

---

Rapport au président de l'Assemblée nationale

Propositions de réforme  
de la législation  
sur le financement  
des campagnes électorales  
pour les élections législatives

PIERRE MAZEAUD

---

## Rapports officiels

---

### Rapport au président de l'Assemblée nationale

---

© La **documentation** Française

*« En application de la loi  
du 11 mars 1957  
(art. 41) et du Code de la propriété  
intellectuelle du 1<sup>er</sup> juillet 1992,  
complétés par la loi du 3 janvier 1995,  
toute reproduction partielle ou totale  
à usage collectif de la présente  
publication est strictement interdite  
sans autorisation expresse de l'éditeur.  
Il est rappelé à cet égard que l'usage  
abusif et collectif de la photocopie  
met en danger l'équilibre économique  
des circuits du livre. »*

---

ISBN 978-2-11-007705-9

ISSN 0981-3764

DF : 5RO17220

[www.ladocumentationfrancaise.fr](http://www.ladocumentationfrancaise.fr)

Paris, 2009

---

Photos de couverture :

Premier ministre

service de la photographie

Diffuseur :

La Documentation française

Sculpteur : Marielle Polska

et photo goodshoot

---

## Sommaire

<b>Introduction</b>	<b>5</b>
Mieux adapter le champ d'application de la législation à la réalité des campagnes électorales	<b>7</b>
Étendre la législation du financement des campagnes électorales aux campagnes électorales sénatoriales	<b>7</b>
Prendre en compte les dépenses électorales de tiers	<b>8</b>
Adapter les plafonds de dépenses électorales aux circonscriptions et aux campagnes électorales des députés des Français de l'étranger	<b>10</b>
Redéfinir et préciser des règles relatives aux comptes de campagne	<b>11</b>
Le mandataire	<b>11</b>
L'établissement du compte de campagne	<b>13</b>
Les dépenses électorales	<b>14</b>
L'implication des experts-comptables	<b>15</b>
Aménager des règles relatives au contrôle de la CNCCFP et aux sanctions	<b>17</b>
Le contrôle	<b>17</b>
Les sanctions	<b>18</b>
Autres propositions du groupe de travail	<b>22</b>
<b>Propositions</b>	<b>23</b>
Le champ d'application de la législation	<b>23</b>
Les règles relatives aux comptes de campagne	<b>23</b>
Le contrôle et les sanctions	<b>24</b>
<b>Annexes</b>	<b>25</b>
Annexe 1 Lettre de mission du président de l'Assemblée nationale, M. Bernard Accoyer à M. Pierre Mazeaud	<b>27</b>
Annexe 2 Composition du groupe de travail	<b>29</b>

Annexe 3	
Personnes entendues par le groupe de travail	<b>31</b>
Annexe 4	
Appréciation par le Conseil d'État de la bonne foi d'un candidat	<b>33</b>
Annexe 5	
Observations du Conseil constitutionnel	<b>35</b>
Observations du Conseil constitutionnel relatives aux élections législatives de juin 2002	<b>35</b>
Observations du Conseil constitutionnel relatives aux élections législatives de juin 2007	<b>38</b>
Annexe 6	
Jurisprudence du Conseil d'État et de la cour d'appel de Paris, citée dans le rapport	<b>45</b>

---

# Introduction

La réglementation du financement de la vie politique a pour fonction de séparer la politique de l'argent dans la conquête et l'exercice du pouvoir. Candidats, formations politiques et élus doivent être protégés contre toute tentation de corruption. Pour satisfaire cette finalité la législation sur le financement des campagnes électorales doit remplir quatre objectifs : lutter contre l'inflation des dépenses électorales, garantir des moyens aux candidats, leur imposer une transparence de leurs ressources et de leurs dépenses et soumettre le respect de cette législation à un contrôle et à des sanctions.

La France a mis en place une législation sur le financement des campagnes électorales et des partis politiques en 1988 (loi n° 88-227 du 11 mars 1988). Si l'on exclut les lois organiques touchant au financement de l'élection présidentielle et le dispositif relatif aux campagnes référendaires qui n'entrent pas dans le champ d'étude du présent rapport, les dispositions de la loi de 1988 ont fait l'objet de nombreuses modifications : en 1990 (loi n° 90-55 du 15 janvier 1990), en 1993 (loi n° 93-122 du 29 janvier 1993), en 1995 (loi n° 95-63 du 19 janvier 1995), en 1996 (loi n° 96-300 du 10 avril 1996) et en 2003 (ordonnance n° 2003-1165 du 8 décembre 2003).

Ces règles ont indéniablement atteint leur but et à l'aune des réglementations étrangères comparables, la France peut se flatter d'être dotée d'une législation complète et rigoureuse. Le Conseil de l'Europe ne s'y est pas trompé, puisque dans son rapport consacré à l'évaluation de cette réglementation, paru le 12 mars 2009, le Groupe d'États contre la corruption (GRECO) fait valoir que « *La France dispose de diverses règles destinées à assurer un certain niveau de transparence du financement de la vie politique, règles comprenant des dispositifs de contrôle et de sanctions. Aucune divergence grave entre les textes applicables et la pratique politique n'a pu être constatée.* »<sup>1</sup> De fait le plafonnement des dépenses électorales, l'interdiction du financement des campagnes électorales par les entreprises, l'autorité des organes de contrôle, qu'il s'agisse de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP) et du juge de l'élec-

1 Site : [www.cce.int/greco](http://www.cce.int/greco)

tion, le caractère dissuasif de la sanction d'inéligibilité, sont à mettre à l'actif de la législation française. Le financement de la vie politique française a gagné en transparence et la compétition électorale en équité.

Par ailleurs, quelques affaires fortement médiatisées ne doivent pas occulter le fait que cette législation a été assimilée par les candidats et les formations politiques. Entre les élections cantonales de mars 1992 et les élections législatives de juin 2007, la CNCCFP a examiné 74 863 comptes de campagne. Elle en a rejeté 2 157, soit 2,88% d'entre eux. Lors des dernières élections législatives de 2007, la CNCCFP a approuvé 5 618 comptes de campagne sur 7 634 et en a réformé 1 510, 506 donnant lieu à saisine du juge de l'élection. Par conséquent, on ne saurait nier que cette législation a engendré un cycle vertueux et est désormais bien maîtrisée par les acteurs de la vie politique, candidats et partis. La diminution des saisines du Conseil constitutionnel par la CNCFPP par rapport au nombre de candidats aux élections législatives témoigne de cette évolution positive. Ce chiffre était de 6,63% en 2007 contre 12,45% en 1993. En outre, un seul dépassement de plafond des dépenses électorales a été enregistré lors des élections législatives de 2002 et aucun cas n'a été recensé en 2007.

Cependant près de vingt après – si l'on s'accorde à reconnaître que l'essentiel de ces règles ont été définies en 1990 – il n'est pas inopportun de se demander si elles sont pleinement adaptées aux réalités des campagnes électorales. Le prononcé par le Conseil constitutionnel de plusieurs inéligibilités de candidats dont le compte de campagne avait été rejeté par la CNCCFP a été l'occasion d'ouvrir un débat sur les qualités et les défauts de cette réglementation. Considérant qu'il ne s'agissait pas « *de remettre en cause les principes d'une législation qui a constitué une avancée considérable pour la transparence de la vie politique* », le président de l'Assemblée nationale a chargé Pierre Mazeaud « *d'envisager de simplifier et de clarifier certaines de ses dispositions et d'évaluer son application qui s'est nettement complexifiée* »<sup>1</sup>. La lettre définissant l'objet de la mission impartie à Pierre Mazeaud relève par ailleurs que « *certaines décisions d'inéligibilité peuvent revêtir un caractère disproportionné, surtout lorsqu'elles touchent aux candidats élus dont la bonne foi ne paraît pas en cause* ».

Il est indéniable qu'avec le temps, ces règles se sont complexifiées, la diversité des appréciations des rapporteurs de la CNCCFP faisant parfois obstacle à la constitution d'une doctrine homogène de la part de cette instance. La cohérence de cette législation ne s'impose pas toujours d'évidence, si l'on songe par exemple à l'absence de transposition du régime de la bonne foi pour les élections législatives. Il en va de même lorsque l'inéligibilité frappe un candidat pour des motifs relatifs au financement de sa campagne, alors que la fraude électorale susceptible d'avoir altéré les résultats du scrutin n'expose le candidat qu'à la seule annulation de son élection. Enfin il y a lieu de s'interroger sur le champ d'application de la loi et de se demander si des ambiguïtés ne doivent pas être levées, si des formalités inutiles ne doivent pas être supprimées et si des rédactions ne doivent pas être harmonisées.

1 Cf. annexe 1.

Un groupe de travail<sup>1</sup> réuni sous l'autorité du président Pierre Mazeaud a été installé à cet effet le 2 juin 2008. Soucieux de s'entourer du maximum d'avis, il a procédé à des auditions de représentants des partis politiques, d'experts-comptables, de personnes chargées de veiller au respect de cette législation, d'avocats et d'universitaires<sup>2</sup>.

Ses propositions s'ordonnent autour de trois idées :

- le champ d'application de la législation doit être mieux adapté à la réalité des campagnes électorales ;
- des règles relatives aux comptes de campagne gagneraient à être redéfinies et précisées ;
- le dispositif sur le contrôle et les sanctions devrait être revu sans perdre de son efficacité.

---

## **Mieux adapter le champ d'application de la législation à la réalité des campagnes électorales**

### **Étendre la législation du financement des campagnes électorales aux campagnes électorales sénatoriales**

Les règles sur le financement des campagnes s'imposent à toutes les élections hormis les élections municipales dans les communes de moins de 9 000 habitants, les élections cantonales dans les cantons de moins de 9 000 habitants et les élections sénatoriales.

Il n'est pas apparu justifié au groupe de travail de revenir sur le seuil de 9 000 habitants, sachant qu'au demeurant l'interdiction faite aux personnes morales de financer les campagnes électorales est générale.

En revanche, l'exclusion des élections sénatoriales du champ de la législation du financement des campagnes électorales apparaît aujourd'hui peu justifiée. Deux raisons peuvent être avancées pour plaider pour cette extension du champ d'application de la législation. D'une part, il a été fréquemment fait valoir que le coût d'une campagne électorale sénatoriale pouvait dans certains cas être supérieur à celui d'une campagne électorale législative dont le montant moyen est de 10 653 euros<sup>3</sup>, ce chiffre recouvrant des réalités très différentes, suivant que le candidat est ou non isolé, qu'il mène ou non une campagne onéreuse, les campagnes électorales pour les législatives étant désormais plus courtes puisqu'elles se déroulent

1 Sa composition figure en annexe 2.

2 Liste des personnes auditionnées en annexe 3.

3 Dépense moyenne pour les élections législatives de 2007.

après l'élection présidentielle ; si pour les campagnes électorales sénatoriales le nombre d'électeurs concernés est par définition plus restreint que celui d'une élection au suffrage universel direct, le montant de certains postes de dépenses, comme les frais de réception, peut être particulièrement élevé. D'autre part, procéder à cette extension serait remédier à une inégalité, dans la mesure où le candidat qui se présente et qui détient une fonction exécutive dans une collectivité locale peut être amené à disposer d'avantages en nature non négligeables par rapport à ses adversaires qui n'exercent pas ces fonctions. Cette hypothèse n'est pas un cas d'école, lorsque l'on sait que 33 sénateurs sur 331 sont présidents d'un conseil général, que 120 sénateurs sont maires et que 2 d'entre eux sont présidents de conseil régional. Une telle modification de nature organique et relative au Sénat nécessiterait un vote conforme des deux assemblées.

### **Prendre en compte les dépenses électorales de tiers**

Aux termes de l'article L. 52-12 du Code électoral, le candidat ou la tête de liste soumis au plafonnement des dépenses électorales est tenu d'établir un compte de campagne retraçant, selon leur origine, l'ensemble des recettes perçues et, selon leur nature, l'ensemble des dépenses engagées ou effectuées en vue de l'élection, hors campagne officielle, par lui-même ou pour son compte, pendant la période précédant l'élection. Sont réputées faites pour son compte les dépenses exposées directement au profit du candidat et avec son accord, par les personnes physiques qui lui apportent leur soutien, ainsi que par les partis et groupements politiques créés en vue de lui apporter leur soutien ou qui lui apportent leur soutien.

L'exigence par le législateur en 1995 d'un accord explicite du candidat n'est évidemment pas neutre. Ne sont incluses dans le compte de campagne que les dépenses pour lesquelles le dossier et l'instruction devant la CNCCFP et le juge de l'élection font apparaître qu'elles ont été décidées ou approuvées par le candidat ou qu'il a manifesté en tirer parti. Or comme l'a relevé le Conseil constitutionnel lors de l'élection présidentielle de 1995, l'exigence d'une approbation tacite revient à restreindre les pouvoirs confiés au juge de l'élection en ne lui permettant pas de s'assurer de l'exhaustivité des dépenses qui lui sont soumises.

Si l'on ne peut que rejoindre le Conseil constitutionnel pour doter les organes de contrôle du financement de l'élection des moyens de s'assurer de l'effort financier consenti par toutes les parties intéressées par l'élection d'un candidat, deux options sont possibles :

- revenir à la législation antérieure à 1995 qui visait les dépenses exposées directement au profit du candidat dès lors qu'elles avaient été engagées avec son accord même tacite. Mais on peut craindre que l'exigence d'un accord tacite ne nourrisse un contentieux qui affaiblirait le dispositif retenu ;
- s'inspirer des dispositions relatives aux tierces parties que l'on rencontre dans les législations canadienne et britannique.

La loi électorale du Canada régleme les « tiers » qui font de la publicité électorale. Un « tiers » peut être une personne ou un groupe. Un groupe est défini comme étant un syndicat non constitué en personne morale, une association commerciale ou tout groupe de personnes agissant ensemble d'un commun accord dans la poursuite d'un but commun. Une personne morale peut aussi être un tiers.

L'article 319 de la loi électorale du Canada définit ce qu'on entend par « publicité électorale ». Il s'agit d'un message :

- diffusé sur un support quelconque au cours de la période électorale ;
- diffusé à une ou des personnes sans intérêts communs ni lien avec l'initiateur du message ;
- qui vise à influencer le vote, en favorisant ou contrecarrant un parti enregistré ou l'élection d'un candidat, notamment par une prise de position sur une question à laquelle est associé un parti enregistré ou un candidat.

Si un tiers dépense moins de 500 dollars canadiens en publicité électorale, il n'a pas besoin de s'enregistrer auprès du Directeur général des élections ; dans toute publicité, il doit toutefois indiquer son nom et le fait qu'il l'a autorisée.

Si un tiers dépense 500 dollars ou plus en publicité électorale, il doit immédiatement s'enregistrer auprès du Directeur général des élections. Le tiers qui fait des dépenses de publicité électorale de plus de 5000 dollars est tenu de nommer un vérificateur-comptable qui fait un rapport sur ces dépenses. La méconnaissance de ces règles édictées par la loi électorale du Canada est susceptible de poursuites pénales.

Un tiers peut engager des dépenses de publicité électorale maximales de 183 300 dollars. Il ne peut dépenser plus de 3666 dollars pour favoriser ou contrecarrer l'élection d'un ou de plusieurs candidats dans une circonscription donnée, notamment en les nommant, en montrant leur photographie, en les identifiant par la mention de leur appartenance politique ou en prenant une position sur une question à laquelle ils sont particulièrement associés.

Au Royaume-Uni, les tierces parties sont des groupes faisant campagne ou des organisations associées ou non à un parti politique. Si elles veulent dépenser plus de 5000 livres en Écosse, au Pays de Galles ou en Irlande du Nord et plus de 10000 livres en Angleterre, elles doivent avoir été enregistrées à cette fin par la Commission électorale. Une fois reconnues elles doivent transmettre une déclaration de dons et de dépenses à la Commission électorale à l'issue du scrutin, dans un délai de trois mois jusqu'à 250 000 livres ou dans un délai de six mois au-delà de 250 000 livres. Le plafond des dépenses des tierces parties au niveau national est de 793 500 livres pour les élections législatives dans la seule Angleterre, de 27 000 livres en Irlande du Nord, de 108 000 livres en Écosse et de 60 000 livres au Pays de Galles. Les rapports comptables au-delà de ces seuils doivent avoir été certifiés par un commissaire aux comptes. Les rapports des tierces parties à la Commission électorale sont rendus publics. La Commission électorale s'assure de l'exactitude de la déclaration. Les infractions éventuelles à la loi des tierces parties peuvent faire l'objet de sanctions pénales ou civiles infligées à ces dernières.

S'il apparaît que les dépenses de tierces parties peuvent être imputées à un parti politique, elles peuvent être intégrées dans les dépenses du parti soumises à plafonnement.

L'inclusion de ces tiers permettrait d'intégrer dans notre législation des sources de dépenses électorales jusqu'ici exclues du champ de loi mais qui peuvent s'avérer de plus en plus significatives compte tenu de la place croissante de la société civile dans le débat électoral, à travers les contributions des associations, des organisations non gouvernementales et professionnelles. D'aucuns feront observer qu'épouser cette logique reviendrait à légitimer les dons des personnes morales supprimés en 1995. À cela on pourra répondre que c'est déjà aujourd'hui le cas si la dépense n'a pas été approuvée par le candidat. Il ne s'agit pas, au surplus, de financements directs aux candidats mais de financements indirects qui s'invitent dans la campagne électorale et peuvent influencer le résultat du scrutin. Le Canada et le Royaume-Uni ont comme point commun de pratiquer le scrutin uninominal majoritaire à un tour. Dans le cas français où le scrutin est généralement à deux tours, des adaptations devraient, de ce fait, être recherchées.

