Modification de la loi de 1962 relative à l'élection du Président de la République

Par sa décision n° 2006-536 DC du 5 avril 2006, le Conseil constitutionnel a déclaré conforme à la Constitution la loi organique relative à l'élection présidentielle, adoptée définitivement le 29 mars par le Parlement, dont il avait été saisi par le Premier ministre. Cette loi modifie la loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962 relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel direct.

La loi organique n° 2006-404 du 5 avril 2006 relative à l'élection du Président de la République, promulguée le jour même de la décision du Conseil constitutionnel, a été publiée dès le lendemain au Journal officiel.

Voir la loi du 6 novembre 1962 modifiée par la loi organique du 5 avril 2006

Voir la loi organique modificative du 5 avril 2006

Commentaire

L'élection du Président de la république est régie par la loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962, approuvée par le référendum du 28 octobre 1962. Conformément à l'article 6 de la Constitution, cette loi a valeur organique. Elle est donc modifiée selon la procédure prévue à l'article 46 de la Constitution.

Ce texte se présente à la fois comme une série de dispositions spécifiques, un renvoi aux dispositions du code électoral communes à toutes les élections et une énumération de dérogations à ces mêmes textes.

Cette présentation explique la fréquence des modifications (une dizaine) intervenues depuis la promulgation du texte initial, à la veille de chaque élection présidentielle, parfois au lendemain.

La dernière modification d'importance date de 2001 (cf. loi organique n° 2001-100 du 5 février 2001, publiée au Journal officiel du 6 février 2001).

Le changement de statut de la Polynésie française (cf. loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 (art. 194)) a toutefois justifié en 2004 une adaptation mineure. Surtout, sont intervenus au cours du second semestre de l'année passée une loi organique (cf. loi organique n°2005-821 du 20 juillet 2005) et un décret (cf. décret n° 2005-1613 du 22 décembre 2005) relatifs au vote des Français de l'étranger à l'élection présidentielle.

La nouvelle « mouture » de la loi organique de 1962 a été délibérée au Conseil des ministres du 22 février 2006.

L'exposé des motifs du projet déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale le jour même en présente ainsi l'économie générale :

" Ce projet de loi rend applicables les dispositions du code électoral qui ont été modifiées depuis le précédent scrutin présidentiel. Il prend également en compte plusieurs observations formulées par le Conseil constitutionnel en prévision du prochain scrutin. Il prévoit ainsi :

1.- L'anticipation du recueil des parrainages et l'allongement de la période allant de l'établissement de la liste des candidats à la date du premier tour de scrutin, afin de faciliter le travail des différentes autorités chargées d'organiser et de contrôler la campagne et les opérations électorales.

2.- L'extension du vote le samedi, déjà prévu pour la Polynésie française, aux collectivités françaises d'Amérique et aux ambassades et postes consulaires français situés sur le continent américain. Cette disposition vise à permettre aux électeurs concernés de voter avant que ne soient connus les résultats de la métropole.

3.- Le transfert à la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques de l'examen des comptes de campagne des candidats à l'élection présidentielle. Les candidats pourront contester devant le Conseil constitutionnel les décisions de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques.

4.- La possibilité pour la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques, ainsi que pour le Conseil

© Source : Conseil constitutionnel

constitutionnel, de moduler le remboursement des dépenses de campagne en fonction de la gravité des manquements et de la bonne foi des candidats ".

Votée par l'Assemblée nationale le 22 mars moyennant de minimes modifications, elle a été adoptée en termes conformes par le Sénat le 29 mars.

Le Conseil constitutionnel en a été saisi aussitôt et en a délibéré dès le 5 avril.

Les raisons de cette célérité sont doubles :

- Le Conseil connaissait bien, dès avant sa saisine, la teneur d'un projet qui reflète ses propres propositions et n'a été que très peu modifié au Parlement ;
- Le texte comporte des dispositions qui, en matière de financement de la campagne électorale, s'appliqueront (sauf cessation, avant son terme normal, du mandat présidentiel en cours) à des faits survenus à compter du 1er avril 2006. Il est donc du devoir du Conseil constitutionnel de statuer très vite, pour permettre à ce texte d'être promulgué et publié le plus tôt possible.

L'article L. 52-4 du code électoral (rendu applicable au scrutin présidentiel) fait en effet jouer un rôle déterminant au premier jour de l'année précédant le mois du premier tour. Celui-ci devant avoir lieu (sauf imprévu) en avril 2007, cette date clé est donc le 1er avril 2006.

A partir du 1er avril 2006 :

1 °) Toute dépense engagée par quiconque en vue de son élection doit être retracée dans son compte de campagne. Il importait donc que l'instance de contrôle assurant le premier examen des comptes (Conseil ou Commission) soit désignée et connue dès le début du mois d'avril 2006 ;

2 °) La désignation d'un mandataire financier peut intervenir. Mais ce dernier doit savoir à qui s'adresser (que ce soit pour s'informer ou pour demander des reçus-dons). Là aussi il importait que l'instance chargée du premier examen des comptes soit connue au début du mois d'avril 2006.

