

N° 304

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2011-2012

Enregistré à la Présidence du Sénat le 26 janvier 2012

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, ADOPTE PAR L'ASSEMBLEE NATIONALE EN NOUVELLE LECTURE APRES ENGAGEMENT DE LA PROCEDURE ACCELEREE, relatif au **remboursement des dépenses de campagne de l'élection présidentielle,***

Par M. Gaëtan GORCE,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : M. Jean-Pierre Sueur, *président* ; MM. Jean-Pierre Michel, Patrice Gélard, Mme Catherine Tasca, M. Bernard Saugey, Mme Esther Benbassa, MM. François Pillet, Yves Détraigne, Mme Éliane Assassi, M. Nicolas Alfonsi, Mlle Sophie Joissains, *vice-présidents* ; Mme Nicole Bonnefoy, MM. Christian Cointat, Christophe-André Frassa, Mme Virginie Klès, *secrétaires* ; MM. Jean-Paul Amoudry, Alain Anziani, Philippe Bas, Christophe Béchu, Mmes Nicole Borvo Cohen-Seat, Corinne Bouchoux, MM. François-Noël Buffet, Gérard Collomb, Pierre-Yves Collombat, Jean-Patrick Courtois, Michel Delebarre, Félix Desplan, Christian Favier, Louis-Constant Fleming, René Garrec, Gaëtan Gorce, Mme Jacqueline Gourault, MM. Jean-Jacques Hyst, Jean-René Lecerf, Jean-Yves Leconte, Antoine Lefèvre, Roger Madec, Jean Louis Masson, Jacques Mézard, Thani Mohamed Soilihi, Hugues Portelli, André Reichardt, Alain Richard, Simon Sutour, Mme Catherine Troendle, MM. André Vallini, René Vandierendonck, Jean-Pierre Vial, François Zocchetto.

Voir le(s) numéro(s) :

Assemblée nationale (13^{ème} législ.) : Première lecture : **4017, 4074** et T.A. **804**
Nouvelle lecture : **4165, 4183** et T.A. **824**

Sénat : Première lecture : **211, 235, 236** et T.A. **45** (2011-2012)
Commission mixte paritaire : **265**
Nouvelle lecture : **276** et **305** (2011-2012)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS.....	5
EXPOSÉ GÉNÉRAL.....	7
EXAMEN DE L'ARTICLE UNIQUE	13
<i>Article unique</i> (art. 3 et 4 de la loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962 relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel) Diminution du plafond de remboursement public des dépenses électorales exposées par les candidats à l'élection présidentielle	13
EXAMEN EN COMMISSION	15
TABLEAU COMPARATIF	17

LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS

Réunie le jeudi 26 janvier 2012 sous la présidence de **M. Jean-Pierre Sueur, président**, la commission des lois a procédé à l'examen du rapport de M. Gaëtan Gorce et établi son texte sur le **projet de loi organique n° 276 (2011-2012)**, adopté par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture après engagement de la procédure accélérée, **relatif au remboursement des dépenses de l'élection présidentielle**.

Ayant constaté avec regret que les députés avaient rétabli le texte qu'ils avaient adopté en première lecture et qu'ils n'avaient tenu aucun compte des modifications apportées par le Sénat, **M. Gaëtan Gorce, rapporteur**, a rappelé les points de désaccord entre l'Assemblée nationale et la Haute Assemblée, en précisant que cette dernière :

- était favorable à la mise en place d'un mécanisme où le plafond de remboursement serait non plus forfaitaire, mais proportionnel au nombre de voix obtenues par chacun des candidats ;

- avait souhaité, en élargissant les voies de saisine de la Commission nationale des comptes de campagne et du Conseil constitutionnel, favoriser l'édification d'une véritable jurisprudence et renforcer la lisibilité des normes relatives au financement de la campagne présidentielle ;

- avait effectué des rappels utiles, afin notamment d'éviter que les mandats électifs détenus par certains candidats ne soient utilisés dans la conduite de leur campagne ;

- avait élargi le champ des comptes de campagne des candidats à l'élection présidentielle ;

- avait, enfin, garanti que la procédure de destitution du Président de la République prévue par l'article 68 de la Constitution pourrait s'appliquer à l'issue de l'élection de 2012, s'il s'avérait que le candidat élu avait bénéficié de financements occultes.

