

N° 327

# SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1992 - 1993

---

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 2 juin 1993.

## RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur la proposition de loi de M. Jacques LARCHÉ précisant certaines dispositions du code électoral relatives au financement et au plafonnement des dépenses électorales,*

Par M. Christian BONNET,

Sénateur

---

(1) Cette commission est composée de : MM. Jacques Larché, président ; Charles de Cuttoli, François Giacobbi, Germain Authié, Bernard Laurent, vice-présidents ; Charles Lederman, René-Georges Laurin, Raymond Bouvier, secrétaires ; Guy Allouche, Alphonse Arzel, Jacques Bérard, Pierre Biarnès, François Blaizot, André Bohl, Christian Bonnet, Didier Borotra, Philippe de Bourgoing, Guy Cabanel, Jean Chamant, Marcel Charmant, Raymond Courrière, Etienne Dailly, Luc Dejoie, Michel Dreyfus-Schmidt, Pierre Fauchon, Jean-Marie Girault, Paul Graziani, Hubert Haenel, Charles Jolibert, Pierre Lagourgue, Lucien Lanier, Paul Masson, Daniel Millaud, Lucien Neuwirth, Charles Ornano, Georges Othily, Robert Pagès, Claude Pradille, Michel Rufin, Jean-Pierre Tizon, Alex Turk, Maurice Ulrich, André Vallet.

Voir le numéro :  
Sé debates : 307 (1992-1993).

---

Élections et référendums.

## SOMMAIRE

---

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION .....	3
<b>I. LA PROCÉDURE D'EXAMEN DES COMPTES DE CAMPAGNE .</b>	<b>3</b>
<b>A. RAPPEL DU DISPOSITIF ACTUEL .....</b>	<b>3</b>
<b>B. LES DEUX LACUNES DE CE DISPOSITIF .....</b>	<b>4</b>
<b>C. LES SOLUTIONS PRÉCONISÉES DANS L'ARTICLE PREMIER DE LA     PROPOSITION DE LOI DU PRÉSIDENT JACQUES LARCHÉ .....</b>	<b>6</b>
<b>II. LE RÉGIME DES SANCTIONS .....</b>	<b>7</b>
<b>A. LE CARACTÈRE TROP RIGIDE DES DISPOSITIONS     ACTUELLEMENT APPLICABLES .....</b>	<b>8</b>
<b>B. LA CLARIFICATION PROPOSÉE PAR LA PROPOSITION DE LOI ....</b>	<b>9</b>
<b>C. LE PROBLÈME DES PROCÉDURES EN COURS .....</b>	<b>11</b>
<b>CONCLUSIONS DE LA COMMISSION .....</b>	<b>13</b>
<b>TABLEAU COMPARATIF .....</b>	<b>15</b>
<b>ANNEXE .....</b>	<b>19</b>

Mesdames, Messieurs,

Le Sénat est appelé à examiner la proposition de loi présentée par M. Jacques LARCHÉ, précisant certaines dispositions du code électoral relatives au financement et au plafonnement des dépenses électorales (Sénat, 1992-1993, n° 307).

Ainsi que le souligne son auteur, cette proposition de loi ne vise aucunement à bouleverser ni, *a fortiori*, à remettre en cause la législation sur le financement des campagnes électorales. Tout au plus propose-t-elle d'y introduire quelques précisions dont la pratique –encore récente– des deux lois des 11 mars 1988 et 15 janvier 1990 a démontré la nécessité.

L'abondant contentieux consécutif aux élections cantonales de mars 1992 a, en particulier, révélé le caractère lacunaire, inadapté ou trop rigide de certaines dispositions relatives à la procédure d'examen des comptes de campagne, ainsi que des sanctions électorales auxquelles sont exposés des candidats le plus souvent de parfaite bonne foi.

## **I. LA PROCÉDURE D'EXAMEN DES COMPTES DE CAMPAGNE**

### **A. RAPPEL DU DISPOSITIF ACTUEL**

En l'état actuel de l'article L. 52-12 du code électoral, les candidats soumis à un plafonnement des dépenses pour l'organisation de leur campagne électorale sont tenus d'établir un compte de campagne retraçant l'ensemble des recettes perçues et des dépenses

effectuées par eux-mêmes ou pour leur compte en vue du financement de leur campagne.

Ce compte doit être présenté par un membre de l'ordre des experts-comptables et des comptables agréés, accompagné de toutes les pièces justificatives des recettes et dépenses correspondantes. Il doit être déposé à la préfecture dans les deux mois qui suivent le tour de scrutin où l'élection a été acquise.

En application de l'article L. 52-15, la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques dispose d'un délai de six mois à compter du dépôt à la préfecture pour approuver ou, après procédure contradictoire, pour rejeter ou réformer le compte. Ce délai de six mois est toutefois ramené à deux mois par l'article L. 118-2 si le juge de l'élection a été saisi d'une contestation sur l'élection en cause.

Si la Commission ne s'est pas prononcée dans les six mois qui lui sont impartis, le compte est réputé approuvé. Lorsqu'elle a constaté l'absence de dépôt du compte, si celui-ci a été rejeté ou si, le cas échéant après réformation, le compte fait apparaître un dépassement du plafond des dépenses électorales, la Commission saisit le juge de l'élection, ce qui ouvre la phase contentieuse.