Le calendrier avait été tout différent en 2001. L'Assemblée nationale avait été saisie d'un projet de loi organique le 7 septembre 2000. La loi organique était publiée le 6 février 2001, son décret d'application le 9 mars 2001. La date butoir du 1er avril 2001 a été aisément respectée.

En 2001, la première déclaration de mandataire financier était intervenue le 18 avril, la deuxième le 3 mai suivant. En 1994, les mêmes événements s'étaient produits respectivement les 1er septembre et 28 octobre. En 2001, la première demande de reçus dons date du 6 septembre ; en 1994, du 9 septembre.

Pour une part, la loi organique examinée le 5 avril 2006 comporte de simples dispositions d'adaptation. Les novations introduites, quant à elles, sont directement issues des observations du Conseil constitutionnel. Ces novations, de caractère technique, n'ont suscité aucune controverse au Parlement.

Les modifications apportées par la loi organique examinée à la loi organique de 1962 sont opportunes et aucune n'est inconstitutionnelle.

Par ailleurs, les règles auxquelles la Constitution soumet l'adoption d'une loi organique ont été respectées en l'espèce.

La loi une fois promulguée, viendront les mesures d'application, dont la première est le décret modifiant le décret n° 2001-213 du 8 mars 2001. Le Conseil constitutionnel a à en connaître à titre consultatif. Cette consultation résulte des dispositions combinées du III de l'article 3 de la loi organique du 6 novembre 1962 et de l'article 46 de l'ordonnance du 7 novembre 1958 (portant loi organique sur le Conseil constitutionnel).

I - Le rôle du Conseil constitutionnel dans l'élection présidentielle

En vertu de l'article 58 de la Constitution, le Conseil veille au bon déroulement du scrutin présidentiel, ce qui en fait à la fois un organisateur, un co-rédacteur de textes, une instance de conseil et d'information, un bureau de vote centralisateur, un contrôleur et un juge. Pour mener à bien ces différentes tâches, il doit notamment se faire imprimeur, informaticien et comptable (voir le bilan de l'élection de 2002).

Afin de tirer parti de cette expérience multiforme, le Conseil a pris l'habitude, depuis 1995, non seulement d'émettre des observations à l'occasion de l'élection, mais surtout de les rendre publiques.

© Source : Conseil constitutionnel

Après l'élection présidentielle de 1995, le Conseil a ainsi dressé la liste des dispositions qui lui paraissaient devoir être modifiées dans la loi du 6 novembre 1962 (cf. délibération du 8 décembre 1995 (observations relatives à l'élection présidentielle des 23 avril et 7 mai 1995)).

En vue du scrutin de 2002, il a tenu à rappeler la teneur de ses propositions (cf. délibération du 22 juin 2000 (observations dans la perspective de l'élection présidentielle)).

En 2001, le législateur organique avait très largement suivi les recommandations du Conseil sauf sur deux points : la publication de l'intégralité des noms des présentateurs et la possibilité de moduler la sanction pécuniaire des manquements aux règles de financement de la campagne.

Ces deux points sont repris dans ses observations suivantes (cf. délibération du 7 novembre 2002 (observations sur l'élection présidentielle des 21 avril et 5 mai 2002)), qui revêtent une tonalité plus générale et doivent être mises en parallèle avec les observations équivalentes postérieures aux élections législatives (cf. délibération du 15 mai 2003 (observations relatives aux élections législatives des 9 et 16 juin 2002)).

En vue des élections de 2007, le Conseil a rappelé la teneur de ses propositions antérieures (cf. délibération du 7 juillet 2005 (observations sur les échéances électorales de 2007)). L'importance accordée à la question du calendrier électoral n'a pas occulté les préoccupations propres à l'élection présidentielle : la délibération du 7 juillet 2005 fait état de sept propositions, tout en abordant séparément la question du nombre de parrainages requis pour être candidat.

Le Conseil constitutionnel recommande :

1 °) la diffusion des noms de tous les présentateurs sur son site Internet en lieu et place de la publication au Journal officiel des 500 parrainages tirés au sort par candidat ;

2 °) le vote le samedi non seulement en Polynésie française, mais aussi dans les collectivités d'Amérique et les centres de vote français d'Amérique ;

3 °) l'anticipation du recueil des parrainages et l'allongement corrélatif de la période allant de l'établissement de la liste des candidats jusqu'à la date du premier tour ;

4 °) la capacité de moduler le remboursement des dépenses de campagne en fonction de la gravité des manquements et, comme le code électoral en donne déjà la faculté au juge administratif pour les élections locales, de tenir compte de la bonne foi du candidat ;

5 °) la fin de la possibilité donnée aux partis d'accorder des prêts avec intérêts ainsi que l'obligation d'être connu de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques ;

6 °) le transfert à la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques de l'examen en première instance des comptes de campagne des candidats à l'élection présidentielle, le Conseil constitutionnel étant saisi par la Commission des rejets de compte ou, par les candidats eux-mêmes, des réformations diminuant le montant de leur remboursement ;

7 °) la création d'un délit d'entrave à l'action des délégués du Conseil constitutionnel.

