 – Brésil

ANDRADE NETO João, *O positivismo jurídico e a legitimidade dos juízos eleitorais : a insuficiência da resposta juspositiva a questão da judicialização da política*. (Dissertação de mestrado), UFMG, 2010.

ARAUJO Sergei Medeiros, *O regime juridico do financiamento das campanhas eleitorais : o controle de gastos, o financiamento publico e o financiamento privado nas eleições brasileiras*, Rede Virtual de Biblioteca, Recife, 2002

AVRITZER Leonardo, ANASTASIA Fatima, *Reforma Política no Brasil*, Editora UFMG, Belo Horizonte, 2007, 271 p.

ANASTASIA Fatima, NUNES Felipe, « A reforma da representação », p. 23, in AVRITZER Leonardo, ANASTASIA Fatima, *Reforma Política no Brasil*, Editora UFMG, Belo Horizonte, 2007, 271 p.

CAGGIANO Monica Herman Salen, *Direito eleitoral em debate : estudos em homenagem a Claudio Lembo*, Editora Saraiva, São Paulo, 2012.

CAGGIANO Monica Herman Salen, *Direito parlamentar e direito eleitoral*, Editora Manole, São Paulo, 2004.

CASTRO, Edson de Resende, *Curso de Direito Eleitoral*, 6^o ed, revista e atualizada de acordo com a lei da ficha limpa, Ed. Del Rey, Belo Horizonte, 2012, 670 p.

CORRÊA Oscar Dias, *Estudos de direito politico-constitucional*, Editora Renovar, Rio de Janeiro, 2010, 1108 p.

DAL POZZO Antonio Araldo Ferraz, PUGLIA WEISS Daniela, DOMINGOS BOTALLO Eduardo, *Lei eleitoral n° 9.504/07 – Estrutura, Analise e Jurisprudência*, Editora Saraiva, São Paulo, 2010, 333 p

FARIA José Eduardo, *O Brasil pós-constituente*, Editara Graal, Rio de Janeiro, 1989, 110 p

FERNANDES Florestian, *Que tipo de Republica ?* Editora Brasiliense, São Paulo, 1986, 253 p

FERREIRA FILHO Manoel Gonçalves, *Aspectos do direito constitucional contemporâneo*, Editora Saravia, São Paulo, 2003, 377p.

GOMES José Jairo, *Direito eleitoral*, 8^o ed., Editora Atlas, São Paulo, 2012, 646 p

LEONELLI Domingos, OLIVEIRA Dante, *Diretas Já : 15 meses que abalaram a ditadura*, 2^o ed., Editora Record, Rio de Janeiro, 2004, 639 p

LIMA Sidia Maria Porto, *Prestação de contas e financiamento de campanhas eleitorais*, 2^o ed., Editora Juruá, Curitiba, 2009, 240 p

NAPOLITANO Marcos, *1964 – Historia do regime militar brasileiro*, Editora Contexto, São Paulo, 2014, 368 p

OLIVEIRA LULA Carlos Eduardo, *Direito eleitoral*, 3^o ed., Editora Império, São Paulo, 2012, 858 p

PIRONI Cristiane Raquel, *Igualdade Política e financiamento eleitoral*, USP, São Paulo, 2008, 181 p

PONTES Carla Sena, *A atuação da Justiça eleitoral na fiscalização das contas dos candidatos e partidos políticos*, PUC-Rio de Janeiro, 2008, 231 p

RODRIGUES Alberto Tosi, *Diretas Já : o grito preso na garganta*, Editora Perseu Abramo, São Paulo, 2003, 118 p

RIBEIRO Renato Janine, « Financiamento de campanha (público versus privado) », p.13, in AVRITZER Leonardo, ANASTASIA Fatima, *Reforma Política no Brasil*, Editora UFMG, Belo Horizonte, 2007, 271 p

SADEK Maria Tereza Aina, *A Justiça Eleitoral e a consolidação da democracia no Brasil*, Função Konrad-Adenauer-Stiftung, 1995, 129 p.