## B. LES DEUX LACUNES DE CE DISPOSITIF

Bien que ses objectifs ne soient pas contestables, la pratique a montré que ce dispositif pêche sur deux points.

• En premier lieu, la «procédure contradictoire» prévue par l'article L. 52-15 demeure sans portée pratique.

Il apparaît en effet qu'en dépit de son caractère contradictoire prévu à l'article L. 52-15, la procédure d'examen du compte de campagne ne laisse aucune possibilité au candidat de bonne foi de régulariser sa situation. D'après les informations recueillies par votre rapporteur, la Commission prend, certes, le soin d'informer par écrit les candidats des obligations prescrites par la loi. Par ailleurs, lorsqu'elle examine leur compte, elle les avertit bien des irrégularités qu'elle a pu y relever, mais en pratique, les candidats sont juste admis à présenter leurs observations sans simultanément avoir le droit de mettre leur compte en conformité avec la loi.

C'est ainsi, par exemple, qu'un candidat peut avoir omis de déposer son compte à la préfecture dans les deux mois ou -hypothèse

parfois vérifiée- s'en être vu empêché pour une raison indépendante de sa volonté. Le compte peut également présenter des irrégularités formelles sans incidence sur sa sincérité, comme notamment l'absence de certification par un expert-comptable ou encore sa certification par un comptable non inscrit à l'ordre des comptables agréés.

Le mandataire financier peut également avoir par mégarde recueilli pour le compte de son candidat des fonds dépassant, ne fût-ce que de quelques francs, le plafond des dons prévus par l'article 52-8.

Dans tous ces cas de figure, la logique d'une procédure vraiment contradictoire devrait permettre au candidat d'établir sa bonne foi en régularisant sa situation.

En cas d'irrégularité formelle du compte, il lui suffirait de procéder à cette fin aux rectifications adéquates, sans incidence sur le montant des sommes qui y figurent, mais suffisantes pour restituer au compte la régularité requise par la loi. En cas de dépassement du plafond des dons, le candidat pourra pareillement rembourser le trop-perçu et se mettre ainsi en pleine conformité avec l'esprit de la loi sur le financement des campagnes électorales.

Or, dans les faits, la Commission des comptes de campagne ne tient pas compte de ces éventuelles régularisations. Quelque bonne foi qu'ait manifestée le candidat, la Commission statue sur le compte initial et, nonobstant le caractère contradictoire de la procédure, saisit le juge de l'élection.

• En second lieu, le délai imparti à la Commission pour saisir le juge n'est pas clairement mentionné par le code électoral.

La seconde lacune de l'article L. 52-15 du code électoral reside dans l'absence de délai légal imparti à la Commission des comptes de campagne pour saisir le juge de l'élection. La Commission dispose en effet de six mois pour statuer sur le compte mais en l'état actuel du texte, ce délai ne semble pas s'appliquer à la saisine proprement dite du juge.

Cette lacune est très préjudiciable à la sécurité juridique des opérations électorales. Comme l'observe pertinemment l'auteur de la proposition de loi, il importe pourtant d'être fixé dans les meilleurs délais sur la validité d'une élection, d'autant que les candidats sont, en pareil cas, exposés à une inéligibilité d'un an. Or, si le président de la Commission nationale a la possibilité de saisir le juge de l'élection au-delà du délai de six mois prescrit par le code électoral et dès lors sans aucune limite de temps, le risque est pris de différer considérablement le moment où serait acquise la décision

définitive d'inéligibilité. Le terme de la période pendant laquelle le candidat invalidé serait dans l'impossibilité de se présenter à l'élection suivante s'en trouverait repoussé d'autant.

La jurisprudence a, il est vrai, apporté un début de solution à ce problème. Saisi, au-delà du délai de six mois, par la Commission du cas d'un candidat qui avait d'ailleurs immédiatement régularisé sa situation, le Tribunal administratif de Versailles a en effet considéré qu'il ressort des travaux parlementaires qu'en instituant un tel délai, le Législateur avait entendu limiter les incertitudes pouvant affecter la validité des opérations électorales ; il a donc estimé que le compte de campagne d'un candidat doit être regardé comme ayant été approuvé à l'expiration d'un délai de six mois à compter de son dépôt à la préfecture si le candidat n'a pas reçu notification de la décision concernant son compte ou si le juge de l'élection n'a pas été saisi par la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques dans ce même délai. Passé ce délai, il a considéré que la saisine du juge de l'élection est tardive et partant, irrecevable.

### C. LES SOLUTIONS PRÉCONISÉES DANS L'ARTICLE PREMIER DE LA PROPOSITION DE LOI DU PRÉSIDENT JACQUES LARCHÉ

• Pour remédier à la première de ces deux carences, l'article premier, paragraphe I de la proposition de loi n° 307 propose de mieux tirer les conséquences du caractère contradictoire de la procédure d'examen des comptes de campagne en inscrivant expressément dans la loi qu'une faculté de régularisation est accordée au candidat, sous la condition expresse que sa bonne foi soit avérée.

