

N° 235

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2011-2012

Enregistré à la Présidence du Sénat le 10 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,
ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLEE NATIONALE 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.) : 4017, 4074 et T.A. 804

Sénat : 211 et 236 (2011-2012)

SOMMAIRE

Pages

LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS	5
EXPOSÉ GÉNÉRAL	7
I. LE FINANCEMENT DE L'ÉLECTION PRÉSIDENTIELLE : DES RÈGLES DE REMBOURSEMENT SPÉCIFIQUES	8
A. LE REMBOURSEMENT FORFAITAIRE DES DÉPENSES EXPOSÉES PAR LES CANDIDATS À L'ÉLECTION PRÉSIDENTIELLE : DES RÈGLES QUI COMPORTENT CERTAINES SPÉCIFICITÉS	8
B. DES NORMES QUI NE GARANTISSENT PAS PLEINEMENT L'ÉGALITÉ ENTRE LES CANDIDATS.....	9
II. LA TRANSPOSITION DES MESURES DE RIGUEUR DÉCIDÉES EN LOI DE FINANCES À L'ÉLECTION PRÉSIDENTIELLE	11
A. LES MESURES ADOPTÉES À L'OCCASION DE LA LOI DE FINANCES POUR 2012.....	12
B. LE DISPOSITIF DU PROJET DE LOI ORGANIQUE : LE GEL DES PLAFONDS DE DÉPENSES ET LA RÉDUCTION DU MONTANT MAXIMAL DU REMBOURSEMENT FORFAITAIRE	13
III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES LOIS : MENER UNE RÉFLEXION D'ENSEMBLE SUR LE FINANCEMENT DE L'ÉLECTION PRÉSIDENTIELLE	14
A. LES PROBLÈMES POSÉS PAR LA BAISSÉ DU PLAFOND DE REMBOURSEMENT DES DÉPENSES ÉLECTORALES.....	14
B. MIEUX GARANTIR LA CONFORMITÉ DES COMPTES DE CAMPAGNE À LA LÉGISLATION	16
EXAMEN DE L'ARTICLE UNIQUE	17
EXAMEN EN COMMISSION	25
ANNEXE - LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	33
TABLEAU COMPARATIF	35

LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS

Réunie le mardi 10 janvier sous la présidence de **M. Jean-Pierre Sueur, président**, la commission a examiné le rapport de **M. Gaëtan Gorce** et établi son texte sur le projet de loi organique n° 211 (2011-2012) relatif au **remboursement des dépenses de campagne de l'élection présidentielle**.

Ayant rappelé que le projet de loi organique était soumis à la procédure accélérée et avait été adopté par l'Assemblée nationale le 19 décembre 2011, **M. Gaëtan Gorce, rapporteur**, a souligné que ce texte était la transposition au scrutin présidentiel des mesures de rigueur adoptées, pour l'ensemble des élections au suffrage universel à l'exception de l'élection présidentielle, dans le cadre de la loi de finances pour 2012 (à savoir la réduction de 5 % des plafonds de remboursement forfaitaire versé par l'État aux candidats et le « gel » des plafonds de dépenses électorales jusqu'au retour à l'équilibre des finances publiques), et qu'il visait également à augmenter le délai accordé aux candidats pour déposer leur compte de campagne auprès de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP).

M. Gaëtan Gorce, rapporteur, a ensuite estimé que le texte présentait trois défauts principaux :

- en premier lieu, il intervient moins d'un an avant l'élection présidentielle de 2012, c'est-à-dire après le début de la période couverte par les comptes de campagne ;

- en second lieu, l'évaluation, par le gouvernement, du montant des économies générées par le présent projet de loi organique est fondée sur une méthode contestable ; en tout état de cause, le gain espéré (3,6 millions d'euros) demeurerait négligeable par rapport au coût total de l'élection présidentielle, estimé à 220 millions d'euros ;

- enfin, il ne répond pas à certaines des failles qui affectent la législation relative au financement de l'élection présidentielle : en particulier, il ne garantit pas la séparation entre la conduite de la campagne présidentielle et l'exercice des mandats électifs détenus par le candidat.

Sur la base de ce constat, votre commission a adopté un amendement présenté par **M. Gaëtan Gorce, rapporteur**, et ayant pour objectif de réaffirmer le principe selon lequel les moyens dont dispose un candidat au titre d'un ou de plusieurs mandats électifs ne doivent pas être utilisés pour contribuer à la conduite de la campagne présidentielle.

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

Mesdames, Messieurs,

La démocratie n'a pas de prix, mais elle a un coût, et celui-ci doit être réduit : telle est la philosophie qui semble présider au présent projet de loi organique, adopté par l'Assemblée nationale le 19 décembre 2011 et qui sera examiné en séance publique par notre Assemblée le 12 janvier 2012.

Ce texte vise, en effet, à réduire de 5 % le plafond du remboursement forfaitaire des dépenses des candidats à l'élection présidentielle et à suspendre, jusqu'au retour à l'équilibre des finances publiques, l'application à ce scrutin du mécanisme d'actualisation du plafond de dépenses en fonction de l'inflation. Il s'agit donc la reprise des dispositions déjà adoptées par le Parlement, pour l'ensemble des autres élections au suffrage universel direct, à l'occasion de la loi de finances pour 2012. Ce dernier texte est toutefois resté sans conséquence sur l'élection présidentielle, pour laquelle la Constitution impose l'intervention d'une loi organique.

Le cumul de ces deux mesures devrait, selon le chiffrage optimiste -et discutable- établi par le gouvernement, générer une économie de près de 4 millions d'euros.

Cette volonté de réduction des dépenses s'inscrit dans le contexte du « *plan d'équilibre des finances publiques* » dont la mise en œuvre, largement opérée en loi de finances, avait été annoncée en novembre 2011 par le Premier ministre François Fillon afin de tenir compte d'une nouvelle baisse du taux de croissance prévisionnel pour 2012 (qui avait été porté de 1,75 à 1 %). La baisse du taux de remboursement des dépenses exposées par les candidats à l'élection présidentielle s'appliquerait donc dès le scrutin présidentiel de 2012.

Consciente du caractère limité des économies que le présent texte permettra de réaliser, votre commission a toutefois souhaité que ce projet de loi organique soit, pour elle, l'occasion de mener une réflexion plus générale sur le financement de la campagne présidentielle, qui comporte de nombreuses failles : il incombe en effet au législateur non seulement de tenir compte de l'impératif de redressement de nos finances publiques, mais aussi de renforcer la portée et la pertinence des règles en vigueur -qui ne permettent pas, en l'état, d'assurer l'égalité entre les candidats.

I. LE FINANCEMENT DE L'ÉLECTION PRÉSIDENTIELLE : DES RÈGLES DE REMBOURSEMENT SPÉCIFIQUES

A. LE REMBOURSEMENT FORFAITAIRE DES DÉPENSES EXPOSÉES PAR LES CANDIDATS À L'ÉLECTION PRÉSIDENTIELLE : DES RÈGLES QUI COMPORTENT CERTAINES SPÉCIFICITÉS

Les règles relatives au remboursement par l'État des dépenses exposées par les candidats en vue de l'élection présidentielle figurent aux paragraphes II, III et V de l'article 3 de la loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962 relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel.

Ces dispositions renvoient à de nombreux articles du code électoral¹ et sont donc **proches du droit commun en matière de financement des campagnes électorales**. Elles prévoient notamment :

- une limitation du montant maximal des dépenses électorales : ce plafond est fixé par la loi de 1962 et était, jusqu'à la loi du 14 avril 2011², actualisé par décret tous les trois ans en fonction de l'indice du coût de la vie établi par l'Institut national de la statistique et des études économiques³ ;

- la prise en charge partielle, par l'État, des dépenses électorales engagées dans l'année précédant le premier tour de scrutin (c'est-à-dire, pour l'élection présidentielle de 2012, à compter du 1^{er} avril 2011). Cette prise en charge est forfaitaire et intervient, en pratique, après l'élection : elle prend donc la forme d'un remboursement. Le montant du remboursement forfaitaire est plafonné en fonction de trois critères :

- le nombre de voix obtenues par le candidat : le montant du remboursement versé aux candidats ayant obtenu moins de 5 % des suffrages ne peut excéder 5 % du plafond de dépenses⁴, alors que les candidats ayant obtenu plus de 5 % des suffrages peuvent obtenir jusqu'à 50 % de ce même plafond ;

- l'accès, ou non, au second tour : en effet, le montant du droit à remboursement est étroitement corrélé au montant du plafond de dépenses (v. *supra*). Or, la loi de 1962 fixe deux plafonds de dépenses distincts pour

¹ V. le premier alinéa du II, qui renvoie notamment, en matière de financement des campagnes électorales, aux articles L. 52-4 à L. 52-11, L. 52-12, L. 52-14 et L. 52-15 du code.

² 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. Ce texte a modifié l'article L. 52-11 du code électoral afin de prévoir une actualisation annuelle des plafonds de dépenses, en fonction de l'indice des prix à la consommation des ménages, hors tabac.

³ À titre d'illustration, en 2007, le plafond de dépenses pour les candidats présents au second tour était de 21,594 millions d'euros, contre 16,166 millions d'euros pour les candidats du seul premier tour.

