

Décision n° 2012-648 DC du 23 février 2012

*Loi organique relative au remboursement des dépenses
de campagne de l'élection présidentielle*

Le projet de loi organique relatif au remboursement des dépenses de campagne de l'élection présidentielle a été examiné en Conseil des ministres le 30 novembre 2011. Il a été voté par l'Assemblée nationale le 19 décembre 2011 puis, après d'importantes modifications, par le Sénat le 12 janvier 2012. Après l'échec de la commission mixte paritaire (CMP) le 18 janvier 2012, le texte a fait l'objet d'une nouvelle lecture à l'Assemblée nationale puis au Sénat les 19 et 31 janvier 2012. Le Gouvernement a alors demandé à l'Assemblée nationale de statuer définitivement sur le projet, ce qu'elle a fait en lecture définitive le 7 février 2012.

La loi organique a été soumise au Conseil constitutionnel le même jour par le Premier ministre en application des articles 46 et 61 de la Constitution.

Dans sa décision n° 2012-648 DC du 23 février 2012, le Conseil constitutionnel a déclaré cette loi organique conforme à la Constitution.

I. – La loi organique

Dans le plan de retour à l'équilibre des finances publiques annoncé par le Premier ministre le 7 novembre 2011, l'une des mesures consiste à « *limiter le remboursement des dépenses de campagnes électorales, en réduisant de 5 % le plafond des dépenses prises en charges* ». Cette mesure s'applique à toutes les élections politiques faisant l'objet d'un dépôt de compte de campagne : présidentielle, parlementaires, européennes, territoriales et municipales pour les cantons et communes de 9 000 habitants et plus (dernier alinéa de l'article L. 52-4 du code électoral).

Pour mettre en œuvre cette orientation, le Gouvernement a tout d'abord déposé un amendement à la loi de finances pour 2012. L'article 112 de cette loi, dont le Conseil constitutionnel ne s'est pas saisi d'office¹, modifie les articles L. 52-11 et L. 52-11-1 du code électoral :

¹ Décision n° 2011-644 DC du 28 décembre 2011, *Loi de finances pour 2012*.

* À l'article L. 52-11-1, le taux de remboursement des dépenses électorales est réduit de 50 % à 47,5 %. La première phrase du premier alinéa de cet article dispose désormais : « *Les dépenses électorales des candidats aux élections auxquelles l'article L. 52-4 est applicable font l'objet d'un remboursement forfaitaire de la part de l'État égal à 47,5 % de leur plafond de dépenses* ». Par ailleurs le début du deuxième alinéa du même article reste inchangé (« *Le remboursement forfaitaire n'est pas versé aux candidats qui ont obtenu moins de 5 % de suffrages exprimés au premier tour de scrutin...* »).

* À l'article L. 52-11, l'actualisation annuelle des plafonds de dépenses électorales est gelée. Le cinquième alinéa de cet article disposait : « *Les montants prévus au présent article sont actualisés tous les ans par décret. Ils évoluent comme l'indice des prix à la consommation des ménages, hors tabac* »². Il est désormais complété par les dispositions suivantes : « *Il n'est pas procédé à une telle actualisation à compter de 2012 et jusqu'à l'année au titre de laquelle le déficit public des administrations publiques est nul. Ce déficit est constaté dans les conditions prévues au deuxième alinéa de l'article 3 du règlement (CE) n° 479/2009 du Conseil, du 25 mai 2009, relatif à l'application du protocole sur la procédure concernant les déficits excessifs annexé au traité instituant la Communauté européenne* »³.

Ces modifications des articles L. 52-11 et L. 52-11-1 du code électoral ne permettent pas d'appliquer à l'élection présidentielle la mesure annoncée par le Premier ministre. Cette élection est en effet régie par les dispositions organiques de la loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962 relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel. Son article 3 renvoie à certains des articles du code électoral et institue également des règles propres à l'élection présidentielle. La loi organique soumise au Conseil constitutionnel vise à étendre à cette élection les nouvelles règles issues de l'article 112 de la loi de finances initiale (LFI) pour 2012.