Il ne s'agit pas, bien entendu, de rouvrir un délai indéfini de dépôt du compte, ni de retarder *sine die* le moment où la Commission devra statuer. A cette fin, la Commission fixerait elle-même le délai dans lequel le candidat de bonne foi pourrait régulariser sa situation, étant entendu que ce délai de régularisation devrait rester inscrit dans les six mois au terme desquels la Commission doit statuer.

• La commission des Lois a approuvé ce dispositif, en jugeant toutefois nécessaire de préciser dans le corps même de l'article L. 52-15 du code électoral que la régularisation des comptes est une mesure destinée aux seuls candidats dont la bonne foi est manifeste. Il convient, en effet, d'éviter qu'un candidat de mauvaise foi ne profite indûment de cette faculté de régularisation pour se soustraire aux légitimes conséquences des irrégularités constatées

dans le compte de sa campagne ou dans les modalités de financement de celle-ci.

Se posait, dès lors, le problème de l'appréciation de la bonne ou de la mauvaise foi des candidats. Votre commission des Lois a estimé qu'il n'appartenait pas à la Commission des comptes de campagnes de statuer elle-même sur ce point, du fait qu'elle est un organisme de nature administrative et non une juridiction. Lui conférer un plein pouvoir d'appréciation en aurait transformé la nature dans un sens nettement juridictionnel, que le Législateur n'a précisément pas entendu lui conférer.

Dans ces conditions, votre commission des Lois a prévu qu'en cas de régularisation, le juge devra être saisi de façon à lui permettre d'apprécier la bonne foi du candidat, puis d'en tirer toutes les conséquences. Par voie de symétrie, la saisine s'imposerait également en cas de refus de la régularisation par la Commission des comptes de campagne.

• S'agissant du délai de saisine, le paragraphe II de l'article premier s'inspire directement d'un arrêt du Tribunal administratif de Versailles, dont il transpose opportunément la solution dans la loi : il serait précisé que la saisine serait, elle aussi, enfermée dans le délai de six mois imparti à la Commission pour statuer sur les comptes de campagne.

Mesurant parfaitement l'ampleur de la tâche à laquelle la Commission des comptes de campagne est confrontée après chaque élection, votre rapporteur estime, au demeurant, que l'examen des comptes des candidats élus et, s'il y a lieu, l'assignation d'un délai de régularisation, devraient revêtir un caractère prioritaire. Dans un second temps, la Commission pourrait se consacrer à l'examen des comptes des candidats battus, moins urgent du fait que leurs éventuelles irrégularités ne conduisent pas à l'annulation de l'élection.

## **II. LE RÉGIME DES SANCTIONS**

En l'état actuel du droit, l'inobservation de la législation sur les dépenses électorales et les comptes de campagne expose à deux types de sanctions : l'annulation de l'élection ou la démission d'office de l'élu et une inéligibilité d'un an, applicable aussi bien à l'élu qu'aux autres candidats. Le Législateur n'avait toutefois pas entendu conférer un caractère automatique à ces sanctions et avait au

contraire souhaité préserver la pleine liberté d'appréciation du juge de l'élection.

Or, au vu des décisions déjà rendues –dont beaucoup ont été portées par voie d'appel devant le Conseil d'État–, force est de constater que la rédaction finale des articles correspondants du code électoral n'a pas traduit l'intention exacte du Législateur.

#### A. LE CARACTÈRE TROP RIGIDE DES DISPOSITIONS ACTUELLEMENT APPLICABLES

En premier lieu, le code électoral semble conférer un caractère automatique aux sanctions prévues en cas d'inobservation de la législation sur le financement des campagnes électorales alors que les travaux préparatoires –au Sénat, notamment– montrent que le Législateur avait entendu préserver la liberté d'appréciation du juge.

C'est ainsi qu'en application de l'article L. 118-3 du code électoral, le juge, lorsqu'il est saisi par la Commission des comptes de campagne, constate *«le cas échéant»* l'inéligibilité du candidat et annule son élection ou, si celle-ci n'a pas été contestée, le déclare démissionnaire d'office. Cette disposition s'applique néanmoins en coordination avec les articles L. 197, L. 234 et L. 341-1 du code électoral, qui disposent pour les différentes élections concernées qu'*«est inéligible»* pour un an le candidat qui n'a pas déposé son compte de campagne ou dont le compte a été rejeté à bon droit.

Dans ces conditions, la latitude rédactionnelle introduite dans l'article L. 118-3 par l'expression *«le cas échéant»* s'en trouve paralysée : l'inéligibilité devient automatique du seul fait du rejet du compte, alors même que le candidat aurait régularisé sa situation, ainsi qu'il a été indiqué ci-avant.

On pourrait s'interroger sur l'étendue de cette inéligibilité, dont le code électoral a omis de préciser si elle concernait uniquement le mandat en cause ou s'appliquait aussi à tous les autres mandats détenus ou brigüés par la personne devenue inéligible. La réponse à cette question a été fournie par le Conseil d'Etat, qui dans son arrêt d'assemblée, *Pannizoli*, du 22 octobre 1992, a décidé qu'elle s'appliquait uniquement au mandat en cause et à compter du jour où la décision est devenue définitive.