SALGADO Eneida Desirée, *Constituição e democracia. Tijolo por tijolo em um desenho (quase) lógico : vinte anos de construção do projeto democrático brasileiro*, Editora Forum, Belo Horizonte, 2007, 280 p.

SALGADO Eneida Desirée, *Princípios constitucionais eleitorais*, 2^o edição, Editora Forum, Belo Horizonte, 2015, 288 p.

SCHILCKMANN Denise Goulart, *Financiamento de campanhas eleitorais*, 6^o ed., Editora Juruá, Curitiba, 2012, 583 p.

TABOSA Rui Crull, *O financiamento das actividades das campanhas eleitorais*, Estudos Varios de Direito eleitoral, Lisboa, 1996, 567 p.

TAYLOR Matthew, « Justiça eleitoral », p. 147 in AVRITZER Leonardo, ANASTASIA Fatima, *Reforma Política no Brasil*, Editora UFMG, Belo Horizonte, 2007, 271 p

TELLES JUNIOR Goffredo, *A constituição, a assembleia constituinte e o congresso nacional*, Editora Saraiva, São Paulo, 1986, 69 p.

TELLES Olivia Raposo da Silva, *Direito eleitoral comparado – Brasil, Estados Unidos e França*, Editora Saraiva, São Paulo, 2009, 517 p.

WEFFORD Francisco C, *Por que democracia ?* Editora Brasiliense, São Paulo, 1985, 133 p.

3- REVUES

3.1 – France

BACHELIER Gilles « La Constitution et les élections présidentielles » p. 1, Les Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel n° 34, 2012, 232 p.

BASTIEN François, « Histoire des candidatures à l'élection présidentielle », p. 7, Pouvoirs n° 138, 2011, 192 p

BON Pierre « Aspects récents du contrôle des campagnes électorales en France », p. 80, RFDP n° 13, 1993.

BRÉCHON Pierre « Campagne électorale d'hier à aujourd'hui- de la propagande classique à la communication politique » p. 6, Regards sur l'actualité n° 329, 2007, 115 p.

CAMBY Jean- Pierre « Les candidats et l'argent », p. 85, Pouvoirs n° 138, 2011, 192 p.

CAMBY Jean-Pierre « 2007 : Le financement des campagnes électorales », p. 23, RDP n° 1- jan/fev 2007, 320 p

CAMBY Jean-Pierre « Le financement des campagnes électorales », p. 23, RFFP n° 58, 1997, 190 p.

CARCASSONNE Guy, « Du non-droit au droit », p. 8, Pouvoirs n° 70, 1994, 224 p.

COLLIARD Jean-Claude « Le financement des campagnes électorales et le contrôle des comptes de campagne », p. 53, Regards sur l'actualité n° 329, 2007, 115 p.

CUILLANDRE François « L'intervention du Conseil constitutionnel à l'occasion de l'élection présidentielle de 1995 », RDP, 1996.

DENIS Marie-Laure « La régulation audiovisuelle et l'élection présidentielle », p. 23, Les Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel n° 34, 2012, 232 p.

DERIEUX Emmanuel « Financement et plafonnement des dépenses électorales », Revue Française de Droit Public en France et à l'étranger 1994 – 4.

DESLHIAT Claude, Christian MARE « La politique et l'argent : législation française et étrangères », p. 3, Regards sur l'actualité n° 140, 1988.

DOLEZ Bernard « Financement de la vie politique : les lois anti-corruption de 1995 », p. 35, Regards sur l'actualité n° 211, 1995.

DOLEZ Bernard, « La loi anti-corruption du 29 janvier 1993 », p. 35, Regards sur l'actualité n° 192, 1993, 227 p.

DOUBLET Yves –Marie « La législation française sur le financement de la vie politique », p. 163, Pouvoirs n° 56, 1991, 224 p.

DOUBLET Yves-Marie « Financement : quelle part du droit », p. 39, Pouvoirs n° 63, 1992, 192 p.

DOUBLET Yves-Marie « L'argent de l'élection présidentielle », p. 43, Pouvoirs n° 70, 1994, 224 p.

