

N° 381

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2025-2026

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 11 février 2026

## 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 visant à permettre le remboursement des honoraires d'expert-comptable aux candidats (procédure accélérée),*

Par M. Hervé REYNAUD,

Sénateur

---

(1) Cette commission est composée de : Mme Muriel Jourda, *présidente* ; M. Christophe-André Frassa, Mme Marie-Pierre de La Gontrie, M. Marc-Philippe Daubresse, Mmes Laurence Harribey, Isabelle Florennes, Patricia Schillinger, Cécile Cukierman, MM. Dany Wattebled, Guy Benarroche, Michel Masset, *vice-présidents* ; Mmes Marie Mercier, Jacqueline Eustache-Brinio, Lauriane Josende, M. Olivier Bitz, *secrétaires* ; M. Jean-Michel Arnaud, Mme Nadine Bellurot, MM. Jean-Baptiste Blanc, François Bonhomme, Hussein Bourgi, Mme Sophie Briante Guillemont, M. Ian Brossat, Mme Agnès Canayer, MM. Christophe Chaillou, Mathieu Darnaud, Mmes Catherine Di Folco, Françoise Dumont, MM. Patrick Kanner, Éric Kerrouche, Henri Leroy, Stéphane Le Rudulier, Mme Audrey Linkenheld, MM. Alain Marc, David Margueritte, Hervé Marseille, Thani Mohamed Soilihi, Mme Corinne Narassiguin, M. Paul Toussaint Parigi, Mme Anne-Sophie Patru, M. Hervé Reynaud, Mme Olivia Richard, MM. Teva Rohfritsch, Pierre-Alain Roiron, Mme Elsa Schalck, M. Francis Szpiner, Mmes Lana Tetuanui, Dominique Vérien, M. Louis Vogel, Mme Mélanie Vogel.

Voir les numéros :

Sénat : 328 et 382 (2025-2026)



## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>L'ESSENTIEL.....</b>	<b>5</b>
<b>I. L'INSCRIPTION DES FRAIS D'EXPERTISE COMPTABLE DANS LES COMPTES DE CAMPAGNE : UN CADRE JURIDIQUE RESTRICTIF, ASSOULI EN PRATIQUE PAR LA CNCCFP AFIN D'EN PERMETTRE LE REMBOURSEMENT.....</b>	<b>5</b>
A. LA PRÉSENTATION DES COMPTES DE CAMPAGNE PAR UN EXPERT-COMPTABLE : UNE OBLIGATION LÉGALE DONT LE REMBOURSEMENT DES FRAIS N'EST EXPRESSÉMENT PRÉVU QUE POUR L'ÉLECTION PRÉSIDENTIELLE .....	5
B. UNE PRATIQUE FAVORABLE DE LA CNCCFP DÉSORMAIS FRAGILISÉE PAR LA JURISPRUDENCE ADMINISTRATIVE RÉCENTE .....	6
<b>II. L'INSCRIPTION EXPLICITE DES FRAIS D'EXPERTISE COMPTABLE DANS LE CODE ÉLECTORAL POUR L'ENSEMBLE DES ÉLECTIONS .....</b>	<b>6</b>
A. L'INTÉGRATION AUTOMATIQUE DANS LES COMPTES DE CAMPAGNE .....	6
B. L'ENCADREMENT DU REMBOURSEMENT PAR LA CNCCFP .....	7
<b>EXAMEN DES ARTICLES .....</b>	<b>9</b>
• <i>Article 1<sup>er</sup></i> <b>L'inscription aux comptes de campagne des frais d'expertise comptable et leur admission au remboursement forfaitaire de l'État .....</b>	<b>9</b>
• <i>Article 2</i> <b>L'application de la proposition de loi aux territoires d'outre-mer .....</b>	<b>14</b>
<b>EXAMEN EN COMMISSION.....</b>	<b>15</b>
<b>RÈGLES RELATIVES À L'APPLICATION DE L'ARTICLE 45 DE LA CONSTITUTION ET DE L'ARTICLE 44 BIS DU RÈGLEMENT DU SÉNAT.....</b>	<b>23</b>
<b>LISTE DES PERSONNES ENTENDUES .....</b>	<b>25</b>
<b>LA LOI EN CONSTRUCTION .....</b>	<b>27</b>



## L'ESSENTIEL

Déposée le 30 janvier 2026 par la présidente de la commission des lois Muriel Jourda et par les présidents des groupes politiques, la proposition de loi n° 328 *visant à permettre le remboursement des honoraires d'expert-comptable aux candidats* a pour objet de **donner un cadre légal à l'inscription dans les comptes de campagne des frais relatifs à leur présentation par un expert-comptable**, afin de **rendre ces dépenses éligibles au remboursement de l'État**.

À l'initiative de son rapporteur, la commission des lois a adopté trois amendements destinés à préciser les conditions d'exercice du contrôle de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP) en matière d'encadrement du remboursement des frais d'expertise comptable.

### I. L'INSCRIPTION DES FRAIS D'EXPERTISE COMPTABLE DANS LES COMPTES DE CAMPAGNE : UN CADRE JURIDIQUE RESTRICTIF, ASSOULI EN PRATIQUE PAR LA CNCCFP AFIN D'EN PERMETTRE LE REMBOURSEMENT

#### A. LA PRÉSENTATION DES COMPTES DE CAMPAGNE PAR UN EXPERT-COMPTABLE : UNE OBLIGATION LÉGALE DONT LE REMBOURSEMENT DES FRAIS N'EST EXPRESSÉMENT PRÉVU QUE POUR L'ÉLECTION PRÉSIDENTIELLE

En application de l'article L. 52-12 du code électoral, **tout candidat**, sauf ceux aux élections municipales dans les communes de moins de 9 000 habitants et aux élections territoriales à Saint-Pierre-et-Miquelon et à Wallis-et-Futuna, **est tenu d'établir un compte de campagne** retraçant l'ensemble des recettes perçues et des dépenses engagées ou effectuées en vue de l'élection. **Le compte de campagne est présenté par un membre de l'ordre des experts-comptables**, chargé de le mettre en état d'examen et de vérifier la présence des pièces justificatives nécessaires. Cette formalité revêt un **caractère obligatoire**, sauf lorsque le candidat a recueilli moins de 5 % des suffrages exprimés et que le montant total des recettes et des dépenses n'excède pas 4 000 euros.