Le premier alinéa du paragraphe II de l'article 3 de la loi du 6 novembre 1962 rend applicables les règles fixées par l'article L. 52-11 du code électoral. La modification de cet article opérée par la LFI pour 2012 ne s'applique bien entendu pas automatiquement à l'élection présidentielle. Pour ce faire, il convient que le législateur organique y procède et modifie l'article 4 de la loi du

² Cette actualisation annuelle résulte de l'article 14 de la 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. Auparavant, l'actualisation des plafonds de dépenses était triennale.

³ Le législateur a pour l'instant omis, dans ce gel du plafond des dépenses électorales, le plafond des dépenses pour l'élection des sénateurs, qui résulte d'un article distinct (article L. 308-1 du code électoral), cette omission pouvant s'expliquer par le fait que les dispositions relatives au financement de la campagne pour l'élection des sénateurs ne sont applicables qu'à compter du prochain renouvellement partiel du Sénat, en septembre 2014.

6 novembre 1962 qui disposait, antérieurement à la loi soumise au Conseil constitutionnel : « *Les dispositions du code électoral auxquelles renvoient la présente loi et la loi organique n° 76-97 du 31 janvier 1976 relative aux listes électorales consulaires et au vote des Français établis hors de France pour l'élection du Président de la République sont applicables dans leur rédaction en vigueur à la date de la publication de la loi n° 2011-412 du 14 avril 2011 portant simplification de disposition du code électoral et relative à la transparence financière de la vie politique* ».

Par ailleurs, avant la réforme opérée par la loi organique, le deuxième alinéa du paragraphe III de l'article 3 de la loi du 6 novembre 1962 disposait : « *Le plafond des dépenses électorales prévu par l'article L. 52-11 du code électoral est fixé à 13,7 millions d'euros pour un candidat à l'élection du Président de la République. Il est porté à 18,3 millions d'euros pour chacun des candidats présents au second tour* »⁴. Enfin le troisième alinéa du V du même article 3 disposait : « *Une somme égale au vingtième du plafond des dépenses de campagne qui leur est applicable est remboursée, à titre forfaitaire, à chaque candidat, cette somme est portée à la moitié dudit plafond pour chaque candidat ayant obtenu plus de 5 % du total des suffrages exprimés au premier tour. Elle ne peut excéder le montant des dépenses du candidat retracées dans son compte de campagne* ».

Pour mettre en œuvre les orientations déjà retenues dans la LFI pour 2012, la loi organique soumise au Conseil laisse inchangés les plafonds des dépenses électorales mentionnées au III de l'article 3 de la loi du 6 novembre 1962. Elle modifie dans cet article le taux de remboursement ainsi, à l'article 4, que l'actualisation des plafonds des dépenses électorales :

* Le 1° de l'article unique de la loi organique procède, à la première phrase du troisième alinéa du V de l'article 3, au remplacement des mots : « *au vingtième* » et « *à la moitié* », respectivement, par les mots : « *à 4,75 %* » et « *à 47,5 %* ».

* Le 3° de l'article unique remplace, à l'article 4, la référence à la « *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* » par la référence à la « *loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012* ».

⁴ Le décret n° 2007-140 du 1^{er} février 2007 a prévu que ces montants étaient multipliés par le coefficient 1,18 pour les élections présidentielles de 2007, ce qui a eu pour effet de les porter respectivement à 16,166 millions d'euros et 21,594 millions d'euros.

* Enfin, le 2° de l'article unique remplace, 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* » par les mots : « *au plus tard à 18 heures le onzième vendredi suivant le premier tour de scrutin* ». Cette modification introduite par amendement à l'Assemblée nationale, est relative à la date de dépôt des comptes de campagne auprès de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP). Du fait de la modification de l'article L. 52-12 par la loi du 14 avril 2011 précitée, le délai de dépôt de droit commun, qui était le neuvième vendredi suivant le 1^{er} tour de scrutin où l'élection a été acquise, est désormais le dixième vendredi suivant le 1^{er} tour de scrutin. Ce nouveau décompte a semblé inadapté à l'élection présidentielle où l'élection est acquise au second tour et où les deux tours sont séparés de quinze jours. La modification apportée conduit à garantir un délai de dépôt des comptes équivalent à celui qui a prévalu pour les précédentes élections présidentielles.

