

N° 183

—
SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1994-1995

Annexe au procès-verbal de la séance du 20 décembre 1994.

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur le projet de loi organique, MODIFIÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, modifiant diverses dispositions relatives à l'élection du Président de la République et à celle des députés à l'Assemblée nationale,

Par M. Christian BONNET,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de MM. Jacques Larché, président, Charles de Cuttoli, François Giacobbi, Germain Authié, Pierre Fauchon, vice-présidents ; Charles Lederman, René-Georges Laurin, Raymond Bouvier, secrétaires ; Guy Allouche, Alphonse Arzel, Jacques Bérard, François Blaizot, André Bohl, Christian Bonnet, Philippe de Bourgoing, Guy Cabanel, Jean Chamant, Marcel Charmant, Raymond Courrière, Etienne Dailly, Luc Dejoie, Jean-Paul Delevoye, Michel Dreyfus-Schmidt, Yann Gaillard, Jean-Marie Girault, Paul Graziani, Charles Jolibois, Pierre Lagourgue, Lucien Lanier, Paul Masson, Daniel Millaud, Georges Othily, Robert Pagès, Bernard Pellarin, Claude Pradille, Louis-Ferdinand de Rocca Serra, Michel Rufin, Jean-Pierre Schosteck, Mme Françoise Seligmann, MM. Jean-Pierre Tizon, Alex Türck, Maurice Ulrich, André Vallet.

Voir les numéros :

Sénat : Première lecture : 603 (1993-1994), 53 et T.A. 20 (1994-1995).

Deuxième lecture : 166 (1994-1995).

Assemblée nationale (10ème législ.) : Première lecture : 1658, 1737 et T.A. 325.

Elections et référendums.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	5
I. LES ARTICLES MODIFIES OU SUPPRIMÉS PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE	6
II. LES ARTICLES INSÉRÉS PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE	8
TABLEAU COMPARATIF	11

LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS

Réunie sous la présidence du Président Jacques Larché, la commission des Lois a procédé, sur le rapport de M. Christian Bonnet, à l'examen en deuxième lecture, du projet de loi organique modifiant diverses dispositions relatives à l'élection du Président de la République et à celle des députés à l'Assemblée nationale.

En première lecture, l'Assemblée nationale a supprimé deux articles adoptés par le Sénat :

- l'article 2 bis, prévoyant l'interdiction pour un candidat à l'élection présidentielle d'être membre de sa propre association de financement électoral, cette interdiction étant reprise par la proposition de loi organique relative à la campagne en vue de l'élection du Président de la République ;

- l'article 4 bis, permettant la création de bureaux de vote dans les agences consulaires afin de faciliter le vote des Français résidant à l'étranger.

Par ailleurs, l'Assemblée nationale a adopté deux articles additionnels prévoyant respectivement :

- la possibilité pour le Conseil constitutionnel d'ordonner le versement au Trésor public du dépassement du plafond des dépenses engagées par un candidat à la présidence de la République ;

- une augmentation, pour la prochaine élection présidentielle, de la proportion du montant du plafond des dépenses de campagne remboursée par l'Etat aux candidats. Cette augmentation est la contrepartie de l'abaissement du plafond des dépenses électorales, prévu par le présent projet de loi, et de l'interdiction du financement par les personnes morales autres que les partis et groupements politiques prévue par la proposition de loi organique précitée.

Sur la proposition de son rapporteur, la commission a adopté un amendement tendant à rétablir l'article 4 bis afin de permettre aux Français résidant à l'étranger de voter, si les circonstances locales et le nombre des électeurs l'exigent et avec l'accord de l'Etat concerné, dans des bureaux de vote créés par décret.

Mesdames, Messieurs,

Le Sénat est saisi en deuxième lecture du projet de loi organique *«modifiant diverses dispositions relatives à l'élection du Président de la République et à celle des députés à l'Assemblée nationale»*.

L'examen de ce texte en première lecture a révélé une étroite convergence de vues entre les deux assemblées, nos collègues députés ayant adopté sans modification six des neuf articles issus des travaux du Sénat. Compte tenu de l'adoption par l'Assemblée nationale de deux articles additionnels, celui-ci est donc aujourd'hui appelé à se prononcer sur cinq dispositions, concernant exclusivement l'élection du Président de la République.

Avant de procéder à la présentation de ces dispositions, votre rapporteur ne peut manquer d'évoquer la proposition de loi organique relative à la campagne en vue de l'élection du Président de la République adoptée par l'Assemblée nationale le 13 décembre 1994.