En 1993, le Conseil constitutionnel, et, en 1996, le Conseil d'État, ont jugé que **ces frais ne constituaient pas des dépenses en vue de l'élection** et ne pouvaient, à ce titre, être inscrits dans le compte de campagne. Le législateur a par conséquent expressément prévu cette inscription mais uniquement pour l'élection présidentielle en modifiant en 2001 la loi du 6 novembre 1962 *relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel*.

## **B. UNE PRATIQUE FAVORABLE DE LA CNCCFP DÉSORMAIS FRAGILISÉE PAR LA JURISPRUDENCE ADMINISTRATIVE RÉCENTE**

En dépit de l'absence de fondement légal explicite pour les autres élections que l'élection présidentielle, la **CNCCFP admet l'inscription** des frais d'expertise comptable dans les comptes de campagne **pour l'ensemble de ces élections** tout en exerçant un **contrôle de proportionnalité** : elle peut ne retenir qu'un remboursement partiel lorsque les honoraires apparaissent excessifs.

Cependant, par deux arrêts rendus le 22 décembre 2025, la cour administrative d'appel de Paris a expressément **remis en cause la pratique de la CNCCFP** et a indiqué qu'elle n'était pas fondée à admettre l'intégration de ces frais aux comptes de campagne des candidats. **Ces décisions**, en cohérence avec la jurisprudence antérieure, sont de nature à **faire obstacle au maintien de la pratique** permettant le remboursement de ces frais.

## **II. L'INSCRIPTION EXPLICITE DES FRAIS D'EXPERTISE COMPTABLE DANS LE CODE ÉLECTORAL POUR L'ENSEMBLE DES ÉLECTIONS**

### **A. L'INTÉGRATION AUTOMATIQUE DANS LES COMPTES DE CAMPAGNE**

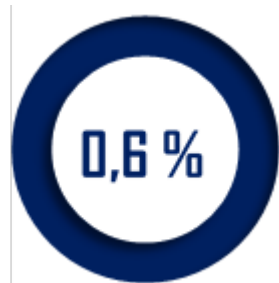
La proposition de loi prévoit d'introduire explicitement à l'article L. 52-12 du code électoral le principe de l'inscription dans le compte de campagne des frais de présentation par un expert-comptable.



*Le montant de frais d'expertise comptable moyen par compte aux élections municipales de 2020*



*Le montant des dépenses d'expertise comptable tous comptes confondus lors des élections législatives de 2024*



*...des comptes ont été écartés en raison de frais d'expertise comptable excessifs lors des élections sénatoriales de 2023*

Cette évolution poursuit un **double objectif** :

- garantir l'égalité entre les candidats face à une obligation légale ;
- **assurer la cohérence du dispositif** de remboursement avec les contraintes imposées.

La rédaction retenue prévoit une **inscription obligatoire** de ces frais dans le compte de campagne, afin d'éviter toute stratégie consistant à les exclure pour ne pas risquer un dépassement du plafond des dépenses, ce qui créerait une inégalité manifeste entre les candidats disposant de ressources suffisantes pour assumer ces frais et les autres.

#### ***B. L'ENCADREMENT DU REMBOURSEMENT PAR LA CNCCFP***

Le texte confie à la CNCCFP, dans le cadre de sa mission de fixation du remboursement forfaitaire, la **détermination des conditions de prise en charge de ces frais**. En pratique, la CNCCFP considère généralement raisonnables des frais n'excédant pas 20 % du montant des dépenses de campagne, sous réserve des comptes de faible volume.

À l'initiative du rapporteur, **la commission a précisé les critères d'appréciation du caractère raisonnable** des frais d'expertise comptable et la faculté pour la CNCCFP de ne retenir qu'une part des frais lorsqu'ils apparaissent **manifestement excessifs** au regard des prestations effectivement réalisées, des pièces produites ou des difficultés présentées par le compte (amendement **COM-1**).

\*

\* \*

Réunie le mercredi 11 février 2026, la commission a adopté la proposition de loi **ainsi modifiée**.





## EXAMEN DES ARTICLES

### *Article 1<sup>er</sup>*

#### **L'inscription aux comptes de campagne des frais d'expertise comptable et leur admission au remboursement forfaitaire de l'État**

L'article 1<sup>er</sup> de la proposition de loi tend à prévoir expressément l'inscription, dans le compte de campagne, des frais relatifs à sa présentation par un membre de l'ordre des experts-comptables, ouvrant ainsi droit à leur remboursement forfaitaire par l'État.

Cette évolution répond à un **double objectif** : garantir **l'égalité entre les candidats** et **assurer la cohérence du dispositif** avec les obligations légales.

Il confie également à la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP) la mission de s'assurer que les montants d'expertise comptable facturés ne présentent pas un caractère manifestement disproportionné au regard des prestations réalisées et des difficultés de mise en état du compte de campagne. La commission, sur proposition du rapporteur, a souhaité préciser le cadre de l'appréciation de la CNCCFP.

La commission a adopté cet article ainsi modifié.

