

L'AFFAIRE JACK LANG

Conseil constitutionnel de France.
Décision n° 93/1328-1487 du 9 décembre 1993.
Président : M. Robert Badinter.

Le Conseil constitutionnel,
 Vu (...);

Considérant qu'aux termes du premier alinéa de l'article L. 52-12 du code électoral : *"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"*;

Considérant qu'aux termes du premier alinéa de l'article L. 52-15 du code précité : *"La Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques approuve et, après procédure contradictoire, rejette ou réforme les comptes de campagne"*; que le deuxième alinéa de l'article L.O. 128 du code électoral dispose que : *"Est... inéligible pendant un an à compter de l'élection celui qui n'a pas déposé son compte de campagne dans les conditions et le délai prescrits par l'article L. 52-12 et celui dont le compte de campagne a été rejeté à bon droit"*, et que *"Peut également être déclaré inéligible, pour la même durée, celui qui a dépassé le plafond des dépenses électorales tel qu'il résulte de l'article L. 52-11"*; qu'il est spécifié à l'article L.O. 136-1 du code électoral que : *"La commission instituée par l'article L. 52-14 saisit le Conseil constitutionnel du cas de tout candidat susceptible de se voir opposer les dispositions de deuxième alinéa de l'article L.O. 128. Le Conseil constitutionnel constate, le cas échéant, l'inéligibilité et, s'il s'agit du candidat proclamé élu, il le déclare, par la même décision, démissionnaire d'office"*; qu'enfin l'article L.O. 186-1 prévoit que *"... si l'instruction fait apparaître qu'un candidat se trouve dans l'un des cas mentionnés au deuxième alinéa de l'article L.O. 128"*, le Conseil constitutionnel *"prononce son inéligibilité conformément à cet article et, s'il s'agit du candidat proclamé élu, annule son élection"*;

Sans qu'il soit besoin de statuer sur les autres moyens de la requête :

Considérant que Mme Gourault invoque notamment un moyen tiré de ce que les dépenses de campagne de M. Lang, candidat proclamé élu à l'issue du second tour, ont dépassé le plafond des dépenses électorales fixé en l'espèce à 500 000 F par candidat en application de l'article L. 52-11 du code électoral; que Mme Gourault fait grief à M. Lang d'avoir minoré le coût des dépenses électorales qui ont été exposées par lui ou pour son compte, en sous-estimant ou en omettant le coût de conception,

d'impression et de distribution de plusieurs publications; qu'elle met en cause l'omission dans son compte de campagne du coût de divers déplacements, visites et spectacles organisés à Paris au profit de personnes habitant la 1ère circonscription de Loir-et-Cher et du coût d'un sondage réalisé dans ladite circonscription à la demande du candidat par l'institut de sondage C.S.A. les 22 et 23 février 1993; que la requérante demande en conséquence au Conseil constitutionnel de constater le dépassement du plafond des dépenses autorisé, de prononcer l'inéligibilité de M. Lang en tant que député pour une durée d'un an à compter de l'élection et d'annuler celle-ci;

Considérant que le compte de campagne de M. Lang a été déposé, conformément aux prescriptions du deuxième alinéa de l'article L. 52-12 du code électoral, dans le délai de deux mois suivant le tour de scrutin à l'issue duquel celui-ci a été proclamé élu; que les dépenses déclarées, déduction faite de celles qui sont remboursées par l'Etat, s'établissaient à 498 502,30 F; que par une décision en date du 23 juillet 1993, la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques a réformé le compte de l'intéressé en l'établissant en recettes à 654 912 F, et en dépenses à 650 330,90 F, et en constatant qu'il en résulte un dépassement du plafond légal des dépenses de 150 330,90 F; que cette réformation résulte de la réintégration dans ce compte en premier lieu d'une somme de 9 520 F correspondant au coût partiel de trois excursions organisées à Paris au profit de personnes âgées de la 1ère circonscription de Loir-et-Cher, en deuxième lieu d'une somme de 94 868,60 F correspondant aux frais de conception, d'impression et de distribution d'une brochure intitulée *"Un plan local pour la sécurité"* et en troisième lieu d'une somme de 47 440 F correspondant au coût d'un sondage effectué les 22 et 23 février 1993 par l'institut C.S.A.; que cette commission a en conséquence saisi le Conseil constitutionnel; Considérant que la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques a pris sa décision après avoir eu connaissance des observations écrites fournies par M. Lang; que ladite commission est une autorité administrative et non une juridiction : qu'il en résulte que la position qu'elle adopte lors de l'examen des comptes de campagne d'un candidat ne saurait préjuger la décision du Conseil constitutionnel, juge de la régularité de l'élection en vertu de l'article 59 de la Constitution; *Sur la réintégration des dépenses afférentes aux visites organisées à Paris :*