### **Adapter les plafonds de dépenses électorales aux circonscriptions et aux campagnes électorales des députés des Français de l'étranger**

L'examen du champ d'application de la législation a fourni l'occasion de se pencher sur l'application de la réglementation relative aux comptes de campagne des députés des Français de l'étranger créés par la récente révision constitutionnelle du 23 juillet 2008. Le gouvernement a été autorisé par la loi n° 2009-39 du 13 janvier 2009 à prendre par ordonnances dans un délai d'un an à compter de la publication de la loi les dispositions nécessaires à l'élection des représentants des Français de l'étranger créées à l'article 24 de la Constitution. Ceux-ci seraient au nombre de onze. Ils seraient élus au scrutin uninominal majoritaire à deux tours dans des circonscriptions spécifiques. La taille de ces dernières, la part du transport dans les dépenses de campagne doivent conduire à prévoir pour ces candidats des solutions analogues à celles prévues par l'article L. 392, 7° du Code électoral pour certaines circonscriptions d'outre-mer.

---

## **Redéfinir et préciser des règles relatives aux comptes de campagne**

### **Le mandataire**

#### **Prévoir la déclaration du mandataire à la préfecture lors du dépôt de la candidature**

Les fonctions du mandataire sont définies à l'article L. 52-4 du Code électoral. Le mandataire doit être désigné au plus tard le jour de la déclaration de candidature du candidat. L'article L. 52-6 enjoint le candidat à déclarer par écrit à la préfecture de son domicile le nom de son mandataire, tandis que l'article L. 52-5 renvoie les conditions de déclaration des associations de financement électorale à l'article 5 de la loi du 1<sup>er</sup> juillet 1901 relative au contrat d'association. Créée avec l'idée que le candidat ne doit pas manier de fonds, l'institution du mandataire devenue obligatoire en 2003 doit être maintenue.

Lors des élections législatives de 2007, trente-quatre comptes de campagne ont été rejetés par la CNCCFP pour défaut de désignation d'un mandataire financier. Rapproché des 7 634 comptes de campagne, ce chiffre peut paraître peu significatif mais représente 17,8% des motifs de rejet.

Pour remédier à ce problème, le Conseil constitutionnel suggère dans ses observations relatives aux élections législatives de 2007 que la désignation du mandataire soit une condition de recevabilité de la candidature et qu'elle soit effectuée à la préfecture de la circonscription électorale, comme la déclaration de candidature, et non à la préfecture du domicile du candidat. Cette suggestion de modification des articles L. 52-5 et L. 52-6 rejoint une préoccupation de la CNCCFP et de l'Ordre des experts comptables. Cette simplification législative pourrait être utilement complétée par deux dispositions :

- une disposition réglementaire de caractère pratique imposant aux préfetures de communiquer cette déclaration à la CNCCFP dans un délai de dix jours à compter de la déclaration ;
- une disposition législative introduite à l'article L. 154 prévoyant la déclaration du mandataire conjointement à la déclaration de candidature et en faisant une condition de recevabilité de celle-ci.

En simplifiant et en unifiant les règles de déclaration du mandataire, on tarirait une source de contentieux inutile.

#### **Réduire les risques de contentieux en garantissant au mandataire un droit au compte bancaire**

Tout comme la CNCCFP et le Conseil constitutionnel, le groupe de travail a constaté que les mandataires se heurtaient souvent à des difficultés pratiques pour bénéficier d'un compte bancaire ou postal et d'un carnet de chèques dans des délais raisonnables. Cette situation n'est pas sans causer des problèmes d'ordre pratique aux candidats, qui dès lors sont contraints de régler directement des dépenses électorales sans recourir à leur mandataire qui ne dispose pas de moyens de paiement. Or la jurisprudence

n'admet le règlement direct des dépenses par le candidat que si leur montant global est faible par rapport au total des dépenses du compte de campagne et négligeable au regard du plafond de ces mêmes dépenses.

La CNCCFP fait preuve de réalisme en admettant, par exemple, que le candidat puisse utiliser sa carte de crédit pour louer une voiture ou payer un plein d'essence. Mais on ne saurait exclure que cet état de fait n'incite parfois le candidat à ne pas intégrer certaines dépenses dans son compte de campagne.

À ce titre le groupe de travail s'est interrogé sur l'opportunité de définir dans la loi un seuil en valeur absolue ou en pourcentage des dépenses électorales. Entendu par le groupe de travail, Bernard Maligner, observateur de ces questions faisant autorité, a fait valoir que si le législateur avait institué un seuil de 1 000 euros de dépenses réglées directement par le candidat, 12,5% des candidats aux élections législatives de 2007 auraient été épargnés par l'inéligibilité, ce pourcentage s'élevant à 41% pour un seuil de 2 500 euros. Une référence à 5% des dépenses réglées directement par les candidats aurait bénéficié à 5,35% d'entre eux. Transposé à 20%, ce seuil se serait appliqué à 48,2% des candidats. Si elle est plus égalitaire, une semblable simulation calculée en fonction du plafond des dépenses électorales aurait abouti à sauver 46% des candidats avec un seuil de 5% et 92% d'entre eux avec un seuil de 20%.

Le groupe de travail a écarté ces options pour trois raisons :

- instituer un seuil risque de favoriser l'apparition d'un nouveau seuil par une tolérance jurisprudentielle, sans que les candidats ne soient davantage rassurés sur l'ampleur de cette même tolérance ;
- les deux affaires ayant conduit en 2008 à une inéligibilité pour méconnaissance de l'obligation de règlement des dépenses électorales par l'intermédiaire d'un mandataire financier ont reçu un important écho médiatique. Mais ce contentieux doit être resitué dans son ensemble. Sur les 7 640 candidats aux élections législatives de 2007, seuls 55 avaient méconnu cette règle substantielle de règlement des dépenses électorales par le mandataire, soit 0,71% du nombre total des candidats. Ce qui laisserait penser qu'elle est plutôt bien intégrée par les candidats ;
- la transposition aux élections législatives de la bonne foi et l'élargissement de la marge d'appréciation du juge de l'élection pourraient pallier cette difficulté, sans remettre en cause pour autant le principe du règlement des dépenses électorales par le mandataire.

Il n'en demeure pas moins que le groupe de travail a été rendu attentif à plusieurs reprises à ce problème pratique pour plusieurs candidats. L'article L. 312-1 du Code monétaire et financier reconnaît certes un droit à l'ouverture d'un compte bancaire : « *Toute personne physique ou morale domiciliée en France, dépourvue d'un compte de dépôt, a droit à l'ouverture d'un tel compte dans l'établissement de crédit de son choix ou auprès de services.* »

Mais ce droit n'est pas opposable si le candidat détient déjà un compte. Ce cas s'est déjà produit, un établissement bancaire ayant refusé l'ouverture d'un compte à un candidat, au motif qu'il en détenait un à titre personnel. Il est certain que le montant modeste des opérations appelées à

mouvementer ces comptes et le caractère éphémère de ces derniers n'incitent guère les établissements bancaires à les accueillir favorablement.

Pour rendre effectif ce droit à l'ouverture d'un compte, le dispositif de l'article L. 312-1 pourrait être complété en ouvrant un droit au compte de dépôt et aux moyens de paiement nécessaires à son fonctionnement, dans un délai d'une semaine à compter du dépôt de la demande. Le refus de satisfaire une telle demande serait punissable d'une amende de 7 500 euros sans préjudice de sanctions professionnelles.

Cette modification législative aurait deux mérites :

- en accélérant la délivrance de moyens de paiement, elle pourrait contribuer à surmonter les difficultés liées au contentieux du règlement des menues dépenses ;
- elle mettrait fin à une lacune préjudiciable à la transparence des moyens de financement des candidats et aux fonctions de mandataire, à savoir l'absence de date précise dans le Code électoral sur l'ouverture du compte bancaire ou postal du mandataire. C'est parce que ni l'article L. 52-5 à propos de l'association de financement électoral ni l'article L. 52-6 à propos du mandataire financier n'indiquent dans quel délai le candidat est tenu d'ouvrir son compte bancaire ou postal, que le Conseil d'État a considéré que ce compte pouvait être ouvert jusqu'à la date du dépôt du compte (CE, 25 juillet 2008, *Fleming*, req. 313970). Le Conseil d'État avait même jugé antérieurement que le compte bancaire ou postal pouvait être ouvert après l'élection (CE, 29 juillet 2002, *Icart*, req. 240344).

Pour recevoir une application pleinement effective, cette modification pourrait être accompagnée par une convention passée entre la CNCCFP et l'Association française des banques pour rappeler la spécificité du droit du financement des campagnes électorales et les obligations des établissements de crédit en la matière.

## **L'établissement du compte de campagne**

### **Raccourcir la période couverte par le compte de campagne**

Aujourd'hui l'article L. 52-4 impose au mandataire de recueillir les fonds destinés au financement de la campagne pendant l'année précédant le premier jour du mois de l'élection et jusqu'à la date du dépôt du compte de campagne du candidat, soit le neuvième vendredi suivant le tour de scrutin où l'élection a été acquise.

Or ce délai d'un an souffre à l'examen de deux défauts : il est très long et pose problème au regard de certains pré candidats qui annoncent leur candidature, bénéficient des reçus-dons et ne déposent pas de compte de campagne, sans que la CNCCFP ne sache ce qu'il est advenu de ces dons.

Il est apparu réaliste au groupe de travail de réduire la durée des opérations financières couvertes par le compte de campagne à six mois. Ce délai serait sans incidence sur les manifestations de début d'année auxquelles participent traditionnellement les élus locaux.

## **Repousser le délai du dépôt de compte de campagne**

Les candidats sont astreints à présenter leur compte de campagne au plus tard avant 18 heures le neuvième vendredi suivant le tour de scrutin où l'élection a été acquise (article L. 52-12 du Code électoral). Or pour des raisons pratiques, on peut penser qu'il serait préférable de préciser que pour les scrutins donnant lieu à second tour, le délai expire le neuvième vendredi suivant le second tour et ce pour tous les candidats. Cette solution uniforme serait une source de simplification de la gestion des comptes de campagne, même si de fait elle revient à donner une semaine supplémentaire aux candidats élus au premier tour, pour établir leur compte.

## **Exclure de l'obligation de dépôt d'un compte de campagne les candidats ayant réuni moins de 1 % des suffrages exprimés**

Dans ses observations sur les élections législatives de 2007 le Conseil constitutionnel s'est prononcé pour dispenser les candidats ayant réuni moins de 1% de suffrages exprimés de déposer leur compte de campagne. L'application de cette solution aurait entraîné selon le Conseil constitutionnel une réduction de 2421 dossiers soumis à la CNCCFP et de 315 saisines du Conseil constitutionnel. L'article 9 de la loi n° 88-227 du 11 mars 1988 conditionne le versement de la première fraction de l'aide publique aux formations politiques ayant obtenu au moins 1% des suffrages exprimés dans au moins cinquante circonscriptions. On peut donc en déduire que ces suffrages n'entrent pas dans le calcul de cette aide publique. Par ailleurs, le remboursement forfaitaire des frais de campagne n'intervient que si le candidat a recueilli plus de 5% des suffrages exprimés. Le non dépôt du compte de campagne d'un candidat n'a donc aucune incidence sur les finances publiques. Toutefois l'obligation de dépôt du compte de campagne devrait être maintenue pour l'élection présidentielle.

Le groupe de travail se rallie à cette proposition modifiant l'article L. 52-12, en l'assortissant toutefois d'une réserve. Il considère que dès lors que ces candidats ont bénéficié de reçus-dons de personnes physiques donnant lieu à un crédit d'impôt, ils sont tenus de déposer un compte de campagne, afin de s'assurer de la liste des donateurs et des montants des reçus-dons.

## **Les dépenses électorales**

L'aménagement des règles des dépenses électorales pourrait recevoir deux applications :

- Il serait souhaitable d'intégrer dans le compte de campagne les dépenses de la campagne officielle.

Régies par l'article R. 39, celles-ci sont exclues des dépenses électorales par l'article L. 52-12 dans sa rédaction issue de la loi n° 95-65 du 19 janvier 1995 et ne transitent pas par le mandataire. Elles sont prises en charge par l'État pour tous les candidats ayant franchi le seuil des 5% de suffrages exprimés dans la limite du plafond des frais de campagne officielle. Si le candidat fait une subrogation, la préfecture règle directement ces

frais à l'imprimeur ; en l'absence de subrogation, la préfecture rembourse le candidat sur justificatifs.

Très tôt la CNCCFP a plaidé pour inclure ces dépenses dans le compte de campagne des candidats<sup>1</sup>. Elle relève notamment que ces dépenses échappent à son contrôle ; que les recettes ayant permis aux candidats de les financer ne sont pas vérifiées ; que les suppléments d'impression liés à cette campagne doivent être portés au compte de campagne sans que l'on dispose de factures distinctes « campagne officielle » et « suppléments d'impression » ; que le risque d'une double prise en charge de ces dépenses par l'État au titre de la campagne officielle et au titre du compte de campagne ne saurait être exclu. Par ailleurs les préfectures sont conduites à procéder à deux remboursements différents : celui des dépenses électorales retracées dans le compte de campagne et celui de la campagne officielle, le remboursement des dépenses de la campagne officielle étant indépendant de la régularité du financement de la campagne électorale, à l'inverse du remboursement forfaitaire.

Une telle intégration des dépenses de l'article R. 39 aurait pour effet mécanique d'augmenter le plafond des dépenses électorales. Aussi peut-on suggérer de ne procéder à cette intégration qu'en dehors du plafond des dépenses électorales et du remboursement forfaitaire. Cette intégration ne saurait être admise pour l'élection présidentielle compte tenu des masses financières en jeu. Ces modifications entraîneraient une nouvelle rédaction de l'article L. 52-12, premier alinéa et de l'avant-dernier alinéa du même article.

- En soulevant la question de l'intégration des dépenses de la campagne officielle dans le compte de campagne, le groupe de travail a constaté que cette réglementation des dépenses de campagne officielle était en contradiction avec les dispositions du Code électoral, qui prohibent l'impression et l'utilisation sous quelque forme que ce soit des circulaires, affiches et bulletins, ces mêmes dépenses étant donc à la fois interdites et remboursées. Si ce constat du groupe de travail était partagé par le législateur, il entraînerait l'abrogation du dernier alinéa de l'article L. 165 et par voie de conséquence celle des articles L. 211 pour les élections des conseillers généraux et L. 240 pour l'élection des conseillers municipaux.

## **L'implication des experts-comptables**

De l'avis de nombreux représentants de formations politiques entendus par le groupe de travail, l'investissement des experts-comptables dans la présentation des comptes de campagne des candidats est très variable. Leur statut explique également une grande diversité de leurs honoraires. La pratique n'est pas à l'abri de certains excès, une somme de 1 100 euros ayant pu être exigée pour un compte de campagne présentant 11 500 euros de recettes et de dépenses tandis que 1 176 euros d'honoraires étaient demandés pour un compte présentant 8 euros de frais financiers. Pour autant il ne saurait être question de se passer des prestations des experts-comptables

1 Quatrième rapport d'activité 1996-1997 ; sixième rapport d'activité 2000-2001.

et revenir sur leur implication ne ferait qu'augmenter en aval la charge de travail de la CNCCFP sans gain évident en termes de temps pour le traitement de ce contentieux.

Force est de constater que la mission impartie aux experts-comptables par l'article L. 52-12 du Code électoral n'est pas très claire. Les comptes doivent être « présentés » par un membre de l'ordre des experts-comptables. La CNCCFP n'a pas non plus défini ce terme. Elle a prévu dans le modèle de compte de campagne qu'elle a établi que le compte fait l'objet d'un visa par l'expert-comptable. Néanmoins certains experts-comptables prodiguent des conseils aux candidats tandis que d'autres se contentent d'apposer leur visa sur le compte de campagne du candidat.

Le mémento du candidat établi par la CNCCFP rappelle que la mission légale de l'expert-comptable consiste à retracer l'ensemble des recettes et des dépenses engagées ou effectuées dans le cadre de la campagne électorale dans un document proposé par la CNCCFP sur la base des informations fournies par le candidat, en s'assurant de leur concordance avec les pièces justificatives. La tâche de l'expert-comptable doit être précisée dans la lettre de mission que doit lui adresser le candidat. Le candidat demeure responsable de la sincérité du compte. Le candidat peut souhaiter toutefois confier à l'expert-comptable une mission étendue au-delà de la mission légale ; en ce cas, la lettre de mission étendue doit préciser les tâches confiées à l'expert-comptable.

Il serait souhaitable que les missions des experts-comptables soient mieux définies à l'instar de ce que la CNCCFP a fait pour la certification des comptes des partis politiques avec les commissaires aux comptes. Elle a demandé à ces derniers en juillet 2002 de préciser les modalités de certification des comptes des formations politiques dans une norme, la norme 7-103.

Dans le même esprit, un référentiel définissant les diligences de l'expert-comptable pourrait être élaboré conjointement par la CNCCFP et l'Ordre des experts-comptables. Ce référentiel pourrait contenir plusieurs missions : l'évaluation des procédures auxquelles sont soumis les mandataires ; l'analyse des opérations retracées dans la comptabilité du mandataire ; le contrôle des documents justificatifs. Il serait également précisé que c'est à l'expert-comptable qu'il échoit d'établir le bilan comptable des opérations du mandataire et le compte de campagne du candidat. Il reviendrait enfin à l'expert-comptable d'exprimer son opinion sur le compte de campagne dans un rapport. Il ferait valoir dans celui-ci qu'il n'a pas relevé d'éléments de nature à remettre en cause la cohérence et la vraisemblance du compte de campagne et de ses annexes, ces dernières incluant le compte du mandataire.

Ces modifications pourraient être confortées par une mention à l'article L. 52-12, précisant que la mission de présentation des comptes de campagne est effectuée selon ce référentiel.

Les experts-comptables exerceraient ces missions sans préjudice de la mise en jeu éventuelle de leur responsabilité pour manquement professionnel (CA Paris, 29 juin 2007, 05/17012).

---

## **Aménager des règles relatives au contrôle de la CNCCFP et aux sanctions**

### **Le contrôle**

#### **La Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP)**

Deux points ont retenu l'attention du groupe de travail : la composition et les délais d'intervention de la Commission :

- La CNCCFP a assuré une mission de contrôle depuis sa création dont l'efficacité a grandement contribué au succès de cette législation.