#### **1. L'inscription des frais d'expertise comptable dans les comptes de campagne : une possibilité légalement limitée à l'élection présidentielle, mais étendue en pratique par la CNCCFP afin d'en permettre le remboursement**

*a) La présentation des comptes de campagne par un expert-comptable : une obligation légale dont le remboursement des frais est réservé à l'élection présidentielle*

- (1) La présentation des comptes de campagne par un membre de l'ordre des experts-comptables : sauf dérogation, une exigence applicable à toutes les élections

En application de l'article L. 52-12 du code électoral, chaque candidat- ou tête de liste - soumis au plafonnement des dépenses électorales prévu à l'article L. 52-11, est tenu d'établir un compte de campagne lorsqu'il a obtenu au moins 1 % des suffrages exprimés ou s'il a bénéficié de dons de personnes physiques conformément à l'article L. 52-8 et selon les modalités prévues à l'article 200 du code général des impôts. Ne sont pas tenus par cette obligation les communes de moins de 9 000 habitants lors des élections municipales et les territoires de Wallis-et-Futuna et de Saint-Pierre-et-Miquelon lors des élections territoriales.

Le compte de campagne doit également, en principe, être présenté par un membre de l'ordre des experts-comptables, lequel le met en état d'examen et vérifie la présence des pièces justificatives nécessaires, conformément au III de l'article L. 52-12 du code électoral. Cette formalité revêt un caractère obligatoire.

Toutefois, une dérogation est prévue lorsque le candidat a recueilli moins de 5 % des suffrages exprimés et que le montant des recettes et des dépenses n'excède pas un seuil fixé par décret<sup>1</sup>, actuellement établi à 4 000 euros.

En vertu de l'article L. 52-12, seules les dépenses engagées ou effectuées en vue de l'élection par le candidat ou le candidat tête de liste ou pour son compte, à l'exclusion des dépenses de la campagne officielle, peuvent faire l'objet d'un remboursement forfaitaire de l'État, dans la limite de 47,5 % du plafond des dépenses autorisées.

- (2) L'inscription des frais d'expertise-comptable aux comptes de campagne et leur remboursement ne sont pas prévus expressément par la loi à l'exception de l'élection présidentielle

Le Conseil constitutionnel dès 1993<sup>2</sup>, puis, à partir de 1996<sup>3</sup>, le Conseil d'État, ont estimé de manière constante que les frais d'expertise comptable relatifs à l'établissement du compte de campagne ne constituaient pas des dépenses engagées en vue de l'élection au sens de l'article L. 52-12 du code électoral. En conséquence, ces honoraires ne peuvent, en l'état du droit, être inscrits au compte de campagne.

Cette exclusion ne s'applique toutefois pas à l'élection présidentielle, pour laquelle le législateur a expressément prévu l'inscription – et ainsi le remboursement – des honoraires d'expertise comptable. Cette spécificité trouve son origine dans les observations formulées par le Conseil constitutionnel à l'occasion de sa décision du 22 juin 2000<sup>4</sup>, dans lesquelles il soulignait que, dès lors que le recours à un expert-comptable constitue une obligation légale, il convenait d'autoriser explicitement l'inscription de ces frais dans le compte de campagne afin d'en permettre le remboursement.

En conséquence, la loi organique n° 2001-100 du 5 février 2001 a modifié la loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962 relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel pour prévoir expressément, s'agissant de l'élection présidentielle, la prise en compte des frais d'expertise comptable parmi les dépenses de campagne.

---

<sup>1</sup> Article D39-2-1-A du code électoral

<sup>2</sup> Cons. const. 25 nov. 1993, n° 93-1504 AN

<sup>3</sup> CE, ass., 18 déc. 1996, *Él. dans le 16<sup>e</sup> arrondissement des membres du Conseil de Paris et du Conseil d'arrondissement* et CE, 29 juill. 2002, n° 243557

<sup>4</sup> Observations du Conseil constitutionnel dans la perspective de l'élection présidentielle dans le cadre de la décision n° 2000-94 PDR du 22 juin 2000

*b) Une pratique extensive et favorable aux candidats de la CNCCFP menacée par les arrêts de la cour administrative d'appel de Paris du 22 décembre 2025*

- (1) Malgré l'absence de fondement légal explicite, la CNCCFP admet l'inscription des frais d'expertise comptable aux comptes de campagne

En dépit de l'absence de base légale, la CNCCFP admet l'inscription des frais d'expertise comptable dans les comptes de campagne pour l'ensemble des élections, et non pour la seule élection présidentielle, afin de permettre leur remboursement forfaitaire par l'État. Comme elle le précise dans le guide à l'usage des candidats aux élections et de leur mandataire, elle se fonde, pour ce faire, sur le caractère obligatoire de la présentation des comptes par un expert-comptable pour admettre l'imputation de cette dépense aux comptes de campagne.

La CNCCFP se réserve toutefois la possibilité de n'admettre qu'un remboursement partiel lorsque les honoraires apparaissent disproportionnés au regard de la complexité du compte, en l'absence de difficultés particulières dûment établies.

En pratique, ces montants demeurent relativement modestes pour les élections locales et législatives (de l'ordre de 1 000 euros en moyenne) et les écrêtements restent marginaux (88 cas aux élections municipales de 2020 pour 4 415 comptes, soit 0,74 % et 118 aux élections législatives de 2024 sur 2 114 comptes, soit 1,8 %).

Agrégés, les enjeux financiers sont néanmoins significatifs : les frais d'expertise comptable se sont élevés à 2,9 millions d'euros lors des élections législatives de 2022 et à 4,25 millions d'euros pour les élections municipales de 2020.