Ce dernier texte vise à transposer à l'élection présidentielle les principales dispositions contenues dans la proposition de loi relative au financement de la vie politique.

A cette fin, il opère une nouvelle rédaction du premier alinéa du II ou l'article 3 de la loi du 6 novembre 1962. Or, tel est également l'objet de l'article 2 du présent projet de loi, adopté sans modification par l'Assemblée nationale. La rédaction prévue par cet article 2 est donc appelée à s'effacer devant celle, plus complète, prévue par la proposition de loi précitée.

I. LES ARTICLES MODIFIÉS OU SUPPRIMÉS PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

• L'Assemblée nationale a supprimé l'article 2 bis, introduit par le Sénat sur la proposition du Gouvernement. Cet article prévoyait d'interdire à un candidat à l'élection présidentielle d'être membre de sa propre association de financement électoral.

Loin de s'opposer à une telle interdiction, l'Assemblée nationale a reconnu, par la voix du rapporteur de sa commission des Lois, qu'elle était de nature à assurer une meilleure transparence du financement des campagnes électorales. Elle a même souhaité que cette interdiction figure dans une loi ordinaire pour être appliquée à toutes les élections avant d'être étendue à l'élection présidentielle par une loi organique.

Votre rapporteur observe que ce légitime souci a été satisfait par la proposition de loi relative au financement de la vie politique, actuellement soumise au Sénat, qui prévoit de compléter l'article L. 52-5 du code électoral afin d'interdire à un candidat à une élection d'être membre de sa propre association de financement électoral.

Or, l'article 2 du présent projet de loi organique rend cette disposition applicable à l'élection du Président de la République.

En conséquence, l'interdiction prévue par l'article 2 bis sera effective dès l'entrée en vigueur de la loi issue de la proposition de loi précitée.

Aussi votre commission des Lois ne vous propose-t-elle pas son rétablissement.

*

• L'Assemblée nationale n'a apporté qu'une modification de détail à l'article 3, relatif à la publication des comptes de campagne des candidats à l'élection présidentielle. Elle s'est en effet limitée à porter de dix jours à un mois à partir du dépôt desdits comptes le délai imparti au Conseil constitutionnel pour opérer cette publication.

Votre commission des Lois vous propose d'approuver cette modification.

*

• L'Assemblée nationale a supprimé l'article 4 bis, relatif au vote des Français de l'étranger à l'élection présidentielle.

Cet article, introduit par le Sénat sur la proposition de nos collègues représentant les Français de l'étranger, avait pour objet de permettre la création de bureaux de vote dans les agences consulaires avec l'accord de l'Etat concerné. Ce faisant, il visait à remédier aux difficultés rencontrées par certains de nos compatriotes par trop éloignés des centres de vote existant actuellement, lesquels sont situés dans les ambassades et les consulats.

Le rapporteur de la commission des Lois de l'Assemblée nationale a estimé que cet article 5 bis, quoique dicté par une préoccupation légitime, *«n'offrait pas de garanties suffisantes pour assurer le secret et le bon déroulement des opérations de vote»*. Il a notamment considéré que *«la dispersion de ces bureaux de vote ferait obstacle au contrôle opéré par les délégués des candidats»*.

Votre commission des Lois considère indispensable au bon fonctionnement de la démocratie de permettre à tout citoyen de pouvoir s'exprimer lors d'une consultation électorale. Elle estime que ce souci peut être pris en compte tout en respectant les légitimes inquiétudes de l'Assemblée nationale.

Ainsi, elle vous propose de rétablir l'article 4 bis en précisant :

- que les bureaux de vote seront créés par décret, lorsque les circonstances locales et le nombre des électeurs l'exigent ;

- que ces bureaux seront créés non plus toujours dans les agences consulaires, mais dans des locaux publics français ou d'autres locaux mis à la disposition de l'Etat dans les localités où une agence consulaire est établie ;

- que leur fonctionnement ne pourra être assuré que par des fonctionnaires français ;

- que les listes spéciales à chaque bureau de vote seront préparées par les commissions administratives de centre de vote et arrêtées par la commission électorale réunie au ministère des Affaires étrangères sous la présidence d'un magistrat ;

- que le déroulement des opérations électorales dans ces bureaux de vote sera contrôlé par les candidats et leurs mandataires dans les mêmes conditions que dans les centres de vote.