Considérant que l'organisation par une association, subventionnée par une commune, de trois visites à vocation culturelle au profit des personnes âgées ne saurait être regardée comme une action de propagande électorale du seul fait que le maire de cette commune est candidat à une élection; que, dès lors, la part du coût de ces visites qui n'a pas été supportée par les participants mais financée par l'association organisatrice n'avait pas à être incluse dans le compte de campagne de l'intéressé;

Sur la réintégration du coût d'un sondage d'opinion :

Considérant qu'un sondage d'opinion commandé par M. Lang a

été effectué les 22 et 23 février 1993 dans la 1ère circonscription de Loir-et-Cher auprès d'un échantillon représentatif des électeurs; que les questions posées dans ce sondage portaient d'une part sur la popularité de M. Lang comme ministre de l'éducation nationale et de la culture, et d'autre part sur les intentions de vote; Considérant qu'il résulte de l'instruction que seuls les résultats de la première partie de ce sondage ont fait l'objet d'une exploitation aux fins de propagande électorale au cours de la campagne; qu'il suit de là que le coût de ce sondage doit être réintégré pour moitié au sein des dépenses retracées dans le compte de campagne de M. Lang, soit un montant de 23 720 F;

Sur la réintégration du coût de la brochure sur la sécurité :

Considérant qu'une brochure intitulée *"Un plan local pour la sécurité"* a été commandée par la ville de Blois, tirée en quadrichromie à 35 000 exemplaires et diffusée au public à partir du 1er mars 1993; qu'un certain nombre de pages sont consacrées à des renseignements sur l'action, les implantations et les moyens de la police nationale et de la police municipale ainsi qu'à des conseils pour améliorer la sécurité personnelle des habitants de la ville; que toutefois trois pages de cette brochure comportent des photographies et des éléments rédactionnels consacrés à la promotion personnelle du candidat; que ces pages revêtent un caractère de propagande électorale; que la dépense en cause, limitée au coût de ces trois pages, s'élève à la somme de 17 782,35 F; que cette somme doit figurer en dépenses dans le compte de campagne de M. Lang;

Sur la réintégration du coût d'un document de propagande électorale :

Considérant que M. Fromet, député de la 1ère circonscription de Loir-et-Cher en sa qualité de remplaçant de M. Lang depuis 1988, a fait imprimer et diffuser plusieurs numéros de la publication intitulée *"Loir-et-Cher rencontres"*, créée en 1987 par M. Lang; que la diffusion d'une telle publication revêt par son contenu rédactionnel un caractère de propagande politique; qu'il en est notamment ainsi des numéros 10 et 11 de ladite publication, financés par l'association départementale de financement de la fédération de Loir-et-Cher du Parti socialiste;

Considérant qu'il n'est pas établi par l'instruction que M. Lang ait donné son accord, même tacite, à la réalisation du numéro 10 publié en octobre 1992, même si en sa qualité de maire de Blois il n'a pu en ignorer l'existence lors de sa diffusion; Considérant en revanche que le numéro 11, publié en décembre 1992, comporte dix photographies de M. Lang, dont la première en pleine page de couverture avec M. Fromet; que figure à la page 2 de ce document la reproduction photographique de deux lettres adressées à M. Lang; qu'il est cité à de nombreuses reprises dans cette publication; que celle-ci apparaît par son contenu comme un document de propagande électorale concourant à la promotion de la personnalité et de l'action de M. Lang en tant que ministre, conseiller général et maire; qu'en dépit de ce que fait valoir M. Fromet il ressort des éléments du dossier que cette

publication n'a pu être réalisée et diffusée sans l'accord au moins tacite de M. Lang;

Considérant que dès lors les dépenses correspondant à ce numéro doivent figurer dans le compte de campagne de M. Lang; qu'elles s'établissent à 49 812 F;

Considérant qu'il résulte de ce qui précède qu'il convient de réintégrer dans les dépenses de campagne de M. Lang la somme de 91 314,35 F; qu'ainsi le montant total de ces dépenses s'élève à 589 816,65 F; qu'il s'ensuit un dépassement de 89 816,65 F du plafond des dépenses pour l'élection des députés, fixé en application de l'article L. 52-11 du code électoral à 500 000 F;

Considérant qu'il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de prononcer l'inéligibilité de M. Lang pour un an à compter du 28 mars 1993 et de le déclarer démissionnaire d'office en application de l'article L.O. 136-1 du code électoral;

En ce qui concerne le compte de campagne de Mme Gourault : (...)