Sa composition, qui fait appel au concours de hauts magistrats en activité ou honoraires de la Cour de cassation et de la Cour des comptes, ainsi qu'à trois conseillers d'État en activité ou honoraires, est un gage d'autorité. On peut se demander toutefois si l'éclairage apporté par deux anciens membres du Parlement, nommés sur proposition des présidents des groupes parlementaires ne serait pas utile au contrôle de la Commission. Ceux-ci pourraient faire profiter la Commission de leur expérience pratique. L'un appartiendrait à la majorité et l'autre à l'opposition, selon la distinction introduite à l'article 51-1 de la Constitution par la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008.

- En cas de contestation d'une élection locale où le montant des dépenses électorales est plafonné, le juge électoral surseoit à statuer jusqu'à la décision de la Commission qui doit se prononcer dans le délai de deux mois suivant l'expiration du délai de dépôt du compte de campagne régi par l'article L. 52-12. Dans les cas où il n'y a pas saisine du juge de l'élection, la Commission se prononce dans les six mois du dépôt du compte. Cette règle oblige la Commission à aligner le point de départ de son contrôle sur la date de dépôt du compte le plus anciennement déposé. Pour lui simplifier la tâche, il serait préférable que ce délai de six mois coure après la date limite de dépôt de tous les comptes.

#### **L'élargissement des droits des candidats**

Le renforcement du contrôle de la Commission passe également par un élargissement des droits des candidats. Il ne paraîtrait pas anormal de permettre au requérant qui conteste l'élection devant le juge de l'élection de consulter le compte de campagne déposé par le candidat, dans des conditions garantissant les droits des tiers. Il est en effet légitime que, si un moyen invoquant l'irrégularité du compte de campagne est soulevé, le requérant puisse avoir accès au compte de campagne du candidat dont il conteste l'élection. Une telle disposition dictée par le respect de l'égalité des armes pourrait trouver sa place à l'article L. 118-2. Faut-il aller plus loin en ouvrant un droit à contestation des décisions d'approbation des décisions de la CNCCFP? Un tel élargissement du contentieux ajouterait au droit électoral un élément supplémentaire de complexité ne correspondant pas à

l'objectif imparti par la lettre de mission. Aussi a-t-il été écarté. En revanche le groupe de travail considère que le recours contre une décision de réformation pourrait, comme il est d'usage en contentieux électoral, être dispensé du ministère d'avocat.

## **Les sanctions**

### **Adapter la sanction d'inéligibilité pour méconnaissance de la législation sur le financement des campagnes électorales**

La sanction d'inéligibilité en cas de rejet à bon droit du compte de campagne régie par l'article L.O. 128 du Code électoral est une des dispositions les plus rigoureuses de la législation que l'on ne saurait au demeurant remettre en question. Elle constitue certainement l'une des originalités du système français de financement des campagnes électorales. Est-elle pour autant adaptée à toutes les situations? Est-elle pleinement respectueuse du principe constitutionnel de proportionnalité de la sanction à la faute? Conserver cette règle en l'état, alors même que l'exception d'inconstitutionnalité vient d'être introduite dans notre droit et que cette sanction ne peut être contestée pour inconstitutionnalité devant la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH, 21 octobre 1997, *Pierre Bloch c./France*), n'est-ce pas exposer cette disposition à une censure pour inconstitutionnalité?

Reprenant des observations émises en 2002, le Conseil constitutionnel, dans son rapport sur les élections législatives de 2007, a attiré à nouveau l'attention du législateur sur les conséquences de la sanction d'inéligibilité introduite en 1990. Il considère qu'elle peut provoquer des conséquences souvent disproportionnées pour les candidats élus, entraînant pour ces derniers la déchéance de leur mandat et l'impossibilité de se représenter à l'élection partielle consécutive. Il met en exergue la différence de traitement ainsi faite à un candidat ayant méconnu les règles de financement des campagnes électorales par rapport à un candidat ayant fraudé aux élections. Il est vrai que dans le contentieux du financement des campagnes électorales l'inéligibilité peut s'avérer trop rigoureuse lorsque le candidat a contrevenu à une règle formelle même substantielle en n'ayant pas l'intention de se soustraire au contrôle. De plus, elle est sans effet dissuasif véritable auprès des candidats dont les chances d'élection sont faibles.

C'est la raison pour laquelle le législateur pourrait substituer à la formulation actuelle une rédaction plus respectueuse du principe de proportionnalité des sanctions et plus proche du pragmatisme du contentieux électoral classique.

On ne peut soulever en effet cette question de la sanction de l'inéligibilité sans évoquer la bonne foi. Cette notion a été introduite par la loi ordinaire n° 96-300 du 10 avril 1996 pour tempérer l'automatisme de la sanction. Avant cette loi, l'inéligibilité était automatique en cas de non dépôt du compte de campagne et de rejet de celui-ci. Depuis 1996, la bonne foi peut être invoquée en cas de rejet du compte de campagne pour les élections autres que législatives. Si le compte est rejeté mais la bonne foi admise, le candidat n'est pas inéligible mais interdit de remboursement forfaitaire.

C'est au juge de l'élection, en l'occurrence le juge administratif, d'apprécier si la bonne foi peut être retenue et épargner au candidat l'inéligibilité. Cette règle n'a pas été transposée aux élections législatives par une loi organique. Une observation attentive des cas où cette notion a été effectivement retenue par le juge administratif conduit à recenser quatre hypothèses, la première apparaissant de loin comme la principale pour le juge administratif :

– lorsque les règles applicables sont ambiguës (CE, 26 juillet 1996, *Élections municipales de Sainte-Marie*, req. 177095) ou lorsque le droit applicable est imprécis et peut prêter à confusion (CE, 30 octobre 1996, *Élections municipales de Fos-sur-mer*, Rec. p. 394) ;

– lorsque des indications erronées ont été fournies par l'administration (CE, 18 octobre 1996, *Élections municipales de Cavaillon*, req. 177313) ;

– lorsqu'une irrégularité de caractère substantiel a été commise à l'insu du candidat (CE, 8 janvier 1997, *Élections municipales d'Isres*, Rec. p. 14) ;

– dans les circonstances de l'espèce, à propos d'un candidat chômeur longue durée (CE, 20 janvier 1999, *CNCCFP c./Alie*, Rec. p. 797).

Sur 260 décisions rendues entre 1996 et 2008, la bonne foi n'a été retenue que dans trente-huit cas, soit 14,6% des décisions<sup>1</sup>. Les motifs ayant conduit le juge administratif à l'admettre portent le plus souvent sur les cas suivants : le fait que le compte de campagne ne faisait apparaître ni recette ni dépense ; la modicité des sommes en jeu ; la production tardive des pièces justifiant des dépenses et des recettes ; l'incertitude de la législation notamment au regard des dons effectués par des associations.

La lecture que fait le juge de l'article L. 118-3 est donc très restrictive. Elle s'avère discutable car elle laisse peu de place à l'intentionnalité. Il est évident, par exemple, que le critère tiré de l'obscurité des textes est de peu de secours pour le candidat qui dépose son compte de campagne avec cinq minutes de retard. La bonne foi peut être réelle sans que le texte soit obscur. Cette interprétation est d'autant plus rigoureuse qu'à notre connaissance, la seconde possibilité offerte par l'article L. 118-3, à savoir le relèvement du candidat de son inéligibilité, n'a jamais été utilisée par le juge administratif, alors qu'elle permettrait un maniement souple de la sanction électorale.

Par conséquent, le juge administratif n'a recouru à l'excuse de la bonne foi que dans des hypothèses qui réduisent la portée effective de cette notion et cette réticence du juge à appliquer l'article L. 118-3 conformément tant à ses termes mêmes qu'aux exigences constitutionnelles relatives à la nécessité et à la proportionnalité des sanctions est d'autant plus surprenante qu'elle le conduit à méconnaître le principe de non automaticité dans un domaine qui intéresse les libertés publiques.

S'agissant des élections législatives, il n'y a pas de raison que cette notion de bonne foi ne puisse être invoquée devant le Conseil constitutionnel. Son intérêt ne doit pas être pour autant surestimé. L'intérêt de cette extension ne sera réel que si la bonne foi est définie par le législateur organique conformément au sens que le droit lui accorde communément.

1 Cf. annexe 4.

Une définition légale adaptée à l'ensemble du contentieux électoral aurait au demeurant le mérite de prévenir des risques éventuels d'interprétations jurisprudentielles divergentes entre la juridiction administrative et le Conseil constitutionnel.

L'article L.O. 128 pourrait donc être modifié par le législateur organique. La perte du remboursement continuerait à frapper le candidat n'ayant pas déposé son compte de campagne dans les délais et selon les modalités prévues à l'article L. 52-12 ainsi que le candidat dont le compte a été rejeté. S'agissant de l'inéligibilité, le juge de l'élection devrait tenir compte de la gravité du manquement et des circonstances de l'espèce. L'inéligibilité ne serait pas prononcée lorsque la bonne foi d'un candidat est établie par l'absence délibérée de volonté de fraude, de manquement grave aux règles de financement des campagnes électorales et d'altération de la sincérité du scrutin. L'article L. 118-3 serait aligné sur cette règle pour les élections autres que législatives.

Une modulation des sanctions financières, c'est-à-dire la perte du remboursement forfaitaire, est également envisageable en fonction de la gravité de la faute. On rappellera que l'article 4 de la loi organique n° 2006-404 du 5 avril 2006 relative à l'élection du Président de la République prévoit que le remboursement forfaitaire n'est pas versé aux candidats qui n'ont pas déposé leur compte de campagne dans le délai légal, qui ont dépassé le plafond des dépenses électorales ou qui ont vu leur compte de campagne rejeté. En revanche, lorsque les irrégularités commises ne conduisent pas au rejet du compte, le montant du remboursement forfaitaire peut être réduit en fonction du nombre et de la gravité des irrégularités commises. Là encore la rigidité de la perte totale du remboursement forfaitaire pourrait s'incliner devant le pragmatisme et les règles applicables depuis 2006 à l'élection présidentielle pourraient inciter le législateur ordinaire à modifier l'article L. 52-11-1 pour les élections législatives.

### **Introduire la qualification de déclaration mensongère dans la législation relative aux déclarations de patrimoine des élus**

La loi du 11 mars 1988 soumet à obligation de déclaration patrimoniale en début et en fin de mandat ou de fonction environ 4000 responsables politiques en dehors des dirigeants d'établissements publics industriels et commerciaux et d'entreprises nationales. Sont visés : les membres du gouvernement, les sénateurs, les députés, les représentants français au Parlement européen, les présidents de conseil régional, les présidents de conseil général, les présidents de l'Assemblée de Corse et du Conseil exécutif de Corse, les maires de communes de plus de 30 000 habitants ou les présidents élus de groupements de communes dotés d'une fiscalité propre dont la population excède 30 000 habitants ; les conseillers régionaux, les conseillers exécutifs, les conseillers généraux et les adjoints au maire des communes de plus de 100 000 habitants lorsqu'ils sont titulaires respectivement d'une délégation de signature du président du conseil régional, du président du conseil exécutif, du président du conseil général ou du maire ; le président et les membres du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie et de la Polynésie française ; les présidents du conseil général de Mayotte ou du conseil territorial

de Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon, les représentants à l'assemblée de la Nouvelle-Calédonie; les conseillers généraux de Mayotte, les conseillers territoriaux de Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon, les représentants à l'assemblée de la Polynésie française, le président et les membres du Congrès de la Nouvelle-Calédonie.

Ces personnes sont tenues de déposer une première déclaration de patrimoine dans les deux mois suivant leur nomination ou entrée en fonctions et une seconde dans les deux mois qui suivent celles-ci, à la Commission pour la transparence financière de la vie politique (article 3 de la loi n° 88-227 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique). La Commission apprécie la variation des patrimoines des personnes assujetties. Lorsqu'elle constate des évolutions de patrimoine inexplicables, elle transmet le dossier au parquet. Depuis 1995, date à laquelle les compétences de la Commission ont été étendues, celle-ci a transmis dix dossiers au parquet. Deux transmissions ont conduit à la relaxe, une transmission s'est vu opposer la prescription des faits, deux transmissions ont été jointes à des instructions en cours et cinq instructions ont fait l'objet d'un classement précisant qu'il n'avait pas été mis en évidence d'anomalies susceptibles de constituer des infractions pénales<sup>1</sup>. Parmi les propositions récurrentes de la Commission pour la transparence financière de la vie politique, qui intéressent la problématique du droit des campagnes électorales et le régime des inéligibilités, figure la suggestion d'introduire une infraction de déclaration mensongère. Cette proposition rejoint celle présentée par le GRECO lors de son évaluation de la législation française sur le financement des partis politiques le 12 mars 2009. Dans la mesure où cette problématique touche à l'inéligibilité qui constituait l'un des thèmes de réflexion du groupe de travail, ce dernier a jugé justifié de se saisir de cette question. Aujourd'hui la saisine du parquet pour sanctionner l'évolution inexplicable d'un patrimoine d'un responsable politique n'est pas adaptée. L'altération de la vérité commise à l'occasion d'une déclaration de patrimoine, qu'elle qu'en soit l'importance ne constitue pas un faux au sens de l'article 441-1 du Code pénal<sup>2</sup>.

Le groupe de travail souscrit à la proposition réitérée de la Commission pour la transparence financière de la vie politique de faire du dépôt d'une déclaration de situation patrimoniale mensongère une incrimination spécifique. Celui-ci serait puni de deux ans d'emprisonnement, 30 000 euros d'amende et, le cas échéant, de l'interdiction des droits civiques, civils et de famille suivant les modalités prévues par l'article 131-26 du Code pénal ainsi que de l'interdiction d'exercer une fonction publique ou une activité de nature professionnelle ou sociale selon les modalités prévues à l'article 131-27 du Code pénal.

1 Treizième rapport de la Commission pour la transparence financière de la vie politique, *Journal officiel* 20 décembre 2007.

2 « Constitue un faux toute altération frauduleuse de la vérité, de nature à causer un préjudice et accompli par quelque moyen que ce soit, dans un écrit ou tout autre support d'expression de la pensée qui a pour objet ou qui peut avoir pour effet d'établir la preuve d'un droit ou d'un fait ayant des conséquences juridiques ».

---

## **Autres propositions du groupe de travail**

- Lors de l'examen du droit du financement des campagnes électorales et de sa pratique, le groupe de travail a été conduit à s'interroger sur des questions qui ne relèvent pas directement du droit du financement des campagnes électorales mais qui s'y rattachent. Ainsi le groupe de travail s'interroge sur la logique d'une réglementation qui permet à une formation politique métropolitaine de bénéficier de fonds publics consentis à un parti d'outre-mer. À l'issue des élections législatives de 2007 une formation métropolitaine ne répondait pas aux critères exigés par l'article 9 de la loi du 11 mars 1988 (avoir recueilli 1 % des voix dans au moins cinquante circonscriptions) et s'est prévalu de dispositions conçues pour les formations d'outre-mer. En effet outre-mer ce seuil de 1 % n'est calculé que sur les seules circonscriptions dans lesquelles le parti a présenté des candidats. Le bénéfice des dispositions sur les partis d'outre-mer par ce parti métropolitain a eu pour effet paradoxal qu'avec deux candidats aux élections législatives de 2007, il compte trente-deux parlementaires, ce qui est difficile à expliquer à l'opinion publique. Revenir sur cette facilité suppose de modifier en conséquence la loi du 11 mars 1988.

- Par fidélité à l'esprit de la loi et pour prévenir d'éventuels détournements de la législation sur le financement des partis politiques, il devrait être envisagé pour l'attribution de la première fraction de l'aide publique, de ne retenir qu'un seul candidat d'une même formation politique par circonscription.

- Il est apparu que le plafond des dépenses pour l'élection des conseillers généraux était très bas et devrait être relevé pour mieux correspondre à la réalité des campagnes électorales pour les élections cantonales. Un tel relèvement devrait attendre toutefois les suites données aux conclusions du rapport du Comité pour la réforme des collectivités locales.

\*  
\* \*

Deux principes doivent inspirer le droit du financement des campagnes électorales : la rigueur et le réalisme. Arrivées à maturité, les règles du financement des campagnes électorales pour les élections législatives doivent faire preuve de réalisme sans renoncer à leur rigueur d'origine. C'est cet équilibre qu'a souhaité préserver le groupe de travail réuni sous l'autorité du président Pierre Mazeaud. Il appartiendra au législateur d'apprécier s'il y est parvenu.

---

# Propositions

---

## Le champ d'application de la législation

- Étendre la législation sur le financement des campagnes électorales aux élections sénatoriales
- Prendre en compte les dépenses électorales de tiers
- Adapter les plafonds des dépenses électorales aux circonscriptions et aux campagnes électorales pour l'élection des députés représentant les Français de l'étranger

---

## Les règles relatives aux comptes de campagne

- Prévoir la déclaration du mandataire à la préfecture lors du dépôt de la candidature
- Garantir un droit au compte bancaire pour le mandataire
- Raccourcir la période couverte par le compte de campagne
- Repousser le délai de dépôt du compte de campagne
- Exclure de l'obligation de dépôt du compte de campagne les candidats ayant réuni moins de 1 % des suffrages exprimés
- Intégrer dans le compte de campagne les dépenses de la campagne officielle
- Abroger le dernier alinéa de l'article L. 165 du Code électoral interdisant l'impression et l'utilisation des documents de propagande
- Repenser les missions des experts-comptables

---

## **Le contrôle et les sanctions**

- Élargir la composition de la Commission nationale des comptes des comptes de campagne et des financements politiques
- Conférer au requérant le droit de consulter le compte de campagne du candidat dont l'élection est contestée
- Adapter la sanction d'inéligibilité en donnant toute sa place à la bonne foi et au principe de proportionnalité des sanctions
- Moduler la sanction du remboursement forfaitaire
- Introduire la qualification de déclaration mensongère dans la législation relative aux déclarations de patrimoine

---

# **Annexes**



# Annexe 1 : lettre de mission du président de l'Assemblée nationale, M. Bernard Accoyer à M. Pierre Mazeaud

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE  
LIBERTÉ • ÉGALITÉ • FRATERNITÉ

ASSEMBLÉE NATIONALE

LE PRÉSIDENT

PARIS, LE 09 JUIN 2008

*Au* Monsieur le Président,

À l'issue des élections législatives qui ont procédé à la désignation des députés de la XIII<sup>e</sup> législature, le Conseil constitutionnel a été amené à prendre plusieurs décisions annulant l'élection de certains députés ou constatant leur inéligibilité à la suite de rejets de comptes de campagne par la commission nationale des comptes de campagne. De même, des décisions d'inéligibilité ont été prononcées à l'encontre de nombreux candidats non élus.

