

N° 186

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2010-2011

Enregistré à la Présidence du Sénat le 15 décembre 2010

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) par le **groupe de travail (2) sur l'évolution de la législation applicable aux campagnes électorales,***

Par Mmes Nicole BORVO COHEN-SEAT, Anne-Marie ESCOFFIER, MM. Alain ANZIANI, Yves DÉTRAIGNE et Jean-Pierre VIAL,

Sénateurs.

(1) Cette commission est composée de : M. Jean-Jacques Hiest, *président* ; M. Nicolas Alfonsi, Mme Nicole Borvo Cohen-Seat, MM. Patrice Gélard, Jean-René Lecerf, Jean-Claude Peyronnet, Jean-Pierre Sueur, Mme Catherine Troendle, M. François Zocchetto, *vice-présidents* ; MM. Laurent Bêteille, Christian Cointat, Charles Gautier, Jacques Mahéas, *secrétaires* ; M. Alain Anziani, Mmes Éliane Assassi, Nicole Bonnefoy, Alima Boumediene-Thiery, MM. François-Noël Buffet, Gérard Collomb, Pierre-Yves Collombat, Jean-Patrick Courtois, Yves Détraigne, Mme Anne-Marie Escoffier, MM. Pierre Fauchon, Louis-Constant Fleming, Gaston Flosse, Christophe-André Frassa, Bernard Frimat, René Garrec, Jean-Claude Gaudin, Mme Jacqueline Gourault, Mlle Sophie Joissains, Mme Virginie Klès, MM. Antoine Lefèvre, Dominique de Legge, Mme Josiane Mathon-Poinat, MM. Jacques Mézard, Jean-Pierre Michel, François Pillet, Hugues Portelli, Bernard Saugey, Simon Sutour, Richard Tuheiava, Alex Türk, Jean-Pierre Vial, Jean-Paul Virapoullé, Richard Yung.

(2) Ce groupe de travail est composé de : Mmes Nicole Borvo Cohen-Seat, Anne-Marie Escoffier, MM. Alain Anziani, Yves Détraigne et Jean-Pierre Vial

SOMMAIRE

| | <u>Pages</u> |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------|
| LES 40 RECOMMANDATIONS DU GROUPE DE TRAVAIL SUR L'ÉVOLUTION DE LA LÉGISLATION APPLICABLE AUX CAMPAGNES ÉLECTORALES | 5 |
| INTRODUCTION | 9 |
| I. LE DROIT DES CAMPAGNES ÉLECTORALES : UN DROIT IMPARFAIT ET SOUVENT CRITIQUÉ | 12 |
| A. LE MANQUE DE COHÉRENCE D'ENSEMBLE ET L'OBSOLESCENCE DU CODE ÉLECTORAL | 12 |
| 1. <i>Une codification ancienne alourdie par la sédimentation peu cohérente de législations successives</i> | 12 |
| a) Un code ancien ayant perdu sa cohérence | 12 |
| b) L'engagement du processus de recodification..... | 15 |
| 2. <i>Une législation électorale incomplètement codifiée</i> | 16 |
| a) L'élection présidentielle | 16 |
| b) L'élection des représentants français au Parlement européen..... | 17 |
| c) L'élection des représentants des Français établis hors de France | 17 |
| d) Le référendum et les diverses consultations locales | 19 |
| e) La transparence financière de la vie politique | 21 |
| 3. <i>Une large intervention du juge pour actualiser et adapter les dispositions du code électoral</i> | 21 |
| a) Une jurisprudence complexe et obscure en matière d'inéligibilités et d'incompatibilités..... | 22 |
| b) Une jurisprudence souvent constructive..... | 23 |
| B. LE DROIT EN VIGUEUR : DES RÈGLES DISPARATES | 25 |
| 1. <i>La déclaration de candidature</i> | 25 |
| 2. <i>Le compte de campagne et le financement électoral</i> | 28 |
| a) La période couverte par le compte de campagne | 28 |
| b) Dépenses électorales et recettes du compte de campagne..... | 28 |
| c) Le dépôt du compte de campagne | 29 |
| d) Le contrôle du compte de campagne et les sanctions financières | 29 |
| 3. <i>La propagande électorale et le déroulement de la campagne</i> | 30 |
| 4. <i>Les délais de recours contentieux contre l'élection</i> | 31 |
| 5. <i>Les inéligibilités et les incompatibilités</i> | 32 |
| a) Les inéligibilités au moment de l'élection..... | 32 |
| b) Les incompatibilités..... | 35 |
| c) La sanction d'inéligibilité | 36 |
| 6. <i>La transparence financière de la vie politique</i> | 37 |
| C. UN DROIT CRITIQUÉ | 39 |
| 1. <i>Une critique de forme : la difficulté d'appréhender les règles relatives à la propagande électorale</i> | 40 |
| 2. <i>Des critiques techniques : le manque d'intelligibilité du droit du financement des campagnes électorales</i> | 41 |
| a) Les règles relatives au mandataire financier : des normes floues et que les candidats peinent, en pratique, à appliquer | 43 |
| b) L'ineffectivité du « droit au compte bancaire » : un obstacle pratique au respect de la législation sur le mandataire financier | 44 |
| c) La question du périmètre exact des dépenses électorales | 46 |
| d) Les problèmes liés à la « présentation » du compte de campagne par un expert-comptable | 47 |
| 3. <i>Une critique de fond : la question de la proportionnalité des sanctions électorales</i> | 49 |

| | |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| D. UN DROIT EN VOIE D'ÊTRE RÉFORMÉ : UN FOISONNEMENT DE PRÉCONISATIONS | 52 |
| 1. De nombreux rapports aux préconisations globalement convergentes | 52 |
| a) Un renforcement de l'intelligibilité du droit en vigueur | 53 |
| b) Des règles de financement plus pragmatiques et mieux adaptées aux contraintes des candidats | 53 |
| c) Un contrôle des comptes de campagne mieux proportionné et plus complet | 55 |
| d) L'extension de la législation relative aux comptes de campagne aux candidats aux élections sénatoriales | 55 |
| 2. La persistance de désaccords sur plusieurs sujets sensibles | 56 |
| a) Des incertitudes résiduelles sur certaines modifications de la législation relative au financement des campagnes électorales | 56 |
| b) Des controverses importantes sur la portée de la notion de « bonne foi » | 58 |
| II. LES PROPOSITIONS DU GROUPE DE TRAVAIL : MODERNISER, SIMPLIFIER, SANCTIONNER..... | 62 |
| A. UN DROIT PLUS COHÉRENT ET MIEUX HARMONISÉ | 62 |
| 1. Vers un droit plus cohérent : l'uniformisation du droit des campagnes électorales..... | 62 |
| a) Un code plus complet | 62 |
| b) L'uniformisation de plusieurs types de normes | 63 |
| 2. Un droit plus lisible : la question des inéligibilités et des incompatibilités | 64 |
| 3. Un droit au recours mieux assuré pour les candidats..... | 68 |
| B. DES RÈGLES DE FINANCEMENT PLUS EFFICACES..... | 69 |
| 1. L'extension du champ d'application des règles relatives au financement des campagnes électorales | 70 |
| 2. Le champ du contrôle des comptes de campagne | 72 |
| 3. Les règles relatives au mandataire financier..... | 73 |
| 4. L'encadrement du rôle des experts-comptables | 75 |
| 5. Une meilleure définition des catégories de dépenses..... | 76 |
| C. UN ENCADREMENT PRAGMATIQUE DE LA PROPAGANDE ÉLECTORALE..... | 78 |
| 1. La modernisation de la campagne électorale sénatoriale..... | 78 |
| 2. La prise en compte des technologies de l'information et de la communication..... | 80 |
| 3. Les documents autorisés au cours de la campagne..... | 81 |
| 4. Le calendrier de la campagne électorale..... | 84 |
| D. DES SANCTIONS MIEUX PROPORTIONNÉES À LA GRAVITÉ DES FAUTES | 85 |
| 1. La généralisation des sanctions financières | 85 |
| 2. Étendre le bénéfice de la « bonne foi » aux candidats aux élections législatives | 86 |
| 3. Remettre la notion d'intentionnalité au centre de la « bonne foi » | 87 |
| a) La « bonne foi » comme une « absence d'intention frauduleuse »..... | 87 |
| b) Mieux sanctionner les atteintes délibérées aux règles sur le financement des campagnes électorales | 88 |
| 4. Mieux sanctionner les autres atteintes à la législation électorale | 90 |
| 5. La question de la composition de la CNCCFP | 91 |
| EXAMEN EN COMMISSION..... | 93 |
| ANNEXE 1 - LISTE DES PERSONNES ENTENDUES..... | 103 |
| ANNEXE 2 - PRINCIPALES RECOMMANDATIONS DU RAPPORT « MAZEAUD »..... | 105 |
| ANNEXE 3 - PRINCIPALES RECOMMANDATIONS DE LA COMMISSION NATIONALE DES COMPTES DE CAMPAGNE..... | 107 |
| ANNEXE 4 - UTILISATION DES TECHNOLOGIES DE L'INFORMATION ET DE LA COMMUNICATION DANS LES CAMPAGNES ÉLECTORALES..... | 109 |
| ANNEXE 5 - LIMITATION DES DÉPENSES ÉLECTORALES ET COMPTES DE CAMPAGNE | 115 |

LES 40 RECOMMANDATIONS DU GROUPE DE TRAVAIL SUR L'ÉVOLUTION DE LA LÉGISLATION APPLICABLE AUX CAMPAGNES ÉLECTORALES

A. - Un droit plus cohérent et mieux harmonisé

N° 1 : Inclure les dispositions relatives à la transparence financière de la vie politique, aux référendums de l'article 11 de la Constitution et aux élections européennes dans le code électoral.

N° 2 : Instituer, en tête du code électoral, une partie contenant les dispositions communes à toutes les élections.

N° 3 : Harmoniser les dispositions relatives :

- à la date-limite de dépôt des candidatures ;
- à la durée de la campagne officielle (qui devrait prendre fin le vendredi précédant le scrutin, à minuit) ;
- aux délais de recours contentieux ;
- à la durée des délais d'option en cas d'incompatibilité mandat-fonction.

N° 4 : Retenir une rédaction « fonctionnelle » et commune à toutes les catégories d'élections pour les professions et activités soumises à une inéligibilité ou à une incompatibilité.

N° 5 : Prévoir que toutes les fonctions et professions soumises à une inéligibilité sont également incompatibles avec le mandat en cause.

N° 6 : Moderniser, sur le fond, le régime d'inéligibilités des élus locaux en :

- soumettant les membres de cabinet des maires au même régime électoral que les membres de cabinet des exécutifs des autres collectivités.
- rendant inéligibles aux mandats locaux dans le ressort où ils ont exercé leurs fonctions, les membres de cabinet des présidents des EPCI.

N° 7 : Prévoir une durée d'inéligibilité d'un an pour toutes les fonctions visées par le code, à l'exception des fonctions de préfet, qui resteraient soumises à un régime plus strict (trois ans).

N° 8 : Prévoir que le juge administratif, lorsqu'il constate que la CNCCFP n'a pas statué à bon droit, fixe le montant du remboursement public versé au candidat.

B. - Des règles de financement plus efficaces

N° 9 : Abaisser le seuil démographique pour l'application de la législation sur les comptes de campagne à 3 500 habitants.

N° 10 : Inclure les campagnes sénatoriales dans le champ d'application de la législation sur les comptes de campagne.

N° 11 : Uniformiser le délai de dépôt des comptes de campagne auprès de la CNCCFP.

N° 12 : Mettre fin au contrôle des comptes de campagne des candidats ayant obtenu moins de 1 % des suffrages exprimés.

N° 13 : Réduire le délai couvert par les comptes de campagne, qui devrait être ramené à six mois.

N° 14 : Maintenir la prohibition des paiements directs par le candidat.

N° 15 : Mettre fin aux incohérences du code sur la date d'entrée en fonctions du mandataire, en prévoyant explicitement que celle-ci intervient à compter de la déclaration de ce dernier en préfecture.

N° 16 : Prévoir que la déclaration du mandataire financier est une condition de recevabilité de la déclaration de candidature.

N° 17 : Affirmer, au sein du code électoral, le droit pour chaque mandataire de faire ouvrir un compte bancaire ou postal. L'effectivité de ce droit sera assurée par un organisme public en cas de défaillance des établissements bancaires privés.

N° 18 : Définir clairement la mission de « présentation » du compte de campagne qui incombe aux experts-comptables.

N° 19 : Prévoir un remboursement public des frais d'expertise comptable pour tous les candidats et réguler la rémunération demandée par les experts-comptables pour la « présentation » des comptes de campagne.

N° 20 : Définir clairement, au sein du code électoral, la dépense électorale comme celle « dont la finalité est l'obtention des suffrages des électeurs ».

N° 21 : Maintenir la législation de 1995 sur la non-prise en compte des dépenses électorales exposées par des tiers sans l'accord du candidat.

N° 22 : Poursuivre la réflexion sur les modalités de contrôle et de remboursement des dépenses de propagande officielle.

N° 23 : Préciser, dans le code électoral, que les dépenses exposées pour les « gadgets électoraux » sont des dépenses électorales, mais pas des dépenses remboursables.

C. - Un encadrement pragmatique et adapté de la propagande électorale

N° 24 : Moderniser la campagne électorale sénatoriale en supprimant :

- les restrictions temporelles à l'organisation de réunions ;
- les restrictions d'accès aux réunions électorales.

N° 25 : Prendre en compte, de manière explicite, les technologies de l'information et de la communication dans le code électoral.

N° 26 : Préciser que la pratique du « phoning » est interdite après la fin de la campagne électorale.

N° 27 : Supprimer l'interdiction d'imprimer et d'utiliser, sous quelque forme que ce soit, des circulaires, tracts ou tout autre document de propagande électorale pendant la campagne électorale, maintenir l'interdiction de l'affichage en dehors des panneaux officiels et permettre l'affichage sur les panneaux de libre expression.

N° 28 : Mentionner dans le code électoral l'interdiction de diffuser en fin de campagne électorale, sous quelque forme que ce soit, tout élément nouveau n'ayant pu faire l'objet d'un débat.

N° 29 : Rendre obligatoire la validation des documents de propagande officielle par la commission de propagande.

N° 30 : Faire coïncider le début de la campagne électorale officielle avec la clôture du délai de dépôt des candidatures.

N° 31 : Aligner la durée couverte par les interdictions en matière de propagande électorale sur la durée couverte par le compte de campagne.

D. - Des sanctions mieux proportionnées à la gravité des fautes commises

N° 32 : Généraliser la possibilité, pour le juge, de moduler le remboursement public afin de sanctionner financièrement les atteintes non intentionnelles à la législation sur les comptes de campagne.

N° 33 : Permettre aux candidats aux élections législatives de bénéficier de la « bonne foi » pour supprimer toute sanction d'inéligibilité automatique.

N° 34 : Ne pas conditionner le prononcé de la sanction d'inéligibilité à l'existence d'une atteinte à la sincérité du scrutin.

N° 35 : Définir, dans le code électoral, la « bonne foi » comme une « absence d'intention frauduleuse ».

N° 36 : Permettre au juge d'étendre la portée de la sanction d'inéligibilité à tous les types d'élections.

N° 37 : Permettre au juge électoral de moduler la durée couverte par la sanction d'inéligibilité dans la limite d'un « plafond » de cinq ans.

N° 38 : Sanctionner les fraudes électorales par une inéligibilité.

N° 39 : Prévoir des sanctions pénales en cas de souscription d'une déclaration de patrimoine mensongère.

N° 40 : Ne pas modifier la composition de la CNCCFP, qui doit rester composée exclusivement de magistrats.

Mesdames, Messieurs,

Créé le 14 octobre 2009 par votre commission des lois, le groupe de travail sur la législation relative aux campagnes électorales a été doté d'une double feuille de route.

D'une part, il a été chargé de mener une réflexion sur les nombreuses préconisations récemment formulées en matière électorale. Ce foisonnement de propositions n'a, en effet, rien de classique, puisque le droit électoral est un domaine traditionnellement peu investi par la doctrine dans lequel il est rare que des rapports publics -quelles que soient d'ailleurs leur qualité et leur pertinence- suscitent la mise en œuvre de réformes de grande ampleur.

Cette prolifération de propositions, inédite depuis les années 1980¹, a d'autant plus attiré l'attention de votre commission des lois qu'elle a pris une forme d'expression peu habituelle. En effet, ces recommandations proviennent principalement de deux sources :

- le rapport d'un groupe de travail présidé par M. Pierre Mazeaud, qui a été chargé par M. Bernard Accoyer, président de l'Assemblée nationale, de formuler des propositions de réforme du droit du financement des campagnes législatives afin « *de simplifier et de clarifier certaines de ses dispositions et d'évaluer son application, qui s'est nettement complexifiée* »². Créé en réponse à l'annulation de l'élection de deux députés à l'issue des élections législatives de juin 2007, ce groupe de travail a été constitué hors de toute procédure prévue par le Règlement de l'Assemblée nationale. Il est d'ailleurs sorti du cadre défini par la lettre de mission du président Accoyer en recommandant une modification des règles applicables aux campagnes sénatoriales ;

- la Commission supérieure de codification, qui examine actuellement la refonte du code électoral. La raison pour laquelle cette commission, dont le seul rôle aurait dû être de garantir la cohérence et la qualité formelle du droit, a pu devenir une instance de proposition, est que la refonte du code électoral sera effectuée non pas à droit constant -comme c'est habituellement le cas-, mais à « droit mouvant », et aura donc des conséquences sur le fond de la législation. Or, comme l'avait souligné notre collègue Anne-Marie Escoffier

¹ Plusieurs groupes de travail avaient alors été formés pour réfléchir au renforcement de la transparence financière de la vie politique française ; leurs réflexions ont alimenté les débats sur les lois de mars 1988.

² La liste des recommandations formulées par le groupe de travail présidé par M. Pierre Mazeaud figure en annexe 2.

lors d'une communication devant la commission des lois¹, les préconisations de la Commission supérieure de codification dépassaient largement ses compétences et sa mission : en effet, elles s'écartaient nettement du droit en vigueur, voire remettaient en cause la philosophie de la législation actuelle sur plusieurs points².

Contestables sur la forme, ces propositions n'en avaient pas moins vocation à être rapidement reprises dans des projets ou des propositions de loi. Votre commission des lois a donc souhaité, pour préserver l'autonomie du Sénat, qu'un groupe de travail soit créé en son sein afin d'évaluer la pertinence de ces recommandations et ainsi nourrir les débats et les réflexions de notre assemblée.

Le groupe de travail rend d'ailleurs ses conclusions au moment même où les recommandations qui viennent d'être évoquées connaissent un début de traduction normative : le projet de loi relatif à l'élection des députés³ et la proposition de loi de MM. Jean-Luc Warsmann et Charles de la Verpillière portant simplification de dispositions du code électoral⁴ -qui reprend les préconisations du rapport de M. Pierre Mazeaud et qui est l'occasion, pour le Gouvernement, de demander au Parlement de l'habiliter à légiférer par ordonnance pour recodifier certaines parties du code électoral- seront ainsi discutés par l'Assemblée nationale à partir du 20 décembre 2010, avant d'être transmis au Sénat au début de l'année 2011.

D'autre part, le groupe de travail a été constitué afin d'étudier, de manière indépendante, les améliorations qui pourraient être apportées à la législation relative aux campagnes électorales.

Force est en effet de constater que l'obsolescence de certaines dispositions du code électoral est une source de difficultés pour les candidats, et que le droit en vigueur souffre de trois défauts majeurs :

- d'abord, il manque de réalisme et de pragmatisme. Le droit n'est, en effet, plus adapté à la réalité des campagnes électorales telles qu'elles sont menées sur le terrain. Qu'on songe, par exemple, aux règles de propagande qui s'appliquent aux élections sénatoriales, et qui interdisent l'organisation de réunions électorales jusqu'à six semaines avant le scrutin ;

- ensuite, il a perdu sa cohérence. Sédimentation de lois successives, le code électoral prévoit des règles distinctes pour toutes les catégories d'élections, sans que cette distinction soit fondée sur des éléments objectifs ou rationnels ;

¹ <http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20091005/lois.html#toc3>

² *La commission supérieure de codification avait souhaité « saisir » les commissions des lois des deux Assemblées pour qu'elles prennent position sur ces modifications, alors même que cette procédure de « saisine » n'avait aucune base textuelle et aurait pu avoir pour effet de remettre en cause l'autonomie du Parlement*

³ *Projet de loi organique n° 1887 (treizième législature).*

⁴ *Proposition de loi n° 2562 (treizième législature).*

- enfin, il pose un réel problème de justice, dans la mesure où il conduit aujourd'hui à sanctionner durement des candidats qui se sont rendus coupables d'infractions mineures, alors même que d'autres, qui ont commis des manquements graves et moralement choquants, sont soumis à des peines plus douces, voire ne sont pas sanctionnés.

La feuille de route assignée au groupe de travail est donc à la fois complexe, puisqu'elle couvre la quasi-intégralité du code électoral, et sensible, puisqu'elle concerne des dispositions qui ont un impact direct sur la vie publique et démocratique de notre pays.

Dès lors, pour garantir que les débats menés par le groupe de travail soient ouverts et que ses propositions soient consensuelles, votre commission des lois a souhaité que la composition de ce groupe de travail soit pluraliste : elle a ainsi nommé cinq co-rapporteurs appartenant à chacun des groupes politiques de notre assemblée.

Afin de tirer profit de ce caractère pluraliste, le groupe de travail a adopté une méthode de travail originale, fondée non seulement sur la consultation des spécialistes du secteur, mais aussi sur des échanges nombreux et fréquents entre ses membres. Ainsi, outre les auditions qu'il a menées et au cours desquelles il a pu entendre et interroger des magistrats, des professeurs de droit et des praticiens du droit électoral, le groupe de travail a tenu des réunions régulières et fréquentes entre ses membres, qui ont ainsi pu débattre entre eux des solutions à retenir.

Grâce à ces échanges constructifs, vos co-rapporteurs sont parvenus à des positions consensuelles, voire unanimes, sur la quasi intégralité des sujets qu'ils ont traités.

Tous les membres du groupe de travail ont en effet été animés par un même objectif : rénover et moderniser le droit des campagnes électorales sans remettre en cause les acquis d'une législation qui a fait ses preuves et qui ne pose plus que des problèmes résiduels. Ils ont ainsi tenté de concilier la volonté de simplifier la vie des candidats, qui doivent pouvoir se reposer sur des normes simples, lisibles et adaptées à leur situation, et la nécessité de préserver des règles rigoureuses afin d'assurer la libre expression du suffrage et de sanctionner ceux qui auraient gravement manqué à la loi et qui, ce faisant, auraient contrevenu à l'exemplarité que les citoyens sont en droit d'attendre de leurs représentants.

C'est dans cet esprit qu'ils ont formulé **quarante recommandations** qui visent à renforcer, dans le même temps, le pragmatisme et l'équité du droit des campagnes électorales.

I. LE DROIT DES CAMPAGNES ÉLECTORALES : UN DROIT IMPARFAIT ET SOUVENT CRITIQUÉ

A. LE MANQUE DE COHÉRENCE D'ENSEMBLE ET L'OBSOLESCENCE DU CODE ÉLECTORAL

1. Une codification ancienne alourdie par la sédimentation peu cohérente de législations successives

a) Un code ancien ayant perdu sa cohérence

Le code électoral, dans sa partie législative, résulte du décret n° 56-981 du 1^{er} octobre 1956 qui avait pour objet de rassembler « *les dispositions législatives concernant l'élection des députés, des conseillers généraux, des conseillers municipaux, des membres du Conseil de la République et des conseillers de l'Union française contenues dans les textes énumérés à l'article final dudit code* »¹. Il comportait **alors 460 articles et huit tableaux annexés et se substituait à tout ou partie de 90 textes en vigueur**. Sa réalisation résultait de l'article 7 de la loi n° 55-328 du 30 mars 1955, qui habilitait le Gouvernement à procéder, par **décret en Conseil d'État**, « *après avis de la commission supérieure chargée d'étudier la codification et la simplification des textes législatifs et réglementaires, à la codification des textes concernant la législation électorale et, notamment, les dispositions sur l'électorat, les listes électorales, l'éligibilité, la propagande, l'organisation des scrutins et les référendums* », en apportant « *aux textes en vigueur les adaptations de forme rendues nécessaires par le travail de codification à l'exclusion de toute modification de fond* ».

La **partie réglementaire** du code électoral a été instituée seulement en 1964, soit **huit ans après**, par le décret n° 64-1087 du 27 octobre 1964 portant codification des règlements d'administration publique et décrets en Conseil d'État concernant l'élection des députés, des conseillers généraux, des conseillers municipaux et des sénateurs de la métropole et des départements d'outre-mer. Ce décret comportait en annexe l'intégralité du code, y compris ses dispositions législatives, renumérotées en « L. », qui avaient été remaniées du fait du changement de régime en 1958. Le code électoral se composait alors de 348 articles dans sa partie législative (articles législatifs ordinaires ou organiques) et de 175 articles dans sa partie réglementaire.

Depuis lors, **aucune révision d'ensemble du code électoral n'a eu lieu**. Il a en revanche été fréquemment modifié et complété par des législations successives ponctuelles lui faisant **perdre progressivement de sa cohérence d'origine et de sa clarté**, sans pour autant garantir son actualisation. Ainsi, la structure du code électoral est demeurée la même depuis les débuts de la V^{ème} République, alors que la matière électorale a beaucoup évolué. C'est pourquoi, tant dans son plan et sa structure que dans la succession de ses

¹ Article 1^{er} du décret.

articles¹, le code a peu à peu perdu en lisibilité et en cohérence, au gré des ajouts ou des abrogations au fil du temps de ses dispositions.

De plus, compte tenu de sa conception ancienne, le code **ne répond pas aux règles formelles actuelles de codification** -en particulier en matière de numérotation des articles en fonction de la structure du code-, ce qui ne constitue cependant pas en soi une gêne pour sa lecture et son utilisation.

Le code électoral résulte ensuite d'une **sédimentation de législations nouvelles**, à la suite de l'instauration de nouvelles catégories d'élections ou de leur intégration dans le code. Certaines de ces législations ont conduit à la création de plusieurs nouveaux livres complétant les trois livres existants originellement², consacrés aux élections au suffrage direct, aux élections au suffrage indirect et aux dispositions spéciales aux seuls départements d'outre-mer, les territoires d'outre-mer n'étant pas concernés. Ont ainsi été introduits, au fil des décennies, des nouveaux livres, mais aussi au sein des livres des nouveaux titres, chapitres ou sections, rendant moins lisible le code.

Le code a ainsi été enrichi par des vagues successives de législation non-coordonnées entre elles :

- la création des **conseils régionaux** a conduit à la création, en 1985, du livre IV sur l'élection des conseillers régionaux, complété en 1991 par des dispositions spécifiques pour les conseillers à l'Assemblée de Corse. Le choix a été fait de créer un livre nouveau, tout en faisant application du titre I^{er} du livre I^{er} à l'élection des conseillers régionaux, ce qui ne contribue pas à la lisibilité du code ;

- la législation restreignant le **cumul des mandats**, qui s'est mise en place à partir de la loi n° 85-1406 du 30 décembre 1985 tendant à limiter le cumul des mandats électoraux et des fonctions électives, a donné lieu à l'insertion de plusieurs articles nouveaux ;

- la législation sur le **financement des campagnes électorales**, la tenue du compte de campagne et le plafonnement des dépenses électorales, qui s'est développée à partir de la loi du 15 janvier 1990³, a généré la création de nombreuses dispositions nouvelles ;

- prévue par le traité de Maastricht de 1992 et rendue possible par la révision constitutionnelle du 25 juin 1992, la participation aux élections municipales des **ressortissants des États membres de l'Union européenne** a

¹ A certains endroits, il existe une discontinuité dans la suite de la numérotation des articles, tandis que dans d'autres droits des articles nouveaux nombreux ont été insérés, à l'aide d'une numérotation allongée (par exemple pour les articles L. 52-4 et suivants relatifs au financement des campagnes électorales). Ceci ne contribue pas à la lisibilité du code.

² Élections des députés, des conseillers généraux et des conseillers municipaux de la métropole (livre I^{er}), élection des sénateurs de la métropole et dispositions spéciales aux départements d'outre-mer (livre III), ce dernier livre ayant été abrogé par la suite.

³ Loi n° 90-55 du 15 janvier 1990 relative à la limitation des dépenses électorales et à la clarification du financement des activités politiques.

également été intégrée dans le code, au sein des dispositions relatives aux élections municipales (articles L.O. 227-1 à L.O. 227-5) ;

- la diversification des statuts des **collectivités d'outre-mer** relevant de l'article 74 de la Constitution, dotées d'assemblées locales aux modes de scrutin variés, a été prise en compte dans le code électoral, ce qui n'était pas le cas initialement (livres V et VI) ; d'ailleurs, le code comporte également des dispositions particulières d'adaptation ou de dérogation outre-mer pour les élections de droit commun ;

- à la suite de la création par la révision constitutionnelle du 28 mars 2003 de nouvelles formes de **consultations locales outre-mer**, le choix a été fait, ultérieurement, de les intégrer dans le code électoral (livre VII). Issu de la loi n° 2007-224 du 21 février 2007 portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer, le livre VII du code électoral traite des consultations organisées outre-mer en application des articles 72-4 (transfert d'une collectivité entre le régime de l'article 73 de la Constitution et celui de l'article 74) et 73 de la Constitution (création d'une collectivité unique se substituant au département et à la région d'outre-mer ou d'une assemblée unique pour les deux collectivités) ;

- enfin, instituée par la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, la **commission prévue par l'article 25 de la Constitution**, chargée d'émettre un avis en matière de découpage électoral, a également été mise en place au sein du code électoral (livre VIII).

Ainsi, les dispositions finales¹ ont été régulièrement repoussées au gré des créations de livres nouveaux dans le code (**livre IX**).

Indépendamment de ces législations entièrement nouvelles, la matière électorale a toujours donné lieu à des interventions fréquentes du législateur, compte tenu de son importance dans la vie républicaine, aux fins d'ajuster ou de faire évoluer le droit existant. De nombreuses propositions de loi sont ainsi intervenues dans ce domaine depuis soixante ans. Nombre de modifications ou d'ajouts résultent **d'interventions ponctuelles en réaction à des pratiques qu'il s'agissait de prohiber ou à des situations particulières qu'il fallait régler**.

Ainsi, la structure du code est restée la même depuis 1956, tout en absorbant de très nombreux ajouts et modifications.

Pour autant, certaines dispositions n'ont jamais été modifiées, **leur rédaction étant parfois devenue obsolète** : à titre d'illustration, l'article L. 45 prévoit ainsi que « *Nul ne peut être élu s'il ne justifie avoir satisfait aux obligations de la loi sur le recrutement de l'armée.* »

¹ Elles ne consistent en réalité qu'à indiquer les dispositions législatives antérieures auquel le nouveau code électoral s'est substitué en 1956, avec un complément en 1964. Pour utiles qu'elles pouvaient être en 1956 pour les utilisateurs du droit électoral, ces dispositions n'ont sans doute plus lieu de figurer au sein même du code.

Certaines dispositions conservées depuis l'origine ont également pu devenir **obsoletes au regard de l'évolution de la pratique électorale**, à l'instar de l'article L. 165, relatif aux documents de propagande électorale officielle pour ce qui concerne l'élection des députés, selon le dernier alinéa duquel : « *L'impression et l'utilisation, sous quelque forme que ce soit, de tout autre circulaire, affiche ou bulletin et de tout tract sont interdites.* »¹

b) L'engagement du processus de recodification

Cette situation d'obsolescence progressive a logiquement **conduit la Commission supérieure de codification à envisager la refonte complète du code électoral**, de façon à lui redonner une cohérence. Ainsi la Commission évoque-t-elle, dans son rapport annuel pour 2007, l'engagement de la « *recodification du code électoral, qui supposera l'intervention d'une loi organique et d'une loi simple* ».