S'agissant du nombre minimal des parrainages, le Conseil constitutionnel s'est prononcé dans les termes suivants :

« Une telle situation [le nombre sans précédent de candidats] comporte des inconvénients tant pour la clarté et la sincérité des opérations électorales que pour l'organisation matérielle et le contrôle de ces opérations. Le Conseil s'interroge de nouveau sur le bien-fondé de règles de présentation dont le renforcement en 1976 (qui a porté de 100 à 500 le nombre des présentations requises) ne suffit plus à éviter la multiplication des candidatures. Si le législateur partageait ce sentiment, il lui appartiendrait de prendre les mesures appropriées ».

II - Le texte soumis à l'examen du Conseil constitutionnel le 5 avril 2006

La loi organique n'a rien ajouté de substantiel aux mesures préconisées par le Conseil constitutionnel. Toutefois, elle n'en retient pas tout. En sont exclues les première, cinquième et septième mesures.

Malgré les efforts du député socialiste de l'Aisne René Dosière, favorable aux préconisations du Conseil, la première mesure a été écartée pour les motifs politiques que l'on peut imaginer. Elle avait un caractère emblématique, puisque cette revendication de transparence est formulée par le Conseil depuis 1974.

© Source : Conseil constitutionnel

Quant aux autres mesures écartées, le Gouvernement a sans doute estimé qu'elles entraînaient des complications inutiles.

Le débat sur le nombre de présentations requis pour être candidat reste ouvert, même si la modification du seuil des 500 parrainages paraît politiquement improbable dans un avenir prévisible.

Toutes les autres propositions du Conseil, de caractère consensuel et technique, ont été reprises sans restriction.

On en analysera ci-dessous l'économie générale.

1 °) Modification du calendrier des parrainages (art. 1er, 1 ° et 4 °)

Les dispositions des 1 ° et 4 ° de l'article 1er étant liées, elles seront examinées ensemble.

Leur formulation, très anodine, ne doit pas tromper : il s'agit d'une transformation importante du calendrier actuel des parrainages, grâce à la modification de la date limite de réception des présentations par le Conseil constitutionnel.

Le 1 °) supprime l'actuel dies ad quem, le 4 °) fixe le nouveau.

Dispositions actuelles

Le texte actuel de la loi du 6 novembre 1962 indique que les parrainages sont adressés au Conseil 18 jours au moins avant le premier tour de scrutin.

Ce terme s'applique également en cas de vacance de la présidence de la République.

Critique que l'expérience conduit à formuler

A l'usage, cette date s'avère trop tardive.

En effet, c'est l'établissement de la liste des candidats par le Conseil constitutionnel qui conditionne le reste du calendrier tant pour les candidats et leurs équipes de campagne que pour les pouvoirs publics dont l'action s'inscrit dans des délais trop serrés, qu'il s'agisse de l'attribution des temps de parole par le Conseil supérieur de l'audiovisuel ou des modalités d'examen des documents imprimés pour le compte des candidats par la Commission nationale de contrôle de la campagne électorale.

Préconisations du Conseil

L'idée suggérée par le Conseil était d'établir plus tôt la liste des candidats, de telle sorte que la succession des tâches postérieures se déroule sans précipitation.

Changements introduits

La mesure correspond à ce que souhaitait le Conseil dans sa délibération précitée du 7 juillet 2005. Cette anticipation permettra en outre de réduire la période au cours de laquelle il est fait appel à la notion incertaine de « pré-candidats ».

Les formulaires de présentation doivent parvenir au Conseil au plus tard le sixième vendredi précédant le scrutin à 18 heures.

Une variante est prévue en cas de vacance de la présidence de la République. Dans cette dernière hypothèse, le calendrier actuel est conservé.

Les étapes de l'actuel calendrier seront simplifiées et redéfinies par voie réglementaire.

Le processus s'étalera davantage dans le temps.

Pourra être supprimé sans dommage le « temps de réflexion », jusque là de huit jours environ, accordé aux personnes habilitées à présenter un candidat. La vérité est que les « grands électeurs » n'attendent pas de recevoir le formulaire pour arrêter leur choix.