Un débat s'est récemment ouvert à ce sujet. Certes, il ne s'agit pas de remettre en cause les principes généraux d'une législation qui a constitué une avancée considérable pour la transparence de la vie politique, mais il apparaît nécessaire d'envisager de simplifier et de clarifier certaines de ses dispositions et d'évaluer son application qui s'est nettement complexifiée. En outre, certaines décisions d'inéligibilité peuvent revêtir un caractère disproportionné, surtout lorsqu'elles touchent des candidats élus dont la bonne foi ne paraît pas en cause.

C'est pourquoi une réflexion approfondie semble aujourd'hui nécessaire.

Comme cette législation concerne directement les règles applicables en matière de financement des campagnes législatives, il n'a pas paru opportun au bureau de l'Assemblée nationale que cette mission d'évaluation soit confiée aux députés eux-mêmes.

Aussi, j'ai l'honneur de vous proposer de réaliser cette étude, au regard de votre expérience et de vos compétences, qui vous confèrent une autorité incontestée sur les plans politique et juridique. Au-delà de cette évaluation, je vous remercie de toute proposition spécifique ou de portée plus générale, que vous seriez amené à émettre pour consolider la législation, et vous indique que les moyens que vous estimerez nécessaires pourront être mis à votre disposition.

Je vous prie de croire, Monsieur le Président, à l'expression de mes sentiments les meilleurs.

*Au vu de ce qui précède*

*BA*  
Bernard ACCOYER

Monsieur Pierre MAZEAUD  
Ancien Président du Conseil constitutionnel

HÔTEL DE LASSAY 128, RUE DE L'UNIVERSITÉ 75007 PARIS - TÉL. 01 40 63 50 00



---

## **Annexe 2: composition du groupe de travail**

**Philippe BLANCHETIER**, avocat à la cour d'appel de Paris

**Jean-Claude COLLIARD**, professeur de droit constitutionnel à Paris I, ancien membre du Conseil constitutionnel

**Yves-Marie DOUBLET**, directeur-adjoint à l'Assemblée nationale

**Richard GHEVONTIAN**, professeur de droit constitutionnel à l'université Paul-Cézanne, Aix-Marseille III

**Pierre MAZEAUD**, ancien président du Conseil constitutionnel, ancien ministre, ancien président de la Commission des lois de l'Assemblée nationale

**Emmanuelle PRADA-BORDENAVE**, maître des requêtes au Conseil d'État, directrice de l'Agence de la Biomédecine



---

## **Annexe 3 : personnes entendues par le groupe de travail**

**Thomas ANDRIEU**, secrétaire général adjoint du Conseil d'État

**Jacques BONNET**, ancien président de la Commission nationale des comptes des comptes de campagne et des financements politiques

**Maurice BRAUD**, secrétaire général du Parti socialiste

**Agnès BRICARD**, présidente de la Commission des collectivités locales du Conseil supérieur de l'Ordre des experts-comptables

**Didier CHAUVAUX**, conseiller d'État, rapporteur de la codification du Code électoral devant la Commission supérieure de codification

**Patrice COHEN-SEAT**, membre du Parti communiste

**Stéphane COTTIN**, ancien greffier en chef du Conseil constitutionnel

**Pierre ESMEIN**, président de la Compagnie française d'audit

**Bernard GODET**, expert-comptable de l'Union pour un mouvement populaire

**Bruno GOLLNISCH**, vice-président du Front national

**Sylvie GUÉRIN**, chargée d'études-études techniques-secteur public du Conseil supérieur de l'Ordre des experts-comptables

**Marc GUILLAUME**, secrétaire général du Conseil constitutionnel

**Jean-François JALK**, responsable des élections du Front national

**Daniel LABETOULLE**, vice-président de la Commission supérieure de codification, président de section honoraire du Conseil d'État

**Jean-Christophe LAGARDE**, député de Seine-Saint-Denis, membre du Parti du nouveau centre

**Serge LEBLOND**, service comptabilité du Parti communiste

**François LOGEROT**, président de la Commission nationale des comptes de campagnes et des financements politiques

**Patrick LOUIS**, secrétaire général du Mouvement pour la France, député européen

**Arnaud LYON-CAEN**, avocat au Conseil d'État et à la Cour de cassation

**Bernard MALIGNER**, ingénieur d'études au Centre national de la recherche scientifique

**Michel MERCIER**, trésorier du Mouvement démocrate, sénateur du Rhône

**Frédéric NAUD**, secrétaire national du Parti radical de gauche

**Xavier PÉNEAU**, sous-directeur des affaires politiques au ministère de l'Intérieur, de l'Outre-Mer et des Collectivités territoriales

**Sylvie PINEL**, députée du Tarn-et-Garonne, membre du Parti radical de gauche

**Jean-Frédéric POISSON**, député des Yvelines, membre du Forum des républicains sociaux

**Emmanuelle QUANTIN**, directeur financier de l'Union pour un mouvement populaire

**Jean-Yves QUENEUDEC**, membre du Conseil supérieur de l'Ordre des experts-comptables

**Bernard STIRN**, président de la Section du contentieux du Conseil d'État

## **Annexe 4 : appréciation par le Conseil d'État de la bonne foi d'un candidat**

Sur une période allant du 1<sup>er</sup> juillet 1996 au 30 juin 2008, seulement 38 décisions sur 260 rendues ont retenu la bonne foi du candidat, soit 14,61 %.

Les trente-huit décisions sont réparties comme suit :

	2008	2007	2006	2005	2004	2003	2002	2001	2000	1999	1998	1997	1996	Total
Décisions rendues <b>1</b>	6	4	9	36	17	3	71	3	5	48	24	8	26	260
Bonne foi retenue <b>2</b>	1	1	1	5	1	2	5	0	0	15	0	3	4	38
<b>2/1 en %</b>	<b>16,66</b>	<b>25</b>	<b>11,11</b>	<b>13,8</b>	<b>5,88</b>	<b>66,66</b>	<b>7</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>31,25</b>	<b>0</b>	<b>37,5</b>	<b>15,35</b>	<b>14,61</b>

Source : base Ariane du Conseil d'État.

Les motifs retenus par le juge de l'élection pour admettre la bonne foi d'un candidat portent le plus souvent sur les motifs suivants :

- un compte de campagne ne faisant apparaître ni dépense, ni recette ;
- la modicité des sommes en jeu ;
- la production tardive des pièces justifiant des dépenses et des recettes ;
- l'incertitude de la législation notamment au regard de dons effectués par des associations.



---

## **Annexe 5: observations du Conseil constitutionnel**

### **Observations du Conseil constitutionnel relatives aux élections législatives de juin 2002**

*(Législation sur les comptes de campagne et les financements politiques – sanction d’inéligibilité).*

III) En ce qui concerne la législation sur les comptes de campagne et les financements politiques :

La législation en vigueur, initiée par les lois du 11 mars 1988, avait pour objectif de limiter le rôle de l’argent dans les campagnes électorales. Pour ce faire, ont été institués un plafonnement des dépenses électorales, la prohibition de certaines aides, un remboursement forfaitaire par l’État, la tenue d’un compte unique de campagne et des procédures permettant de s’assurer de sa sincérité.

S’il a indiscutablement atteint son but premier, le droit du financement des campagnes électorales est devenu complexe au fil des modifications législatives successives et des décisions jurisprudentielles.

On peut s’interroger sur d’éventuelles simplifications :

– Il convient tout d’abord d’observer qu’aucun cas de dépassement du plafond légal des dépenses électorales n’a été relevé. La législation démontre donc son efficacité sur ce point crucial. Le fait mérite d’autant plus d’être souligné que les élections législatives de 2002 n’ont pas été anticipées, contrairement à celles de 1997.

Pour autant, le Conseil a dû examiner un nombre très élevé de comptes de campagne rejetés par la CCFP. Le nombre de ces saisines traduit la méconnaissance persistante par certains candidats de la législation sur le financement des campagnes électorales et singulièrement de la règle selon laquelle toutes les dépenses de caractère électoral doivent être réglées non par le candidat mais par son mandataire financier, dès lors que celui-ci a été désigné.

À ce sujet, et pour éviter toute confusion dans l’esprit des candidats, le Conseil considère que la désignation d’un mandataire financier devrait être rendue obligatoire dans tous les cas, intervenir avant le paiement des premières dépenses de campagne et ne plus être liée, comme aujourd’hui, à l’acceptation de dons de personnes physiques.

– Les autres motifs de rejet présentent le plus souvent un caractère formel : non dépôt, dépôt tardif, absence de présentation par un expert comptable, défaut de justification de recettes ou de dépenses, dons tardifs de personnes physiques...

Si elles sont pour l’essentiel nécessaires, les exigences que fait peser la législation sur le financement des campagnes électorales peuvent

gêner beaucoup de candidats indépendants. S'agissant de la nécessité de recourir à un expert comptable, qui constitue un sérieux obstacle financier et quelquefois matériel (outre-mer par exemple) pour certaines candidatures, le législateur pourrait prévoir une formule moins pénalisante afin d'assurer la sincérité du compte de campagne, notamment quand le montant des dépenses est très inférieur au plafond légal.

En tout état de cause, l'obligation de recourir à un expert-comptable devrait avoir pour contrepartie, ce qui n'est pas toujours le cas, la fourniture d'une véritable assistance technique au candidat.

– Sur le fond même de cette question du financement des campagnes, le Conseil tient à appeler de nouveau l'attention du législateur sur les problèmes posés par l'aide apportée à un candidat par une représentation locale d'un parti politique qui ne peut être regardée elle-même comme un parti ou groupement politique au sens de l'article L. 52-8 du Code électoral. À défaut de dispositions le prohibant explicitement et à l'opposé de la position constante de la CCFP, le Conseil a admis qu'une représentation locale d'un parti politique relevant des articles 8 et 9 de la loi du 11 mars 1988 puisse apporter une aide au candidat, alors même qu'elle n'était pas comprise dans le « périmètre comptable » de ce parti. Toutefois, pour ne pas ouvrir une brèche dans laquelle pourraient s'introduire des aides illicites, il serait souhaitable que le législateur intervienne de nouveau, soit en limitant aux fédérations départementales des partis nationaux la possibilité d'apporter une aide financière à leurs candidats, soit en imposant une stricte consolidation des comptes des différentes composantes d'une formation politique, soit en prévoyant des formalités permettant à la CCFP d'exercer sa surveillance sur toutes les structures d'un parti.

– Le Conseil estime que la législation pourrait être rendue plus rigoureuse sur un autre point : en encadrant plus strictement les conditions dans lesquelles les collectivités territoriales peuvent fournir des biens et services aux candidats. La même solution pourrait s'appliquer aux formations politiques, sauf évidemment si la prestation est gratuite.

– Par ailleurs, dans un souci de simplification, le Conseil constitutionnel recommande que les frais de la campagne officielle soient désormais compris dans les dépenses électorales et que soient adaptés à cet effet le régime de leur paiement et de leur remboursement, ainsi que le plafond des dépenses.

– Le Conseil recommande également l'adaptation de la législation en vue de permettre au mandataire financier et au donateur d'utiliser les moyens de paiement modernes (carte bancaire par exemple).

– L'examen par le Conseil constitutionnel lui-même des comptes de campagne des candidats à faible audience, ayant commis des erreurs banales dans la tenue de leurs comptes, paraît inutile. Il encombre l'ordre du jour du Conseil à une période où il est particulièrement chargé du fait de la succession de l'élection présidentielle et des élections législatives.

Il pourrait être envisagé à cet égard de dispenser du dépôt de leur compte de campagne les candidats qui, ayant recueilli moins de 1 % des

suffrages exprimés, ne sont ni directement ni indirectement à l'origine de charges pour les finances publiques, puisqu'ils n'ont pas droit au remboursement de leurs frais de campagne et que, depuis l'entrée en vigueur de la loi du 11 avril 2003, ils ne sont pas pris en compte pour le calcul du financement public des partis politiques. Cette dispense n'entraînerait aucune conséquence pour les finances publiques et améliorerait considérablement le contrôle tant de la CCFP que du Conseil constitutionnel en leur permettant de concentrer leur attention sur des cas plus importants.

Sauf à rompre le principe d'égalité entre candidats, une telle réforme impliquerait cependant de revenir, comme le propose par ailleurs le Conseil, sur l'automatisme de l'inéligibilité en cas de rejet du compte d'un candidat ayant obtenu plus de 1 % des suffrages exprimés.

Resterait évidemment applicables à tous les candidats les sanctions pénales prévues par l'article L. 113-1 du Code électoral en cas de méconnaissance de la législation sur le financement des campagnes électorales.

– Il convient en outre de souligner quelques difficultés de fonctionnement rencontrées par la CCFP et qu'elle-même a signalées. Si, en dépit de sa charge de travail considérable – plus de 8 400 comptes – la Commission s'est fort bien acquittée de sa tâche (comme en témoigne la proportion élevée des cas où le Conseil constitutionnel a confirmé le rejet du compte), quelques dysfonctionnements doivent être relevés qui tiennent principalement à l'insuffisance et à l'hétérogénéité de ses moyens.

Il importe que ceux-ci soient mis au niveau des missions de la Commission et que cette dernière, comme elle en a exprimé le vœu, dispose d'une souplesse suffisante pour gérer ses ressources humaines. Il importe également qu'en cas de doute sur l'irrégularité d'un compte, la CCFP en fasse bénéficier le candidat en cause.

– Enfin, afin d'éviter toute difficulté lors de la liquidation du remboursement des frais de campagne, il conviendrait que la CCFP arrête elle-même cette somme dans sa décision, à l'instar de ce que fait le Conseil constitutionnel pour l'élection présidentielle.

#### IV) En ce qui concerne la sanction d'inéligibilité :

Outre le dépassement du plafond des dépenses électorales, situation qui n'est pas apparue lors des élections législatives de 2002, seul le vice tenant à un don de personne morale autre qu'un parti politique constitue, sur le fond, un motif de rejet directement commandé par l'esprit de la législation sur le financement des campagnes électorales. Encore peut-il s'agir, et c'est le cas le plus fréquent, d'un concours en nature dont le candidat n'a pas eu une conscience précise ou dont il n'a pas mesuré la portée.

Pour autant, la législation en vigueur oblige le Conseil constitutionnel à déclarer l'inéligibilité du candidat, ce qui entraîne pour celui qui est élu la déchéance de son mandat et l'impossibilité de se représenter à l'élection partielle consécutive, alors que la faculté en est laissée au candidat dont l'élection a été annulée à la suite d'une fraude ou d'une manœuvre plus condamnable, mais ne portant pas sur les aspects financiers de la campagne.

Le Conseil constitutionnel doit donc constater que l'inéligibilité peut revêtir un caractère disproportionné, surtout lorsqu'elle touche des candidats élus dont la bonne foi ne paraît pas en cause.

Le législateur devrait mettre fin au déséquilibre entre la sanction frappant l'irrégularité du compte (fin des fonctions et inéligibilité) et la seule annulation de l'élection qui, dans le contentieux électoral non financier, sanctionne des fautes du candidat qui peuvent être autrement plus graves. Dans la généralité des cas, la privation du remboursement forfaitaire des frais de campagne et l'exclusion du candidat du rattachement prévu pour l'aide financière aux partis politiques semblent suffisantes.

Il conviendrait donc, à tout le moins, d'étendre, par une disposition organique, aux élections législatives les dispositions de l'article L. 118-3 du Code électoral qui permettent au juge, pour les élections locales, de ne pas prononcer l'inéligibilité du candidat dont la bonne foi est établie ou de relever le candidat de cette inéligibilité. Une telle disposition aurait en effet permis d'éviter au Conseil de prononcer l'inéligibilité d'un grand nombre de candidats ayant commis des erreurs banales dans la tenue de leur compte et dont la bonne foi était patente.

Publication *Journal officiel* du 21 mai 2003, p. 8694.

## **Observations du Conseil constitutionnel relatives aux élections législatives de juin 2007**

*(Financement des campagnes électorales).*

IV) En ce qui concerne les règles relatives au financement de la campagne électorale :

L'ordonnance n° 2003-1165 du 8 décembre 2003 a modifié l'article L. 52-4 du Code électoral en imposant que tout candidat désigne un mandataire financier au plus tard le jour de sa déclaration de candidature. Le Conseil constitutionnel avait appelé cette mesure de ses vœux. Toutefois, trente-quatre comptes de campagne ont été rejetés par la CCFP pour défaut de désignation d'un mandataire financier.

Afin d'éviter que des candidats ne se présentent encore devant le suffrage sans avoir désigné de mandataire financier (présentation vaine puisque cette carence conduira nécessairement à leur inéligibilité), cette désignation devrait constituer une condition de recevabilité de la candidature et devrait être faite à la préfecture de la circonscription électorale, comme la déclaration de candidature, et non, comme le prévoit actuellement l'article L. 52-6 du Code électoral, à la préfecture du domicile du candidat.

\*  
\* \*

Le troisième alinéa de l'article L. 52-4 du Code électoral prévoit que seul le mandataire financier règle les dépenses du candidat. Néanmoins, un nombre encore élevé de comptes de campagne a été rejeté au motif que les candidats avaient exposé directement des dépenses de campagne.

