



N° 4183

---

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

---

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 18 janvier 2012.

## RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES, DE LA LÉGISLATION ET DE L'ADMINISTRATION GÉNÉRALE DE LA RÉPUBLIQUE, EN NOUVELLE LECTURE, SUR LE PROJET DE LOI ORGANIQUE (N° 4165), MODIFIÉ PAR LE SÉNAT, *relatif au remboursement des dépenses de campagne de l'élection présidentielle*,

PAR M. CHARLES DE LA VERPILLIÈRE,

Député.

---

---

Voir les numéros :

<i>Assemblée nationale</i> :	1 <sup>ère</sup> lecture	4017, 4074 et T.A. 804.
	CMP :	4180.
<i>Sénat</i> :	1 <sup>ère</sup> lecture	211, 235, 236 et T.A. 43 (2011-2012).
	CMP :	265 (2011-2012).



## SOMMAIRE

---

	Pages
<b>INTRODUCTION</b> .....	5
<b>DISCUSSION GÉNÉRALE</b> .....	8
<b>EXAMEN DE L'ARTICLE UNIQUE</b> .....	10
<i>Article unique</i> (articles 3 et 4 de la loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962) : Diminution du remboursement par l'État des dépenses électorales exposées lors des élections présidentielles et délai de dépôt des comptes de campagne.....	10
<b>TABLEAU COMPARATIF</b> .....	13
<b>AMENDEMENTS EXAMINÉS PAR LA COMMISSION</b> .....	17



MESDAMES, MESSIEURS,

Votre commission des Lois est aujourd'hui saisie, en nouvelle lecture, du projet de loi organique relatif au remboursement des dépenses de campagne de l'élection présidentielle. Réunie le 18 janvier 2012, la commission mixte paritaire n'est, en effet, pas parvenue à élaborer un texte sur les dispositions restant en discussion de ce projet de loi organique.

Déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale le 30 novembre 2011, ce projet de loi organique a été adopté par votre assemblée, en première lecture, le 19 décembre dernier, après que le Gouvernement eut engagé la procédure accélérée. Le texte a ensuite été modifié et adopté par le Sénat, en première lecture, le 12 janvier 2012.

Dans sa version initiale, le projet de loi organique se bornait à étendre à l'élection présidentielle des mesures d'économie déjà prises pour les autres élections dans la loi de finances pour 2012 <sup>(1)</sup>. Il s'agit, d'une part, de diminuer de 5 % le taux des dépenses électorales susceptibles d'être remboursées aux candidats à l'élection présidentielle et, d'autre part, de geler à son niveau actuel le plafond des dépenses autorisées durant la campagne

Alors que l'Assemblée nationale n'avait que marginalement modifié ce projet de loi organique – en repoussant d'une semaine le délai limite de dépôt des comptes de campagne des candidats à l'élection présidentielle <sup>(2)</sup> –, le Sénat l'a très profondément remanié.

D'une part, le Sénat a remplacé l'actuel mécanisme forfaitaire de remboursement par l'État des dépenses de campagne de l'élection présidentielle <sup>(3)</sup> par un dispositif de remboursement proportionnel au nombre de voix obtenues par les candidats (1° AB et 1° de l'article unique). Sans qu'il soit besoin de se prononcer sur son opportunité, il est bien évident que l'adoption d'un tel dispositif, totalement différent du droit en vigueur, porterait une atteinte directe à la sécurité juri-

---

(1) Article 112 de loi de finances initiale pour 2012 (n° 2011-1977 du 28 décembre 2011).

(2) À la suite de l'adoption d'un amendement présenté par M. Régis Juanico (1° bis de l'article unique). Cette disposition n'a pas été modifiée par le Sénat.

(3) Remboursement de 50 % (réduit à 47,5 % par le présent projet) du plafond légal de dépenses en cas de score au premier tour supérieur à 5 % des suffrages exprimés ; remboursement de 5 % (réduit à 4,75 % par le présent projet) du plafond légal de dépenses en cas de score inférieur. Voir M. Charles de La Verpillière, Rapport en première lecture, n° 4074, décembre 2011.

dique de la prochaine élection présidentielle. Rappelons que les dépenses ayant vocation à être comptabilisées dans les comptes de campagne sont, en effet, l'ensemble des dépenses électorales engagées depuis le 1<sup>er</sup> avril 2011 (articles L. 52-4 et L. 52-12 du code électoral).

