

A S S E M B L É E   N A T I O N A L E

X I I I <sup>e</sup>   L É G I S L A T U R E

# Compte rendu

## **Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République**

- Désignation d'un secrétaire de la Commission..... 2
- Organisation des travaux de la Commission ..... 2
- Examen, en lecture définitive, de la proposition de loi visant à instaurer un service citoyen pour les mineurs délinquants (n° 4067) (M. Éric Ciotti, rapporteur)..... 2
- Examen du projet de loi organique relatif au remboursement des dépenses de campagne de l'élection présidentielle (n° 4017) (M. Charles de la Verpillière, rapporteur)..... 3

Mercredi

14 décembre 2011

Séance de 10 heures

Compte rendu n° 19

SESSION ORDINAIRE DE 2011-2012

**Présidence  
de M. Jean-Luc  
Warsmann,  
*Président***



*La séance est ouverte à 10 heures.*

*Présidence de M. Jean-Luc Warsmann, président.*

*La Commission procède tout d'abord à la désignation d'un secrétaire.*

**M. le Président Jean-Luc Warsmann.** Mes chers collègues, à la suite de la démission de M. Noël Mamère du groupe de la Gauche démocrate et républicaine (GDR), qui occupait le poste de secrétaire destiné à ce groupe, nous devons procéder à la désignation d'un nouveau secrétaire. J'ai reçu la candidature de M. Marc Dolez au nom du groupe GDR.

Au vu de l'assentiment de la Commission, M. Marc Dolez est donc désigné secrétaire de la commission des Lois et je le félicite au nom de chacun d'entre nous.

\*

\* \*

**M. le Président Jean-Luc Warsmann.** Je voulais vous indiquer pour l'organisation de nos travaux que le groupe Socialiste, radical, citoyen et divers gauche (SRC) avait demandé l'audition de M. Arno Klarsfeld, président du conseil d'administration de l'Office français de l'immigration et de l'intégration. Cette audition a été envisagée mercredi 21 décembre mais comme nous siégeons en séance publique ce même jour et que notre réunion de commission sera écourtée en conséquence, cette audition devrait se dérouler probablement le mercredi 11 janvier prochain.

\*

\* \*

*Puis, la Commission examine en lecture définitive, la proposition de loi visant à instaurer un service citoyen pour les mineurs délinquants (n° 4067) (M. Éric Ciotti, rapporteur).*

**M. le président Jean-Luc Warsmann.** Nous en arrivons donc à la lecture définitive de ce texte. À ce stade de la procédure, en raison de l'échec de la commission mixte paritaire et du rejet du texte en nouvelle lecture par le Sénat, l'Assemblée ne peut se prononcer que sur le dernier texte adopté par elle en nouvelle lecture, le 16 novembre, sans avoir la possibilité de l'amender.

**M. Éric Ciotti, rapporteur.** À défaut de cohérence dans l'argumentation, le Sénat a fait preuve de constance dans la forme en rejetant une nouvelle fois cette proposition. Je déplore toutefois la méthode choisie : en adoptant hier une question préalable, le Sénat a refusé de débattre du fond. C'est d'autant plus choquant que, même si nous pensons pouvoir y parvenir par des moyens différents, nous devrions avoir à cœur de nous rassembler pour tenter de résorber le grave problème de délinquance des mineurs. Face à une délinquance juvénile croissante, plus précoce et plus violente, le texte explore une voie inédite, celle du service citoyen. Ce nouvel outil permettra aux magistrats de s'appuyer sur le savoir-faire de l'Établissement public d'insertion de la défense (EPIDE), une structure qui a obtenu des résultats probants pour les jeunes majeurs délinquants. Je vous invite à adopter la proposition.