Le Conseil constitutionnel ne sanctionne pas les dépenses directement exposées par le candidat lorsque leur montant global est, d'une part, faible par rapport au total des dépenses du compte de campagne (5% environ) et, d'autre part, négligeable au regard du plafond de dépenses autorisées fixé par l'article L. 52-11 du Code électoral (1,5% environ).

Le Conseil constitutionnel ne peut sans remettre en cause l'autorité de la loi assouplir davantage cette règle qui, néanmoins, aboutit encore à des situations difficilement compréhensibles pour les intéressés. Ainsi, il a été jugé qu'avaient été rejetés à bon droit des comptes de campagne présentant des dépenses réglées directement par le candidat pour des montants de 550 euros et 1 263 euros, au motif que ces montants représentaient, dans le premier cas, 35% du total des dépenses du compte de campagne<sup>1</sup> et, dans le second, 2,1% du plafond autorisé<sup>2</sup>.

On peut douter de l'utilité d'un tel contrôle et de la nécessité des sanctions attachées aux irrégularités lorsque les dépenses sont aussi faibles. Il pourrait être envisagé que le contrôle n'intervienne qu'au-delà d'un seuil de dépenses de campagne, nécessairement bas, fixé par la loi.

En outre, une réflexion plus générale pourrait utilement être conduite pour que soit précisée la mission du mandataire financier dans l'engagement des dépenses.

La lettre de l'article L. 52-4 du Code électoral impose que toute dépense soit réglée par le mandataire financier qui, par conséquent, peut seul disposer des moyens de paiement sur le compte bancaire unique ouvert en application de l'article L. 52-6 du Code électoral. La rigueur de cette règle soulève des interrogations dans certains cas. Le Conseil a eu ainsi à connaître de difficultés rencontrées par des candidats qui, ayant déclaré tardivement leur candidature au lendemain de l'élection présidentielle, ont été handicapés par les délais d'ouverture du compte bancaire et, en particulier, de mise à disposition des moyens de paiement, ou encore qui ont été confrontés à l'indisponibilité temporaire de leur mandataire pour le règlement d'une dépense urgente, notamment à l'occasion de déplacements. Ce sont ces difficultés qui ont notamment conduit le Conseil à déclarer inéligibles deux candidats qui avaient été élus.

Cette rigueur peut, enfin, conduire à des pratiques de contournement contraires à l'objectif de transparence de financement de la campagne, telles que l'utilisation de caisses d'espèces ou la non-intégration de certaines dépenses dans le compte.

1 Décision n° 2007-4041 du 17 avril 2008.

2 Décision n° 2007-4470 du 17 avril 2008.

La définition des attributions réciproques du candidat et du mandataire financier a, certes, été pensée comme une garantie de transparence financière, sur le modèle de la séparation de l'ordonnateur et du comptable publics. Toutefois, les règles de la comptabilité publique connaissent des dispositifs qui atténuent la rigueur de ce principe (régie d'avance, carte d'achat) sans mettre en péril cette transparence. Il pourrait être envisagé de s'en inspirer en matière électorale.

\*  
\* \*

Le Conseil renouvelle ses observations de 2003 concernant l'obligation de recourir à un expert-comptable : « *Les exigences que fait peser la législation sur le financement des campagnes électorales peuvent gêner beaucoup de candidats indépendants. S'agissant de la nécessité de recourir à un expert comptable, qui constitue un sérieux obstacle financier et quelquefois matériel (outre-mer par exemple) pour certaines candidatures, le législateur pourrait prévoir une formule moins pénalisante afin d'assurer la sincérité du compte de campagne, notamment quand le montant des dépenses est très inférieur au plafond légal. En tout état de cause, l'obligation de recourir à un expert-comptable devrait avoir pour contrepartie, ce qui n'est pas toujours le cas, la fourniture d'une véritable assistance technique au candidat* ».

Confronté à un cas dans lequel le compte de campagne avait été présenté par le fils du candidat en sa qualité d'expert comptable, le Conseil constitutionnel a dû estimer qu'en l'absence de toute exigence fixée par les règles électorales en cette matière, la méconnaissance de l'obligation d'indépendance prévue par les textes statutaires faisait notamment encourir à l'expert-comptable des sanctions disciplinaires, mais n'affectait pas par elle-même la légalité du compte de campagne<sup>1</sup>.

Le Conseil souhaiterait, en outre, que soit précisée dans le Code électoral la nécessité d'indépendance de l'expert comptable à l'égard du candidat.

V) En ce qui concerne la méconnaissance des règles relatives au financement de la campagne électorale :

Le législateur a institué diverses sanctions.

L'article L. 113-1 du Code électoral punit ainsi d'une amende de 3 750 euros et d'un emprisonnement d'un an, ou de l'une de ces deux peines, non seulement le candidat qui n'a pas respecté certaines règles de financement électoral mais également celui qui a méconnu les formalités d'établissement du compte de campagne.

Les autres sanctions, qui ne revêtent pas un caractère punitif, sont au nombre de quatre :

1 Décision n° 2007-4516 du 17 avril 2008

- l’absence de remboursement forfaitaire des dépenses électorales<sup>1</sup> ;
- la non prise en compte des suffrages obtenus pour la première fraction de l’aide destinée aux partis et groupements politiques en fonction de leurs résultats aux élections à l’Assemblée nationale<sup>2</sup> ;
- le versement au Trésor public, par le candidat ayant dépassé le montant du plafond des dépenses électorales, d’une somme égale au montant du dépassement ;
- l’inéligibilité d’un an au mandat de député et, dans les conditions fixées par les articles L.O. 128 et L.O. 296, au mandat de sénateur.

L’absence de remboursement forfaitaire des dépenses électorales est sans portée pour les candidats qui n’ont pas recueilli au moins 5% des suffrages exprimés, seuil fixé par l’article L. 52-11-1. Or, on constate que, sur les 507 saisines de la CCFP, 88% concernaient des candidats n’ayant pas atteint ce seuil. Par ailleurs, le défaut de remboursement ne concerne pas, pour les autres candidats, les frais de la campagne officielle (coût du papier, impression des bulletins de vote, des affiches et des circulaires ainsi que frais d’affichage).

La non prise en compte des suffrages obtenus pour la première fraction de l’aide destinée aux partis et groupements politiques en fonction de leurs résultats aux élections à l’Assemblée nationale n’a aucune conséquence lorsque le candidat a obtenu moins de 1% des suffrages exprimés ce qui concernerait 62% des saisines et n’a en tout état de cause pas de conséquence directe pour les candidats eux-mêmes, puisque c’est leur parti ou groupement politique qui en pâtit.

Quant à l’inéligibilité pour un an, elle peut induire des conséquences souvent disproportionnées pour les candidats élus. En effet, lorsque la législation en vigueur oblige le Conseil constitutionnel à déclarer l’inéligibilité d’un candidat, cela entraîne, pour celui qui est élu, la déchéance de son mandat et l’impossibilité de se représenter à l’élection partielle consécutive. Cette sanction est beaucoup plus sévère que celle qui s’applique à un candidat dont l’élection a été annulée à la suite d’une fraude ou d’une manœuvre condamnable, mais ne portant pas sur les aspects financiers de la campagne.

Elle a touché en 2008 deux députés. Le premier, élu dans la cinquième circonscription de la Vendée, avait réglé directement, postérieurement à la désignation de son mandataire financier et sans l’intervention de celui-ci, des dépenses représentant plus du tiers du total des dépenses de son compte de campagne et plus de 8% du plafond des dépenses. Le second, élu dans la onzième circonscription du Rhône, avait réglé, après désignation de son mandataire financier, plus de 8% du total de ses dépenses correspondant à 7,6% du plafond. Le Conseil constitutionnel, qui n’a remis en cause ni la bonne foi de ces candidats, ni la sincérité de leur compte, n’a pu que

1 Article L. 52-11-1 du Code électoral.

2 Quatrième alinéa de l’article 9 de la loi n° 88-227 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique.

confirmer le rejet de leurs comptes par la CCFP pour violation de l'article L. 52-4 du Code électoral, constater, en application de l'article L.O. 136-1, leur inéligibilité pour une durée d'un an à compter de la date des décisions et les déclarer démissionnaires d'office<sup>1</sup>.

Le 15 mai 2003, le Conseil avait déjà fait valoir que cette inéligibilité pouvait revêtir un caractère disproportionné, surtout lorsqu'elle touche des candidats élus dont la bonne foi ne paraît pas en cause: « *Le législateur devrait mettre fin au déséquilibre entre la sanction frappant l'irrégularité du compte (fin des fonctions et inéligibilité) et la seule annulation de l'élection qui, dans le contentieux électoral non financier, sanctionne des fautes du candidat qui peuvent être autrement plus graves. Dans la généralité des cas, la privation du remboursement forfaitaire des frais de campagne et l'exclusion du candidat du rattachement prévu pour l'aide financière aux partis politiques semblent suffisantes.* »

Il apparaît donc aujourd'hui nécessaire d'étendre, par une disposition organique, aux élections législatives les dispositions de l'article L. 118-3 du Code électoral qui permettent au juge, pour les élections locales, de ne pas prononcer l'inéligibilité du candidat dont la bonne foi est établie.

Une telle disposition aurait en effet permis d'éviter au Conseil de prononcer l'inéligibilité d'un grand nombre de candidats ayant commis des erreurs banales dans la tenue de leur compte et dont la bonne foi était patente.

Outre cette observation, plusieurs solutions pourraient être envisagées pour instituer des sanctions adaptées, nécessaires et proportionnées.

Le législateur pourrait fixer un seuil, en pourcentage de suffrages exprimés, en-dessous duquel les candidats seraient dispensés de déposer leur compte de campagne.

Si ce seuil était de 1% des suffrages exprimés, il dispenserait de cette obligation les candidats qui ne sont ni directement ni indirectement à l'origine de charges pour les finances publiques, puisqu'ils n'ont pas droit au remboursement de leurs frais de campagne et que, depuis l'entrée en vigueur de la loi du 11 avril 2003, ils ne sont pas pris en compte pour le calcul du financement public des partis politiques. L'application de cette solution aurait entraîné, en 2007, une réduction de 2421 dossiers soumis à la CCFP et de 315 saisines du Conseil constitutionnel.

Si ce seuil était de 5% des suffrages exprimés, il exonérerait de cette obligation les candidats qui n'ont pas droit au remboursement de leurs frais de campagne. L'application de cette solution aurait réduit, en 2007, de 5493 le nombre des dossiers soumis à la CCFP et de 448 le nombre des saisines du Conseil constitutionnel.

1 Décisions n° 2007-4232 du 7 février 2008 et n° 2007-4359 du 27 mars 2008.

Cette dispense permettrait à la CCFP et au Conseil constitutionnel de concentrer leur attention sur les cas plus importants. Elle aurait, au surplus, des avantages pour les finances publiques.

Délibéré par le Conseil constitutionnel dans sa séance du 29 mai 2008, où siégeaient : M. Jean-Louis Debré, président, MM. Guy Canivet, Renaud Denoix de Saint Marc et Olivier Dutheillet de Lamothe, M<sup>me</sup> Jacqueline de Guillenchmidt, MM. Pierre Joxe et Jean-Louis Pezant, M<sup>me</sup> Dominique Schnapper et M. Pierre Steinmetz.

**Publication *Journal officiel* du 4 juin 2008, p. 9205.**



---

## **Annexe 6 : jurisprudence du Conseil d'état et de la cour d'appel de Paris, citée dans le rapport**

---

### **Conseil d'État**

N° 313970

Mentionné dans les tables du recueil Lebon ;

**10<sup>e</sup> et 9<sup>e</sup> sous-sections réunies ;**

M. Stirn, président ;

M<sup>me</sup> Mireille Imbert-Quaretta, rapporteur ;

M<sup>lle</sup> Verot Célia, commissaire du gouvernement ;

SCP Boutet, avocat ;

**Lecture du vendredi 25 juillet 2008**

#### **RÉPUBLIQUE FRANÇAISE AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS**

Vu la saisine, enregistrée le 6 mars 2008 au secrétariat du contentieux du Conseil d'État, par laquelle la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques, dont le siège est 33, avenue de Wagram à Paris Cedex 17 (75116) transmet au Conseil d'État, en application de l'article L. 52-15 du Code électoral, la décision du 25 février 2008 par laquelle elle a rejeté le compte de campagne de M. Louis-Constant A. candidat, dans la collectivité territoriale de Saint-Martin, aux élections organisées les 1<sup>er</sup> et 8 juillet 2007 pour la désignation des conseillers territoriaux ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu la note en délibéré présentée par la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques, enregistrée le 16 juillet 2008 ;

Vu la note en délibéré présentée pour M. A., enregistrée le 18 juillet 2008 ;

Vu le Code électoral, notamment l'article L. 52-15 ;

Vu la loi organique n° 2007-223 du 21 février 2007 ;

Vu le Code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de M<sup>me</sup> Mireille Imbert-Quaretta, conseiller d'État ;
- les observations de la SCP Boutet, avocat de M. Louis-Constant A. ;

– les conclusions de M<sup>lle</sup> Célia Verot, commissaire du gouvernement ;

Considérant qu’aux termes de l’article L.O. 503 du Code électoral, issu de la loi organique du 21 février 2007 portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l’outre-mer: «Pour l’application du présent code à Saint-Martin il y a lieu de lire: «1) «collectivité» au lieu de: «département»»; qu’ainsi, les dispositions du titre I<sup>er</sup> du livre I<sup>er</sup> du Code électoral consacrées aux dispositions communes à l’élection des députés, des conseillers généraux et des conseillers municipaux sont applicables de plein droit aux élections des représentants territoriaux de la collectivité d’outre-mer de Saint-Martin pour tout ce qui n’est pas contraire aux dispositions spécifiques les concernant; que sont ainsi applicables les dispositions relatives au financement et plafonnement des dépenses électorales mentionnées aux articles L. 52-4 à L. 52-18 de ce code; que l’alinéa 2 de l’article L. 52-6 du même code prévoit que le mandataire financier désigné par le candidat: «[...] est tenu d’ouvrir un compte bancaire ou postal unique retraçant la totalité de ses opérations financières. L’intitulé du compte précise que le titulaire agit en qualité de mandataire financier du candidat, nommément désigné. [...]»; qu’aux termes de l’article L.O. 524: «Saisi dans les conditions fixées au troisième alinéa de l’article L. 52-15, le Conseil État peut déclarer inéligible pendant un an le candidat dont le compte de campagne, le cas échéant après réformation, fait apparaître un dépassement du plafond des dépenses électorales. Dans les autres cas, le Conseil État peut ne pas prononcer l’inéligibilité du candidat dont la bonne foi est établie. Si le Conseil État a déclaré inéligible un candidat proclamé élu, il annule son élection ou, si l’élection n’a pas été contestée, le déclare démissionnaire d’office».

Considérant qu’il est constant que le mandataire financier de M. A., tête de la liste: «Union pour le progrès» n’a pas ouvert de compte bancaire ou postal unique et que la totalité des dépenses de campagne du candidat, soit 18 710 euros, ont été entièrement réglées par celui-ci au moyen de son compte personnel; que, par suite, c’est à bon droit que la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques a rejeté le compte de campagne de M. A. ;

Considérant que M. A. argue de sa bonne foi en soutenant que le droit applicable aux élections au conseil territorial de la nouvelle collectivité d’outre-mer de Saint-Martin était imprécis et que la brièveté du délai entre la convocation des électeurs et la tenue des élections ne permettait pas d’ouvrir un compte bancaire ou postal compte tenu de la longueur des formalités pour ce faire ;

Considérant, d’une part, que, si la création d’une nouvelle collectivité territoriale au sein de la République a rendu nécessaire l’adoption d’un dispositif législatif et réglementaire

nouveau et spécifique, les dispositions du Code électoral applicables pour les élections des conseillers territoriaux de cette nouvelle collectivité, pour l'essentiel reprises des dispositions applicables aux élections en métropole, n'étaient pas ambiguës et ne prêtaient pas à difficultés d'interprétation ; qu'ainsi M. A., homme politique expérimenté qui avait déjà été candidat à des élections régies par le titre I<sup>er</sup> du livre I<sup>er</sup> du Code électoral, ne pouvait se méprendre sur les obligations résultant pour lui de ces dispositions ; que, d'autre part, le décret convoquant les électeurs est intervenu deux mois et demi avant le premier tour des élections ; qu'en outre, il pouvait être procédé à l'ouverture du compte jusqu'à la date du dépôt du compte de campagne par le candidat, soit jusqu'au mois de septembre 2007 ; qu'un tel délai apparaît suffisant, en dehors de tout élément contraire, pour l'ouverture d'un compte postal ou bancaire, y compris sur le territoire de la collectivité de Saint-Martin ;

Considérant qu'il résulte de ce qui précède qu'il y a lieu de déclarer M. A. inéligible aux fonctions de conseiller territorial pendant un an à compter du jour de la présente décision, de le déclarer démissionnaire d'office de son mandat de conseiller territorial et, par voie de conséquence, démissionnaire d'office de ses fonctions de président du conseil territorial et de proclamer élu conseiller territorial, M. Laurent B. inscrit sur la liste où figurait M. A. immédiatement après le dernier élu de cette liste ;

**Décide :**

Article 1<sup>er</sup> – M. A. est déclaré inéligible en qualité de conseiller territorial de Saint-Martin pendant un an à compter de la présente décision, démissionnaire d'office de ce mandat et par voie de conséquence, démissionnaire d'office des fonctions de président du conseil territorial.

Article 2 – M. Laurent B. est proclamé élu en qualité de représentant au conseil territorial.

Article 3 – La présente décision sera notifiée à la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques, à M. Louis-Constant A., à M. Laurent B. et au ministre de l'Intérieur, de l'Outre-Mer et des Collectivités territoriales.