Constitutionnalité de ces dispositions

© Source : Conseil constitutionnel

Sous le bénéfice des observations qui précèdent, elle ne suscite guère de débat. L'essentiel du calendrier reste fixé par voie réglementaire mais, compte tenu de la nature de la loi du 6 novembre 1962, dont le texte a été approuvé par le référendum du 28 octobre 1962, la délégation au décret est incontestable.

Avantages

Du point de vue des candidats, des équipes de campagne, du Conseil constitutionnel, des différentes instances de contrôle, le nouveau dispositif prévient l'improvisation. Le but poursuivi est de consacrer pleinement la période ultime (les deux dernières semaines avant le scrutin) à la compétition électorale et, en remontant le temps, de prévoir des étapes mieux marquées entre les différentes périodes dont la succession constitue les préliminaires de l'élection : recueil des parrainages, établissement de la liste des candidats, mise en place de l'accès aux chaînes de télévision et de radio et campagne des candidats, etc.

Ces changements répondent aux préoccupations du Conseil constitutionnel

Ce dispositif laisse plus de temps au Conseil constitutionnel pour l'instruction d'éventuelles contestations quant à l'établissement de la liste des candidats.

Il permet aussi au Conseil supérieur de l'audiovisuel de collaborer avec les candidats dans des conditions plus commodes que le dispositif actuel, qui l'oblige à une concertation en amont de l'établissement de la liste des candidats, à la confection d'autant de grilles d'émissions de la campagne radio-télévisée officielle que de nombres possibles de candidats et à un suivi de l'enregistrement de ces émissions dans des conditions le plus souvent acrobatiques.

Développements appelés dans le décret

L'essentiel du calendrier sera déterminé par décret. Le décret de convocation des électeurs y jouera un rôle pivot.

2 °) Autres dispositions relatives aux parrainages (art. 1er , 2 °, 3 ° et 5 °)

Trois mesures tendent à remanier la loi de 1962 à droit constant.

Au 2 °, il s'agit de tirer la conséquence du nouveau statut de la Polynésie française (cf. loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 précitée) qui distingue le président de la Polynésie française à la fois des élus de l'assemblée locale et des membres du gouvernement de la Polynésie française et qui est, à ce titre, habilité à présenter une candidature.

C'est donc par « parallélisme des statuts », bien que la procédure de désignation des exécutifs diffère quelque peu (cf. loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999, art. 115), qu'a été ajouté à la liste des personnes habilitées le président du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie.

Au 3 °, il s'agit de tirer les conséquences de la modification de l'appellation du Conseil supérieur des Français de l'étranger, désormais « Assemblée des Français de l'étranger » (cf. loi n° 2004-805 du 9 août 2004).

Le 5 ° résulte du changement de régime électoral des conseillers régionaux intervenu en 2003 (cf. code électoral, art. L. 338 modifié par la loi n° 2003-327 du 11 avril 2003).

En effet, la version précédente s'appliquait à des conseillers régionaux élus dans le cadre d'une circonscription régionale (cf. code électoral, art. L. 338 modifié par la loi n° 99-36 du 19 janvier 1999). La loi organique devait donc prévoir un mode de répartition des élus régionaux entre les départements d'une même région pour permette au Conseil constitutionnel de vérifier la validité d'une candidature sur la base du seuil des 30 départements.

Tout en conservant le principe de la circonscription régionale, la loi du 11 avril 2003 oblige les candidats à se présenter dans une « section départementale ».

L'adaptation va donc de soi.

3 °) Renvois aux dispositions applicables du code électoral (art. 2, 1 °)

A défaut d'actualisation, les articles du code électoral visés par la loi du 6 novembre 1962 seraient applicables dans leur version figée au 6 février

© Source : Conseil constitutionnel

2001.

Or, depuis cette date, de nombreuses modifications sont intervenues (vote par procuration, dépôt des comptes de campagne, etc.). Cette considération justifiait à elle seule, pour des raisons évidentes de sécurité juridique, l'intervention, avant la prochaine échéance présidentielle, d'une loi organique « rafraîchissant » les renvois au code électoral.

Quant aux modifications apportées par le texte examiné à la liste des articles du code électoral rendus applicables, elles se limitent aux suivantes :

- Sont supprimés les articles L. 41 et L. 202. Le premier est caduc, le second abrogé. Subsiste pourtant la référence anachronique à l'article L. 203 (inéligibilité des personnes condamnées pour faits de collaboration entre 1940 et 1944).
- Sont ajoutés les articles correspondant aux numéros suivants :

o L. 52-14, L. 52-15 (quatrième alinéa), L. 52-17 et L. 52-18, pour tenir compte des attributions nouvelles de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques ;

o L. 328-1 et L. 334-4, pour Saint-Pierre-et-Miquelon et Mayotte.

Ces deux derniers articles déterminent des « grilles de lecture ».