D'autre part, le Sénat a introduit de nombreuses dispositions supplémentaires, allant très au-delà de l'objet initial du projet de loi organique. C'est ainsi que :

– seraient désormais « *présumées devoir être retracées dans le compte de campagne du candidat [à l'élection présidentielle] l'ensemble des dépenses engagées ou effectuées à son profit, dès lors qu'elles ne sont pas dénuées de lien avec le débat politique national* » (a du 1<sup>o</sup> AA de l'article unique). La notion de « *débat politique national* » est inspirée de l'arrêt du Conseil d'État du 8 avril 2009, « H. et M. », qui a sanctionné l'absence de protection suffisante par le Conseil supérieur de l'audiovisuel du respect du pluralisme politique par les médias audiovisuels. Toutefois, une telle notion, déjà passablement floue en matière de pluralisme dans l'audiovisuel, n'est aucunement adaptée à l'appréhension des dépenses électorales. En effet, des propos du Président de la République peuvent parfaitement s'inscrire dans le « *débat politique national* » sans pour autant avoir pour finalité d'obtenir les voix des électeurs lors d'un prochain scrutin, et sans donc constituer des dépenses électorales au sens de la jurisprudence ;

– la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP) se verrait investie d'une nouvelle compétence, consistant à pouvoir, avant l'élection présidentielle, être saisie par le mandataire financier d'un « *candidat potentiel en vue d'émettre une décision sur l'application des dispositions relatives au financement de la campagne présidentielle* » (b du 1<sup>o</sup> AA de l'article unique). Cette décision serait susceptible de recours devant le Conseil constitutionnel. Toutefois, un tel dispositif risque de susciter un abondant contentieux entre candidats, peu propice à un déroulement serein de la campagne présidentielle ;

– le recours devant le Conseil constitutionnel des décisions de la CNCCFP relatives aux comptes de campagne serait désormais ouvert à tous les candidats à l'élection présidentielle, et non plus au seul candidat concerné par la décision de la Commission (a du 1<sup>o</sup> AC de l'article unique). Pour votre rapporteur, cet élargissement de la saisine du Conseil constitutionnel présenterait l'inconvénient d'encourager la poursuite de la bataille politique sur un terrain contentieux, plusieurs mois après le scrutin présidentiel ;

– en cas de rejet du compte de campagne d'un candidat élu Président de la République, le texte adopté par le Sénat prévoit que « *le Conseil constitutionnel en informe le Parlement, afin d'apprécier si les motifs du rejet renvoient à des actes constituant un manquement manifestement incompatible avec l'exercice du mandat de Président de la République* » (b du 1<sup>o</sup> AC de l'article unique). Outre que sa rédaction est loin d'être parfaite, une telle disposition est dénuée de toute portée

juridique, le Parlement demeurant tout à fait libre de mettre en œuvre ou non la procédure de destitution prévue à l'article 68 de la Constitution ;

– il serait désormais prévu à 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 que « *les candidats détenteurs d'un mandat électif ne peuvent utiliser les moyens procurés par ce mandat en vue de contribuer à la conduite de leur campagne* » (1° A de l'article unique). Cet ajout est inutile, dès lors que l'article L. 52-8 du code électoral, applicable à l'élection présidentielle, prohibe d'ores et déjà la participation d'une personne morale – autre qu'un parti ou groupement politique – au financement d'une campagne électorale. Cet article a d'ailleurs déjà motivé le rejet d'un compte de campagne par le Conseil constitutionnel <sup>(1)</sup>.

Dans ces conditions, compte tenu de l'absence d'accord en commission mixte paritaire sur ce projet de loi organique, votre commission des Lois a, sur proposition de votre rapporteur, rétabli, en nouvelle lecture, le texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture.

---

(1) *Décision du Conseil constitutionnel du 26 septembre 2002 relative au compte de campagne de M. Bruno Mégret.*

## DISCUSSION GÉNÉRALE

*Au cours de sa séance du mercredi 18 janvier 2012, la Commission examine, en nouvelle lecture, le projet de loi organique modifié par le Sénat, relatif au remboursement des dépenses de campagne de l'élection présidentielle (n° 4165).*

**M. le président Jean-Luc Warsmann.** La commission mixte paritaire réunie ce matin n'ayant pas abouti à un accord, nous sommes saisis de ce texte en nouvelle lecture.

**M. Charles de La Verpillière, rapporteur.** Je rappelle que l'Assemblée nationale a adopté ce projet de loi organique, en première lecture, à la fin du mois de décembre dernier, après y avoir apporté un seul amendement. L'objet de ce texte était limité, puisqu'il tendait uniquement, à l'instar de ce qui avait été décidé dans le cadre de la loi de finances pour 2012 pour les autres élections, à geler le plafond des dépenses de campagne de l'élection présidentielle et à diminuer de 5 % le taux de leur remboursement.