DOUBLET Yves-Marie « La réglementation du financement de la vie politique est-elle souhaitable, est-elle possible ? », p. 102, RFFP n° 58, 1997, 190 p.

GERSTLÉ Jacques « Médias et campagnes électorales », p. 35, Regards sur l'actualité n° 329, 2007, 115 p.

GERSTLÉ Jacques « Les campagnes présidentielles de 1965 – 2007 », p.36, Pouvoirs n° 119, 2006, 176 p

GUISELIN Emmanuel-Pie « Les lacunes du droit : les financements entre l'égalité et illégalité », p. 31, RFFP n° 58, 1997, 190 p.

GODBOUT Jacques T., « Pas de représentation sans représentativité? » Revue Mauss n° 26, 2005/2 – 464 p

JOXE Alain, « Démocratie et globalisation », Revue Mauss n° 25, 2005/1 – 528 p.

LAMBERT Régis « Le financement de la campagne des candidats à l'élection présidentielle au travers des comptes de campagne », p. 55, Les Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel n° 34, 2012, 232 p.

MALIGNER Bernard « Le Conseil constitutionnel, juge des opérations et des finances électorales », p. 47, Les Nouveaux Cahiers du Conseil Constitutionnel n°41, 2012, 462 p.

MALIGNER Bernard « Contrôle des résultats et contentieux électoral », p. 65, Regards sur l'actualité n° 329, 2007, 115 p.

MALIGNER Bernard « Le contrôle du financement des campagnes électorales », p. 461, RFDA n° 9(3), 1993

MALIGNER Bernard « Financement des campagnes électorales et des partis politiques », p. 1072, RFDA n° 9(6), 1993.

MASTOR Wanda « Les droits du candidat à l'élection présidentielle », p. 37, Pouvoirs n° 138, 2011, 192 p

MÉLIN-SOUCRAMANIEN Ferdinand, « Le Conseil constitutionnel, juge électoral » p. 117, Pouvoirs n° 105, 2003, p.

MILLION Charles « Avant/après : ce qui a changé », p. 106, Pouvoirs n° 70, 1994, 224 p.

VACQUIER René, Véronique MARMORAT, « La CCFP : bilan critique », p. 53, Pouvoirs n° 70, 1994, 224 p.

3.1 – Brésil

BENEVIDES Maria Vitoria « Sistema Politico : que mudanças queremos ? » Revista Teoria e Debate, mar/abr 2011

CASSEB Paulo Adib « Custeio das despesas partidarias », p. 138, Revista dos Tribunais, ano 7, n° 13, 2004.

CARVALHO PIRES Marcio Rodrigo Kaio « Manifestação do abuso do poder econômico nos pleitos eleitorais brasileiros », 2010, <https://jus.com.br/artigos/14334/manifestacao-do-abuso-do-poder-economico-nos-pleitos-eleitorais-brasileiros>, accès le 01/11/2014.

DIAS Maurício, « Dinheiro e voto : relação promiscua », p.7, Revista Carta Capital, juin 2007.

FERREIRA Lara Marina « Em busca de um financiamento democrático de campanhas eleitorais », p. 88, Revista do Instituto de Hermenêutica Jurídica – RIHJ, ano 9, n° 9/10, 2011.

FERREIRA RUBIO Délia, « Financiamento de partidos e campanhas : fundos públicos versus fundos privados », Scielo, 2005, http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-33002005000300001, accès le 31/05/2013.

FLEISCHER David, LIMA LUCIO Magda, REIS Marlon Jacinto « Reforma política, instituições e capital social », p. 34, Revista Juridica Brasilia, v. 10, n°90, 2008.

FRANÇA JUNIOR Fausto Faustino, « Dos principios norteadores das prestações de contas eleitorais », Jusnavigandi, disponível <https://jus.com.br/artigos/14084/dos-principios-norteadores-das-prestacoes-de-contas-eleitorais>, accès le 23/02/2014.