Dans son rapport pour 2007, la Commission énonçait, parmi les règles de méthodologie qu'elle se donnait dans son œuvre de codification, qu'« *en termes de bonne administration, s'il appartient au codificateur de procéder à de menues adaptations, les réformes substantielles ne sauraient échapper au processus normal d'élaboration des textes* ». Selon votre commission, cette préconisation s'applique au plus haut point au code électoral, qui nécessite un **examen approfondi par le Parlement**.

Dans son rapport pour 2008, la Commission a ensuite précisé les conditions dans lesquelles elle envisageait cette opération de refonte du code électoral :

« L'extrême sensibilité de ce code et l'importance la matière ont conduit la Commission, pour des raisons à la fois juridiques et politiques, à adapter ses méthodes de travail pour la refonte de ce code. La partie législative du code électoral est ainsi destinée à être adoptée par voie parlementaire et non par ordonnance. »

La Commission a réitéré ces observations dans son rapport pour 2009, tout en envisageant l'achèvement de son travail de recodification en 2010.

Le code électoral conçu en 1956 était l'aboutissement d'une véritable œuvre de codification, destinée à faciliter l'intelligibilité et la clarté de la loi pour ses utilisateurs, candidats aux élections et partis politiques, la législation électorale étant jusque là dispersée entre près d'une centaine de textes, avec les incohérences et variations que cela suppose. Il s'agit à présent de **renouer avec la qualité originelle de la codification en matière électorale**.

¹ Des dispositions similaires, inchangées depuis l'origine, existent pour l'élection des conseillers généraux et des conseillers municipaux et ont été rendues applicables à l'élection des conseillers régionaux.

2. Une législation électorale incomplètement codifiée

Outre son obsolescence et ses incohérences, une des carences du code électoral réside dans le fait qu'il **ne concerne pas toutes les élections et les consultations électorales** dont le déroulement au sens matériel s'apparente aux opérations électorales régies par ce code -et ce, alors même que les textes non-codifiés renvoient souvent à de nombreux articles du code pour en faire application à l'élection qu'ils régissent- : tel est ainsi le cas des règles relatives aux élections présidentielles, aux élections européennes, aux élections des représentants des Français de l'étranger, aux référendums et à la transparence financière de la vie politique.

a) L'élection présidentielle

L'élection présidentielle demeure régie par une loi spécifique, qui n'a **jamais été codifiée dans le code électoral** : la loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962 relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel, dont plusieurs articles sont de valeur organique¹.

La législation relative à l'élection du Président de la République : des sources disparates

L'article 3, de valeur organique, de la loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962 relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel a été modifié à plusieurs reprises par le législateur organique. Il s'est substitué aux dispositions de l'ordonnance n° 58-1064 du 7 novembre 1958 portant loi organique relative à l'élection du Président de la République. Il a été complété en 2006 par un article 4. De plus, la loi n° 76-97 du 31 janvier 1976 relative aux listes électorales consulaires et au vote des Français établis hors de France pour l'élection du Président de la République prévoient les conditions dans lesquelles un Français inscrit sur une liste électorale consulaire peut exercer son droit de vote à l'étranger pour l'élection présidentielle.

Dans son I, l'article 3 de la loi du 6 novembre 1962 précise les conditions de la déclaration de candidature, et en particulier de l'obligation de présenter au moins cinq cents parrainages d'élus. Dans son II, il indique les dispositions du code électoral qui sont applicables à l'élection présidentielle et précise les règles de financement de la campagne électorale, qui diffèrent pour partie du droit commun. Dans son III, il précise l'intervention du Conseil constitutionnel pour le contrôle des opérations électorales et la proclamation des résultats. Dans son IV, il prévoit que l'État offre les mêmes facilités à tous les candidats. Dans son V, il détermine les conditions de la participation de l'État aux dépenses de propagande et les sanctions financières. L'article 4, quant à lui, prévoit la date à laquelle est retenue la rédaction des dispositions du code électoral auxquelles font référence la loi du 6 novembre 1962 mais aussi la loi du 31 janvier 1976 : par cet article 4, les deux lois sont imbriquées.

La loi du 31 janvier 1976 traite essentiellement de l'inscription sur les listes électorales consulaires ainsi que de la tenue et du contrôle de ces listes et des modalités de propagande et de vote. Pour ce faire, elle renvoie plusieurs fois aux dispositions de droit commun du code électoral.

¹ Les articles 1^{er} et 2 de la loi, adoptée par référendum en application de l'article 11 de la Constitution, modifiaient les articles 6 et 7 de la Constitution.

Ainsi, sous réserve des règles de présentation des candidatures, les dispositions relatives à l'élection du Président de la République **existent, de façon parfois similaire, pour les élections régies par le code électoral**. Elles renvoient d'ailleurs expressément à de nombreux articles du code électoral. En revanche, au vu de la nature spécifique de l'élection présidentielle et de la place du Président de la République dans nos institutions, **aucune sanction d'inéligibilité n'est prévue** pour les candidats ayant violé une règle posée par la loi du 6 novembre 1962, contrairement à toutes les autres élections.

b) L'élection des représentants français au Parlement européen

L'élection des représentants français au Parlement européen relève de la loi n° 77-729 du 7 juillet 1977, dans le respect, en vertu de la loi n° 77-680 du 30 juin 1977, du cadre fixé par l'acte portant élection des membres du Parlement européen au suffrage universel direct annexé à la décision du Conseil des Communautés européennes du 20 septembre 1976. Le fait que la législation nationale relative à l'élection des membres du Parlement européen doive respecter un texte communautaire **ne fait pas obstacle à sa codification dans le code électoral**.

La loi du 7 juillet 1977, modifiée à plusieurs reprises, prévoit que les ressortissants des autres États membres peuvent participer au scrutin en France à condition d'être inscrits sur des listes électorales complémentaires. Elle précise le mode de scrutin, au sein de grandes circonscriptions et non plus d'une circonscription nationale unique depuis la loi n° 2003-327 du 11 avril 2003, ainsi que les conditions d'éligibilité, les inéligibilités et les incompatibilités, les modalités de déclaration de candidature et de propagande, le déroulement des opérations électorales et les règles de remplacement, étant entendu qu'en dehors de ces dispositions, en vertu du premier alinéa de l'article 2, **l'élection au Parlement européen est régie par le titre I^{er} du livre I^{er} du code électoral**, qui comprend les dispositions communes à l'élection des députés, des conseillers généraux et des conseillers municipaux. En outre, la plupart des articles du code relatifs aux listes électorales sont **applicables aux listes électorales complémentaires**.

Dans ces conditions, la codification de la loi 7 juillet 1977 ne peut que contribuer à une meilleure lisibilité de l'ensemble des dispositions qui s'appliquent aux élections européennes, actuellement dispersées entre cette loi et le code électoral.

c) L'élection des représentants des Français établis hors de France

Il existe actuellement deux catégories d'élus représentant les Français établis hors de France : les membres élus de l'Assemblée des Français de l'étranger et les sénateurs représentant les Français établis hors de France, en application du dernier alinéa de l'article 24 de la Constitution.

En premier lieu, l'élection des membres de l'Assemblée des Français de l'étranger (AFE) est régie par la loi n° 82-471 du 7 juin 1982 relative à l'Assemblée des Français de l'étranger. Cette loi précise les conditions dans lesquelles sont élus¹ les membres de l'AFE : renouvellement par moitié tous les trois ans, listes électorales, circonscriptions électorales, nombre de sièges, conditions d'éligibilité, modalités de la déclaration de candidature, mode de scrutin majoritaire ou proportionnel selon le nombre de siège à pourvoir dans chaque circonscription, propagande électorale, opérations électorales, régime des remplaçants, contentieux électoral et enfin élections partielles. La loi a été modifiée à de nombreuses reprises depuis 1982.

En second lieu, contrairement à leurs homologues des départements de métropole et des départements et collectivités d'outre-mer, **les sénateurs représentant les Français établis hors de France ne relèvent pas du code électoral**, mais de la loi organique n° 83-499 du 17 juin 1983 relative à la représentation au Sénat des Français établis hors de France ainsi que de l'ordonnance n° 59-260 du 4 février 1959 complétant l'ordonnance n° 58-1098 du 15 novembre 1958 relative à l'élection des sénateurs, textes qui pour une bonne part rendent applicables à l'élection de cette catégorie de sénateurs des dispositions du droit commun du code électoral. Tandis que la loi organique concerne essentiellement le nombre de sénateurs et leur renouvellement partiel ainsi que les conditions d'éligibilité, les inéligibilités, les incompatibilités, les modalités de remplacement et le contentieux, l'ordonnance traite du mode de scrutin, des déclarations de candidature, des opérations préparatoires au vote et des opérations de vote.

Pour mémoire, il convient d'ajouter que la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 a prévu que les Français établis hors de France étaient aussi représentés à l'Assemblée nationale. L'ordonnance n° 2009-936 du 29 juillet 2009 relative à l'élection de députés par les Français établis hors de France a inséré des dispositions spécifiques à cette nouvelle élection au sein du livre III du code électoral, rétabli à cet effet². Les dispositions concernant cette élection au sein du projet de loi organique relatif à l'élection des députés, examiné par l'Assemblée nationale en décembre 2010, prennent place dans ce livre III.

¹ L'AFE se compose également des sénateurs représentant les Français établis hors de France, membres de droit, et de douze personnalités qualifiées.

² Le livre III était initialement consacré aux dispositions spéciales aux départements d'outre-mer. Cependant, à la différence des autres livres, divisés en titres, en chapitres et éventuellement en sections, ce nouveau livre III est curieusement divisé uniquement en sections, ne respectant pas la structure du code.

d) Le référendum et les diverses consultations locales

Les référendums organisés en application des articles 11 ou 89 de la Constitution, certes rares¹, sont soumis à des **textes particuliers pris par le Gouvernement à l'occasion de chaque référendum.**

Ainsi, dans la perspective du référendum constitutionnel de 2000 sur le quinquennat, **cinq décrets** ont été pris pour décider la tenue du référendum et organiser la campagne référendaire :

- décret n° 2000-655 du 12 juillet 2000 décidant de soumettre un projet de révision de la Constitution au référendum ;

- décret n° 2000-666 du 18 juillet 2000 portant organisation du référendum ;

- décret n° 2000-667 du 18 juillet 2000 relatif à la campagne en vue du référendum ;

- décret n° 2000-731 du 1^{er} août 2000 étendant certaines dispositions pénales du code électoral aux opérations de référendum ;

- décret n° 2000-835 du 31 août 2000 fixant pour les territoires d'outre-mer, la Nouvelle-Calédonie, Mayotte et Saint-Pierre-et-Miquelon les conditions d'application des décrets n° 2000-666 du 18 juillet 2000 portant organisation du référendum et n° 2000-667 du 18 juillet 2000 relatif à la campagne en vue du référendum.

Concernant la matière électorale dans le domaine référendaire, il faut observer que, à l'exception du décret par lequel le Président de la République a décidé de soumettre au référendum le projet de loi constitutionnelle, d'une nature différente, les décrets de juillet et août 2000 prévoient l'application à la campagne référendaire et aux opérations de vote de **nombreuses dispositions du code électoral**, de nature réglementaire mais aussi législative. Il en est ainsi par exemple de l'établissement des listes électorales, du déroulement des

¹ Depuis 1958, huit projets de loi ont été soumis au peuple français par la voie du référendum, tous sur le fondement de l'article 11 de la Constitution, à l'exception du dernier sur le fondement de l'article 89 de la Constitution :

- loi du 14 janvier 1961 concernant l'autodétermination des populations algériennes et l'organisation des pouvoirs publics en Algérie avant l'autodétermination ;

- loi du 13 avril 1962 concernant les accords à établir et les mesures à prendre au sujet de l'Algérie sur la base des déclarations gouvernementales du 19 mars 1962 ;

- loi du 6 novembre 1962 relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel ;

- le 27 avril 1969, projet de loi relatif à la création de régions et à la rénovation du Sénat (échec du référendum) ;

- loi du 3 mai 1972 autorisant la ratification du traité d'adhésion à la Communauté européenne du Danemark, de l'Irlande, de la Norvège et du Royaume-Uni ;

- loi du 9 novembre 1988 portant dispositions statutaires et préparatoires à l'autodétermination de la Nouvelle-Calédonie en 1998 ;

- loi du 24 septembre 1992 autorisant la ratification du traité sur l'Union européenne ;

- loi constitutionnelle du 2 octobre 2000 relative à la durée du mandat du Président de la République.

opérations de vote et de la propagande : ce sont les dispositions du code électoral qui s'appliquent.

De même, l'article 20 de la loi n° 76-97 du 31 janvier 1976 relative aux listes électorales consulaires et au vote des Français établis hors de France pour l'élection du Président de la République dispose que **cette loi est applicable au référendum dans des conditions définies par décret**. Ainsi, il existe pour les scrutins nationaux à l'étranger des dispositions en principe communes, mais hors du code électoral.

Certes, l'article 34 de la Constitution dispose que la loi fixe les règles concernant « *le régime électoral des assemblées parlementaires, des assemblées locales et des instances représentatives des Français établis hors de France* » et pas explicitement l'organisation des référendums, mais il prévoit tout de même qu'elle fixe aussi les règles concernant « *les droits civiques et les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques* ». Le référendum étant présenté par l'article 3 de la Constitution comme un mode d'exercice de la souveraineté nationale, rien ne paraît s'opposer à ce que les opérations référendaires soient directement régies par la loi, au sein du code électoral, plutôt que par des **textes réglementaires qui leur rendent applicables des dispositions législatives existantes**.

Enfin, les diverses formes de consultations locales relèvent, pour la plupart d'entre elles, du **code général des collectivités territoriales**, en particulier le référendum local prévu par le deuxième alinéa de l'article 72-1 de la Constitution, tandis que sont incluses dans le **code électoral** les consultations outre-mer prévues aux articles 72-4 et 73, qui auraient pu trouver à s'insérer aussi dans le code général des collectivités territoriales car elles concernent des collectivités particulières et non l'ensemble du territoire national comme c'est le cas pour les référendums des articles 11 et 89.

Ainsi, un critère de répartition entre le code électoral et le code général des collectivités territoriales des dispositions pérennes régissant les consultations électorales n'étant pas des élections consisterait à insérer dans le premier les **consultations portant sur l'ensemble du territoire national**, c'est-à-dire les référendums des articles 11 et 89, et dans le second les consultations portant sur le territoire d'une ou de plusieurs collectivités territoriales déterminées. Ceci conduirait à extraire du code électoral le livre VII relatif aux dispositions applicables aux consultations organisées en application des articles 72-4 et 73 de la Constitution, pour en transférer le contenu dans le code général des collectivités territoriales, tout en renvoyant aux dispositions pertinentes du code électoral, comme c'est déjà le cas pour le référendum local (articles L.O. 1112-1 à L.O. 1112-14-1) et les consultations locales (articles L. 1112-15 à L. 1112-22).

e) La transparence financière de la vie politique

Enfin, **diverses autres législations présentant une relation directe avec les dispositions du code électoral ne sont pas intégrées au code électoral**, en particulier la loi n° 88-227 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique. Cette loi ordinaire traite, d'une part, des déclarations de patrimoine des membres du Gouvernement et des titulaires de certaines fonctions électives, ainsi que de la Commission pour la transparence financière de la vie politique chargée de les recevoir, et, d'autre part, du financement des partis et groupements politiques. La loi organique n° 88-226 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique a prévu des dispositions similaires en matière de financement des campagnes et de déclaration de patrimoine¹ pour l'élection présidentielle et les élections législatives, mais les a intégrées selon le cas dans le texte organique relatif à l'élection du Président de la République ou dans le code électoral. Ainsi, **les mêmes règles se trouvent dispersées dans trois textes différents.**

3. Une large intervention du juge pour actualiser et adapter les dispositions du code électoral

Le code électoral appelle une intervention accrue du juge électoral en cas de contentieux, pour pallier ses manques et suppléer à ses silences et à ses obsolescences. Vos rapporteurs considèrent qu'il est laissé au juge, dans ces conditions de rédaction du code, une **trop grande marge d'appréciation**. Comme l'a souligné Bernard Stirn, président de la section du contentieux du Conseil d'État, lors de son audition, le juge ne réclame d'ailleurs pas de telles marges de liberté, ne souhaitant pas être accusé de sortir de son office en donnant malgré lui l'impression de prendre parti dans des débats politiques. Un code refondu, mieux adapté à la pratique et visant à l'exhaustivité devrait permettre au juge de l'élection de **jouer pleinement son rôle mais uniquement son rôle**, en appréciant les cas d'espèce au regard de textes clairs et complets.

Malgré le rôle unificateur de la jurisprudence du Conseil d'État, cette intervention accentuée du juge s'accompagne, au moins en apparence, d'une variabilité des décisions des juges ou d'une **trop grande dépendance à l'égard des circonstances de l'espèce**, qui ne contribuent pas à l'intelligibilité des dispositions du code électoral pour les candidats, ni à la sécurité juridique des actes de ces derniers et de leurs mandataires. Ainsi, selon vos rapporteurs, les difficultés que rencontre le juge pour faire application des dispositions du code électoral traduisent en réalité le manque de cohérence et de clarté du code lui-même.

¹ *Pour l'élection du Président de la République, les déclarations de patrimoine des candidats sont déposées auprès du Conseil constitutionnel, tandis que, pour les députés et donc aussi les sénateurs, les déclarations de patrimoines sont déposées auprès de la Commission pour la transparence financière de la vie politique (elles étaient déposées sur le bureau de leur assemblée respectives jusqu'à une réforme de 1995). On peut s'étonner du traitement particulier fait aux seuls candidats à l'élection présidentielle en matière de lieu de dépôt.*

a) *Une jurisprudence complexe et obscure en matière d'inéligibilités et d'incompatibilités*

Ce manque de cohérence et de clarté du code électoral s'exprime de façon manifeste dans le domaine des inéligibilités et des incompatibilités, du fait du caractère disparate et désuet du code. La jurisprudence tient compte de l'importance des fonctions exercées, qu'elle apprécie par le biais de facteurs objectifs (délégation de signature, pouvoir décisionnel, importance de la rémunération...), mais au cas par cas, sans que des critères généraux et intangibles n'aient été fixés. Dans ces conditions, **il est difficile de prévoir si une fonction est soumise ou non à une inéligibilité**, si bien qu'un candidat qui s'en tient à une lecture simple du code électoral ne peut pas être en mesure d'apprécier complètement s'il risque de se trouver dans un cas d'inéligibilité : la candidature de personnes qui, de bonne foi, se croyaient éligibles, peut donc être invalidée.

Compte tenu de leur impact sur le droit d'éligibilité des candidats, vos rapporteurs estiment que **ces fluctuations et ces marges d'interprétation sont particulièrement préjudiciables**.

Ainsi, tout membre du cabinet du président du conseil général est inéligible aux élections cantonales dans tous les cantons du département. Le juge fait toutefois une interprétation constructive de cette notion, et procède par assimilation : ainsi, le Conseil d'État a considéré que se trouvait dans un tel cas d'inéligibilité un candidat qui cumulait les fonctions d'assistant parlementaire du président du conseil général par ailleurs sénateur, à l'égard duquel il était ainsi placé dans une situation de collaboration directe, et de collaborateur de l'intergroupe constitué par les élus de la majorité départementale¹. Ce candidat ne disposait pourtant d'**aucun pouvoir de décision comparable à celui d'un membre de cabinet**.

Certaines dénominations apparemment restrictives utilisées dans le code peuvent, en outre, être **trompeuses pour les candidats**. Par exemple, l'article L. 343 dispose que le mandat de conseiller régional est incompatible certes avec les fonctions d'agent salarié de la région, mais aussi avec celles d'entrepreneur des services de la région et d'agent salarié d'un établissement public ou d'une agence créés par la région. Des dispositions analogues, sous des rédactions différentes et donc sujettes à une interprétation différente, existent pour le mandat de conseiller municipal (article L. 231) et de conseiller général (article L. 207, qui évoque ainsi les agents salariés ou subventionnés sur les fonds départementaux)². La notion *a priori* assez imprécise d'entrepreneur des services de la collectivité a dû être **définie par la**

¹ Conseil d'État, 8 février 1999, « Malpezzi ».

² En outre, incohérence supplémentaire, l'entrepreneur des services de la collectivité est visé par une incompatibilité pour le mandat de conseiller général ou régional, mais par une inéligibilité pour le mandat de conseiller municipal.

jurisprudence¹ et donne toujours lieu à un contentieux abondant. L'utilisation de la dénomination « agence » peut être source de confusion pour les candidats qui seraient salariés d'un organisme créé par la collectivité sous une autre dénomination, mais qui tomberait tout de même sous le coup des prohibitions posées par le code, puisque le juge ne s'estime pas lié par l'appellation des fonctions litigieuses.

En effet, **l'approche de la jurisprudence est fonctionnelle, pragmatique et précise**, le juge statuant en fonction des responsabilités effectivement exercées et de l'influence réelle sur l'activité de la collectivité ou de tout organisme créé par elle, indépendamment de l'intitulé des fonctions. Or, c'est souvent sur l'intitulé des fonctions que se base le candidat lorsqu'il s'interroge sur son éligibilité ou sur la compatibilité de ses fonctions avec un mandat électif.

Autre exemple, **des fonctions répondant à la même dénomination dans des organismes similaires** ne sont pas soumises par le juge au même régime en matière d'inéligibilité, du fait de la méthode d'appréciation du juge. Ainsi, dans un premier cas, le directeur général d'une association de développement économique départementale est inéligible car, en raison de sa composition, de son rôle et de son mode de financement, **l'association doit être regardée comme ayant la nature d'un service du conseil général²**, tandis que dans un second cas, le directeur général d'une association de développement économique départementale est éligible car les instances de l'association ne sont pas statutairement composées en majorité de membres du conseil général siégeant en cette qualité, son financement n'est pas assuré par les seules subventions du département et elle exerce sa mission en liaison avec des entités distinctes du département (missions consulaires et entreprises privées)³.

La jurisprudence est donc aujourd'hui une source d'incertitudes pour les candidats.

b) Une jurisprudence souvent constructive

Dans d'autres domaines, **le juge électoral a fait preuve d'une jurisprudence constructive pour ne pas dire prétorienne** afin de combler les manques du code électoral. Il en est ainsi en matière de prise en compte du temps de parole du Président de la République dans les campagnes électorales, pour les seuils tolérés de paiement direct de dépenses par le candidat et non par son mandataire, pour l'application de la législation électorale à l'utilisation des technologies de l'information et de la communication ou encore pour la définition de la notion même de dépense électorale, qui ne figure pas en tant que telle dans le code électoral.

¹ Les entrepreneurs des services sont ainsi des personnes détenant un rôle prédominant dans une société titulaire d'un contrat avec la collectivité, travaillant régulièrement pour cette collectivité et exerçant une influence sur le service public.

² Conseil d'État, 26 janvier 1990, « Élections municipales de Chantilly ».

³ Conseil d'État, 19 juin 1996, « Élections municipales de Dorlisheim ».

Ainsi, le Conseil d'État a annulé la décision par laquelle le Conseil supérieur de l'audiovisuel excluait par principe toute prise en compte du temps de parole du Président de la République¹, refusant de modifier sa délibération du 8 février 2000 selon laquelle doit être assuré un équilibre entre les membres du Gouvernement, les représentants de la majorité parlementaire et ceux de l'opposition parlementaire. Cette décision a bien évidemment un **impact sur le traitement des campagnes électorales par les médias audiovisuels**.

Par ailleurs, alors que la notion de dépense électorale, et par voie de conséquence de dépense remboursable par l'État, n'est nulle part définie dans le code électoral, **le Conseil d'État a lui-même défini cette notion**, se substituant au législateur pour ainsi apprécier le caractère électoral ou non d'une dépense et donc son intégration dans le compte de campagne². Ainsi, « *les dépenses pouvant (...) faire l'objet d'un remboursement forfaitaire de la part de l'État sont celles dont la finalité est l'obtention des suffrages des électeurs* » et à l'inverse les dépenses n'ayant pas cette finalité ne peuvent pas bénéficier du droit au remboursement, comme par exemple des frais de restaurant entre colistiers ou des frais de buffet offert aux militants³.

Toujours en matière de dépenses électorales, il faut observer que le juge électoral a construit de façon prétorienne **une jurisprudence autorisant le candidat à régler lui-même de menues dépenses** sans passer par l'intermédiaire de son mandataire financier à la condition que le montant de ces dépenses soit faible tant au regard du total des dépenses engagées que du plafond autorisé de dépenses, ce qui n'est pourtant pas autorisé par le code électoral. Cette jurisprudence demeure toutefois problématique en raison de son extrême rigueur et de son absence d'adaptation aux circonstances. En effet, bien que le Conseil d'Etat accepte que des dépenses « *faibles* », « *négligeables* » ou « *menues* » soient réglées par le candidat sans passer par son mandataire financier, il retient une **vision restrictive de cette notion** : les règlements directs ne sont tolérés que s'ils représentent moins de 5 % du plafond de dépenses et moins de 10 % du montant total des dépenses exposées par le candidat, quelle que soit la raison ayant poussé le candidat à ne pas faire appel à son mandataire.

De la même manière, le **développement de l'utilisation d'Internet dans les campagnes électorales** a nourri une abondante jurisprudence depuis une dizaine d'années. Ainsi, selon la jurisprudence du Conseil d'État, un site Internet est assimilé à un moyen de communication audiovisuelle⁴ au sens du premier alinéa de l'article L. 52-1, à défaut de mention expresse dans le code électoral, mais n'est pas considéré comme une publicité commerciale, car les électeurs ont le choix d'accéder ou non au site, et n'est pas prohibé comme outil de propagande électorale⁵. En revanche, le référencement du site Internet

¹ Conseil d'État, 8 avril 2009, « *M. A et M. B* ».

² Conseil d'État, 27 juin 2005, « *Gourlot* ».

³ Conseil d'État, 10 avril 2009, « *De la Verpillière* ».

⁴ Conseil d'État, 2 juillet 1999, « *Élections cantonales du Portel* ».

⁵ Conseil d'État, 8 juillet 2002, « *Élections municipales de Rodez* ».

du candidat, démarche commerciale en vue d'attirer des internautes, est, elle, prohibée¹. La jurisprudence procède donc à des **distinctions subtiles** qui donnent aux candidats, en tout état de cause, la liberté d'utiliser Internet. On peut toutefois observer que le référencement n'a d'effet que sur le rang de sortie du site du candidat en cas de recherche sur un moteur de recherche, ce qui n'altère pas la liberté de l'internaute de visiter ou non le site, de la même manière qu'en l'absence de référencement : l'assimilation du référencement à la publicité commerciale est ainsi **contestable**.

Enfin, le législateur a précisé, en 1996², que la circonstance de la « **bonne foi** » pouvait permettre au juge de relever un candidat de la sanction d'inéligibilité que doit, en principe, entraîner le rejet du compte. Cette notion ne faisant l'objet d'aucune définition au sein du code électoral, le Conseil d'État a dû, une fois encore, en donner une **définition prétorienne**³.

B. LE DROIT EN VIGUEUR : DES RÈGLES DISPARATES

Sur le fond de la législation, vos rapporteurs ont constaté que le droit des campagnes électorales était largement disparate et fréquemment lacunaire, comme en atteste l'examen des règles relatives :

- aux déclarations de candidature ;
- au financement des campagnes électorales ;
- à la propagande électorale ;
- au contentieux des campagnes électorales.

1. La déclaration de candidature

La **déclaration de candidature** est établie par le candidat en cas de scrutin uninominal (articles L. 154 pour l'élection des députés, L. 210-1 pour l'élection des conseillers généraux, L. 298 pour l'élection des sénateurs) ou par le candidat tête de liste en cas de scrutin de liste (article L. 265 pour l'élection des conseillers municipaux, article L. 347 pour l'élection des conseillers régionaux), ou encore parfois, mais pas dans tous les cas, par un mandataire désigné à cet effet par le candidat. En tout état de cause, la déclaration doit comporter la signature du ou des candidats, avec l'indication des noms, prénoms, sexes, dates et lieux de naissance, domiciles et professions. Elle doit mentionner, s'il y a lieu, les mêmes informations pour les suppléants, avec leur acceptation écrite, et doit être accompagnée des pièces justifiant de l'éligibilité (par exemple en matière de condition d'âge).

¹ Conseil d'État, 13 février 2009, « Élections municipales de Fuveau ».

² Loi n° 96-300 du 10 avril 1996, traduite à l'article L. 118-3 du code électoral.

³ Pour une approche plus précise de cette définition de la « bonne foi », voir *infra*.

La déclaration de candidature pour l'élection des **députés** doit être déposée « *à la préfecture au plus tard à 18 heures le quatrième vendredi précédant le jour du scrutin* » (article L. 157). Pour l'élection des **conseillers généraux**, le lieu et le délai de dépôt de la déclaration ne sont pas déterminés par la loi mais par décret en Conseil d'État (article L. 210-1) : ce dernier précise que les candidatures pour le premier tour sont déposées à la préfecture « *dans le délai fixé par arrêté préfectoral* » (article R. 109-1). Pour l'élection des **conseillers municipaux** dans les communes de 3 500 habitants et plus, la déclaration de candidature résulte du dépôt d'une liste des candidats à la préfecture ou à la sous-préfecture (article L. 265), au plus tard « *le troisième jeudi qui précède le jour du scrutin, à 18 heures* » (article L. 267). Pour les **élections sénatoriales**, la déclaration de candidature pour le premier tour doit être déposée « *à la préfecture au plus tard à 18 heures le deuxième vendredi qui précède le scrutin* » (article L. 301). Enfin, la déclaration de candidature pour l'élection des **conseillers régionaux** s'effectue à la préfecture de région « *au plus tard le quatrième lundi qui précède le jour du scrutin, à midi* » (article L. 350). Concernant l'élection des députés élus par les Français établis hors de France, la déclaration de candidature est déposée « *au plus tard le troisième vendredi précédant le premier tour de scrutin auprès de l'autorité ministérielle compétente* » (article L. 335, par dérogation à l'article L. 157). Pour l'élection des représentants français au Parlement européen, elle est déposée auprès du ministère de l'intérieur « *au plus tard le troisième vendredi précédant le jour du scrutin, avant dix-huit heures* » (article 10 de la loi n° 77-729 du 7 juillet 1977). Enfin, il n'existe pas de déclaration de candidature pour les élections municipales dans les communes de moins de 3 500 habitants.

Concernant l'**élection présidentielle**, la liste des candidats est établie par le Conseil constitutionnel au vu de la présentation des candidatures par au moins cinq cents citoyens ayant certaines qualités électives. Le Conseil vérifie la validité des signatures de présentation et du consentement de leurs auteurs, tout en s'assurant que celles-ci émanent d'au moins trente départements ou collectivités d'outre-mer. Selon l'article 3 de la loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962, « *les présentations doivent parvenir au Conseil constitutionnel au plus tard le sixième vendredi précédant le premier tour de scrutin à dix-huit heures* ». Il n'existe pas formellement de déclaration de candidature effectuée par le candidat lui-même, mais il est précisé que le Conseil « *doit s'assurer du consentement des personnes présentées* ».

Ainsi, les délais de dépôt des candidatures pour le premier tour ne sont presque jamais les mêmes.

Le dépôt de la déclaration de candidature pour le **second tour** est lui aussi **disparate** : mardi avant 16 heures pour les élections cantonales (article R. 109-1) ou mardi avant 18 heures pour les élections législatives (article L. 162), municipales (article L. 267) et régionales (article L. 350). Dans certains cas, le code prévoit d'ailleurs que la déclaration de candidature est déposée en double exemplaire, ce qui n'est pas du domaine de la loi.