- (2) La remise en cause explicite de cette pratique par la cour administrative d'appel de Paris devrait contraindre la CNCCFP à cesser sa pratique

La pratique indulgente de la CNCCFP a été expressément remise en cause par la cour administrative d'appel de Paris dans deux arrêts rendus le 22 décembre 2025<sup>1</sup>.

La cour a rappelé, en cohérence avec la jurisprudence administrative constante, que les frais liés à l'obligation de présentation du compte de campagne par un expert-comptable ne constituent pas des dépenses engagées en vue de l'élection au sens de l'article L. 52-12 du code électoral. Elle a également relevé, ce qui constitue l'apport novateur de ces décisions, que

---

<sup>1</sup> Décisions n° 25PA01043 et 25PA01044 du 22 décembre 2025

la CNCCFP n'était pas fondée à admettre l'intégration de ces frais aux comptes de campagne des candidats.

Sans préjuger de la position que retiendra désormais la CNCCFP, ces décisions sont de nature à faire obstacle à la poursuite du remboursement de ces frais.

## **2. Le dispositif proposé : l'inscription explicite dans le code électoral des frais d'expertise comptable liés à la présentation des comptes de campagne**

Le texte proposé reprend, pour l'ensemble des élections, les dispositions actuellement applicables à l'élection présidentielle issues de la loi du 6 novembre 1962<sup>1</sup>.

### *a) L'inscription obligatoire des honoraires d'expertise comptable dans les comptes de campagne des candidats*

La proposition de loi prévoit expressément l'inscription à l'article L. 52-12 du code électoral, pour toutes les élections, des frais liés à la présentation du compte de campagne par un membre de l'ordre des experts-comptables. Cette évolution répond à un double objectif : garantir l'égalité entre les candidats et assurer la cohérence du dispositif avec les obligations légales qui leur sont imposées. Dès lors que le recours à un expert-comptable est légalement obligatoire, il apparaît justifié que son coût ne soit pas supporté par les candidats.

Elle permet également de sécuriser juridiquement la pratique de la CNCCFP à la suite des décisions de décembre 2025 et ainsi de lever toute incertitude.

Dans la rédaction proposée, cette inscription revêt un caractère obligatoire : le candidat ne peut choisir d'exclure ces dépenses afin d'éviter un dépassement du plafond de dépenses prévu à l'article L. 52-11 du code électoral.

Faut-il que la loi rende facultative l'inscription des frais d'expertise comptable dans les comptes de campagne ? Le rapporteur souligne qu'une telle faculté conduirait à créer une inégalité entre les candidats disposant de ressources suffisantes pour supporter ces frais sans remboursement et ceux qui seraient contraints de les imputer au compte de campagne au détriment d'autres dépenses électorales.

---

<sup>1</sup> Rédaction alignée sur celle de la loi du 6 novembre 1962 relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel, modifiée par la loi organique du 5 février 2001

*b) L'encadrement du remboursement confié à la CNCCFP*

L'article 1<sup>er</sup> confie à la CNCCFP, dans le cadre de sa mission de fixation du remboursement forfaitaire prévue à l'article L. 52-15 du code électoral, le soin de déterminer les conditions dans lesquelles ces frais peuvent être pris en charge.

Si la pratique actuelle de la CNCCFP consiste à inscrire les honoraires lorsqu'ils ont été effectivement payés à la date de dépôt dudit compte et ne sont pas disproportionnés, au risque de ne retenir qu'un remboursement partiel, la rédaction actuelle ne garantit pas le maintien de ces critères en cas d'évolution de l'interprétation de la CNCCFP. En pratique, elle estime généralement raisonnables les frais d'expertise comptable lorsqu'ils n'excèdent pas 20 % des dépenses de campagne, à l'exception des comptes de faible montant.

**3. La commission des lois se félicite de l'extension de ce dispositif à l'ensemble des élections**

La commission tient à saluer la généralisation de ce dispositif à l'ensemble des élections et l'instauration d'un cadre juridique sécurisant.

Compte tenu du calendrier contraint, elle souligne la nécessité d'une adoption rapide afin de permettre le remboursement des candidats aux dernières élections partielles dont les comptes demeurent en attente d'approbation par la CNCCFP. *À l'initiative du rapporteur, elle a apporté deux modifications à la proposition de loi.*

D'une part, jugeant imprécis le renvoi aux critères de contrôle exercés par la CNCCFP sur le montant des honoraires, elle a préféré inscrire ceux-ci dans la loi.

D'autre part, il serait dès lors possible à la CNCCFP de ne retenir qu'une partie des frais lorsqu'ils apparaissent manifestement excessifs au regard des prestations effectivement réalisées, des pièces produites ou des difficultés présentées par le compte. Ces critères sont ceux aujourd'hui mis en œuvre par la CNCCFP, qui s'est inspirée de la rédaction de l'article R. 134-7 du code de la fonction publique concernant la protection fonctionnelle des fonctionnaires.

*Article 2*

**L'application de la proposition de loi aux territoires d'outre-mer**

L'article 2 de la proposition de loi vise à étendre les dispositions de la proposition de loi aux cinq collectivités d'outre-mer régies par l'article 74 de la Constitution (Polynésie française, les îles Wallis et Futuna, Saint-Pierre-et-Miquelon, Saint-Martin et Saint-Barthélemy) ainsi qu'à la Nouvelle-Calédonie.

Ces territoires obéissent au principe de spécialité législative, en vertu duquel les lois et règlements ne s'appliquent que sur mention expresse.

La commission a souhaité, sur proposition du rapporteur, supprimer l'article 2 et introduire ses dispositions au sein de l'article 1<sup>er</sup>.

La commission a supprimé cet article.