GOMES DE MATOS Thomaz « As modalidades do financiamento eleitoral e o financiamento de campanhas eleitorais », p. 11, Revista dos Tribunais, ano 7, n° 13, 2004.

GOULART Rissiani D. S. K. « Uma breve reflexão sobre os modelos contemporâneos de democracia : representação "versus" participação », p. 56, Rivista Jurídica do CCJ FURB, v.15, n° 29, 2011.

LIMA Sidia Maria Porto « O controle juridico da movimentação de recursos nas campanhas eleitorais : uma preocupação mundial », janeiro 2006 <https://jus.com.br/artigos/7775/o-controle-juridico-da-movimentacao-de-recursos-nas-campanhas-eleitorais>, accès le 25/07/2012.

MANFREDINI d'ALMEIDA Noely, « Financiamento de partidos e campanhas no mundo », p. 34, Revista Paraná Eleitoral, n° 39, 2001.

PETTERS MELO Milena, SILVA Marco Aurélio « Corrupção : é proibido não proibir », p. 205, Revista Juridica do CCJ FURB, v.17, n°33, 2013.

PIRES TEIXEIRA Marilia, «Financiamento de campanhas eleitorais », 2010 <https://jus.com.br/artigos/38429/financiamento-de-campanhas-eleitorais>, accès le 01/11/2014.

RODRIGUES Ricardo, « Barreira legal nos sistemas eleitorais proporcionais », p. 50, Revista Informação Legislativa, ano 32, n° 126, 1995, 264 p.

SPECK, Bruno Wilhelm « Reagir a escândalos ou perseguir ideais ? A regulação do financiamento politico no Brasil », p. 134, Cadernos Adenauer, ano 6 , n° 2, 2005, 157 p.

SPECK Bruno Wilhelm, MANCUSO Wagner Pralon « Financiamento de campanhas e prestação de contas », p. 130, Cadernos Adenauer, ano XV, n° 1, 2014, 288 p.

SPECK Bruno Wilhem « Cinco teses sobre o financiamento da competição política e a proposta da respectiva reforma », p. 37, Revista Jurídica Consulex, ano VIII, n° 179, 2004, 66 p.

SPECK Bruno Wihlen e MANCUSO Wagner Pralon, « O financiamento político nas eleições brasileiras : um panorama geral », Academia.edu 2011, [https://www.academia.edu/7244671/Bruno_Wilhelm_Speck_and_Wagner_Pralon_Mancuso_O_financiamento_pol%C3%ADtico_nas_elei%C3%B5es_brasileiras_Um_panorama_geral](https://www.academia.edu/7244671/Bruno_Wilhelm_Speck_and_Wagner_Pralon_Mancuso_O_financiamento_pol%C3%ADtico_nas_elei%C3%A7%C3%B5es_brasileiras_Um_panorama_geral), accès le 13/03/2012

ZOVATO Daniel « Financiamiento dos partidos e campanhas eleitorais na América Latina : uma análise comparada », p. 24, Revista Opinião Pública, v. 11, n° 2, 2005
4 - Les principaux débats parlementaires