Dans ses deux dispositions principales, la loi organique assure ainsi la reprise de l'orientation de l'article 112 de la LFI pour 2012 et de la modification opérée des articles L. 52-11 et L. 52-11-1 du code électoral. Désormais, en dessous de 5 % des suffrages exprimés, un candidat à l'élection présidentielle sera remboursé, non plus d'un « vingtième », mais de 4,75 % du plafond des dépenses. S'il obtient plus de 5 % des suffrages exprimés, il aura droit à un remboursement de 47,5 % du plafond des dépenses. Par ailleurs le plafond des dépenses ne sera plus actualisé jusqu'au retour à l'équilibre des comptes publics : c'est l'objet de la modification à l'article 4 qui rend ainsi applicable l'article L. 52-11 du code électoral tel que réécrit par la LFI pour 2012.

L'impact de cette modification des règles de remboursement des dépenses de campagne pour l'élection présidentielle par la loi organique va être mesuré, ce que soulignent les chiffres figurant dans l'étude d'impact du texte.

En l'absence de réforme, les plafonds de remboursement applicables à l'élection présidentielle de 2012 auraient atteint :

- 0,87 million d'euros pour les candidats ayant obtenu moins de 5 % des suffrages exprimés au premier tour de scrutin (premier plafond) ;
- 8,7 millions d'euros pour les candidats ayant obtenu au moins 5 % des suffrages exprimés au premier tour de scrutin (deuxième plafond) ;
- 11,62 millions d'euros pour les candidats présents au second tour de scrutin (troisième plafond).

Les mesures prévues dans la loi organique auront pour effet de diminuer ces plafonds de remboursement, soit :

- une baisse de 0,07 million d’euros du 1^{er} plafond (moins de 5 % des suffrages exprimés), qui passera de 0,87 million d’euros à 0,8 million d’euros ;
- une baisse de 0,696 million d’euros du deuxième plafond (plus de 5 % des suffrages exprimés), qui passera de 8,7 millions d’euros à 8,004 millions d’euros ;
- une baisse de 0,928 million d’euros du troisième plafond (candidats ayant accédé au second tour), qui passera de 11,62 millions d’euros à 10,692 millions d’euros.

Lors de l’élection présidentielle de 2007, six candidats ont été remboursés à hauteur du premier plafond et deux pour des montants inférieurs à ce plafond ; deux candidats (MM. Bayrou et Le Pen) ont été remboursés à hauteur du deuxième plafond, et les deux candidats présents au second tour (M. Sarkozy et Mme Royal) ont été remboursés à hauteur du troisième plafond.

L’étude d’impact chiffre l’économie résultant de la loi organique si le même nombre de candidats se présentaient à l’élection présidentielle de 2012 et obtenaient les mêmes résultats : « *l’économie générale résultant des dispositions prévues dans le présent projet de loi organique serait de 3,665 M€, et le montant initialement prévu pour le remboursement forfaitaire des dépenses de campagne des candidats à l’élection présidentielle de 2012 passerait de 45,3 M€ à 41,635 M€* ».

II. – La conformité à la Constitution de la loi organique

Il n’existe pas de principe fondamental reconnu par les lois de la République interdisant la modification des règles électorales dans l’année précédant un scrutin et, *a fortiori*, lorsque le processus électoral a débuté. Dès 1988, le Conseil avait jugé que « *la tradition républicaine ne saurait être utilement invoquée pour soutenir qu’un texte législatif qui la contredit serait contraire à la Constitution qu’autant que cette tradition aurait donné naissance à un principe fondamental reconnu par les lois de la République* »⁵. Le 21 février 2008, le Conseil a expressément jugé, à propos de la loi facilitant l’égal accès des femmes et des hommes au mandat de conseiller général :

⁵ Décision n° 88-244 DC du 20 juillet 1988, *Loi portant amnistie*, cons. 11.

« 2. Considérant que les sénateurs requérants contestent la conformité à la Constitution de cette disposition en invoquant, en premier lieu, une tradition républicaine en vertu de laquelle les règles électorales ne pourraient être modifiées dans l'année qui précède un scrutin et, a fortiori, lorsque le processus électoral a débuté ; qu'ils estiment que cet usage aurait acquis la force d'un principe fondamental reconnu par les lois de la République, lequel n'aurait pas été respecté en l'espèce (...) ;