---

## **Conseil d'État statuant au contentieux**

N° 240344

Publié au recueil Lebon ;

**6/4 SSR**

M. Labetoulle, président ;

M<sup>me</sup> Ducarouge, rapporteur ;

M. Guyomar, commissaire du gouvernement ;

**Lecture du lundi 29 juillet 2002**

### **RÉPUBLIQUE FRANÇAISE AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS**

Vu la requête, enregistrée le 22 novembre 2001 au secrétariat du contentieux du Conseil d'État, présentée par M. Jean-Auguste X. ; M. X. demande que le Conseil État :

1) annule le jugement du 16 octobre 2001 par lequel le tribunal administratif de Nice a annulé son élection en qualité de conseiller général du 2<sup>e</sup> canton de Nice, l'a déclaré inéligible en qualité de conseiller général pour un an et l'a condamné à verser à M. Y. une somme de 5 000 F sur le fondement de l'article L. 761-1 du Code de justice administrative ; dise que le fait litigieux ne constitue ni une illégalité ni une irrégularité substantielle entachant le compte de campagne de M. X. ; reconnaisse sa bonne foi ; le déclare éligible aux fonctions de conseiller général ;

2) rejette la protestation de M. Y. et condamne celui-ci à lui verser la somme de 10 000 F soit 1 524 euros sur le fondement de l'article L. 761-1 du Code de justice administrative ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu le Code électoral ;

Vu le Code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

– le rapport de M<sup>me</sup> Ducarouge, conseiller État,

– les conclusions de M. Guyomar, commissaire du gouvernement ;

Considérant qu'aux termes du premier alinéa de l'article L. 52-4 du Code électoral : « Pendant l'année précédant le premier jour du mois d'une élection et jusqu'à la date du tour de scrutin où l'élection a été acquise, un candidat à cette élection ne peut avoir recueilli des fonds en vue du financement de sa campagne que par l'intermédiaire d'un mandataire nommément désigné par lui qui est soit une association de financement électoral, soit une personne physique dénommée le mandataire financier... « [...] / Lorsque le candidat a décidé de recourir [...] à un mandataire financier, il ne peut régler les dépenses occasionnées par sa campagne électorale que par (son) intermédiaire [...] » ;

Considérant que si le mandataire du candidat est tenu d'ouvrir un compte bancaire ou postal unique retraçant la totalité de ses opérations financières et si, aux termes de l'article L. 52-6, il ne peut recueillir de fonds que pendant la période prévue à l'article L. 52-4, aucune disposition n'impose que ce compte, qui a pour objet de retracer les opérations de financement de la campagne, et qui doit être annexé au compte de campagne, – lequel, aux termes des dispositions de l'article L. 52-12, doit être déposé à la préfecture dans les deux mois qui suivent le tour de scrutin où l'élection a été acquise –, soit lui même ouvert avant cette élection ;

Considérant que si le mandataire financier de M. X., candidat aux élections cantonales du deuxième canton de Nice, n'a ouvert un compte bancaire que le 23 mars 2001, soit cinq jours après la date du deuxième tour du scrutin, il résulte de ce qui précède que M. X. est fondé à soutenir que c'est à tort que le tribunal administratif de Nice a annulé, pour ce seul motif, son élection en qualité de conseiller général et l'a déclaré inéligible pendant un an auxdites fonctions ;

Considérant qu'il appartient au Conseil État, saisi de l'ensemble du litige par l'effet dévolutif de l'appel, de statuer sur les autres griefs soulevés par M. Y. dans sa protestation devant le tribunal administratif de Nice, tirés de l'insincérité du compte de campagne de M. X., du défaut de pièces justificatives de ses dépenses et du dépassement du plafond des dépenses de campagne ;

Considérant qu'il ne résulte de l'instruction ni que le compte de campagne de M. X., approuvé par la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques, après réformation, pour un montant de 60469 F en recettes et de 57967 F en dépenses, n'ait pas retracé la totalité des dépenses effectuées pour sa campagne en vue de l'élection cantonale, notamment en ce qui concerne ses frais d'impression, le coût de la location et des travaux de ravalement de sa permanence électorale, et n'ait pas reflété l'exacte répartition entre les dépenses correspondant à la campagne en vue de l'élection cantonale et celles correspondant à la campagne en vue des élections municipales, auxquelles M. X. était également candidat, ni que les dépenses n'aient pas été assorties des justificatifs utiles ; que le grief tiré du dépassement du plafond des dépenses de campagne, fixé à 86085 F pour l'élection cantonale, ne peut également qu'être écarté ;

Considérant qu'il résulte de ce qui précède que M. X. est fondé à soutenir que c'est à tort que le tribunal administratif de Nice a annulé son élection en qualité de conseiller général, l'a déclaré inéligible pendant un an à ces fonctions et l'a condamné à payer à M. Y. la somme de 5000 F sur le fondement de l'article L. 761-1 du Code de justice administrative ;

Sur les conclusions tendant à l'application de l'article L. 761-1 du Code de justice administrative :

Considérant qu'il n'y a pas lieu, dans les circonstances de l'espèce, de faire application des dispositions de l'article L. 761-1 du Code de justice administrative et de condamner M. Y. à payer à M. X. la somme que celui-ci demande au titre des frais exposés par lui et non compris dans les dépens ;

Considérant que les dispositions de l'article L. 761-1 du Code de justice administrative font obstacle à ce que M. X., qui n'est pas, dans la présente instance, la partie perdante, soit condamné à payer à M. Y. la somme que demande celui-ci au titre des frais exposés par lui et non compris dans les dépens ;

Article 1<sup>er</sup> – Le jugement du tribunal administratif de Nice en date du 16 octobre 2001 est annulé.

Article 2 – L'élection de M. X. aux fonctions de conseiller général du canton de Nice 2 est validée.

Article 3 – La protestation de M. Y. devant le tribunal administratif de Nice est rejetée.

Article 4 – Le surplus des conclusions de la requête de M. X. ainsi que les conclusions de M. Y... tendant à l'application des dispositions de l'article L. 761-1 du Code de justice administrative est rejeté.

Article 5 – La présente décision sera notifiée à M. Jean-Auguste X., à M. Y., à la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques et au ministre de l'Intérieur, de la Sécurité intérieure et des Libertés locales.

---

## **Conseil État statuant au contentieux**

N° 177095

Inédit au recueil Lebon;

**10/7 SSR**

M. Ollier, rapporteur;

M. Combrexelle, commissaire du gouvernement;

**Lecture du vendredi 26 juillet 1996**

### **RÉPUBLIQUE FRANÇAISE AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS**

Vu la requête, enregistrée le 23 janvier 1996 au secrétariat du Contentieux du Conseil d'État, présentée par M<sup>me</sup> Mary Denise Y., née Z., demeurant...; M<sup>me</sup> Y. demande que le Conseil État annule le jugement du 13 décembre 1995 du tribunal administratif de Saint-Denis-de-La-Réunion en tant qu'il a annulé son élection en qualité de conseiller municipal de la commune de Sainte-Marie, qu'il l'a déclarée inéligible en qualité de conseiller municipal pendant une période d'un an à compter de la date du jugement définitif et qu'il a proclamé M. Emmanuel X. élu conseiller municipal de la commune de Sainte-Marie;

Vu les autres pièces du dossier;

Vu le Code électoral;

Vu le Code des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel;

Vu l'ordonnance n° 45-1708 du 31 juillet 1945, le décret n° 53-934 du 30 septembre 1953 et la loi n° 87-1127 du 31 décembre 1987;

Après avoir entendu en audience publique :

– le rapport de M. Ollier, auditeur;

– les conclusions de M. Combrexelle, commissaire du gouvernement;

Considérant qu'aux termes du deuxième alinéa de l'article L. 52-8 du Code électoral issu de la loi n° 95-65 du 19 janvier 1995 «les personnes morales, à l'exception des partis ou groupements politiques, ne peuvent participer au financement de la campagne électorale d'un candidat, ni en lui consentant des dons sous quelque forme que ce soit, ni en lui fournissant des biens, services ou autres avantages directs ou indirects à des prix inférieurs à ceux qui sont habituellement pratiqués»; qu'aux termes de l'article L. 52-15 du même code, «la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques approuve et, après procédure contradictoire, rejette ou réforme les comptes de campagne»;

Considérant qu'il ressort des pièces du dossier que l'abandon de créance d'un montant de 13 744 F consenti par la société SMR, personne morale de droit privé, à M<sup>me</sup> Y. ne correspond pas à une pratique commerciale habituelle et doit être considéré comme un don au sens des dispositions précitées ; que c'est, par suite, à bon droit que la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques a rejeté le compte de campagne de M<sup>me</sup> Y. ;

Mais considérant qu'aux termes du 1<sup>er</sup> alinéa de l'article L. 118-3 du Code électoral, dans sa rédaction issue de la loi n° 96-300 du 10 avril 1996 : « Saisi par la Commission instituée par l'article L. 52-14, le juge de l'élection peut déclarer inéligible pendant un an le candidat dont le compte de campagne [...] fait apparaître un dépassement du plafond des dépenses électorales » ; que le deuxième alinéa dispose que : « Dans les autres cas, le juge de l'élection peut ne pas prononcer l'inéligibilité du candidat dont la bonne foi est établie [...] » ; que ces dispositions sont d'application immédiate ; qu'en l'espèce, la bonne foi de M<sup>me</sup> Y. étant établie, il n'y a pas lieu de déclarer son inéligibilité ni d'annuler son élection ;

Considérant qu'il résulte de ce qui précède que M<sup>me</sup> Y. est fondée à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué, le tribunal administratif de Saint-Denis-de-La-Réunion a annulé son élection en qualité de conseiller municipal, l'a déclarée inéligible en qualité de conseiller municipal pendant une période d'un an à compter du jugement définitif, a proclamé M. X. élu conseiller municipal de la commune de Sainte-Marie ;

Article 1<sup>er</sup> – Le jugement du 13 décembre 1995 du tribunal administratif de Saint-Denis-de-La Réunion est annulé.

Article 2 – L'élection de M<sup>me</sup> Y. en qualité de conseiller municipal de la commune de Sainte-Marie est validée.

Article 3 – La saisine de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques est rejetée.

Article 4 – La présente décision sera notifiée à M<sup>me</sup> Mary Denise Y., à M. X. et au ministre délégué à l'Outre-Mer.

---

## **Conseil État statuant au contentieux**

N° 177927

Publié au recueil Lebon ;

### **Assemblée :**

M. Denoix de Saint Marc, président ;

M. Courtial, rapporteur ;

M. Touvet, commissaire du gouvernement ;

SCP Lyon-Caen, Fabiani, Thiriez, avocat, avocats ;

**Lecture du mercredi 30 octobre 1996**

### **RÉPUBLIQUE FRANÇAISE AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS**

Vu la requête sommaire et le mémoire complémentaire, enregistrés les 16 février 1996 et 8 mars 1996 au secrétariat du contentieux du Conseil d'État, présentés pour M. Guy X., demeurant... ; M. X. demande que le Conseil État :

1) annule le jugement en date du 16 janvier 1996 par lequel le tribunal administratif de Marseille, statuant sur la protestation de M. Max Y., l'a déclaré inéligible aux fonctions de conseiller municipal pour une durée d'un an, a annulé son élection en qualité de conseiller municipal de Fos-sur-Mer et a proclamé M<sup>me</sup> Véronique A. élue en qualité de conseiller municipal en ses lieu et place ;

2) rejette la protestation de M. Y. ;

3) condamne M. Y. à lui verser la somme de 20000 F en application des dispositions de l'article 75-I de la loi du 10 juillet 1991 ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu le Code électoral ;

Vu la loi n° 88-227 du 11 mars 1988 modifiée ;

Vu la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 ;

Vu la loi n° 96-300 du 10 avril 1996 ;

Vu le Code des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel ;

Vu l'ordonnance n° 45-1708 du 31 juillet 1945, le décret n° 53-934 du 30 septembre 1953 et la loi n° 87-1127 du 31 décembre 1987 ;

Après avoir entendu en audience publique :

- le rapport de M. Courtial, maître des requêtes ;
- les observations de M<sup>e</sup> Balat, avocat de M. X. ;
- les conclusions de M. Touvet, Commissaire du gouvernement ;

### **Sur la régularité du jugement attaqué :**

Considérant que, contrairement à ce que soutient M. X., le grief tiré de ce qu'il avait bénéficié de dons d'une personne morale, en méconnaissance de l'article L. 52-8 du Code électoral, sur lequel le tribunal administratif s'est fondé pour le déclarer inéligible pour un an et annuler son élection au conseil municipal de Fos-sur-Mer, figurait dans la protestation de M. Y. et n'a donc pas été soulevé d'office par les premiers juges ; que M. X. n'est, dès lors, pas fondé à soutenir que, faute de l'avoir invité à présenter ses observations sur ce grief selon la procédure fixée par l'article R. 153-1 du Code des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel, le tribunal administratif aurait entaché son jugement d'irrégularité ;

### **Sur la recevabilité de la protestation de M. Y. :**

Considérant que M. Y., électeur à Fos-sur-Mer, a demandé au tribunal administratif d'annuler l'élection de M. X. au conseil municipal de cette commune et de le déclarer inéligible aux fonctions de conseiller municipal en invoquant les articles L. 52-4, L. 52-8 et L. 52-11 du Code électoral ; que M. X. n'est pas fondé à soutenir que, faute de tendre à l'annulation totale des opérations électorales, cette protestation ne serait pas recevable ;

### **Au fond :**

Considérant, d'une part, qu'aux termes de l'article L. 52-12 du Code électoral : « Chaque candidat ou candidat tête de liste soumis au plafonnement prévu à l'article L. 52-11 est tenu d'établir un compte de campagne retraçant, selon leur origine, l'ensemble des recettes perçues et, selon leur nature, l'ensemble des dépenses engagées ou effectuées en vue de l'élection, hors celles de la campagne officielle, par lui-même ou pour son compte, au cours de la période mentionnée à l'article L. 52-4. Sont réputées faites pour son compte les dépenses exposées directement au profit du candidat et avec l'accord de celui-ci, par les personnes physiques qui lui apportent leur soutien, ainsi que par les partis et groupements politiques qui ont été créés en vue de lui apporter leur soutien ou qui lui apportent leur soutien » ; que l'article L. 52-13 dispose que : « Les dépenses exposées par des candidats ayant agi séparément avant de figurer sur une même liste sont totalisées et décomptées comme faites au profit de cette liste lorsqu'elle a été constituée avant le premier tour [...] » ; qu'enfin, aux termes du deuxième alinéa de l'article L. 52-8 dans sa rédaction résultant de la loi n° 95-65 du 19 janvier 1995 : « Les personnes morales, à l'exception des partis ou groupements politiques, ne peuvent participer au financement de la campagne électorale d'un candidat, ni en lui consentant des dons sous quelque forme que ce soit, ni en lui fournissant des biens, services ou autres avantages directs ou indirects à des prix inférieurs à ceux qui sont habituellement pratiqués » ;

Considérant, d'autre part, que l'article L. 118-3 du code dans sa rédaction issue de la loi susvisée du 10 avril 1996 dispose que: «Saisi par la Commission instituée par l'article L. 52-14, le juge de l'élection peut déclarer inéligible pendant un an le candidat dont le compte de campagne, le cas échéant après réformation, fait apparaître un dépassement du plafond des dépenses électorales. Dans les autres cas, le juge de l'élection peut ne pas prononcer l'inéligibilité du candidat dont la bonne foi est établie [...]. Si le juge de l'élection a déclaré inéligible un candidat proclamé élu il annule son élection [...]»;

Considérant qu'il résulte de l'instruction que la liste dénommée « Union pour Fos » que conduisait M. X. aux élections municipales de juin 1995 à Fos-sur-Mer a été constituée par la fusion, avant le premier tour, de deux listes de candidats projetées l'une par M. X., l'autre par M. Z.; que ce dernier a bénéficié du soutien de l'association dénommée « Fos Renouveau » qui a notamment pris en charge postérieurement au 21 janvier 1995, date de publication de la loi du 19 janvier 1995, des frais d'impression de tracts et de journaux électoraux pour un montant de 12 500 F; qu'en application des dispositions précitées de l'article L. 52-13 la somme en cause doit être regardée comme un avantage consenti au profit de la liste de M. X.;

Considérant qu'en égard à l'objet de la législation relative, d'une part, à la transparence financière de la vie politique, d'autre part, au financement des campagnes électorales et à la limitation des dépenses électorales, une personne morale de droit privé qui s'est assignée un but politique ne peut être regardée comme un « parti ou groupement politique » au sens de l'article L. 52-8 du Code électoral que si elle relève des articles 8, 9 et 9-1 de la loi susvisée du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique ou s'est soumise aux règles fixées par les articles 11 à 11-7 de la même loi qui imposent notamment aux partis et groupements politiques de ne recueillir des fonds que par l'intermédiaire d'un mandataire qui peut être soit une personne physique dont le nom est déclaré à la préfecture soit une association de financement agréée par la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques;

Considérant que s'il ressort des statuts de l'association « Fos Renouveau » créée en novembre 1992 qu'ils lui assignent un but politique consistant notamment à « rassembler [...] des fosséens et fosséennes ayant la volonté de militer au sein de l'opposition municipale et l'ambition de rendre possible une alternance à la tête de la municipalité », il est constant que cette association, qui ne relève pas des articles 8 à 9-1 de la loi du 11 mars 1988, ne s'est pas soumise aux règles fixées par les articles 11 à 11-7 de ladite loi; que, par suite, elle ne peut être regardée comme un « parti ou groupement politique » au sens de l'article L. 52-8 du Code électoral; que M. X. doit donc être regardé comme ayant bénéficié de la part d'une personne morale d'un avantage prohibé par l'article L. 52-8;

Considérant, toutefois, qu'il y a lieu, compte tenu de l'imprécision du droit alors applicable en la matière, de le faire bénéficier des dispositions précitées du deuxième alinéa de l'article L. 118-3 et de regarder sa bonne foi comme établie;

Considérant qu'il résulte de ce qui précède que M. X. est fondé à soutenir que c'est à tort que, pour le déclarer inéligible pour un an et annuler son élection, le tribunal administratif de Marseille s'est fondé sur le caractère irrégulier, au regard de l'article L. 52-8, de l'avantage consenti à sa liste par l'association « Fos Renouveau »;