**M. Dominique Raimbourg.** Nous nous opposerons à ce texte. Autant une expérimentation était concevable, autant le dispositif choisi nous paraît dangereux. Il est impossible d'affirmer que la délinquance des mineurs augmente puisque nous n'avons aucun outil permettant de la mesurer, non plus que celle des majeurs. Risquer de mettre en danger, par un mécanisme appliqué de manière aussi brutale et peu réfléchie, l'efficacité unanimement reconnue des équipes de l'EPIDe n'est pas une bonne idée.

*La Commission adopte la proposition de loi votée par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture.*

\*

\* \*

*Enfin, la Commission procède à l'examen du projet de loi organique relatif au remboursement des dépenses de campagne de l'élection présidentielle (n° 4017) (M. Charles de la Verpillière, rapporteur).*

**M. Charles de La Verpillière, rapporteur.** Dans le cadre du nouveau plan d'économies annoncé le 7 novembre dernier, le Premier ministre a annoncé deux mesures touchant au financement de la vie politique. D'une part, les crédits de l'aide publique aux partis politiques prévus pour 2012 ont été réduits de 4 millions d'euros, pour revenir à environ 72 millions d'euros. D'autre part, le Gouvernement a l'intention de limiter le remboursement des dépenses de campagne électorale, ce qui devrait économiser 4 millions d'euros en 2012. La diminution des remboursements forfaitaires par l'État des dépenses électorales a déjà été intégrée au projet de loi de finances pour 2012 : un article 48 A, introduit par amendement du Gouvernement, a été adopté par l'Assemblée le 14 novembre dernier, puis adopté sans modification par le Sénat le 1<sup>er</sup> décembre.

Du point de vue technique, cette diminution des remboursements opérés par l'État suppose deux mesures. Premièrement, les plafonds de dépenses électorales sont gelés à leur niveau actuel. Cela signifie que, tant que nos finances publiques n'auront pas été ramenées à l'équilibre, les plafonds de dépenses électorales applicables à chaque élection ne seront plus actualisés. Cette mesure neutralise la disposition de la loi du 14 avril 2011 – qui faisait partie du « paquet électoral » – aux termes de laquelle ces plafonds devaient être révisés par décret tous les ans en fonction de l'inflation, et non plus tous les trois ans en fonction du « coût de la vie ».

Deuxièmement, l'article 48 A du projet de loi de finances pour 2012 réduit de 5 % le taux de remboursement forfaitaire par l'État des dépenses électorales. Pour les élections législatives et locales, le remboursement maximal est ramené de 50 % à 47,5 % du plafond de dépenses. Je rappelle que seuls peuvent y prétendre les candidats ayant obtenu plus de 5 % des suffrages exprimés lors de ces élections.

Pour l'élection présidentielle, en revanche, la réduction des remboursements des dépenses de campagne ne pouvait être incluse dans le projet de loi de finances pour 2012, car une loi organique est nécessaire. Le présent projet de loi organique transpose donc à l'élection présidentielle les deux mesures que je viens de vous présenter, et qui seront évidemment applicables dès l'élection présidentielle de 2012.

D'une part, le 2° de l'article unique applique à l'élection présidentielle la règle du gel des plafonds de dépenses autorisées tant que notre déficit public n'aura pas été ramené à zéro. Les plafonds restent donc au niveau fixé par le décret n° 2009-1730 du 30 décembre 2009, le dernier qui majore les montants prévus dans la loi organique : 16,851 millions d'euros pour les candidats éliminés au premier tour et 22,509 millions pour les candidats accédant au second tour.

D'autre part, le 1° de l'article unique du projet de loi organique réduit de 5 % le taux de remboursement des dépenses électorales engagées lors d'une élection présidentielle. Cela entraîne deux conséquences. Premièrement, le taux de remboursement des candidats ayant obtenu moins de 5 % des suffrages exprimés passe de 5 % à 4,75 % du plafond légal de dépenses, soit, en 2012, un montant maximal de 800 423 euros. Tous les candidats, même ceux qui ont réalisé un score très faible – et il y en aura ! –, bénéficient en effet d'un remboursement forfaitaire : c'est une spécificité de l'élection présidentielle. Deuxièmement, pour les candidats ayant obtenu plus de 5 % des suffrages exprimés, le remboursement forfaitaire passe de 50 % à 47,5 % du plafond de dépenses, soit un montant maximal d'un peu plus de 8 millions d'euros pour les candidats éliminés au premier tour et de 10,7 millions pour les candidats présents au second tour.