Lorsque la déclaration de candidature pour **l'élection des députés ou des sénateurs** ne remplit pas les conditions prévues par le code ou bien s'il apparaît qu'elle est le fait d'une personne inéligible, **le préfet doit saisir le tribunal administratif** dans les vingt-quatre heures (articles L. 159 et L.O. 160, L. 303 et L.O. 304). Si le tribunal n'a pas statué dans les trois jours, la candidature doit être enregistrée. Lorsque la déclaration de candidature pour l'élection des **représentants au Parlement européen** ne remplit pas les conditions prévues par la loi, **le ministre de l'intérieur saisit le Conseil d'État** dans les vingt-quatre heures, qui se prononce dans les trois jours, et le cas échéant la liste « *dispose d'un délai de quarante-huit heures pour se compléter* » (article 12 de la loi du 7 juillet 1977).

A l'inverse, pour l'élection des **conseillers généraux**, une candidature qui n'est pas conforme n'est pas enregistrée et **c'est au candidat qu'il appartient de saisir le tribunal administratif** dans les vingt-quatre heures pour demander son enregistrement (article L. 210-1). Il en est de même pour l'élection des conseillers municipaux (article L. 265). En revanche, le délai de recours est porté à quarante-huit heures pour l'élection des conseillers régionaux (article L. 351) et dans certains cas de refus d'enregistrement par le préfet (conditions d'éligibilité), étant entendu que le refus d'enregistrement doit ici être motivé, « *la liste dispose de quarante-huit heures pour se compléter* », faculté qui n'existe pas pour les élections municipales.

Ainsi, pour les élections européennes et régionales, mais pas pour les élections municipales, un candidat invalidé car inéligible n'empêche pas le dépôt de la liste : il peut être remplacé même après l'expiration du délai de dépôt des candidatures.

Dans tous les cas de contestation de la candidature, le tribunal doit **statuer dans les trois jours**, faute de quoi la candidature doit être enregistrée, sauf pour les élections européennes pour lesquelles la loi ne précise rien.

L'article L. 300 traite de l'hypothèse du décès d'un candidat sur une liste aux élections sénatoriales pour les départements au scrutin proportionnel, avec possibilité de le remplacer jusqu'à la veille du scrutin. Cette hypothèse n'est pas prise en compte pour les élections municipales ou régionales, de sorte **qu'une liste peut comporter un candidat décédé**.

À l'inverse, ce cas est explicitement visé par la loi du 7 juillet 1977 pour les élections européennes, qui prévoit que le candidat décédé n'est pas remplacé.

Ainsi, en matière de déclaration de candidature, les dispositions sont extrêmement disparates, et **même lorsqu'elles sont identiques sur le fond, elles ne sont pas rédigées de façon identique**.

2. Le compte de campagne et le financement électoral

a) La période couverte par le compte de campagne

Selon l'article L. 52-4, la période couverte par le compte de campagne est « *l'année précédant le premier jour du mois de l'élection et jusqu'à la date du dépôt du compte de campagne* ».

Dans tous les cas, **le candidat doit désigner un mandataire financier**, même s'il ne procède à aucune dépense ni recette. Le mandataire est chargé de recueillir les fonds en vue du financement de la campagne et de régler les dépenses engagées en vue de l'élection, à l'exception des dépenses prise en charge directement par un parti ou groupement politique. Les dépenses engagées avant la désignation du mandataire font l'objet d'un remboursement par celui-ci. Le mandataire ne peut être ni un candidat en cas de scrutin de liste, ni l'expert-comptable qui sera chargé de la mise en forme du compte.

b) Dépenses électorales et recettes du compte de campagne

Il existe dans le code en matière de financement des campagnes électorales des dispositions communes à l'élection des députés, des conseillers généraux et des conseillers municipaux (articles L. 52-4 à L. 52-18). Ces dispositions sont rendues applicables à l'élection des conseillers régionaux (article L. 335), de même qu'à celle des représentants au Parlement européen (article 2 de la loi du 7 juillet 1977), au titre de l'application à ces élections du titre I^{er} du livre I^{er} du code. Ainsi, **sur le fond, les dispositions sont en réalité communes**, même si l'organisation du code ne le fait pas apparaître de façon manifeste.

Le compte de campagne est alimenté par les dons et les apports des candidats. L'article L. 52-8 précise les **dons autorisés** : les dons des personnes morales autres que les partis et groupements politiques sont prohibés, les dons des personnes physiques sont plafonnés, de même que les dons en espèces. Les dons donnent lieu à l'établissement de **reçus fiscaux** qui ouvrent droit à une réduction de l'impôt sur le revenu.

Ainsi qu'il a été dit, la notion de dépense électorale n'est pas définie par le code électoral. En revanche, l'article L. 52-11 établit un **plafond de dépenses électorales**. L'article L. 52-11-1 prévoit pour les candidats ayant obtenu plus de 5 % des suffrages exprimés un remboursement forfaitaire des dépenses électorales dans la limite de 50 % du plafond de dépenses et dans la limite de l'apport personnel des candidats, étant entendu que les dépenses de propagande officielle font l'objet d'une prise en charge séparée par l'État.

Pour l'élection des **sénateurs**, l'État ne prend en charge que les frais d'impression et d'envoi des circulaires et bulletins de vote (article L. 308), toute autre dépense étant à la charge directe du candidat, qui ne peut pas faire appel à des dons (article L. 308-1).

En matière de financement, **l'élection présidentielle** obéit en partie au droit commun (une grande partie des articles L. 52-4 à L. 52-18 sont rendus applicables) et bénéficie de dispositions spécifiques. L'article 3 de la loi du 6 novembre 1962 prévoit un versement de 153 000 euros comme avance sur le remboursement forfaitaire des dépenses, étant entendu qu'une somme égale au vingtième du plafond des dépenses est versée forfaitairement à tous les candidats, somme portée à la moitié du plafond si le candidat dépasse 5 % des suffrages exprimés, dans la limite du montant effectif des dépenses.

Enfin, les prohibitions du code électoral s'appliquent, sauf disposition contraire, tant aux élections soumises à la tenue et au dépôt d'un compte de campagne, qu'aux autres élections (élections sénatoriales et élections dans des circonscriptions de moins de 9 000 habitants) : tel est notamment le cas de **l'interdiction du financement par une personne morale** (deuxième alinéa de l'article L. 52-8).

c) Le dépôt du compte de campagne

Selon le deuxième alinéa de l'article L. 52-12, applicable pour toutes les élections soumises à un compte de campagne, le compte de campagne doit être **déposé auprès de la CNCCFP** « *avant 18 heures le neuvième vendredi suivant le tour de scrutin où l'élection a été acquise* ».

La dispense de dépôt du compte de campagne n'est pas prévue, quel que soit le nombre des suffrages obtenus par le candidat.

Le compte doit être **présenté par un membre de l'ordre des experts-comptables**, sauf dans le cas où il ne fait apparaître ni dépense ni recette (article L. 52-12). Dans ce cas, le mandataire établit une attestation d'absence de dépense et de recette.

d) Le contrôle du compte de campagne et les sanctions financières

Instituée par l'article L. 52-14, la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques doit se prononcer **dans les six mois du dépôt du compte de campagne** (article L. 52-15 et article 3 de la loi du 6 novembre 1962 pour l'élection présidentielle). Cette Commission peut approuver ou rejeter le compte de campagne, mais également le réformer pour y intégrer ou en extraire certaines dépenses.

Concernant l'élection présidentielle, les décisions de la Commission peuvent faire l'objet d'un **recours devant le Conseil constitutionnel**. En cas de dépassement du plafond de dépenses, d'absence de dépôt du compte de campagne ou de rejet du compte de campagne, le candidat perd le droit au remboursement forfaitaire. En cas d'irrégularités n'entraînant pas le rejet du compte, le montant du remboursement peut être minoré en fonction de la gravité des irrégularités. Cette faculté de modulation de la sanction financière de non-remboursement n'existe que pour l'élection présidentielle.

Concernant les **autres élections**, l'article L. 52-11-1 prévoit que ne peuvent bénéficier du remboursement forfaitaire les candidats qui n'ont pas

respecté le plafond de dépenses, qui n'ont pas établi de compte de campagne, qui ne l'ont pas déposé dans le délai prévu par le code, qui ne l'ont pas fait établir par un expert-comptable ou qui présentent un compte en déficit, ainsi que les candidats dont le compte a été rejeté ou qui n'ont pas déposé la déclaration de patrimoine s'ils y sont astreints. En cas de dépassement du plafond, d'absence de dépôt du compte dans le délai ou de rejet du compte, **la Commission saisit le juge de l'élection.**

Dans tous les cas, en cas de dépassement du plafond de dépenses, la Commission fixe une somme égale au montant du dépassement que le candidat verse au Trésor public.

Ainsi, lorsqu'il est relevé par la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques, tout manquement à une formalité substantielle, ainsi définie par le code ou par la jurisprudence, provoque la perte totale du droit à remboursement de la part de l'État.

Les formalités substantielles en droit électoral

Sont considérées comme des formalités substantielles :

- la déclaration d'un mandataire financier (art. L. 52-4 et L. 52-6 du code électoral) ;
- l'obligation pour le mandataire d'ouvrir un compte unique retraçant l'intégralité des opérations financières relatives à la campagne (art. L. 52-6) ;
- le dépôt du compte de campagne dans les délais prescrits par la loi (art. L. 52-12) ;
- le recours à un expert-comptable pour « présenter » le compte (art. L. 52-12) ;
- la présentation des pièces justificatives attestant de la réalité et de la régularité des opérations déclarées (décision n° 2007-4341 DC du 27 mars 2008).

3. La propagande électorale et le déroulement de la campagne

En matière de propagande, il existe des **dispositions communes à l'élection des députés, des conseillers généraux et des conseillers municipaux** (articles L. 47 à L. 52-3) : application aux réunions électorales de la loi de 1881 sur la liberté de réunion, application à la propagande de la loi de 1881 sur la liberté de la presse, affichage officiel autorisé sur les emplacements réservés, diverses interdictions dans la période qui précède le scrutin. Plus particulièrement, l'article L. 49 dispose qu'*« il est interdit de distribuer ou faire distribuer, le jour du scrutin, des bulletins, circulaires et autres documents »* et qu'*« à partir de la veille du scrutin à zéro heure, il est interdit de diffuser ou de faire diffuser par tout moyen de communication au public par voie électronique tout message ayant le caractère de propagande électorale »*. En d'autres termes, pour ces élections, il est possible de distribuer des documents jusqu'à la **veille du scrutin à minuit.**

Les **dates d'ouverture de la campagne électorale** sont assez variées. Pour l'élection des **députés**, la campagne est ouverte « *à partir du vingtième jour qui précède la date du scrutin* » (article L. 164). Pour l'élection des **conseillers régionaux**, elle est ouverte « *à partir du deuxième lundi qui précède le jour du scrutin* » (article L. 353). Il n'existe pas dans la loi de dispositions analogues pour les **élections cantonales et municipales**, mais l'article R. 26 prévoit que la campagne « *est ouverte à partir du deuxième lundi qui précède la date du scrutin et prend fin la veille du scrutin à minuit* ». Pour l'élection des représentants au Parlement européen, elle est ouverte « *à partir du deuxième lundi qui précède la date du scrutin* » (article 15 de la loi du 7 juillet 1977). Concernant l'élection présidentielle, la campagne est ouverte « *le deuxième lundi précédant le premier tour de scrutin* » et « *prend fin la veille du scrutin à zéro heure* » (décret n° 2001-213 du 8 mars 2001 portant application de la loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962).

Ainsi, même si sur le fond les règles en matière de période électorale sont dans l'ensemble similaires, **leur rédaction et leur insertion dans le code sont assez variables**. En particulier, selon le type d'élection, elles relèvent alternativement de dispositions législatives ou réglementaires, sans que cette différence puisse être expliquée rationnellement.

Toutefois, selon les cas, la **fin de la campagne** est la veille du scrutin à zéro heure ou à minuit, ce qui ne contribue pas à la clarté du droit applicable pour les candidats et les militants politiques d'une élection à l'autre. A cet égard, un des arguments en faveur d'une plus grande harmonisation en matière de propagande électorale et de calendrier de la campagne électorale réside dans le fait que, si les candidats varient d'une élection à l'autre, selon le type d'élection, les militants sont souvent les mêmes au fil des campagnes électorales : il y a tout intérêt à ce que les règles soient homogènes afin qu'elles soient mieux respectées.

Enfin, compte tenu de l'élection au suffrage indirect, la campagne des **élections sénatoriales** comporte des **dispositions particulières restrictives** : restrictions temporelles pour l'organisation de réunions électorales, dans les six semaines qui précèdent le scrutin, et restrictions d'accès à ces mêmes réunions, réservées aux électeurs sénatoriaux.

4. Les délais de recours contentieux contre l'élection

Selon l'article R. 119, les **recours contre les élections municipales** peuvent être formés « *au plus tard à dix-huit heures le cinquième jour qui suit l'élection* », soit à la préfecture, soit à la sous-préfecture, soit directement au tribunal administratif. L'article R. 113 comporte une disposition analogue pour les élections cantonales, mais dans une **rédaction quelque peu différente**. Le délai de recours est ainsi fixé à cinq jours.

L'article L. 361 prévoit que le délai de recours devant le Conseil d'État est de dix jours pour les **élections régionales**. C'est ici une disposition législative et non réglementaire qui fixe le délai.

L'article 25 de la loi du 7 juillet 1977 prévoit que le délai de recours devant le Conseil d'État est de dix jours pour les **élections européennes**.

Pour les **élections législatives et sénatoriales**, le délai de recours devant le Conseil constitutionnel est fixé par le législateur organique à dix jours également (articles L.O. 180 et L.O. 325).

Concernant **l'élection présidentielle**, l'article 31 du décret du 8 mars 2001 fixe pour tout candidat à quarante-huit heures le délai de recours devant le Conseil constitutionnel pour déférer l'ensemble des opérations électorales.

Ici encore, on constate donc la variabilité injustifiée de la législation, qui fixe des **régimes différenciés en fonction des catégories d'élections** sans que cette distinction semble fondée sur des éléments objectifs.

5. Les inéligibilités et les incompatibilités

a) Les inéligibilités au moment de l'élection

Les **articles L. 44 et L. 45 du code électoral** fixent les conditions générales d'éligibilité : avoir la qualité d'électeur, sous réserve d'inéligibilités particulières, et avoir satisfait aux obligations du service national.

Les articles L.O. 130-1 à L.O. 135 prévoient divers cas d'inéligibilité au moment de l'élection législative, visant notamment le Médiateur de la République et, dans leur ressort territorial, les préfets depuis moins de trois ans, les sous-préfets et secrétaires généraux de préfecture depuis moins d'un an, ainsi que de nombreux détenteurs de fonctions publiques depuis moins de six mois (magistrats, officiers, responsables des services déconcentrés de l'État, agents des services fiscaux...). Selon l'article L.O. 136, tout député est déchu de plein droit de son mandat par le Conseil constitutionnel lorsqu'il se révèle après l'élection qu'il était inéligible ou lorsqu'il vient à se trouver dans un cas d'inéligibilité. L'article L.O. 296 rend applicables aux sénateurs les inéligibilités applicables aux députés.

Les articles L. 194 à L. 205 concernent l'élection des **conseillers généraux** et sont rendus **applicables à d'autres élections**. En particulier, les articles L. 194-1 à L. 196 énumère un grand nombre de fonctions publiques rendant leur détenteur inéligible s'il les exerce au moment de l'élection et s'il n'a pas cessé de les exercer, selon le cas, un an ou six mois avant l'élection. Ces articles illustrent bien à la fois l'obsolescence et la désuétude de certaines dispositions du code, puisqu'ils **visent de nombreuses fonctions qui, en pratique, n'existent plus**.

Article L. 194-1

« Pendant la durée de leurs fonctions, le Médiateur de la République, le Défenseur des enfants et le Contrôleur général des lieux de privation de liberté ne peuvent être candidats à un mandat de conseiller général s'ils n'exerçaient le même mandat antérieurement à leur nomination. »

Article L. 195

« Ne peuvent être élus membres du conseil général :

« 1° Les préfets dans le département où ils exercent ou ont exercé leurs fonctions depuis moins de trois ans ; les sous-préfets, secrétaires généraux, directeurs de cabinet de préfet ou sous-préfets chargés de mission auprès d'un préfet, ainsi que les secrétaires en chef de sous-préfecture, dans le département où ils exercent ou ont exercé leurs fonctions depuis moins d'une année ;

« 2° les magistrats du siège et du parquet des cours d'appel, dans le ressort de la juridiction où ils exercent ou ont exercé depuis moins de six mois ;

« 3° les membres des tribunaux administratifs ainsi que les magistrats et les secrétaires généraux des chambres régionales des comptes, dans le ressort de la juridiction où ils exercent ou ont exercé depuis moins de six mois ;

« 4° les magistrats des tribunaux de grande instance et d'instance, dans le ressort de la juridiction où ils exercent ou ont exercé depuis moins de six mois ;

« 5° les officiers des armées de terre, de mer et de l'air dans l'étendue de toute circonscription comprise dans le ressort où, dotés d'un commandement territorial, ils ont exercé leur autorité depuis moins de six mois ;

« 6° les fonctionnaires des corps actifs de police dans les cantons où ils exercent ou ont exercé leurs fonctions depuis moins de six mois ;

« 7° dans les départements où ils exercent ou ont exercé leurs fonctions depuis moins de six mois: les ingénieurs en chef, ingénieurs en chef adjoints et ingénieurs des ponts et chaussées ;

« 8° les ingénieurs du service ordinaire des mines, dans les cantons où ils exercent ou ont exercé leurs fonctions depuis moins de six mois ;

« 9° Les recteurs d'académie, dans tous les départements compris dans l'académie où ils exercent ou ont exercé depuis moins de six mois ;

« 10° les inspecteurs d'académie et les inspecteurs de l'enseignement primaire dans le département où ils exercent ou ont exercé leurs fonctions depuis moins de six mois ;

« 11° les agents et comptables de tout ordre agissant en qualité de fonctionnaire, employés à l'assiette, à la perception et au recouvrement des contributions directes ou indirectes, et au paiement des dépenses publiques de toute nature, dans le département où ils exercent ou ont exercé leurs fonctions depuis moins de six mois ;

« 12° les directeurs départementaux et inspecteurs principaux des postes et télécommunications, dans le département où ils exercent ou ont exercé leurs fonctions depuis moins de six mois ;

« 13° les ingénieurs en chef chargés de la direction d'un établissement du service des manufactures de tabac, les inspecteurs des manufactures de tabac et les directeurs du service de la culture et des magasins de tabac, dans le département où ils exercent ou ont exercé leurs fonctions depuis moins de six mois ;

« 14° les ingénieurs en chef, ingénieurs principaux, ingénieurs des travaux et autres agents du génie rural, des eaux et des forêts dans les cantons où ils exercent ou ont exercé leurs fonctions depuis moins de six mois ;

« 15° les inspecteurs des instruments de mesure dans les cantons où ils exercent ou ont exercé leurs fonctions depuis moins de six mois ;

« 16° les directeurs départementaux et inspecteurs de l'action sanitaire et sociale dans le département où ils exercent ou ont exercé leurs fonctions depuis moins de six mois ;

« 17° Les directeurs et chefs de service régionaux des administrations civiles de l'Etat dans les départements où ils exercent ou ont exercé leurs fonctions depuis moins de six mois ;

« 18° Les membres du cabinet du président du conseil général et du président du conseil régional, les directeurs généraux, les directeurs, les directeurs adjoints, les chefs de service et les chefs de bureau de conseil général et de conseil régional dans la circonscription où ils exercent ou ont exercé leurs fonctions depuis moins de six mois ;

« 19° Les membres du cabinet du président de l'Assemblée et les membres du cabinet du président du conseil exécutif de Corse, les directeurs généraux, les directeurs, directeurs adjoints, chefs de service et chefs de bureau de la collectivité territoriale de Corse et de ses établissements publics dans les départements de la Corse-du-Sud et de la Haute-Corse, s'ils y exercent leurs fonctions ou les ont exercées depuis moins de six mois.

« Les délais mentionnés aux troisième (2°) à vingtième (19°) alinéas ci-dessus ne sont pas opposables aux candidats qui, au jour de l'élection, auront été admis à faire valoir leurs droits à la retraite.

« Sont également inéligibles, pendant un an, le président du conseil général ou le conseiller général visé au deuxième alinéa de l'article 2 de la loi n° 88-227 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique, qui n'a pas déposé l'une des déclarations prévues par ce même article. »

Article L. 196

« Les vétérinaires inspecteurs en chef, vétérinaires inspecteurs principaux et vétérinaires inspecteurs chargés des fonctions de directeur des services vétérinaires ne peuvent être élus dans le département où ils exercent leurs fonctions qu'un an après la cessation de ces fonctions.

« Les ingénieurs en chef et ingénieurs des services agricoles affectés à une direction des services agricoles ou à une inspection de la protection des végétaux ne peuvent être candidats dans le département où ils exercent qu'un an après la cessation de leurs fonctions. »

La complexité de la législation est renforcée par des répétitions et des renvois qui accroissent l'illisibilité des régimes d'inéligibilités :

- les articles L. 228 à L.O. 236-1, relatifs aux élections municipales, consistent eux aussi en une « liste » de fonctions et de professions : ainsi, l'article L. 231 s'apparente dans sa forme et son contenu à l'article L. 195, en ce qu'il énumère des fonctions qui rendent inéligible, et précise que sont inéligibles les agents salariés de la commune ;

- les articles L. 339 à L. 341-1 concernent les **élections régionales** ; l'article L. 340 renvoie aux **articles L. 195 et L. 196** et vise, en outre, les fonctionnaires affectés au secrétariat général pour les affaires régionales au sein des préfetures de région.

Pour toutes les élections locales, le code prévoit la **démission d'office prononcée par le préfet en cas d'inéligibilité survenant postérieurement à**

l'élection (articles L. 205 pour les élections cantonales, L. 236 pour les élections municipales et L. 341 pour les élections régionales).

Cette législation peut faire l'objet d'interprétations divergentes et de lectures différentes d'une préfecture à l'autre, qui jugera inéligible ou non la même fonction. Cette situation peut avoir de **graves conséquences pour les élections au scrutin de liste** lorsqu'il n'est pas permis à la liste de se compléter lorsqu'un de ses membres est reconnu inéligible.

b) Les incompatibilités

Les **articles L. 46 à L. 46-2** prévoient des dispositions générales en matière d'incompatibilités avec le mandat de député, conseiller général ou conseiller municipal. Sont ici visées les fonctions de militaire de carrière (hors réservistes), ainsi que les règles en matière de cumul des mandats.

Des régimes d'incompatibilités divers et disparates

Les articles L.O. 137 à L.O. 153 établissent pour les **députés** un certain nombre d'incompatibilités, y compris des règles en matière de cumul des mandats. L'article L.O. 142 déclare incompatible avec le mandat parlementaire toute fonction publique non élective, à l'exception des professeurs d'université et des ministres des cultes en Alsace et Moselle. Les articles L.O. 145 et L.O. 146 déclarent incompatibles les fonctions de responsabilité au sein des entreprises publiques ou assimilées. L'article L.O. 297 étend aux sénateurs les incompatibilités prévues pour les députés.

Les articles L. 206 à L. 210 concernent les incompatibilités des **conseillers généraux**, en particulier les préfets et les fonctionnaires des corps actifs de police dans toute la France. Sont également incompatibles certaines fonctions publiques dans le domaine des travaux publics et dans le secteur sanitaire, ainsi que les fonctions d'agent salarié du département et les entrepreneurs des services départementaux.

Les articles L. 237 à L. 239 instituent des incompatibilités pour le mandat de **conseiller municipal**. Sont ainsi visées les fonctions de préfet, sous-préfet et secrétaire général de préfecture, membre d'un corps de direction de la police et agent salarié d'un centre communal d'action sociale.

Les articles L. 342 à L. 345 concernent les **conseillers régionaux**. Est ici rappelée l'incompatibilité avec les fonctions de militaire de carrière, car l'élection des conseillers régionaux n'est pas visée à l'article L. 46. Sont aussi visées les fonctions de préfet, sous-préfet et secrétaire général de préfecture. L'article L. 343 vise l'incompatibilité avec les fonctions d'agent salarié de la région et de ses établissements publics ou agences, ainsi qu'avec celles d'entrepreneur des services régionaux.

Vos rapporteurs soulignent que, pour les élections municipales, les fonctions d'agent salarié de la collectivité relèvent de l'inéligibilité et non de l'incompatibilité -comme c'est pourtant le cas pour les élections cantonales et régionales-, **créant ainsi une distorsion entre les différentes élections locales**.

Ainsi, les dispositions relatives aux incompatibilités sont dispersées dans le code et variables d'une élection à l'autre, y compris dans leur rédaction lorsqu'elles sont semblables sur le fond.

Le code met en place des **délais d'option** lorsque l'incompatibilité est constatée au moment de l'élection ou bien qu'elle survient après l'élection :

- l'article L.O. 151 prévoit dans tous les cas un délai d'option de trente jours pour les députés ;

- l'article L. 210 prévoit à l'inverse qu'un conseiller général se trouvant dans une situation d'incompatibilité après l'élection est déclaré démissionnaire d'office par le préfet, sauf exercice des voies de recours, et de même l'article L. 239 pour un conseiller municipal ;

- l'article L. 344 donne un délai d'option d'un mois aux conseillers régionaux en cas d'incompatibilité au moment de l'élection ou survenant après l'élection.

Tous les mandats ne sont donc pas traités de la même façon : délai d'option dans certains cas, démission d'office immédiate dans d'autres.

c) La sanction d'inéligibilité

La sanction d'inéligibilité est toujours prononcée par le juge. Elle peut être prononcée pour des motifs tenant au compte de campagne ou pour d'autres motifs. En cas d'irrégularité concernant le compte de campagne, le juge est saisi par la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (article L. 118-3 pour le juge administratif pour toutes les élections et article L.O. 136-1 pour l'élection des députés qui relève de la compétence du Conseil constitutionnel).

Concernant les **députés**, l'article L.O. 128 du code électoral **prévoit automatiquement l'inéligibilité pendant un an du candidat** qui n'a pas déposé, dans le délai légal, son compte de campagne, ou dont le compte n'a pas été correctement établi et présenté par un expert-comptable (obligations fixées par l'article L. 52-12), ainsi que du candidat dont le compte de campagne a été rejeté à bon droit. Le Conseil applique rigoureusement cette sanction, son caractère automatique **empêchant de prendre en compte toute circonstance particulière**.

L'article L.O. 128 ajoute qu'en cas de dépassement du plafond des dépenses électorales, le candidat peut être déclaré inéligible pendant un an. Il ne s'agit plus, dans ce cas, que d'une faculté pour le Conseil constitutionnel de prononcer l'inéligibilité.

Pour les **conseillers généraux, municipaux et régionaux**, les articles L. 197 (élections cantonales), L. 234 (élections municipales) et L. 341-1 (élections régionales) du code prévoient la possibilité pour le juge de déclarer inéligible pendant un an le candidat qui n'a pas déposé, dans le délai légal, son compte de campagne, ou dont le compte n'a pas été correctement établi et présenté par un expert-comptable (obligations fixées par

l'article L. 52-12), ainsi que le candidat dont le compte de campagne a été rejeté à bon droit. Le juge administratif dispose ainsi, en droit tout au moins, d'une **latitude pour déclarer ou non la sanction d'inéligibilité**. Le juge peut déclarer inéligible pendant un an le candidat ayant dépassé le plafond de dépenses.

Dans tous les cas, **la durée de l'inéligibilité est fixe, pour un an**. Si le candidat élu est déclaré inéligible, l'élection est annulée.

Selon l'article L. 118-3, le juge peut ne pas prononcer l'inéligibilité du candidat dont la **bonne foi** est établie ou relever le candidat de cette inéligibilité. Cette faculté **n'existe pas pour l'élection des députés**.

Enfin, l'absence de dépôt des déclarations de situation patrimoniale entraîne l'inéligibilité automatique de l'intéressé : pour les parlementaires, cette sanction résulte de l'article L.O. 128 du code et doit être prononcée par le Conseil constitutionnel. Des dispositions de même nature s'appliquent aux conseillers généraux (article L. 195), aux élus municipaux concernés par cette obligation de dépôt d'une déclaration de situation patrimoniale (article L. 230), aux conseillers régionaux (article L. 340) et aux autres fonctions concernées par cette obligation (article 5 de la loi n° 88-227 du 11 mars 1988).

6. La transparence financière de la vie politique

En application de l'article L.O. 135-1, tout **député** élu est tenu, dans les deux mois de son élection, de déposer auprès de la Commission pour la transparence financière de la vie politique (CTFVP) une **déclaration de sa situation patrimoniale**. Une autre déclaration doit être établie à l'expiration du mandat¹. Ces dispositions sont **applicables aux sénateurs** en vertu de l'article L.O. 296.

L'article 2 de la loi n° 88-227 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique, non codifiée, prévoit que doit établir une déclaration de situation patrimoniale « *dans les conditions prévues à l'article L.O. 135-1* », dans les deux mois de son élection, « *le titulaire d'un mandat de représentant français au Parlement européen, d'une fonction de président de conseil régional, d'un département², de Mayotte ou de Saint-Pierre-et-Miquelon, de président de l'Assemblée de Corse, de président du conseil exécutif de Corse, de président d'une assemblée territoriale d'outre-mer, de président de conseil général, de président élu d'un exécutif d'un territoire d'outre-mer, de maire d'une commune de plus de 30 000 habitants ou de président élu d'un groupement de communes doté d'une fiscalité propre dont la population excède 30 000 habitants* ». Cette obligation s'applique

¹ Deux mois au plus tôt et un mois au plus tard avant l'expiration normale du mandat ou bien deux mois après la fin de mandat en cas de dissolution de l'Assemblée nationale, démission ou toute fin de mandat autre que les décès.

² Cette mention du département est vraisemblablement une erreur matérielle, la fonction de président de conseil général étant visée plus loin.

aussi « *aux conseillers régionaux, aux conseillers exécutifs de Corse, aux conseillers généraux des départements, de Mayotte et de Saint-Pierre-et-Miquelon aux adjoints aux maires des communes de plus de 100 000 habitants, lorsqu'ils sont titulaires respectivement d'une délégation de signature du président du conseil régional, du président du conseil exécutif, du président du conseil général ou du maire* ». Cette déclaration est aussi déposée auprès de la même Commission, dont la composition et les règles de fonctionnement sont énoncées par l'article 3 de la même loi. Une déclaration doit également être établie à la cessation du mandat ou de la fonction¹. Toute **modification substantielle de la situation patrimoniale en cours de mandat ou d'exercice des fonctions** doit aussi être signalée par les personnes concernées, « *chaque fois qu'elles le jugent utile* ».

**Article 3 (I) de la loi n° 88-227 du 11 mars 1988
relative à la transparence financière de la vie politique**

« I. - Il est institué une commission pour la transparence financière de la vie politique, chargée de recevoir les déclarations des membres du Parlement et des personnes mentionnées aux articles 1er et 2 de la présente loi, ainsi composée :

« 1° Trois membres de droit :

« - le vice-président du Conseil d'État, président ;

« - le premier président de la Cour de cassation ;

« - le premier président de la Cour des comptes.

« 2° Six membres titulaires et six membres suppléants ainsi désignés :

« - quatre présidents de section ou conseillers d'État, en activité ou honoraires, dont deux ont la qualité de suppléant, élus par l'assemblée générale du Conseil d'État ;

« - quatre présidents de chambre ou conseillers à la Cour de cassation, en activité ou honoraires, dont deux ont la qualité de suppléant, élus par l'ensemble des magistrats du siège hors hiérarchie de la Cour ;

« - quatre présidents de chambre ou conseillers maîtres à la Cour des comptes, en activité ou honoraires, dont deux ont la qualité de suppléant, élus par la chambre du Conseil.

« Les membres de la commission sont nommés par décret.

« Le secrétaire général de la commission est nommé par arrêté du garde des sceaux sur proposition des membres de droit.