Déplorant que l'Assemblée nationale ait rejeté l'ensemble de ces innovations, alors même que nombre d'entre elles relèvent du bon sens et ne portent pas atteinte à l'équilibre de la législation actuellement en vigueur, M. Gaëtan Gorce, rapporteur, a estimé que la position adoptée par le Sénat en première lecture devait être maintenue. À son initiative, votre commission a donc adopté un amendement rétablissant les dispositions insérées par la Haute Assemblée, mais supprimées par les députés.

Votre commission a adopté le projet de loi organique ainsi rédigé.

Mesdames, Messieurs,

Notre Assemblée est appelée à se prononcer, en nouvelle lecture, sur le projet de loi organique relatif au remboursement des dépenses de l'élection présidentielle (n° 276, 2011-2012).

Dans sa rédaction initiale, ce texte visait seulement à réduire de 5 % le plafond du remboursement forfaitaire versé par l'État aux candidats à l'élection présidentielle et à geler le montant des plafonds de dépenses pour ce même scrutin : il s'agissait donc d'appliquer à l'élection présidentielle, régie par la loi organique, les mesures prévues pour l'ensemble des autres élections par la loi de finances pour 2012¹.

Selon le gouvernement, les économies réalisées grâce au projet de loi organique devraient s'élever à 3,665 millions d'euros.

Soumis à la procédure accélérée, le texte a été adopté par l'Assemblée nationale le 19 décembre 2011. Les députés, sans modifier les dispositions de « rigueur » budgétaire portées par le projet de loi organique, l'avaient utilement complété afin d'augmenter de deux semaines le délai accordé aux candidats à l'élection présidentielle pour déposer leur compte de campagne -ce qui permettait de rapprocher ce délai du droit commun et de tenir compte de la complexité de ces comptes.

En commission, le 10 janvier, puis en séance publique, le 12 janvier 2012, le Sénat a modifié le texte adopté par les députés en vue de garantir le caractère équitable de la prochaine élection présidentielle. Notre Assemblée a ainsi adopté cinq amendements présentés par votre rapporteur -pour certains au nom de la commission des lois et, pour d'autres, à titre personnel- et un amendement déposé par MM. Pierre-Yves Collombat et Jacques Mézard. Par ce biais, elle a :

- réaffirmé le principe selon lequel les moyens procurés à un candidat par un éventuel mandat électif ne doivent pas être utilisés dans le cadre de sa campagne ;

¹ Loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011.

- prévu que l'ensemble des dépenses engagées au profit d'un candidat pendant l'année qui précède le premier tour devraient être retracées dans son compte de campagne, sauf si ces dépenses sont dénuées de tout lien avec « *le débat politique national* » (et donc avec la campagne présidentielle) ;

- élargi les compétences de la Commission nationale des comptes de campagne (CNCCFP) pendant la campagne présidentielle ;

- étendu les possibilités de saisine du Conseil constitutionnel, juge en dernier ressort de la régularité des comptes de campagne des candidats, après la fin de la campagne ;

- rappelé que, en cas de rejet du compte de campagne du candidat élu (c'est-à-dire en cas d'irrégularité grave dans le financement de sa campagne), et si le Parlement estime que les actes ayant justifié ce rejet constituent un « *manquement manifestement incompatible avec l'exercice [du] mandat [présidentiel]* », la procédure de destitution du Président de la République prévue par l'article 68 de la Constitution pourrait être mise en œuvre ;

- mis en place un nouveau mécanisme de calcul du montant maximal du remboursement de l'État aux candidats : ainsi, ce « plafond » serait non plus forfaitaire, mais proportionnel au nombre de voix obtenues au premier tour de l'élection présidentielle.