⁴ On rappellera que l'existence d'un remboursement public pour les dépenses des candidats ayant obtenu moins de 5 % des suffrages est spécifique à l'élection présidentielle et que, pour tous les autres scrutins, seuls les candidats ayant obtenu plus de 5 % des voix peuvent prétendre au bénéfice du remboursement forfaitaire de l'État.

chacun des deux tours : dans la mesure où le plafond applicable aux candidats du second tour est nettement supérieur à celui auquel sont soumis les candidats éliminés après le premier tour, le montant maximal du remboursement versé aux premiers est plus important que celui qui s'applique aux seconds ;

- le coût de la campagne conduite par le candidat : le V de l'article 3 de la loi du 6 novembre 1962 précise ainsi que la somme versée à chaque candidat « *ne peut excéder le montant des dépenses du candidat retracées dans son compte de campagne* ».

En outre, chaque candidat bénéficie, au début de la campagne (c'est-à-dire dès lors qu'il est inscrit sur la liste de candidats établie par le Conseil constitutionnel en vue du premier tour) d'une avance forfaitaire de 153 000 euros ; ce montant est ensuite déduit du droit à remboursement.

Enfin, depuis la loi organique du 5 avril 2006¹, le montant du remboursement forfaitaire effectivement versé aux candidats est arrêté par la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP), qui dispose notamment du pouvoir de réformer ou de rejeter les comptes de campagne, ainsi que de diminuer le remboursement afin de sanctionner les irrégularités les moins graves.

Les décisions de la CNCCFP peuvent faire l'objet d'un recours de pleine juridiction devant le Conseil constitutionnel dans le délai d'un mois suivant leur notification au candidat ; elles ne peuvent être contestées que par le candidat concerné².

B. DES NORMES QUI NE GARANTISSENT PAS PLEINEMENT L'ÉGALITÉ ENTRE LES CANDIDATS

Les auditions conduites par votre rapporteur ont révélé que les règles relatives au financement de l'élection présidentielle ne permettaient pas, en l'état, de garantir une juste répartition de la contribution de l'État entre les candidats.

En premier lieu, ces règles se caractérisent par un **très fort effet de seuil**. En effet, les candidats qui ont obtenu moins de 5 % des suffrages ont droit à un remboursement forfaitaire dix fois moins important que ceux qui ont recueilli plus de 5 % des voix ; de même, tous les candidats ayant obtenu plus de 5 % sont soumis au même plafond de remboursement. Comme le soulignait M. Jean-Claude Colliard, président de l'université Paris-I Panthéon-Sorbonne et ancien membre du Conseil constitutionnel, lors de son audition, le système prévu par la loi de 1962 est donc très défavorable aux candidats qui avoisinent

¹ Loi organique n° 2006-404 du 5 avril 2006 relative à l'élection du Président de la République.

² III de l'article 3 de la loi du 6 novembre 1962. Aucun recours n'a été formé lors de l'élection de 2007 : le Conseil constitutionnel n'a donc été saisi d'aucun compte de campagne.

les 5 % sans les atteindre¹ ; en parallèle, il présente le risque de favoriser à l'excès les très « petits » candidats (chaque candidat ayant droit, quel que soit son résultat, à un remboursement forfaitaire d'au moins 800 000 euros) ainsi que les candidats ayant obtenu entre 5 et 10 % des voix.

Par ailleurs, entendu par votre rapporteur, le président de la CNCCFP, M. François Logerot, a estimé que les dispositions actuellement en vigueur ne répondaient pas au principal problème rencontré par la Commission dans l'exercice de sa mission de contrôle des comptes de campagne à l'élection présidentielle, à savoir le traitement des dépenses exposées par les candidats disposant d'un mandat public : ces derniers sont en effet susceptibles de tirer profit de ce mandat dans la conduite de leur campagne. Ce problème (qui se pose pour les détenteurs de tous types de mandats publics, et *a fortiori* pour le Président de la République sortant) pose en réalité la question de la frontière juridique entre le mandat et la campagne -frontière que les textes actuels ne permettent pas de délimiter avec précision. Comme le résumait M. Logerot, la loi de 1962 n'apporte pas de réponse satisfaisante aux interrogations suivantes : à partir de quand une personne doit-elle être considérée comme candidate à une élection², et quel est le périmètre de cette candidature ? Par exemple, selon quels critères la Commission peut-elle déterminer si un Président de la République, candidat à sa réélection³, s'exprime en tant que candidat (auquel cas les dépenses exposées pour l'évènement pendant lequel il s'exprime devront être retracées dans son compte de campagne et ne doivent pas être financées sur les deniers publics) ou en tant que chef de l'État (ce qui impliquerait que ces dépenses ne soient pas comptabilisées) ?

Votre rapporteur rappelle que l'utilisation d'un mandat électif à des fins électoralistes s'assimile à un don de personne morale au sens de l'article L. 52-8 du code électoral⁴ et qu'elle est, en tant que telle, strictement prohibée depuis 1990⁵.

¹ Notons que l'« effet de seuil » joue également en amont de la campagne, au moment où les candidats doivent obtenir des prêts bancaires (ce qui a lieu plusieurs mois avant le premier tour du scrutin) : un candidat pour lequel les sondages annoncent un score légèrement inférieur à 5 % sera, dans les faits, dans l'impossibilité de se voir prêter une somme supérieure à 800 000 euros, contre 8 millions pour les candidats qui semblent être dans une posture plus favorable.

² Rappelons que la déclaration de candidature n'est pas le fait générateur à partir duquel les dépenses doivent être comptabilisées : à l'inverse, les dépenses retracées dans le compte de campagne sont celles qui ont été « engagées ou exposées en vue de l'élection » durant toute l'année qui précède le premier tour de l'élection.

³ Ou qui s'avérera finalement candidat à l'élection présidentielle, mais n'a pas encore annoncé officiellement sa candidature : v. la note de bas de page précédente.

⁴ Cet article est d'ailleurs applicable à l'élection présidentielle.

⁵ La loi n° 90-55 du 15 janvier 1990 relative à la limitation des dépenses électorales et à la clarification du financement des activités politiques interdit aux partis politiques et aux candidats aux élections de percevoir des dons de la part de personnes morales de droit public.

Il souligne également que la jurisprudence administrative opère d'ores et déjà une distinction entre les deux rôles que peut exercer le Président de la République (à savoir un rôle de chef d'État, au-dessus des partis, et un rôle de participation à la vie politique nationale) en matière de temps de parole dans les médias¹.

Une distinction similaire pourrait être mise en place par la CNCCFP et par le Conseil constitutionnel pour déterminer, parmi les dépenses exposées par un Président sortant, celles qui doivent être retracées dans son compte de campagne et celles qui relèvent de l'exercice normal des fonctions conférées par son mandat. Plus généralement, la distinction élaborée par le Conseil d'État, qui repose sur la notion de « *débat politique national* », peut être opérante pour distinguer les dépenses qui relèvent de l'exercice d'un mandat (quelle qu'en soit la nature) et celles qui doivent être imputées à la campagne.

En tout état de cause, votre rapporteur déplore que, malgré la qualité du travail effectué par la CNCCFP pour répondre aux questions des candidats et les sensibiliser au respect de la législation, les incertitudes juridiques sur la limite exacte entre les actions qui relèvent de la campagne présidentielle et celles qui découlent de l'exercice d'un mandat électif n'aient pas pu être levées ; une prise de position claire du Conseil constitutionnel, préalablement à l'élection présidentielle de 2012, aurait certainement permis de renforcer la clarté et la prévisibilité de notre droit.

II. LA TRANSPOSITION DES MESURES DE RIGUEUR DÉCIDÉES EN LOI DE FINANCES À L'ÉLECTION PRÉSIDENTIELLE

Loin de procéder à une réforme en profondeur des règles relatives au financement de l'élection présidentielle, le présent projet de loi organique se limite, en lien avec le plan de rigueur décidé par le gouvernement et mis en œuvre par la loi de finances pour 2012, à diminuer le montant du plafond de remboursement des dépenses des candidats.

¹CE, Sect., 8 avril 2009, « M. H. et M. M. », req. n° 311136. Dans cette décision, le Conseil d'État invalide une décision du Conseil supérieur de l'audiovisuel refusant toute prise en compte des déclarations du Président de la République dans les médias et estime que le temps de parole de celui-ci doit être décompté dès lors que, en raison de leur contenu et de leur contexte, ses déclarations ne sont pas « étrangères [...] au débat politique national ».

A. LES MESURES ADOPTÉES À L'OCCASION DE LA LOI DE FINANCES POUR 2012

La diminution du plafond de remboursement des dépenses exposées par les candidats aux élections dont le financement est régi par la loi ordinaire (c'est-à-dire à toutes les élections, sauf l'élection présidentielle) a été prévue par l'article 112 de la loi de finances pour 2012, qui a modifié les articles L. 52-11 et L. 52-11-1 du code électoral afin de prévoir que :

- le montant maximal du remboursement forfaitaire de l'État, qui était auparavant fixé à la moitié du plafond de dépenses électorales pour l'élection en cause, serait **abaissé de 5 %** : il était ainsi porté à 47,5 % du plafond de dépenses ;

- l'actualisation chaque année et en fonction de l'évolution des prix à la consommation des ménages, hors tabac, du montant du plafond de dépenses serait « gelée » jusqu'au retour à l'équilibre des finances publiques (c'est-à-dire « *jusqu'à l'année au titre de laquelle le déficit public des administrations publiques est nul* ») : il s'agit donc **d'éviter, de manière provisoire, toute augmentation du plafond de dépenses** (celui-ci ayant, comme on vient de le voir, un impact direct sur le montant du plafond de remboursement).

