

N° 328

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2025-2026

Enregistré à la Présidence du Sénat le 30 janvier 2026

PROPOSITION DE LOI

*visant à permettre le remboursement des honoraires
d'expert-comptable aux candidats,*

PRÉSENTÉE

Par Mme Muriel JOURDA, MM. Mathieu DARNAUD, Patrick KANNER, Hervé MARSEILLE, Claude MALHURET, François PATRIAT, Mmes Cécile CUKIERMAN, Maryse CARRÈRE et M. Guillaume GONTARD,

Sénateurs et Sénatrices

(Envoyée à la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

Dans une démocratie, les règles applicables au financement des élections et des campagnes électorales – s’agissant notamment des obligations auxquelles sont soumis les candidats aux élections politiques et des modalités de remboursement par l’État – sont déterminantes au regard des objectifs que constituent **l’égalité entre les candidats** et la **transparence du financement de la vie politique**.

Depuis 1990, en application de l'**article L. 52-12 du code électoral**, les candidats ou candidats têtes de liste doivent ainsi établir un **compte de campagne**, qui retrace l’ensemble des recettes perçues ainsi que l’ensemble des dépenses engagées ou effectuées en vue de l’élection au cours des six mois qui la précèdent.

En outre, aux termes du même article, le compte de campagne doit être **présenté par un membre de l’ordre des experts-comptables**, qui le met en état d’examen et s’assure de la présence des pièces justificatives requises. Deux exceptions légales à cette obligation sont prévues : lorsque le candidat ou le candidat tête de liste n’est pas tenu d’établir un compte de campagne ; et lorsque le candidat ou le candidat tête de liste a obtenu moins de 5 % des suffrages exprimés et que les recettes et les dépenses de son compte de campagne n’excèdent pas un montant fixé par décret.

S’agissant du remboursement des dépenses électorales, le code électoral prévoit le **remboursement par l’État**, en plus des dépenses de propagande électorale (correspondant aux frais d’impression et d’affichage), des **dépenses de campagne exposées par le candidat et retracées dans son compte de campagne**. Est éligible à ce remboursement forfaitaire, dans la limite du montant de 47,5 % du montant plafond des dépenses pour sa circonscription électorale, tout candidat qui a obtenu au moins 5 % des suffrages exprimés au premier tour de scrutin et qui a respecté la législation relative à la transparence financière des dépenses électORALES.

Si les grands principes relatifs au financement des campagnes électORALES sont donc clairs, le degré de précision de la loi varie toutefois selon les élections. En particulier, **l’inscription au compte de campagne des frais d’expertise comptable** liés à l’application de l’article L. 52-12 du

code électoral est prévue explicitement pour la seule **élection du Président de la République**¹ ; pour les autres élections, aucune disposition en ce sens n'est expressément prévue, conduisant le Conseil constitutionnel et le Conseil d'État à rappeler régulièrement que « *les frais d'expertise comptable relatifs à l'établissement du compte de campagne ne constituent pas des dépenses engagées en vue de l'élection au sens de l'article L. 52-12 du code électoral* »².

Prenant en compte l'obligation légale faite aux candidats de recourir à un expert-comptable, la **Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP)** avait toutefois pour pratique, jusqu'à la fin d'année dernière, **d'intégrer, sous certaines limites, le montant des frais d'expertise comptable acquittées par les candidats à l'ensemble des élections** – et pas uniquement à l'élection présidentielle – **dans le calcul du remboursement forfaitaire de l'État accordé aux candidats éligibles.**

Or, par deux arrêts récents³, la **cour administrative d'appel de Paris** a considéré que les frais liés à l'obligation de présentation du compte de campagne par un membre de l'ordre des experts-comptables ne constituaient **pas des dépenses engagées en vue de l'élection** au sens des dispositions précitées de l'article L. 52-12 du code électoral. Elle a souligné, en conséquence, que **la CNCCFP n'était pas fondée à en admettre l'intégration aux comptes de campagne des candidats.**

Ces deux arrêts sont donc susceptibles de faire désormais obstacle à ce que la CNCCFP rembourse les frais d'expertise comptable engagés par les candidats aux élections, comme elle le faisait jusqu'alors. En conséquence, ces **dépenses devraient rester à la charge des candidats**. Les montants en jeu sont pourtant tout sauf dérisoires : ainsi, les dépenses d'experts comptables engagées lors des dernières élections législatives se sont élevées à respectivement 1,9 million d'euros (élections de 2024), 2,9 millions d'euros (élections de 2022) et 3,4 millions d'euros (élections de 2017). Pour les dernières élections municipales de 2020, le total a même atteint 4,2 millions d'euros.

Dans ces conditions, il convient, dans un **souci d'égalité entre les candidats et de cohérence avec les obligations légales qui pèsent sur eux**, et afin de lever toute incertitude juridique, de prévoir dans la loi l'inscription au compte de campagne des frais d'expertise comptable occasionnés par la

¹ Voir le II de l'article 3 de la loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962.

² Voir notamment Conseil constitutionnel, 25 novembre 1993, n° 93-1504 AN, M. FROMENTMEURICE ; Conseil d'État, Assemblée, 18 décembre 1995, n° 176283-176741, M. TAITTINGER).

³ Décision n° 25PA01043 et 25PA01044 du 22 décembre 2025.

présentation du compte de campagne par un membre de l'ordre des experts-comptables. Seule une disposition législative pourra en effet faire obstacle à la jurisprudence récente de la cour administrative d'appel de Paris, et permettre ainsi à la CNCCFP de continuer à prendre en compte les dépenses d'expertise comptable engagées par les candidats aux élections autres que l'élection présidentielle, pour établir le montant du remboursement forfaitaire de l'État.

À cette fin, **l'article 1^{er}** de la proposition de loi vise à compléter l'article L. 52-12 du code électoral pour **prévoir expressément l'inscription au compte de campagne des honoraires relatifs à sa présentation par un membre de l'ordre des experts-comptables**, et donc leur admission au remboursement forfaitaire de l'État.

Il tend à confier à la CNCCFP, en charge d'arrêter le montant dudit remboursement au titre de l'article L. 52-15 du code électoral, le soin de fixer les conditions d'un remboursement adapté de ces honoraires.

L'article 2 vise à rendre ces dispositions applicables sur tout le territoire de la République, y compris dans les territoires régis par l'article 74 de la Constitution.

**Proposition de loi visant à permettre le remboursement des honoraires
d'expert-comptable aux candidats**

Article 1^{er}

Le premier alinéa du III de l'article L. 52-12 du code électoral est complété par une phrase ainsi rédigée : « Les frais d'expertise comptable liés à l'application du présent article sont inscrits dans le compte de campagne et éligibles au remboursement forfaitaire de l'État prévu à l'article L. 52-11-1 dans les conditions fixées par la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques. »

Article 2

La présente loi est applicable sur tout le territoire de la République.