Réunie le 18 janvier 2011, la commission mixte paritaire n'a pas pu s'accorder sur un texte commun aux deux chambres ; l'Assemblée nationale, appelée à se prononcer en nouvelle lecture dès le lendemain, a adopté le projet de loi organique en des termes identiques à ceux qu'elle avait votés en première lecture.

Il appartient désormais au Sénat de se prononcer une nouvelle fois sur le présent projet de loi. À l'issue de cette nouvelle lecture, le gouvernement pourra -s'il le souhaite, et conformément au dernier alinéa de l'article 45 de la Constitution- demander à l'Assemblée nationale de statuer définitivement. Si tel était le cas, les députés ne pourraient adopter que le dernier texte voté par eux, modifié le cas échéant par un ou plusieurs des amendements adoptés par notre Assemblée.

Afin de déterminer si le Sénat doit, ou non, se rallier à la position de la majorité des députés et adopter le projet de loi organique dans la rédaction de l'Assemblée nationale, il convient de faire le point sur les arguments employés par M. Charles de la Verpillière, rapporteur du texte à l'Assemblée, pour justifier le rétablissement du texte voté par les députés en première lecture.

Ainsi, selon les travaux menés par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture, il apparaît que cette dernière a rejeté les modifications introduites par la Haute Assemblée au motif que celles-ci seraient, pour certaines, inutiles ou superfétatoires et, pour les autres, contraires à des principes constitutionnels.

Force est de constater que **ces arguments ne sont pas fondés** : les innovations adoptées par le Sénat ne contreviennent à aucune norme de valeur supérieure et constituent des précisions opportunes, qui permettront d'assurer le bon déroulement du scrutin présidentiel.

En effet :

- si l'insertion d'un rappel explicite, au sein de la loi du 6 novembre 1962, selon lequel « *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* » n'est pas nécessaire *de jure*¹, les auditions menées par votre rapporteur ont montré que ce principe n'était *de facto* pas respecté par les candidats. MM. François Logerot, président de la CNCCFP, et Jean-Claude Colliard, président de l'université Paris-I Panthéon-Sorbonne, ont ainsi relevé que nombre de candidats continuaient de faire usage des avantages liés à la détention de mandats électifs pour faciliter la conduite de leur campagne, ces comportements étant favorisés par la jurisprudence très tolérante du Conseil constitutionnel : ce dernier considère en effet que les dons de personnes morales de droit public ne doivent pas donner lieu à sanction dès lors qu'ils ont été remboursés, *a posteriori*, par le candidat qui en a bénéficié ou par le parti politique auquel il appartient². Loin d'être redondant, le rappel introduit par le Sénat est donc utile et opportun ; il a en effet vocation à inciter la CNCCFP et le Conseil constitutionnel à appliquer des sanctions financières pour pénaliser les candidats ayant reçu des dons de personnes morales, quand bien même ces dons auraient été remboursés et pris en charge sur le compte de campagne du candidat dans un second temps ;

- la mise en place d'une présomption simple permettant de considérer, en l'absence d'élément contraire, que les dépenses exposées par les candidats ont une nature électorale (et doivent donc être retracées dans leur compte de campagne) vise à renverser la logique dont procède le droit actuellement en vigueur. En effet, en l'état du droit, le Conseil constitutionnel et la CNCCFP considèrent que la notion de « dépenses électorales », dont l'application à l'élection présidentielle résulte de la référence à l'article L. 52-12 du code électoral, doit faire l'objet d'une appréciation stricte : en d'autres termes, seules les dépenses qui présentent un lien direct avec l'élection et qui sont « *spécifiquement destinées à l'obtention des suffrages des électeurs* »³ doivent être retracées dans les comptes de campagne. Cette jurisprudence est légitime et pertinente pour les autres élections -notamment pour les élections locales,

¹ L'applicabilité de l'article L. 52-8 du code électoral, qui prohibe les dons de personnes morales, interdit l'utilisation de moyens public -hors de ceux qui sont fournis directement par l'État à tous les candidats- dans le cadre de la campagne présidentielle.