En dépit de cet assouplissement, ce régime demeure particulièrement rigoureux du fait qu'un candidat invalidé se voit

privé de la possibilité de se présenter à l'élection partielle faisant suite à la décision d'annulation. Qui plus est, le code électoral établit une sorte d'inégalité entre l'élu et le candidat non élu car pour ce dernier, la déclaration d'inéligibilité ne produira aucun effet direct sur le moment et prendra fin au bout d'un an, soit avant le prochain renouvellement de l'assemblée. L'invalidation de l'élu, au contraire, empêchera aussitôt ce dernier de se représenter au suffrage des électeurs.

S'agissant de l'annulation de l'élection, on note qu'elle revêt également un caractère automatique, alors même que l'irrégularité ayant justifié le rejet du compte –et donc la saisine du juge– peut fort bien n'avoir eu aucune incidence sur la sincérité du scrutin ni le libre choix des électeurs. Tel est le cas, par exemple, dans une élection cantonale acquise à une forte majorité et dans le plus strict respect du droit électoral mais où l'élu aura malencontreusement oublié de faire certifier son compte de campagne par un expert-comptable.

Votre rapporteur constate à cet égard que beaucoup d'électeurs ont été scandalisés par l'invalidation d'élus dont ils connaissaient la parfaite probité, au simple motif d'irrégularités de pure forme dans la présentation de leur compte de campagne. De nombreux courriers adressés aux préfets, aux parlementaires ou aux élus locaux en témoignent. Des pétitions ont même circulé dans certaines circonscriptions, en soutien à l'élu invalidé et déclaré inéligible.

Il serait navrant que, sous le prétexte de protéger le scrutin, le droit en vienne à méconnaître pour des raisons de pure forme le libre choix des électeurs et écarte d'un mandat électif celui sur lequel ils ont sans ambiguïté porté leurs suffrages.

## **B. LA CLARIFICATION PROPOSÉE PAR LA PROPOSITION DE LOI**

La proposition de loi soumise à votre examen propose de clarifier le régime des sanctions, tout en restituant au juge les moyens de mieux les proportionner à la gravité de l'irrégularité constatée.

La nouvelle rédaction proposée pour l'article L. 118-3 du code électoral vise les trois cas de figure susceptibles d'être rencontrés.

• Dans le cas d'un élu qui n'aurait pas déposé son compte ou dont le compte aurait été rejeté à bon droit, le juge prononcerait l'annulation de l'élection ou déclarerait la démission d'office.

Il faut souligner que cette mesure doit s'apprécier au regard du dispositif proposé : du fait qu'il aurait été dûment mis à même de régulariser sa situation lors de la phase d'examen de son compte par la Commission des comptes de campagne, l'élu ne serait exposé à l'invalidation qu'en cas de refus de procéder à ladite régularisation dans le délai prescrit.

La sanction en pareille hypothèse ne peut pas être facultative, sauf à priver de portée la législation sur les comptes de campagne dont la proposition de loi n° 307 n'entend nullement remettre en cause le bien-fondé.

• En cas de dépassement du plafond des dépenses électorales, le juge ne prononcerait l'invalidation que si ce dépassement a eu pour effet de porter atteinte au libre choix des électeurs ou à la sincérité du scrutin.

Le dépassement des dépenses électorales constitue une irrégularité différente des précédentes dans la mesure où, par définition, les sommes dépensées ne sont plus susceptibles d'aucune régularisation et ont produit tous leurs effets supposés. En pareil cas, l'irrégularité est devenue irréversible au moment où la Commission statue puis lorsque le juge est appelé à en connaître.

Pour autant, rien ne permet de postuler que cette irrégularité a nécessairement affecté les résultats de l'élection. C'est donc au juge du fond d'apprécier son incidence véritable, dans le cadre du plein pouvoir de juridiction que le Législateur avait entendu préserver en 1990.

La formule préconisée par la proposition n° 307 s'inscrit dans la logique de la solution dégagée par le Conseil constitutionnel dans sa décision du 11 mai 1989 sur une élection législative partielle dans les Bouches-du-Rhône : *« le fait pour un candidat de ne pas se conformer au plafonnement de ses dépenses de propagande est susceptible d'entraîner l'annulation de son élection dès lors qu'il apparaît que cette irrégularité a affecté la liberté de choix des électeurs ou la sincérité du scrutin »*.

• L'inéligibilité ne sanctionnerait que les manquements délibérés et graves à la législation sur le financement des campagnes électorales.

Du fait qu'elle revêt un caractère personnel, et conformément à l'intention initiale du Législateur, il est absolument nécessaire de proportionner la sanction d'inéligibilité à la gravité de la faute électorale. Comme l'observe à juste titre l'auteur de la proposition de loi, le juge de l'élection ne doit pas *constater* l'inéligibilité du candidat, mais la *prononcer* uniquement s'il y a lieu et au vu de l'irrégularité qui lui est reprochée.

En l'espèce, le juge ne prononcerait donc l'éligibilité qu'en cas de manquement délibéré et grave au code électoral, pour une durée d'un an à compter du jour où la décision serait devenue définitive.