« La commission est assistée de rapporteurs désignés par le vice-président du Conseil d'État parmi les membres, en activité ou honoraires, du Conseil d'État et du corps des conseillers de tribunaux administratifs et cours administratives d'appel, par le premier président de la Cour de cassation parmi les magistrats, en activité ou honoraires, de la Cour de cassation et des cours et tribunaux, par le premier président de la Cour des comptes parmi les magistrats, en activité ou honoraires, de la Cour des comptes et des chambres régionales des comptes. Elle peut également bénéficier pour l'accomplissement de ses tâches de la mise à disposition de fonctionnaires.

« Un décret en Conseil d'État fixe l'organisation et le fonctionnement de la commission, ainsi que les procédures applicables devant elle.

¹ Deux mois au plus avant la date normale d'expiration du mandat ou de la fonction ou bien deux mois après la fin du mandat ou la cessation de la fonction dans les autres cas.

La Commission apprécie les évolutions dans le patrimoine selon les déclarations qui lui sont communiquées et, s'il y a lieu, saisit le parquet en cas d'évolutions inexplicables. **Depuis 1988, le parquet a été saisi à 13 reprises.** Les informations individuelles nominatives figurant dans les déclarations de patrimoine sont confidentielles et leur divulgation est sanctionnée.

En revanche, la Commission pour la transparence financière de la vie politique n'est pas compétente pour l'élection présidentielle. L'article 3 de la loi du 6 novembre 1962 prévoit que tout candidat, à peine de nullité de sa candidature, doit remettre, « *sous pli scellé* », une déclaration de situation patrimoniale conforme à l'article L.O. 135-1 et doit s'engager à en déposer une nouvelle avant l'expiration de son mandat en cas d'élection¹. Cette seconde déclaration est publiée au *Journal officiel*, par exception à la règle de non-divulgation des déclarations de patrimoine.

On peut observer que **le dépôt d'une déclaration mensongère n'est pas sanctionné** : seule l'absence de dépôt l'est.

Par ailleurs, les dispositions prévoyant le dépôt d'une déclaration de situation patrimoniale sont **dispersées dans plusieurs textes**, la composition et le fonctionnement de la Commission elle-même ne se trouvant pas dans le code électoral qui y fait pourtant référence. Ce système de renvois réciproques contribue, ce faisant, à accroître l'illisibilité d'une législation déjà moins facilement accessible du fait de sa non-intégration dans le code.

C. UN DROIT CRITIQUÉ

Parallèlement, le droit des campagnes électorales fait l'objet de critiques récurrentes en raison de son **extrême complexité**. En effet, les principaux utilisateurs du code électoral (les candidats et les agents des collectivités territoriales et des préfetures chargés de l'organisation des élections) sont, de leur propre aveu, contraints de se reporter à des circulaires ou à des « vade-mecum » élaborés régulièrement par le ministère de l'intérieur pour comprendre et appliquer le droit : les textes d'explicitation se substituent donc progressivement au code lui-même. Le succès des « mémentos » publiés à chaque élection -et qui sont, au fil du temps, devenus de véritables documents de référence- témoigne de cet état de fait.

Les problèmes posés par la **législation relative à la propagande électorale** ont ainsi été mis en avant par le groupe de travail, qui en a relevé les insuffisances et le manque de lisibilité.

Par-delà la complexité globale du droit des campagnes électorales, les contentieux récents ont montré que le **droit du financement des campagnes électorales** était marqué par une obscurité particulièrement forte : ainsi, les

¹ Deux mois au plus tôt et un mois au plus tard avant l'expiration normale de son mandat ou bien un mois au plus tard après la fin de son mandat en cas de démission. Pour les parlementaires, le délai est fixé à deux mois en cas de démission ou de toute fin de mandat autre que le décès.

litiges nés à l'occasion des dernières échéances électorales ont donné lieu à un nombre important d'annulations résultant d'une mauvaise compréhension, par les candidats, de la législation sur les comptes de campagne. Dès lors -et comme l'ont souligné, de manière unanime, toutes les personnes entendues par vos rapporteurs-, il n'est pas rare que des candidats soient sanctionnés alors même qu'ils n'avaient pas conscience d'être dans l'illégalité au moment où ils ont commis l'infraction qui leur est reprochée.

Cette critique a d'autant plus de poids que **les sanctions prévues** en cas d'infraction à la législation relative au financement des campagnes électorales **sont extrêmement rigoureuses** : tout manquement à une règle dite « substantielle » entraîne, en principe, une inéligibilité d'un an. Plusieurs cas d'espèce récents, à l'issue desquels des candidats ont été déclarés inéligibles sur le fondement d'erreurs vénielles -et, le plus souvent, involontaires- ont ainsi conduit une large partie de la doctrine à dénoncer la sévérité excessive de la législation.

1. Une critique de forme : la difficulté d'appréhender les règles relatives à la propagande électorale

En premier lieu, les auditions menées par le groupe de travail ont fait apparaître que les **règles relatives à la propagande** posaient des problèmes d'application au juge électoral, chargé de distinguer les usages « normaux » des procédés de propagande des « abus » de propagande, qui constituent une manœuvre électorale de nature à fausser les résultats de l'élection et qui peuvent donc entraîner l'annulation du scrutin.

Entendu par vos rapporteurs, M. Bernard Stirn a souligné que la caractérisation des « *campagnes de promotion publicitaire des réalisations ou de la gestion* » d'une collectivité -qui sont prohibées par l'article L. 52-1 du code électoral- était souvent délicate : la frontière est en effet mince entre la mise en évidence du bilan de l'équipe sortante sous un jour favorable, et l'utilisation de procédés de « *promotion publicitaire* ».

Cette appréciation est d'autant plus délicate pour le candidat que le **critère de l'écart de voix** est central dans la jurisprudence du Conseil d'État : un « coup » électoral sera ainsi validé par le juge si l'écart de voix entre le candidat élu et ses adversaires est suffisamment important, mais il pourra tout aussi bien être censuré par lui si le candidat en cause a été élu avec une avance de voix très minime. Il est donc presque impossible pour les candidats de savoir à l'avance si les procédés de propagande qu'ils emploient sont légaux, puisque leur validité dépend en partie des résultats du scrutin.

Parallèlement, le juge a dû **réinterpréter les dispositions du code électoral** à l'aune d'une réalité nouvelle, marquée par une utilisation parfois massive des **technologies de l'information et de la communication** (Internet, SMS, etc.). Il a ainsi considéré que la mise en place d'un site Internet était soumise à la législation de droit commun, tant en ce qui concerne les dépenses

engagées à cette fin (intégration desdites dépenses dans le compte de campagne¹, interdiction d'utiliser les moyens des collectivités publiques²...) qu'en matière de propagande³.

La jurisprudence du Conseil d'État sur l'utilisation des technologies de l'information et de la communication (TIC) dans le cadre des campagnes électorales

Selon la jurisprudence administrative :

- la réalisation et l'utilisation d'un site de campagne constituent une forme de propagande électorale par voie de communication audiovisuelle, mais non un « procédé de publicité commerciale » interdit par l'article L. 52-1, dans la mesure où le site n'est accessible qu'aux électeurs se connectant volontairement (CE, 8 juillet 2002, « Élections municipales de Rodez ») ;

- le recours au procédé d'appel d'ordinateur à ordinateur « Skype » ne relève pas, non plus, de la prohibition de l'utilisation des numéros d'appels télématiques gratuits (article L. 50-1 du code électoral), puisque le candidat ne prend pas à sa charge le coût de l'appel (CE, 15 mai 2009, « Élections municipales d'Asnières-sur-Seine ») ;

- l'interdiction de diffuser des messages de propagande électorale le jour du scrutin (article L. 49 du code électoral) ne s'applique pas aux sites Internet dès lors que ceux-ci sont seulement maintenus à cette date, mais que le candidat n'y publie pas d'informations nouvelles (CE, 6 mars 2002, « Élections municipales de Bagnères-de-Luchon ») ;

- le référencement commercial du site d'un candidat sur un moteur de recherche constitue, à l'inverse, un procédé prohibé de publicité commerciale dès lors qu'il a pour finalité d'attirer vers lui des internautes qui effectuent des recherches, même dépourvues de tout lien avec les élections municipales (CE, 13 février 2009, « Élections municipales de Fuveau »).

La jurisprudence n'est, toutefois, toujours pas fixée sur certains sujets : M. Bernard Stirn indiquait par exemple au groupe de travail qu'il était impossible de prévoir la manière dont le juge électoral sanctionnerait un **envoi massif de SMS** le jour du scrutin.

2. Des critiques techniques : le manque d'intelligibilité du droit du financement des campagnes électorales

Se pose ensuite la question des normes relatives au **financement des campagnes électorales**, qui ont été critiquées de manière virulente au cours des derniers mois.

Vos rapporteurs constatent, à titre liminaire, que les normes relatives à la tenue et à la présentation des comptes de campagne sont globalement **bien comprises et bien appliquées par les candidats** : ainsi, entre les élections cantonales de mars 1992 (c'est-à-dire les premières élections pour lesquelles la CNCCFP a contrôlé les comptes de campagne des candidats) et les élections

¹ Par exemple : Cons. const., 20 mars 2003, AN Paris (12^e circonscription).

² CE, 2 juillet 1999, « Élections cantonales du Portel » (req. n° 201622).

³ CE, 8 juillet 2002, « Élections municipales de Rodez » (req. n° 239220).

régionales de mars 2010, la Commission a examiné 85 185 comptes et en a rejeté 2 481, soit seulement 2,92 % d'entre eux.

Taux de rejet des comptes de campagne selon le type d'élection

| | Taux de rejet | | |
|-------------------------------|-------------------|-------------------|-------------------|
| | Élections de 1995 | Élections de 2001 | Élections de 2008 |
| Élections municipales | 5,96 % | 3,53 % | 3,73 % |
| | Élections de 2001 | Élections de 2004 | Élections de 2008 |
| Élections cantonales | 3,10 % | 2,63 % | 2,38 % |
| | Élections de 1998 | Élections de 2004 | Élections de 2010 |
| Élections régionales | 3,29 % | 3,98 % | 5,12 % |
| | Élections de 1997 | Élections de 2002 | Élections de 2007 |
| Élections législatives | 2,14 % | 3,64 % | 2,50 % |
| | Élections de 1999 | Élections de 2004 | Élections de 2009 |
| Élections européennes | 15,0 % | 7,69 % | 11,87 % |

Source : rapports d'activité de la CNCCFP.

Malgré ces résultats satisfaisants, le groupe de travail a relevé que les rejets étaient **très fréquemment fondés sur les mêmes motifs**. En effet, trois motifs de rejet prédominent dans toutes les élections :

- la désignation d'un **mandataire financier**, rendue obligatoire par l'article L. 52-4 du code électoral, est un point crucial de la législation sur la transparence financière de la vie politique, puisqu'elle doit permettre d'isoler totalement les candidats du monde de l'argent. Or, cette obligation n'est pas respectée par de nombreux candidats et fonde une proportion substantielle des rejets : le défaut de mandataire financier était ainsi à l'origine de 42 % des rejets prononcés par la CNCCFP à l'issue des élections cantonales de mars 2008, et de plus de 84 % des rejets prononcés lors des élections européennes de 2009 ;

- corrélativement, le code électoral (article L. 52-4) **prohibe les paiements directs** et impose aux candidats de faire régler l'intégralité de leurs dépenses, à l'exception de celles qui sont engagées par un parti politique, par leur mandataire financier. Malgré la marge de tolérance progressivement mise en place par la jurisprudence, qui accepte qu'un candidat règle directement des

dépenses lorsque leur montant est « *négligeable* »¹, les cas de paiement direct représentaient environ 30 % des rejets lors des dernières élections législatives, municipales et cantonales ;

- enfin, l'article L. 52-12 du code électoral oblige les candidats à faire « *présente[r]* » leur compte par un expert-comptable. Les manquements à cette obligation ont provoqué environ 30 % des rejets prononcés par la CNCCFP lors des élections législatives de 2007 et des élections municipales de 2008.

Ensemble, ces trois motifs (défaut de mandataire financier, paiement direct et défaut d'expert-comptable) ont donc **justifié entre 60 et 95 % des rejets** de comptes de campagnes lors des dernières échéances électorales.

Principaux motifs de rejet des comptes de campagne aux dernières élections²

| | Rejet pour défaut de mandataire financier | Rejet pour défaut d'expert-comptable | Rejet pour paiement direct | Total |
|----------------------|-------------------------------------------|--------------------------------------|----------------------------|---------------|
| Législatives de 2007 | 17,8 % | 32,5 % | 28,8 % | 79,1 % |
| Municipales de 2008 | 3,9 % | 27,2 % | 31,8 % | 62,9 % |
| Cantonales de 2008 | 42,0 % | 7,3 % | 29,7 % | 79,0 % |
| Européennes de 2009 | 84,2 % | 5,2 % | 5,2 % | 94,6 % |

Source : rapports d'activité de la CNCCFP.

Ce constat est d'autant plus inquiétant que **ces trois motifs de rejet constituent des manquements à des formalités substantielles**, qui entraînent la perte totale du droit à remboursement.

Le groupe de travail considère que l'importance relative de ces motifs de rejet ne saurait découler de la seule mauvaise volonté de certains candidats : elle démontre avant tout que, dans les trois domaines précités, **de nombreux candidats sont dans l'impossibilité d'appliquer la législation** - soit parce qu'ils ne la comprennent pas, soit parce qu'ils sont dans l'incapacité matérielle d'appliquer des normes qui ne sont pas adaptées aux difficultés et aux contraintes qu'ils rencontrent en pratique.

a) Les règles relatives au mandataire financier : des normes floues et que les candidats peinent, en pratique, à appliquer

En premier lieu, le groupe de travail s'est associé au constat dressé par de nombreux praticiens du droit électoral (et notamment par la CNCCFP), qui considèrent que les règles relatives au mandataire financier, rédigées en des termes ambigus, sont une source de confusion pour les candidats.

¹ Voir supra.

² Ce tableau ne comprend pas les statistiques relatives aux élections régionales de 2010, qui n'étaient pas disponibles à la date de publication du présent rapport d'information.

Le code électoral distingue en effet deux étapes dans le processus d'entrée en fonctions du mandataire financier :

- **l'article L. 52-4** du code impose au candidat de « *désigne[r]* » un **mandataire** et précise, dans ce cadre, que la désignation doit intervenir « *au plus tard à la date à laquelle [la] candidature est enregistrée* » ; toutefois, elle n'entoure cette procédure d'aucun formalisme ;

- **l'article L. 52-6** du code prévoit, quant à lui, que le mandataire doit être « *déclar[é]* » par écrit par le candidat dans la préfecture de son domicile, sans mentionner le délai dans lequel cette déclaration doit être faite.

Le juge a, certes, résolu cette confusion en précisant que seule la déclaration en préfecture a pour effet de donner la qualité de mandataire à la personne ou à l'association choisie par le candidat¹ ; cette précision n'apparaît toutefois pas dans le code, laissant de nombreux candidats dans l'incertitude. Il n'est donc pas rare que des candidats soient induits en erreur par cette rédaction floue et qu'ils pensent être libres de choisir entre la procédure de « désignation » et la procédure de « déclaration » ; or, selon la jurisprudence du Conseil d'État, les candidats qui se sont bornés à nommer un mandataire financier de manière informelle (c'est-à-dire qui ont négligé de procéder à sa déclaration en préfecture) **sont réputés n'en avoir aucun**, et peuvent être sanctionnés sur ce fondement².

b) L'ineffectivité du « droit au compte bancaire » : un obstacle pratique au respect de la législation sur le mandataire financier

L'obligation de désigner un mandataire financier pose également des **difficultés pratiques** puisque, pour être effective, celle-ci doit s'accompagner de l'ouverture d'un compte bancaire ou postal unique sur lequel pourra être retracé l'ensemble des dépenses exposées par le mandataire pour le compte du candidat.

Comme l'ont souligné tant la CNCCFP que le Conseil constitutionnel, les banques sont parfois réticentes à ouvrir un compte ayant pour seul but de financer une campagne électorale -notamment lorsque ce compte est dédié à la campagne d'un candidat peu connu et doté de moyens financiers personnels limités : en effet, comme le soulignait le rapport établi par M. Pierre Mazeaud sur le financement des campagnes législatives, « *il est certain que le montant modeste des opérations appelées à mouvoir ces comptes et le caractère éphémère de ces derniers n'incitent guère les établissements bancaires à les accueillir favorablement* »³.

Dès lors, en dépit de leur bonne volonté, **certains mandataires ne parviennent pas à obtenir l'ouverture d'un compte bancaire** et se trouvent

¹ CE, 29 juillet 2002, « Tallot » (req. n° 232402).

² CE, 1^{er} avril 2005, « CNCCFP c/ Duquenne » (req. n° 273319).

³ « Propositions de réforme de la législation sur le financement des campagnes électorales », rapport au président de l'Assemblée nationale du groupe de travail présidé par M. Pierre Mazeaud, rendu public en septembre 2009.

dépourvus des moyens indispensables à l'exercice des missions qui leur sont confiées par la loi.

Le groupe de travail a ainsi observé que la législation générale sur le « droit au compte », qui doit normalement garantir à toute personne physique ou morale domiciliée en France le droit de faire ouvrir un compte de dépôt par l'établissement de son choix¹, n'était **pas adaptée aux problèmes spécifiques posés par les campagnes électorales** :

- la procédure à mettre en œuvre en cas de carence des banques est inadaptée à la rapidité des campagnes électorales : parce qu'elle est complexe et longue (elle dure en pratique plusieurs mois), elle ne permet pas aux mandataires de faire face au règlement de dépenses urgentes ni même, dans la plupart des cas, d'obtenir effectivement l'ouverture d'un compte avant la fin de la campagne ;

- selon le code monétaire et financier, le « droit au compte » n'est invocable que par les demandeurs qui ne disposent, au moment où ils font leur demande, d'aucun compte de dépôt ; tirant profit de ces dispositions, plusieurs banques ont ainsi refusé d'ouvrir des comptes à des candidats au motif qu'ils en détenaient déjà un à titre personnel.

Le groupe de travail souligne que l'ineffectivité du « droit au compte » en matière de campagnes électorales a des conséquences lourdes sur la régularité du financement : en effet, en l'absence d'un compte bancaire ou postal leur permettant de financer leur campagne selon les modalités prévues par le législateur, les candidats peuvent être tentés de ne pas intégrer certaines dépenses dans leur compte de campagne -justement pour masquer le fait qu'ils n'ont pas pu les faire régler par leur mandataire financier-, ou de régler leurs dépenses de campagne sur leurs deniers personnels ou à partir d'un compte qui n'est pas spécifiquement dédié au financement de leur campagne électorale (c'est-à-dire à **procéder à des paiements directs** prohibés par l'article L. 52-4 du code électoral).

Ainsi, le manque de diligence de certains établissements bancaires pousse de nombreux candidats à régler leurs dépenses de campagne sans passer par leur mandataire financier : comme le soulignait la CNCCFP dans son rapport public de 2007, *« les candidats confrontés au problème de paiements directs ont très souvent invoqué des défaillances ou des dysfonctionnements bancaires pour expliquer cette pratique [...] certains ont dû supporter des refus d'ouverture de compte bancaire, des délais de délivrance de leurs chèques incompatibles avec les contraintes de la campagne, ou encore des déblocages tardifs de leurs prêts, les conduisant ainsi à payer eux-mêmes les dépenses et à dépasser les plafonds tolérés pour les menées dépenses »*.

¹ Article L. 231-1 du code monétaire et financier.

c) La question du périmètre exact des dépenses électorales

Le groupe de travail a également mis en évidence une autre source de confusion et d'incompréhension pour les candidats : le manque de clarté de la définition des **catégories de dépenses ayant vocation à être intégrées aux comptes de campagne**.

En effet, le code électoral se borne à indiquer que « *chaque candidat [...] est tenu d'établir un compte de campagne retraçant [...], selon leur nature, l'ensemble des dépenses engagées ou effectuées en vue de l'élection* » (article L. 52-12 du code), ou encore que seules les « *dépenses électorales* » sont susceptibles d'être remboursées par l'État (article L. 52-11-1 du code) : les dispositions en vigueur sont donc pour le moins imprécises, ce qui a conduit le juge à intervenir largement pour les expliciter. L'abondance et la variété de la jurisprudence sur ce point suffit à démontrer que la frontière entre les dépenses visant directement à obtenir des voix, et les dépenses considérées comme n'ayant qu'un lien indirect avec l'élection (c'est-à-dire entre les dépenses électorales et les autres dépenses) ne va pas de soi.

La portée de la notion de « dépense électorale »

Selon la jurisprudence du Conseil d'État, seules peuvent être qualifiées de « dépenses électorales » les dépenses dont la finalité est l'obtention des suffrages des électeurs (CE, 27 juin 2005, « M. Gourlot », req. n° 272551).

Ainsi, sont considérés comme des dépenses électorales :

- les **frais de réception** exposés lors des réunions rassemblant des futurs candidats aux élections régionales, des militants et des sympathisants d'un parti politique, dès lors que les réunions en cause ont eu lieu moins d'un an avant les élections régionales, dans le ressort de la circonscription régionale et dans le but de soutenir la liste présentée par ce parti politique (CE, 14 novembre 2005, « M. Chaboche », req. n° 278179) ;

- les dépenses exposées pour la commande d'un **sondage** servant à l'orientation de la campagne d'un candidat (Cons. const., 31 juillet 1991, AN Paris, 13^e circonscription) ;

- les passages de **revues distribuées aux habitants** de la circonscription et qui comportent des éléments de propagande électorale (CE, Sect., 10 juillet 1996, « Élections cantonales de Chamonix-Mont-Blanc », req. n° 162564).

Ne sont pas, à l'inverse, des dépenses électorales :

- les dépenses exposées pour l'organisation d'un **repas** pris par le candidat avec son équipe de campagne et ses colistiers (CE, 27 juin 2005, « M. Gourlot », req. n° 272551) ;

- les coûts résultant de la commande d'un **sondage** effectué en vue de déterminer les chances de succès d'éventuels candidats à une élection, dès lors que les résultats de ce sondage n'ont pas été exploités à des fins de propagande électorale et n'ont pas servi à l'orientation de la campagne électorale (TA de Paris, 17 octobre 2001, « Élections des membres du conseil municipal de la ville de Châtillon », req. n° 0103773/3) ;

- le coût des **passages d'une revue** consacrés aux « élus sur le terrain », dans lesquels une candidate apparaît sur de nombreuses photographies en compagnie d'autres élus ou personnalités, mais sans que son nom soit cité dans la légende de ces photographies ou à d'autres endroits (CE, 10 juin 1996, « Élections cantonales de Metz III », req. n° 162476).

Cette incertitude pose de lourds problèmes dans un contexte où le juge électoral accorde une importance toute particulière à **l'impératif d'exhaustivité du compte de campagne** : comme le rappelait M. Bernard Stirn lors de son audition par le groupe de travail, le Conseil d'État a récemment jugé qu'un compte de campagne qui ne retraçait pas l'ensemble des dépenses engagées par le candidat devait être rejeté et ce, même lorsque ce manquement était sans conséquence sur la régularité globale du compte¹.

d) Les problèmes liés à la « présentation » du compte de campagne par un expert-comptable

Une dernière série de problèmes d'ordre technique est liée à la définition des **missions des experts-comptables**.

*** Une mission définie en des termes flous**

En premier lieu, le groupe de travail a constaté que **la mission des experts-comptables était définie en des termes particulièrement flous** : le code électoral dispose que ces experts sont chargés de « *présente[r]* » le compte de campagne (article L. 52-12, deuxième alinéa) sans préciser en quoi consiste, concrètement, cette présentation.

Dans l'esprit du législateur, l'intervention d'un expert-comptable devait permettre la « **mise en état d'examen** » **du compte de campagne**, et devait donc garantir la lisibilité, pour la CNCCFP, des comptes qui lui sont transmis par les candidats.

En pratique, cette « mise en état d'examen » recouvre deux missions :

- d'une part, l'expert-comptable doit s'assurer que la présentation formelle du compte de campagne est conforme aux conventions comptables usuellement employées et ne comporte pas d'erreur dans la classification des dépenses et des recettes ;

- d'autre part, il doit vérifier que les informations présentées dans le compte sont confirmées par des pièces justificatives, qui doivent être jointes au compte et communiquées à la CNCCFP.

Toutefois, selon la CNCCFP, nombreux sont les candidats qui ne connaissent pas le périmètre exact de la mission des experts-comptables. La commission constate ainsi que « *les diligences minimales sur le contrôle de l'existence des pièces justifiant les recettes et les dépenses figurant au compte et de la régularité formelle du compte lui-même* » ne sont pas clairement

¹ CE, 13 novembre 2009, Labaune (req. n° 325551) : en l'espèce, le règlement des dépenses non-enregistrées était intervenu dans le cadre de la procédure contradictoire menée devant la CNCCFP et l'intégration de ces dépenses dans le compte n'aurait pas eu pour effet de provoquer un dépassement du plafond légal autorisé.

définies¹ et que « *la portée et les limites de l'intervention de l'expert-comptable ne sont pas toujours interprétées de façon homogène* ».

Cette situation est dangereuse pour les candidats, dans la mesure où la responsabilité du respect des prescriptions du code électoral repose non pas sur l'expert-comptable, mais sur les candidats eux-mêmes : en d'autres termes, **une « présentation » incorrecte** (c'est-à-dire une faute imputable à l'expert-comptable, qui a manqué de professionnalisme) est traitée de la même manière qu'un défaut d'expert-comptable (c'est-à-dire qu'une faute commise par le candidat et traduisant la négligence de ce dernier) et peut donc provoquer le rejet du compte².

*** La mise en état d'examen du compte de campagne : un service excessivement coûteux**

En outre, le groupe de travail estime que la proportion importante de rejets découlant d'un défaut d'expert-comptable s'explique par le **coût élevé de ce service pour les candidats**. À cet égard, vos rapporteurs rappellent que les honoraires d'expert-comptable représentent fréquemment plus de la moitié des dépenses retracées dans les comptes des « petits » candidats³ : ce coût est difficilement supportable pour les intéressés puisque, le plus souvent, ils n'obtiennent pas assez de voix pour prétendre au remboursement forfaitaire de l'État et doivent supporter cette charge sur leurs fonds personnels.

De la même manière, l'intervention de l'expert-comptable, qui est obligatoire sauf pour les comptes « zéro »⁴, est **parfois inutile** : en effet, les comptes de la plupart des « petits » candidats ne présentent aucun mouvement financier, si bien que la « mise en état d'examen » se limite, pour l'expert-comptable, à l'apposition de son visa sur le compte.

Parallèlement, les honoraires demandés par les experts-comptables se caractérisent par leur grande variabilité. Celle-ci donne parfois lieu à **des excès patents** : le rapport établi par M. Pierre Mazeaud sur le financement des campagnes pour les élections législatives citait ainsi l'exemple d'un candidat ayant payé 1 176 euros d'honoraires pour la présentation d'un compte présentant 8 euros de frais financiers, ou encore d'un autre candidat ayant

¹ Onzième rapport d'activité (2008). Le Conseil constitutionnel constatait de même, dans ses observations sur les élections législatives de 2002, que « l'obligation de recourir à un expert-comptable devrait avoir pour contrepartie, ce qui n'est pas toujours le cas, la fourniture d'une véritable assistance technique au candidat ».

² À titre d'exemple, le juge électoral considère qu'un candidat dont le compte de campagne n'a pas été correctement présenté par un expert-comptable en raison des erreurs commises par l'expert lui-même encourt une inéligibilité d'un an, dont il ne peut être relevé que s'il s'est assuré que les conditions de présentation de son compte étaient conformes aux prescriptions du code électoral (CE, 27 juillet 2002, « M. Maury »).

³ Tel a été le cas, en 2008, pour 52 candidats têtes de listes aux élections municipales et pour 107 candidats aux élections cantonales.

⁴ C'est-à-dire pour les comptes de campagne qui ne présentent aucune recette et aucune dépense.

acquitté 1 100 euros de frais d'expert-comptable alors que son compte présentait 11 500 euros de recettes et de dépenses.

Dans ce contexte, il n'est pas étonnant que la CNCCFP ait constaté, lors des élections locales de 2008, qu'une large partie des « *candidats qui ont fait une campagne minimale [...] n'avaient pas fait viser leur compte de campagne par souci d'économie et en toute connaissance de cause* ».

3. Une critique de fond : la question de la proportionnalité des sanctions électorales

À ces critiques techniques, vient s'ajouter une critique substantielle qui met en cause le **caractère excessif des sanctions** prévues en matière de financement des campagnes électorales : en effet, non seulement une **sanction d'inéligibilité d'un an** est prévue pour tous les types de manquements à cette législation et est prononcée de manière automatique pour les candidats aux élections législatives, mais parallèlement, le juge des comptes de campagne ne semble pas disposer de pouvoirs suffisants pour proportionner l'importance de la sanction à la gravité de la faute commise.

*** La sanction d'inéligibilité automatique pour les candidats aux élections législatives**

La principale critique adressée au droit en vigueur est qu'il prévoit qu'une inéligibilité d'un an est **automatiquement prononcée** à l'encontre des candidats aux élections législatives dont le compte de campagne a été rejeté.

En effet, la circonstance de la « bonne foi », qui permet au juge de relever les candidats aux élections locales de la sanction d'inéligibilité à laquelle les expose le rejet de leur compte de campagne, n'est pas applicable aux candidats aux élections législatives¹. L'article L.O. 128 du code électoral dispose ainsi qu'« *est inéligible pendant un an celui qui n'a pas déposé son compte de campagne dans les conditions et le délai prescrits [...] et celui dont le compte de campagne a été rejeté à bon droit* » : dès lors, le Conseil constitutionnel -qui interprète strictement les dispositions relatives à sa compétence en tant que juge électoral- ne peut que « *constater* », selon ses propres termes, l'inéligibilité des candidats dont le compte est entaché d'une irrégularité. C'est ainsi que, lors des élections législatives de 2007, le Conseil constitutionnel a dû **déclarer l'inéligibilité de pas moins de 495 candidats**, ce qui représente environ la moitié des dossiers dont il a été saisi par la CNCCFP ou par les électeurs.

Cette situation a été dénoncée par le Conseil constitutionnel dans ses observations sur les élections législatives de 2002 et de 2007.

¹ La « bonne foi » a été introduite par la loi n° 96-300 du 10 avril 1996 ; en l'absence de dispositions organiques similaires à celles qui figurent actuellement à l'article L. 118-3 du code électoral, elle n'a pas d'impact sur les candidats aux élections législatives.

**Observations du Conseil constitutionnel
sur les élections législatives de 2002 et de 2007 (extraits)**

Observations du 15 mai 2003 :

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

« Pour autant, la législation en vigueur oblige le Conseil constitutionnel à déclarer l'inéligibilité du candidat, ce qui entraîne pour celui qui est élu la déchéance de son mandat et l'impossibilité de se représenter à l'élection partielle consécutive [...].

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

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

Observations du 29 mai 2008 :

Le Conseil réitère ses observations de 2003 et estime que la « rigueur [de la législation sur le financement des campagnes législatives] peut [...] conduire à des pratiques de contournement contraires à l'objectif de transparence de financement de la campagne, telles que l'utilisation de caisses d'espèces ou la non-intégration de certaines dépenses dans le compte ».

Le débat sur l'automatisme des sanctions applicables aux candidats aux élections législatives a pris une ampleur nouvelle avec les élections de juin 2007, à l'issue desquelles le Conseil constitutionnel a déclaré inéligibles **deux candidats élus** au motif qu'ils avaient réglé une partie non-négligeable de leurs dépenses sans passer par leur mandataire financier. Ceux-ci ont donc été déchus de leur mandat et ont été privés de la possibilité de se présenter à l'élection partielle organisée consécutivement à l'annulation de leur élection.