Le Sénat a profondément modifié l'article unique du projet, d'une part en réformant complètement ce système de financement et, d'autre part – tel est en tout cas mon avis strictement politique – en tendant à limiter les possibilités pour un Président de la République en exercice d'être à nouveau candidat.

La commission mixte paritaire réunie sur ce texte ne pouvait que constater le désaccord.

Le texte voté par le Sénat, dont nous sommes saisis, n'est pas acceptable. D'abord, il introduit une très forte insécurité juridique et financière pour les candidats à l'élection présidentielle de 2012. Pour ne prendre qu'un exemple, du fait de son caractère proportionnel, le dispositif adopté au Sénat conduirait probablement à fortement réduire le remboursement des dépenses déjà exposées par la candidate d'Europe Écologie-Les Verts (EELV), alors que le système actuel garantit un minimum forfaitaire de remboursement.

En outre, le texte du Sénat présente des risques d'inconstitutionnalité : la Constitution dispose en effet que le mandat de cinq ans du Président de la République est renouvelable une fois ; or, sous couvert de modifications de la législation applicable au financement des campagnes électorales, le texte de la Haute assemblée conduit en réalité à limiter les possibilités d'action du Président de la République en fin de mandat.

Je vous propose donc de revenir au texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture.

**M. Michel Hunault.** Certains candidats à la prochaine élection présidentielle ne sont pas certains, à l'heure qu'il est, de pouvoir réunir les 500 signatures



d'élus requises pour se présenter. Quelles seraient les conséquences pour eux s'ils n'y parvenaient effectivement pas, alors qu'ils ont déjà engagé des dépenses importantes ?

**M. Jean-Jacques Urvoas.** Il est vrai que le Sénat a entièrement réécrit le texte adopté par l'Assemblée, mais il l'a fait dans le bon sens ! Il a ainsi remédié à certaines carences dénoncées en séance publique à l'Assemblée nationale, s'agissant notamment des sanctions qui pourraient éventuellement frapper un candidat qui aurait dépassé le plafond des dépenses de campagne.

Le rapporteur indique que, la campagne électorale étant engagée, l'adoption du texte adopté par le Sénat créerait une insécurité juridique, mais le projet de loi organique a été déposé alors que cette campagne était lancée, au mépris du vieil adage qui veut qu'on ne modifie pas les règles électorales durant l'année précédant un scrutin !

Enfin, le rapporteur du Sénat précise que l'économie engendrée par l'adoption de ce projet serait de seulement 3 millions d'euros sur une dépense globale qu'on évalue à 220 millions d'euros. Confirmez-vous ce chiffre, monsieur le rapporteur ?

**M. le rapporteur.** Monsieur Hunault, je ne suis pas en mesure de répondre immédiatement à votre question, qui est d'ailleurs étrangère à l'objet, très limité, de ce texte, mais j'essaierai d'obtenir cette information.

Monsieur Urvoas, je vous confirme l'évaluation d'environ 3 millions d'euros d'économie – et j'ajoute que ce point était mentionné dans mon rapport de première lecture.

*La Commission en vient alors à l'examen de l'article unique du projet de loi organique, restant en discussion.*

## EXAMEN DE L'ARTICLE UNIQUE

### *Article unique*

(articles 3 et 4 de la loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962)

### **Diminution du remboursement par l'État des dépenses électorales exposées lors des élections présidentielles et délai de dépôt des comptes de campagne**

Dans sa rédaction issue des travaux de l'Assemblée nationale du 19 décembre 2011, cet article comporte un double objet.

D'une part, il vise à diminuer le remboursement forfaitaire par l'État des dépenses électorales engagées lors des élections présidentielles.

Le 1° modifie 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 vue de réduire de 5 % :

– le taux de remboursement forfaitaire bénéficiant à l'ensemble des candidats (4,75 % du plafond légal de dépenses applicable au premier tour de scrutin, au lieu de 5 % actuellement) ;

– le taux de remboursement forfaitaire bénéficiant aux candidats ayant obtenu plus de 5 % des suffrages exprimés (47,5 % du plafond légal de dépenses applicable, selon le cas, au premier ou au second tour de scrutin, au lieu de 50 % actuellement).

Le 2° modifie l'article 4 de la loi du 6 novembre 1962 précitée, en vue de stabiliser à leur niveau actuel les montants des plafonds de dépenses électorales autorisées lors des élections présidentielles – ceci jusqu'au retour à l'équilibre des finances publiques. À cette fin, le présent article actualise la portée du renvoi à certains articles du code électoral effectué par la loi du 6 novembre 1962 précitée, de telle sorte que ce renvoi s'étende aux dispositions introduites à l'article L. 52-11 de ce code par l'article 112 de la loi de finances initiale pour 2012.