L'article 112 de la loi de finances pour 2012, inséré par l'Assemblée nationale à l'initiative du gouvernement et adopté sans modification par notre Haute Assemblée, s'est accompagné d'une baisse de 5 % des crédits consacrés à l'aide publique aux partis politiques. Selon les chiffres communiqués par le gouvernement, chacune de ces deux mesures doit générer une économie de 4 millions d'euros en 2012.

On rappellera que votre commission avait émis un avis nuancé sur cette mesure à l'occasion de son avis sur les crédits du programme « Vie politique, culturelle et associative »¹ : elle avait ainsi estimé que la diminution du montant du remboursement public revenait à « *avantager les candidats qui disposent de moyens financiers autonomes, détachés du financement accordé par l'État* » et qu'elle aurait pour effet de « *[favoriser] les candidats qui disposent d'une fortune personnelle ou ceux qui sont rattachés à une 'grosse formation' politique* », au détriment des autres. Elle avait également jugé que la réforme était peu utile, dans la mesure où « *le montant des économies espérées [était] dérisoire face à celui des déficits publics* ».

Toutefois, elle n'avait pas souhaité déposer un amendement de suppression de l'article 112 : par-delà les réserves qu'elle avait émises, il lui avait semblé nécessaire de tenir compte de l'état très dégradé de nos finances publiques et de faire en sorte que tous les programmes budgétaires contribuent à l'effort de réduction des déficits.

¹ Avis n° 112 (2011-2012), tome XXI, établi par M. Gaëtan Gorce au nom de la commission des lois : <http://www.senat.fr/rap/a11-112-21/a11-112-21.html>

B. LE DISPOSITIF DU PROJET DE LOI ORGANIQUE : LE GEL DES PLAFONDS DE DÉPENSES ET LA RÉDUCTION DU MONTANT MAXIMAL DU REMBOURSEMENT FORFAITAIRE

Dans sa rédaction initiale, le projet de loi organique se bornait à transposer les deux mesures résultant de l'article 112 de la loi de finances pour 2012 à l'élection présidentielle en :

- **diminuant de 5 % le taux de remboursement** des dépenses des candidats à l'élection présidentielle : le taux de 5 % (pour les candidats ayant obtenu moins de 5 % des voix) serait ainsi porté à 4,75 %, et le taux de 50 % (applicable aux autres candidats) à 47,5 % ;

- « **gelant** » **le montant du plafond de dépenses** jusqu'au retour à l'équilibre des finances publiques : pendant cette période, ce plafond ne serait plus actualisé en fonction de l'inflation.

Sous l'effet conjugué de ces deux mesures, le montant maximal du remboursement forfaitaire pour l'élection présidentielle de 2012 serait en nette baisse par rapport au scrutin de 2007.

Plafonds de remboursement applicables aux candidats à l'élection présidentielle
(en euros)

	Plafond de remboursement applicable en 2007	Plafond de remboursement applicable en 2012 en l'absence de réforme	Plafond de remboursement applicable en 2012 en cas d'adoption du projet de loi organique	Diminution du plafond avec le projet de loi organique
Candidats du second tour	10,797 millions	11,620 millions	10,691 millions	928 725
Candidats du premier tour ayant obtenu plus de 5 % des voix	8,083 millions	8,699 millions	8,004 millions	695 275
Candidats du premier tour ayant obtenu moins de 5 % des voix	808 300	869 950	800 423	69 528

Source : étude d'impact jointe au présent texte.

Complétant ce dispositif, les députés ont adopté, en séance publique, un amendement présenté par MM. Juanico et Urvoas afin d'augmenter le délai accordé aux candidats à l'élection présidentielle pour déposer leur compte de campagne auprès de la CNCCFP : en modifiant l'article L. 52-12 du code

électoral (applicable au scrutin présidentiel en vertu du V de l'article 3 de la loi du 6 novembre 1962), la loi du 14 avril 2011¹ avait en effet sensiblement raccourci ce délai, qui est désormais inférieur d'une semaine au délai prévu pour les candidats aux autres élections.

Pour résoudre ce problème et pour tenir compte de la complexité des comptes des candidats à l'élection présidentielle, l'Assemblée nationale a prévu que le compte de campagne de ces derniers devrait être déposé non plus dans le délai fixé par l'article L. 52-12 du code (c'est-à-dire le neuvième vendredi après le premier tour de scrutin), mais le **onzième vendredi suivant le premier tour de scrutin** (1° *bis* de l'article unique).

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES LOIS : MENER UNE RÉFLEXION D'ENSEMBLE SUR LE FINANCEMENT DE L'ÉLECTION PRÉSIDENTIELLE

Réservée sur l'efficacité du dispositif de diminution du plafond du remboursement forfaitaire, votre commission a souhaité enrichir le projet de loi organique. Elle a, dans cette optique et pour tenir compte des remarques formulées par les personnes entendues lors de la préparation du présent rapport, adopté un **amendement** de son rapporteur afin de réaffirmer la prohibition des dons de personnes morales, et donc séparer plus strictement la conduite de la campagne de l'exercice des mandats électifs dont les candidats peuvent être détenteurs.

A. LES PROBLÈMES POSÉS PAR LA BAISSÉ DU PLAFOND DE REMBOURSEMENT DES DÉPENSES ÉLECTORALES

Tout d'abord, votre commission a estimé que l'augmentation du délai accordé aux candidats pour déposer leur compte de campagne auprès de la CNCCFP était une mesure opportune et de bon sens : en conséquence, elle n'a apporté aucune modification au 1° *bis*.

Parallèlement, elle a constaté que, malgré l'apparente modestie du présent texte, la baisse du plafond du remboursement de l'État n'était pas une mesure anodine et n'allait pas sans poser certains problèmes.

À titre liminaire, votre rapporteur souligne que le chiffrage présenté par le gouvernement dans l'étude d'impact jointe au présent texte a été réalisé selon une méthode contestable : ainsi que le soulignait M. Colliard lors de son audition, les hypothèses sur lesquelles il repose sont particulièrement optimistes (prise en compte des seuls candidats dont le remboursement atteint le plafond ; nombre de candidats obtenant plus de 5 % des voix, ce nombre étant identique à celui de 2007 -soit quatre candidats seulement ; etc.), et rien ne permet d'affirmer qu'elles seront réalisées en 2012.

¹ 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.

Plus substantiellement, les économies réalisées seront **dérisoires face au coût total de l'élection présidentielle** qui s'élèvera, en 2012, à plus de 220 millions d'euros : le gain de 3,6 millions que le gouvernement espère réaliser représente ainsi moins de 2 % des dépenses engagées par l'État en vue de la désignation du Président de la République.

Sur le fond, votre commission a regretté, à l'instar de M. François Logerot, que le présent projet de loi organique soit discuté après l'ouverture des comptes de campagne (qui devront retracer l'ensemble des dépenses électorales exposées ou engagées depuis le 1^{er} avril 2011) et que, ce faisant, le législateur prenne l'initiative de modifier une règle au moment même où elle est appliquée par les acteurs concernés.

Votre commission a, enfin, souligné que les conséquences de ce texte sur la conduite de la campagne présidentielle différencieraient fortement selon les candidats : au vu du coût important des campagnes présidentielles (plusieurs dizaines de millions d'euros pour les candidats du second tour), le projet de loi organique risque d'être une source de difficultés pour les candidats qui ne sont pas soutenus par un parti politique de premier plan et qui dépendent principalement de leur apport personnel pour financer leur campagne.

Malgré ces observations, votre commission a estimé que, à ce stade de ses travaux et en l'attente d'expertises complémentaires, il convenait de ne pas modifier le dispositif adopté par les députés aux paragraphes 1^o et 2^o de l'article unique.

À titre personnel, votre rapporteur a toutefois souhaité que notre Haute Assemblée se saisisse de cette opportunité pour opérer une réforme d'ampleur du système de remboursement des dépenses des candidats à l'élection présidentielle. Plus précisément, il a estimé qu'un mécanisme de remboursement proportionnel au nombre de voix obtenues serait à la fois plus économe et plus juste que celui qui résulte du texte établi par les députés, et que cette solution devait être examinée avec attention en vue de la séance publique.

En effet, votre rapporteur rappelle que l'effet de seuil généré par la législation actuellement en vigueur pose de nombreux problèmes, notamment parce qu'il se traduit par une différence de traitement excessive entre les candidats ayant obtenu moins de 5 % des suffrages et ceux qui ont obtenu un résultat supérieur.

Conformément aux préconisations formulées par M. Jean-Claude Colliard lors de son audition, il considère qu'un tel système de remboursement proportionnel pourrait prendre la forme suivante :

- le montant total des remboursements versés par l'État aux candidats à l'élection présidentielle serait défini par la loi de finances de l'année de l'élection : ainsi, la dépense publique sera parfaitement maîtrisée, puisque son montant sera connu à l'avance et contenu dans une enveloppe fermée -ce qui est pleinement cohérent avec l'objectif de réduction des déficits assigné par le gouvernement au législateur par le biais du présent texte ;

- le plafond des deux candidats du second tour serait augmenté d'une prime, dont le montant serait forfaitaire et égal, pour chaque candidat et quel que soit le score obtenu au premier tour, à 5 % de l'enveloppe totale (soit plus de 2 millions d'euros) ;

- enfin, les sommes restantes (correspondant au montant total des remboursements diminué de celui des deux « primes ») seraient réparties entre les candidats du premier tour, au prorata des voix obtenues, et permettraient de calculer le plafond de remboursement propre à chacun d'entre eux.