## EXAMEN EN COMMISSION

MERCREDI 11 FÉVRIER 2026

**Mme Muriel Jourda, présidente.** – Nous abordons l'examen du rapport et du texte de la commission sur la proposition de loi visant à permettre le remboursement des honoraires d'expert-comptable aux candidats.

**M. Hervé Reynaud, rapporteur.** – Cette proposition de loi, déposée le 30 janvier 2026 par la présidente de la commission des lois, Muriel Jourda, est cosignée par les présidents de tous les groupes politiques du Sénat : MM. Mathieu Darnaud, Patrick Kanner, Hervé Marseille, Claude Malhuret, François Patriat, Mmes Cécile Cukierman, Maryse Carrère et M. Guillaume Gontard.

À l'approche des élections municipales, nous nous trouvons confrontés à une situation inédite : les frais d'expertise comptable relatifs à la présentation des comptes de campagne pourraient ne plus ouvrir droit au remboursement forfaitaire de l'État, en rupture avec une pratique jusqu'alors constante.

Pourtant, la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP) a, de longue date, admis l'imputation de ces frais pour l'ensemble des élections, afin d'en permettre le remboursement, tout en exerçant un contrôle rigoureux de proportionnalité. Cependant, par deux arrêts rendus le 22 décembre dernier, la cour administrative d'appel de Paris a expressément remis en cause cette pratique, la jugeant dépourvue de fondement légal.

Je tiens à rappeler le cadre juridique : le droit positif, en particulier l'article L. 52-12 du code électoral, exige, pour la quasi-totalité des élections, la présentation du compte de campagne par un membre de l'ordre des experts-comptables.

Toutefois, bien qu'ils procèdent d'une obligation légale, ces frais ont constamment été considérés par la jurisprudence du Conseil constitutionnel et du Conseil d'État comme ne constituant pas des dépenses engagées ou effectuées en vue de l'élection. Ils ne peuvent donc, à ce titre, être intégrés au compte de campagne, à l'exception notable de l'élection présidentielle, pour laquelle le législateur a expressément prévu cette possibilité au travers de la loi organique du 5 février 2001 modifiant la loi du 6 novembre 1962 relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel.

Nous nous retrouvons, dès lors, face à une situation juridiquement précaire : une obligation légale imposée aux candidats, mais dont le remboursement est devenu très incertain.

La présente proposition de loi tend à inscrire explicitement, à l'article L. 52-12 du code électoral, l'obligation d'inscrire ces frais dans le compte de campagne pour l'ensemble des élections, à l'exception des élections municipales dans les communes de moins de 9 000 habitants, ainsi que des élections territoriales à Wallis-et-Futuna et à Saint-Pierre-et-Miquelon, dans le cadre desquelles il n'est pas nécessaire d'établir un tel compte.

Cette évolution poursuit un double objectif : d'une part, garantir l'égalité entre les candidats face à une contrainte légale ; d'autre part, assurer la cohérence du système de remboursement de l'État avec les obligations légales.

Imposer l'inscription de ces frais vise à prévenir toute stratégie d'exclusion destinée à éviter un dépassement du plafond de dépenses, laquelle engendrerait une rupture manifeste d'égalité entre les candidats disposant de ressources suffisantes pour en assumer la charge et ceux qui seraient contraints de les imputer au compte de campagne, au détriment d'autres dépenses électorales.

Je souhaite vous soumettre deux ajustements à la version initiale.

En premier lieu, au travers de mon amendement COM-1, je tiens à confirmer le rôle de la CNCCFP dans la fixation du remboursement forfaitaire, en reconnaissant explicitement sa faculté de contrôle sur le caractère raisonnable des honoraires. En effet, en pratique, la commission considère généralement comme acceptables des frais n'excédant pas environ 20 % des dépenses de campagne, sous réserve de situations particulières tenant à la faible ampleur des comptes ou à leur complexité.

Plutôt qu'un renvoi au pouvoir d'appréciation de la CNCCFP, comme le prévoyait la rédaction initiale, il me paraît préférable d'inscrire directement dans la loi les critères permettant de qualifier des honoraires comme manifestement excessifs.

En second lieu, je vous propose de préciser que la CNCCFP pourra ne retenir qu'une partie des frais lorsque ceux-ci apparaîtront disproportionnés au regard des prestations effectivement réalisées, des pièces produites ou des difficultés présentées par le compte de campagne. Ces critères reprennent ceux qu'utilise déjà la Commission dans sa pratique administrative, tout en leur donnant un fondement législatif.

Par ailleurs, pour des raisons de cohérence normative, il est préférable d'intégrer directement les dispositions relatives à l'application outre-mer au sein de l'article 1<sup>er</sup>, plutôt que de les renvoyer à l'article 2.

Enfin, par un dernier amendement, je propose de mettre en cohérence l'intitulé de la proposition de loi avec son dispositif.



En définitive, ce texte ne crée pas un droit nouveau, puisqu'il a pour objet de sécuriser juridiquement une pratique établie, nécessaire au bon fonctionnement du contrôle des comptes de campagne et attendue par les candidats aux élections municipales et communautaires de mars.

**Mme Cécile Cukierman.** – Je souhaite revenir sur la genèse de ce texte : tout part de la contestation du rejet des comptes de campagne de deux candidates aux élections législatives de 2022 présentées par le Rassemblement national, l'une dans la quatrième circonscription de la Haute-Garonne, l'autre dans la troisième circonscription de la Mayenne, cette dernière s'étant illustrée par la séquestration, en 1995, d'un agent dans sa commune.