Décide :

Art. 1er - M. Jack Lang est déclaré inéligible pendant un an à compter du 28 mars 1993.

Art. 2 - M. Jack Lang est déclaré démissionnaire d'office.

Art. 3 - Il n'y a pas lieu de prononcer l'inéligibilité de Mme Jacqueline Gourault.

Art. 4 - La présente décision sera notifiée à l'Assemblée nationale et publiée au *Journal officiel* de la République française.

Délibéré par le Conseil constitutionnel dans sa séance des 8 et 9 décembre 1993, où siégeaient : MM. Robert Badinter, président, Robert Fabre, Maurice Faure, Marcel Rudloff, Georges Abadie, Jean Cabannes, Jacques Latscha, Jacques Robert et Mme Noëlle Lenoir.

Commentaires

La décision rendue, le 9 décembre dernier, par les juges du Palais Royal est exemplaire. En frappant d'une sanction radicale un député comme Jack Lang, qui allie une notoriété indiscutable à des qualités avérées d'homme d'Etat, elle montre qu'un Etat de droit ne peut s'accommoder d'aucune espèce d'impunité (1). C'est sans doute la raison pour laquelle cette décision a connu un rayonnement qui a franchi les frontières de l'hexagone français.

On le sait, la décision du Conseil constitutionnel a donné lieu aux critiques et aux interprétations les plus diverses, suscitant quelques polémiques dont la France a le secret (mais pas l'exclusivité). Certains y ont vu une réponse du berger à la bergère, suite à la prétendue passivité du Président de la République dans le débat ayant opposé le Premier ministre au Conseil constitutionnel; ce dernier aurait ainsi choisi, comme victime expiatoire, un des plus proches amis et collaborateurs de François Mitterrand. D'autres - voire les mêmes -, exploitant ce raccourci, se sont drapés dans leur dignité de démocrate pour stigmatiser cette nouvelle manifestation d'un soi-disant gouvernement des juges, prolongeant par là les sempiternelles

discussions sur la légitimité du Conseil constitutionnel. D'autres encore - dont l'intéressé lui-même - ont brandi, comme un oriflamme, le droit de chacun à un procès équitable, dénonçant les conditions de déroulement de la procédure devant le Conseil (2). Pour notre part, nous nous garderons bien de porter la moindre appréciation sur la décision publiée ci-dessus. Non seulement il est toujours délicat de poser des jugements sur un système juridique étranger, mais, en outre, la connaissance de celui-ci "n'est pas tant utile dans ce qu'il nous fait apprendre des autres, que dans ce qu'il nous fait connaître de nous-mêmes" (3). En l'occurrence, la décision du Conseil constitutionnel du 9 décembre 1993 devrait inciter le législateur fédéral belge à faire son autocritique, et ce à deux égards au moins.

En premier lieu, il est permis de penser que les sanctions infligées à Jack Lang tiennent pour beaucoup au caractère partiellement juridictionnel que revêt, en France, la procédure de contrôle de la régularité des dépenses électorales (4). En substance, tout candidat est tenu, dans les deux mois qui suivent le scrutin, de déposer à la préfecture son compte de campagne, présenté par un expert-comptable et accompagné des justificatifs de ses recettes et de ses dépenses. L'ensemble de ces documents est transmis à la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques - autorité administrative indépendante composée de hauts magistrats -, qui est chargée, après les avoir examinés, de les publier sous forme simplifiée au "Journal officiel." Lorsqu'au terme d'une procédure contradictoire, la Commission constate que la limite maximum des dépenses électorales a été dépassée, elle saisit le juge de l'élection, à savoir le Conseil constitutionnel (pour les élections législatives), qui est seul habilité à prononcer les sanctions électorales prévues par la loi.

En Belgique, la Commission de contrôle des dépenses électorales et de la comptabilité des partis politiques, instituée

par la loi du 4 juillet 1989, est formée exclusivement de membres de la Chambre des représentants et du Sénat (article 1, 4^o). Compte tenu de sa composition parlementaire, peut-on raisonnablement considérer que, dans l'exercice de sa mission de contrôle des dépenses électorales (5), cette autorité offre "des garanties suffisantes pour exclure tout doute légitime quant à son impartialité", selon l'expression consacrée ? Il n'est personne pour le prétendre sérieusement. On ne peut être à la fois juge et partie, contrôleur et contrôlé.