II. LES ARTICLES INSÉRÉS PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

• Sur la proposition de sa commission des Lois, l'Assemblée nationale a adopté, lors de la première lecture, un nouvel article 2 quater. Celui-ci vise à permettre au Conseil constitutionnel d'ordonner le versement au Trésor public du dépassement du plafond des dépenses engagées par un candidat à la présidence de la République.

Votre commission des Lois approuve cette adjonction qui confère au Conseil constitutionnel un pouvoir de sanction reconnu à la commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques prévu pour les autres élections. Aussi, vous propose t-elle d'adopter cet article sans modification.

*

• Sur la proposition du Gouvernement, l'Assemblée nationale a également inséré dans le présent projet de loi un article 4 ter afin d'augmenter, pour la prochaine élection présidentielle, la proportion du montant du plafond des dépenses de campagne remboursée par l'Etat aux candidats.

En l'état actuel du droit, cette proportion correspond :

- au vingtième du montant dudit plafond pour les candidats n'ayant pas obtenu plus de 5 % du total des suffrages exprimés au premier tour ;

- au quart de ce montant pour les candiats ayant obtenu plus de 5 % desdits suffrages.

En vertu de l'article 4 ter, ces proportions devraient être portées respectivement à 8 % et 36 %.

Cette augmentation vise en fait à tirer les conséquences de l'abaissement du plafond des dépenses électorales. L'article 2 ter du présent projet de loi réduit en effet ce plafond de 120 à 90 millions de francs pour chaque candidat (et de 160 à 120 millions de francs pour les candidats présents au second tour). Dans la mesure où l'aide de l'Etat aux candidats est proportionnelle à ce plafond, il convenait, pour la maintenir constante en valeur absolue, d'accroître les proportions précitées.

Ainsi, en vertu de cet article 4 ter, un candidat à la prochaine élection présidentielle bénéficierait d'une contribution de l'Etat de :

- 7,2 millions de francs (8 % de 90 millions) au lieu de 6 millions de francs (un vingtième de 120 millions), s'il n'a pas obtenu plus de 5 % des suffrages exprimés au premier tour ;

- 32,4 millions de francs (36 % de 90 millions) au lieu de 30 millions (un quart de 120 millions), s'il a obtenu plus de 5 % des suffrages exprimés au premier tour sans être présent au second tour ;

- 43,2 millions de francs (36 % de 120 millions), au lieu de 40 millions (un quart de 160 millions) s'il est présent au second tour.

Lors de l'examen du présent projet de loi en première lecture, votre commission des Lois avait émis un avis plutôt défavorable sur un amendement présenté par nos collègues du groupe communiste et apparenté visant également à augmenter la part du plafond de dépenses de campagne remboursée par l'Etat.

L'article 4 ter se présente toutefois dans un contexte différent de cet amendement. En effet, il anticipe sur la proposition de loi organique relative au financement de la campagne en vue de l'élection du Président de la République, dont l'adoption conduira à interdire les dons en provenance des personnes morales autres que les partis et groupements politiques. Il permet en contrepartie de cette interdiction, à l'instar de ce qui est envisagé pour les autres élections, une augmentation de l'aide publique.

C'est pourquoi votre commission des Lois vous propose d'adopter cet article 4 ter sans modification.

*

* *

Sous le bénéfice de ces observations, votre commission des Lois vous propose d'adopter le présent projet de loi modifié par un amendement tendant à rétablir l'article 4 bis afin de faciliter le vote des Français résidant à l'étranger.

TABLEAU COMPARATIF

Texte adopté par le Sénat en première lecture	Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture	Propositions de la Commission
<p>CHAPITRE PREMIER</p> <p>Dispositions relatives à l'élection du président de la république.</p>	<p>CHAPITRE PREMIER</p> <p>Dispositions relatives à l'élection du président de la république.</p>	<p>CHAPITRE PREMIER</p> <p>Dispositions relatives à l'élection du président de la république.</p>
	Article premier et 2.	
	Conformes	
Art. 2 bis (nouveau).	Art. 2 bis.	Art. 2 bis.
Après le premier alinéa du II de l'article 3 de la loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962 précitée, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :	Supprimé.	Suppression maintenue
«Le candidat ne peut être membre de sa propre association de financement électorale.»		
	Art. 2 ter.	
	Conforme.	
	Art. 2 quater (nouveau).	Art. 2 quater
	Dans la seconde phrase du troisième alinéa du II de l'article 3 de la loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962 précitée, les mots : «aux pre- mier et quatrième» sont rempla- cés par les mots : «au premier, au quatrième et au dernier».	Sans modification