D'autre part, à la suite de l'adoption d'un amendement de M. Régis Juanico, le 1° *bis* du présent article allonge d'une semaine le délai limite de dépôt des comptes de campagne de l'élection présidentielle. Au lieu du dixième vendredi suivant le premier tour de scrutin (soit, pour la prochaine élection présidentielle, le 29 juin 2012), le délai est porté au onzième vendredi suivant le premier tour (soit le 6 juillet 2012).

Comme votre rapporteur l'a précédemment exposé, le Sénat a, le 12 janvier dernier, très profondément modifié le présent article, en adoptant un nouveau système de remboursement des dépenses de campagne et en ajoutant de nombreuses dispositions supplémentaires, très éloignées de l'objet initial du projet de loi organique.

À l'initiative de son rapporteur, la commission des Lois a rétabli le texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture.

\*

\* \*

*La Commission est saisie de l'amendement CL 1 du rapporteur visant à rétablir le texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture.*

*La Commission **adopte** l'amendement.*

*En conséquence, l'article unique est **ainsi rédigé**.*

**M. le président Jean-Luc Warsmann.** Les amendements CL 2, CL 3 et CL 4 de M. René Dosière tombent.

\*

\* \*

*La Commission **adopte** ainsi l'ensemble du projet de loi organique **modifié**.*

\*

\* \*

*En conséquence, la commission des Lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République vous demande d'adopter, en nouvelle lecture, le projet de loi organique relatif au remboursement des dépenses de campagne de l'élection présidentielle, dans le texte figurant dans le document annexé au présent rapport.*



## TABLEAU COMPARATIF

Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture	Texte adopté par le Sénat en première lecture	Texte adopté par la Commission
Projet de loi organique relatif au remboursement des dépenses de campagne de l'élection présidentielle	Projet de loi organique relatif au remboursement des dépenses de campagne de l'élection présidentielle	Projet de loi organique relatif au remboursement des dépenses de campagne de l'élection présidentielle
Article unique	Article unique	Article unique
La loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962 relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel est ainsi modifiée :	<i>(Alinéa sans modification)</i>	<i>(Alinéa sans modification)</i>
	<i>1°AA (nouveau) Le II de l'article 3 est ainsi modifié :</i>	<b>1°AA Supprimé</b>
	<i>a) Après le premier alinéa, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :</i>	
	<i>« Sont présumées devoir être retracées dans le compte de campagne du candidat l'ensemble des dépenses engagées ou effectuées à son profit, dès lors qu'elles ne sont pas dénuées de lien avec le débat politique national. » ;</i>	
	<i>b) Après le quatrième alinéa, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :</i>	
	<i>« La Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques peut, à compter de l'ouverture de la période mentionnée à l'article L. 52-4 du code électoral, être saisie par le mandataire financier d'un candidat potentiel en vue d'émettre une décision sur l'application des dispositions relatives au financement de la campagne présidentielle. La commission se prononce dans un délai de deux semaines à compter de la réception de la demande. Cette décision peut faire l'objet d'un recours devant le Conseil constitutionnel par le candidat concerné ou par son mandataire financier dans les quarante-huit heures suivant sa notification ; le Conseil constitutionnel se prononce dans un délai de huit jours. » ;</i>	
	<i>c) Le cinquième alinéa est complété par une phrase ainsi rédigée :</i>	

**Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture**

**Texte adopté par le Sénat en première lecture**

**Texte adopté par la Commission**

*« Sa décision est notifiée à tous les candidats. » ;*

*1° AB (nouveau) À la première phrase du cinquième alinéa du II, à la première phrase du deuxième alinéa du V et aux deuxième et dernière phrases du quatrième alinéa du même V de l'article 3, le mot : « forfaitaire » est supprimé ;*

**1°AB Supprimé**

*1° AC (nouveau) Le III de l'article 3 est ainsi modifié :*

**1°AC Supprimé**

*a) À la première phrase du dernier alinéa, les mots : « par le candidat concerné » sont remplacés par les mots : « par l'un des candidats » ;*

*b) Il est ajouté un alinéa ainsi rédigé :*

*« En cas de rejet du compte du candidat élu, le Conseil constitutionnel en informe le Parlement, afin d'apprécier si les motifs du rejet renvoient à des actes constituant un manquement manifestement incompatible avec l'exercice du mandat de Président de la République. » ;*