B. MIEUX GARANTIR LA CONFORMITÉ DES COMPTES DE CAMPAGNE À LA LÉGISLATION

Votre commission a, par ailleurs, **adopté un amendement de son rapporteur** afin de mieux garantir le respect des principes posés par la loi du 6 novembre 1962.

Ainsi, elle a réaffirmé que **la conduite de la campagne devait être strictement séparée de l'exercice d'un mandat électif** : ce principe, déjà garanti en droit, est toutefois remis en cause dans les faits par une jurisprudence tolérante du Conseil constitutionnel et par la porosité de la frontière entre le mandat et la campagne (notamment dans le cas du Président sortant). C'est pourquoi votre commission a suivi les préconisations formulées par M. François Logerot, et elle a rappelé clairement que les candidats détenteurs d'un mandat public ne pouvaient pas, sous peine de sanctions financières, utiliser ce mandat pour favoriser le bon déroulement de leur campagne.

*

*

*

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

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

En lien avec les mesures de diminution du coût des élections adoptées à l'occasion de la loi de finances pour 2012, le présent article vise à limiter le montant maximal du remboursement forfaitaire versé par l'État aux candidats à l'élection présidentielle.

Les modalités de remboursement des dépenses exposées par les candidats à l'élection présidentielle

Aux termes de la loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962, les dépenses électorales (c'est-à-dire les dépenses engagées par les candidats dans l'année qui précède le premier tour de scrutin de l'élection et qui sont exposées en vue d'obtenir les suffrages des électeurs) font l'objet d'un remboursement forfaitaire versé par l'État après l'élection et sur la base des comptes de campagne déposés par les candidats.

On rappellera, en outre, que certaines dépenses sont prises en charge directement par l'État (tel est, par exemple, le cas des dépenses pour l'impression des professions de foi) et que l'ensemble des candidats dont le nom apparaît sur la liste établie par le Conseil constitutionnel, qui contrôle la recevabilité des candidatures au regard des critères posés par la loi du 6 novembre 1962, perçoit une avance forfaitaire de 153 000 euros.

Le montant du remboursement forfaitaire ne peut pas être supérieur au montant des dépenses exposées par les candidats et dépend directement du montant des plafonds de dépenses électorales¹.

¹ Deux plafonds distincts sont en effet fixés par la loi du 6 novembre 1962 : l'un pour les candidats présents au premier tour, et l'autre pour les candidats du second tour. Ils sont révisables par décret, en vertu de l'article L. 52-11 du code électoral (dont la loi de 1962 prévoit qu'il s'applique à l'élection présidentielle), en fonction de l'indice du coût de la vie établi par l'INSEE (Institut national de la statistique et des études économiques).

Plus précisément :

- pour les candidats ayant obtenu moins de 5 % des suffrages, le remboursement est plafonné à hauteur de 5 % du plafond de dépenses pour le premier tour : ceci correspondait, en 2007, à 808 300 euros ;

- pour les candidats ayant obtenu plus de 5 % des suffrages, le remboursement maximal correspond à 50 % du plafond (soit, en 2007, 8,083 millions d'euros pour les candidats présents seulement au premier tour, et 10,797 millions d'euros pour les deux candidats du second tour).

Soulignons que les plafonds de dépenses s'établissaient, pour l'élection de 2007, à 16,166 millions d'euros pour les candidats du premier tour et à 21,594 millions pour ceux du second tour.

On rappellera également que, au-delà de la question du montant du plafond du remboursement, le montant effectivement versé par l'État est arrêté, depuis la loi organique n° 2006-404 du 5 avril 2006 relative à l'élection du Président de la République, par la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques -CNCCFP-, le Conseil constitutionnel n'étant compétent que si la décision de la Commission est contestée par le candidat concerné ; cette contestation peut intervenir dans le délai d'un mois suivant la notification de la décision de la Commission au candidat.

Le montant effectif du remboursement dépend de plusieurs facteurs :

- la CNCCFP peut, comme dans le droit commun, réformer le compte de campagne pour en retirer des dépenses indûment retracées ou, à l'inverse, pour y ajouter des dépenses que le candidat avait négligé d'y intégrer ;

- elle peut moduler le montant du remboursement pour sanctionner les irrégularités les moins graves, c'est-à-dire celles qui n'entraînent pas le rejet pur et simple du compte ;

- en cas d'irrégularité grave, de non-dépôt du compte de campagne dans les délais fixés par la loi du 6 novembre 1962 ou de dépassement du plafond de dépenses, le compte est rejeté et le candidat perd tout droit au remboursement forfaitaire de l'État.

Enfin, il convient de souligner que, contrairement à ce qu'affirme l'étude d'impact jointe au présent projet de loi organique, le montant du remboursement ne peut être supérieur au montant des dépenses exposées par le candidat ; cette limitation vise à éviter tout enrichissement personnel du fait de l'élection présidentielle.

• **Le dispositif prévu par le projet de loi organique**

Dans sa rédaction initiale, le projet de loi organique était porteur de deux mesures de réduction du coût du remboursement forfaitaire de l'État aux candidats aux élections présidentielles.

En premier lieu, il abaissait le montant du plafond de ce remboursement : de 5 % du montant du plafond de dépenses électorales pour les candidats ayant obtenu moins de 5 % des suffrages et 50 % de ce même montant pour ceux qui ont obtenu plus de 5 % des voix, il prévoyait ainsi de porter le montant maximal du remboursement forfaitaire à respectivement 4,75 % et à 47,5 %. Cette diminution de 5 % du plafond de remboursement constitue la transposition à l'élection présidentielle des mesures prévues, pour toutes les autres élections, par l'article 112 de la loi de finances pour 2012¹.

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

En second lieu, le texte visait à suspendre, « *jusqu'à l'année au titre de laquelle le déficit des administrations publiques est nul* », l'application du mécanisme d'actualisation annuelle des plafonds de dépenses en fonction de l'inflation : tel est l'objet du 2° de l'article unique, qui permet d'appliquer à l'élection présidentielle l'article L. 52-11 dans sa rédaction issue de la loi de finances pour 2012 (et non plus dans sa rédaction issue de la loi du 14 avril 2011). Cette mesure aurait un impact direct sur le montant du plafond du remboursement forfaitaire de l'État -dont on rappellera qu'il est calculé par référence au montant du plafond de dépenses. Rappelons que, sous l'empire des règles en vigueur avant la loi précitée d'avril 2011 (qui prévoyaient une actualisation du montant des plafonds de dépenses tous les trois ans), la plus récente revalorisation du plafond de dépenses a eu lieu en 2009¹.

Ici encore, le projet de loi organique transposerait donc à l'élection présidentielle les mesures qui ont été prévues pour les autres élections par la dernière loi de finances.

Les députés ont apporté leur soutien à ce dispositif.

Ils ont, en outre, adopté en séance publique un amendement présenté par MM. Juanico et Urvoas afin de préciser le délai de dépôt des comptes de campagne : en effet, les règles posées par l'article L. 52-12 (qui s'appliquent à l'élection présidentielle en vertu du V de l'article 3 de la loi du 6 novembre 1962) ont été modifiées par la loi du 14 avril 2011² qui a prévu, dans une optique de simplification et d'uniformisation, que les comptes devraient être déposés auprès de la CNCCFP non plus le neuvième vendredi suivant le tour de scrutin où l'élection est acquise, mais le neuvième vendredi suivant le premier tour de scrutin. Or, le délai entre les deux tours -qui est d'une semaine pour l'ensemble des autres élections- est de deux semaines pour l'élection présidentielle : la rédaction retenue par le législateur en avril dernier aurait eu pour conséquence de réduire la durée dont disposent les candidats à l'élection présidentielle pour déposer leur compte de campagne, alors même que ces comptes sont particulièrement lourds et complexes. Dès lors, l'Assemblée nationale a souhaité mettre en place un régime plus adapté à la campagne présidentielle : elle a ainsi prévu que les candidats devraient déposer leur compte de campagne « *au plus tard à 18 heures le onzième vendredi suivant le premier tour de scrutin* ».

¹ Décret n° 2009-1730 du 30 décembre 2009 portant majoration du plafond des dépenses électorales ; ce texte avait fixé le montant du plafond pour le premier tour à 16,851 millions d'euros, et celui du second tour à 22,509 millions d'euros. Aux termes du présent texte, ces plafonds s'appliqueraient, sans modification, en 2012.

² 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.

- **Les apports de votre commission des lois**

Malgré le bref délai d'examen qui lui était imparti, votre commission a largement enrichi le projet de loi organique afin de tenir compte des difficultés révélées par les auditions du rapporteur.

Par ailleurs, tout en marquant ses doutes sur l'efficacité de la baisse du plafond du remboursement forfaitaire de l'État et sur la pertinence d'une telle mesure, elle n'a pas souhaité, à ce stade de ses travaux, remettre en cause les dispositions portées par l'article unique.