Texte adopté par le Sénat en première lecture	Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture	Propositions de la Commission
— Art. 3.	— Art. 3.	Art. 3.
Le troisième alinéa du III de l'article 3 de la loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962 précitée est ainsi rédigé :	Alinea sans modification.	Sans modification
« Les comptes de campagne adressés au Conseil constitutionnel par les candidats sont publiés au <i>Journal officiel</i> de la République française dans les dix jours suivant l'expiration du délai de deux mois prévu au troisième alinéa du II du présent article. Pour chaque candidat, la publication comporte la liste exhaustive des personnes morales qui lui ont consenti des dons, avec l'indication du montant de chacun de ces dons. Le Conseil constitutionnel fait procéder à la publication des décisions qu'il prend pour approuver, rejeter ou réformer les comptes de campagne des candidats en application des dispositions du troisième alinéa du II du présent article. Pour l'examen de ces comptes comme des réclamations visées au premier alinéa du présent paragraphe, le président du Conseil constitutionnel désigne des rapporteurs, choisis parmi les membres du Conseil et les rapporteurs adjoints mentionnés au second alinéa de l'article 36 de l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel. »	« Les ... dans le mois suivant ... constitu- tionnel. »	
	Art 4	
	Conforme.	

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

Art. 4 bis (nouveau).

Au début de la section V de la loi organique n° 76-97 du 31 janvier 1976 sur le vote des Français établis hors de France pour l'élection du Président de la République, il est inséré, avant l'article 17, un article 16-1 ainsi rédigé :

- Art. 16-1. — Dans chaque circonscription de centre de vote, des bureaux de vote peuvent être créés dans les agences consulaires avec l'accord de l'Etat concerné.

- A chaque bureau est affecté un périmètre géographique.

- Une liste électorale spéciale est dressée pour chaque bureau de vote. La liste des centres de vote est dressée d'après des listes spéciales à chaque bureau de vote. Les dispositions relatives aux listes de centre de vote sont applicables aux listes spéciales de bureau de vote.

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

Art. 4 bis.

Supprimé.

Propositions de la Commission

Art 4 bis.

Au début de la section V de la loi organique n° 76-97 du 31 janvier 1976 sur le vote des Français établis hors de France pour l'élection du président de la République, il est inséré, avant l'article 17, un article 16-1 ainsi rédigé :

- Art. 16-1 - Dans chaque circonscription de centre de vote, lorsque les circonstances locales et le nombre des électeurs l'exigent, des bureaux de vote peuvent être créés par décret, avec l'accord de l'Etat concerné, dans les localités où une agence consulaire est établie.

- A chaque bureau est affecté un périmètre géographique.

- Une liste électorale spéciale est dressée pour chaque bureau de vote. Une liste générale des électeurs du centre de vote est également dressée d'après les listes spéciales à chaque bureau de vote. Ces listes sont préparées par les commissions administratives de centres de vote et arrêtées par la commission électorale visée à l'article 5. Les dispositions relatives aux listes de centre sont applicables aux listes spéciales de bureau de vote.

- Le fonctionnement des bureaux de vote ne peut être assuré que par des fonctionnaires français dans des locaux publics français ou d'autres locaux mis à la disposition de l'Etat.

- Les candidats et leurs mandataires exercent leur contrôle sur le déroulement des opérations électorales dans les mêmes conditions que dans les centres de vote.

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

—
«Le décret en Conseil d'Etat prévu à l'article 19 prend les mesures nécessaires pour adapter les dispositions de la présente loi organique aux conditions de fonctionnement des bureaux de vote.»

CHAPITRE II
**Dispositions relatives à
l'élection des députés.**

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

—
Art 4 *ter* (nouveau)
Pour l'application du troisième alinéa du V de l'article 3 de la loi n°62-1292 du 6 novembre 1962 précitée à l'élection du Président de la République qui suivra la publication de la présente loi organique, et à titre dérogatoire, les proportions du vingtième et du quart du plafond des dépenses électorales sont portées respectivement à 8% et 36% dudit plafond.

CHAPITRE II
**Dispositions relatives à
l'élection des députés.**

Art. 5 et 6.

Conformes.

Propositions de la Commission

—
«Le décret en conseil d'Etat prévu à l'article 19 prend les mesures nécessaires pour adapter les dispositions de la présente loi organique aux conditions de fonctionnement des bureaux de vote.»

Art 4 *ter*
Sans modification

CHAPITRE II
**Dispositions relatives à
l'élection des députés.**