Il vous est proposé dans une première étape de limiter cette inéligibilité au seul mandat en cause, de façon à consacrer dans la loi la jurisprudence *Pannizoli* du Conseil d'Etat.

Votre rapporteur partage néanmoins l'opinion de l'auteur de la proposition de loi, selon laquelle l'évolution jurisprudentielle conduirait peut-être les juges à limiter le prononcé de l'inéligibilité aux seuls cas où la mauvaise foi ou l'intention frauduleuse serait établie. Dans ces conditions, et compte tenu du caractère inexcusable de la mauvaise foi ou de la fraude en matière électorale, cette situation nécessiterait peut-être qu'à terme, l'inéligibilité correspondante soit étendue à tous les mandats électifs.

En l'état, la rédaction nouvelle de l'article L. 118-3 du code électoral rendrait bien sûr sans objet ses articles L. 197, L. 234 et L. 341-1 dont par voie de conséquence, l'article 3 de la proposition de loi propose l'abrogation.

### C. LE PROBLÈME DES PROCÉDURES EN COURS

Ainsi que l'ont fait observer plusieurs membres de la commission des Lois, de nombreux contentieux introduits à l'issue des élections cantonales de 1992 sont encore actuellement pendants devant les juridictions administratives : beaucoup de candidats de bonne foi demeurent donc apparemment exposés à l'automatisme des sanctions prévues par le code électoral. Il n'est en effet pas juridiquement certain que les modifications législatives qui

viendraient à être adoptées avant le prononcé des décisions définitives soient applicables dans ces procédures en cours.

Sans méconnaître la portée exacte de cette difficulté juridique, votre rapporteur estimait, pour sa part, que dans leur sagesse, les juridictions saisies sauraient tenir compte de ces modifications, dès lors qu'elles ne changent pas le fond des textes mais se bornent à apporter les éclaircissements nécessaires sur l'intention exacte du Législateur de 1990.

A l'issue d'un long débat, la majorité des membres de la commission des Lois a toutefois jugé préférable d'adjoindre au texte soumis à son examen une disposition de nature à conforter cette possible interprétation des juridictions et, notamment, à leur permettre d'appliquer aux procédures en cours la nouvelle rédaction de l'article L. 118-3 du code électoral.

Compte tenu de l'éventualité très probable d'amendements extérieurs dont elle serait, le moment venu, appelée à délibérer, la commission des Lois a néanmoins jugé expédient de surseoir à proposer elle-même un amendement répondant à cet objet. Elle s'est réservée la possibilité d'émettre un avis favorable sur tel ou tel amendement répondant à la préoccupation exposée ci-dessus ou, à défaut, de présenter au Sénat un amendement dont elle arrêtera ultérieurement la rédaction définitive.

\*

\* \*

Au bénéfice de l'ensemble de ces observations, la commission des Lois propose au Sénat d'adopter ladite proposition dans les termes ci-après.

## **CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS**

### **Proposition de loi précisant certaines dispositions du code électoral relatives au financement et au plafonnement des dépenses électorales**

#### **Article premier**

**I. Le premier alinéa de l'article L. 52-15 du code électoral est rédigé comme suit :**

**«La Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques approuve ou, s'il y a lieu et après procédure contradictoire, rejette ou réforme les comptes de campagne. La Commission fixe le délai dans lequel le candidat manifestement de bonne foi est invité à régulariser sa situation.».**

**II. Le deuxième alinéa de cet article est ainsi rédigé :**

**«Hors le cas prévu à l'article L.118-2, le compte de campagne d'un candidat est réputé approuvé si la commission n'a pas statué sur ce compte et, s'il y a lieu, saisi le juge de l'élection dans le délai de six mois suivant la date à laquelle le compte doit être déposé à la préfecture.».**

**III. Le troisième alinéa de cet article est ainsi rédigé :**

**«Lorsque la Commission a constaté que le compte de campagne n'a pas été déposé dans le délai prévu par l'article L. 52-12 ou par le premier alinéa du présent article, 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. Il en est de même en cas de régularisation ou si la Commission a refusé la régularisation.».**

## Art. 2

L'article L. 118-3 du code électoral est rédigé comme suit :

«Art. L. 118-3. - Saisi par la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques, le juge de l'élection annule l'élection ou déclare la démission d'office d'un candidat proclamé élu dont le compte de campagne n'a pas été déposé dans le délai prévu par l'article L. 52-12 ou par le premier alinéa de l'article L. 52-15, ou a été rejeté à bon droit.

«Le juge de l'élection annule également l'élection ou déclare la démission d'office d'un candidat proclamé élu si le dépassement du plafond des dépenses électorales a eu pour effet de porter atteinte à la liberté de choix des électeurs ou à la sincérité du scrutin.

«En cas de manquement délibéré et grave aux dispositions des articles L. 52-4 à L. 52-13 du présent code, tout candidat est déclaré inéligible au mandat en cause pendant une durée d'un an à compter du jour où la décision est devenue définitive.».