Ces deux candidates ont présenté un compte de campagne avoisinant les 3 000 euros, ce qui ne peut que soulever des interrogations. Il convient de rappeler qu'un compte de campagne sert à faire campagne ; or je ne vois pas comment, avec de tels moyens, l'on peut réellement mener une campagne sur toute la durée des élections législatives. Or puisque ces candidates ont déclaré un montant excédant 1 000 euros au titre des frais d'expert-comptable, ce qui, pour un compte de campagne normal, n'a rien d'exorbitant, elles ont été confrontées à la réalité de la loi. Ainsi, la CNCCFP a estimé que ce montant était excessif. Or ces frais, obligatoires, sont considérés comme étant annexes, puisque l'expert-comptable ne sert pas à faire campagne.

Chacun d'entre nous a déjà eu à établir un compte de campagne et a recouru à un expert-comptable pour le présenter. Or le remboursement de nos propres frais d'expert-comptable n'a pas été rejeté. La raison est simple : comme nous avons réellement mené campagne, la part des frais d'expertise comptable dans le compte est résiduelle et n'appelle pas de rejet. En l'occurrence, nous parlons des élections législatives, qui concernent quatre ou cinq candidats pour chacune des 577 circonscriptions du pays. La CNCCFP a réformé les frais d'expert-comptable de deux seuls comptes de campagne, en raison de la proportion démesurée des frais d'expert-comptable en leur sein.

Ce rappel important étant fait, je tiens à saluer ce texte, élaboré rapidement en vue de sécuriser les élections municipales à venir. Ainsi, reste à traiter le sujet du plafonnement des dépenses dites résiduelles. De ce point de vue, les amendements proposés par M. le rapporteur sont extrêmement importants parce qu'ils visent à conserver le caractère résiduel de frais obligatoires qui ne servent pas à faire campagne en tant que telle, à éviter les excès et à maintenir une sanction pour les candidats qui estimeraient que faire figurer la photo de leur chef de parti suffit pour se présenter au suffrage.

**M. David Margueritte.** – Cette proposition de loi est particulièrement bienvenue. J'en remercie M. le rapporteur, dont les amendements s'inscrivent dans le prolongement des propos de notre collègue Cécile Cukierman.

D'ailleurs, je ne suis pas certain que les candidats aient conscience de cette jurisprudence, ni même que les experts-comptables les en aient informés. Cette proposition de loi est donc d'autant plus bienvenue que, dans plusieurs

mois, lorsque viendra le moment des remboursements, des candidats, en particulier ceux qui ne seront pas élus, échapperont à 1 200 euros de frais pour une prestation comptable...

Toutefois, je souhaite évoquer une autre dépense obligatoire : les intérêts d'emprunt, qui ne sont remboursés que jusqu'au dépôt des comptes. Après, ce n'est plus le cas, ce qui signifie que, compte tenu de la remontée des taux d'intérêt et du délai de traitement par la CNCCFP, nous parlons de sommes parfois supérieures aux frais d'expertise comptable, soit 1 500 euros sur sept à huit mois.

Cette situation est injuste et représente une mauvaise surprise pour les candidats, qui n'en ont pas conscience. Ce surcoût porte atteinte, me semble-t-il, au principe d'égalité et, à tout le moins, peut dissuader de présenter une candidature.

**M. Patrick Kanner.** – Dans la mesure où la loi impose la présence d'un expert-comptable, il n'est pas anormal qu'elle permette d'imputer leurs frais sur les comptes de campagne. Ce texte est peut-être redondant, mais cette précision est la bienvenue pour éviter tout risque de contentieux.

Au-delà du fait générateur mentionné par Cécile Cukierman, les groupes politiques ont estimé qu'il était nécessaire d'adopter un texte avant les prochaines élections municipales. Nous devons nous assurer que les précisions apportées par les amendements du rapporteur seront conservées lors de l'examen de la proposition de loi par l'Assemblée nationale, et que le texte sera adopté conforme pour pouvoir être promulgué avant les prochaines élections municipales.

**Mme Marie-Pierre de La Gontrie.** – L'intervention de Cécile Cukierman m'a intriguée. Selon sa jurisprudence permanente, la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques accepte de considérer que les honoraires des experts-comptables font partie des comptes de campagne. Ce point est d'ailleurs précisé dans le dernier guide à l'usage des candidats aux élections, qui date de septembre 2025. Nous avons tous connu des cas où des dépenses de ce type devaient être justifiées.

Je ne comprends pas pourquoi cette pratique serait remise en cause. D'un point de vue juridique, alors que l'article L. 52-12 du code électoral précise que le compte de campagne retrace « l'ensemble des dépenses engagées ou effectuées en vue de l'élection », comment se fait-il que les frais des experts-comptables, qui sont une formalité substantielle, ne soient pas considérés comme une dépense obligatoire ? Ce n'est pas très logique, et l'arrêt rendu par la cour administrative d'appel de Paris m'étonne.

Vous avez auditionné Christian Charpy, président de la CNCCFP, qui s'est déclaré favorable au texte. Nous voterons en sa faveur.

**Mme Muriel Jourda, présidente.** – Mes chers collègues, je me permets de préciser que ce ne sont pas les élus qui sont remboursés : ce sont les candidats. Nous devons défendre la démocratie et ne pas toujours aller dans le sens du vent qui consiste à faire sans cesse des reproches aux élus. En outre, les experts-comptables pourraient décliner cette mission s'ils n'ont pas l'assurance d'être payés, d'autant que si les sommes doivent être proportionnées, elles sont parfois assez importantes.

Si l'on veut que chacun puisse se présenter, ainsi que la démocratie l'exige, il faut que les frais de campagne soient remboursés. Tel est le sens de ce texte, et je remercie tous les présidents de groupe de l'avoir déposé : il consiste à envoyer un signal pour la démocratie, et non pour l'enrichissement personnel des élus.