Comme l'article L. 334-4 (grille de lecture pour Mayotte) écarte les règles de droit commun, fixées au premier alinéa de l'article L. 66 du code, relatives à la nullité des bulletins de vote, ce qui est sans motif pour l'élection présidentielle, le renvoi prend la forme déroutante de l'exclusion d'une l'exclusion (« à l'exclusion au premier alinéa des mots : » , à l'exception du premier alinéa de l'article L. 66 " ").

4 °) Dérogations aux dispositions applicables du code électoral (art.2, 2 ° et 3 °)

Elles portent essentiellement sur les attributions de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (ci-après CCFP).

Dispositions actuelles sur la question

La compétence du Conseil est aujourd'hui entière sur le contrôle du financement et du plafonnement de la campagne électorale en vue de l'élection présidentielle. Elle va de l'établissement du cadre comptable (mémento du mandataire financier) au contrôle des comptes en passant par l'impression et la lecture optique des souches des « reçus dons » et par l'information dispensée aux organisateurs de la campagne.

Seul le Conseil constitutionnel est habilité à sanctionner les manquements aux règles de financement de la campagne, cette sanction étant financière et aujourd'hui « binaire » (voir infra).

Critiques que l'expérience conduit à formuler

Du point de vue de l'organisation, le dispositif actuel cloisonne les activités du Conseil constitutionnel et de la CCFP en matière d'examen de financement des campagnes électorales, alors qu'elles sont de nature similaire (même si l'élection présidentielle est plus complexe à contrôler).

Au dédoublement des tâches s'ajoute l'inutilisation du savoir-faire et de l'infrastructure de la CCFP, sans compter des risques de divergences que les deux institutions se sont efforcées de conjurer en 2002, mais qui peuvent toujours se réaliser par inadvertance.

Du point de vue budgétaire, les dispositions actuelles entraînent en outre des surcoûts.

Il s'agit en particulier du contrôle des dons consentis aux candidats. Il oblige en effet le Conseil à se doter de moyens importants une fois tous les cinq ans (un million de reçus-dons imprimés pour chacune des deux dernières élections, acquisition et mise en oeuvre d'un dispositif de lecture optique).

Le coût global de cette charge en 2001/2002 avoisinait 150 000 €. Le matériel utilisé pour l'enregistrement et le contrôle des reçus-dons, rendu obsolète par les progrès de la technologie, ne peut être amorti.

En outre, les mentions portées sur les imprimés se sont périmées, rendant ceux de 2002 restant en stock inutilisables en 2007.

© Source : Conseil constitutionnel

Ainsi, le dispositif de 2002 prévoyait une série de mentions propres au passage du franc à l'euro ; de plus, les moyens de paiement ont été élargis depuis 2002 par voie d'ordonnance.

Préconisations du Conseil sur la question

Pour des raisons à la fois de principe et pratiques, le Conseil constitutionnel a souhaité que la CCFP procède au premier examen des comptes de campagne.

Ainsi qu'il a été dit, cette réforme répond à des préoccupations pratiques, mais aussi à des considérations de principe (assurer un double examen des comptes dans l'intérêt des candidats, éviter de placer le Conseil constitutionnel dans une situation embarrassante de conseil et de juge comme cela s'est passé en 2002, heureusement sans incident).

Le principe d'une telle réforme a recueilli l'accord de la CCFP sous réserve que la tâche lui soit rendue possible, notamment par une détente du calendrier électoral (ce qui a été décidé par le législateur cf. loi n° 2005-1563 du 15 décembre 2005).

Du point de vue budgétaire, la gestion par la Commission, en relation avec ses attributions de droit commun, est plus rationnelle. Elle n'entraînera pas de surcoûts occasionnels pareils à ceux qu'a connus le Conseil constitutionnel lors des deux précédentes élections.

Changements introduits

La mesure nouvelle consiste à rendre la CCFP compétente pour statuer en première instance sur le compte de campagne.

La CCFP gèrera la question des dons des personnes physiques comme elle le fait pour les autres élections, y compris les élections législatives dont le contentieux incombe au Conseil constitutionnel.

Le Conseil constitutionnel se prononcera, à la demande du candidat, sur le rejet du compte ou sur les réformations ayant un impact sur le remboursement. Comme la CCFP en « première instance », il fixera le montant du remboursement.

Les deuxième et troisième alinéas du 2 ° reprennent la plus grande partie de l'article L. 52-15 du code électoral en les réécrivant. La fixation du montant du remboursement forfaitaire est directement prévue par la loi organique et non par renvoi à l'article L. 52-11-1 du code électoral. Ne figurent donc pas dans l'énumération du 1 ° les articles L. 52-11-1 et L. 52-15 (à l'exception, prévue par un amendement de la Commission des lois de l'Assemblée nationale, du quatrième alinéa de ce dernier : « Dans le cas où la commission a relevé des irrégularités de nature à contrevenir aux dispositions des articles L. 52-4 à L. 52-13 et L. 52-16, elle transmet le dossier au parquet »).

