

N° 307
—
SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1992-1993

Annexe au procès-verbal de la séance du 14 mai 1993.

PROPOSITION DE LOI

*précisant certaines dispositions du code électoral relatives
au financement et au plafonnement des dépenses électorales,*

PRÉSENTÉE

Par M. Jacques LARCHÉ,

Sénateur.

(Renvoyée à la commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)

EXPOSÉ DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

La législation sur la financement des campagnes, telle qu'elle a été instituée en 1988 et 1990, présente le double avantage de clarifier les financements de la politique et de limiter les dépenses électorales.

La mise en application de cette réforme d'importance lors des élections législatives partielles et à l'occasion des élections cantonales ou régionales de 1992 a néanmoins révélé quelques imperfections ou ambiguïtés d'ordre purement juridique.

Sans remettre en cause l'économie générale d'une législation qui a mis un terme salubre à une surenchère souvent pernicieuse des dépenses électorales, la présente proposition de loi a pour seul objet, comme l'indique son intitulé, de préciser la rédaction de certaines dispositions du code électoral afin de la rendre plus conforme à l'intention du législateur.

Ainsi l'article L. 118-3 du code électoral peut laisser à penser qu'un candidat peut être démis d'office et surtout déclaré inéligible pendant une durée d'un an, quelle que soit la gravité de l'irrégularité relevée par la commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques.

Or, la rédaction de cette disposition est résultée d'un accord entre le ministre de l'Intérieur et la commission des Lois dont le rapporteur, notre excellent collègue M. Christian Bonnet, estimait essentiel de préserver la liberté d'appréciation du juge de l'élection, qui est soit le Conseil constitutionnel pour les élections législatives, soit la juridiction administrative pour les élections cantonales ou régionales.

Saisi par le Premier ministre, le Conseil constitutionnel dans sa décision en date du 11 janvier 1990 a confirmé avec force que l'article 64 de la Constitution sur l'autorité judiciaire comme les principes fondamentaux reconnus par les lois de la République en ce qui concerne, depuis la loi du 24 mai 1872, la juridiction administrative, garantissent l'indépendance des juridictions et le caractère spécifique de leurs fonctions sur lesquelles ne peuvent empiéter ni le législateur

ni le Gouvernement non plus qu'aucune autorité administrative. Comme la commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques est une autorité administrative et non une juridiction, la position adoptée par cette commission lors de l'examen des comptes de campagne d'un candidat ne saurait en aucune façon s'imposer au juge administratif, lequel conserve toute liberté pour apprécier si c'est à bon droit que cette commission a constaté le dépassement par un candidat du plafond des dépenses électorales et pour en tirer toutes conséquences de droit, notamment en ce qui concerne les inéligibilités énoncées à l'article L. 118-3.

Les travaux préparatoires de la loi de 1990 comme la décision du Conseil constitutionnel confirment sans ambiguïté que le juge de l'élection doit conserver son plein pouvoir de juridiction pour vérifier par lui-même si une irrégularité a eu une incidence significative sur l'expression du suffrage.

Dans une décision en date du 11 mai 1989 concernant une élection législative partielle dans le département des Bouches-du-Rhône, le Conseil constitutionnel a ainsi estimé que « le fait pour un candidat de ne pas se conformer au plafonnement de ses dépenses de propagande est susceptible d'entraîner l'annulation de son élection dès lors qu'il apparaît que cette irrégularité a affecté la liberté de choix des électeurs ou la sincérité du scrutin ».

Ce faisant, le Conseil constitutionnel a simplement transposé dans le contentieux afférent au financement des campagnes électorales la jurisprudence traditionnelle du Conseil d'Etat et des tribunaux administratifs ; Il est, en effet, constant qu'une irrégularité, même perpétrée intentionnellement, n'affecte pas l'élection si ladite irrégularité est restée sans influence sur le résultat du scrutin ; aussi bien, une élection ne peut être annulée que si, compte tenu du faible écart des voix, les faits allégués ont pu avoir une incidence certaine sur le vote des électeurs.

La commission des comptes de campagne et des financements politiques accomplit une tâche considérable et tout à fait appréciable en vue de l'examen de la régularité des comptes de campagne, mais il reste que la décision sur la validité de l'élection et l'éligibilité des candidats ressortit exclusivement à la compétence du juge de l'élection.

Dans le cadre de la présente proposition de loi, il paraît souhaitable de transcrire la jurisprudence du Conseil constitutionnel dans le code électoral : en cas de dépassement du plafond des dépenses, le juge de l'élection ne peut annuler l'élection ou déclarer la démission d'office du candidat proclamé élu que si ce dépassement a eu pour effet de porter atteinte à la liberté de choix des électeurs ou à la sin-

« érité du scrutin ; la proposition de loi reprendrait ainsi les termes mêmes de la décision du Conseil constitutionnel.