L'étude d'impact qui accompagne le projet de loi organique estime à environ 3,7 millions d'euros, en 2012, l'économie ainsi réalisée. Le coût prévisionnel total de l'élection présidentielle serait ainsi ramené de 223,6 à 219,9 millions d'euros. Bien entendu, il ne s'agit que d'une évaluation : en pratique, le montant économisé dépendra du nombre de candidats à l'élection présidentielle, du nombre de suffrages que chacun d'entre eux recueillera, du contenu de leurs comptes de campagne, enfin des décisions prises par la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques et, en cas de recours, par le Conseil constitutionnel. En effet, le remboursement peut être réduit en cas d'irrégularités comptables, voire annulé en cas de rejet du compte de campagne, de dépassement du plafond autorisé ou d'absence de dépôt du compte dans les délais impartis.

En cette période de crise, chacun doit participer, fût-ce de manière symbolique, aux efforts budgétaires indispensables pour redresser notre situation financière. De surcroît, les responsables politiques ont un devoir d'exemplarité. Je vous invite donc à adopter ce projet de loi organique sans modification.

**M. Jean-Jacques Urvoas.** Monsieur le rapporteur, à l'occasion de l'examen de ce projet de loi organique me viennent deux interrogations. Ne faudrait-il pas prévoir des sanctions personnelles lorsque les plafonds ne sont pas respectés ? L'élection présidentielle, la plus coûteuse, est aussi la seule où les candidats n'encourent pas d'autre sanction que le non-remboursement lorsque les dépenses qu'ils engagent dépassent le plafond autorisé.

D'autre part, aux termes de l'article 58 de la Constitution, c'est le Conseil constitutionnel qui proclame le Président élu, ce qui fait de la proclamation une décision juridictionnelle. Mais, depuis 2007, le Conseil a délégué à la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques l'examen de ces comptes, qui relevait jusqu'alors de sa compétence exclusive, le Conseil devenant le juge de plein contentieux en cas de réclamation d'un candidat après examen des comptes par la Commission. À ce titre, le Conseil constitutionnel se prononce six mois après la proclamation du résultat. Comment peut-il contester le bon déroulement d'une élection dont il a proclamé le résultat six mois auparavant ?

**M. le rapporteur.** Ces questions très intéressantes supposeraient une réflexion de fond sur l'ensemble de la loi organique qui régit l'élection du Président de la République. Elles échappent donc largement à la portée de ce modeste projet de loi organique.

L'absence de sanction électorale en cas de dépassement du plafond de dépenses, spécificité de l'élection présidentielle, s'explique sans doute par le principe de réalité : les candidats susceptibles de dépasser le plafond étant les plus importants, ceux qui sont présents au second tour, on voit mal que l'on puisse sanctionner, plusieurs mois après, des dirigeants politiques de premier plan, par exemple en les déclarant inéligibles.

L'intervention de la Commission nationale des comptes de campagne est par ailleurs un progrès. Il faut lui laisser le temps d'examiner les comptes et de statuer, ce qui explique le délai de six mois, qui est en quelque sorte le revers de la médaille.

**M. Régis Juanico.** Dans son discours sur le plan de rigueur, François Fillon a annoncé deux mesures. Premièrement, une réduction de 5 % des dotations de l'État aux partis éligibles, ce qui, pour certaines grandes formations politiques, peut représenter un effort significatif, de plusieurs millions d'euros en 2012. Deuxièmement, l'abaissement du plafond applicable aux dépenses de campagne, qui concerne notamment l'élection présidentielle de 2012.