² Le rejet du compte de campagne de M. Bruno Mégret après l'élection présidentielle de 2002, cité par M. de la Verpillière comme exemple de la rigueur de la jurisprudence constitutionnelle, était en effet justifié non pas par le fait que le candidat en cause avait utilisé son mandat municipal pour la conduite de sa campagne (et avait, en conséquence, bénéficié d'un don de personne morale), mais par le fait qu'il n'avait pas remboursé l'intégralité des dépenses prises en charge par la commune (décision du 26 septembre 2002, considérant 2).

³ Expression rappelée par les décisions de la CNCCFP sur les comptes de campagne de 2007.

au cours desquelles le montant des dépenses effectivement engagées par les candidats est en général très limité par rapport à celui des plafonds de dépenses et de remboursement, si bien que ceux-ci peuvent être tentés de « gonfler » artificiellement leur compte de campagne pour bénéficier d'un remboursement public plus important¹. En revanche, cette vision restrictive du périmètre des « dépenses électorales » ne se justifie plus lorsqu'il s'agit de l'élection présidentielle : au vu de l'importance des dépenses exposées lors du scrutin présidentiel (qui sont parfois extrêmement proches des plafonds fixés par la loi du 6 novembre 1962 et se chiffrent en millions d'euros), il semble nécessaire non pas d'éviter que des dépenses soient indûment incluses dans les comptes de campagne mais, au contraire, de faire en sorte qu'aucune dépense ne soit négligée. L'amendement adopté par notre Assemblée en première lecture pleinement répond à cet objectif et garantit l'exhaustivité des comptes de campagne.

Le rapporteur du présent texte à l'Assemblée nationale juge, en outre, que le critère retenu par le Sénat pour distinguer les dépenses électorales des autres dépenses (à savoir le fait que les dépenses soient liées ou non au « *débat politique national* ») est « *flou* », et qu'il n'est « *aucunement adapté à l'appréhension des dépenses électorales* » puisque « *les 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* »². Notre Assemblée ne peut que s'étonner que le Conseil supérieur de l'audiovisuel, appliquant la jurisprudence du Conseil d'État sur le décompte du temps de parole du Président de la République dans les médias, applique un critère « *flou* » depuis plus de deux ans sans rencontrer de difficulté majeure. De même, on ne peut que se demander dans quels cas un candidat à l'élection présidentielle participera au débat politique national sans, pour autant, que cette intervention ait un impact sur les intentions de vote des électeurs ;

- en séance publique, le Sénat a adopté deux amendements visant à favoriser, en amont et en aval du scrutin l'édification d'une jurisprudence claire et stable en matière de financement de l'élection présidentielle. C'est ainsi que la Haute Assemblée a permis aux candidats déclarés (c'est-à-dire aux candidats potentiels qui ont désigné un mandataire financier et ouvert un compte de campagne) de faire appel à la CNCCFP pour répondre, au cours de la campagne, à leurs questions sur l'imputation des dépenses, cette décision étant susceptible de recours devant le Conseil constitutionnel. Elle a, par ailleurs, élargi les voies de recours sur les comptes de campagne en prévoyant que les décisions de la CNCCFP sur ces derniers pourraient être contestées non seulement par le candidat titulaire du compte, mais aussi par les autres

¹ Rappelons que le montant du remboursement ne peut excéder celui des dépenses réglées sur l'apport personnel des candidats et retracées dans leur compte de campagne (article L. 52-11-1 du code électoral).