- * **La diminution du plafond de remboursement : un dispositif peu opportun et inefficace**

Votre commission a considéré que le dispositif de diminution du plafond de remboursement était porteur de nombreux inconvénients et que les économies qu'il permettrait de réaliser étaient négligeables et incertaines.

En effet, les auditions menées par votre rapporteur ont révélé que le présent texte comportait de réels défauts.

Tout d'abord, M. Jean-Claude Colliard a estimé que la diminution du plafond du remboursement forfaitaire pour l'élection présidentielle était une mesure « *démagogique* » et que la réforme se faisait « *au prix d'une perte de lisibilité* » de la législation : le taux de 5 % (ou de 50 %) est, en effet, plus facile à appréhender pour les candidats que le taux de 4,75 % (ou de 47,5 %).

Ensuite, et sur un terrain différent, M. François Logerot a déploré qu'une règle relative au financement des campagnes soit modifiée moins d'un an avant le premier tour du scrutin, c'est-à-dire après l'ouverture de la période électorale : rappelons, en effet, que les comptes de campagne doivent retracer l'ensemble des dépenses électorales exposées ou engagées à partir du 1^{er} avril 2011. Il a néanmoins estimé que la diminution du plafond de remboursement présentait moins d'inconvénients qu'une diminution du plafond de dépenses (cette solution avait également été envisagée par le gouvernement pour réduire le coût de l'élection présidentielle¹) et que le projet de loi organique, s'il était adopté, pourrait aisément être intégré par les candidats dans leurs prévisions financières².

M. François Logerot a également souligné que la baisse du montant maximal du remboursement de l'État aurait un impact négatif sur les candidats dont les recettes sont largement constituées par leur apport personnel, plutôt que par des dons de personnes physiques ou par la contribution de la formation politique qui les soutient : les candidats les moins « institutionnalisés » sont donc susceptibles de pâtir de l'adoption du présent texte.

¹ Voir, notamment, l'audition de M. Claude Guéant, ministre de l'Intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration, par votre commission des lois le 8 novembre 2011 : <http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20111107/lois.html#toc6>

² Selon M. François Logerot, les candidats engagent en effet la majorité de leurs dépenses dans les quelques mois qui précèdent l'élection : la plupart des dépenses électorales pour l'élection présidentielle devraient ainsi être exposées à partir de janvier 2012.

Les travaux conduits par votre rapporteur ont, par ailleurs, mis en lumière les **insuffisances du chiffrage présenté par le gouvernement**, qui a retenu une méthode de calcul contestable pour quantifier les économies susceptibles d'être produites par le projet de loi organique.

Le gouvernement estime en effet à 3,665 millions d'euros, le montant des économies devant être réalisées à la suite de l'adoption du présent texte. Or, le mode calcul retenu pose plusieurs problèmes :

- premièrement, il suppose que le remboursement perçu par chacun des candidats soit égal au plafond de remboursement. Votre rapporteur relève que cette situation n'est pas advenue en 2007 et que rien n'indique qu'elle adviendra davantage en 2012 : la baisse de 5 % du plafond de remboursement ne devrait donc pas entraîner, à elle seule, une baisse de 5 % des dépenses engagées par l'État ;

- deuxièmement, et comme le soulignait M. Jean-Claude Colliard lors de son audition, la diminution du plafond de dépenses n'exclut en rien une augmentation, en valeur absolue, du coût des remboursements. En effet, le principal facteur d'évolution de la dépense publique est le nombre de candidats ayant obtenu plus de 5 % des suffrages au premier tour : le plafond de remboursement passe alors de 800 000 à 8 millions d'euros, soit une hausse du coût de 7,2 millions par candidat. Il suffit donc que, par rapport à 2007, un seul candidat supplémentaire recueille plus de 5 % des voix pour que le coût des remboursements dépasse, de très loin, le montant des économies résultant des estimations du gouvernement. Cette observation a d'autant plus de poids que si, en 2007, seuls quatre candidats avaient obtenu plus de 5 % des voix, les sondages récents laissent à penser que cinq, voire six candidats atteindront ce score lors du scrutin de 2012 ;

- troisièmement, votre rapporteur constate que les économies réalisées (qui seront, au mieux, égales à l'estimation du gouvernement, soit 3,6 millions d'euros) seront d'un montant négligeable par rapport aux coûts de l'élection présidentielle (environ 220 millions d'euros). Il remarque que, malgré les mesures prévues par le présent texte, le total des dépenses engagées pour l'élection présidentielle de 2012 seront en augmentation de 6 % par rapport à 2007, en raison notamment de la hausse du coût de la propagande officielle.

**Élection présidentielle de 2012
Coût prévisionnel**

Postes de dépenses	Élection PR 2007 (en €)	Élection PR 2012			Évolution 2007/2012 (en €)	Évolution 2007/2012 (en %)
		PLF 2012 (en €)	PLF 2013 (en €)	Total (en €)		
Indemnités pour travaux supplémentaires	2 664 574	3 000 000	-	3 000 000	335 426	13 %
Frais de la commission de propagande	38 533 447	46 300 000	-	46 300 000	7 766 553	20 %
Autres indemnités	596 233	800 000	-	800 000	203 767	34 %
Remboursement de la propagande officielle	45 197 365	43 300 000	4 000 000	47 300 000	2 102 635	5 %
Remboursement forfaitaire aux candidats	44 014 596	42 200 000	-	42 200 000	1 814 596	- 4 %
Transferts directs aux communes	14 430 086	16 200 000	-	16 200 000	1 769 914	12 %
Acheminement de la propagande électorale	47 757 330	49 000 000	-	49 000 000	1 242 670	3 %
Campagnes audiovisuelles	2 109 376	-	2 300 000	2 300 000	190 624	9 %
Frais divers (procurations, frais d'impression, etc.)	12 446 079	13 400 000	-	13 400 000	953 921	8 %
TOTAL	207 749 086	214 200 000	6 300 000	220 500 000	12 750 914	6 %

Source : ministère de l'intérieur

En somme, le projet de loi organique ne répond pas à l'objectif qui a lui a été assigné par le gouvernement -à savoir la réalisation d'économies budgétaires.

Malgré ces réserves, votre commission a estimé que, en l'état de ses travaux, il ne lui était pas possible de proposer un dispositif alternatif qui soit à la fois plus efficace en termes de lutte contre les déficits, et plus juste pour les candidats.

À titre personnel, votre rapporteur considère que, pour que les candidats à l'élection présidentielle soient réellement associés à l'effort de réduction des déficits publics, il est nécessaire de repenser en profondeur le système de remboursement public de leurs dépenses électorales. Il s'associe ainsi à la proposition formulée, lors de son audition, par M. Jean-Claude Colliard, qui préconisait la mise en place d'un système dans lequel le montant maximal du remboursement de l'État serait proportionnel au nombre de voix obtenu par les candidats.

Plus en détail, le fonctionnement du système soutenu par votre rapporteur serait le suivant :

- le montant total des remboursements forfaitaires serait défini par la loi de finances de l'année de l'élection : il s'agirait donc d'une enveloppe « fermée », et non plus de crédits évaluatifs comme c'est actuellement le cas ;

- une prime serait attribuée aux deux candidats du second tour : pour reprendre les termes employés par M. Colliard, le plafond de dépenses de ces deux candidats serait ainsi augmenté d'un « *supplément égal et forfaitaire* », ayant vocation à financer les deux semaines de campagne entre les deux tours. Par analogie avec le système actuellement en vigueur -dans lequel le plafond de remboursement pour les candidats du second tour est augmenté d'environ 2,5 millions d'euros par rapport à celui qui s'applique aux candidats du seul premier tour-, le montant de cette prime serait fixé, pour chacun des candidats, à 5 % de l'enveloppe consacrée aux remboursements ;

- les sommes restantes (c'est-à-dire l'enveloppe totale diminuée du montant des primes allouées aux candidats du second tour) seraient réparties entre les autres candidats, au prorata du nombre de voix qu'ils ont obtenues au premier tour. La somme ainsi obtenue ne serait toutefois pas automatiquement versée au candidat en cause : en effet, elle pourrait être diminuée pour tenir compte des critères prévus par la législation actuelle (montant des dépenses, sanction des irrégularités les moins graves, etc.). Elle constituerait donc un plafond de remboursement.

Aux yeux de votre rapporteur, ce système présenterait deux avantages principaux :

- il permettrait de proportionner le subventionnement public à l'importance relative du candidat dans le débat démocratique. De manière plus générale, ce système mettrait fin aux effets de seuil produits par la législation actuelle et faciliterait le financement de leur campagne par les candidats qui recueillent environ 5 % des voix ;

- il garantirait une meilleure maîtrise de la dépense publique, puisque le plafond du montant total des remboursements forfaitaires versés par l'État serait connu à l'avance et ne dépendrait plus des résultats des différents candidats.

L'examen du présent texte en séance publique pourra donner au Sénat l'opportunité de débattre de ce nouveau système de remboursement.

Parallèlement, votre commission a jugé que l'évolution des plafonds de dépenses pour le scrutin présidentiel devait demeurer alignée sur celle qui s'applique, depuis la loi de finances pour 2012, à tous les autres scrutins : dès lors, elle n'a pas supprimé le 2° de l'article unique.

En ce qui concerne l'augmentation du délai de dépôt des comptes de campagne pour les candidats à l'élection présidentielle (1° *bis*), elle a estimé qu'il s'agissait d'une mesure de bon sens, qu'il convenait également d'adopter sans modification.