## Art. 3

I. Les articles L. 197, L. 234 et L. 341-1 du code électoral sont abrogés.

II. En conséquence, dans le premier alinéa de l'article L. 367 dudit code, la référence à l'article L. 341-1 de ce code est remplacée par la référence à l'article L. 341.

## TABLEAU COMPARATIF

Code électoral	Texte de la proposition de loi	Conclusions de la commission
<p>Art. L. 52-15.- La Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques approuve et, après procédure contradictoire, rejette ou réforme les comptes de campagne.</p>	<p>Article premier</p> <p>I. Le premier alinéa de l'article L. 52-15 du code électoral est rédigé comme suit :</p> <p>«La Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques approuve ou, s'il y a lieu et après procédure contradictoire, rejette ou réforme les comptes de campagne La Commission fixe le délai dans lequel le candidat de bonne foi peut régulariser sa situation »</p> <p>II. Le deuxième alinéa de cet article est ainsi rédigé</p> <p>«Hors le cas prévu à l'article L. 118-2, le compte de campagne d'un candidat est réputé approuvé si la commission n'a pas statué sur ce compte et, s'il y a lieu, saisi le juge de l'élection dans le délai de six mois suivant la date à laquelle le compte doit être déposé à la préfecture.»</p>	<p>Article premier</p> <p>I.- Alinéa sans modification.</p> <p>«La...</p> <p>...candidat <i>manifestement</i> de bonne foi est invité à régulariser sa situation.»</p> <p>II.- Sans modification.</p>

**Code electoral**

**Texte de la proposition de loi**

**Conclusions de la commission**

III. Le *debut* du troisième alinéa de cet article est rédigé comme suit :

III. Le troisième alinéa de cet article est ainsi rédigé :

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

.....

«Lorsque la Commission a constaté que le compte de campagne n'a pas été déposé dans le délai prévu par l'article L. 52-12 ou par le premier alinéa du présent article, si le compte a été rejeté... (le reste sans changement) ».

«Lorsque la Commission a constaté que le compte de campagne n'a pas été déposé dans le délai prévu par l'article L. 52-12 ou par le premier alinéa du présent article, 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. Il en est de même en cas de régularisation ou si la Commission a refusé la régularisation.».

Art. L. 118-2.- Si le juge administratif est saisi de la contestation d'une élection dans une circonscription où le montant des dépenses électorales est plafonné, il surseoit à statuer jusqu'à réception des décisions de la commission instituée par l'article L. 52-14 qui doit se prononcer sur les comptes de campagne des candidats à cette élection dans le délai de deux mois suivant l'expiration du délai fixé au deuxième alinéa de l'article L. 52-12.

**Art L. 52-12 (alinéa 2)**

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 accompagnés 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.

.....

Code électoral	Texte de la proposition de loi	Conclusions de la commission
<p>—</p> <p>Art. L. 118-3. - Saisi par la commission instituée par l'article L. 52-14, le juge de l'élection constate, le cas échéant, l'inéligibilité d'un candidat. S'il s'agit d'un candidat proclamé élu, il annule son élection ou, si l'élection n'a pas été contestée, le déclare démissionnaire d'office.</p>	<p>—</p> <p>Art. 2</p> <p>L'article L. 118-3 du code électoral est rédigé comme suit :</p>	<p>—</p> <p>Art. 2</p> <p>Sans modification.</p>
<p>Le juge de l'élection peut également 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.</p>	<p>Art. L. 118-3. - Saisi par la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques, le juge de l'élection annule l'élection ou déclare la démission d'office d'un candidat proclamé élu dont le compte de campagne n'a pas été déposé dans le délai prévu par l'article L. 52-12 ou par le premier alinéa de l'article L. 52-15, ou a été rejeté à bon droit.</p> <p>• Le juge de l'élection annule également l'élection ou déclare la démission d'office d'un candidat proclamé élu si le dépassement du plafond des dépenses électorales a eu pour effet de porter atteinte à la liberté de choix des électeurs ou à la sincérité du scrutin.</p>	
<p>Art. L. 52-4 à L. 52-13 : cf. annexe.</p>	<p>• En cas de manquement délibéré et grave aux dispositions des articles L. 52-4 à L. 52-13 du présent code, tout candidat est déclaré inéligible au mandat en cause pendant une durée d'un an à compter du jour où la décision est devenue définitive. »</p>	
<p>Conseillers généraux :</p>	<p>Art. 3</p>	<p>Art. 3</p>
<p>Art. L. 197.- Est 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.</p>	<p>Art. 3</p> <p>I. Les articles L. 197, L. 234 et L. 341-1 du code électoral sont abrogés.</p>	<p>Sans modification.</p>

Code electoral	Texte de la proposition de loi	Conclusions de la commission
<p><i>Conseillers municipaux et de Paris :</i></p>		
<p>Art. L. 234.- Est 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.</p>		
<p><i>Conseillers régionaux et à l'Assemblée de Corse :</i></p>		
<p>Art. L. 341-1.- Est 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.</p>		
<p>Art. L. 367.- Les dispositions des articles L. 339 à L. 341-1 sont applicables à l'élection des conseillers à l'Assemblée de Corse.</p> <p>.....</p>	<p>II. En conséquence, dans le premier alinéa de l'article L. 367 dudit code, la référence à l'article L. 341-1 de ce code est remplacée par la référence à l'article L. 341.</p>	

## ANNEXE

### Code électoral.

*Art. L. 52-4.* – 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, qui est soit une association de financement électorale, soit une personne physique dénommée « le mandataire financier ».