² Rapport n° 4183 de M. Charles de la Verpillière, disponible à l'adresse suivante : <http://www.assemblee-nationale.fr/13/rapports/r4183.asp>

candidats : la situation actuelle est en effet peu satisfaisante, dans la mesure où il apparaît peu probable qu'un candidat forme un recours contre une décision qui lui est favorable, quand bien même elle serait mal fondée en droit. Selon le rapporteur de l'Assemblée nationale, la première de ces dispositions risquerait d'être génératrice de contentieux, et la seconde d'« *encourager la poursuite de la bataille politique sur un terrain contentieux* ». Néanmoins, votre rapporteur estime qu'il serait paradoxal que le Parlement s'abstienne de créer des voies de droit nouvelles au seul motif qu'elles peuvent être fréquemment utilisées, voire dévoyées -*a fortiori* lorsque ces mêmes voies de droit constitueront un facteur de lisibilité et de prévisibilité du droit et permettront de sanctionner plus effectivement des atteintes graves aux principes de la République ;

- adoptant un amendement de nos collègues Pierre-Yves Collombat et Jacques Mézard, le Sénat a également rappelé que la responsabilité politique du chef de l'État pouvait être mise en cause en cas de rejet de son compte de campagne. *De jure*, cette précision est superfétatoire : en effet, la rédaction volontairement large de l'article 68 de la Constitution permet au Parlement, réuni en Haute Cour, de destituer le chef de l'État pour tout « *manquement à ses devoirs manifestement incompatible avec l'exercice de son mandat* », quelle que soit la date à laquelle ce manquement a été commis (i.e. même s'il a été commis avant le début du mandat) et quelle qu'en soit la nature. Notre Assemblée a cependant souhaité qu'il soit explicitement fait mention de cette possibilité pour pallier l'important retard pris par le gouvernement dans la définition des conditions de mise en œuvre de la procédure de destitution du Président de la République : rappelons, en effet, l'article 68 de la Constitution ne peut entrer en vigueur qu'après l'adoption d'une loi organique. Or, le projet de loi organique relatif à l'article 68 n'a adopté par l'Assemblée nationale en première lecture que le 24 janvier 2012 : il est donc peu vraisemblable que ce texte soit définitivement adopté avant la fin de la session parlementaire. Dès lors, l'amendement adopté par la Haute Assemblée est indispensable pour que l'article 68 puisse s'appliquer, si nécessaire, après l'élection présidentielle de 2012 ;

- enfin, notre Assemblée a mis en place un nouveau mécanisme pour le calcul du montant maximal du remboursement pouvant être versé à chaque candidat : plutôt qu'un remboursement forfaitaire, générateur de lourds effets de seuil et avantageant les candidats ayant obtenu entre 5 et 10 % des voix, la Haute Assemblée a ainsi souhaité que le remboursement dépende du nombre de voix obtenu par chaque candidat. Ce système est pleinement cohérent avec l'objectif affiché par le gouvernement, puisque le montant total des remboursements, fixé par le Parlement dans le cadre de la loi de finances de l'année de l'élection, sera contenu dans une enveloppe fermée : le système retenu par le Sénat constitue donc un facteur de meilleure maîtrise de la dépense publique.

De manière plus générale, le rapporteur de l'Assemblée nationale formule deux critiques, toutes deux d'ordre constitutionnel, à l'encontre des modifications adoptées par le Sénat.

En premier lieu, il est soutenu que les modifications adoptées par notre Assemblée porteraient atteinte au principe de sécurité juridique, dans la mesure où les dépenses des candidats sont comptabilisées depuis le 1^{er} avril 2011. Ce reproche ne saurait, toutefois, être retenu : rappelons en effet que le présent texte -dont l'unique objet est de modifier les règles applicables au financement de l'élection présidentielle de 2012- a été déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale le 30 novembre 2011, soit près de 9 mois après le début de la période sur laquelle les dépenses des candidats sont comptabilisées dans leur compte de campagne. En somme, l'inconstitutionnalité évoquée par le rapporteur de l'Assemblée concerne -si elle existe- l'ensemble du projet de loi organique, et non les seules dispositions issues des travaux du Sénat.