Cette sanction a choqué une large partie de la doctrine et de la classe politique, dans la mesure où les manquements commis par les élus en cause étaient peu importants¹ et où, selon le Conseil constitutionnel lui-même, les

¹ L'un d'entre eux, M. Georges Fenech, avait ainsi réglé directement des dépenses représentant 8 % du montant total engagé pour sa campagne et 7,6 % du plafond de dépenses.

irrégularités constatées ne mettaient en cause ni la bonne foi des intéressés, qui était « *patente* »¹, ni la sincérité de leur compte de campagne.

La **disproportion de la sanction des irrégularités** par rapport à la gravité des fautes commises est donc manifeste.

*** Des pouvoirs du juge insuffisants : l'impossibilité d'appliquer des sanctions financières**

Le constat du caractère disproportionné des sanctions est également valable sur le plan des **sanctions financières** qui ne peuvent pas, en l'état actuel du droit, être modulées pour tenir compte du degré de gravité des manquements constatés.

En effet, le juge des comptes de campagne -la CNCCFP- dispose de pouvoirs limités et il est, en règle générale, confronté à une **alternative peu satisfaisante** : il ne peut, pour la plupart des élections, que valider ou rejeter les comptes dont il est saisi. La CNCCFP est ainsi confrontée à une **logique de « tout ou rien »**, puisque ses décisions ne peuvent avoir que deux effets :

- ou bien elles permettent au candidat de bénéficier de l'intégralité du remboursement forfaitaire de l'État ;

- ou bien elles l'en privent totalement.

Vos rapporteurs observent, à cet égard, que la CNCCFP ne peut **faire varier le montant du remboursement public de l'État** -ce qui équivaut à la **mise en œuvre de sanctions financières**- que dans le cadre de l'élection présidentielle². Pour toutes les autres élections, la CNCCFP n'a pas d'autre choix que de rejeter les comptes de campagne qui n'ont pas été déposés, qui ont été déposés hors délai, ou qui sont entachés d'un manquement à une formalité substantielle.

La Commission elle-même a ainsi déploré, à de nombreuses reprises, d'être « *parfois conduite à décider un rejet alors qu'une sanction financière partielle, sous la forme d'une minoration du remboursement, aurait pu paraître mieux adaptée* » et ce, alors même que « *l'infraction commise ne mérite pas une sanction aussi radicale que le rejet du compte* »³.

¹ Selon le Conseil, ces élus n'ont commis des irrégularités que parce qu'ils ont été « handicapés par les délais d'ouverture du compte bancaire » ou « confrontés à l'indisponibilité temporaire de leur mandataire pour le règlement d'une dépense urgente, notamment à l'occasion de déplacements ».

² Loi n° 2001-100 du 5 février 2001 modifiant la loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962 relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel. Avant l'intervention de cette loi, le Conseil constitutionnel, alors seul juge des comptes de campagne des candidats aux élections présidentielles, ne disposait d'aucun pouvoir d'apprécier sur le montant du remboursement de l'État -ce qu'il avait notamment déploré dans ses observations consécutives aux élections présidentielles de 1995 et dans ses observations préalables à celles de 2002 (observations du 22 juin 2000).

³ Rapport d'activité de la CNCCFP pour 2007.

Vos rapporteurs soulignent que **cette situation a un impact direct sur le nombre de candidats déclarés inéligibles** : aux termes de l'article L. 52-15 du code électoral, la CNCCFP est en effet dans l'obligation de saisir le juge de l'élection dès lors qu'elle rejette un compte de campagne, afin que ce dernier puisse déclarer, s'il considère que le compte a été rejeté « à bon droit », l'inéligibilité du candidat concerné. La diminution du nombre de rejets -qui pourrait être rendue possible par la mise en place de sanctions financières venant se substituer au rejet du compte- se traduirait donc mécaniquement par une baisse du nombre de candidats frappés par une sanction d'inéligibilité.

D. UN DROIT EN VOIE D'ÊTRE RÉFORMÉ : UN FOISONNEMENT DE PRÉCONISATIONS

Face à ces critiques lourdes, plusieurs initiatives ont récemment vu le jour pour réformer le droit des campagnes électorales.

Ces initiatives sont de natures très diverses. Il s'agit en effet :

- du **rapport établi par un groupe de travail présidé par M. Pierre Mazeaud**, ancien député et ancien président du Conseil constitutionnel, à la demande du président de l'Assemblée nationale, M. Bernard Accoyer, et qui formule des « *propositions de réforme de la législation sur le financement des campagnes électorales pour les élections législatives* » ;

- des **propositions formulées par la CNCCFP** dans ses rapports d'activité de 2008 et de 2009 ;

- des recommandations de la commission supérieure de codification, saisie de la recodification « à droit mouvant » du code électoral.

Le groupe de travail souligne que la formulation, dans un laps de temps de moins d'un an, d'un tel nombre de recommandations sur la réforme du droit électoral est **un phénomène inédit**. En effet, la doctrine s'était jusqu'à présent peu investie dans ce secteur du droit -qui devait, aux yeux de nombreux juristes, rester l'apanage des autorités politiques ; le fait qu'elle prenne parti dans ce domaine démontre que la rénovation du droit des campagnes électorales est désormais urgente et nécessaire.

1. De nombreux rapports aux préconisations globalement convergentes

Vos rapporteurs constatent que les travaux récents sont marqués par un **consensus sur de nombreux sujets « techniques »**, notamment en ce qui concerne le financement des campagnes électorales. Sur ce terrain, le Conseil constitutionnel, la CNCCFP et le rapport de M. Pierre Mazeaud ont ainsi présenté plusieurs préconisations identiques.

a) Un renforcement de l'intelligibilité du droit en vigueur

En premier lieu, tous s'accordent sur la nécessité de procéder à certaines **clarifications** qui permettraient aux candidats de mieux comprendre le droit en vigueur.

Afin de rendre l'obligation de recourir à un mandataire financier plus effective et d'assurer son respect par les candidats, **la déclaration d'un mandataire pourrait devenir une condition de recevabilité de la candidature** : concrètement, aucune candidature ne pourrait être enregistrée par les services préfectoraux si elle n'est pas accompagnée d'un document écrit attestant qu'un mandataire a été choisi par le candidat et a accepté d'exercer cette mission.

Corrélativement, le « **droit au compte** » pour les candidats devrait être renforcé, par exemple au moyen de sanctions financières applicables aux banques qui refuseraient d'ouvrir un compte aux mandataires qui en font la demande¹.

Enfin, la place des **experts-comptables** pourrait être rationalisée de deux manières : d'une part, leur rôle devrait être mieux défini (soit par le code, soit par le biais d'un référentiel élaboré conjointement par la CNCCFP et l'ordre des experts-comptables) et, d'autre part, leur intervention pourrait être rendue facultative « *quand le montant de leurs dépenses est très inférieur au plafond légal* »².

b) Des règles de financement plus pragmatiques et mieux adaptées aux contraintes des candidats

Un consensus s'est également dégagé sur plusieurs mesures de **simplification** du droit en vigueur.

Tout d'abord, le **délai couvert par le compte de campagne** (et donc pendant lequel les dépenses doivent y être retracées) pourrait être raccourci : plus précisément, il serait porté d'un an à **six mois**. Le groupe de travail présidé par M. Pierre Mazeaud considérait, dans cette optique, que le « *délai d'un an souffre à l'examen de deux défauts : il est très long et pose problème au regard de certains pré-candidats qui annoncent leur candidature, bénéficient des reçus-dons et ne déposent pas de compte de campagne* ».

M. François Logerot, président de la CNCCFP, s'est associé à cette proposition lors de son audition par vos rapporteurs : il a ainsi estimé que le délai d'un an n'était pas adapté aux nécessités du contrôle des comptes, puisqu'il était très complexe d'effectuer un suivi des dépenses et des recettes sur une période aussi longue.

Le circuit de **traitement des litiges** pourrait, lui aussi, être simplifié. Rappelons que, en l'état du droit, les candidats ne peuvent pas former des

¹ Le rapport de M. Pierre Mazeaud propose ainsi de sanctionner le refus d'ouvrir un compte par une amende de 7 500 euros, sans préjudice d'éventuelles sanctions professionnelles.

² Observations du Conseil constitutionnel sur les élections législatives de 2007.

recours directs contre les décisions de la CNCCFP devant le juge électoral : en effet, le juge administratif n'est saisi par la commission que pour se prononcer sur l'inéligibilité éventuelle du candidat dont le compte a été rejeté¹. En conséquence, il n'a pas compétence pour annuler la décision de la commission qui fixe le montant du droit à remboursement, ni *a fortiori* pour substituer sa décision à celle de la commission même lorsqu'il constate qu'elle n'a pas statué à bon droit. Le candidat pour lequel le juge électoral considère que la décision de la CNCCFP n'est pas conforme au droit en vigueur doit donc **revenir devant la commission** pour solliciter une révision du montant du remboursement ; toutefois, celle-ci n'est pas liée par la décision du juge et peut théoriquement maintenir sa décision initiale. Dans ce cas, le candidat doit faire appel, une nouvelle fois, au juge administratif pour contester la décision de la CNCCFP².

Pour résoudre cette difficulté, la CNCCFP propose que la décision par laquelle elle arrête le montant du remboursement puisse être considérée comme « *un acte détachable pouvant faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir* », c'est-à-dire d'un recours direct en annulation devant le juge administratif : ceci permettrait aux candidats de saisir plus rapidement et plus facilement le juge électoral.

Enfin, le Conseil constitutionnel, la CNCCFP et le groupe de travail dirigé par Pierre Mazeaud proposent que seuls soient contrôlés, les comptes de campagne des candidats ayant recueilli plus **de 1 % des suffrages exprimés ou ayant bénéficié de dons de personnes physiques**³. Comme le soulignait le Conseil constitutionnel, la mise en place d'un tel seuil exclurait « *les candidats qui ne sont ni directement ni indirectement à l'origine de charges pour les finances publiques, puisqu'ils n'ont pas droit au remboursement de leurs frais de campagne et que, depuis l'entrée en vigueur de la loi du 11 avril 2003, ils ne sont pas pris en compte pour le calcul du financement public des partis politiques* » : il aurait donc le mérite de ne pas astreindre les « petits » candidats à des obligations trop lourdes et de réduire la masse de travail de la CNCCFP, lui permettant ainsi de consacrer plus de temps aux dossiers les plus complexes et les plus sensibles. À titre d'illustration, si cette règle avait été

¹ Ceci a été confirmé par une décision récente du Conseil d'Etat (6 décembre 2006, « Lefranc », req. n° 294513) : « lorsque la commission saisit le juge de l'élection, cette saisine n'a pas pour objet de faire valider par le juge cette décision de rejet ou de réformation ; [...] il appartient toutefois au candidat, après que le juge de l'élection s'est prononcé sur la saisine de la commission et s'il s'y croit fondé, de former une demande auprès de cette dernière en vue du remboursement de ses dépenses électorales et, le cas échéant, de contester devant le juge administratif la décision prise par la commission sur cette demande ».

² Comme le soulignait M. François Logerot lors de son audition, ce circuit a été complexifié et rallongé par un décret récent qui a mis fin à la compétence directe du Conseil d'Etat en appel des décisions de la CNCCFP (décret n° 2010-164 du 22 février 2010 relatif aux compétences et au fonctionnement des juridictions administratives).

³ L'inclusion des comptes des candidats ayant reçu des dons, même s'ils ont obtenu moins de 1 % des suffrages, est en effet rendue nécessaire par le fait que ces dons donnent lieu, pour le donateur, à un avantage fiscal : il serait donc peu opportun que les comptes retraçant ces dons ne fassent l'objet d'aucun contrôle.

appliquée lors des élections législatives de 2007, elle aurait permis une réduction du nombre de dossiers soumis à la CNCCFP de **près de 32 %** (soit de 2 421 dossiers).

c) Un contrôle des comptes de campagne mieux proportionné et plus complet

D'autres recommandations -qui font, elles aussi, l'objet d'un accord global, tant parmi les membres de la doctrine qu'entre les institutions chargées du contrôle des comptes- visent à **rendre le droit des campagnes électorales plus efficace et plus juste**.

Premièrement, un consensus s'est formé sur la nécessité **d'étendre la notion de « bonne foi » aux candidats aux élections législatives** -ce qui permettrait d'aligner leurs droits sur ceux des élus locaux et ce qui autoriserait le Conseil constitutionnel, juge électoral, à les relever de la sanction d'inéligibilité qu'ils encourent aujourd'hui de manière automatique en cas de rejet de leur compte. Comme vos rapporteurs l'ont déjà souligné, ce consensus est ancien et total : toutes les personnes qu'il a entendues ont d'ailleurs fait état de ce problème et se sont réjouies de l'intérêt récemment suscité par cette problématique.

Toujours dans une optique d'élargissement du champ du contrôle, les **dépenses de propagande officielle** (dites « dépenses du R. 39 », en référence à l'article R. 39 du code électoral ; celles-ci sont prises en charge directement par l'État pour tous les candidats ayant droit au remboursement public et dans la limite d'un plafond de dépenses) pourraient être incluses dans le compte de campagne. Ceci permettrait à la CNCCFP et au juge électoral de contrôler ces dépenses, notamment afin de s'assurer qu'elles n'ont pas été financées irrégulièrement ou qu'elles n'ont pas fait l'objet d'un double remboursement (au titre de la propagande officielle, et au titre des comptes de campagne, qui doivent retracer les dépenses liées à d'éventuels suppléments d'impression).

Par ailleurs, les pouvoirs du juge des comptes de campagne devraient être élargis : la CNCCFP et le Conseil constitutionnel estiment ainsi nécessaire **d'ouvrir à la Commission la possibilité de mettre en œuvre des sanctions financières** (c'est-à-dire de moduler le montant du remboursement public en fonction de la gravité des fautes commises). Cette nouvelle mission s'exercerait sous le contrôle du juge électoral, devant lequel les décisions de la CNCCFP pourraient, naturellement, être contestées.

d) L'extension de la législation relative aux comptes de campagne aux candidats aux élections sénatoriales

Enfin et surtout, **l'extension aux campagnes pour les élections sénatoriales de la législation relative aux comptes de campagne** a été proposée par le rapport du groupe de travail présidé par M. Pierre Mazeaud. Ce rapport affirmait ainsi que « *l'exclusion des élections sénatoriales du champ de la législation du financement des campagnes électorales apparaît*

aujourd'hui peu justifié » pour deux raisons principales : en effet, non seulement le coût d'une campagne sénatoriale n'est pas toujours inférieur à celui d'une campagne législative (qui coûte un peu plus de 10 000 euros, en moyenne), mais surtout les campagnes sénatoriales sont, en l'absence de contrôle des dépenses, marquées par une certaine inégalité entre les candidats, dans la mesure où « *le candidat qui détient une fonction exécutive dans une collectivité locale peut être amené à disposer d'avantages en nature non-négligeables par rapport à ses adversaires* ». La mise en place de véritables comptes de campagne pour les élections sénatoriales et d'un contrôle adapté permettrait, selon M. Pierre Mazeaud, de répondre à ces deux critiques et de **restaurer l'égalité** entre les candidats aux élections sénatoriales et les autres candidats aux autres élections au suffrage universel, et entre les candidats aux élections sénatoriales eux-mêmes.

Si cette recommandation n'a pas été formellement reprise par la CNCCFP, le président de cette institution, M. François Logerot, a néanmoins marqué son intérêt pour cette réforme : il a ainsi indiqué à vos rapporteurs que, même si cette extension impliquerait de mener une réflexion sur la mise en place d'un plafond de dépenses adapté à la spécificité des campagnes pour les élections sénatoriales -qui ne sauraient, au vu du mode de scrutin universel indirect qui caractérise le Sénat, répondre exactement aux mêmes règles que les campagnes législatives-, elle **permettrait de renforcer sensiblement la transparence de la vie politique nationale**.

2. La persistance de désaccords sur plusieurs sujets sensibles

Malgré l'existence de ces consensus nombreux et substantiels, **des désaccords forts persistent dans plusieurs domaines**.

a) Des incertitudes résiduelles sur certaines modifications de la législation relative au financement des campagnes électorales

En dépit de l'existence d'un accord sur la plupart des modernisations envisageables pour améliorer les règles de financement des campagnes, deux points ne semblent pas faire l'objet d'une approche uniforme ni de la part de la doctrine, ni de celle des autorités en charge du contrôle des comptes.

*** La prise en compte des dépenses exposées par des tiers**

D'abord, le groupe de travail présidé par Pierre Mazeaud a préconisé la prise en compte, dans le compte de campagne des candidats concernés, des dépenses électorales exposées à leur profit par des tiers. Il recommande, à cet égard, de s'inspirer des législations canadienne et britannique, qui reposent sur un système de déclaration des dépenses de communication exposées par des tiers pour promouvoir le programme d'un candidat ; sur cette base, les

contribution de tiers sont recensées et soumises à un mécanisme de contrôle (comptabilisation éventuelle dans le compte de campagne, plafonnement, etc.).

**Extraits du rapport du groupe de travail présidé par Pierre Mazeaud :
la question des contributions de tiers**

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

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

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

« - revenir à la législation antérieure à 1995 qui visait les dépenses exposées directement au profit du candidat dès lors qu'elles avaient été engagées avec son accord même tacite. Mais on peut craindre que l'exigence d'un accord tacite ne nourrisse un contentieux qui affaiblirait le dispositif retenu ;

« - s'inspirer des dispositions relatives aux tierces parties que l'on rencontre dans les législations canadienne et britannique.

« La loi électorale du Canada régit les « tiers » qui font de la publicité électorale. Un « tiers » peut être une personne ou un groupe. [...] Si un tiers dépense 500 dollars ou plus en publicité électorale, il doit immédiatement s'enregistrer auprès du Directeur général des élections. Le tiers qui fait des dépenses de publicité électorale de plus de 5 000 dollars est tenu de nommer un vérificateur-comptable qui fait un rapport sur ces dépenses. La méconnaissance de ces règles édictées par la loi électorale du Canada est susceptible de poursuites pénales. Un tiers peut engager des dépenses de publicité électorale maximales de 183 300 dollars. [...]

« Au Royaume-Uni, les tierces parties sont des groupes faisant campagne ou des organisations associées ou non à un parti politique. Si elles veulent dépenser plus de 5 000 livres en Écosse, au Pays de Galles ou en Irlande du Nord et plus de 10 000 livres en Angleterre, elles doivent avoir été enregistrées à cette fin par la Commission électorale. Une fois reconnues elles doivent transmettre une déclaration de dons et de dépenses à la Commission électorale à l'issue du scrutin, dans un délai de trois mois jusqu'à 250 000 livres ou dans un délai de six mois au-delà de 250 000 livres. Le plafond des dépenses des tierces parties au niveau national est de 793 500 livres pour les élections législatives dans la seule Angleterre, de 27 000 livres en Irlande du Nord, de 108 000 livres en Écosse et de 60 000 livres au Pays de Galles. [...] S'il apparaît que les dépenses de tierces parties peuvent être imputées à un parti politique, elles peuvent être intégrées dans les dépenses du parti soumises à plafonnement. »

Lors de son audition par le groupe de travail, **M. François Logerot s'est fortement opposé à cette proposition** dont il a estimé qu'elle revenait à autoriser des personnes morales à contribuer aux campagnes électorales, et donc à remettre en cause l'interdiction posée par le législateur en 1995 alors même que celle-ci a été, et reste, un élément central pour la moralisation de la vie politique.

*** Le droit d'accès aux comptes de campagne du candidat élu pour les candidats évincés**

Le groupe de travail dirigé par M. Pierre Mazeaud propose, en outre, de donner à ceux qui contestent l'élection un droit d'accès au compte de campagne du candidat élu ou, en d'autres termes, de « *permettre au requérant qui conteste l'élection [...] de consulter le compte de campagne déposé par le candidat* ». Cette proposition est, selon le rapport Mazeaud, « *dictée par le respect de l'égalité des armes* » et doit pouvoir être mise en œuvre dès lors qu'un moyen invoquant l'irrégularité du compte est soulevé devant le juge électoral.

Vos rapporteurs constatent que cette recommandation n'a jamais été évoquée par le Conseil constitutionnel et que, par ailleurs, elle ne recueille pas l'accord de la CNCCFP. Entendu par le groupe de travail, M. François Logerot a ainsi estimé qu'une telle réforme poserait **plusieurs difficultés pratiques** :

- elle pourrait avoir pour effet pervers de multiplier les contestations électorales, qui seraient introduites uniquement pour « *satisfaire la curiosité malsaine du requérant* » ou pour donner lieu à « *une inquisition à caractère politique* » ;

- elle prolongerait le délai de contrôle de la CNCCFP, qui devrait laisser les comptes de campagne à disposition d'éventuels requérants pendant un temps suffisant.

M. François Logerot a également jugé que cette innovation était **peu utile**, dans la mesure où la CNCCFP peut déjà adresser l'ensemble des informations dont elle dispose sur le candidat au juge électoral -dont le compte est alors versé au dossier contentieux et accessible aux parties.

b) Des controverses importantes sur la portée de la notion de « bonne foi »

La question la plus sujette à controverses est celle de la **portée de la notion de « bonne foi »**.

En effet, la jurisprudence administrative a retenu une approche stricte de la « bonne foi » : comme le rappelle le rapport du groupe de travail présidé par M. Mazeaud, entre 1996 et 2008, le Conseil d'État n'a retenu cette circonstance que dans 38 cas, ce qui représente **14,6 % des décisions**.

Cette vision restrictive peut, selon le président Stirn, être expliquée par plusieurs éléments :

- d'une part, le juge a certainement voulu accompagner la volonté du législateur de « moraliser » la vie politique française ; il a, dès lors, privilégié une vision rigoureuse de l'ensemble des normes mises en place depuis la fin des années 1980 ;

- d'autre part, en posant des règles strictes et en se fondant sur des éléments objectifs pour apprécier la solution à donner aux litiges, il a tenté d'éviter, dans un domaine du contentieux particulièrement sensible, l'irruption d'une **trop grande subjectivité du juge**.

**La jurisprudence du Conseil d'État sur la « bonne foi » :
une lecture restrictive de l'article L. 118-3 du code électoral**

Prévue par l'article L. 118-3 du code électoral, où elle a été insérée en 1996¹, la notion de « bonne foi » permet de tempérer les effets de la sanction d'inéligibilité qui est, en principe, systématiquement prononcée à l'encontre des candidats qui ont méconnu la législation relative au financement des campagnes électorales.

Cette notion fait toutefois l'objet d'une application restrictive par le juge administratif, celle-ci n'étant reconnue que dans des cas exceptionnels et en fonction de critères objectifs qui laissent peu de place à l'intention du candidat. Ainsi, comme l'a souligné M. Bernard Stirn lors de son audition, la circonstance que le candidat en cause soit un « nouveau » candidat, qu'il connaisse mal les règles électorales, que les sommes en jeu soient faibles ou que le candidat ait rectifié son erreur dès qu'il en a eu connaissance ne suffit pas, le plus souvent, à caractériser la « bonne foi ».

Schématiquement, on peut considérer que la « bonne foi » est reconnue dans cinq cas :

1) lorsque les règles applicables sont ambiguës ou imprécises, et qu'elles ne sont pas « substantielles ».

Ainsi, la définition légale du « parti ou groupement politique », telle qu'elle résultait de la législation applicable en 1992, a pu être considérée comme « *imprécise* » par le Conseil d'État : un candidat ayant bénéficié des dons d'une association qu'il avait indûment regardée comme un parti politique a donc pu voir sa « bonne foi » reconnue et n'a pas été déclaré inéligible (CE, Ass., 30 octobre 1996, « Élections municipales de Fos-sur-Mer »).

A contrario, le Conseil a estimé que les dispositions suivantes étaient substantielles et dénuées d'ambiguïté, ce qui l'a amené à refuser de reconnaître la « bonne foi » des candidats y ayant contrevenu :

- prohibition des dons de personnes morales² ;
- interdiction pour un candidat d'appartenir à l'association de financement électoral qui joue le rôle de son mandataire³ ;
- interdiction pour un candidat de régler lui-même les dépenses exposées pour sa campagne⁴ ;
- obligation de déposer le compte de campagne dans les délais requis¹.

¹ Loi n° 96-300 du 10 avril 1996.

² CE, 15 janvier 1997, « Élections municipales de Villeurbanne ».

³ CE, 29 juillet 2002, « M. Marinell ».

⁴ CE, 29 juillet 2002, « M. Caul-Futy », et CE, 17 juin 2005, « M. Salim ».

2) lorsque l'administration a fourni des indications erronées au candidat (CE, 18 octobre 1996, « Élections municipales de Cavaillon »).

3) lorsque l'irrégularité n'est pas imputable au candidat, et notamment lorsqu'elle a été commise par des tiers et à son insu.

Dans ce cas, le candidat doit ne pas avoir été informé des infractions et ne pas avoir « été en mesure de s'y opposer ni de [les] prévenir » (CE, 8 janvier 1997, « Élections municipales d'Istres »).

4) lorsque l'attitude du candidat démontre manifestement sa « bonne foi ».

Ainsi, le fait qu'un candidat ait tenté de s'informer auprès de la CNCCFP avant le dépôt de son compte de campagne, et qu'il ait finalement retenu une solution de comptabilisation qui lui était défavorable, indique sa bonne foi (CE, 15 juin 2009, « M. Tachdjian »).

À l'inverse, un candidat dont le compte de campagne n'a pas été correctement présenté par un expert-comptable en raison des erreurs commises par l'expert lui-même, mais qui ne s'est pas assuré que les conditions de présentation de son compte étaient conformes aux prescriptions du code électoral, ne verra pas sa bonne foi reconnue (CE, 27 juillet 2002, « M. Maury »).

5) lorsque l'infraction est justifiée par des éléments objectifs et dénués de tout lien avec le jeu politique.

Par exemple, certains candidats aux ressources modestes n'ont pas été déclarés inéligibles bien qu'ils n'aient pas fait appel à un expert comptable pour présenter leur compte de campagne : le juge administratif a alors tenu compte du fait que, bien qu'étant une formalité substantielle, le recours à un expert-comptable coûte cher et n'est pas remboursé aux candidats ayant obtenu moins de 5 % des suffrages (CE, 20 janvier 1999, « M. Alie », pour un candidat chômeur de longue durée ; CE, 18 juin 2008, « Mme Ginette X »).

Cette jurisprudence est **très critiquée par certains juristes** -et notamment par le groupe de travail présidé par Pierre Mazeaud-, qui prônent la mise en place d'une vision plus libérale de la « bonne foi ».

Le rapport Mazeaud souligne ainsi que cette approche restrictive de la « bonne foi » remet en cause la pertinence de **l'échelle globale des sanctions en matière électorale** : en effet, la plupart des candidats ayant commis un manquement, fût-il mineur, aux règles relatives au financement des campagnes électorales seront frappés d'une sanction d'inéligibilité, alors même qu'un candidat reconnu coupable d'infractions plus graves et engageant directement sa moralité -comme la fraude électorale² ou la transmission d'une déclaration de patrimoine mensongère à la Commission pour la transparence financière de la vie politique (CTFVP)- risquera simplement, s'il a été élu, de voir l'élection dans laquelle il a été candidat annulée.

¹ CE, 9 juin 2008, « Élection du conseiller général du canton de Calais-Nord-Ouest ».

² Dans le cas particulier de la fraude électorale, celle-ci ne sera sanctionnée que si l'écart de voix est suffisamment limité pour laisser à penser que les résultats du scrutin auraient pu être inversés si la fraude n'avait pas été commise.

Cette critique n'a d'ailleurs rien de théorique : lors des élections municipales et cantonales de 2008, environ 70 candidats élus n'ont pas vu leur « bonne foi » reconnue et ont donc été déclarés inéligibles sur le fondement de la législation relative aux comptes de campagne, provoquant l'annulation de leur élection et **leur interdisant de se présenter à l'élection partielle organisée à la suite de cette annulation.**

La sanction d'inéligibilité peut donc être injuste, dans la mesure où elle est prononcée par le juge électoral même en cas d'infraction à des règles strictement formelles et où elle est plus lourde que les sanctions appliquées pour des fautes pourtant plus graves.

Ainsi, selon le rapport Mazeaud, la jurisprudence rigoureuse du Conseil d'État est contraire « *aux exigences constitutionnelles relatives à la nécessité et à la proportionnalité des sanctions* » et conduit le juge électoral à « *méconnaître le principe de non-automaticité dans un domaine qui intéresse les libertés publiques* ».

Le groupe de travail présidé par Pierre Mazeaud pointe, en outre, l'absence de lien entre la nature des fautes commises (qui sont le plus souvent formelles, et donc non-intentionnelles) et la nature de la sanction prévue, qui a une composante morale forte et est ressentie par les élus comme **infâmante**. En bref, la vision de la « bonne foi » retenue par le juge administratif serait trop éloignée de l'acception qui est communément faite de cette notion ; elle serait « *discutable, car elle laisse peu de place à l'intentionnalité* ».

Le rapport Mazeaud propose, en conséquence, de redéfinir la « bonne foi » dans un sens plus libéral : celle-ci serait « *établie par l'absence de volonté délibérée de fraude, de manquement grave aux règles de financement des campagnes électorales et d'altération de la sincérité du scrutin* ».

En d'autres termes, ne pourraient être déclarés inéligibles que les candidats ayant :

- eu l'**intention** de commettre une infraction à la législation ;
- commis une infraction **grave** ;
- commis une infraction ayant eu des **conséquences sur l'issue du scrutin.**

Cette proposition a suscité une **forte opposition** de la part de certains juristes : par exemple, M. Bernard Maligner, ingénieur d'études au CNRS et spécialiste du droit électoral, a estimé lors de son audition que cette nouvelle vision de la « bonne foi » équivaldrait à un « *enterrement* » de la législation sur le financement des campagnes électorales.

II. LES PROPOSITIONS DU GROUPE DE TRAVAIL : MODERNISER, SIMPLIFIER, SANCTIONNER

Face à ce constat, le groupe de travail a formulé quatre séries de propositions qui concernent :

- les modalités de mise en place d'un droit plus cohérent, plus unifié et plus intelligible pour les candidats ;
- la mise en place de règles de financement mieux adaptées à la réalité des campagnes électorales ;
- la modernisation des règles de propagande ;
- une plus grande proportionnalité et une plus grande variété en matière de sanctions.

A. UN DROIT PLUS COHÉRENT ET MIEUX HARMONISÉ

1. Vers un droit plus cohérent : l'uniformisation du droit des campagnes électorales

a) Un code plus complet

Tout d'abord, la majorité du groupe de travail s'est prononcée en faveur d'un **rapatriement au sein du code électoral des dispositions qui n'y sont, actuellement, pas codifiées.**

Plus précisément, pourraient être incluses dans le code :

- la loi du 11 mars 1988 sur la transparence financière de la vie politique (qui contient l'ensemble des dispositions relatives au financement public des partis politiques et aux éventuelles sanctions financières pouvant leur être appliquées pour favoriser la parité) ;
- la loi du 7 juillet 1977, où figurent les règles relatives aux élections européennes ;
- les normes qui concernent les référendums de l'article 11 de la Constitution, et notamment la future loi organique d'application de cet article (qui devrait prochainement être examinée par le Parlement).

Proposition n° 1 :

Inclure les dispositions relatives à la transparence financière de la vie politique, aux référendums de l'article 11 de la Constitution et aux élections européennes dans le code électoral.

Ce faisant, le groupe de travail s'est rallié à l'option défendue par la Commission supérieure de codification, qui avait estimé nécessaire de garantir l'exhaustivité du code électoral.

Cette innovation **renforcera la lisibilité du code** et évitera aux candidats d'avoir à se reporter à des lois séparées pour avoir une vue complète du droit des campagnes électorales.