4.1 – France

<http://archives.assemblee-nationale.fr/8/cri/1987-1988-extraordinaire2/001.pdf>

<http://archives.assemblee-nationale.fr/8/cri/1987-1988-extraordinaire2/002.pdf>

<http://archives.assemblee-nationale.fr/8/cri/1987-1988-extraordinaire2/004.pdf>

<http://archives.assemblee-nationale.fr/8/cri/1987-1988-extraordinaire2/008.pdf>

http://www.senat.fr/leg/1987-1988/ta1987_1988_0090.pdf

http://www.senat.fr/leg/1987-1988/ta1987_1988_0092.pdf

<http://archives.assemblee-nationale.fr/9/cri/1990-1991-ordinaire1/002.pdf>

http://www.senat.fr/leg/1989-1990/i1989_1990_0005.pdf

http://www.senat.fr/rap/1989-1990/i1989_1990_0048.pdf

http://www.senat.fr/leg/1989-1990/ta1989_1990_0024.pdf

<http://archives.assemblee-nationale.fr/9/cri/1989-1990-ordinaire1/099.pdf>

<http://archives.assemblee-nationale.fr/9/cri/1989-1990-ordinaire1/110.pdf>

http://www.senat.fr/leg/1989-1990/i1989_1990_0113.pdf

http://www.senat.fr/leg/1989-1990/ta1989_1990_0053.pdf

<http://archives.assemblee-nationale.fr/9/cri/1989-1990-ordinaire1/005.pdf>

<http://archives.assemblee-nationale.fr/9/cri/1989-1990-ordinaire1/078.pdf>

<http://archives.assemblee-nationale.fr/9/cri/1989-1990-extraordinaire1/002.pdf>

http://www.senat.fr/leg/1989-1990/i1989_1990_0168.pdf

<http://archives.assemblee-nationale.fr/9/cri/1989-1990-extraordinaire1/004.pdf>

<http://archives.assemblee-nationale.fr/9/cri/1989-1990-ordinaire2/001.pdf>

<http://archives.assemblee-nationale.fr/9/cri/1989-1990-ordinaire2/004.pdf>
http://www.senat.fr/leg/1989-1990/i1989_1990_0225.pdf
http://www.senat.fr/leg/1989-1990/ta1989_1990_0083.pdf
<http://archives.assemblee-nationale.fr/10/cri/1994-1995-ordinaire1/077.pdf>
<http://archives.assemblee-nationale.fr/10/cri/1994-1995-ordinaire1/122.pdf>
http://www.senat.fr/leg/1994-1995/i1994_1995_0145.pdf
http://www.senat.fr/leg/1994-1995/ta1994_1995_0073.pdf
<http://archives.assemblee-nationale.fr/10/cri/1994-1995-ordinaire1/123.pdf>
<http://archives.assemblee-nationale.fr/10/cri/1994-1995-ordinaire1/124.pdf>
http://www.senat.fr/leg/1994-1995/i1994_1995_0144.pdf
http://www.senat.fr/leg/1994-1995/ta1994_1995_0057.pdf
http://www.senat.fr/leg/1994-1995/ta1994_1995_0072.pdf
<http://archives.assemblee-nationale.fr/10/cri/1994-1995-extraordinaire1/005.pdf>

4.2- Brésil

<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD21MAI1993.pdf#page=84>
<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD30JUN1993.pdf#page=19>
<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD17AGO1993.pdf#page=28>
<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD02NOV1993.pdf#page=48>
<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD03SET1993.pdf#page=71>
<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD09SET1993.pdf#page=100>
<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD10SET1993.pdf#page=87>
<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD16SET1993.pdf#page=40>
<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD30SET1992.pdf>

<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD31JAN1997.pdf#page=85>
<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD04JUN1997.pdf#page=17>

<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD13AGO1997.pdf#page=188>

<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD20AGO1997.pdf#page=239>

<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD21AGO1997.pdf#page=229>

<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD21AGO1997.pdf#page=229>

<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD27AGO1997.pdf#page=97>

<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD28AGO1997.pdf#page=95>

<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD28AGO1997.pdf#page=94>

<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD29AGO1997.pdf#page=87>

<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD30SET1997.pdf#page=130>

<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD24SET1997.pdf#page=101>

<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD25SET1997.pdf#page=162>

<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD26SET1997.pdf#page=64>

http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=337503&filename=Tramitacao-PL+5855/2005

http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=337524&filename=Tramitacao-PL+5855/2005

<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD03SET2005.pdf#page=31>

http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=341327&filename=Tramitacao-PL+5855/2005

http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=355430&filename=Tramitacao-PL+5855/2005

http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=355605&filename=Tramitacao-PL+5855/2005

http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=374459&filename=Tramitacao-PL+5855/2005

http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=374455&filename=Tramitacao-PL+5855/2005

http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=374845&filename=Tramitacao-PL+5855/2005

http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=374851&filename=Tramitacao-PL+5855/2005

http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=382931&filename=Tramitacao-PL+5855/2005

<http://www.camara.gov.br/internet/ordemdodia/ordemDetalheReuniaoPle.asp?codReuniao=12472>