*1° A (nouveau) Le IV de l'article 3 est complété par un alinéa ainsi rédigé :*

**1°A Supprimé**

*« Les candidats détenteurs d'un mandat électif ne peuvent utiliser les moyens procurés par ce mandat en vue de contribuer à la conduite de leur campagne. » ;*

*1° À la première phrase du troisième alinéa du V de l'article 3, les mots : « au vingtième » et « à la moitié » sont remplacés, respectivement, par les mots : « à 4,75 % » et « à 47,5 % » ;*

*1° Le troisième alinéa du V de l'article 3 est remplacé par quatre alinéas ainsi rédigés :*

*1° À la première phrase du troisième alinéa du V de l'article 3, les mots : « au vingtième » et « à la moitié » sont remplacés, respectivement, par les mots : « à 4,75 % » et « à 47,5 % » ;*

*« Le montant des crédits inscrits dans la loi de finances de l'année du scrutin pour être affecté au financement du remboursement des dépenses de campagne des candidats est divisé en deux fractions :*

**Alinéa supprimé**

*« 1° Une première fraction attribuée aux seuls candidats présents au second tour et égale, pour chacun*

**Alinéa supprimé**

**Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture**

**Texte adopté par le Sénat en première lecture**

**Texte adopté par la Commission**

*d'entre eux, à 5 % du montant visé à l'alinéa précédent ;*

*« 2° Une seconde fraction attribuée à tous les candidats ; elle est répartie proportionnellement au nombre de suffrages obtenus au premier tour de l'élection présidentielle par chacun d'entre eux.*

*« Le montant du remboursement ne peut excéder le montant des dépenses du candidat retracées dans son compte de campagne. » ;*

**Alinéa supprimé**

**Alinéa supprimé**

1° bis (nouveau) À la deuxième phrase de l'avant-dernier alinéa du même V, les mots : « dans le délai prévu au deuxième alinéa de l'article L. 52-12 du code électoral » sont remplacés par les mots : « au plus tard à 18 heures le onzième vendredi suivant le premier tour de scrutin » ;

1° bis (Sans modification)

1° bis (Sans modification)

2° À l'article 4, la référence : « 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 » est remplacée par la référence : « loi n° du de finances pour 2012 ».

2°

2° (Sans modification)

**(amendement CL1)**

... « loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances ...





## AMENDEMENTS EXAMINÉS PAR LA COMMISSION

### **Amendement CL1 présenté par M. de La Verpillière, rapporteur :**

#### *Article unique*

Rédiger ainsi cet article :

« La loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962 relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel est ainsi modifiée :

« 1° À la première phrase du troisième alinéa du V de l'article 3, les mots : « au vingtième » et « à la moitié » sont remplacés, respectivement, par les mots : « à 4,75 % » et « à 47,5 % » ;

« 1° *bis* À la deuxième phrase de l'avant-dernier alinéa du même V, les mots : « dans le délai prévu au deuxième alinéa de l'article L. 52-12 du code électoral » sont remplacés par les mots : « au plus tard à 18 heures le onzième vendredi suivant le premier tour de scrutin » ;

« 2° À l'article 4, la référence : « 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 » est remplacée par la référence : « loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012 ».

### **Amendement CL2 présenté par MM. Dosière, Urvoas et les membres du groupe socialiste, radical, citoyen et divers gauche :**

#### *Article unique*

Après l'alinéa 11, insérer les deux alinéas suivants :

« Il est ajouté une phrase ainsi rédigée :

« Dans les deux mois qui suivent une rupture ou une modification de la communauté, une nouvelle déclaration est adressée au conseil constitutionnel qui en assure la publication au *Journal officiel* dans les huit jours. »

### **Amendement CL3 présenté par MM. Dosière, Urvoas et les membres du groupe socialiste, radical, citoyen et divers gauche :**

#### *Article unique*

Après l'alinéa 10, insérer l'alinéa suivant :

« Le deuxième alinéa est complété par les mots : « après vérification de son exactitude par la Commission pour la transparence financière de la vie politique » ; ».

### **Amendement CL4 présenté par MM. Dosière, Urvoas et les membres du groupe socialiste, radical, citoyen et divers gauche :**

#### *Article unique*

Compléter cet article par les trois alinéas suivants :

« Il est ajouté un article 5 ainsi rédigé :

« *Art. 5. – I.* – Les interventions du Président de la République et de ses collaborateurs sont intégrées dans le tiers octroyé aux membres du Gouvernement.

« II. – Par exception à la disposition qui précède, lorsque le Président de la République et le Gouvernement sont issus de majorités politiques d'orientations différentes, les interventions du Président de la République et de ses collaborateurs sont décomptées avec celles des personnalités appartenant à l'opposition parlementaire. »