En second lieu, lors de son intervention devant la commission des lois de l'Assemblée nationale, M. Charles de la Verpillière a jugé que « *le texte de la Haute Assemblée [conduisait] en réalité à limiter les possibilités d'action du Président de la République en fin de mandat* » et que, pour cette raison, il était contraire à l'article 6 de la Constitution, qui disposerait que le mandat présidentiel « *est renouvelable une fois* »¹. Dans ce cadre, votre rapporteur souligne que le droit actuellement en vigueur impose déjà au Président sortant -comme, au demeurant, à tous les candidats- de respecter des règles strictes en matière de financement comme en matière de propagande électorale, et que l'on peut difficilement soutenir que le chef de l'État devrait se voir doté d'un statut plus favorable, dans la campagne, que ses concurrents, au motif qu'il lui est possible de solliciter un nouveau mandat auprès des électeurs². Il est donc évident que le texte issu des travaux du Sénat n'encourt pas, sur ce terrain, la censure du Conseil constitutionnel.

Considérant que les critiques avancées par l'Assemblée nationale sont dépourvues de fondement et que le texte adopté par la Haute Assemblée sera un gage de plus grande transparence de l'élection présidentielle, ainsi qu'un facteur de limitation des déficits publics, votre commission a **adopté** à l'article unique un **amendement** de son rapporteur afin de rétablir les dispositions votées par le Sénat en première lecture, puis supprimées par les députés en nouvelle lecture.

*

* *

Votre commission a adopté le projet de loi organique ainsi rédigé.

¹ Rapport précité de l'Assemblée nationale.

² Le texte même de l'article 6 de la Constitution démontre que celui-ci a vocation à prohiber l'exercice de plus de deux mandats successifs, et non pas à donner au Président sortant un droit à renouvellement de son mandat.

EXAMEN DE L'ARTICLE UNIQUE

Article unique

(art. 3 et 4 de la loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962 relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel)

Diminution du plafond de remboursement public des dépenses électorales exposées par les candidats à l'élection présidentielle

Dans sa rédaction adoptée par le Sénat le 12 janvier 2012, l'article unique était porteur de plusieurs innovations :

- il instaurait, plutôt qu'un remboursement forfaitaire caractérisé par de forts effets de seuil et par la variabilité de la dépense publique associée, un remboursement proportionnel au nombre de voix obtenues par chaque candidat au premier tour de l'élection présidentielle, les deux candidats du second tour bénéficiant en outre d'une « prime » forfaitaire pour financer la fin de leur campagne ;

- il « gelait » le montant des plafonds de dépenses (qui, en l'état du droit, évoluent régulièrement en fonction de l'inflation) jusqu'au retour à l'équilibre des finances publiques. On notera que, dans la rédaction adoptée par votre commission, cette mesure n'est pas génératrice d'économies¹ ; elle a toutefois considéré qu'elle devait être maintenue pour ne pas créer de disparité injustifiée entre le droit commun, pour lequel un tel « gel » a été mis en œuvre par l'article 112 de la loi de finances pour 2012, et le droit applicable à l'élection présidentielle ;

- à l'initiative de l'Assemblée nationale et afin de tenir compte des spécificités de l'élection présidentielle, il augmentait le délai accordé aux candidats pour le dépôt de leurs comptes de campagne auprès de la CNCCFP : ces comptes, qui doivent aujourd'hui être déposés au plus tard le neuvième vendredi suivant le premier tour de scrutin, devraient ainsi être déposés avant le onzième vendredi qui suit le premier tour ;

- il rappelait que les candidats détenteurs d'un mandat électif ne doivent pas utiliser ce mandat pour faciliter la conduite de leur campagne ;

¹ En effet, dans la rédaction actuellement en vigueur de la loi du 6 novembre 1962, le montant du plafond de remboursement dépend étroitement du montant du plafond de dépenses (voir le rapport de première lecture établi par votre rapporteur). La mise en place de plafonds de remboursement proportionnels au nombre de voix obtenues par chaque candidat implique, dès lors, que la réduction du plafond de dépenses n'ait pas d'impact mécanique sur le montant maximal des remboursements.