**M. Hervé Reynaud, rapporteur.** – Même si l'inscription des frais d'expertise-comptable dans les comptes de campagne et leur remboursement n'est pas expressément prévue par la loi, ainsi que l'ont rappelé le Conseil constitutionnel en 1993 et le Conseil d'État en 1996, en pratique, la CNCCFP a toujours remboursé ces frais. Lors de son audition, son président a indiqué que l'arrêt de la cour administrative d'appel de Paris du 22 décembre 2025 cible expressément la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques : celle-ci « ne peut légalement, contrairement à ce qu'elle fait valoir, se reconnaître la “faculté” d'en admettre néanmoins la prise en compte ».

David Margueritte a raison : il n'est pas fait référence à cette jurisprudence dans le guide à l'usage des candidats aux élections. Nous avons auditionné le Bureau des élections politiques du ministère de l'intérieur, selon lequel ces frais donnent aujourd'hui bien lieu à un remboursement. La surprise risque donc d'être totale. Je remercie par conséquent la présidente de la commission des lois et tous les présidents de groupe de leur réactivité.

Je remercie également Cécile Cukierman d'avoir attiré notre attention, dès les premiers jours de notre travail, sur l'importance de la proportionnalité de ces frais. Les cas de dépassement du plafond des honoraires d'experts-comptables au regard des comptes de campagne demeurent extrêmement rares. En outre, les montants des frais d'expertise comptable demeurent très modestes. Durant les dernières élections municipales, en 2020, ils étaient en moyenne de 1 028 euros, contre 904 euros lors des dernières élections législatives, en 2024. Quant aux écrêtements, ceux-ci sont marginaux : il y a eu 88 cas d'écrêtements lors des élections municipales de 2020, pour 4 415 comptes de campagne, soit 0,74 %, et 118 cas lors des dernières élections législatives sur 2 114 comptes examinés, soit 1,8 %.

**Mme Muriel Jourda, présidente.** – Mes chers collègues, concernant le périmètre de cette proposition de loi, en application du vade-mecum sur l'application des irrecevabilités au titre de l'article 45 de la Constitution, adopté par la Conférence des présidents, je vous propose de considérer que

ce périmètre inclut des dispositions relatives à l'inscription dans les comptes de campagne de certains frais non directement rattachables à des dépenses engagées ou effectuées en vue de l'élection et à leur remboursement par l'État.

*Il en est ainsi décidé.*

## **EXAMEN DES ARTICLES**

### ***Article 1<sup>er</sup>***

**M. Hervé Reynaud, rapporteur.** – L'amendement COM-1 vise à confirmer le rôle de la CNCCFP dans la fixation du remboursement des honoraires. Ainsi que nous l'avons évoqué, celle-ci pourrait ne retenir qu'une partie des frais lorsqu'ils apparaissent manifestement excessifs au regard des prestations effectivement réalisées, des pièces produites ou des difficultés du compte de campagne, en cohérence avec sa pratique actuelle.

*L'amendement COM-1 est adopté.*

*L'article 1<sup>er</sup> est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.*

### ***Article 2***

**M. Hervé Reynaud, rapporteur.** – L'amendement COM-2 a pour objet de supprimer l'article 2, dont les dispositions ont été intégrées dans la nouvelle rédaction de l'article 1<sup>er</sup>, qui a déjà expressément étendu le dispositif aux collectivités d'outre-mer régies par l'article 74 de la Constitution – Polynésie française, Wallis et Futuna, Saint-Pierre-et-Miquelon, Saint-Martin et Saint-Barthélemy – ainsi qu'à la Nouvelle-Calédonie.

*L'amendement COM-2 est adopté.*

*L'article 2 est supprimé.*

### ***Intitulé de la proposition de loi***

**M. Hervé Reynaud, rapporteur.** – L'amendement COM-3 vise à modifier l'intitulé de la proposition de loi, afin que celui-ci soit le suivant : « Proposition de loi visant à permettre le remboursement des frais d'expertise comptable aux candidats. »

*L'amendement COM-3 est adopté.*

*L'intitulé de la proposition de loi est ainsi modifié.*

**M. Hervé Reynaud, rapporteur.** – Nous avons parlé des élections à venir, mais les comptes de campagne de certaines élections législatives partielles sont encore actuellement examinés. Nous espérons que cet examen sera rapide, d'autant qu'il sera suivi de l'examen des comptes de campagne des prochaines élections municipales, mais aussi des élections communautaires et des élections sénatoriales de septembre 2026.

**Mme Marie-Pierre de La Gontrie.** – Pourrait-on imaginer un dispositif rétroactif, ainsi que cela a déjà été réalisé en la matière par le passé ?

**M. Hervé Reynaud, rapporteur.** – Comme la procédure accélérée a été retenue pour l’examen de ce texte, la navette devrait pouvoir s’achever dans les temps. Toutefois, si jamais les délais ne pouvaient être respectés, le président de la CNCCFP nous a indiqué que les candidats concernés pourraient formuler des demandes de recours gracieux qui seraient acceptées, puisque la loi serait alors en vigueur.

**Mme Marie-Pierre de La Gontrie.** – Il y a un certain temps, de nombreux comptes de campagne d’élections municipales avaient été rejetés parce que la tête de liste avait eu la mauvaise idée de faire figurer dans sa liste un membre de son association de financement électoral – je pense par exemple à un contentieux à Toulon. Une proposition de loi avait alors été déposée pour régulariser ces faits *a posteriori*, permettant à des candidats de ne pas être condamnés à des peines d’inéligibilité. Un dispositif rétroactif pourrait donc être imaginé.

**Mme Muriel Jourda, présidente.** – Nous sommes ouverts à tous les amendements de séance susceptibles d’améliorer le dispositif.