Le dernier alinéa adapte les dispositions relatives à la publication des comptes de campagne.

Sous l'empire des dispositions actuelles, dans le mois qui suit le dépôt des comptes, le Conseil constitutionnel assure la publication, sous une forme simplifiée, des documents qui lui sont adressés par les candidats.

Cette adaptation tient compte du transfert de compétence tout en maintenant le dispositif propre à l'élection présidentielle. Le droit commun électoral prévoit lui-aussi une publication, cf. code électoral, art. L. 52-12 (avant-dernier alinéa), mais bien après l'élection.

En quoi ces changements répondent-ils aux préoccupations du Conseil ?

Cette réforme répond à des soucis pratiques :

- mieux utiliser les moyens et les compétences de la Commission ;
- éviter l'encombrement du Conseil en début de législature ;
- assurer une unité d'approche dans l'examen des comptes de campagne, quelle que soit l'élection ;
- valoriser l'expérience et l'autorité de la Commission.

Elle découle aussi de considérations de principe :

- assurer un double examen des comptes dans l'intérêt des candidats ;
- éviter de placer le Conseil constitutionnel dans une situation embarrassante de conseil et de juge.

© Source : Conseil constitutionnel

Constitutionnalité

Le nouveau dispositif est beaucoup plus conforme au principe constitutionnel du droit au recours. Il évite au Conseil d'être à la fois juge et conseil des candidats. Il procure à ces derniers une plus grande sécurité juridique.

Problèmes d'application éventuels

Sous l'empire des dispositions actuelles, deux publications interviennent à quelques mois d'intervalle :

- Le Conseil rend publics simultanément tous les comptes de campagne des candidats (en en faisant la présentation résumée selon un canevas homogène).
- Les décisions finales d'approbation ou de rejet des comptes sont également publiées simultanément.

Dans le dispositif prévu, la CCFP procèdera d'abord à une publication (simplifiée) de tous les comptes de campagne dans le mois qui suit leur dépôt. Seront publiées ultérieurement les décisions de la CCFP non déférées au Conseil, puis enfin les décisions du Conseil constitutionnel se prononçant sur recours du candidat (cf. art. 4 de la loi).

Cette chronologie en trois « vagues » portera sur un nombre inégal de comptes.

La Commission devra attendre, avant de faire publier ses propres décisions, l'expiration du dernier délai de recours.

La non publication d'une décision de la Commission (parce qu'elle est déférée au Conseil) devra être expliquée pour ne pas susciter l'incompréhension du public quant au sort du compte du candidat concerné.

Ces inconvénients auraient été évités (et la transparence des opérations de contrôle mieux assurée) par la publication intégrale des décisions de la CCFP, qu'elles soient ou non frappées d'un recours. Les deux première vagues auraient alors porté sur tous les candidats. Seule la troisième (décisions du Conseil) aurait été limitée à un sous-ensemble des candidats (ceux ayant introduit un recours).

5 °) L'anticipation du vote outre-mer (art. 2, 4 °)

Dispositions actuelles sur la question

Le droit commun électoral dispose qu'une élection au suffrage universel a lieu le dimanche (cf. code électoral, art. L. 55).

Critique que l'expérience conduit à formuler

L'uniformité du scrutin dominical présente un inconvénient majeur pour les consultations nationales (scrutins présidentiels et référendums). En effet, les décalages horaires permettent de connaître le sens général du vote en métropole avant que ne ferment les derniers bureaux de vote en Polynésie française, dans les territoires français d'Amérique et dans les locaux diplomatiques situés en Amérique.

Nos concitoyens en retirent parfois l'impression pénible d'être des électeurs de seconde zone. En 2002, cette situation avait suscité un fort mécontentement et nourri quelques contentieux.

Préconisations du Conseil sur la question

Le Conseil constitutionnel a souhaité que les électeurs concernés votent le samedi et non le dimanche.

La mesure nouvelle répond pleinement aux préoccupations du Conseil.

Constitutionnalité

La dérogation au scrutin dominical est désormais permise par l'article 7 de la Constitution (cf. révision du 28 mars 2003). Jusqu'ici, seule la Polynésie française bénéficiait de la dérogation (cf. loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004). Les Antilles, la Guyane et Saint-Pierre-et-Miquelon ont voté le samedi pour les élections européennes (cf. loi n° 2003-327 du 11 avril 2003).

Problèmes d'application éventuels

© Source : Conseil constitutionnel

Cette mesure a connu un précédent à l'occasion du référendum du 29 mai 2005 (cf. décret n° 2005-237 du 17 mars 2005). L'expérience s'est révélée concluante.