- il prévoyait que les dépenses engagées au profit d'un candidat pendant l'année qui précède le premier tour doivent être retracées dans son compte de campagne, sauf si elles sont dénuées de tout lien avec « *le débat politique national* » (et donc avec la campagne présidentielle) ;

- il élargissait les compétences de la CNCCFP en lui permettant, sur saisine des mandataires financiers des candidats, de rendre des décisions sur la législation relative au financement de la campagne présidentielle pendant cette même campagne ;

- il étendait les possibilités de saisine du Conseil constitutionnel sur la régularité des comptes de campagne, en ouvrant le droit de former un recours devant lui à tous les candidats ;

- il rappelait que, en cas de rejet du compte de campagne du candidat élu, la responsabilité politique du Président de la République pourrait être mise en œuvre dans les conditions prévues par l'article 68 de la Constitution.

Après l'échec de la commission mixte paritaire, le 18 janvier dernier, l'Assemblée nationale a, en nouvelle lecture, rétabli le texte qu'elle avait adopté en décembre 2011.

Le texte transmis par les députés se borne ainsi à :

- diminuer de 5 %, le montant des plafonds de remboursement pour les candidats à l'élection présidentielle (on notera d'ailleurs que le caractère forfaitaire du remboursement est maintenu) ;

- « geler » les plafonds de dépenses ;

- augmenter le délai de dépôt des comptes de campagne.

Comme votre rapporteur l'a précédemment souligné, les arguments avancés par l'Assemblée nationale pour rejeter les modifications adoptées par le Sénat sont peu convaincants et dépourvus de fondement juridique.

En conséquence, votre commission a adopté un **amendement** de votre rapporteur et revenant au texte voté par notre Haute Assemblée le 12 janvier dernier.

Elle a **adopté** l'article unique **ainsi modifié**.

EXAMEN EN COMMISSION

Jeudi 26 janvier 2012

M. Gaëtan Gorce, rapporteur. – La commission mixte paritaire, dont les débats ont été expéditifs, n'est pas parvenue à un accord entre le Sénat et l'Assemblée nationale : en effet, bien que l'objet du texte du gouvernement soit de modifier les règles relatives à la campagne présidentielle alors même que celle-ci a déjà commencé, les députés ont rejeté les modifications introduites par notre Haute Assemblée, justement parce qu'elle a commencé. Cela est regrettable, dans la mesure où les amendements que nous avons adoptés en première lecture renforçaient la transparence du financement de la campagne, élargissaient les voies de saisine du Conseil constitutionnel et de la Commission nationale des comptes de campagne, et précisaient (grâce à un amendement de notre collègue Pierre-Yves Collombat) les conséquences du non-respect de ses obligations par le candidat élu. C'est pourquoi l'amendement que j'ai déposé rétablit la totalité de ces dispositifs.

M. Pierre-Yves Collombat. – Je soutiens pleinement la proposition de notre rapporteur. L'Assemblée nationale avait le choix entre l'hypocrisie et l'imagination ; mais elle s'est contentée de rejeter les dispositions adoptées par le Sénat, sans traiter les problèmes essentiels posés par la législation actuellement en vigueur. Cela n'est pas acceptable : nous tenons à ce que les questions relatives à la sincérité des comptes de campagne et à l'effectivité des sanctions soient traitées par le législateur organique.

M. André Reichardt. – Nous nous opposerons à cet amendement, qui soulève de nombreuses difficultés : la notion de « *lien avec le débat politique national* » est floue et la saisine de la Commission nationale des comptes de campagne pendant la campagne présidentielle nuira à la sérénité des débats.

La commission adopte l'amendement n° COM-1, puis le projet de loi organique ainsi modifié.