Au demeurant, dans le rapport qu'elle a établi le 21 mai 1992, à la suite des dernières élections législatives et provinciales, la Commission s'en est tenue à une conception pour le moins restrictive de son rôle, le président du Sénat croyant utile de préciser qu'aussi longtemps qu'elle "ne constate pas d'irrégularités manifestes et n'est saisie d'aucune plainte, elle ne peut pas, selon lui, s'arroger a priori le droit de contrôler par le menu si toutes les déclarations sont exactes et complètes" (6). Il n'étonnera dès lors personne que, dans le cadre des élections de 1991, aucun candidat n'a été sanctionné pour avoir crevé le plafond des dépenses électorales imposé par la loi.

Le second point de comparaison entre les deux pays concerne les sanctions dont est passible le candidat prodigue. En France, celui-ci est, entre autres sanctions, déclaré "démissionnaire d'office" et "inéligible pendant un an" (7), ce qui entraîne l'impossibilité pratique de se porter candidat à l'élection partielle subséquente. Bien qu'elles ne soient pas automatiques - le juge électoral se ménageant une marge d'appréciation selon l'ampleur du dépassement (8) - et qu'au surplus elles soient limitées au mandat faisant l'objet de l'élection en jeu - ce qui autorise Jack Lang à se présenter aux élections européennes -, ces mesures n'en sont pas moins drastiques, aucune législation occidentale n'ayant d'ailleurs poussé aussi loin la sévérité des sanctions électorales (9).

(1) "Pour l'exemple, il y avait peu de cas plus symboliques", écrit Thierry Bréhier (*Le Monde*, 10 décembre 1993).

(2) Voy. le point de vue de F. Thiriez, avocat de Jack Lang, dans *Le Monde* du 11 décembre 1993 ("Un juge peu ordinaire"). Comp. avec le point de vue plus nuancé d'O. Duhamel dans *Le Monde* des 12-13 décembre 1993 ("Le juge et l'argent des élections").

(3) M.-A. Glendon, "La protection des droits fondamentaux en Amérique du Nord", *Ann. dr.*, 1991, p. 170.

(4) Voy. not. Y.-M. Doublet, "La législation française sur le financement de la vie politique", *Pouvoirs*, 1991, n° 56, p. 169; D. Dauvignac et Y.-M. Doublet, "La Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques : premier bilan", *R.F.D.C.*, 1992, pp. 559-561; P. Bon, "Aspects récents du contrôle des campagnes électorales en France", *R.F.D.C.*, 1993, pp. 82-84.

(5) Comme, d'ailleurs, dans l'exercice des autres missions qui lui sont confiées par la loi, notamment quant au contrôle de la comptabilité des partis politiques : voy. M. Verdussen, "Financement des partis : on n'a rien pour rien", *Le Soir*, Carte Blanche, 16 juin 1993, p. 2.

(6) *Doc. parl.*, Assemblées législatives, sess. extr. 1991-1992, n° 470/1 (Chambre) et n° 365/1 (Sénat), p. 13.

(7) Une divergence existe entre le Conseil constitutionnel, qui fait remonter l'inéligibilité à la date de l'élection, et le Conseil d'Etat, qui la fait courir à compter de "la date à laquelle la décision du juge de l'élection constatant cette inéligibilité devient définitive" (voy. l'arrêt *Panizzoli*, du 23 octobre 1992, req. n° 132.315, *R.F.D.A.*, 1992, p. 1097). Cette difficulté devrait être tranchée par le législateur : voy., en ce sens, la proposition de loi déposée par M. Larché le 14 mai 1993 (Sénat, sess. ord. 1992-1993, n° 307).

(8) A cet égard, la décision commentée peut être utilement comparée avec la décision du Conseil constitutionnel du 31 juillet 1991, spécialement pour ce qui concerne l'imputation du coût de certains sondages d'opinion (*D.*, 1992, p. 105, note Y.-M. Doublet; voy. égal. B. Genevois, "Le juge de l'élection et le contrôle des comptes de campagne", *R.F.D.A.*, 1991, pp. 887 à 902).

(9) Y.-M. Doublet, "Financement : quelle part du droit ?", *Pouvoirs*, 1992, n° 63, p. 44. Cynisme du hasard, dans la dernière livraison de la revue *Le Débat* (n° 77, novembre-décembre 1993), Pierre Moscovici, trésorier du Parti socialiste français, plaide vigoureusement dans le sens du maintien de la sanction d'inéligibilité pour tout élu ayant franchi la limite des dépenses autorisées.