« 3. Considérant, en premier lieu, que la tradition républicaine ne saurait être utilement invoquée pour soutenir qu'un texte législatif qui la contredit serait contraire à la Constitution qu'autant que cette tradition aurait donné naissance à un principe fondamental reconnu par les lois de la République au sens de l'alinéa premier du Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946 ; que le principe invoqué par les requérants ne résulte d'aucune disposition législative antérieure à la Constitution de 1946 ; que diverses lois antérieures ont, au contraire, modifié les règles électorales dans l'année précédant le scrutin ; qu'ainsi, la prohibition de telles modifications ne saurait être regardée comme constituant un principe fondamental reconnu par les lois de la République ; que, par suite, le grief invoqué est inopérant ; qu'en tout état de cause, la loi déférée ne modifie pas les règles législatives applicables à l'organisation, au déroulement et au mode de scrutin, mais se borne, dans un cas particulier, à adapter les règles qui fixent le remplacement des conseillers généraux »⁶.

Si le législateur peut ainsi modifier la loi électorale à l'approche d'un scrutin, on pouvait s'interroger sur sa capacité à modifier des règles déjà en cours d'application à la date de leur modification. Il est en effet différent de modifier le mode de scrutin d'une élection à venir et les règles financières d'une campagne électorale déjà engagée. Cette seconde modification peut sembler poser question au regard de l'égalité entre candidats, de la sincérité du scrutin voire de la confiance légitime.

Toutefois, en l'espèce, deux éléments soulignaient que cette question ne faisait pas naître de difficulté constitutionnelle :

– D'une part, dans sa décision n° 94-353/356 DC du 11 janvier 1995, le Conseil constitutionnel a déjà eu à connaître d'une diminution de 25 % du plafond des dépenses électorales applicables à l'élection présidentielle alors que la période de prise en compte de ces dépenses était déjà ouverte. Il a jugé conformes à la Constitution la loi organique modifiant diverses dispositions relatives à

⁶ Décision n° 2008-563 DC du 21 février 2008, *Loi facilitant l'égal accès des femmes et des hommes au mandat de conseiller général*.

l'élection du Président de la République et à celle des députés à l'Assemblée nationale et la loi organique relative au financement de la campagne en vue de l'élection du Président de la République :

« Considérant que l'article 3 ramène à 90 millions de francs le plafond des dépenses électorales autorisé applicable aux candidats présents au premier tour de scrutin et à 120 millions de francs le plafond applicable, le cas échéant, aux candidats présents au second tour de scrutin ; qu'en prévoyant l'application de ces dispositions à la date d'entrée en vigueur de la loi, le législateur a entendu soumettre les dépenses de tous les candidats à un régime identique et n'a pas, ainsi, porté atteinte au principe d'égalité ; qu'eu égard à la date d'entrée en vigueur de la loi et aux montants ainsi retenus, l'application de telles dispositions n'est pas de nature à porter atteinte à l'exercice du droit de suffrage garanti par l'article 3 de la Constitution »⁷.

– D'autre part, la loi organique soumise au Conseil constitutionnel a un objet limité : réduire de 5 % le plafond des dépenses remboursées. À la date où ces modifications ont été annoncées⁸, l'élection présidentielle des 22 avril et 6 mai 2012 était encore distante de plusieurs mois et le projet de loi organique a été déposé le 30 novembre 2011. Cette modification des règles de remboursement, de faible ampleur et dans de tels délais, n'entraîne pas une perturbation inconstitutionnelle du scrutin. Aucun candidat ne paraît être dans la situation où, ayant déjà engagé une forte partie des dépenses sous plafond, la réduction de ce dernier l'empêcherait de mener campagne.

La jurisprudence de 1995 est transposable en 2012. Il n'y a, pas davantage qu'à l'époque, d'altération de la sincérité du scrutin. Il n'y a pas non plus rupture de l'égalité entre candidats ou violation d'autres exigences constitutionnelles.

Au total, la loi organique soumise au Conseil constitutionnel, qui ne comporte que des dispositions de nature organique, a été déclarée conforme à la Constitution.

⁷ Décision n° 94-353/356 DC du 11 janvier 1995, *Loi organique modifiant diverses dispositions relatives à l'élection du Président de la République et à celle des députés à l'Assemblée nationale et loi organique relative au financement de la campagne en vue de l'élection du Président de la République*, cons. 6.

⁸ Elles faisaient partie des mesures annoncées par le Premier ministre François Fillon le 7 novembre 2011.