Lorsque le candidat a décidé de recourir à une association de financement électorale ou à un mandataire financier, il ne peut régler les dépenses occasionnées par sa campagne électorale que par leur intermédiaire, à l'exception du montant du cautionnement éventuel et des dépenses prises en charge par un parti ou groupement politique.

En cas d'élection anticipée ou partielle, ces dispositions ne sont applicables qu'à compter de l'événement qui rend cette élection nécessaire.

Les dispositions du présent article ne sont pas applicables à l'élection des conseillers généraux dans les cantons de moins de 9 000 habitants et à l'élection des conseillers municipaux dans les communes de moins de 9 000 habitants.

*Art. L. 52-5.* – L'association de financement électorale doit être déclarée selon les modalités prévues par l'article 5 de la loi du 1er juillet 1901 relative au contrat d'association. La déclaration doit être accompagnée de l'accord écrit du candidat.

L'association de financement électorale est tenue d'ouvrir un compte bancaire ou postal unique retraçant la totalité de ses opérations financières. Les comptes de l'association sont annexés au compte de campagne du candidat qu'elle a soutenu ou au compte de campagne du candidat tête de liste lorsque le candidat qu'elle a soutenu figure sur cette liste.

L'association ne peut recueillir de fonds que pendant la période prévue à l'article L. 52-4.

Elle est dissoute de plein droit trois mois après le dépôt du compte de campagne du candidat qu'elle soutient. Avant l'expiration de ce délai, elle est tenue de se prononcer sur la dévolution de son actif net. Celui-ci doit être attribué soit à une association de financement d'un parti politique, soit à un ou plusieurs établissements reconnus d'utilité publique. A défaut de décision de dévolution dans les conditions et délais prévus ci-dessus, à la demande du préfet du département dans lequel est situé le siège de l'association de financement électorale, le procureur de la République saisit le président du tribunal de grande instance, qui détermine le ou les établissements reconnus d'utilité publique attributaires de l'actif net. Il en va de même dans le cas où la dévolution n'est pas acceptée.

Si le candidat soutenu par l'association de financement électorale n'a pas déposé sa candidature, l'association est dissoute de plein droit à l'expiration du délai de dépôt des candidatures. La dévolution de l'actif net, sur laquelle l'association doit se prononcer dans les trois mois suivant la dissolution, s'effectue dans les conditions prévues à l'alinéa précédent.

*Art. L. 52-6.* – Le candidat déclare par écrit à la préfecture de son domicile le nom du mandataire financier qu'il choisit. La déclaration doit être accompagnée de l'accord exprès du mandataire désigné.

Le mandataire financier 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 man-

dataire financier du candidat, nommément désigné. Les comptes du mandataire sont annexés au compte de campagne du candidat qui l'a désigné ou au compte de campagne du candidat tête de liste lorsque le candidat qui l'a désigné figure sur cette liste.

Le mandataire financier ne peut recueillir de fonds que pendant la période prévue à l'article L. 52-4.

Les fonctions du mandataire financier cessent de plein droit trois mois après le dépôt du compte de campagne du candidat qui l'a mandaté, ou bien, si le candidat n'a pas déposé sa candidature dans les délais légaux, à l'expiration du délai de dépôt des candidatures.

Au terme de son mandat, le mandataire remet au candidat un bilan comptable de son activité. Lorsqu'un solde positif apparaît, il est dévolu, sur décision du candidat, soit à une association de financement d'un parti politique, soit à un ou plusieurs établissements reconnus d'utilité publique. A défaut de décision de dévolution dans les conditions et délais prévus ci-dessus, à la demande du préfet du département dans lequel est domicilié le candidat, le procureur de la République saisit le président du tribunal de grande instance qui détermine le ou les établissements reconnus d'utilité publique attributaires de l'actif net. Il en va de même lorsque la dévolution n'est pas acceptée.

*Art. L. 52-7.* – Pour une même élection, un candidat ne peut recourir en même temps à une association de financement électorale et à un mandataire financier.

Il peut toutefois recourir successivement à deux ou plusieurs intermédiaires. Dans cette hypothèse, le candidat doit mettre fin aux fonctions du mandataire ou retirer son accord à l'association de financement électorale dans les mêmes formes que la désignation ou l'attribution de l'accord. Le compte bancaire ou postal unique est bloqué jusqu'au moment où le candidat désigne un nouveau mandataire financier ou donne son accord à une nouvelle association de financement électorale. Chaque association ou chaque mandataire financier, sauf le cas de décès de ce dernier, établit le compte de sa gestion.

Les dispositions de l'alinéa précédent ne sont pas applicables lorsque le candidat a donné son accord, dans le cadre d'un scrutin plurinominal, à une association à laquelle un ou plusieurs candidats avaient déjà donné leur accord.