*** La réaffirmation de la stricte séparation entre la conduite de la campagne électorale et l'exercice d'un mandat électif**

M. François Logerot a, en outre, estimé nécessaire que le législateur réaffirme explicitement, au sein de la loi du 6 novembre 1962, le principe selon lequel un candidat détenant un mandat public ne doit pas tirer profit de ce même mandat pour la conduite de sa campagne.

En théorie, ce principe est déjà garanti par le droit en vigueur, dans la mesure où la loi de 1962 prévoit l'application à l'élection présidentielle de l'article L. 52-8 du code électoral, qui prohibe les dons de personnes morales ; or, l'utilisation de moyens procurés par un mandat électif dans le cadre d'une campagne électorale s'assimile à un don consenti par une personne morale de droit public (c'est-à-dire la collectivité à laquelle se rattache le mandat). Mais l'application de cette règle reste perfectible : le Conseil constitutionnel juge en effet que les dons de personnes morales de droit public peuvent être « absous » et ne donner lieu à aucune sanction s'ils ont été remboursés, *ex post*, par le candidat ou par son parti politique.

Ce constat est alarmant : pour assurer la pleine confiance des citoyens en la classe politique et le bon emploi des deniers publics, il est crucial que les pouvoirs publics préviennent effectivement et sanctionnent lourdement toute utilisation de moyens publics à des fins politiciennes.

En conséquence, votre commission a adopté un **amendement** de son rapporteur rappelant que l'exercice des mandats éventuellement détenus par un candidat devait être strictement séparé du déroulement de sa campagne. Cette précision permettra non seulement de mettre fin aux pratiques discutables auxquelles peuvent se livrer certains candidats, mais aussi d'inviter le Conseil constitutionnel à revenir sur sa jurisprudence et à appliquer des sanctions financières s'il constate l'existence d'un don de personne morale¹ : il est en effet choquant que l'intervention *a posteriori* d'un remboursement par le biais de recettes autorisées puisse faire obstacle à la mise en œuvre d'une sanction, alors même que les dons de personnes morales font partie des atteintes les plus graves à la législation sur la transparence financière de la vie politique.

Votre rapporteur souhaite que cette précision, bien qu'elle ait avant tout une valeur symbolique et pédagogique, incite les candidats à la prudence et leur rappelle que l'ensemble de leurs dépenses électorales doivent être financées par des recettes dont le code électoral autorise l'inscription sur un compte de campagne (à savoir les dons de personnes physiques -dans la limite du plafond fixé par le législateur-, l'apport personnel et les contributions de partis politiques).

Votre commission a **adopté** l'article unique **ainsi modifié**.

¹ On notera que la CNCCFP a sanctionné, en 2007, le non-respect des dispositions du code électoral en matière de dons de personnes physiques dans sa décision sur le compte de campagne de M. Sarkozy. Il est probable, dans ce contexte, qu'elle appliquerait des sanctions financières si elle constatait qu'un candidat a bénéficié de dons de personnes morales.

EXAMEN EN COMMISSION

Mardi 10 janvier 2012

La commission examine le rapport et le texte qu'elle propose pour le projet de loi organique n° 211 (2011-2012), adopté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, relatif au remboursement des dépenses de campagne de l'élection présidentielle.

M. Gaëtan Gorce, rapporteur. – A quelques semaines de l'élection présidentielle, on peut s'interroger sur l'opportunité de modifier les règles de calcul du plafond des dépenses de campagne et du montant remboursable par l'Etat. Il n'est d'ailleurs pas certain que ce projet de loi organique atteigne l'objectif affiché par le gouvernement, qui est de faire participer les partis politiques et les candidats à l'effort d'économie budgétaire prévu par les différents plans annoncés par le Premier ministre ces derniers mois.

Le texte transpose à l'élection présidentielle les mesures d'économies déjà appliquées aux autres scrutins par la loi de finances pour 2012 en apportant deux modifications à la loi du 6 novembre 1962. La première est le gel transitoire du plafond de dépenses applicable aux candidats éliminés au premier tour et de celui applicable aux candidats admis au second tour au niveau fixé par le décret de 2009, ce qui revient à remettre en cause la revalorisation annuelle en fonction de l'inflation, décidée en avril 2011. Ce gel durerait tant que les finances publiques ne seront pas ramenées à l'équilibre ; autant dire qu'il sera durable...

La seconde modification, définitive, consiste en une diminution de 5 % des taux de remboursement des dépenses de campagne : pour les candidats obtenant moins de 5 % des suffrages, il serait ainsi ramené de 5 % à 4,75 % du plafond de dépenses, et de 50 % à 47,5 % au-delà de 5 % des voix.

On estime la baisse conséquente de remboursement à 900 000 euros pour les candidats admis au second tour, 700 000 euros pour les candidats non admis au second tour mais ayant obtenu plus de 5 % des voix, et à 70 000 euros pour les candidats ayant recueilli moins de 5 % des suffrages, soit une économie pour l'Etat de 3,7 millions d'euros sur 220 millions de coût global de cette élection, à la condition que, comme en 2007, quatre candidats obtiennent plus de 5 % des voix, et que six autres candidats obtiennent moins de 5 % des suffrages. Modeste, cette économie est également très aléatoire, car nous ne connaissons pas encore le nombre de candidats à l'élection de 2012.

Plutôt qu'une modification des règles de l'élection qui ne me semble pas très pertinente, et dont le résultat s'annonce faible et incertain, il conviendrait de souhaiter une campagne propre et transparente, comme les révélations de ces dernières semaines en ont révélé la nécessité. Ne pourrait-on saisir l'occasion de ce texte pour réfléchir à des améliorations possibles du dispositif d'ensemble de financement de l'élection présidentielle ? C'est l'objet des amendements que je propose.

Les deux premiers renforcent l'interdiction d'utilisation au profit de la campagne de moyens liés à l'exercice d'un mandat public. Nous pourrions la rendre plus explicite en nous appuyant sur la jurisprudence du Conseil d'Etat qui distingue l'exercice d'un mandat et la participation au débat politique national, la campagne électorale entrant dans cette dernière catégorie. Cette disposition serait essentiellement symbolique puisqu'il reviendrait à la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques et au Conseil constitutionnel d'en apprécier la portée, mais un tel rappel semble néanmoins fort utile au vu de récentes polémiques.

Mon troisième amendement est de portée plus pratique. Lorsque l'élection présidentielle est terminée, les candidats doivent déposer leurs comptes auprès de la Commission des comptes de campagne. Or, le Conseil constitutionnel prononçant le résultat définitif de l'élection avant que ces comptes n'aient pu être validés, le respect des règles de financement des campagnes n'a aucun impact sur le résultat final, ce qui est compréhensible, et ne peut pas donner lieu à d'autre sanction qu'une diminution voire une suppression pure et simple du remboursement, sans conséquence pénale ou politique.

Si la Commission des comptes de campagne est amenée à réformer les comptes d'un candidat, seul celui-ci peut exercer un recours de pleine juridiction devant le Conseil constitutionnel. Quand un candidat est en désaccord sur l'imputation de telle ou telle dépense pour son concurrent, la contestation n'est pas possible devant une juridiction susceptible de dire le droit. On en a eu l'exemple récemment sur la question des transports et des déplacements du Président de la République : la Commission des comptes de campagne, qui n'y était pas tenue, a donné un point de vue ; celui-ci, qui n'était pas contestable devant le Conseil d'Etat puisque le juge de l'élection présidentielle est le Conseil constitutionnel, et puisqu'il ne s'agit pas d'une décision faisant grief, ne l'est pas non plus par un autre candidat, puisque seul le candidat concerné par une éventuelle modification de son compte peut saisir la haute juridiction.

Je vous propose donc d'ouvrir aux candidats à l'élection présidentielle la possibilité de contester devant le Conseil constitutionnel les comptes de campagne d'un des candidats, de façon que ce dernier puisse examiner l'ensemble des comptes, si nécessaire. Les conséquences d'une telle saisine sont nulles sur le plan électoral puisque la décision du Conseil interviendra après la proclamation des résultats et qu'aucune sanction d'inéligibilité n'est prévue par la loi du 6 novembre 1962. En revanche, une telle action aurait des conséquences jurisprudentielles et financières sur le candidat mis en cause en cas de dépenses irrégulières.

L'élection présidentielle est en effet la seule élection pour laquelle le non respect des règles relatives au financement des comptes de campagne n'est pas sanctionné autrement que par une réformation du montant des comptes et des remboursements.

En outre, sans doute par voie d'amendement extérieur, et à titre personnel, je vous proposerai une autre modification. Je m'interroge en effet sur

la justesse et l'efficacité du dispositif de remboursement forfaitaire : à l'heure actuelle, les candidats ayant obtenu moins de 5 % des voix bénéficient de 800 000 euros de remboursement, tandis que ceux qui ont dépassé ce seuil peuvent percevoir jusqu'à 8 millions. Pour quelques centaines de voix de plus ou de moins, l'inégalité est considérable. Ce dispositif a d'ailleurs pour effet d'encourager de toutes petites candidatures, alors qu'une élection présidentielle doit conduire à un débat sur les grandes questions. Je ne suis pas certain que mon groupe partage cette opinion ; je déposerai donc peut être à titre personnel un amendement pour que le remboursement soit proportionnel aux suffrages obtenus. Ainsi, les 42 millions prévus pour l'élection présidentielle seraient non pas indicatifs mais limitatifs et répartis entre les candidats au prorata des voix recueillies, une prime étant accordée aux candidats parvenant au deuxième tour.