Toutefois, certains membres du groupe de travail ont souhaité que la spécificité de **l'élection présidentielle** face aux autres élections au suffrage universel soit préservée et se sont inquiétés des conséquences que pourrait avoir l'intégration des dispositions relatives aux campagnes présidentielles dans le code électoral. Dans cette optique, ils ont jugé préférable que l'élection présidentielle continue de faire l'objet de textes *ad hoc*, non-intégrés au code électoral.

b) L'uniformisation de plusieurs types de normes

La Commission supérieure de codification a également recommandé qu'une **partie consacrée aux dispositions communes à toutes les élections**, contenant des règles applicables à toutes les élections en ce qui concerne la conduite des campagnes électorales, les opérations préalables au scrutin, les opérations de vote, le contentieux électoral, etc., soit placée en tête du futur code électoral.

Vos rapporteurs sont **pleinement en accord avec cette proposition**, qui permettra d'harmoniser le droit des campagnes électorales et de mettre fin aux divergences injustifiées entre les différentes catégories d'élections (par exemple, en matière de délai de recours contre les élections : rien n'explique que ce délai soit de cinq jours pour les élections municipales et cantonales, mais de dix jours pour les élections régionales et législatives) et de réduire les incohérences qui caractérisent aujourd'hui la législation.

Dans l'esprit du groupe de travail, **cette harmonisation devra être la plus large possible**, toute dérogation aux dispositions communes ne pouvant être fondée que sur des facteurs objectifs tenant aux spécificités des élections en cause (mode de scrutin, notamment).

Proposition n° 2 :

Instituer, en tête du code électoral, une partie contenant les dispositions communes à toutes les élections.

En particulier, vos rapporteurs ont souhaité l'harmonisation :

- des règles relatives à la **date-limite de dépôt des candidatures** ;
- de la durée de la campagne électorale officielle. À cet égard, ils ont estimé que la campagne devrait, à l'avenir, **prendre fin le vendredi soir** à

minuit afin de « sanctuariser » la fin de semaine et de donner aux électeurs un temps de réflexion suffisant ;

- des **délais de recours contentieux**. Les membres du groupe de travail sont toutefois mitigés sur la détermination exacte de ce délai, trois d'entre eux souhaitant qu'il soit de cinq jours, et les deux autres ayant marqué leur préférence pour une durée de dix jours ;

- de la **durée des délais d'option** (c'est-à-dire du délai accordé aux élus pour faire cesser une situation d'incompatibilité) pour les incompatibilités mandat-fonctions¹ : selon vos rapporteurs, le délai d'option pour tous les types d'élections devrait être porté à **trente jours** et ce, que la situation d'incompatibilité ait été constituée avant ou après la date de l'élection.

Proposition n° 3 :

Harmoniser les dispositions relatives :

- à la date-limite de dépôt des candidatures ;
- à la durée de la campagne officielle (qui devrait prendre fin le vendredi précédant le scrutin, à minuit) ;
- aux délais de recours contentieux ;
- à la durée des délais d'option en cas d'incompatibilité mandat-fonction.

2. Un droit plus lisible : la question des inéligibilités et des incompatibilités

Vos rapporteurs ont, en outre, été particulièrement sensibles aux problèmes posés par la rédaction actuelle des dispositions relatives au **régime d'inéligibilités et d'incompatibilités** pour les élections locales. Cette rédaction est en effet, comme le groupe de travail l'a déjà souligné, obsolète et incompréhensible pour les candidats, qui sont de plus induits en erreur par l'emploi de termes apparemment précis mais interprétés de manière fonctionnelle par le juge électoral.

Le groupe de travail a ainsi considéré que, s'il était légitime de maintenir une liste détaillée des **professions** donnant lieu à une inéligibilité ou à une incompatibilité (préfet, magistrat, membre des corps actifs de police, etc.), il n'était pas souhaitable qu'une rédaction trop précise soit retenue pour la liste des **fonctions et activités** visées par le législateur. Ainsi, celles-ci devraient, selon vos rapporteurs, être **rédigées en des termes plus généraux** (ce qui renforcera leur adaptabilité pour le juge et incitera les candidats à une plus grande prudence) et être **moins nombreuses**.

¹ C'est-à-dire les incompatibilités entre un mandat et une profession, fonction ou activité ; ce terme est distinct de celui d'« incompatibilité mandat-mandat », qui limite l'exercice simultané de plusieurs mandats électifs. Le dispositif proposé par le groupe de travail serait donc sans incidence sur le cumul des mandats.

Dans cette optique, pourraient donner lieu à une **inéligibilité** :

- les professions déjà visées par le code électoral (préfet, sous-préfets, magistrats, agents des services fiscaux et comptables publics, officiers de l'armée, fonctionnaires des corps actifs de police, etc., lorsque leurs fonctions concernent la circonscription dans laquelle se déroule l'élection) ;

- les fonctions de membre de cabinet des présidents de conseil général et de conseil régional -qui entraînent déjà une inéligibilité lors des élections locales ;

- les fonctions de direction dans les services du conseil général ou du conseil régional ;

- les fonctions de direction dans les services déconcentrés de l'État.

Cette dernière catégorie viendrait se substituer à l'amas d'appellations disparates et désuètes qui figure aujourd'hui dans le code (« *ingénieurs en chef* », « *chefs de section des travaux publics de l'État chargés d'une circonscription territoriale de voirie* », « *inspecteurs principaux des postes et des télécommunications* », « *chefs de service régionaux des administrations civiles de l'État* », etc.) et qui vise, en réalité, tous les agents exerçant des fonctions d'autorité et de décision dans les services déconcentrés de l'État.

L'exercice de ces « *fonctions de direction* » pourrait alors, selon vos rapporteurs, être caractérisé par la détention d'une **délégation de signature** ou d'un pouvoir décisionnel réel.

De même, les dispositions relatives aux **incompatibilités** pourraient être clarifiées : par exemple, vos rapporteurs considèrent que la catégorie des « *entrepreneurs des services* » est une source de confusion pour les élus et qu'elle pourrait utilement être explicitée¹.

Toujours dans une optique de renforcement de la cohérence du droit, ce régime d'inéligibilités et d'incompatibilités devrait, dans toute la mesure du possible, **être commun à tous les types d'élections.**

Proposition n° 4 :

Retenir une rédaction « fonctionnelle » et commune à toutes les catégories d'élections pour les professions et activités soumises à une inéligibilité ou à une incompatibilité.

¹ Sur ce point, vos rapporteurs estimeraient opportun que la jurisprudence du Conseil d'État - aux termes de laquelle un « entrepreneur des services » est une personne exerçant des fonctions de direction dans une entreprise ayant un lien direct avec la collectivité en cause et intervenant pour cette collectivité de manière régulière, dès lors que ces interventions ont un impact sur l'exercice du service public- soit explicitement reprise dans le code.

Vos rapporteurs soulignent que **cette unification serait avant tout formelle** puisque, dans les faits, les régimes applicables à chaque catégorie d'élections sont déjà largement similaires.

Parallèlement, le groupe de travail a constaté que la législation sur les inéligibilités et les incompatibilités était marquée par certaines **incohérences** de fond, qu'il conviendrait de rectifier.

En premier lieu, il serait logique que toutes les professions et toutes les fonctions couvertes par une inéligibilité soient également soumises à une incompatibilité. Vos rapporteurs sont conscients que cette mesure n'aurait, en pratique, qu'un intérêt limité : il est en effet peu probable que les services préfectoraux ne repèrent pas l'inéligibilité d'un candidat et que celle-ci ne soit découverte qu'après l'expiration des délais de recours contre l'élection. Il s'agit cependant d'une **mesure de bon sens**, qui est d'ailleurs déjà prévue dans certains cas (les fonctions de préfet sont, à titre d'exemple, à la fois soumises à une inéligibilité et à une incompatibilité) et qui aurait, à tout le moins, le mérite d'être logique, puisque l'inéligibilité a des conséquences plus lourdes que l'incompatibilité. Cette réforme serait donc un facteur de simplification du droit en vigueur.

Proposition n° 5 :

Prévoir que toutes les fonctions et professions soumises à une inéligibilité sont également incompatibles avec le mandat en cause.

Une autre mesure de bon sens consisterait, aux yeux du groupe de travail, à aligner le régime applicable aux **membres de cabinet des maires** sur celui des membres de cabinet des présidents de conseil régional et de conseil général. Il ne semble en effet pas légitime qu'un membre de cabinet du maire d'une commune très peuplée, qui exerce de très nombreuses responsabilités et qui a une influence directe sur la vie de la collectivité, ne soit soumis à aucune contrainte particulière, alors que les membres de cabinet des exécutifs des autres collectivités sont, à l'inverse, dans l'incapacité de se présenter aux élections.

Vos rapporteurs sont conscients qu'une telle réforme est susceptible de provoquer **beaucoup de craintes** : d'aucuns pourraient ainsi croire qu'elle dissuadera d'éventuels candidats de s'investir dans la vie de leur commune et que, ce faisant, elle alimentera la « crise des vocations » qui marque notre vie politique locale depuis plusieurs décennies. Pour autant, cette crainte ne leur a pas paru réaliste. En effet, l'effectif maximum des membres de cabinet des maires est strictement plafonné : à titre d'illustration, les maires de communes de moins de 20 000 habitants ne peuvent avoir qu'un seul membre de

cabinet¹ ; le maire d'une commune de 100 000 habitants a, quant à lui, droit à trois collaborateurs dans son cabinet.

Dès lors, la mise en place d'une inéligibilité interdisant aux membres de cabinet des maires de se présenter aux élections municipales n'appauvrirait pas, en pratique, le vivier de candidats à ces élections.

Selon la même logique, vos rapporteurs estiment qu'il n'est pas légitime que les **membres de cabinet des présidents d'établissements publics de coopération intercommunale (EPCI)** ne soient soumis à aucune inéligibilité, ni à aucune incompatibilité nécessaire -et ce, alors même que les structures intercommunales exercent des compétences de plus en plus larges et leur action a des conséquences de plus en plus substantielles sur la vie quotidienne des citoyens.

Dès lors, dans un souci de cohérence et de pragmatisme, le groupe de travail a souhaité que les membres de cabinet des présidents d'EPCI soient, eux aussi, soumis à une inéligibilité qui leur **interdise de se présenter aux élections municipales dans les communes membres** de l'EPCI en cause.

Proposition n° 6 :

Moderniser, sur le fond, le régime d'inéligibilités des élus locaux en :
- soumettant les membres de cabinet des maires au même régime électoral que les membres de cabinet des exécutifs des autres collectivités ;
- rendant inéligibles aux mandats locaux dans le ressort où ils ont exercé leurs fonctions, les membres de cabinet des présidents des EPCI.

Enfin, le groupe de travail estime nécessaire d'uniformiser, autant que possible, la **durée couverte par les inéligibilités**. Rappelons que, en règle générale, les inéligibilités ne s'apprécient pas au jour de l'élection, mais dans le délai de trois ans, un an ou six mois qui la précède : ainsi, il faut avoir cessé d'être préfet depuis plus de trois ans pour être candidat à une élection dans le ressort dans lequel ces fonctions ont été exercées, et il est nécessaire d'avoir quitté des fonctions de magistrat depuis au moins six mois pour se présenter dans une circonscription comprise dans la juridiction en cause.

Vos rapporteurs ont souhaité harmoniser ces dispositions et ont estimé que la durée d'inéligibilité devait, dans tous les cas, être fixée à un an. Toutefois, au vu de l'importance des fonctions qu'ils exercent, il leur a paru légitime de préserver un régime particulier pour les préfets de département et

¹ Décret n° 87-1004 du 16 décembre 1987 relatif aux collaborateurs de cabinet des autorités territoriales, article 10.

de région : ils proposent donc de maintenir la durée couverte par l'inéligibilité qui s'applique à eux à trois ans.

Proposition n° 7 :

Prévoir une durée d'inéligibilité d'un an pour toutes les fonctions visées par le code, à l'exception des fonctions de préfet, qui resteraient soumises à un régime plus strict (trois ans).

3. Un droit au recours mieux assuré pour les candidats

Le groupe de travail a également estimé nécessaire de rendre plus effectif le droit au recours des candidats : comme vos rapporteurs l'ont déjà observé, la **contestation des décisions de la CNCCFP** fixant le montant du droit à remboursement est actuellement complexe et longue, ce qui peut dissuader les candidats (et notamment les plus « petits » et ceux qui ne sont pas rattachés à un parti politique) de faire valoir leurs droits.

Selon le groupe de travail, il serait souhaitable que l'article L. 118-3 du code électoral -qui, dans sa rédaction actuelle, borne la compétence du juge électoral au prononcé éventuel d'une sanction d'inéligibilité- soit réécrit pour prévoir que **le juge, lorsqu'il constate que la Commission n'a pas statué à bon droit** (c'est-à-dire que sa décision n'est pas légalement fondée), **fixe directement le montant du droit à remboursement**. Cette solution serait préférable à celle proposée par la CNCCFP (à savoir, faire de la décision fixant le montant du remboursement, un « *acte détachable* » pouvant faire l'objet d'un recours en excès de pouvoir et donc susceptible d'être annulée par le juge administratif) dans la mesure où elle respecterait les principes généraux qui s'appliquent en contentieux administratif¹.

En outre, la solution proposée par le groupe de travail aurait le mérite de répondre à un autre problème mis en évidence par la CNCCFP : dans le cas où cette dernière approuve un compte de campagne, mais où le juge électoral prononce ensuite l'inéligibilité du candidat (sous-entendant que son compte aurait dû être rejeté), ledit candidat bénéficie quand même du remboursement forfaitaire de l'Etat. Comme le souligne la Commission, « *pour éviter ce type de situation, il faudrait que la commission soit saisie pour se prononcer à nouveau sur le compte, mais comme cette saisine ne peut être faite que par le candidat lui-même, cette hypothèse demeure dans les faits irréaliste* ». Dès lors, « *il s'ensuit la situation paradoxale d'un candidat dont les dépenses de*

¹ En effet, la réticence du juge administratif à considérer la décision fixant le montant du remboursement comme un « acte détachable » résulte de ce que cette qualification implique un recours en excès de pouvoir, alors que les recours contre les décisions de la commission refusant de réviser le droit à remboursement sont actuellement des recours de plein contentieux (c'est-à-dire un type de recours où le juge ne se borne pas à valider ou à annuler un acte) ; or, selon une règle générale, le recours de plein contentieux, réputé plus efficace car conférant plus de pouvoirs au juge administratif, prime sur le recours en excès de pouvoir.

campagne ont pu faire l'objet d'un remboursement, son compte demeurant en droit approuvé [puisque la décision de la CNCCFP n'a pas été formellement annulée par le juge], alors qu'il a été déclaré inéligible à titre de sanction de l'irrégularité de ce même compte »¹.

Proposition n° 8 :

Prévoir que le juge administratif, lorsqu'il constate que la CNCCFP n'a pas statué à bon droit, fixe le montant du remboursement public versé au candidat.

Toutefois, le groupe de travail est en désaccord avec la proposition du rapport Mazeaud sur l'« accès au compte de campagne » pour les candidats évincés. Rappelons que cette préconisation permettrait aux candidats non-élus d'obtenir la communication du compte de campagne du candidat élu et que, selon ses auteurs, elle vise à rendre plus effectif le droit au recours des candidats évincés : le groupe de travail dirigé par Pierre Mazeaud juge ainsi que cette innovation permettrait aux candidats non-élus de soulever, lors d'un éventuel contentieux, des moyens tenant à l'irrégularité du compte de l'élu.

Bien que cette proposition ait retenu l'intérêt du groupe de travail et ait suscité, en son sein, de nombreux débats, la majorité de vos rapporteurs a finalement estimé que le « droit d'accès aux comptes de campagne », s'il était mis en œuvre, **serait une incitation à la formation de contentieux peu légitimes** et qu'il risquait d'être utilisé à des fins politiques².

Le groupe de travail considère ainsi que les comptes de campagne, s'ils doivent pouvoir être consultés en cas de contestation de l'élection (ce qui est déjà le cas), ne doivent être accessibles que dans le cadre d'une procédure contentieuse.

B. DES RÈGLES DE FINANCEMENT PLUS EFFICACES

Par ailleurs, vos rapporteurs ont jugé nécessaire de repenser les règles relatives au financement des campagnes électorales afin de les rendre plus pragmatiques. Pour autant, **ils n'ont pas souhaité remettre en cause la philosophie des lois de 1990 et de 1995**. En effet, leur sentiment commun est que l'équilibre dégagé par le législateur ne doit pas être remis en cause et qu'il ne serait pas opportun de rendre le contrôle des comptes de campagne moins étroit et moins rigoureux : leurs propositions visent donc simplement à éviter

¹ Douzième rapport d'activité (2010). Cette hypothèse n'est d'ailleurs pas un cas d'école, puisqu'elle est survenue deux fois lors des élections municipales de 2008.

² Cette proposition n'est pas partagée par Mme Nicole Borvo Cohen-Seat, qui estime que la mise en place d'un « droit d'accès » au compte de campagne du candidat élu permettrait aux requérants d'obtenir plus facilement l'invalidation de l'élection d'un candidat ayant commis des infractions à la législation et serait, en tant que telle, un gage de bonne justice.

que des candidats soient sanctionnés parce qu'ils n'ont pas pu, même s'ils l'ont voulu, respecter la législation, et à concentrer le contrôle sur les comptes présentant les enjeux les plus importants.

1. L'extension du champ d'application des règles relatives au financement des campagnes électorales

Tout d'abord, selon vos rapporteurs, il convient d'étendre le champ d'application des règles relatives au financement des campagnes électorales.

On rappellera que, en l'état du droit, seuls les candidats aux élections municipales, cantonales, régionales, législatives et présidentielles sont soumis à l'obligation d'établir et de déposer un compte de campagne ; en outre, cette obligation n'est valable que pour les circonscriptions de plus de 9 000 habitants, ce qui exclut un grand nombre de communes et quelques cantons.

Selon le groupe de travail, ces règles pourraient être améliorées sur deux points.

D'une part, le **seuil démographique** à partir duquel les candidats sont soumis à la législation sur les comptes de campagne devrait, selon une nette majorité des membres du groupe de travail (quatre membres sur cinq), **être abaissé**. Vos rapporteurs proposent ainsi que ce seuil soit porté à 3 500 habitants, ce qui permettra de continuer à exclure les candidats aux élections municipales dans les « petites » communes (ces candidats ne disposant pas, la plupart du temps, des moyens logistiques nécessaires à l'établissement d'un compte de campagne). Ils notent, en outre, que le redécoupage des cantons impliqué par la loi de réforme des collectivités territoriales devrait, mécaniquement, faire que tous les cantons contiennent un nombre d'habitants supérieur à 3 500 habitants : leur proposition soumettrait donc tous les candidats aux élections cantonales à l'obligation de tenir et de déposer leur compte de campagne.

Enfin, le groupe de travail considère que, bien que le seuil de 3 500 habitants soit également celui du passage au scrutin de liste pour les élections municipales, **il n'est pas nécessaire de corrélérer ces deux éléments** et ce, pour deux raisons :

- la question de l'application de la législation sur les comptes de campagne doit s'apprécier non pas en fonction du mode de scrutin (qui a, dans les faits, un impact relativement limité sur les caractéristiques financières des campagnes électorales), mais en fonction des **enjeux électoraux** et des masses financières engagées dans la campagne ;

- en outre, il ne serait pas souhaitable qu'un abaissement du seuil de passage au scrutin de liste ait pour effet d'abaisser le seuil d'application de la législation sur les comptes de campagne et puisse, ce faisant, soumettre les candidats des « petites » communes à des obligations excessives (notamment

dans un contexte où un projet de loi déposé par le gouvernement sur le bureau du Sénat propose de faire passer ce seuil à 500 habitants).

Proposition n° 9 :

Abaisser le seuil démographique pour l'application de la législation sur les comptes de campagne à 3 500 habitants.

D'autre part, le groupe de travail s'est, de manière unanime, prononcé **en faveur de l'extension de la législation sur les comptes de campagne aux élections sénatoriales**. Il lui a en effet semblé que, au regard de l'importance du mandat sénatorial, il n'était pas légitime que la Haute Assemblée conserve un régime dérogatoire et que les candidats aux élections sénatoriales ne soient soumis ni à l'obligation d'établir un compte de campagne, ni à un plafond de dépenses.

Cette mesure, qui permettra de rendre les campagnes sénatoriales plus transparentes, doit faire l'objet d'une initiative forte de la part du Sénat lui-même : en effet, notre Assemblée doit être la première à s'interroger sur sa place dans l'architecture de nos institutions et sur les moyens de sa propre modernisation. Dès lors, selon vos rapporteurs, **le Sénat devrait adopter une attitude volontariste et ne pas laisser aux autres pouvoirs publics l'initiative d'une telle réforme**, dont il doit être le principal promoteur et le principal porteur.

Proposition n° 10 :

Inclure les campagnes sénatoriales dans le champ d'application de la législation sur les comptes de campagne.

En outre, pour simplifier le travail de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques, vos rapporteurs estiment que le délai-limite pour le dépôt des comptes de campagne auprès d'elle devrait être uniformisé : il pourrait ainsi être calculé non plus en fonction de la date à laquelle l'élection a été acquise (ce qui peut advenir à chacun des deux tours de scrutin), mais à compter de la date du premier tour.

Proposition n° 11 :

Uniformiser le délai de dépôt des comptes de campagne auprès de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques.

Enfin, vos rapporteurs soulignent que cette extension du champ d'application de la législation sur les comptes de campagne entraînera une **augmentation sensible de la charge de travail de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques**. Même si cette augmentation pourrait être contrebalancée par la mise en œuvre d'autres réformes (comme la dispense de dépôt du compte pour les candidats ayant obtenu moins de 1 % des suffrages exprimés, qui fait l'objet de la proposition n° 12 du groupe de travail), une réflexion devra être menée sur un éventuel redimensionnement des moyens humains et matériels de la commission.

2. Le champ du contrôle des comptes de campagne

La majorité des membres du groupe de travail s'est également ralliée à la proposition formulée par le Conseil constitutionnel et la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques, qui considèrent que le contrôle doit être concentré sur les candidats dont le compte présente les enjeux financiers les plus importants. Ils estiment, en conséquence, que **les candidats ayant obtenu moins de 1 % des suffrages exprimés et qui n'ont pas reçu de dons devraient être exemptés de l'obligation de déposer leur compte de campagne**.

Ils rappellent que cette mesure ne viserait que les candidats dont les comptes de campagne ne comportent aucun enjeu pour les finances publiques, puisqu'ils ne bénéficient d'aucun droit individuel au remboursement (le remboursement forfaitaire étant réservé aux candidats ayant obtenu plus de 5 % des suffrages), n'ont pas émis de reçu-don, et ne sont pas pris en compte pour le calcul du financement des partis politiques¹.

Dès lors, cette réforme ne s'appliquerait pas aux campagnes pour les élections présidentielles, puisque tous les candidats à ces élections bénéficient d'une prise en charge publique de leurs dépenses indépendamment du nombre de voix qu'ils ont obtenu².

Proposition n° 12 :

Mettre fin au contrôle des comptes de campagne des candidats ayant obtenu moins de 1 % des suffrages exprimés.

¹ Bien que la majorité de vos rapporteurs se soit prononcée en faveur de cette réforme, certains membres du groupe de travail se sont montrés réservés et ont craint qu'elle ne constitue une rupture d'égalité entre les candidats : tel est notamment le cas de Mme Nicole Borvo Cohen-Seat, qui a estimé que le contrôle des comptes des candidats ayant obtenu moins de 1 % des voix devait non pas être purement et simplement supprimé, mais seulement allégé (les comptes faisant alors l'objet d'une présentation simplifiée).

² Paragraphe V de l'article 3 de la loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962 relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel.

Toujours dans une optique de renforcement de l'efficacité du contrôle des comptes, la majorité des membres du groupe de travail a estimé nécessaire de raccourcir la période couverte par les comptes de campagne.

En effet, comme vos rapporteurs l'ont déjà souligné, le délai d'un an prévu par la législation actuelle ne semble pas pertinent sur le fond (puisque'il couvre des périodes où les dépenses engagées ne sont en général ni importantes, ni significatives), et pose de nombreux problèmes pratiques aux instances chargées du contrôle des comptes.

Dès lors, le groupe de travail a souhaité que, conformément aux préconisations de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques, le délai couvert par les comptes de campagne soit ramené à six mois¹ ; cette réforme impliquerait, en toute logique, de réduire substantiellement le montant du plafond de dépenses autorisées.

Proposition n° 13 :

Réduire le délai couvert par les comptes de campagne, qui devrait être ramené à six mois.

3. Les règles relatives au mandataire financier

Le groupe de travail s'est accordé sur plusieurs recommandations visant à moderniser les règles relatives au rôle des mandataires financiers.

Tout d'abord, il n'a pas souhaité que la « marge de tolérance » mise en place par la jurisprudence en matière de paiements directs (le juge accepte en effet que des dépenses « négligeables » soient payées par le candidat sans l'intermédiaire de son mandataire) soit reprise dans la loi. Non seulement cette réforme remettrait en cause l'un des fondements de la législation sur la transparence financière de la vie politique, mais surtout elle limiterait très nettement les marges d'appréciation du juge électoral, qui ne pourrait plus moduler son appréciation en fonction des circonstances de l'espèce.

Le groupe de travail a donc choisi de ne pas rigidifier le droit applicable et de laisser au juge électoral le soin de déterminer, au cas par cas, si les paiements directs doivent être acceptés ou sanctionnés : il s'agit ainsi de préserver la souplesse du système actuel.

Proposition n° 14 :

Maintenir la prohibition des paiements directs.

¹ Cette réforme ne fait cependant pas l'unanimité : Mme Nicole Borvo Cohen-Seat a ainsi estimé que le raccourcissement de la durée couverte par le compte de campagne aurait pour effet de faire échapper au contrôle de la CNCCFP une proportion importante des dépenses engagées par les candidats.

En outre, le groupe de travail a constaté que les règles relatives au mandataire financier étaient ambiguës et il a écouté, avec beaucoup d'intérêt, les remarques faites à ce sujet par M. François Logerot lors de son audition.

Vos rapporteurs ont donc estimé que les règles relatives à l'entrée en fonctions du mandataire devaient être clarifiées :

- les références à une « désignation » du mandataire devraient être supprimées du code, pour ne retenir que le terme de « déclaration » ;

Proposition n° 15 :

Mettre fin aux incohérences du code sur la date d'entrée en fonctions du mandataire, en prévoyant explicitement que celle-ci intervient à compter de sa déclaration en préfecture.

- afin d'assurer l'effectivité des obligations posées par le législateur, la déclaration du mandataire en préfecture devrait devenir une condition de recevabilité des candidatures. Ainsi, ne pourraient être candidats que ceux qui disposent bel et bien d'un mandataire financier.

Proposition n° 16 :

Prévoir que la déclaration du mandataire financier est une condition de recevabilité des candidatures.

Vos rapporteurs ont également cherché des solutions pour garantir un **accès effectif au compte bancaire** à tous les candidats.

Ce « droit au compte » -qui devrait être clairement affirmé par le code électoral- ne saurait, selon le groupe de travail, être efficacement assuré par la mise en place de sanctions financières à l'encontre des établissements bancaires récalcitrants : outre que ces sanctions auraient probablement un faible effet dissuasif et ne permettraient pas de garantir aux candidats un accès rapide et effectif à un compte bancaire, elles sont fortement déroatoires par rapport au droit bancaire actuellement en vigueur.

Vos rapporteurs ont donc jugé préférable que, dans le cas où un mandataire se verrait refuser l'ouverture d'un compte par un établissement bancaire, il puisse **faire appel à un organisme public** (banque postale ou entité *ad hoc* dont la création pourrait être envisagée) qui se substituerait au marché privé¹.

¹ Cette proposition a également été formulée par M. François Logerot lors de son audition.

Proposition n° 17 :

Affirmer, au sein du code électoral, le droit pour chaque mandataire de faire ouvrir un compte bancaire ou postal. L'effectivité de ce droit sera assurée par un organisme public en cas de défaillance des établissements bancaires privés.

4. L'encadrement du rôle des experts-comptables

Pour répondre aux difficultés pratiques rencontrées par les candidats, le groupe de travail préconise également une redéfinition du rôle des experts-comptables.

D'une part, les missions de ces derniers devront être précisément encadrées par le code électoral qui devrait, à tout le moins, **explicitement la notion de « présentation » du compte de campagne** en faisant référence à la double obligation qui incombe aux experts-comptables (à savoir, la mise en état d'examen du compte et la vérification de la présence des pièces justificatives).

Proposition n° 18 :

Définir clairement la mission de « présentation » du compte de campagne qui incombe aux experts-comptables.

Par ailleurs, le groupe de travail a constaté que les frais d'expert-comptable constituaient, dans les faits, une dépense obligatoire pour tous les candidats soumis à la législation sur les comptes de campagne. Cette situation pose des problèmes d'égalité entre les candidats, notamment entre ceux qui peuvent prétendre au remboursement de leurs dépenses et ceux qui n'y ont pas droit (et qui, de ce fait, doivent assumer les frais d'expertise comptable sur leurs deniers personnels).

Vos rapporteurs souhaitent résoudre ce problème par le biais de deux réformes qui, cumulées, auraient pour effet de ne plus faire peser des frais excessifs sur les candidats :

- d'une part, **les frais d'expertise comptable devraient être remboursés à tous les candidats**, quel que soit le nombre de voix qu'ils ont recueilli. Cette mesure est cohérente avec la nature réelle de ces frais, qui doivent obligatoirement être engagés par les candidats et qui devraient donc faire l'objet d'une prise en charge publique. A défaut, le recours à un expert-comptable pourrait au moins être rendu facultatif pour tous les candidats ayant obtenu moins de 5 % des suffrages, et qui n'ont donc droit à aucun

remboursement public¹. Cette mesure mettrait fin aux effets pervers de la législation actuelle, qui désavantage financièrement les « petits » candidats ;

- d'autre part, **la rémunération des experts-comptables dans le cadre des campagnes électorales devrait être réglementée**. Tous vos rapporteurs ont souhaité que les frais demandés par les experts-comptables soient, à l'avenir, plafonnés et soumis à un système de forfait. Ce forfait se traduirait par un « **barème** » de rémunération évoluant soit en fonction du nombre d'habitants, soit en fonction du **niveau de dépenses** exposées par le candidat en cause. La majorité de vos rapporteurs estime que cette dernière option (à savoir l'indexation de la rémunération des experts-comptables sur le montant des dépenses engagées par le candidat) devrait être retenue.

Proposition n° 19 :

Prévoir un remboursement public des frais d'expertise comptable pour tous les candidats et réguler la rémunération demandée par les experts-comptables pour la « présentation » des comptes de campagne.

5. Une meilleure définition des catégories de dépenses

Enfin, les auditions menées par vos rapporteurs (et notamment celles du président Stirn et de M. François Logerot) ont fait ressortir les lacunes du code électoral pour la **définition des catégories de dépenses**. Ces insuffisances sont, naturellement, un problème pour les candidats, qui sont dans l'incertitude sur le périmètre des dépenses devant être retracées dans leur compte de campagne (les « dépenses électorales ») et de celles qui sont susceptibles d'être prises en compte pour le calcul du droit à remboursement.

Dans ce cadre, le groupe de travail estime que le législateur doit faire œuvre de clarification en reprenant, dans le code électoral, la définition jurisprudentielle des « dépenses électorales » : sont ainsi qualifiées, toutes les dépenses engagées et payées à la date de dépôt du compte, et « *dont la finalité est l'obtention des suffrages des électeurs* »².

Proposition n° 20 :

Définir clairement, au sein du code électoral, la dépense électorale comme celle « dont la finalité est l'obtention des suffrages des électeurs ».

¹ Encore une fois, cette réforme n'aurait donc pas de légitimité dans le cadre des élections présidentielles, qui sont marquées par un système dérogatoire de prise en charge publique des dépenses.

² CE, 27 juin 2005, « Gourlot » (req. n° 272551).