TABLEAU COMPARATIF

Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture	Texte adopté par le Sénat en première lecture	Texte adopté par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture	Texte élaboré par la commission en vue de l'examen en séance publique
<p>Projet de loi organique relatif au remboursement des dépenses de campagne de l'élection présidentielle</p>	<p>Projet de loi organique relatif au remboursement des dépenses de campagne de l'élection présidentielle</p>	<p>Projet de loi organique relatif au remboursement des dépenses de campagne de l'élection présidentielle</p>	<p>Projet de loi organique relatif au remboursement des dépenses de campagne de l'élection présidentielle</p>
<p>Article unique</p>	<p>Article unique</p>	<p>Article unique</p>	<p>Article unique</p>
<p>La loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962 relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel est ainsi modifiée :</p>	<p>La loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962 relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel est ainsi modifiée :</p>	<p>La loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962 relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel est ainsi modifiée :</p>	<p>(Alinéa sans modification).</p>
	<p>1° AA (nouveau) Le II de l'article 3 est ainsi modifié :</p>	<p>1° AA Supprimé.</p>	<p><u>1° AA Le II de l'article 3 est ainsi modifié :</u></p>
	<p>a) Après le premier alinéa, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :</p>		<p><u>a) Après le premier alinéa, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :</u></p>
	<p>« 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. » ;</p>		<p><u>« 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. » ;</u></p>
	<p>b) Après le quatrième alinéa, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :</p>		<p><u>b) Après le quatrième alinéa, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :</u></p>
	<p>« 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</p>		<p><u>« 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 de rendre 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 de</u></p>

Texte en vigueur

Texte adopté par le Sénat
en première lecture

Texte adopté par
l'Assemblée nationale en
nouvelle lecture

Texte élaboré par la com-
mission en vue de l'examen
en séance publique

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. » ;

c) Le cinquième alinéa est complété par une phrase ainsi rédigée :

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

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 :

vant 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. » ;

c) Le cinquième alinéa est complété par une phrase ainsi rédigée :

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

1° AB 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° AC Le III de l'article 3 est ainsi modifié :

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 Le IV de l'article 3 est complété par un alinéa ainsi rédigé :

1° AB **Supprimé.**

1° AC **Supprimé.**

1° A **Supprimé.**

Texte en vigueur	Texte adopté par le Sénat en première lecture	Texte adopté par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture	Texte élaboré par la commission en vue de l'examen en séance publique
<p>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 % » ;</p>	<p>« 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. » ;</p>	<p>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 % » ;</p>	<p><u>« 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. » ;</u></p>
	<p>1° Le troisième alinéa du V de l'article 3 est remplacé par quatre alinéas ainsi rédigés :</p>		<p><u>1° Le troisième alinéa du V de l'article 3 est remplacé par quatre alinéas ainsi rédigés :</u></p>
	<p>« 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 :</p>		<p><u>« 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 :</u></p>
	<p>« 1° Une première fraction attribuée aux seuls candidats présents au second tour et égale, pour chacun d'entre eux, à 5 % du montant visé à l'alinéa précédent ;</p>		<p><u>« 1° Une première fraction attribuée aux seuls candidats présents au second tour et égale, pour chacun d'entre eux, à 5 % du montant visé à l'alinéa précédent ;</u></p>
	<p>« 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.</p>		<p><u>« 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.</u></p>
	<p>« Le montant du remboursement ne peut excéder le montant des dépenses du candidat retracées dans son compte de campagne. » ;</p>		<p><u>« Le montant du remboursement ne peut excéder le montant des dépenses du candidat retracées dans son compte de campagne. » ;</u></p>
<p>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 vendre-</p>	<p>1° bis (Sans modification).</p>	<p>1° bis (Sans modification).</p>	<p>1° bis (Sans modification).</p>

Texte en vigueur	Texte adopté par le Sénat en première lecture	Texte adopté par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture	Texte élaboré par la commission en vue de l'examen en séance publique
— di 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° du de finances pour 2012 ».	— 2° (<i>Sans modification</i>).	— 2° (<i>Sans modification</i>).