M. Jean-Jacques Hyest. – Ce projet de loi organique est modeste. Son but est d'éviter une augmentation des dépenses électorales. Sans doute y a-t-il eu des dépassements de plafond par le passé.

M. Michel Delebarre. – Croyez-vous ?

M. Jean-Jacques Hyest. – On peut le supposer...

Ce texte ne me dérange pas. En revanche, les amendements de notre rapporteur sont assez subtils.

M. Jean-Pierre Sueur, président. – M. Gorce est très subtil !

M. Jean-Jacques Hyest. – Je ne comprends pas bien le premier. Le Président de la République sortant doit remplir des missions : que faut-il imputer sur son compte de campagne ? Et lorsque le président du conseil général de la Corrèze présente des vœux, qui ont une audience nationale, ne faut-il pas également les prendre en compte ? S'agit-il d'une participation d'une collectivité publique ? Si nous entrons dans ce genre de débat, nous allons avoir du mal à en sortir. Je ferai des remarques similaires sur l'amendement n° 2.

Le troisième amendement est sympathique, mais pourquoi ne pas ouvrir ce recours à n'importe quel citoyen...

M. René Garrec – ... ou contribuable ?

M. Jean-Jacques Hyest. – Pourquoi le réserver aux seuls candidats ? Nous ne partageons pas votre souhait.

Quand nous avons refusé de tenir compte, pour le calcul de l'aide publique aux partis politiques, des suffrages obtenus par les candidats aux élections législatives n'ayant pas obtenu 5 % des voix, le Conseil constitutionnel l'a refusé. La question est en effet extrêmement délicate. Il s'agit de préserver la liberté de candidature et l'égalité entre candidats, mais rappelez-vous que le responsable d'une association de défense des animaux a perçu pendant cinq ans des crédits d'Etat non négligeables après avoir présenté des candidats dans chaque département.

M. Jean-Pierre Sueur, président. – Dans sa subtilité, notre rapporteur a mentionné l'exercice de tout mandat électif, ce qui permet de viser à la fois le président de la République et les présidents de conseils généraux.

M. Jean-Jacques Hyest. – Je n'ai pas dit le contraire !

M. André Reichardt. – En ce qui concerne le premier amendement, en quoi la proposition de notre rapporteur serait-elle moins floue que la notion de dépense électorale ? Que sont ces dépenses qui « *ne sont pas dénuées de lien avec le débat politique national* » ? Il sera possible d'inclure n'importe quelles dépenses ! C'est ce qui s'appelle tomber de Charybde en Scylla ! Autant je comprends que vous souhaitiez être plus explicite, autant je ne peux vous suivre ici, M. le rapporteur.

M. Christophe Béchu. – Le président Hyest n'a sans doute pas suffisamment rendu justice à la subtilité de notre rapporteur. Les trois amendements auraient des effets contraires à ceux présentés dans leur exposé des motifs. Entre le premier, qui renforce le flou, et le deuxième, je note une certaine contradiction. Aux termes du premier, il faut retracer toutes les dépenses dans le compte de campagne, y compris celles effectuées dans le cadre d'un mandat électif, tandis que selon le deuxième, les candidats détenteurs d'un mandat électif ne peuvent utiliser les moyens procurés par ce mandat ! Après avoir élargi les moyens de susciter un contentieux, on augmente le nombre de ceux qui peuvent le provoquer. Ce n'est pas ainsi que l'on progressera. De plus, le fait que nous ne soyons qu'à quelques semaines de l'élection présidentielle ne donne sans doute pas toutes les garanties de sérénité pour réfléchir sur cette question.

Le contentieux consécutif à l'élection présidentielle évoque le débat sur le sexe des anges, car le vainqueur sera fort de la légitimité démocratique qu'il tirera de son élection au suffrage universel. Contentons-nous donc de l'objet initial de ce projet de loi organique : parvenir à des économies symboliques.

M. Jean-Pierre Michel. – La campagne électorale est ouverte, même si le principal candidat n'est pas encore officiellement déclaré. La meilleure mesure serait de faire en sorte que tout candidat abandonne son mandat, quel qu'il soit, cent jours avant l'élection.

M. Jean-Pierre Sueur, président. – M. le président du Sénat serait ravi !

M. Jean-Pierre Michel. – Aujourd'hui, tous les candidats à toutes les élections utilisent les moyens matériels de leurs autres mandats pour leur campagne électorale. Ce n'est pas l'apanage de tel ou tel parti, c'est général et cela défavorise les candidats qui n'ont pas de mandat ou les nouveaux candidats. Je déposerai une proposition de loi pour mettre fin à ces pratiques.

M. Alain Richard. – Est-il possible de tirer les conséquences sur le financement des campagnes électorales du principe dégagé par le Conseil d'Etat en matière d'accès aux médias ? Les objectifs et les principes ne sont, en effet, pas forcément les mêmes. L'égalité doit prévaloir entre les candidats en matière d'accès aux médias, alors que l'objectif de la législation sur le financement est de

limiter les dépenses et d'assurer leur transparence. Les types de sanctions ne sont pas les mêmes : celui qui n'a pas respecté les règles de financement peut être privé de son mandat, y compris, théoriquement, pour l'élection présidentielle. Faire référence aux moyens offerts par l'exercice d'un mandat est donc une arme redoutable. Le Conseil constitutionnel disposerait alors d'une arme absolue.

M. Yves Détraigne. – Ces amendements partent d'une bonne intention, mais ne fait-on pas du Warsmann ? En voulant clarifier les choses, vous ne simplifiez rien du tout, vous créez du flou. Le mieux est l'ennemi du bien : la sagesse ne serait-elle pas de s'en tenir au texte qui nous est soumis ?

M. Hugues Portelli. – Je rejoins notre collègue Richard : la jurisprudence du Conseil d'Etat n'a strictement rien à voir avec le financement des campagnes, puisqu'elle se borne à indiquer dans quelles rubriques les prises de parole du Président de la République dans les médias doivent être placées.

Transposer la typologie du Conseil d'Etat aux comptes de campagne me semble totalement arbitraire.

Entre 1986 et 1988, François Mitterrand a fait un tour de France, dont les commentateurs soulignaient le caractère nettement pré-électoral. Afin de moraliser la vie politique de l'époque, une loi sur le financement de partis politiques a été adoptée en mars 1988. Que cette loi ne se soit pas appliquée à l'élection présidentielle de 1988 explique d'ailleurs bien des dérives financières.

Aujourd'hui, on nous demande d'appliquer rétroactivement des mesures à une campagne qui a déjà commencé. Le calcul des comptes de campagne démarrant douze mois avant le premier tour, il est curieux de vouloir modifier les règles du jeu quand la campagne électorale a déjà démarré depuis huit mois. Je suis donc hostile aux propositions d'amendements d'autant plus que nous en connaissons très bien le but.

M. Christian Cointat. – Après MM. Portelli et Détraigne, dont j'approuve les propos, j'ajouterai qu'un élu doit pouvoir, en République, exercer son mandat électif jusqu'au dernier jour. Attention de ne pas jouer aux apprentis sorciers : la frontière entre activités de campagne et exercice d'un mandat est extrêmement ténue. Mieux vaut donc repousser ces amendements, même s'ils partent d'un bon sentiment.

M. Michel Delebarre. – Comme tous les commissaires, j'ai apprécié le rapport de M. Gorce, qui est tout à fait remarquable. D'ailleurs, notre réflexion se focalise plutôt sur les amendements. Spontanément, j'aurai tendance à suivre notre rapporteur, mais sous certaines réserves. L'amendement n° 1 a un fonds d'utilité : à l'heure actuelle, qui comprendrait que l'on ne s'interroge pas sur la notion de dépense électorale ? Poser la question de sa définition n'est pas inutile, trouver les moyens d'y répondre serait une bonne chose. Le débat vaut aussi bien pour le président de la Corrèze que pour celui de la République.

Je ne suis pas certain du degré d'avancement de l'amendement n° 2. Le rapporteur le considère-t-il vraiment comme essentiel ? En tout cas, nous pouvons l'adopter.

En revanche, avec l'amendement n° 3, l'affaire est compliquée : un candidat pourrait déposer un recours sur les comptes de campagne des autres candidats devant le Conseil constitutionnel... Je prévois déjà qui usera de cette possibilité contre deux ou trois rivaux. Les esprits chagrins font avancer la jurisprudence ; mais faut-il les encourager ? J'en doute...

Mme Nicole Borvo Cohen-Seat. – Ce projet de loi organique est totalement démagogique. Vouloir réduire les dépenses de campagne quelques semaines avant le démarrage officiel de la campagne, franchement ! Je préfère donc m'intéresser aux amendements plutôt qu'à ce texte que mon groupe, en l'état actuel des choses, ne peut que repousser. Nous approuvons les deux premiers amendements, je n'ai pas d'avis sur le troisième. Nous proposerons, de notre côté, d'abaisser le seuil des 5 %. Ce qui est flagrant dans l'élection présidentielle au suffrage universel, dont nous n'avons jamais été des adeptes fervents, est l'inégalité entre les candidats. Au nom du pluralisme, nous demandons des conditions plus équitables.