Au cours de leurs discussions sur la notion de « dépense électorale », vos rapporteurs ont également été amenés à se demander s'il était souhaitable et possible que, comme le préconise le rapport Mazeaud, les dépenses des tiers soient retracées dans les comptes de campagne, **même en l'absence d'accord du candidat**. Le groupe de travail n'a **pas retenu cette proposition** (qui aurait pu avoir pour effet de faire condamner des candidats pour des dépenses qui ont été engagées sans qu'ils en aient connaissance) : elle lui a en effet semblé contraire à l'esprit de la législation, qui repose sur la responsabilité personnelle des candidats.

Proposition n° 21 :

Maintenir la législation de 1995 sur la non-prise en compte des dépenses électorales exposées par des tiers sans l'accord du candidat.

Le groupe de travail s'est également interrogé sur l'opportunité d'une intégration des dépenses de propagande officielle dans les comptes de campagne. Il s'est montré **mitigé** sur cette question dans la mesure où, même si cette réforme permettrait un contrôle plus exhaustif des dépenses engagées par les candidats, elle aurait **deux conséquences préjudiciables pour les candidats** :

- d'une part, l'inclusion des dépenses de propagande officielle dans le compte de campagne supprimerait la possibilité qu'ont aujourd'hui les candidats de faire régler leurs frais directement par la préfecture, sans avoir à les engager eux-mêmes ;

- d'autre part, elle soumettrait les dépenses de propagande officielle à un remboursement forfaitaire, alors que celles-ci font actuellement l'objet d'un remboursement intégral.

Proposition n° 22 :

Poursuivre la réflexion sur les modalités de contrôle et de remboursement des dépenses engagées pour le financement de la propagande officielle.

En outre, le code électoral ne donne actuellement aucune définition de la **dépense remboursable**. Comme l'a souligné la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques, cette situation pose problème au vu de l'augmentation des dépenses consacrées à l'achat de « gadgets électoraux » (stylos, lampes de poche, sachets de graines de fleurs, tongs, etc.) ayant vocation à être distribués aux passants. Confrontée à cette question, la Commission a estimé que ces dépenses devaient être exclues du

calcul du droit à remboursement « *dès lors que leur montant global était élevé en soi ou important par rapport au total des dépenses* »¹.

Le groupe de travail a estimé, comme la Commission, que les « gadgets électoraux » étaient un procédé promotionnel légitime mais que l'esprit de la législation excluait qu'ils puissent être financés sur des fonds publics, dans la mesure où ils ne contribuent pas aux débats de fond que doit nourrir la propagande au cours des campagnes électorales. Il a donc souhaité que cette jurisprudence soit consolidée dans le code électoral : la loi devrait ainsi préciser que les dépenses exposées pour l'achat ou la fabrication **d'objets qui n'ont ni pour objet, ni pour effet de contribuer au débat électoral** doivent être retracées dans le compte de campagne des candidats (et donc incluses dans le système de plafonnement global des dépenses électorales), mais ne sont **pas susceptibles de faire l'objet d'un remboursement public**.

Proposition n° 23 :

Préciser, dans le code électoral, que les dépenses exposées pour les « gadgets électoraux » sont des dépenses électorales, mais pas des dépenses remboursables.

C. UN ENCADREMENT PRAGMATIQUE DE LA PROPAGANDE ÉLECTORALE

Les règles en matière de propagande électorale paraissent inadaptées à plusieurs égards au vu de l'évolution des pratiques. Vos rapporteurs ont ainsi tenu à ce que le groupe de travail consacre une partie de ses travaux à l'examen tant des conditions matérielles de la propagande électorale qu'à leur encadrement par le code électoral, dans l'objectif de rendre le droit à la fois **plus adapté aux pratiques légitimes** du point de vue de l'objectif d'information pluraliste des électeurs et plus compréhensible par les candidats eux-mêmes.

1. La modernisation de la campagne électorale sénatoriale

Parallèlement à leur proposition d'instituer un compte de campagne pour les élections sénatoriales, vos rapporteurs suggèrent de **moderniser le déroulement de la campagne électorale sénatoriale**, actuellement régi par l'article L. 306 du code électoral.

¹ Onzième rapport d'activité (2009).

D'une part, l'article L. 306 dispose que « *des réunions électorales pour l'élection des sénateurs peuvent être tenues au cours des six semaines qui précèdent le jour du scrutin* ».

Vos rapporteurs estiment que cette restriction temporelle à la tenue de réunions électorales pour la campagne sénatoriale est **largement obsolète** et devrait être supprimée. En effet, les élections sénatoriales ayant généralement lieu le dernier ou l'avant-dernier dimanche de septembre, la période autorisée pour organiser des réunions électorales commence dans le courant du mois d'août, ce qui n'est guère pertinent. En pratique, il est très fréquent que les candidats aux élections sénatoriales convient les grands électeurs et les élus locaux à des réunions électorales bien avant le mois d'août. Cette restriction ne semble pas aujourd'hui justifiée par un souci d'égalité des candidats ou de préservation de la sincérité du scrutin.

Cette disposition se situe dans la continuité de celle figurant dans le code électoral de 1956, selon laquelle des réunions électorales ne pouvaient se tenir qu'à compter de la publication du décret de convocation des électeurs. Cette rédaction a été modifiée en 2000 par la loi n° 2000-641 du 10 juillet 2000 relative à l'élection des sénateurs, qui a introduit le délai de six semaines.

De plus, **dès lors que serait institué un compte de campagne, une telle restriction perdrait tout son sens**, puisque des dépenses électorales, engagées en vue de l'élection au Sénat, peuvent intervenir au cours de toute la période couverte par le compte. Dans ce contexte, il serait en effet paradoxal que des dépenses électorales puissent être engagées alors que les réunions électorales seraient interdites : en pratique, cette restriction impliquerait que l'envoi de courriers aux électeurs soit la seule action de propagande autorisée pendant plus de quatre mois.

D'autre part, l'article L. 306 prévoit que « *les membres du collège électoral de la circonscription et leurs suppléants, ainsi que les candidats et leurs remplaçants, peuvent seuls assister à ces réunions* ».

Vos rapporteurs considèrent dans leur grande majorité que cette restriction de l'accès aux réunions électorales sénatoriales n'est plus adaptée. Actuellement sont seuls autorisés à participer à ces réunions les membres du collège électoral, c'est-à-dire les députés du département et les élus locaux du département ayant la qualité d'électeur sénatorial, ainsi que les délégués supplémentaires des conseils municipaux dans les communes de plus de 30 000 habitants, ainsi que leurs suppléants. Seule une partie des élus locaux sont ainsi conviés. Dès lors que le Sénat est le représentant constitutionnel des collectivités territoriales, **il serait légitime que tous les élus locaux**, qu'ils soient électeurs sénatoriaux ou non, **puissent assister aux réunions**. Ceci ne porterait en rien atteinte à la sincérité du scrutin.

Plus largement, **vos rapporteurs approuvent majoritairement le fait que toute personne puisse assister à la réunion**. En pratique, les élus locaux seront toujours les plus nombreux à participer à ces réunions, qui n'ont

en tout état de cause pas vocation à se transformer en réunions électorales ouvertes à tous les citoyens. La pratique consacre déjà dans son évolution cette approche libérale.

Enfin, aucune décision du Conseil constitutionnel statuant en matière de contentieux des élections sénatoriales ne fait référence à une violation des dispositions de l'article L. 306, tant en matière de calendrier pour la tenue des réunions électorales que d'assistance à ces réunions. Dans ces conditions, l'abrogation de l'article L. 306 peut être envisagée sans difficulté.

Proposition n° 24 :

Moderniser la campagne électorale sénatoriale en supprimant :

- les restrictions temporelles à l'organisation de réunions ;**
- les restrictions d'accès aux réunions électorales.**

2. La prise en compte des technologies de l'information et de la communication

Le code électoral dans sa rédaction actuelle ne prend en compte que de façon très incomplète l'évolution des technologies dans l'organisation des campagnes électorales. **La propagande électorale utilise désormais pleinement les technologies de l'information et de la communication**, comme l'a illustré la campagne présidentielle de 2007 : c'est un outil de propagande électorale à part entière. À cet égard, il n'existe généralement pas dans les législations étrangères de dispositions qui concernent spécifiquement l'utilisation de ces technologies dans les campagnes électorales (Allemagne, Espagne, Italie, Pays-Bas, Royaume-Uni)¹.

C'est pour l'essentiel le juge électoral qui a assuré la prise en compte des technologies de l'information et de la communication en droit, pour pallier le relatif silence du code électoral. Ainsi, comme vos rapporteurs l'ont déjà souligné :

- les informations diffusées par le site Internet ou le blog d'un candidat sont considérées comme des informations diffusées par le candidat au même titre que toute autre, seul le support de la diffusion étant différent. Il s'agit de **documents de propagande électorale sur support informatique**, au même titre qu'une publication ;

- les **dépenses de création et de fonctionnement** d'un site Internet créé aux fins de propagande électorale doivent bien être intégrées dans le compte de campagne, comme n'importe quelle dépense électorale ;

¹ Voir l'étude de législation comparée présentée en annexe 4.

- les **interdictions en matière de campagne publicitaire** qui s'imposent aux collectivités dans les périodes précédant les élections (article L. 52-1 du code électoral) s'appliquent aux sites Internet officiels de ces collectivités : ceux-ci ne doivent pas être utilisés comme des outils de propagande électorale, au même titre que les publications régulières réalisées par les collectivités, ou des outils de promotion de la collectivité. Au surplus, une telle utilisation serait considérée comme un financement électoral par une personne morale, ce qui constitue un avantage prohibé.

La majorité de vos rapporteurs souhaitent que les technologies de l'information et de la communication soient **explicitement prises en compte par le code électoral**, de façon à ce qu'il n'y ait pas de doute sur le fait que la législation générale en matière de propagande leur est pleinement applicable. Un site Internet constitue bien une forme de communication électorale qui ne doit pas échapper au code. Cette prise en compte consisterait en la **consolidation, dans le code électoral, des éléments stables et clairs de la jurisprudence.**

Proposition n° 25 :

Prendre en compte, de manière explicite, les technologies de l'information et de la communication dans le code électoral.

Ponctuellement, vos rapporteurs prônent majoritairement que la pratique du « phoning » soit encadrée par le code électoral et prohibée le jour du scrutin. Cette pratique consiste pour le candidat à appeler les électeurs par téléphone, par des membres de son équipe ou par un prestataire rémunéré à cet effet. Il aussi existe aujourd'hui des systèmes d'appel automatisé, par serveurs téléphoniques. En tout état de cause, cette pratique doit être interdite le jour du scrutin, sur la base de l'article L. 49 du code électoral, mais elle ne devrait pas être possible après la fin de la campagne officielle, selon le droit commun prôné par vos rapporteurs en matière de propagande électorale.

Proposition n° 26 :

Préciser que la pratique du « phoning » est interdite après la fin de la campagne électorale.

3. Les documents autorisés au cours de la campagne

La distribution de tracts dans la période électorale est, en théorie, **prohibée par la législation actuelle** : en effet, seule est autorisée la diffusion de la profession de foi. L'article L. 165 du code électoral dispose ainsi, pour

l'élection des députés, que « *l'impression et l'utilisation, sous quelque forme que ce soit, de tout autre circulaire, affiche ou bulletin et de tout tract sont interdites* ». Les articles L. 211 et L. 240, concernant respectivement l'élection des conseillers généraux et des conseillers municipaux, prévoient que « *l'impression et l'utilisation, sous quelque forme que ce soit, de circulaires, tracts, affiches et bulletins de vote pour la propagande électorale, en dehors des conditions fixées par les dispositions en vigueur, sont interdites* ».

Toutefois, l'interdiction de la distribution de tracts dans la période électorale est **méconnue en pratique de tous les candidats**, qui n'hésitent pas à contrevenir aux règles posées par le code électoral.

Si vos rapporteurs approuvent le maintien de cette interdiction pour les affiches, de façon à pouvoir lutter contre l'affichage sauvage, sous réserve d'autoriser explicitement **l'affichage sur les panneaux d'expression libre**, ils estiment unanimement qu'elle est **obsolète en matière de distribution de tracts et documents électoraux** : il s'agit ici d'accorder le droit et la pratique, qui sont en ce domaine en contradiction flagrante. La diffusion de tracts dans la période qui précède l'élection est un des aspects essentiels de toute campagne électorale. Il s'agit en effet d'un instrument indispensable d'information des électeurs, information que les documents officiels de propagande (circulaire, affiche et bulletin de vote) ne suffisent pas à assurer, du fait de leur envoi très tardif aux électeurs.

Cette interdiction est d'autant plus inadaptée que le plafonnement des dépenses électorales établit une relative égalité entre les candidats en matière de moyens financiers pour assurer leur propagande électorale. Sous certaines conditions, chaque candidat dispose globalement des moyens d'imprimer ses documents électoraux et de les porter à la connaissance des électeurs, d'autant qu'il peut en être remboursé.

Proposition n° 27 :

Supprimer l'interdiction d'imprimer et d'utiliser, sous quelque forme que ce soit, des circulaires, tracts ou tout autre document de propagande électorale pendant la campagne électorale, maintenir l'interdiction de l'affichage en dehors des panneaux officiels et permettre l'affichage sur les panneaux de libre expression.

Non seulement l'utilisation de documents autres que ceux prévus pour la propagande officielle est interdite, mais elle est **sévèrement sanctionnée par le code**. Pour l'élection des conseillers généraux, l'article L. 215 prévoit une peine de 3 750 euros d'amende et d'un an d'emprisonnement en cas d'infraction aux dispositions de l'article L. 211 ou d'utilisation de la franchise pour adresser aux électeurs tous autres documents que ceux envoyés par les commissions de propagande. Pour l'élection des conseillers municipaux,

l'article L. 246 prévoit la même peine d'amende mais une peine de six mois d'emprisonnement et non d'un an. Pour l'élection des députés, l'article L. 168 prévoit la même peine d'amende mais une peine de seulement trois mois d'emprisonnement.

Outre qu'elles sont incohérentes entre elles, ces sanctions sont **manifestement obsolètes**, inadaptées à la pratique et, en tout état de cause, inappliquées. Elles devraient donc, selon vos rapporteurs, être **abrogées**.

Par ailleurs, dans le souci que les candidats soient pleinement informés, vos rapporteurs souhaitent unanimement que soit consolidée dans le code électoral la jurisprudence selon laquelle un candidat ne peut diffuser à la fin de la campagne un document comportant des informations nouvelles sans que **le candidat adverse ait la possibilité d'y répondre** compte tenu de l'achèvement de la campagne. Cette jurisprudence repose sur le souci d'égalité des candidats et d'information sincère des électeurs et considère qu'une telle pratique porte atteinte à la sincérité du scrutin. Il s'agirait de reprendre dans le code la formule actuellement retenue par la jurisprudence.

Proposition n° 28 :

Mentionner dans le code électoral l'interdiction de diffuser en fin de campagne électorale, sous quelque forme que ce soit, tout élément nouveau n'ayant pu faire l'objet d'un débat.

Enfin, alors que le contenu et le format des documents de propagande officielle (affiche, circulaire autrement appelée profession de foi, bulletin de vote) sont réglementés par le code électoral (interdiction de l'usage des couleurs tricolores par exemple, en dehors des emblèmes de partis politiques), il a semblé justifié à la majorité de vos rapporteurs de prévoir leur validation obligatoire par la commission de propagande, déjà chargée de leur envoi et de leur distribution, pour éviter toute insécurité juridique au détriment des candidats, sous réserve de la faculté pour tout candidat de déposer directement ses bulletins de vote dans les bureaux de vote.

Proposition n° 29 :

Rendre obligatoire la validation des documents de propagande officielle par la commission de propagande.

4. Le calendrier de la campagne électorale

Pour des raisons de cohérence et de simplicité du calendrier, vos rapporteurs proposent unanimement que **l'ouverture de la campagne électorale officielle coïncide avec la clôture du délai de dépôt des candidatures**. En effet, sous réserve du contentieux des candidatures, dès lors que le délai de dépôt est expiré, tous les candidats qui se sont déclarés peuvent légitimement considérer que la campagne est formellement ouverte entre eux.

Ainsi, l'article L. 164 concernant l'élection des députés indique que « *la campagne électorale est ouverte à partir du vingtième jour qui précède la date du scrutin* ». Cette campagne dite officielle comporte la mise en place des emplacements réservés aux affiches officielles des candidats et la constitution des commissions de propagande dans chaque circonscription électorale, chargées de l'envoi des circulaires et des bulletins de vote. Pour l'élection des députés, selon l'article L. 157, les candidatures sont reçues « *au plus tard à 18 heures le quatrième vendredi précédant le jour du scrutin* ».

Proposition n° 30 :

Faire coïncider le début de la campagne électorale officielle avec la clôture du délai de dépôt des candidatures.

Vos rapporteurs ayant très majoritairement proposé de ramener d'un an à six mois la période couverte par le compte de campagne, ils estiment pour la plupart d'entre eux pertinent **d'aligner sur cette même période**, par souci de cohérence et de clarté, **certaines interdictions en matière de propagande électorale** qui commencent actuellement trois mois avant l'élection.

Il s'agit de la mise à disposition du public d'un numéro d'appel téléphonique ou télématique gratuit (article L. 50-1), de l'affichage en-dehors des emplacements officiels prévus à cet effet (troisième alinéa de l'article L. 51) et de l'utilisation de toute publicité commerciale par voie de presse ou de communication audiovisuelle (premier alinéa de l'article L. 52-1). L'interdiction faite aux collectivités territoriales d'engager une campagne de promotion publicitaire de leurs réalisations ou de leur gestion sur leur territoire est déjà prévue dans la période des six mois qui précèdent l'élection.

De la sorte, l'entrée dans la période des six mois précédant l'élection constituerait une information claire pour les candidats.

Par ailleurs, compte tenu de la difficulté pratique à faire respecter l'interdiction d'affichage en-dehors des panneaux officiels, vos rapporteurs

rappellent qu'ils ont proposé que soit autorisé l'**affichage sur les panneaux d'expression libre**¹.

Proposition n° 31 :

Aligner la durée couverte par les interdictions en matière de propagande électorale sur la durée couverte par le compte de campagne.

D. DES SANCTIONS MIEUX PROPORTIONNÉES À LA GRAVITÉ DES FAUTES

Enfin, le groupe de travail s'est prononcé en faveur d'une refonte des sanctions applicables en matière électorale.

Les réformes qu'il propose permettraient :

- **de généraliser les sanctions financières**, qui deviendraient ainsi un substitut au rejet pur et simple des comptes de campagne entachés par des irrégularités formelles ;

- d'étendre le bénéfice de la « bonne foi » aux candidats aux élections législatives ;

- de mettre en place une **vision nouvelle de la « bonne foi »** laissant davantage de place à l'intention des candidats.

1. La généralisation des sanctions financières

En premier lieu, la majorité des membres du groupe de travail a jugé nécessaire de permettre au juge, **pour tous les types d'élections**, de recourir à des **sanctions financières** (qui se traduiraient par une diminution du montant du remboursement public versé au candidat).

Dans l'esprit de vos rapporteurs, cette réforme ne doit pas avoir pour conséquence d'interdire au juge de prononcer le rejet de certains comptes. A l'inverse, les sanctions financières devraient permettre d'apporter une réponse proportionnée aux **atteintes purement formelles à la législation sur les comptes de campagne** (par exemple, des paiements directs portant sur des montants limités et justifiés par une impossibilité matérielle de faire appel au mandataire financier, l'absence de rares pièces justificatives, etc.) ; elles ne devraient en aucun cas avoir pour effet d'exonérer les candidats ayant commis des fautes importantes du rejet de leur compte.

La modulation du remboursement public pourrait ainsi permettre de sanctionner les atteintes non-intentionnelles à la législation sur les comptes de

¹ Voir *supra*, proposition n° 27.

campagne et d'éviter au juge d'avoir à prononcer le rejet des comptes de candidats ayant commis des fautes vénielles.

Proposition n° 32 :

Généraliser la possibilité, pour le juge, de moduler le remboursement public afin de sanctionner financièrement les atteintes non-intentionnelles à la législation sur les comptes de campagne.

2. Étendre le bénéfice de la « bonne foi » aux candidats aux élections législatives

Par ailleurs, le groupe de travail estime que le bénéfice de la « bonne foi » doit être étendu aux candidats aux élections législatives.

Vos rapporteurs estiment à cet égard que, non contente d'être injuste, **l'inéligibilité automatique des candidats aux élections législatives pourrait également être inconstitutionnelle**, comme le laisse à penser la lecture de la décision du Conseil constitutionnel sur l'article L. 7 du code électoral (qui sanctionnait d'une privation automatique des droits civiques de cinq ans les personnes dépositaires de l'autorité publique ayant commis certaines infractions pénales), aux termes de laquelle les peines « *attachée[s] de plein droit à certaines condamnations* » sont contraires au principe constitutionnel d'individualisation des peines¹.

Proposition n° 33 :

Permettre aux candidats aux élections législatives de bénéficier de la « bonne foi ».

Cette réforme, qui fait l'objet d'un consensus unanime, **doit être mise en œuvre sans délai**. Vos rapporteurs notent d'ailleurs avec satisfaction qu'elle est prévue par le projet de loi organique relatif à l'élection des députés, qui sera examiné prochainement par la Haute Assemblée ; ils appellent la commission des lois, ainsi que le Sénat, à soutenir cette initiative.

¹ Décision n° 2010-6/7 QPC du 11 juin 2010.

3. Remettre la notion d'intentionnalité au centre de la « bonne foi »

a) La « bonne foi » comme une « absence d'intention frauduleuse »

En outre, vos rapporteurs se sont prononcés en faveur de la mise en place d'une vision moins formelle de la « bonne foi », cette notion devant, à leurs yeux, être **fondée sur l'intention du candidat**.

Ils constatent, à cet égard, que l'approche rigoureuse et objective de la « bonne foi » que le juge électoral a mise en place est très éloignée de la vision qu'en avait le législateur, comme l'atteste le rapport de notre ancien collègue Christian Bonnet sur la loi du 10 avril 1996.

Ce rapport précise en effet que l'institution de la « bonne foi » visait à faire en sorte qu'une « *irrégularité de pure forme qui n'a en rien influencé le choix des électeurs* » ne vienne pas mettre en danger le mandat de ceux qui ont été démocratiquement élus. Il s'agissait donc de résoudre les problèmes posés par le formalisme excessif des règles relatives au financement des campagnes électorales.

Toujours selon Christian Bonnet, « *cette formule revient en quelque sorte à rétablir une présomption de bonne foi là où l'ambiguïté ou le silence des textes a pu dans certains cas faire peser sur les candidats une présomption inverse* » : l'idée que la « **bonne foi** » **devait être la règle et l'inéligibilité, l'exception**, était donc bien présente dans l'esprit du législateur.

Il semble donc nécessaire de clarifier les dispositions du code électoral afin de réaffirmer l'intention initiale du législateur.

Toutefois, **vos rapporteurs ne sont pas ralliés à la définition de la « bonne foi » proposée par le rapport Mazeaud**, qui voulait que celle-ci soit « *établie par l'absence de volonté délibérée de fraude, de manquement grave aux règles de financement des campagnes électorales et d'altération de la sincérité du scrutin* ».

En effet, les critères proposés par Pierre Mazeaud sont cumulatifs, si bien que nul ne pourrait être condamné si le manquement qu'il a commis n'a pas été à la fois intentionnel, grave et décisif pour l'issue du scrutin. Or, s'il est logique que l'inéligibilité, sanction lourde et avec une forte composante morale, soit réservée aux cas où la faute est à la fois intentionnelle et grave, il ne serait pas juste qu'elle ne soit pas prononcée dans les cas où cette faute a été sans impact sur la sincérité du scrutin.

Plus profondément, vos rapporteurs considèrent que la lourdeur de la sanction ne doit pas être corrélée à l'issue du scrutin : l'inéligibilité doit en effet être prononcée en fonction de la gravité des fautes commises, et non des résultats de l'élection. À cet égard, ils rappellent que la sanction logique d'une altération de la sincérité du scrutin est l'annulation de l'élection : ainsi, s'il apparaît que les résultats du scrutin ont été faussés, quelle qu'en soit la raison, il appartient au juge d'annuler l'élection et de provoquer l'organisation d'un

nouveau scrutin. Symétriquement, confronté à un candidat de mauvaise foi, le juge doit pouvoir prononcer son inéligibilité même si les fautes qu'il a délibérément commises n'ont pas modifié le choix des électeurs.

Proposition n° 34 :

Ne pas conditionner le prononcé de la sanction d'inéligibilité à l'existence d'une atteinte à la sincérité du scrutin.

Dès lors, vos rapporteurs estiment que le législateur doit donner une définition de la « bonne foi » qui soit à la fois plus explicite et plus efficace, et qui permette au juge de sanctionner ceux qui ont eu l'intention de ne pas respecter la loi. A l'unanimité, ils ont souhaité que **la « bonne foi » soit définie comme une « absence d'intention frauduleuse »**.

Cette définition devrait être explicitement reprise par le code électoral (qui ne donne actuellement aucune définition de la « bonne foi »).

Proposition n° 35 :

Définir, dans le code électoral, la « bonne foi » comme une « absence d'intention frauduleuse ».

b) Mieux sanctionner les atteintes délibérées aux règles sur le financement des campagnes électorales

La mise en place d'une vision de la « bonne foi » plus favorable aux candidats implique de mieux sanctionner les cas où la « mauvaise foi » est reconnue par le juge.

A titre liminaire, vos rapporteurs rappellent que le fait que l'inéligibilité ne couvre qu'un seul mandat découle non pas de la loi, mais de la jurisprudence : cette vision restrictive de l'inéligibilité résulte en effet d'une décision du Conseil d'Etat de 1992¹, qui est venue combler le silence de la loi.

Dans ce cadre, la majorité des membres du groupe de travail a estimé que **la sanction d'inéligibilité** ne devait plus, à l'avenir, concerner que la catégorie d'élection dans le cadre de laquelle le manquement a été commis, mais **devoir être étendue à tous les types d'élections**.

En effet, si la « bonne foi » vient exonérer les candidats ayant commis une faute sans intention frauduleuse, seuls les manquements réalisés de manière délibérée seront désormais punis par une sanction d'inéligibilité. Ce

¹ CE, Ass., 22 octobre 1992, « Panizzoli » (req. n° 132315).

changement de logique implique de renforcer la portée des sanctions prévues et de **punir plus durement les candidats dont le juge estimera qu'ils sont de mauvaise foi.**

Cette proposition est cohérente avec les positions prises, dans le passé, par le Sénat. En effet, l'extension de la portée de la sanction d'inéligibilité dans le cas où une vision plus libérale de la « bonne foi » serait mise en place avait été envisagée par la Haute Assemblée dès les années 1990. Dans un rapport de 1992 sur une proposition de loi présentée par le président Jacques Larché, M. Christian Bonnet affirmait ainsi que *« 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 ».*

Parallèlement, vos rapporteurs se sont interrogés sur la nature que devait revêtir cette extension de la portée de la sanction d'inéligibilité : doit-elle être une faculté confiée au juge, qui pourrait décider d'une telle sanction en cas de faute extrêmement grave et particulièrement caractérisée, ou être automatique ? Soucieux de favoriser l'individualisation des peines et d'assurer une meilleure proportionnalité des sanctions, le groupe de travail a souhaité, dans sa majorité, que la responsabilité de fixer la portée de l'inéligibilité soit **confiée au juge**, seul capable d'apprécier la gravité des fautes commises et le degré d'intentionnalité du candidat, et donc de moduler la sanction en fonction des circonstances de l'espèce.

Proposition n° 36 :

Permettre au juge d'étendre la portée de la sanction d'inéligibilité à tous les types d'élections.

Le groupe de travail est toutefois conscient que cette innovation n'aura que peu d'impact pratique si la durée de l'inéligibilité est maintenue à un an : en effet, notre calendrier électoral prévoit habituellement une distance de plus d'un an entre les différents types d'élections. La réforme que vos rapporteurs préconisent **resterait donc platonique si l'inéligibilité restait, dans tous les cas, fixée à un an** : pour prendre un exemple concret, un candidat déclaré inéligible à toutes les élections lors des élections cantonales de mars 2011 pourrait, malgré tout, se présenter aux législatives de juin 2012 et aux municipales de mars 2014.

À une courte majorité, le groupe de travail a donc estimé que le juge devait pouvoir **moduler la durée couverte par la sanction d'inéligibilité en fonction de la gravité de la faute commise.**

Cette possibilité de modulation devrait toutefois être encadrée par le législateur : votre groupe de travail propose donc qu'elle soit soumise à un **plafond de durée de cinq ans**.

Cette durée, qui ne semble pas excessive, permettrait au juge électoral de sanctionner durement les cas les plus graves en appliquant aux candidats en cause une **inéligibilité couvrant l'intégralité d'un cycle électoral**.

Proposition n° 37 :

Permettre au juge électoral de moduler la durée couverte par la sanction d'inéligibilité, dans la limite d'un « plafond » de cinq ans.

4. Mieux sanctionner les autres atteintes à la législation électorale

Pour **redonner sa cohérence à l'échelle globale des sanctions**, vos rapporteurs ont également estimé que les sanctions prévues pour des atteintes à la législation électorale, hors législation sur les comptes de campagne, devaient être revues.

À ce titre, le groupe de travail a jugé qu'il n'était pas normal qu'une infraction aux règles relatives au financement des campagnes électorales soit punie par une inéligibilité (cette sanction étant la plus dure qui se puisse concevoir en droit électoral), alors que **la fraude électorale n'est sanctionnée que par l'annulation de l'élection** -et ce, dans les seuls cas où l'écart de voix entre les deux candidats arrivés en tête est assez faible pour que le juge estime que la fraude a faussé les résultats du scrutin.

Il serait donc logique que la fraude soit, elle aussi, punie par une sanction d'inéligibilité ; cette sanction serait conforme à la philosophie retenue par le groupe de travail, puisque la fraude ne peut pas être involontaire et qu'elle suppose la mauvaise foi.

Proposition n° 38 :

Sanctionner les fraudes électorales par une inéligibilité.

De la même manière, vos rapporteurs ont constaté lors de l'audition de M. Thomas Andrieux, alors secrétaire général de la commission pour la transparence financière de la vie politique, que **certaines infractions à la législation sur les déclarations de patrimoine n'étaient pas sanctionnées**. Rappelons que les déclarations patrimoniales¹ doivent être souscrites par la

¹ Celles-ci sont prévues par le titre premier de la loi n° 88-227 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique.

plupart des élus locaux détenteurs d'une fonction exécutive au début et à la fin de leur mandat et qu'elles sont ensuite contrôlées par la CTFVP, qui est chargée notamment de transmettre au parquet les dossiers pour lesquels elle constate des variations de patrimoine inexplicables.

Or, dans ses rapports publics successifs, la CTFVP a souligné que si une inéligibilité est prévue à l'encontre des élus qui n'ont pas déposé leur déclaration de situation patrimoniale, **aucune sanction n'est applicable à ceux qui ont souscrit une déclaration de patrimoine mensongère**. Par conséquent, elle propose que « *le fait de lui communiquer sciemment des informations erronées ou relatant des faits matériellement inexacts* » soit puni de deux ans d'emprisonnement, de 30 000 euros d'amende et, le cas échéant, de peines complémentaires (interdiction des droits civiques, civils et de famille, et interdiction d'exercer une fonction publique ou une activité de nature professionnelle ou sociale)¹.

Le groupe de travail s'est, sur le fond, associé à ce souhait : il a ainsi estimé que des sanctions pénales devaient être appliquées à ceux qui, de manière délibérée, souscrivent des déclarations de patrimoine mensongères. Une réflexion devra être menée par le Parlement pour déterminer le quantum de peine applicable à cette infraction.

Proposition n° 39 :

Prévoir des sanctions pénales en cas de souscription d'une déclaration de patrimoine mensongère.