S'agissant de la seconde sanction de l'irrégularité, à savoir la déclaration d'inéligibilité pendant un an, force est de relever son caractère particulièrement rigoureux, car le conseiller général invalidé se voit interdire la possibilité de se présenter à l'élection partielle faisant suite à la décision d'annulation. Qui plus est, le code électoral institue une sorte d'inégalité entre l'élu et le candidat non élu, car pour le candidat non élu, la déclaration d'inéligibilité ne produira aucun effet direct puisque l'inéligibilité prendra fin au bout d'un an, soit avant le prochain renouvellement du conseil général, tandis que l'invalidation de l'élu empêchera ce dernier de revenir au conseil général.

Pour toutes ces raisons, une distinction doit être établie entre l'annulation proprement dite de l'élection et l'inéligibilité. En raison de sa gravité, la déclaration d'inéligibilité apparaît comme une sanction personnelle qui ne peut être prononcée que pour réprimer une fraude intentionnelle et caractérisée à la législation électorale. Pour prendre un seul exemple, comment peut-on admettre qu'un conseiller général élu dès le premier tour soit déclaré inéligible pour le seul motif qu'il aurait omis de faire présenter son compte de campagne par un expert-comptable et alors même que ce compte de campagne ne comporte aucune irrégularité de fond ?

M. Jean-Pierre Sueur, secrétaire d'Etat aux Collectivités locales, l'a affirmé lui-même à la tribune du Sénat : le juge de l'élection dispose pleinement du pouvoir « de proportionner la sanction éventuelle, en l'espèce l'inéligibilité, à la gravité de la faute ».

C'est ce principe de proportionnalité qu'il convient d'inscrire dans le texte même de l'article L. 118-3 du code électoral : le candidat ne peut être déclaré inéligible qu'en cas de manquement délibéré et grave à la loi électorale. Le juge de l'élection ne doit pas « constater » l'inéligibilité du candidat, mais la prononcer uniquement s'il y a lieu et au vu de l'irrégularité reprochée au candidat.

L'article 2 de la proposition de loi fournit, en outre, l'occasion de préciser la portée de l'inéligibilité ainsi que le point de départ du délai d'un an. Comme le Conseil d'Etat l'a décidé dans son arrêt d'assemblée, *Pannizoli*, du 22 octobre 1992, l'inéligibilité n'est pas générale, mais s'applique uniquement au mandat en cause ; de même, il y a lieu de considérer que l'inéligibilité prend effet à compter du jour où la décision est devenue définitive.

Tel est, fondé sur l'état actuel de la jurisprudence, le texte qui vous est proposé aujourd'hui. Mais dans la mesure où la pratique et

l'évolution jurisprudentielle conduiraient à limiter le prononcé de l'inéligibilité aux seuls cas où la mauvaise foi ou l'intention frauduleuse serait établie, il serait alors peut-être opportun d'en tirer les conclusions et d'envisager une généralisation de la portée de cette inéligibilité.

L'article premier de la proposition de loi a trait à la procédure d'examen des comptes par la commission des comptes de campagne et des financements politiques.

Il consacre, tout d'abord, la possibilité pour le candidat de régulariser sa situation. L'article L. 52-15 du code électoral dispose, en effet, que la commission ne peut rejeter un compte de campagne qu'après une procédure contradictoire. Il est dans la logique d'une telle procédure que l'intéressé puisse prouver sa bonne foi et régulariser sa situation. Ainsi le candidat de bonne foi qui aurait omis de déposer son compte de campagne ou de le faire présenter par un expert-comptable doit avoir la possibilité de procéder à ces formalités, sous réserve de le faire dans le délai imparti par la commission. La même faculté de régularisation doit être ouverte au candidat qui, par mégarde, a dépassé le plafond des dons consentis par des personnes morales. En limitant le montant des libéralités accordées par des personnes morales, en clair par des entreprises, le législateur a entendu préserver l'indépendance du candidat, puis de l'élu par rapport aux donateurs. Si le candidat rembourse au cours de la procédure le trop-perçu aux entreprises, l'esprit de la loi sera pleinement respecté, car, en définitive, l'intéressé, pour le financement de sa campagne électorale, n'aura bénéficié de dons d'entreprises que dans la limite du plafond prévu par la loi.