Considérant, toutefois, qu'il appartient au Conseil État saisi de l'ensemble du litige par l'effet dévolutif de l'appel, d'examiner les autres griefs présentés par M. Y. à l'appui de sa protestation;

Considérant que le premier alinéa de l'article L. 52-8 du Code électoral dans sa rédaction en vigueur avant l'intervention de la loi susmentionnée du 19 janvier 1995 disposait : « Les dons consentis par des personnes dûment identifiées pour le financement de la campagne d'un candidat ou de plusieurs candidats lors d'une même élection ne peuvent excéder 30 000 F s'ils émanent d'une personne physique et 10% du plafond des dépenses électorales dans la limite de 500 000 F s'ils émanent d'une personne morale autre qu'un parti ou groupement politique »;

Considérant, en premier lieu, que les avantages consentis à M. Z. par l'association « Fos Renouveau » sous l'empire des dispositions précitées de l'article L. 52-8 se sont élevés à 3 000 F et n'atteignent donc pas la limite de 10% du plafond des dépenses électorales, fixé pour l'élection en cause dans la circonscription à 136 862 F;

Considérant, en second lieu, qu'il résulte de l'instruction que l'association « Regain Fos » constituée en octobre 1993 afin de « créer à Fos-sur-Mer une dynamique permettant de promouvoir une politique nouvelle sur les plans économique, social, culturel et sportif intégrant systématiquement la dimension de protection de l'environnement », ne peut, pour les mêmes motifs que ceux énoncés ci-dessus en ce qui concerne « Fos Renouveau », être regardée comme un groupement politique au sens de l'article L. 52-8; que les avantages consentis par cette association à M. X. avant le 21 janvier 1995 s'élèvent à 9 700 F et sont donc inférieurs au seuil autorisé de 10%; qu'en revanche, les avantages consentis à partir du 21 janvier 1995 et qui ont consisté dans la prise en charge du coût de fabrication et de diffusion de documents électoraux pour un montant de 38 800 F, doivent être regardés comme des dons d'une personne morale interdits par l'article L. 52-8; que, toutefois, pour les motifs ci-dessus indiqués, il y a lieu de considérer comme établie la bonne foi de M. X.;

Considérant, en troisième lieu, qu'aux termes du deuxième alinéa de l'article L. 52-4 du Code électoral : « Lorsque le

candidat a décidé de recourir à une association de financement ou à un mandataire financier, il ne peut régler les dépenses occasionnées par sa campagne électorale que par son intermédiaire, à l'exception [...] des dépenses prises en charge par un parti ou groupement politique»; que s'il résulte de l'instruction que certaines des dépenses de campagne de M. X. ont été directement prises en charge par les associations «Fos Renouveau» et «Regain Fos», il y a lieu, pour les motifs ci-dessus indiqués, de faire bénéficier M. X. des dispositions de la loi du 10 avril 1996 et de ne pas le déclarer inéligible en raison de l'irrégularité ainsi commise;

Considérant, en quatrième lieu, que les griefs tirés de ce que le «Groupe de réflexion écologique fosséen» aurait irrégulièrement financé la campagne de M. X. et de ce que celui-ci aurait reçu des dons d'une entreprise d'imprimerie manquent en fait;

Considérant, en cinquième lieu, que les griefs relatifs à la méconnaissance par M. X. de la règle du mandataire unique et à la présence du mandataire sur la liste ont été présentés après l'expiration du délai fixé à l'article R. 119 du Code électoral et ne sont, par suite, pas recevables;

Considérant, enfin, que le compte de campagne de M. X., faisant apparaître des dépenses d'un montant de 103 742 F et des recettes de 138 742 F, a été approuvé après réformation par une décision de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques en date du 18 octobre 1995; que si M. Y. soutient, notamment en fournissant ses propres devis, que les dépenses retracées dans le compte de campagne de M. X. ont été sous-évaluées, il ne résulte pas de l'instruction que la réintégration dans le compte de campagne de l'intéressé de celles des dépenses exposées au profit de sa liste par les associations «Fos Renouveau» et «Regain Fos» qui ne figuraient pas déjà dans son compte et s'élèvent au total à 15 000 F ait pour effet de porter le total de ses dépenses de campagne au-delà du plafond;

Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que M. X. est fondé à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué, le tribunal administratif de Marseille l'a déclaré inéligible pour un an aux fonctions de conseiller municipal, a annulé son élection au conseil municipal de Fos-sur-Mer et a proclamé élue en ses lieu et place M<sup>me</sup> A.;

Sur les conclusions tendant à l'application de l'article 75-I de la loi du 10 juillet 1991:

Considérant qu'il n'y a pas lieu, dans les circonstances de l'espèce, de faire application de ces dispositions et de condamner M. Y. à verser à M. X. la somme qu'il demande au titre des frais exposés par lui et non compris dans les dépens;

Article 1<sup>er</sup> – Le jugement du tribunal administratif de Marseille en date du 16 janvier 1996 est annulé.

Article 2 – L'élection de M. X. au conseil municipal de Fos-sur-Mer est validée.

Article 3 – La protestation de M. Y. devant le tribunal administratif de Marseille est rejetée.

Article 4 – Le surplus des conclusions de la requête de M. X. est rejeté.

Article 5 – La présente décision sera notifiée à M. Guy X., à M. Max Y., à M<sup>me</sup> Véronique A. et au ministre de l'Intérieur.

---

## **Conseil État statuant au contentieux**

N° 177313

Inédit au recueil Lebon ;

**8/9 SSR**

M. Musitelli, rapporteur ;

M. Bachelier, commissaire du gouvernement ;

**Lecture du vendredi 18 octobre 1996**

### **RÉPUBLIQUE FRANÇAISE AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS**

Vu la requête, enregistrée le 5 février 1996 au secrétariat du Contentieux du Conseil d'État, présentée par M<sup>me</sup> Christiane Y., demeurant... ; M<sup>me</sup> Y. demande au Conseil État :

1) d'annuler le jugement du 8 janvier 1996 du tribunal administratif de Marseille en tant qu'il a, sur saisine de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques, annulé son élection en qualité de conseiller municipal de Cavaillon, qu'il l'a déclarée inéligible aux fonctions de conseiller municipal pendant une période d'un an à compter de la date à laquelle ce jugement sera devenu définitif et qu'il a proclamé M. Frédéric X. élu en qualité de conseiller municipal de Cavaillon ;

2) de rejeter la saisine de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques et de valider son élection ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu le Code électoral ;

Vu la loi n° 96-300 du 10 avril 1996 ;

Vu le Code des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel ;

Vu l'ordonnance n° 45-1708 du 31 juillet 1945, le décret n° 53-934 du 30 septembre 1953 et la loi n° 87-1127 du 31 décembre 1987 ;

Après avoir entendu en audience publique :

- le rapport de M. Musitelli, maître des requêtes,
- les conclusions de M. Bachelier, commissaire du gouvernement ;

Considérant, d'une part, que l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 10 avril 1996, tendant à préciser la portée de l'incompatibilité entre la situation de candidat et la fonction de membre d'une association de financement électorale ou de mandataire financier, dispose que : « Pour l'élection des conseillers municipaux dont le dépôt des candidatures a été antérieur au 5 février 1996, l'interdiction faite par l'article L. 52-5 du Code électoral à un candidat d'être

membre de sa propre association de financement ne s'applique qu'au candidat tête de la liste... Ces dispositions de portée interprétative s'appliquent aux instances en cours devant les juridictions administratives; elles ne portent pas atteinte à la validité de décisions juridictionnelles devenues définitives.»; qu'il résulte de l'instruction que M<sup>me</sup> Y., candidate tête de la liste «Agir pour Cavaillon» lors des élections municipales de juin 1995, ne figurait pas parmi les membres des organes d'administration et de direction de l'association de financement qu'elle avait constituée; qu'en vertu des dispositions précitées de la loi du 10 avril 1996, elle ne tombe donc pas sous le coup de l'interdiction posée par l'article L. 52-5 du Code électoral;

Considérant, d'autre part, qu'aux termes du deuxième alinéa de l'article L. 52-8 du Code électoral, dans sa rédaction résultant de la loi du 19 janvier 1995: «Les personnes morales, à l'exception des partis ou groupements politiques, ne peuvent participer au financement de la campagne électorale d'un candidat, ni en lui consentant des dons sous quelque forme que ce soit, ni en lui fournissant des biens, services ou autres avantages directs ou indirects à des prix inférieurs à ceux qui sont habituellement pratiqués»; qu'aux termes de l'article L. 52-15 du même code: «La Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques approuve et, après procédure contradictoire, rejette ou réforme les comptes de campagne [...]/ Lorsque la Commission a constaté que le compte de campagne n'a pas été déposé dans le délai prescrit, si le compte a été rejeté ou si, le cas échéant, après réformation, il fait apparaître un dépassement du plafond des dépenses électorales, la Commission saisit le juge de l'élection [...]»; que l'article L. 118-3, dans sa rédaction résultant de la loi du 10 avril 1996, dispose que: «Saisi par la Commission instituée par l'article L. 52-14, le juge de l'élection peut déclarer inéligible pendant un an le candidat dont le compte de campagne, le cas échéant après réformation, fait apparaître un dépassement du plafond des dépenses électorales./ Dans les autres cas, le juge de l'élection peut ne pas prononcer l'inéligibilité du candidat dont la bonne foi est établie, ou relever le candidat de cette inéligibilité/ Si le juge de l'élection a déclaré inéligible un candidat proclamé élu, il annule son élection ou, si l'élection n'a pas été contestée, le déclare démissionnaire d'office»; qu'enfin, selon l'article L. 234, applicable à l'élection des conseillers municipaux: «Peut être déclaré inéligible pendant un an celui qui n'a pas déposé son compte de campagne dans les conditions et le délai prescrits par l'article L. 52-12 et celui dont le compte de campagne a été rejeté à bon droit»;

Considérant que les dispositions précitées de l'article L. 52-8 ont pour effet, à compter du 21 janvier 1995, date de publication de la loi du 19 janvier 1995, d'interdire aux personnes morales, qu'il s'agisse de personnes publiques ou de personnes morales de droit privé, à l'exception des partis ou groupements politiques,

de consentir à un candidat des dons en nature ou en espèces sous quelque forme et de quelque montant que ce soit; que, toutefois, ni l'article L. 52-15 du Code électoral, ni aucune autre disposition législative n'obligent la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques à rejeter le compte d'un candidat faisant apparaître qu'il a bénéficié de la part de personnes morales d'un avantage prohibé par l'article L. 52-8; qu'il lui appartient, sous le contrôle du juge de l'élection, d'apprécier si, compte tenu notamment des circonstances dans lesquelles le don a été consenti et de son montant, sa perception doit entraîner le rejet du compte;

Considérant qu'il résulte de l'instruction que M<sup>me</sup> Y. a reçu, postérieurement à l'entrée en vigueur de la loi du 19 janvier 1995, des dons émanant de personnes morales, s'élevant, au total, à 37000 F; qu'elle a ainsi méconnu les dispositions précitées de l'article L. 52-8 du Code électoral; que, eu égard au montant de ces dons, c'est à bon droit que la Commission nationale des comptes de campagne a rejeté son compte de campagne;

Considérant, toutefois, que dans les circonstances de l'espèce, compte tenu, notamment, des indications erronées qui lui ont été transmises par la préfecture de Vaucluse quant aux modifications apportées par la loi du 19 janvier 1995 aux obligations pesant sur les candidats aux élections municipales, Mme Y. est fondée à se prévaloir des dispositions précitées de l'article L. 118-3 du Code électoral, dans sa rédaction issue de la loi du 10 avril 1996; qu'elle est, par suite, fondée à demander la réformation du jugement attaqué du tribunal administratif de Marseille en tant qu'il a annulé son élection en qualité de conseiller municipal de Cavaillon, l'a déclarée inéligible, en cette qualité, pendant une période d'un an et a proclamé élu, en ses lieux et place, M. Frédéric X.;

Article 1<sup>er</sup> – Les articles 1<sup>er</sup>, 2 et 3 du jugement du tribunal administratif de Marseille du 8 janvier 1996 sont annulés.

Article 2 – L'élection de Mme Y. en qualité de conseiller municipal de Cavaillon est validée.

Article 3 – La présente décision sera notifiée à Mme Christiane Y., à M. Frédéric X., à la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques et au ministre de l'Intérieur.

---

## **Conseil d'État statuant au contentieux**

N° 178393

Publié au recueil Lebon

**3/5 SSR**

M. Labetoulle, président ;

M. Gervasoni, rapporteur ;

M. Stahl, commissaire du gouvernement ;

M<sup>e</sup> Odent, avocat ;

**Lecture du mercredi 8 janvier 1997**

### **RÉPUBLIQUE FRANÇAISE AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS**

Vu la requête sommaire et le mémoire complémentaire, enregistrés les 28 février et 27 mars 1996 au secrétariat du Contentieux du Conseil État, présentés pour M. Olivier Z., demeurant à Clos Vallière, chemin de Pugeade à Istres (13800) ; M. Z. demande que le Conseil État :

1) annule le jugement du 16 janvier 1996, rectifié pour erreur matérielle par ordonnance du 29 janvier 1996, par lequel le tribunal administratif de Marseille a, sur la protestation de M. A., annulé son élection et l'a déclaré inéligible aux fonctions de conseiller municipal d'Istres pendant un an à compter dudit jugement ;

2) rejette la protestation de M. A. contre cette élection ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu le Code électoral ;

Vu le Code des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel ;

Vu l'ordonnance n° 45-1708 du 31 juillet 1945, le décret n° 53-934 du 30 septembre 1953 et la loi n° 87-1127 du 31 décembre 1987 ;

Après avoir entendu en audience publique :

- le rapport de M. Gervasoni, maître des requêtes ;
- les observations de M<sup>e</sup> Odent, avocat de M. Olivier Z. ;
- les conclusions de M. Stahl, Commissaire du gouvernement ;

Sur la régularité du jugement attaqué :

Considérant que si le jugement attaqué mentionne à tort que des dépenses relatives à des « tee-shirts » et à des banderoles ont été réglées par chèque et indique ensuite d'une manière exacte qu'elles l'ont été par effet de commerce, cette circonstance constitue une simple erreur matérielle sans incidence sur la régularité de ce jugement ;

Sur le grief tiré de l'existence de dons consentis par des personnes morales de droit privé :

Considérant qu'aux termes de l'article L. 52-8 du Code électoral : « Les personnes morales, à l'exception des partis ou groupements politiques, ne peuvent participer au financement de la campagne électorale d'un candidat ni en lui consentant des dons sous quelque forme que ce soit, ni en lui fournissant des biens, services ou autres avantages directs ou indirects à des prix inférieurs à ceux qui sont habituellement pratiqués » ;

Considérant que pour annuler l'élection de M. Z. en qualité de conseiller municipal d'Istres et le déclarer inéligible à ces fonctions pendant un an à compter de la date de son jugement, le tribunal administratif de Marseille s'est fondé sur la circonstance que le requérant aurait bénéficié, dans le cadre du financement de sa campagne, d'un don d'une personne morale de droit privé, prohibé par les prescriptions de l'article L. 52-8 du Code électoral précitées et résultant de l'achat par la société Sam de banderoles et de « tee-shirts » pour un montant de 7930 F ; que, toutefois, d'une part, cette somme a été, à concurrence de 2000 F, acquittée directement par M. Y., candidat sur la liste de M. Z. ; que, d'autre part, il ressort de l'instruction, et notamment de l'attestation de l'expert comptable commissaire aux comptes de la société Sam, que le surplus de la somme en cause, soit 5930 F, a été imputé dès le 4 juillet 1995, soit avant le dépôt du compte de campagne de la liste, sur le compte-courant d'associé de M. Y. dans la société Sam, dont il est le gérant, de sorte que ce dernier doit être regardé comme le véritable donateur de la totalité de la somme de 7930 F ;

Considérant qu'il résulte de ce qui précède que M. Z. est fondé à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué, le tribunal administratif de Marseille s'est fondé sur les prescriptions de l'article L. 52-8 du Code électoral pour annuler son élection en qualité de conseiller municipal d'Istres et pour le déclarer inéligible pendant un an à ces fonctions ;

Considérant, toutefois, qu'il appartient au Conseil État, saisi de l'ensemble du litige par l'effet dévolutif de l'appel, d'examiner les autres griefs invoqués par la protestation de M. A. devant le tribunal administratif de Marseille ;

Considérant que M. A. soutient, en outre, que la liste conduite par M. Z. aurait bénéficié d'autres dons consentis par des personnes morales de droit privé ; qu'il n'établit cependant pas que la réunion tenue au mois de novembre 1994 par l'association « Regain 13 », ou la célébration par la société Sam du dixième anniversaire de sa création auraient revêtu le caractère de manifestations électorales dont le coût aurait constitué des dons au profit de la liste de M. Z. ; que, par ailleurs, l'utilisation du local de l'association précitée pendant la période électorale a fait l'objet d'une location dont le coût a été inclus dans le compte de

campagne de M. Z. ;

Sur le grief tiré de l'existence d'un don consenti par une personne morale de droit public :

Considérant que si M. A. soutient que M. Z. aurait utilisé gratuitement pour les besoins de sa campagne un véhicule appartenant à la ville de Nice, il ressort de l'instruction, et notamment de la facture produite par le requérant, que ce véhicule a fait l'objet d'une location auprès d'une entreprise privée ;

Sur le grief tiré du dépassement du plafond des dépenses électorales :

Considérant qu'aux termes de l'article L. 52-12 du Code électoral : « Chaque candidat ou candidat tête de liste soumis au plafonnement prévu à l'article L. 52-11 est tenu d'établir un compte de campagne retraçant, selon leur origine, l'ensemble des recettes perçues et, selon leur nature, l'ensemble des dépenses engagées ou effectuées en vue de l'élection, hors celles de la campagne officielle, par lui-même ou pour son compte, au cours de la période mentionnée à l'article L. 52-4. Sont réputées faites pour son compte les dépenses exposées directement au profit du candidat et avec l'accord de celui-ci, par les personnes physiques qui lui apportent leur soutien, ainsi que par les partis et groupements politiques qui ont été créés en vue de lui apporter leur soutien ou qui lui apportent leur soutien » ;