**Mme Cécile Cukierman.** – Seul un nombre résiduel de comptes de campagne est concerné : ceux qui n’ont pas été totalement examinés et pour lesquels toutes les procédures de recours ont été épuisées. Sans revenir sur tous ces cas, la question de Mme de La Gontrie ne se pose qu’en cas de réformation des comptes de campagne, si les candidats sont élus. En l’état, il n’y a pas de difficulté à ce que la CNCCFP accepte les comptes tels qu’ils sont déposés. En réalité, un dispositif rétroactif ne serait probablement qu’exceptionnellement utilisé.

*La proposition de loi est adoptée dans la rédaction issue des travaux de la commission.*

*Les sorts des amendements examinés par la commission sont retracés dans le tableau suivant :*

Auteur	N°	Objet	Sort de l’amendement
<b>Article 1<sup>er</sup></b>			
<b>M. Hervé REYNAUD, rapporteur</b>	1	Précision des critères de contrôle du remboursement par la CNCCFP et extension du dispositif à l’outre-mer.	<b>Adopté</b>
<b>Article 2</b>			
<b>M. Hervé REYNAUD, rapporteur</b>	2	Amendement de suppression.	<b>Adopté</b>

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Intitulé de la proposition de loi			
<b>M. Hervé REYNAUD, rapporteur</b>	3	Amendement rédactionnel.	<b>Adopté</b>

## RÈGLES RELATIVES À L'APPLICATION DE L'ARTICLE 45 DE LA CONSTITUTION ET DE L'ARTICLE 44 BIS DU RÈGLEMENT DU SÉNAT

Si le premier alinéa de l'article 45 de la Constitution, depuis la révision du 23 juillet 2008, dispose que « *tout amendement est recevable en première lecture dès lors qu'il présente un lien, même indirect, avec le texte déposé ou transmis* », le Conseil constitutionnel estime que cette mention a eu pour effet de consolider, dans la Constitution, sa jurisprudence antérieure, reposant en particulier sur « *la nécessité pour un amendement de ne pas être dépourvu de tout lien avec l'objet du texte déposé sur le bureau de la première assemblée saisie* »<sup>1</sup>.

De jurisprudence constante et en dépit de la mention du texte « transmis » dans la Constitution, le Conseil constitutionnel apprécie ainsi l'existence du lien par rapport au contenu précis des dispositions du texte initial, déposé sur le bureau de la première assemblée saisie<sup>2</sup>.

Pour les lois ordinaires, le seul critère d'analyse est le lien matériel entre le texte initial et l'amendement, la modification de l'intitulé au cours de la navette restant sans effet sur la présence de « cavaliers » dans le texte<sup>3</sup>. Pour les lois organiques, le Conseil constitutionnel ajoute un second critère : il considère comme un « cavalier » toute disposition organique prise sur un fondement constitutionnel différent de celui sur lequel a été pris le texte initial<sup>4</sup>.

En application des articles 17 *bis* et 44 *bis* du Règlement du Sénat, il revient à la commission saisie au fond de se prononcer sur les irrecevabilités résultant de l'article 45 de la Constitution, étant précisé que le Conseil constitutionnel les soulève d'office lorsqu'il est saisi d'un texte de loi avant sa promulgation.

En application du *vademecum* sur l'application des irrecevabilités au titre de l'article 45 de la Constitution, adopté par la Conférence des Présidents, la commission des lois **a arrêté**, lors de sa réunion du mercredi 11 février 2026, **le périmètre indicatif de la proposition de loi n° 328 (2025-2026) visant à permettre le remboursement des honoraires d'expert-comptable aux candidats.**

---

<sup>1</sup> Cf. commentaire de la décision n° 2010-617 DC du 9 novembre 2010 - Loi portant réforme des retraites.

<sup>2</sup> Cf. par exemple les décisions n° 2015-719 DC du 13 août 2015 - Loi portant adaptation de la procédure pénale au droit de l'Union européenne et n° 2016-738 DC du 10 novembre 2016 - Loi visant à renforcer la liberté, l'indépendance et le pluralisme des médias.

<sup>3</sup> Décision n° 2007-546 DC du 25 janvier 2007 - Loi ratifiant l'ordonnance n° 2005-1040 du 26 août 2005 relative à l'organisation de certaines professions de santé et à la répression de l'usurpation de titres et de l'exercice illégal de ces professions et modifiant le code de la santé publique.

<sup>4</sup> Décision n° 2020-802 DC du 30 juillet 2020 - Loi organique portant report de l'élection de six sénateurs représentant les Français établis hors de France et des élections partielles pour les députés et les sénateurs représentant les Français établis hors de France.

Elle a considéré que **ce périmètre incluait** des dispositions relatives à l'inscription dans les comptes de campagne de certains frais non directement rattachables à des dépenses engagées ou effectuées en vue de l'élection et à leur remboursement par l'État.



## **LISTE DES PERSONNES ENTENDUES**

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

**M. Christian Charpy**, président

**M. Sébastien Audebert**, secrétaire général

### **Ministère de l'intérieur - Bureau des élections politiques**

**Mme Sylvie Calvès**, cheffe du service des élections,

**M. Christophe Kirgo**, adjoint au chef du bureau des élections

## **CONTRIBUTIONS ÉCRITES**

**Conseil national de l'ordre des experts comptables (CNOEC)**



## LA LOI EN CONSTRUCTION

Pour naviguer dans les rédactions successives du texte, visualiser les apports de chaque assemblée, comprendre les impacts sur le droit en vigueur, le tableau synoptique de la loi en construction est disponible sur le site du Sénat à l'adresse suivante :

<https://www.senat.fr/dossier-legislatif/ppl25-328.html>