6 °) Recours contre la CCFP devant le Conseil (art. 3, 1 ° et 2 °)

Le 1 ° de l'article 3 de la loi organique examinée prévoit que c'est comme « juge de pleine juridiction » (c'est-à-dire avec la capacité de reprendre de fond en comble l'examen du compte) que le Conseil connaîtra des recours des candidats contre les décisions de la Commission statuant sur leurs comptes de campagne, qu'il s'agisse d'un rejet, d'une réformation ou d'une réduction du montant du remboursement forfaitaire.

7 °) Remboursement forfaitaire (art. 4)

Dispositions actuelles sur la question

Face à un manquement aux règles de financement de la campagne, le Conseil constitutionnel ne pouvait jusqu'ici que priver totalement un candidat du remboursement forfaitaire, même lorsque la gravité des irrégularités constatées aurait seulement justifié une privation partielle de ce remboursement.

Lorsqu'elle a été mise en place en 1990, la législation sur les comptes de campagne s'est voulue stricte.

Il est toutefois vite apparu que cette rigueur pouvait être excessive en cas de bonne foi ou de manquement véniel, alors surtout que l'application de la législation, où la jurisprudence jouait un rôle majeur, se révélait incertaine ou complexe. Le législateur a donc atténué la sévérité des sanctions, notamment en introduisant la notion de « bonne foi » pour les élections locales (cf. en particulier la loi n° 96-300 du 10 avril 1996).

Toutefois, le législateur n'avait procédé à une telle correction jusqu'ici ni pour l'élection présidentielle, ni pour les élections législatives, de telle sorte que la rigueur initiale marque toujours le contrôle des comptes de campagne des candidats à ces deux catégories d'élections.

Les manquements aux règles financières ne sauraient guère être sanctionnés par une déclaration d'inéligibilité pour l'élection présidentielle (on imagine mal un « impeachment » dicté, plusieurs mois après le scrutin, par une irrégularité du compte de campagne du candidat élu).

Aussi le Conseil n'a qu'une sanction à sa disposition : le rejet pur et simple du compte du candidat fautif. Ce rejet interdit tout remboursement forfaitaire au bénéfice du candidat sanctionné qui doit, de surcroît, reverser le montant de l'avance forfaitaire de 153 000 € que l'Etat lui a consenti au lendemain de l'établissement par le Conseil de la liste des candidats.

Pareil reversement n'est pas des plus aisés, le candidat n'ayant plus la disposition de cette somme, dépensée depuis longtemps au moment où l'administration la lui réclame. La question se pose donc aussi en termes de solvabilité du candidat sanctionné et d'efficacité des mesures de recouvrement.

Critique que l'expérience conduit à formuler

Le dispositif actuel encourt la critique d'un double point de vue.

C'est d'abord un problème de proportionnalité entre le nombre et la gravité des irrégularités relevées, d'une part, la sévérité de la sanction prononcée, d'autre part.

C'est aussi une question d'équité et de crédibilité du contrôle.

L'absence d'échelle des sanctions faisait souvent hésiter le Conseil entre deux options également insatisfaisantes : ou « passer l'éponge » au risque de la complaisance, ou, au contraire, rejeter le compte au risque de commettre une « rigueur non nécessaire » pour emprunter les termes de l'article 9 de la Déclaration de 1789.

Préconisations du Conseil sur la question

Le Conseil a demandé dès 1995 (cf. délibération du 8 décembre 1995) de pouvoir moduler l'effet des sanctions pécuniaires. Il a failli obtenir satisfaction en 2001, mais les débats parlementaires ont tourné court, aboutissant à une rédaction pour le moins décevante.

En juin 2000, le Conseil avait suggéré la rédaction suivante (reprise dans le projet de loi déposé en septembre 2000 au Parlement) :

© Source : Conseil constitutionnel

« Le remboursement forfaitaire... n'est pas accordé aux candidats... dont le compte a été rejeté, sauf décision contraire du Conseil constitutionnel dans les cas où la méconnaissance des dispositions applicables serait non intentionnelle ou de portée réduite ».

La conjonction « ou » se comprenait fort bien : une irrégularité intentionnelle mais de portée financière réduite (par exemple l'utilisation occasionnelle d'un véhicule administratif pour se rendre à une réunion électorale) ou une irrégularité de portée significative mais non intentionnelle (prestation d'une personne morale dont le prix a été volontairement minoré par celle-ci à l'insu du candidat et des organisateurs de la campagne) ne priverait pas le candidat de tout remboursement forfaitaire.

Ce pouvoir de sanction modulé, souhaité par le Conseil constitutionnel et prévu par le projet gouvernemental, fut écarté en première lecture par l'Assemblée nationale, qui revint purement et simplement au « tout ou rien » antérieur.

Il ne fut rétabli que sous une forme affaiblie par le Sénat qui reprit la formule du projet initial mais en remplaçant le « ou » par un « et ».