C'est ainsi qu'en Belgique, selon l'article 14 de la loi du 4 juillet 1989, modifié par les lois du 21 mai 1991 et du 18 juin 1993, en cas de dépassement des montants maximums fixés par l'article 2, §§ 2 et 3, un candidat n'est passible que des peines prévues à l'article 181 du Code électoral (soit un emprisonnement de huit jours à un mois et une amende de cinquante à cinq cents francs, soit une de ces peines seulement), et à condition que les poursuites aient été engagées par le procureur du Roi, ou qu'une plainte ait été déposée par la Commission de contrôle ou par toute personne justifiant d'un intérêt, avant le deux centième jour qui suit les élections. De surcroît, selon le même article, la Commission de contrôle dispose d'une compétence d'avis obligatoire et préalable à toutes poursuites pénales par le ministère public, ce qui constitue une atteinte manifeste au principe de la séparation des pouvoirs (10).

En revanche, une campagne électorale dispendieuse n'expo-

sera jamais le candidat au risque d'une déchéance de son mandat, voire d'une mesure d'inéligibilité. Des propositions ont pourtant été déposées en ce sens (11). On doit déplorer qu'elles n'aient pas retenu l'attention du législateur.

Bref, en Belgique, Jack Lang serait toujours parlementaire. "Vérité au delà des Pyrénées, erreur au delà"? Sans doute. Il reste que la sacro-sainte relativité des ordres juridiques ne suffit pas à justifier toute dissimilitude entre ceux-ci. La pusillanimité du législateur belge, dans la mise en place d'un contrôle rigoureux et efficace des dépenses électorales, est, à cet égard, très éloignée des exigences modernes de l'Etat de droit. Elle n'est pas de nature, en tout cas, à faire sortir la politique de "l'ère du soupçon" (12) dans laquelle, à tort ou à raison, elle est entrée depuis quelques années.

Marc Verdussen

Chargé d'enseignement à la Faculté de droit de l'U.C.L.

(10) Voy., à ce sujet, l'avis de la section de législation du Conseil d'Etat du 26 mars 1991 (*Doc. parl.*, Chambre, sess. ord. 1990-1991, n° 1560/2, p. 3).

(11) Voy. not. la proposition de loi déposée, le 4 janvier 1993, par

MM. Grimberghs et Charlier (*Doc. parl.*, Chambre, sess. ord. 1992-1993, n° 840/1, pp. 5 et 9).

(12) M. Abélès, "L'ambition et l'émotion", *Le Monde des Débats*, décembre 1992, p. 3.

LE POUVOIR JUDICIAIRE GARANT DU DÉBAT POLITIQUE

1. Feuille électorale-délit de presse.

2. Conditions pour pouvoir bénéficier du tarif postal électoral.

3. Plans de secteur, notions de zone d'habitat et de zone artisanale.

4. Imputabilité de la responsabilité politique.

Cour d'appel de Bruxelles. 1ère chambre. 27.09.93.

M. Van Orshoven : président

MM. Schöller et Vanderwegen : conseillers

M. Derynck : avocat général

M^{rs} R. de Briey, D. de Beer (loco M^{re} A-M. Schaus),

J. Hamaide : plaideurs

Arrêt

En cause de :

Aubecq Charles, sénateur, domicilié à (...)

appelant,

représenté par Maître Renaud de Briey (...)

Contre :

1) L'ASBL "Comité de quartier des fonds de Bierges", dont le siège social est établi à Wavre, (...)

intimée,

appelante sur incident,

représentée par Maître de Beer, avocat, loco Maître Anne-Marie Schaus, avocat (...)

2) Jadoul Luc, employé, domicilié à Wavre, (...)

3) De Greef Alice, domiciliée à Wavre, (...)

intimés,

appelants sur appel incident,

représentés par Maîtres Jacques Hamaide & Daniel de Beer, avocats (...)

Vu notamment :

- l'arrêt prononcé le 03.11.1992 par la première chambre de la cour d'appel de céans et les pièces de procédure auxquelles il se réfère;

- les nouvelles conclusions de l'appelant;

I. Quant à la procédure et l'objet des demandes et des appels.

Attendu que la partie de l'appel principal sur laquelle il n'a pas été statué et les appels incidents, réguliers en la forme et interjetés dans le délai légal, sont recevables;

(...)
Attendu que le jugement entrepris a été rendu quant aux demandes respectives de l'appelant et du second intimé en dommages et intérêts, en matière de délit de presse, sans que le mi-