L'article premier de la proposition de loi précise en second lieu la durée d'examen des comptes de campagne : aux termes du deuxième alinéa de l'article L. 52-15 du code électoral, en effet, le compte de campagne d'un candidat est réputé approuvé au terme d'un délai de six mois à compter de son dépôt. Comme le tribunal administratif de Versailles l'a considéré, il ressort des travaux parlementaires qu'en instituant un tel délai, le législateur a entendu limiter les incertitudes pouvant affecter la validité des opérations électorales ; aussi bien, le compte de campagne d'un candidat doit être regardé comme ayant été approuvé à l'expiration d'un délai de six mois à compter de son dépôt à la préfecture si le candidat n'a pas reçu notification de la décision concernant son compte ou si le juge de l'élection n'a pas été saisi par la commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques dans ce même délai. Passé ce délai, la saisine du juge de l'élection est tardive et partant, irrecevable.

La présente proposition de loi reprend cette solution qui est tout à fait conforme à l'esprit des dispositions relatives au contentieux électoral. C'est ainsi que le tribunal administratif saisi d'une contestation concernant une élection locale doit statuer dans les deux mois suivant l'enregistrement de la réclamation au greffe, faute de quoi la juridiction est dessaisie et les parties intéressées disposent d'un délai d'un mois pour se pourvoir devant le Conseil d'Etat.

Il importe d'être fixé dans les meilleurs délais sur la validité d'une élection locale, c'est pourquoi il est proposé de prévoir que le compte de campagne est réputé approuvé si la commission n'a pas statué sur le compte et, s'il y a lieu, saisi le juge de l'élection dans le délai de six mois suivant la date à laquelle le compte doit être déposé à la préfecture. En effet, si le président de la commission nationale avait la possibilité de saisir le juge de l'élection au-delà du délai prescrit par le code électoral et dès lors sans aucune limite de temps, le risque serait pris de différer considérablement le moment où serait acquise la décision définitive d'inéligibilité, ce qui repousserait d'autant le terme de la période pendant laquelle le candidat invalidé serait dans l'impossibilité de se présenter à une élection cantonale.

Quant à l'article 3 de la proposition de loi, il tend à l'abrogation des articles L. 197, L. 234 et L. 341-1 du code électoral en raison du caractère redondant de ces dispositions par rapport à l'article L. 118-3 du code électoral qui s'applique tout à la fois aux élections municipales, cantonales et régionales.

Tel est le contenu de la présente proposition de loi qui n'apporte aucune modification de fond ou substantielle à la législation sur le financement des campagnes électorales. Elle a pour seul objet d'améliorer et d'éclaircir la rédaction de certaines dispositions du code électoral à la lumière des travaux préparatoires des lois de 1988 et 1990.

PROPOSITION DE LOI

Article premier.

I. — Le premier alinéa de l'article L. 52-15 du code électoral est rédigé comme suit :

« La commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques approuve ou, s'il y a lieu et après procédure contradictoire, rejette ou réforme les comptes de campagne. La commission fixe le délai dans lequel le candidat de bonne foi peut régulariser sa situation. »

II. — Le deuxième alinéa de cet article est ainsi rédigé :

« Hors le cas prévu à l'article L. 118-2, le compte de campagne d'un candidat est réputé approuvé si la commission n'a pas statué sur ce compte et, s'il y a lieu, saisi le juge de l'élection dans le délai de six mois suivant la date à laquelle le compte doit être déposé à la préfecture. »

III. — Le début du troisième alinéa de cet article est rédigé comme suit :

« Lorsque la commission a constaté que le compte de campagne n'a pas été déposé dans le délai prévu par l'article L. 52-12 ou par le premier alinéa du présent article, si le compte a été rejeté... (*le reste sans changement*). »

Art. 2.

L'article L. 118-3 du code électoral est rédigé comme suit :

« *Art. L. 118-3.* — Saisi par la commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques, le juge de l'élection annule l'élection ou déclare la démission d'office d'un candidat proclamé élu dont le compte de campagne n'a pas été déposé dans le délai prévu par l'article L. 52-12 ou par le premier alinéa de l'article L. 52-15, ou a été rejeté à bon droit.

« Le juge de l'élection annule également l'élection ou déclare la démission d'office d'un candidat proclamé élu si le dépassement du

plafond des dépenses électorales a eu pour effet de porter atteinte à la liberté de choix des électeurs ou à la sincérité du scrutin.

« En cas de manquement délibéré et grave aux dispositions des articles L. 52-4 à L. 52-13 du présent code, tout candidat est déclaré inéligible au mandat en cause pendant une durée d'un an à compter du jour où la décision est devenue définitive. »

Art. 3.

I. — Les articles L. 197, L. 234 et L. 341-1 du code électoral sont abrogés.

II. — En conséquence, dans le premier alinéa de l'article L. 367 dudit code, la référence à l'article L. 341-1 de ce code est remplacée par la référence à l'article L. 341.