On ne voyait plus très bien dès lors à quelle hypothèse se référait la formule « sauf décision contraire du Conseil constitutionnel dans les cas où la méconnaissance des dispositions applicables serait non intentionnelle et de portée réduite ».

En effet, si les seules irrégularités du compte sont à la fois involontaires et de portée très réduite, il est douteux que le Conseil en tienne rigueur au candidat. La formule est donc sans portée utile.

Aussi, dans ses observations ultérieures, le Conseil a-t-il réaffirmé son souhait de disposer d'une véritable faculté de modulation et s'est-il prononcé en faveur d'une rédaction résolument souple.

L'intervention de la CCFP ne prive nullement cette recommandation de sa portée. En effet, la question se pose dans les mêmes termes pour celle-ci.

Comme le Conseil lui-même en cas de recours, la CCFP doit disposer de la possibilité :

- de rejeter le compte en cas de manquement grave (par exemple : non dépôt du compte en temps utile ; non présentation par un expert comptable ; dépassement du plafond ; financement occulte important par une entreprise), ce qui a pour effet de priver complètement le candidat de remboursement ;
- dans les autres cas, de réduire le montant du remboursement en fonction du nombre et de la gravité des manquements constatés.

Changements introduits

Le système est nouveau pour l'élection présidentielle, mais se rapproche du droit commun.

La répartition des compétences correspond globalement à la distribution des rôles pour les autres élections, à savoir :

- une autorité administrative indépendante qui instruit contradictoirement les comptes de campagne et, au terme de ses travaux, approuve, le cas échéant après réformation, ou rejette le compte de campagne, tout en arrêtant le montant du remboursement forfaitaire incombant à l'Etat (rien en cas de rejet) ;
- un juge exerçant sur le travail de cette autorité un contrôle de plein contentieux.

L'article 4 reprend les dispositions existantes en les reformulant pour tenir compte des attributions respectives de la CCFP et du Conseil.

Tout est dit dans le nouveau quatrième alinéa du V de l'article 3 de la loi organique de 1962, tel que rédigé par l'article 4 de la loi examinée, qui rencontre parfaitement les préoccupations du Conseil constitutionnel.

Les différences par rapport aux procédures communes aux autres élections sont les suivantes :

- Au delà du pouvoir de fixer le montant du remboursement forfaitaire, comme elle le fait depuis 2003 (cf. code électoral, art. L. 52-15 modifié sur ce point par l'ordonnance n° 2003-1165 du 8 décembre 2003) pour les autres élections, la CCFP pourra réduire ce montant en fonction des irrégularités constatées.
- Toutes les décisions de la Commission concernant un candidat pourront être déférées, à l'initiative de ce dernier, au Conseil constitutionnel. Il ne s'agit donc pas seulement du rejet du compte, mais également de la réformation de celui-ci ou de la fixation du montant du remboursement forfaitaire.

© Source : Conseil constitutionnel

- Enfin, du point de vue des candidats, les voie de recours sont beaucoup plus ouvertes.

Constitutionnalité

Le nouveau dispositif satisfait manifestement mieux au principe de la proportionnalité des peines et des sanctions.

Avantages

Indépendamment des points qui viennent d'être développés, la réforme est plus conforme aux objectifs concrètement poursuivis par la législation sur le financement des dépenses électorales. Un système gradué est un gage d'efficacité car on sait qu'il sera utilisé sans réticence. Il est aussi plus dissuasif (ex ante) et plus pédagogique (ex post) vis-à-vis des responsables de campagne.

8 °) Application dans le temps de la loi organique (art. 5)

Pour les raisons qui ont été développées supra, les dispositions non organiques auxquelles renvoie la loi organique sont applicables dans leur version en vigueur à la date de promulgation de la loi organique.

La même règle s'applique aux dispositions relatives au vote des Français résidant hors de France, qui font l'objet d'une loi organique spécifique (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), modifiée récemment (cf. loi organique n° 2005-821 du 20 juillet 2005 modifiant la loi organique précitée).

A été insérée dans la loi organique du 31 janvier 1976, par un amendement adopté à l'Assemblée nationale lors de la discussion de la loi organique sur l'élection présidentielle, une disposition permettant d'ajouter aux listes électorales consulaires l'adresse électronique des électeurs.

La liste électorale consulaire constitue depuis 2005 la liste électorale unique pour l'expression des suffrages à l'étranger. Elle sert pour trois consultations : l'élection présidentielle, le référendum et l'élection à l'Assemblée des Français de l'étranger.

La mesure nouvelle est justifiée par la situation de certains pays où les circonscriptions consulaires peuvent être très étendues et les services postaux peu fiables. Il paraît plus commode d'atteindre les électeurs par messagerie électronique.

© Source : Conseil constitutionnel