Considérant que le plafond des dépenses électorales applicable à l'élection contestée s'élève à 369 328 F et que la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques a approuvé le compte de M. Z. pour un montant de dépenses de 315 749 F, sous réserve toutefois de l'existence éventuelle de dons effectués par des personnes morales, que les délais impartis par la loi ne lui ont pas permis d'apprécier ; qu'il y a lieu d'ajouter au montant des dépenses retenues par la Commission la somme susmentionnée de 7930 F payée par M. Y. ; qu'en revanche, en raison de ce qui a été dit ci-dessus, il n'y a pas lieu de majorer le montant des dépenses de campagne ainsi rectifié du montant des dons prétendument consentis par la société Sam, ou par l'association « Regain 13 », ou par la ville de Nice ; qu'enfin M. A. n'établit pas qu'il y aurait lieu de majorer les diverses dépenses figurant dans le compte de campagne et retenues par la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques ; qu'ainsi, il ne résulte pas de l'instruction que les dépenses de campagne exposées par la liste conduite par M. Z. auraient dépassé le plafond fixé en application des prescriptions de l'article L. 52-11 du Code électoral ;

Sur le grief relatif à la méconnaissance des prescriptions de l'article L. 52-4 du Code électoral :

Sans qu'il soit besoin de statuer sur l'exception d'irrecevabilité opposée à ce grief :

Considérant qu'aux termes de l'article L. 52-4 du Code électoral: «Pendant l'année précédant le premier jour du mois d'une élection et jusqu'à la date du tour de scrutin où l'élection a été acquise, un candidat à cette élection ne peut avoir recueilli des fonds en vue du financement de sa campagne que par l'intermédiaire d'un mandataire nommé désigné par lui [...]. / Lorsque le candidat a décidé de recourir [...] à un mandataire financier, il ne peut régler les dépenses occasionnées par sa campagne électorale que par (son) intermédiaire [...]»; qu'aux termes de l'article L. 118-3 de ce même code dans sa rédaction résultant de la loi du 10 avril 1996: «Saisi par la Commission instituée par l'article L. 52-14, le juge de l'élection peut déclarer inéligible pendant un an le candidat dont le compte de campagne, le cas échéant après réformation, fait apparaître un dépassement du plafond des dépenses électorales./ Dans les autres cas, le juge peut ne pas prononcer l'inéligibilité du candidat dont la bonne foi est établie, ou relever le candidat de cette inéligibilité./ Si le juge de l'élection a déclaré inéligible un candidat proclamé élu, il annule son élection ou, si l'élection n'a pas été contestée, le déclare démissionnaire d'office»; qu'enfin, selon l'article L. 234 applicable à l'élection des conseillers municipaux «peut être déclaré inéligible pendant un an celui qui n'a pas déposé son compte de campagne dans les conditions et le délai prescrits par l'article L. 52-12 et celui dont le compte de campagne a été rejeté à bon droit»;

Considérant qu'en raison de la finalité poursuivie par les dispositions précitées de l'article L. 52-4 du Code électoral, l'obligation de recourir à un mandataire pour toute dépense effectuée en vue de la campagne constitue une formalité substantielle à laquelle il ne peut être dérogé; que le législateur a entendu frapper d'inéligibilité le candidat qui méconnaîtrait cette obligation;

Considérant qu'ainsi qu'il a été dit plus haut, M. Y., candidat sur la liste conduite par M. Z., a payé lui-même, pour partie directement en espèces et pour partie par le débit de son compte-courant dans la société Sam, des dépenses occasionnées en vue de la campagne électorale par la fourniture de «tee-shirts» et de banderoles, omettant ainsi de recourir à l'intermédiaire du mandataire financier désigné par M. Z.; que M. Y. a ainsi méconnu les dispositions précitées de l'article L. 52-4 du Code électoral;

Considérant, toutefois, qu'il résulte de l'instruction que l'irrégularité commise par M. Y. a été réalisée à l'insu de M. Z. qui n'a pas été en mesure de s'y opposer ni de la prévenir; que, par suite, ce dernier, seul candidat de la liste dont l'élection ait été contestée par la protestation de M. A., est fondé à se

prévaloir des dispositions précitées de l'article L. 118-3 du Code électoral dans sa rédaction résultant de la loi du 10 avril 1996 et à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué, le tribunal administratif de Marseille a annulé son élection et l'a déclaré inéligible pendant un an ;

Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que M. Z. est fondé à demander l'annulation du jugement par lequel le tribunal administratif de Marseille a annulé son élection en qualité de conseiller municipal d'Istres, l'a déclaré inéligible à ces fonctions pendant un an et a proclamé M<sup>me</sup> X. élue en qualité de conseiller municipal d'Istres ;

Article 1<sup>er</sup> – Le jugement du tribunal administratif de Marseille du 16 janvier 1996 est annulé.

Article 2 – L'élection de M. Z... en qualité de conseiller municipal d'Istres est validée.

Article 3 – La présente décision sera notifiée à M. Olivier Z., à M. Philippe Y., à M. Claude A., à M<sup>me</sup> Estelle X., à la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques et au ministre de l'Intérieur.

---

## **Conseil d'État statuant au contentieux**

**N° 198038**

Mentionné dans les tables du recueil Lebon

**8/9 SSR**

M. Groux, président ;

M. Olléon, rapporteur ;

M. Arrighi de Casanova, commissaire du gouvernement ;

**Lecture du mercredi 20 janvier 1999**

### **RÉPUBLIQUE FRANÇAISE AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS**

Vu la saisine de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques, enregistrée au secrétariat du Contentieux du Conseil État le 15 juillet 1998, et fondée, en application de l'article L. 52-15 du Code électoral, sur la décision du 13 juillet 1998 par laquelle cette Commission a rejeté le compte de campagne de M. Samuel X., candidat, dans le département des Alpes-Maritimes, aux élections organisées le 15 mars 1998 pour la désignation de membres du conseil régional de Provence-Alpes-Côte d'Azur ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu le Code électoral ;

Vu l'ordonnance n° 45-1708 du 31 juillet 1945, le décret n° 53-934 du 30 septembre 1953 et la loi n° 87-1127 du 31 décembre 1987 ;

Après avoir entendu en audience publique :

– le rapport de M. Olléon, auditeur,

– les conclusions de M. Arrighi de Casanova, commissaire du gouvernement ;

Considérant qu'aux termes de l'article L. 52-12 du Code électoral : « Dans les deux mois qui suivent le tour de scrutin où l'élection a été acquise, chaque candidat ou candidat tête de liste présent au premier tour dépose à la préfecture son compte de campagne et ses annexes, présentés par un membre de l'ordre des experts-comptables et des comptables agréés et accompagné des justificatifs de ses recettes ainsi que des factures, devis et autres documents de nature à établir le montant des dépenses payées ou engagées par le candidat ou pour son compte » ; qu'aux termes de l'article L. 341-1 du même code, relatif à l'élection des conseillers régionaux : « Peut être déclaré inéligible pendant un an celui qui n'a pas déposé son compte de campagne dans les conditions et le délai prescrits par l'article L. 52-12 et celui dont le compte de campagne a été rejeté à bon droit » ; qu'aux termes enfin de l'article L. 118-3 du même code : « Saisi par la

Commission instituée par l'article L. 52-14, le juge de l'élection peut déclarer inéligible pendant un an le candidat dont le compte de campagne, le cas échéant après réformation, fait apparaître un dépassement du plafond des dépenses électorales. – Dans les autres cas, le juge de l'élection peut ne pas prononcer l'inéligibilité du candidat dont la bonne foi est établie, ou relever le candidat de cette inéligibilité» ;

Considérant qu'il est constant que le compte de campagne de M. X., qui conduisait la liste «Assez! Liste des chômeurs, des travailleurs et des personnes en situation de précarité» lors des élections organisées le 15 mars 1998, dans le département des Alpes-Maritimes, pour la désignation de membres du conseil régional de Provence-Alpes-Côte d'Azur, n'a pas été présenté par un membre de l'ordre des experts-comptables et des comptables agréés ; que le fait que ce compte ne faisait état que de 2310 F de recettes et de dépenses et que la liste conduite par M. X., lui-même chômeur de longue durée, ne disposait que de très faibles moyens financiers, ne peut être utilement invoquée pour justifier une dérogation à l'obligation faite aux candidats tête de liste de faire présenter leur compte par un expert comptable, qui, en raison de la finalité poursuivie par les dispositions de l'article L. 52-12 du Code électoral, constitue une formalité substantielle ; que c'est donc à bon droit que la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques a rejeté le compte de campagne de M. X. ;

Considérant, toutefois que, dans les circonstances de l'espèce, M. X. est fondé à se prévaloir des dispositions, précitées, du second alinéa de l'article 118-3 du Code électoral ; qu'il n'y a pas lieu, dès lors, de le déclarer inéligible pendant un an en application des dispositions du premier alinéa du même article ;

Article 1<sup>er</sup> – Il n'y a pas lieu de déclarer M. X. inéligible en application de l'article L. 118-3 du Code électoral.

Article 2 – La présente décision sera notifiée à la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques, à M. Samuel X. et au ministre de l'Intérieur.

Grosses délivrées  
aux parties le :

**RÉPUBLIQUE FRANÇAISE**  
**AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS**

Extrait des minutes du Secrétariat-Greffe  
de la Cour d'Appel de Paris

**COUR D'APPEL DE PARIS**

**25ème Chambre - Section A**

**ARRÊT DU 29 JUN 2007**

(n° , 4 pages)

Numéro d'inscription au répertoire général : 05/17012

Décision déferée à la Cour : Jugement du 11 Juillet 2005 - Tribunal de Grande Instance de  
PARIS - RG n° 03/10973

**APPELANT**

**Monsieur Olivier DELEU**  
108 boulevard Roger Salengro  
93130 NOISY LE SEC

représenté par Me Dominique OLIVIER, avoué à la Cour  
assisté de Maître BLANCHETIER Philippe avocat, toque B1121

**INTIME**

**Monsieur Michel BRIGAULT**  
19 boulevard de Gourgues  
93600 AULNAY SOUS BOIS

représenté par la SCP ARNAUDY - BAECHLIN, avoués à la Cour  
assisté de Maître CHEVALIER Philippe avocat au barreau de Créteil, PC 08

**COMPOSITION DE LA COUR :**

L'affaire a été débattue le 26 Avril 2007, en audience publique, devant la Cour  
composée de :

Monsieur Jean-Paul BETCH, Président  
Mme Odile BLUM, Conseiller  
Monsieur Jean-Claude SEPTE, Conseiller

qui en ont délibéré

**Greffière**, lors des débats : Mme Marie-Claude GOUGE

**ARRET :**

- contradictoire
- prononcé publiquement par Monsieur Jean-Paul BETCH, Président, (faisant fonction)
- signé par Monsieur Jean-Paul BETCH, président (faisant fonction) et par Mme Marie-Claude GOUGE, greffière présente lors du prononcé.

\*\*\*

M. DELEU a interjeté appel d'un jugement rendu le 11 juillet 2005 par le Tribunal de grande Instance de Bobigny ayant rejeté ses demandes présentées à l'encontre de M. BRIGAULT et accordé à celui-ci une somme de 1.000€ au titre des dispositions de l'article 700 du N.C.P.C..

Cette décision a été rendue dans un litige né entre les parties à la suite de la candidature de M. DELEU aux élections municipales et au refus de ses comptes de campagne opposé par la Commission Nationale des Comptes de Campagne et des Financements Politiques, motif pris de ce qu'il avait directement réglé certaines dépenses électorales alors qu'il avait eu recours à un mandataire financier, refus pour lequel il a invoqué la responsabilité de M. BRIGAULT, expert comptable chargé de ces comptes.

Appelant, **M. DELEU** fait valoir, par conclusions récapitulatives du 25 novembre 2005 auxquelles la Cour renvoie pour plus ample exposé de son argumentation, que la date de désignation de M. BRIGAULT en qualité d'expert comptable chargé des comptes de campagne est inopérante dès lors qu'il suffisait, pour la validité de ceux-ci et leur présentation les rendant remboursables, que M. DELEU à verse à son mandataire financier les sommes personnellement déboursées, versement qui aurait entraîné alors restitution par celui-ci des sommes ainsi remises et qui auraient permis de les présenter comme un apport personnel permettant la validation des comptes de campagne.

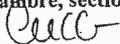
Il retient que cette faculté est toujours offerte au candidat et que M. BRIGAULT a indiscutablement manqué à son devoir de conseil en omettant d'appeler son attention sur les risques inéluctablement liés à la présentation, telle qu'elle a été faite, de ses comptes de campagne. Il lui réclame donc une somme d'un montant de 25.408,90€ compensateur du préjudice subi en lien de causalité avec la faute commise, soit le remboursement perdu, outre celles de 4.164,88€ au titre d'intérêts d'emprunts supportés, 984,97€ montant de l'assurance réglée ainsi que 10.000€ réparateurs du préjudice moral enduré.

Il conclut donc à l'infirmité du jugement déféré avec condamnation de M. BRIGAULT au paiement des sommes de 40.558,75€ et 5.000€ en application des dispositions de l'article 700 du N.C.P.C.

**M. BRIGAULT** objecte, par conclusions récapitulatives du 23 février 2007, que la faute qui lui est reprochée a été commise avant même sa désignation intervenue le 30 avril 2001 comme comptable des comptes de campagne de l'appelant de sorte qu'aucun rôle causal ne peut lui être imputé pour le préjudice subi, préjudice trouvant sa source dans la faute exclusive commise par M. DELEU.

Il retient que celui-ci est, par ses fonctions, particulièrement averti et ne pouvait pas se méprendre sur les conséquences de son mode opératoire. Il conclut donc à la confirmation en toutes ses dispositions du jugement déféré.

Cour d'Appel de Paris  
25ème Chambre, section A



**ARRET DU 29 JUIN 2007**  
RG n° 2005/17012 - 2ème page



## CELA EXPOSE

Considérant qu'il n'est pas contesté que M. BRIGAULT a été chargé du contrôle pour présentation des comptes de campagne de M. DELEU ce au plus tard le 30 avril 2001 ;

Considérant que M. DELEU lui impute à faute une transgression de son obligation de conseil en ce qu'il aurait établi, sans mise en garde, des comptes qui par leur seul mode de présentation entraînaient leur rejet puisqu'ils laissaient apparaître une prise en charge personnelle de dépenses alors qu'il avait eu recours à un mandataire financier ;

Considérant que, dans ces conditions, la date à laquelle la mission de M. BRIGAULT lui a été effectivement confiée est inopérante ;

Considérant que le rejet des comptes pour le motif retenu pouvait être évité sans dommage ni difficulté ; Qu'en effet, il suffisait que les comptes de campagne de M. DELEU soient abondés, avant leur présentation, des sommes personnellement avancées par celui-ci qui les récupérait mais conservait alors la possibilité de les voir engagées et gérées par son mandataire financier ce qui aurait évité le rejet, tel que prononcé et pour ce seul motif, des comptes de campagne ;

Considérant que cette faculté, licite, offerte et jusqu'au dépôt des comptes de campagne n'a pas été précisée par M. BRIGAULT, professionnel pourtant averti, ni contrôlée par celui-ci qui ne pouvait pas se méprendre, devant l'objet de sa mission, sur les conséquences de la présentation retenue ;

Considérant qu'ainsi la faute de M. BRIGAULT et son défaut de respect de son devoir de conseil lors de l'exécution de sa mission sont établis étant précisé que les fonctions exercées par l'appelant restent effet sur l'existence de ces fautes compte tenu de leur nature telle que précédemment constatée ;

Considérant que la Cour dispose, à partir des montants des sommes dont M. DELEU a été privé, soit 25.408,90€ ( 93.246F. pour les élections municipales et 73.425,50F. pour les élections cantonales), des intérêts et frais d'assurance supportés faute d'avoir pu régler l'emprunt contracté pour les besoins de ses campagnes (soit 4.164,88€ et 984,97€), d'éléments suffisants pour chiffrer à 30.558,75€ le montant du préjudice subi restant en lien de causalité avec la faute commise étant souligné, sur ce point, que M. DELEU ne démontre en rien avoir enduré le préjudice moral dont il excipe ;

Considérant que les intérêts moratoires sont exigibles au taux légal à compter de la date de l'assignation du 30 septembre 2003 ;

Considérant que l'équité ne commande pas l'allocation à l'une des parties d'une somme pour frais irrépétibles de première instance ou pour ceux d'appel

PAR CES MOTIFS

La Cour :

Infirmant le jugement déferé et statuant à nouveau :

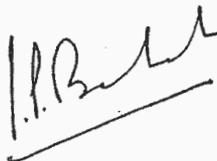
Condamne M. BRIGAUT à payer à M. DELEU la somme de 30.558,75€ avec intérêts au taux légal à compter du 30 septembre 2003 ;

Rejette toutes demandes autres ou contraires aux motifs ;

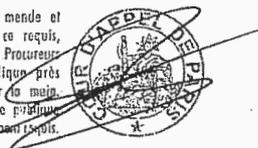
Condamne M. BRIGAUT au paiement des dépens de première instance et d'appel avec admission, pour ces derniers, de l'Avoué concerné au bénéfice des dispositions de l'article 699 du N.C.P.C..

LA GREFFIÈRE,

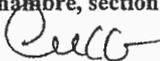
LE PRÉSIDENT,



En conséquence, la République Française mende et ordonne à tous Huissiers de Justice sur ce requis, de mettre le présent arrêt à exécution. Aux Procureurs Généraux, aux Procureurs de la République près les Tribunaux de Grande Instance d'y tenir la main. A tous Commandants et Officiers de la force publique d'y prêter main forte, lorsqu'ils en seront légalement requis.



Cour d'Appel de Paris  
25ème Chambre, section A



ARRET DU 29 JUN 2007  
RG n° 2005/17012 - 4ème page