Mme Corinne Bouchoux. – J'adhère totalement à l'analyse de Mme Borvo Cohen-Seat : ce texte est démagogique. Nous sommes, nous aussi, attachés à l'équité. Le système, tel qu'il existe aujourd'hui, verrouille déjà le nombre de candidats *via* l'obligation des 500 signatures. Faut-il en rajouter avec ce système inique du seuil des 5 % qui donne beaucoup à ceux qui ont beaucoup et peu à ceux qui ont peu ?

M. Portelli a rappelé que certaines mœurs ont eu cours par le passé. Est-ce une raison pour les pérenniser ? Nous soutenons complètement le rapporteur : il faut moraliser la vie publique, par tous les moyens. Commençons par ces trois amendements. Tous, ici, avons en tête un mot ; disons-le : Karachi. Devons-nous vraiment attendre encore que l'histoire soit faite et que les dés en soient jetés, pour contester un compte de campagne ? Nous ne pourrions pas faire l'économie de ce débat, merci à M. Gorce de l'avoir ouvert.

Si l'élection présidentielle est l'affrontement de grands projets pour diriger le pays, pourquoi ces débats seraient-ils l'apanage de certains et pourquoi faudrait-il que deux ou trois grands partis monopolisent les moyens financiers publics ?

M. Gaëtan Gorce, rapporteur. – Ce débat montre qu'il y a question. Si l'interrogation sur la rétroactivité d'une loi s'appliquant à une campagne déjà engagée s'adresse davantage au Gouvernement qu'à la commission, l'important est notre volonté de renforcer la législation progressivement adoptée depuis 1988. Et M. Portelli a eu raison de rendre hommage à M. Mitterrand...

M. Jean-Pierre Sueur, président. – ... à sa belle campagne rustique !

M. Gaëtan Gorce, rapporteur. – Les dispositions actuelles sont vagues. Il est difficile pour le législateur d'être plus précis pour s'adapter à toutes les situations : le candidat exerce-t-il un mandat public, et lequel ? La situation est d'autant plus compliquée que l'on peut être candidat ou avoir l'intention d'être candidat sans ouvrir de compte de campagne à la date prévue ; soit, pour cette

présidentielle, avril 2011. Cela imposera un formidable travail d'inventaire de l'ensemble des dépenses engagées.

Comme nous n'avons aucun moyen de dissiper ces incertitudes, l'interrogation sur la manière dont le droit devrait être appliqué est constante. De fait, durant la campagne, il est impossible de contester les actions engagées par un candidat et d'obtenir des réponses sur leur légalité ou d'engager un recours pour déterminer leur imputabilité. Je rappelle que l'avis sur les déplacements présidentiels, que la Commission des comptes de campagne n'avait pas pour obligation de rendre, n'emporte aucune conséquence juridique puisqu'il ne peut pas faire l'objet d'une contestation devant une juridiction. Autrement dit, le candidat concerné reste dans l'incertitude, de même que ses adversaires.

Et le flou subsiste après la campagne. Supposons que la Commission des comptes de campagne rende une décision sur un sujet qui a fait débat et que cette décision soit contraire à l'esprit de la loi ou au sentiment de la majorité des citoyens et des candidats. Nous n'avons aucun moyen, sauf si le candidat fait preuve d'un extrême civisme en saisissant lui-même le Conseil constitutionnel, de fixer une jurisprudence.

Si nous ne fixons pas des règles, nous ne saurons jamais, présidentielle après présidentielle, à quoi nous en tenir. Prolonger cette situation d'instabilité juridique serait d'autant plus dommageable que nos concitoyens ont l'œil rivé sur la question du financement des campagnes. Faisons œuvre de clarification.

M. Jean-Pierre Sueur, président. – Egalité des voix ; l'amendement n° 1 n'est pas adopté.

M. Christian Cointat. – J'approuve le principe de l'amendement n° 2. En revanche, les termes « *directement ou indirectement* » créent la confusion. Peut-être pourriez-vous les supprimer ?

M. Gaëtan Gorce, rapporteur. – Volontiers, si cette rectification permet l'adoption de cet amendement ! L'idée est de faire progresser la réflexion puisque, de toute façon, l'Assemblée nationale va vraisemblablement reprendre son texte.

L'amendement n° 2 rectifié est adopté.

M. Jean-Pierre Sueur, président. – Egalité des voix ; l'amendement n° 3 n'est pas adopté.

M. Gaëtan Gorce, rapporteur. – Bien qu'un seul amendement ait été adopté, cela constitue déjà un progrès. Je suis donc favorable à l'adoption de l'ensemble du texte.

L'article unique est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Le sort des amendements examinés par la commission est retracé dans le tableau suivant :

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article unique Diminution du plafond de remboursement public des dépenses électorales exposées par les candidats à l'élection présidentielle			
M. GORCE, rapporteur	1	Présomption du caractère électoral des dépenses exposées par les candidats.	Rejeté
M. GORCE, rapporteur	2	Séparation entre l'exercice d'un mandat électif et la conduite de la campagne.	Adopté avec modification
M. GORCE, rapporteur	3	Ouverture de la saisine du Conseil constitutionnel pour contestation des décisions de la CNCCFP à tous les candidats.	Rejeté

L'ensemble du projet de loi organique est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

ANNEXE

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

Ministère de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration :

- **M. Yves Le Breton**, adjoint du directeur de la modernisation et de l'action territoriale ;

- **M. Frédéric-Xavier Potier**, chef du bureau des élections et des études politiques ;

- **Mme Sylvie Calves**, adjointe au chef du Bureau des élections et des études Politiques.

Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques :

- **M. François Logerot**, président ;

- **M. Régis Lambert**, secrétaire général.

Personnalité qualifiée :

- **M. Jean-Claude Colliard**, président de l'université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, ancien membre du Conseil constitutionnel.

TABLEAU COMPARATIF

Texte en vigueur	Texte du projet de loi organique	Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture	Texte élaboré par la commission en vue de l'examen en séance publique
<p style="text-align: center;">—</p> <p>Loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962 relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel</p> <p><i>Art. 3. —</i> L'ordonnance n° 58-1064 du 7 novembre 1958 portant loi organique relative à l'élection du Président de la République est remplacée par les dispositions suivantes ayant valeur organique.</p> <p>.....</p> <p>IV. Tous les candidats bénéficient, de la part de l'Etat, des mêmes facilités pour la campagne en vue de l'élection présidentielle.</p> <p>V. Un décret en Conseil d'Etat fixe les modalités d'application des présentes dispositions organiques ; il détermine notamment les conditions de la participation de l'Etat aux dépenses de propagande.</p> <p>Lors de la publication</p>	<p style="text-align: center;">—</p> <p>Projet de loi organique relatif au remboursement des dépenses de campagne de l'élection présidentielle</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 style="text-align: center;">—</p> <p>Projet de loi organique relatif au remboursement des dépenses de campagne de l'élection présidentielle</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 style="text-align: center;">—</p> <p>Projet de loi organique relatif au remboursement des dépenses de campagne de l'élection présidentielle</p> <p>Article unique</p> <p><i>(Alinéa sans modification).</i></p> <p><u>1° A (nouveau) Le IV de l'article 3 est complété par un alinéa ainsi rédigé :</u></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>

Texte en vigueur —	Texte du projet de loi organique —	Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture —	Texte élaboré par la commission en vue de l'examen en séance publique —
<p>de la liste des candidats au premier tour, l'Etat verse à chacun d'entre eux une somme de 153000 euros, à titre d'avance sur le remboursement forfaitaire de leurs dépenses de campagne prévu à l'alinéa suivant. Si le montant du remboursement n'atteint pas cette somme, l'excédent fait l'objet d'un reversement.</p> <p>Une somme égale au vingtième du montant 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 p. 100 du total des suffrages exprimés au premier tour. Elle ne peut excéder le montant des dépenses du candidat retracées dans son compte de campagne.</p> <p>Le remboursement total ou partiel des dépenses retracées dans le compte de campagne n'est possible qu'après l'approbation définitive de ce compte. Le remboursement forfaitaire n'est pas versé aux candidats qui ne se sont pas conformés aux prescriptions du deuxième alinéa du II du présent article, qui n'ont pas déposé leur compte de campagne dans le délai prévu au deuxième alinéa de l'article L. 52-12 du code électoral ou dont le compte de campagne est rejeté pour d'autres motifs. Dans les cas où les irrégularités commises ne conduisent pas au rejet du compte, la décision concernant ce dernier peut réduire le montant du remboursement forfaitaire en fonction du nombre et de la gravité de ces irrégularités.</p>	<p>1° Au 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>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>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 vendredi suivant le premier tour de scrutin » ;</p>	<p>1° (Sans modification).</p> <p>1° bis (Sans modification).</p>

Texte en vigueur	Texte du projet de loi organique	Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture	Texte élaboré par la commission en vue de l'examen en séance publique
<p>—</p> <p>La Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques ou, en cas de recours, le Conseil constitutionnel fait publier au Journal officiel les décisions prises pour approuver, rejeter ou réformer les comptes de campagne et arrêter le montant du remboursement.</p>	<p>—</p> <p>2° À l'article 4, les mots : « 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 » sont remplacés par les mots : « loi n° 2011- du décembre 2011 de finances pour 2012 ».</p>	<p>—</p> <p>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 ».</p>	<p>—</p> <p>2° (Sans modification).</p>