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION.....	1
CHAPITRE PRELIMINAIRE.....	18
PREMIÈRE PARTIE : LA RÉGLEMENTATION DU FINANCEMENT DES CAMPAGNES ÉLECTORALES EN VUE DES ÉLECTIONS PRÉSIDENTIELLES.....	45
CHAPITRE I : LA NOTION ET LE PLAFONNEMENT DES DÉPENSES.....	50
Section 1 : La notion de dépense électorale.....	51
§1° – Le critère <i>rationne materiae</i>	54
A- Le critère <i>rationne materiae</i> en France.....	55
B- Le critère <i>rationne materiae</i> au Brésil.....	68
§2° – Le critère <i>rationne temporis</i>	73
A- Le critère <i>rationne temporis</i> en France.....	74
B- Le critère <i>rationne temporis</i> au Brésil.....	78
Section 2 : Le plafonnement des dépenses électorales.....	82
§1° – Le plafonnement des dépenses électorales en France	86
§2° – L’absence de plafonnement des dépenses électorales au Brésil.....	94

CHAPITRE II : LE FINANCEMENT PRIVÉ DES CAMPAGNES ÉLECTORALES.....	101
Section 1 : Le financement par des personnes physiques.....	103
§1° – L’apport personnel du candidat	104
§2° – Les avantages indirects ou concours en nature	115
§3° – Les dons ou les avantages directs des personnes physiques.....	122
Section 2 : Les dons effectués par des personnes morales	137
§1° – Les dons provenant des partis politiques	138
§2° – Les dons des personnes morales de droit privé	148
A- En France	149
B- Au Brésil.....	159
CHAPITRE III : LE FINANCEMENT PUBLIC DES CAMPAGNES	180
Section 1 : Le financement public direct	181
§1° – Les apports de l’État aux partis politiques	182
§2°- Le remboursement des dépenses électorales en France	195
Section 2 : Le financement public indirect	203
§1° – La campagne officielle à la radio et télévision.....	204
§2° – La prise en charge par l’État des frais de propagande	214
A-Les bulletins de vote.....	216
B-Les circulaires.....	217
C-Les affiches.....	219
CONCLUSION DE LA PREMIÈRE PARTIE	222

SECONDE PARTIE : LE CONTRÔLE DU FINANCEMENT DES CAMPAGNES ÉLECTORALES EN VUE DES ÉLECTIONS PRÉSIDENTIELLES.....225

CHAPITRE I : LES OBLIGATIONS DES CANDIDATS DANS LE FINANCEMENT DES CAMPAGNES ÉLECTORALES.....228

Section 1 : Les obligations imposées aux candidats avant le scrutin.....231

§1° – L’obligation de désigner un mandataire financier231

§2°- L’obligation d’ouverture d’un compte bancaire.....243

Section 2 : Les obligation imposées aux candidats après le scrutin.....249

§1° – L’obligation de présenter un compte de campagne.....250

§2°- Le délai de dépôt des comptes de campagne.....254

§3° – Les pièces fournis dans la présentation des comptes de campagne.....258

§4° – Les bilans des comptes de campagne.....268

CHAPITRE II : LES ORGANES DE CONTRÔLE DU FINANCEMENT DES ÉLECTIONS PRÉSIDENTIELLES.....275

Section 1 : Les organes de contrôle en France.....276

§1° – Le Conseil constitutionnel277

§2° – La Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques.....293

Section 2 : Les organes de contrôle au Brésil.....300

§1° – La Justice électorale.....301

§2° – Le Tribunal Supérieur Électoral.....305

CHAPITRE III : LES SANCTIONS APPLIQUÉES AUX CANDIDATS.....	315
Section 1 : Les sanctions appliquées en France.....	317
Section 2 : Les sanctions appliquées au Brésil.....	331
CONCLUSION SECODE PARTIE.....	346
CONCLUSION GÉNÉRAL.....	349
BIBLIOGRAPHIE.....	357
TABLE DES MATIÈRES.....	384