*Art. L. 52-8.* – 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 p. 100 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. La liste exhaustive des personnes morales, à l'exception des partis ou groupements politiques, qui ont consenti des dons à un candidat est jointe au compte de campagne du candidat prévu par l'article L.52-12, avec l'indication du montant de chacun de ces dons.

Tout don de plus de 1 000 F consenti à un candidat en vue de sa campagne doit être versé par chèque.

Le montant global des dons en espèces faits au candidat ne peut excéder 20 p. 100 du montant des dépenses autorisées lorsque ce montant est égal ou supérieur à 100 000 F en application de l'article L. 52-11.

Les personnes morales de droit public, les personnes morales de droit privé dont la majorité du capital appartient à une ou plusieurs personnes morales de droit public ou les casinos, cercles et maisons de jeux ne peuvent effectuer, directement ou indirectement, aucun don en vue du financement de la campagne d'un candidat.

Aucun candidat ne peut recevoir, directement ou indirectement, pour quelque dépense que ce soit, des contributions ou aides matérielles d'un Etat étranger ou d'une personne morale de droit étranger.

*Art. L. 52-9.* – Les actes et documents émanant d'une association de financement électorale ou d'un mandataire financier et destinés aux tiers, notamment ceux utilisés pour des appels à des dons,

doivent indiquer le candidat ou la liste de candidats destinataires des sommes collectées ainsi que la dénomination de l'association et la date à laquelle elle a été déclarée ou le nom du mandataire financier et la date à laquelle il a été désigné.

Ils doivent indiquer que le candidat ne peut recueillir de dons que par l'intermédiaire de ladite association ou dudit mandataire et reproduire les dispositions de l'article précédent.

*Art. L. 52-10.* – L'association de financement électorale ou le mandataire financier délivre au donateur un reçu dont un décret en Conseil d'Etat fixe les conditions d'établissement et d'utilisation. Ce décret détermine également les modalités selon lesquelles les reçus délivrés pour les dons d'un montant égal ou inférieur à 20 000 F consentis par les personnes physiques ne mentionnent pas le nom du ou des candidats bénéficiaires ou la dénomination de la liste bénéficiaire.

*Art. L. 52-11.* – Pour les élections auxquelles l'article L. 52-4 est applicable, il est institué un plafond des dépenses électorales, autres que les dépenses de propagande directement prises en charge par l'Etat, exposées par chaque candidat ou chaque liste de candidats, ou pour leur compte, au cours de la période mentionnée au même article.

Le montant du plafond est déterminé en fonction du nombre d'habitants de la circonscription d'élection, conformément au tableau ci-après :

FRACTION DE LA POPULATION de la circonscription	PLAFOND PAR HABITANT DES DÉPENSES ÉLECTORALES		
	Election des conseillers municipaux	Election des conseillers généraux	Election des conseillers régionaux
N'exédant pas 15 000 habitants .....	11	6	5
De 15 001 à 30 000 habitants .....	10	5	5
De 30 001 à 60 000 habitants .....	9	4	5
De 60 001 à 100 000 habitants .....	8	3	5
De 100 001 à 150 000 habitants .....	7	•	4
De 150 001 à 250 000 habitants .....	6	•	3
Excédant 250 000 habitants .....	5	•	2

Le plafond des dépenses pour l'élection des députés est de 250 000 F par candidat. Il est majoré de 1 F par habitant de la circonscription.

Les plafonds définis pour l'élection des conseillers régionaux sont applicables à l'élection des conseillers à l'Assemblée de Corse.

Ces plafonds sont actualisés tous les trois ans par décret, en fonction de l'indice du coût de la vie à l'Institut national de la statistique et des études économiques.

*Art. L. 52-12.* – 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, 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, même tacite, de celui-ci, par les personnes physiques ou morales, les groupements et partis qui lui apportent leur soutien. Le candidat estime et inclut, en recettes et en dépenses, les avantages directs ou indirects, les prestations de services et dons en nature dont il a bénéficié.

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.

Le montant du cautionnement n'est pas compris dans les dépenses. Sous réserve du règlement de dépenses engagées avant le premier tour de scrutin, le compte de campagne des candidats présents au seul premier tour ne peut retracer de dépenses postérieures à la date de celui-ci. La valeur vénale résiduelle des immobilisations éventuellement constituées au cours de la période mentionnée à l'article L. 52-4 doit être déduite des charges retracées dans le compte de campagne.

Le compte de campagne et ses annexes sont transmis à la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques.

La Commission assure la publication des comptes de campagne dans une forme simplifiée. Pour chaque candidat, la publication comporte la liste exhaustive des personnes morales qui lui ont consenti des dons, avec l'indication du montant de chacun de ces dons.

*Art. L. 52-13.* – 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.

Lorsqu'il est établi une nouvelle liste en vue du second tour de scrutin, les dépenses visées à l'article L. 52-12 sont totalisées et décomptées à compter du premier tour de scrutin au profit de la liste à laquelle appartenait le candidat tête de liste lorsqu'il avait cette qualité au premier tour ou, à défaut, de la liste dont est issu le plus grand nombre de candidats figurant au second tour sur la nouvelle liste.