La mesure contenue dans le projet de loi organique est quelque peu différente : ce n'est pas le plafond qui est abaissé, mais le taux de remboursement qui est réduit de 5 %. Cela ne suffira naturellement pas à éponger le déficit de l'État. D'autre part, il aurait été équitable de réduire également de 5 % les traitements et salaires du Président de la République et des membres du Gouvernement. Si rigueur il y a, elle doit être de mise pour tous !

Enfin, monsieur le rapporteur, le plafond de dépenses restera-t-il en 2012 au niveau fixé par le décret de 2009, malgré la loi du 14 avril 2011 dont vous étiez également le rapporteur ?

**M. le rapporteur.** Oui : les plafonds restent ceux fixés par le décret de 2009, comme je l'ai indiqué. Quant à la réduction de la rémunération des ministres, c'est un argument de séance sur lequel on pourrait longtemps gloser, mais qui n'a rien à voir avec ce projet de loi organique. Enfin, si nous réduisons le taux plutôt que le plafond, c'est parce qu'il ne serait pas conforme à la sécurité juridique de modifier quelques mois avant l'élection un plafond sur lequel les candidats ont pu fonder leur budget. En revanche, nous avons toute latitude pour modifier le remboursement, puisqu'il s'agit d'une libéralité de l'État accordée aux candidats.

*La Commission adopte l'article unique du projet de loi organique.*

\*

\* \*

**M. Le président Jean-Luc Warsmann.** En conclusion, je souhaiterais appeler votre attention sur la décision que le Conseil constitutionnel vient de rendre sur le projet de loi relatif à la répartition des contentieux. Nous l'avons amélioré par le vote d'amendements en particulier sur les juridictions financières. Le Sénat avait eu une position qui avait choqué beaucoup d'entre nous en déniait à l'Assemblée nationale le droit d'amender ce texte. Un groupe de sénateur a saisi le Conseil constitutionnel. Je suis heureux de constater que le

Conseil a validé les dispositions ainsi introduites dans le texte par l'Assemblée par sa décision n° 641 DC du 8 décembre 2011.

*La séance est levée à 10 heures 30.*



## Membres présents ou excusés

*Présents.* - M. François Bayrou, M. Jacques Alain Bénisti, M. Étienne Blanc, M. Serge Blisko, M. Claude Bodin, M. Marcel Bonnot, M. Gilles Bourdouleix, M. Patrick Braouezec, M. Dominique Bussereau, M. Alain Cacheux, M. Éric Ciotti, M. Jean-Michel Clément, M. Bernard Derosier, M. Patrick Devedjian, M. Éric Diard, M. Marc Dolez, M. Olivier Dussopt, M. Christian Estrosi, M. Guy Geoffroy, M. Claude Goasguen, M. Philippe Goujon, M. Philippe Houillon, M. Guénhaël Huet, M. Sébastien Huyghe, Mme Maryse Joissains-Masini, Mme Marietta Karamanli, M. Jérôme Lambert, M. Charles de La Verpillière, M. Bruno Le Roux, M. Noël Mamère, M. Hervé Morin, M. Yves Nicolin, Mme George Pau-Langevin, M. Dominique Perben, Mme Sylvia Pinel, M. Dominique Raimbourg, M. Jean-Pierre Schosteck, M. Éric Straumann, M. Jean-Jacques Urvoas, M. Daniel Vaillant, M. Jacques Valax, M. Christian Vanneste, M. François Vannson, M. Patrice Verchère, M. Jean-Sébastien Vialatte, M. Alain Vidalies, M. Philippe Vuilque, M. Jean-Luc Warsmann, Mme Marie-Jo Zimmermann, M. Michel Zumkeller

*Excusés.* - M. Abdoulatifou Aly, M. Michel Buillard, M. René Dosière, M. Bernard Roman

*Assistait également à la réunion.* - M. Régis Juanico