5. La question de la composition de la CNCCFP

Le rapport du groupe de travail présidé par Pierre Mazeaud proposait également de modifier la composition de la CNCCFP pour y faire entrer deux anciens parlementaires, l'un de la majorité, et l'autre de l'opposition : en effet, selon ce rapport, ces parlementaires pourraient faire bénéficier la commission (qui est, actuellement, composée exclusivement de magistrats) de leur expérience pratique, et donc lui permettre d'être plus pragmatique dans sa mission de contrôle des comptes de campagne.

¹ Quatorzième rapport de la commission, publié au Journal officiel du 1^{er} décembre 2009.

La composition de la CNCCFP

La commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques, qui a le statut d'une autorité administrative indépendante, est composée de neuf membres qui sont nommés pour cinq ans renouvelables par décret du Premier ministre.

Les neuf membres sont tous des hauts magistrats :

- trois sont nommés sur proposition du vice-président du Conseil d'État ;
- trois sont nommés sur proposition du Premier président de la Cour de cassation ;
- trois sont nommés sur proposition du Premier président de la Cour des comptes.

Cet argument n'a pas convaincu les membres du groupe de travail : la majorité d'entre eux a ainsi estimé que **la Commission devait rester une entité essentiellement technique**, et que l'entrée en son sein d'anciens parlementaires risquerait de « politiser » l'image de la CNCCFP et donc de nuire à la sérénité de ses travaux.

Proposition n° 40 :

Ne pas modifier la composition de la CNCCFP, qui doit rester composée exclusivement de magistrats.

EXAMEN EN COMMISSION

MERCREDI 15 DÉCEMBRE 2010

La commission examine le rapport d'information de Mmes Nicole Borvo Cohen-Seat, Anne-Marie Escoffier, MM. Alain Anziani, Yves Détraigne et Jean-Pierre Vial sur l'évolution de la législation applicable aux campagnes électorales.

Mme Anne-Marie Escoffier, co-rapporteur. – Moderniser, simplifier, sanctionner : telles sont les trois voies que nous nous sommes tracées pour réformer le droit des campagnes électorales. Quelques éléments de contexte : en 2008, l'Assemblée nationale avait demandé à M. Pierre Mazeaud d'engager une réflexion sur le financement des campagnes législatives. Il était allé plus loin, en évoquant la possibilité d'élargir aux sénateurs le droit applicable aux députés en matière de comptes de campagne. Dans le même temps, la Commission de codification, où je suis suppléante du doyen Gélard, s'est arrogé le droit de réviser le code électoral sans procéder à droit constant, si bien que nous en sommes venus à nous interroger, et que le président Hiest a choisi, à la rentrée 2009, de nous mettre au travail dans un groupe rassemblant toutes les sensibilités.

Notre premier objectif a été d'harmoniser le code électoral en y introduisant plus de cohérence, ce qui répond au reste à un vœu de la Commission de codification, qui déplorait une dispersion dans plusieurs textes (qui ne sont pas tous intégrés au code) des dispositions relatives aux élections. Nous proposons ainsi une mesure de bon sens qui vise à inclure le plus grand nombre de dispositions possible dans un code commun, à l'exception des dispositions relatives à l'élection présidentielle, si distinctes dans leurs règles et leurs modalités qu'elles sont difficilement intégrables à un corpus commun.

Notre deuxième objectif est d'uniformiser les normes, très diverses aujourd'hui selon le type d'élection, l'idée étant de rassembler, dans une première partie, tout ce qui est identique, tout en procédant à une harmonisation de l'ensemble. Ainsi des dates limites de dépôt des candidatures, de la durée des campagnes électorales, dont nous proposons que toutes s'achèvent le vendredi soir à minuit, des délais de recours, de la durée des délais d'option en cas d'incompatibilité des mandats et des fonctions. Nous nous sommes également interrogés sur la question des inéligibilités et des incompatibilités, dont les règles, outre qu'elles diffèrent selon la nature des campagnes, sont aujourd'hui obsolètes. Le problème touche moins les professions – on sait encore ce qu'est un préfet ou un magistrat – que des fonctions, les dénominations ayant changé à la faveur des réformes de l'Etat

ou des collectivités : ainsi de l'appellation de chef de service ou de celle de secrétaire général de sous-préfecture. Nous avons donc tenté une clarification, en retenant une définition fondée sur la détention de fonctions de direction (ces fonctions étant caractérisées par le fait qu'une personne est investie de l'autorité ou bénéficie d'une délégation de signature). Nous proposons qu'inéligibilités et incompatibilités soient, dans toute la mesure du possible, communes à tous les types d'élections, car il existe aujourd'hui des divergences.

Nous préconisons, enfin, que demain, le droit au recours soit mieux assuré pour tous les candidats. Plus précisément, nous proposons que le juge administratif, lorsqu'il constate que la Commission n'a pas statué à bon droit, puisse fixer le montant du remboursement public versé aux candidats, dans un souci de clarification et de gain de temps.

M. Patrice Gélard. – Je confirme les déclarations de Mme Escoffier sur les ambitions de la Commission supérieure de codification, qui a tenu compte de ses observations, de celles du président Hiest et des miennes. Elle a d'ailleurs repris vos propositions n°s 1, 2 et 4. Pour la proposition n°6, qui tend à soumettre les membres de cabinet des maires au même régime électoral que les membres de cabinet des exécutifs des autres collectivités, vous oubliez les membres des EPCI : est-ce volontaire ?

Mme Anne-Marie Escoffier, co-rapporteur. – Vous avez raison, ils sont mentionnés dans le rapport mais pas dans la synthèse : nous allons y remédier.

M. Jean-Jacques Hiest, président. – Soyons prudents dans l'assimilation entre inéligibilités et incompatibilités. J'ai coutume de citer le cas des magistrats, pour lesquels la règle de l'inéligibilité est absolue dans leur ressort, tandis que celle de l'incompatibilité ne l'est pas : on peut être conseiller à la Cour de cassation et maire. Il est vrai que nous sommes face à un maquis, qui mériterait d'être simplifié, mais en tenant compte de la diversité des situations et des fonctions.

M. Jean-René Lecerf. – Les incompatibilités ne peuvent être les mêmes pour un conseiller municipal et pour un maire.

M. Jean-Jacques Hiest, président. – Un directeur départemental de l'agriculture était autrefois un personnage très puissant. En est-il de même aujourd'hui d'un « directeur des territoires » ?

M. Jean-René Lecerf. – Pourquoi ne pas avoir abordé la question du statut du suppléant, dont on sait qu'il sera, à l'avenir, plus facilement appelé à remplacer le titulaire ?

M. Patrice Gélard. – Il faudra voir cela dans le texte instituant le conseiller territorial...

M. Yves Détraigne, co-rapporteur. – Nous formulons une quinzaine de propositions relatives au financement, regroupées en cinq chapitres. Sans

mettre en cause la philosophie des lois de 1990 et 1995 sur le financement des campagnes électorales, nous avons été guidés par un souci de pragmatisme. Nous préconisons, en premier lieu, d'étendre le champ d'application des règles sur les comptes de campagne en abaissant le seuil de 9 000 à 3 500 habitants ce qui, à l'issue de la réforme des collectivités territoriales, permettra d'appliquer ces règles à tous les cantons. Nous proposons également d'étendre la législation relative aux comptes de campagne en termes de type d'élection, et préconisons qu'elles s'appliquent aux élections sénatoriales à l'initiative du Sénat.

Pour simplifier le travail de la Commission nationale des comptes de campagne, nous recommandons une uniformisation des délais de dépôt des comptes. La date de départ est aujourd'hui fluctuante, puisqu'elle dépend de la date à laquelle l'élection est acquise : nous proposons une uniformisation à partir de la date du premier tour.

Nous nous sommes intéressés, en deuxième lieu, au champ du contrôle. Le Conseil constitutionnel et la Commission nationale des comptes de campagne préconisent de concentrer le contrôle sur les comptes engageant des enjeux financiers importants. Nous suivons cette recommandation en proposant d'exclure du contrôle les comptes des candidats ayant recueilli moins de 1% des suffrages exprimés.

En outre, la période couverte par les comptes, aujourd'hui d'un an avant l'élection, est source de bien des difficultés, dans la mesure où les intéressés ne savent pas toujours à un an s'ils seront candidats, d'où des difficultés dans le choix des dépenses à retenir. Nous proposons de réduire cette période, pour la fixer à six mois.

Les règles relatives aux mandataires financiers mériteraient elles aussi notre attention. La jurisprudence tolère les paiements directs quand ils concernent des « dépenses négligeables » ; pour ne pas annihiler les marges de manœuvre du juge, nous recommandons de ne pas fixer dans la loi un plafond de dépenses pouvant être directement exposées par le candidat, ce qui serait une source de rigidité : nous souhaitons donc laisser au juge la possibilité d'apprécier, au cas par cas, si les paiements directs doivent être sanctionnés ou non. Par ailleurs, certaines règles demeurent ambiguës. Ainsi de l'entrée en fonctions du mandataire, dont nous proposons qu'elle soit effective à la date de sa déclaration en préfecture ; seul ce terme figurerait donc dans le code. Corrélativement, pour s'assurer de l'effectivité des obligations imposées par le législateur, nous faisons de cette déclaration une condition de recevabilité des candidatures.

Se pose également la question de l'accès effectif, pour tous les candidats, au compte bancaire. Aujourd'hui, en pratique, rien n'oblige un établissement à ouvrir un compte à un candidat. Nous proposons qu'en cas de refus, celui-ci puisse faire appel à un organisme public, comme la banque postale.

Le rôle de l'expert comptable, sur lequel nous nous sommes également penchés, n'est pas clairement précisé dans le code électoral, qui se contente de mentionner que celui-ci « présente » le compte. Nous envisageons de préciser que cette présentation se traduit par une mise en état d'examen des comptes et par une vérification de la présence des pièces justificatives. Par ailleurs, les frais d'expertise comptable -qui constituent de facto une dépense obligatoire- devraient être remboursés à tous les candidats. A défaut, il faudrait rendre facultatif le recours à un professionnel pour les candidats ayant recueilli moins de 5 % des suffrages, puisque ceux-ci n'ont pas droit au remboursement public. Parallèlement, les honoraires des experts comptables devraient être régulés : nous recommandons qu'ils soient soumis à un barème évoluant en fonction du montant des dépenses exposées. Enfin, une meilleure définition des catégories de dépenses à inclure dans le compte de campagne serait souhaitable. Nous proposons de consolider la jurisprudence administrative en précisant, dans le code, que les dépenses électorales sont celles dont la finalité est l'obtention du suffrage des électeurs.

Etait-il souhaitable d'inclure les dépenses engagées sans l'accord ou à l'insu du candidat, comme l'envisageait le rapport Mazeaud ? Si elles l'étaient, un sympathisant zélé et dépensier pourrait faire condamner son candidat : dès lors, nous n'avons pas retenu cette proposition. Enfin, partagé sur la question de l'intégration des dépenses de propagande officielle dans le compte de campagne, le groupe de travail suggère que les dépenses engagées pour des gadgets électoraux, tels que pins ou stylos...

M. Richard Yung. – Ou clefs USB...

M. Yves Détraigne, co-rapporteur. – ... soient incluses dans les dépenses électorales -elles seraient donc comprises dans le plafond global de dépenses-, mais non dans les dépenses remboursables.

M. Jacques Mézard. – Très bien !

M. Patrice Gélard. – Je suis tout à fait d'accord avec ces propositions mais faut-il abaisser le seuil d'application des règles sur les comptes de campagne, ce qui aurait pour effet d'y soumettre les petites communes ? D'une part les maires ne le souhaitent pas, d'autre part une campagne ne coûte pas cher dans une commune de 3 500 habitants. Dans ce cas, toutefois, il faudrait mettre en place une déclaration simplifiée.

Par ailleurs, je m'interroge sur l'extension de la législation relative aux comptes de campagne aux campagnes sénatoriales. Ma dernière campagne est revenue à 4 500 euros, soit 1 500 euros par candidat élu. Cela justifie-t-il un mandataire financier ? Encore une fois, il serait alors souhaitable de recourir à une déclaration simplifiée.

M. Jean-René Lecerf. – Je ne suis pas d'accord avec M. Gélard sur la modicité du coût des campagnes sénatoriales : j'ai 9 000 grands électeurs, si bien que même avec seulement trois courriers, cela fait beaucoup de timbres.

M. Patrice Gélard. – J'en ai moins.

M. Jean-René Lecerf. – S’agissant de la proposition n° 14, le maintien de la prohibition des paiements directs me semble une mesure très sévère : comment faire, par exemple, si un mandataire décède ? Sur le « droit au compte », le problème me semble celui de l’obtention du prêt plutôt que celui du compte.

M. Jean-Jacques Hyst, président. – Cette difficulté existe déjà.

M. Jean-Claude Peyronnet. – Je ne suis pas d’accord, une fois n’est pas de coutume, avec Patrice Gélard. Tout serait bien si l’on n’était candidat qu’à une élection, mais en 1995, un candidat aux sénatoriales a mené une campagne terrible, avec des tracts en quadrichromie, expédiés à tous les conseils municipaux : il était candidat aux législatives suivantes, et les sénatoriales lui servaient de rampe de lancement ! Voilà pourquoi je suis favorable à la mise en place d’un compte de campagne pour les sénatoriales.

M. Jean-Jacques Hyst, président. – A-t-il été élu ?

M. Jean-Claude Peyronnet. – Non...

M. Christian Cointat. – Faire rentrer la campagne sénatoriale dans le champ d’application de la législation sur les comptes de campagne soulèverait des problèmes pour les Français établis hors de France car pour alimenter un tel compte, il faut trouver des sources de financement, ce qui n’est pas aisé pour les Français de l’étranger. On empêchera ainsi des personnes de se présenter. Quelles dépenses prendre en compte, quid d’Internet et de la publicité ? L’on va compliquer à l’excès la vie des candidats. Pas plus que pour les députés des Français de l’étranger et en Polynésie française, on ne pourra prendre en compte les frais de transport. Il faut bien réfléchir pour ne pas aboutir à un résultat inverse du but recherché.

M. Richard Yung. – Je me retrouve dans ce qui a été dit des sénatoriales par M. Cointat. La proposition n° 14 pose en effet un difficile problème à l’étranger car, quand vous organisez un cocktail dans un hôtel d’Oulan-Bator, il est difficile de demander d’envoyer la facture à votre mandataire à Paris.

M. Jean-Jacques Hyst, président. – Combien avez-vous d’électeurs ?

M. Richard Yung. – 155, un nombre que nous proposons de doubler.

M. Jean-Jacques Hyst, président. – Mais ils viennent tous à l’Assemblée des Français de l’étranger...

Le président Mazeaud, toujours vigilant à notre égard, avait recommandé d’étendre le champ des comptes de campagne aux sénatoriales. L’Assemblée nationale l’envisageait mais si elle avait décidé seule, cela aurait été une ingérence –qui n’a plus d’objet dès lors que le groupe de travail le propose, et pourvu qu’il soit suivi.

M. Patrice Gélard. – Avec des comptes simplifiés ?

M. Jean-Jacques Hyst, président. – Les dépenses engagées pour les campagnes cantonales sont souvent très modestes et pourtant les candidats aux élections cantonales sont, pour certains, soumis à la législation sur les comptes de campagne. Sur une éventuelle intégration des dépenses de propagande officielle au sein des comptes de campagne, je rappelle que les professions de foi, les bulletins et les affiches sont aujourd’hui remboursés intégralement à tous les candidats ayant recueilli plus de 5 % des voix, prévoir un remboursement forfaitaire sur l’intégralité des dépenses créerait, en conséquence, une disparité nouvelle entre les candidats.

M. Patrice Gélard. – Le président a raison.

M. Yves Détraigne, co-rapporteur. – Nous n’avons pas retenu le seuil de 3 500 habitants par référence aux seuils électoraux ; nous avons tout simplement constaté que la campagne peut être plus coûteuse dans certaines collectivités plus petites que dans d’autres de 9 000 habitants. Ce seuil n’est pas parfait, nous l’avons néanmoins retenu par quatre voix sur cinq. Nous avons en revanche été unanimes pour étendre les comptes de campagne aux sénatoriales. De nombreux candidats sont d’ailleurs déjà élus dans une collectivité territoriale, voire à sa tête. Nous avons besoin de clarté et de transparence sur les moyens utilisés lors de la campagne sénatoriale.

En outre, le Gouvernement a prévu un système spécifique de décompte des dépenses de transport pour les députés des Français de l’étranger ; nous pourrions nous en inspirer. Quant à la remarque de M. Cointat, je précise que l’obligation d’un compte de campagne est sans influence sur l’origine des ressources et sur les catégories de recettes autorisées.

Sur les paiements directs, le silence de la loi sur un éventuel seuil permettra au juge de garder une liberté d’appréciation sur les dépenses payées par le candidat sans recours au mandataire financier. C’est dans cette optique que nous proposons de ne rien changer sur ce point à la législation actuelle.

M. Gélard a évoqué la dispense de contrôle des comptes pour les candidats ayant recueilli moins de 1 % des voix : ce seuil a été retenu justement car, lorsqu’on est en deçà, les voix ne sont pas prises en compte pour le calcul de la dotation de l’Etat aux partis politiques. Ces candidats sont donc « neutres » pour les finances publiques.

M. François Pillet. – Je ne suis pas tout à fait d’accord avec Patrice Gélard, puisque je suis totalement favorable à la mise en place de comptes de campagne pour les candidats aux élections sénatoriales : il y a là une question d’image. Cela ne me gêne donc pas que nous soyons traités comme les députés.

M. Christian Cointat. – Il faut moderniser la vie publique et aller vers la transparence.

M. Patrice Gélard. – Et simplifier !

M. Christian Cointat. – Il faut aussi, pour l'expression démocratique, exclure les frais de transports pour les députés et sénateurs des Français de l'étranger ainsi que pour les parlementaires de Polynésie française, sénateurs comme députés.

M. Alain Anziani, co-rapporteur. – Chacun d'entre nous vit dans l'illégalité quand il fait campagne parce que les textes ne sont plus adaptés à nos pratiques. Les technologies de l'information et de la communication ne sont pas suffisamment prises en compte par le code électoral. Nous voulons agir de manière très pragmatique. Nous vous proposons d'adapter les lois à la réalité d'aujourd'hui. Nous n'échapperons pas au compte de campagne pour les sénatoriales car nous ne pouvons pas imposer aux autres ce que nous ne nous appliquons pas à nous-mêmes. Du reste, si nous ne le faisons pas, le juge finira par nous y contraindre et il pourra remonter plusieurs années en arrière : le compte de campagne éviterait toute insécurité juridique.

En tant que candidats aux sénatoriales, nous sommes censés faire campagne dans les six semaines qui précèdent le scrutin, mais comme ce n'est pas possible, pour mon cas, de visiter les 542 communes de Gironde dans un délai si limité, nous commençons en juin. Nous proposons donc de supprimer cette restriction temporelle. Nous proposons également d'ouvrir les réunions électorales sénatoriales : actuellement, on ne peut faire entrer que les grands électeurs en principe et non les autres élus locaux.

Les campagnes électorales ne sont plus ce qu'elles étaient. C'est ainsi qu'aucune réglementation ne connaît le phoning, qui se pratique même le jour de l'élection. Quant à la propagande, c'est surréaliste, nous faisons tout ce qui est interdit quand nous diffusons des tracts ou utilisons des affiches. Il faut prendre en compte ces réalités dans notre droit, tout en évitant d'encourager l'affichage sauvage. D'ailleurs, le Conseil d'Etat sait bien qu'une campagne est faite pour faire campagne. Il considère néanmoins qu'il ne faut pas diffuser un nouvel argument dans les derniers jours, quand il est trop tard pour répliquer. Nous vous proposons de consolider cette jurisprudence dans le code. En outre, la commission de propagande devrait valider les documents de propagande officiels. Enfin, la durée couverte par les interdictions en matière de propagande électorale serait alignée sur la période couverte par le compte de campagne, soit six mois –cela vaudrait par exemple pour l'interdiction des numéros de téléphone gratuits ou de l'affichage non-officiel, même si dans ce dernier cas on peut s'interroger sur l'applicabilité de l'interdiction.

M. Jean-Jacques Hyst, président. – Vous voulez qu'on applique les règles générales aux élections sénatoriales.

M. Alain Anziani, co-rapporteur. – Oui ; quant aux autres propositions, elles concernent toutes les campagnes électorales.

M. Patrice Gélard. – Comment peut-on contrôler le phoning le jour du scrutin quand on téléphone sur des portables depuis des centres d'appel situés à l'étranger ? On voit à l'entrée des bureaux de vote des personnes leur téléphone à l'oreille.

Par ailleurs, la proposition n° 27 qui libéralise la distribution de tout document me semble en contradiction avec les suivantes.

M. Jean-Jacques Hyst, président. – Vous parlez du fait de ne pas pouvoir répondre au dernier argument en fin de campagne ?

M. Patrice Gélard. – Quand l'écart des voix est réduit, seulement, cela se comprend de sanctionner le tract de dernière minute.

Je suis en désaccord avec la proposition de nos co-rapporteurs lorsqu'ils recommandent que l'on fasse valider tous les documents officiels par la commission de propagande : cette censure n'est pas acceptable ! Par ailleurs, dans le recours sur l'élection de notre collègue del Picchia, le Conseil constitutionnel a admis l'usage des mails et d'Internet.

M. Jean-Jacques Hyst, président. – Les documents électoraux font l'objet d'un contrôle formel minimum par la commission de propagande. On regarde le format, l'utilisation des couleurs tricolores et, si les documents ne sont pas conformes, on invite les candidats à les refaire.

M. Patrice Gélard. – Il faudrait trouver une rédaction pertinente pour prohiber la diffusion d'un argument nouveau juste avant la fin de la campagne.

M. Jean-Jacques Hyst, président. – Il suffira de reprendre la jurisprudence.

M. Alain Anziani, co-rapporteur. – Le phoning se développe grâce à l'existence de prestataires commerciaux. Pour prouver l'existence d'un phoning, il suffit de faire des constats d'huissier, comme pour l'affichage sauvage.

M. Patrice Gélard. – Mais on n'en connaît pas l'origine.

M. Alain Anziani, co-rapporteur. – Peu importe l'origine, la question, c'est l'altération ou non de la sincérité du scrutin.

M. Jean-Pierre Vial, co-rapporteur. – Sur les sanctions, notre démarche a consisté à renforcer leur proportionnalité, pour toutes les élections, et à mettre en place un adoucissement des sanctions –qui ne seraient que financières– pour une faute formelle, à alourdir les sanctions en cas de faute grave, et à retenir une nouvelle conception de la bonne foi des candidats, en nous inspirant du rapport Mazeaud ainsi que des réflexions menées par le Sénat dans le passé. La bonne foi, ensuite, serait étendue aux candidats aux législatives (je signale, à cet égard, que la sanction d'inéligibilité automatique qui existe actuellement est certainement contraire à la Constitution...).

Tout d'abord, sur la définition de la « bonne foi », le rapport Mazeaud associait la bonne foi à l'absence de volonté délibérée de fraude, de faute grave et d'altération de la sincérité du scrutin ; nous estimons que cette conception est trop libérale et qu'il est préférable de réserver la reconnaissance de la « bonne foi » aux cas où l'intention du candidat n'était pas de contrevenir à la loi. Nous revenons à l'esprit initial du législateur, qui faisait reposer la bonne foi sur l'intentionnalité. La bonne foi serait ainsi définie

comme l'absence d'intention frauduleuse. L'inéligibilité, sanction lourde et à forte composante morale, ne doit sanctionner que les fautes graves quel que soit leur impact sur la sincérité du scrutin : il faut sanctionner moins les fautes purement formelles et, en contrepartie, davantage les cas de mauvaise foi.

L'inéligibilité limitée à un seul mandat résulte d'une jurisprudence du Conseil d'Etat de 1992. Nous souhaitons l'étendre à toutes les élections tout en permettant au juge d'en moduler la durée –entre un et cinq ans– alors qu'en l'état du droit, la sanction d'inéligibilité couvre une durée fixe d'un an.

Troisièmement, les atteintes délibérées à la législation électorale seraient punies suivant une échelle des peines plus cohérente. Il est en effet choquant que le dépassement du plafond des dépenses électorales entraîne l'inéligibilité alors que la fraude électorale entraîne, au mieux, l'annulation du scrutin. Dans la même optique, la souscription d'une déclaration de patrimoine mensongère serait pénalement réprimée.

Enfin, alors que M. Mazeaud proposait que deux parlementaires siègent à la Commission nationale des comptes de campagne, nous suggérons qu'elle reste une instance technique, exclusivement composée de magistrats.

M. Patrice Gélard. – Je suis tout à fait favorable à ces propositions, à condition de ne pas donner un pouvoir d'appréciation trop important aux magistrats, lesquels n'aiment guère les politiques.

Il faudrait pouvoir être plus précis sur la notion de bonne foi. Nous en débattons lors de l'examen des trois textes électoraux qui sont en cours de discussion à l'Assemblée nationale.

M. Christian Cointat. – Les propositions vont dans la bonne direction, mais pas aussi loin que je le souhaiterais. La démocratie se fonde sur des règles garantissant des élections transparentes, sincères, simples. Les choix politiques ne relèvent pas des magistrats, mais bien des citoyens.

Je suis farouchement opposé à l'existence d'une sanction d'inéligibilité en contentieux électoral. L'inéligibilité doit être réservée aux cas de faute pénale. Je ne suis pas un partisan de M. Huchon mais je trouve aberrant qu'il puisse être inéligible et lui seul de sa liste.

M. Jean-Pierre Vial, co-rapporteur. – Le groupe de travail veut justement aller dans le sens d'une augmentation de la proportionnalité des sanctions : cela répond à l'un des arguments soulevés par M. Huchon dans sa question prioritaire de constitutionnalité. Je rappelle toutefois que, dans le contentieux des élections locales, l'inéligibilité n'est pas automatique.

M. Jean-Jacques Hyst, président. – Se servir des moyens d'une collectivité à des fins électorales est tout de même extrêmement grave ! Il y a rupture d'égalité. L'utilisation de fonds publics pour une campagne électorale est condamnée pénalement.

M. Pierre Fauchon. – Je remercie les rapporteurs dont les propositions sont marquées au coin de l'expérience concrète et du bon sens.

Un système doit être souple, prévoir des sanctions et des voies de recours. Je partage l'avis du président sur l'inéligibilité, qui peut être nécessaire. Elle sanctionne l'existence de liens avec des intérêts privés lorsque l'élu ou le candidat est mis en cause pour des dons de personnes morales, car dans ce cas, les dons sont rarement gratuits...

La commission autorise la publication des conclusions du groupe de travail.

ANNEXE 1

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

Conseil d'État

M. Bernard Stirn, président de la section du contentieux

Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques

M. François Logerot, président

Conseil supérieur de l'audiovisuel

Mme Marie-Laure Denis, présidente du groupe de travail « Pluralisme et campagnes électorales »

Commission pour la transparence financière de la vie politique

M. Thomas Andrieux, secrétaire général de la commission, secrétaire général adjoint du Conseil d'État

Forum des droits sur l'Internet

M. Stéphane Grégoire, juriste, chargé de mission

Personnalité qualifiée

M. Bernard Maligner, ingénieur d'études au CNRS

ANNEXE 2

PRINCIPALES RECOMMANDATIONS DU RAPPORT « MAZEAUD »

1) Le champ d'application de la législation :

- Appliquer la législation relative au financement des campagnes électorales aux élections sénatoriales ;
- Prendre en compte les dépenses électorales engagées par des tiers.

2) Les règles relatives aux comptes de campagne :

- Faire de la désignation d'un mandataire financier, une condition de recevabilité des candidatures ;
- Garantir un « droit au compte bancaire » pour le mandataire ;
- Raccourcir la période couverte par le compte de campagne (d'un an à six mois) ;
- Repousser le délai de dépôt du compte de campagne ;
- Supprimer l'obligation de dépôt du compte de campagne pour les candidats ayant recueilli moins de 1 % des suffrages exprimés ;
- Intégrer les dépenses de la campagne officielle dans le compte de campagne et, corrélativement, revaloriser le plafond de dépenses ;
- Mieux définir les missions des experts-comptables.

3) Le contrôle et les sanctions :

- Modifier la composition de la CNCCFP pour y inclure deux anciens parlementaires appartenant l'un à la majorité, l'autre à l'opposition ;
- Appliquer les dispositions relatives à la « bonne foi » aux candidats aux élections législatives, afin d'éviter qu'une sanction d'inéligibilité ne doive être systématiquement prononcée en cas de manquement à une formalité substantielle ;
- Permettre au Conseil constitutionnel de moduler les sanctions financières (perte de remboursement forfaitaire) applicables aux candidats aux élections législatives ;
- Introduire la qualification de déclaration mensongère dans la législation relative aux déclarations de patrimoine.

ANNEXE 3
PRINCIPALES RECOMMANDATIONS
DE LA COMMISSION NATIONALE
DES COMPTES DE CAMPAGNE

1) Le rôle du mandataire financier :

- Clarifier la date d'entrée en fonctions du mandataire financier, en précisant explicitement que celle-ci intervient lors de la désignation en préfecture ;
- Prévoir qu'une banque ne peut ouvrir un compte bancaire au mandataire que sur production du justificatif de sa déclaration en préfecture ;
- Prévoir que la préfecture ne peut délivrer des reçus-dons au mandataire qu'après enregistrement de la déclaration de candidature ;
- Déclarer le mandataire à la préfecture dont dépend la circonscription électorale, et non à celle du domicile du candidat.

2) La définition de la dépense électorale et de la dépense remboursable :

- Définir clairement la notion de « dépense électorale » dans le code électoral, en reprenant la jurisprudence du Conseil d'État ;
- Définir dans la loi la notion de « dépense remboursable », qui n'y figure pas actuellement.

3) Les pouvoirs de la CNCCFP :

- Permettre à la Commission de moduler l'ensemble des sanctions financières qu'elle prononce.

ANNEXE 4

UTILISATION DES TECHNOLOGIES DE L'INFORMATION ET DE LA COMMUNICATION DANS LES CAMPAGNES ÉLECTORALES

Cette étude a été réalisée par le service des études juridiques du Sénat.

ALLEMAGNE

Il n'existe pas de dispositions législatives ou réglementaires spécifiques applicables à l'utilisation des NTIC dans les campagnes électorales en Allemagne.

ESPAGNE

L'utilisation des technologies de l'information et de la communication (TIC), à laquelle la loi organique relative aux élections (LOREG) ne consacre pas de dispositions, a fait l'objet d'une instruction n° 4 du Conseil central des élections du 12 avril 2007 sur l'utilisation des nouvelles technologies de l'information et de la communication électronique comme instrument de propagande électorale

L'instruction indique que les dispositions générales en vigueur relatives à la campagne électorale s'appliquent également pour l'emploi des TIC.

Elle appelle l'attention des pouvoirs publics sur la nécessité d'appliquer, pour l'utilisation des moyens de communication qui sont sous leur contrôle et qui recourent aux TIC, les dispositions en vigueur de :

- la loi organique n° 5 du 19 juin 1985 sur le régime électoral général (LOREG) ;
- la loi organique n° 2 du 18 janvier 1980 sur la régulation des différentes modalités de référendum ;
- la législation adoptée par les communautés autonomes en la matière ;
- et la loi n° 34 du 11 juillet 2002 sur les services de la société de l'information et le commerce électronique.

• Champ des technologies visées

Sont concernées les technologies qui utilisent « tout type d'équipement, de système, de programme ou de dispositif électronique qui permettent la diffusion de l'information, d'idées et d'opinions, soit par l'intermédiaire de pages web, forum de discussion relayée par Internet (chat), courriels ou autres moyens utilisant Internet, soit par le biais de messages de téléphonie mobile (SMS) ou autres analogues ».

• **Application par les collectivités locales**

L'instruction précise que les collectivités locales qui mettent volontairement, à titre gratuit, à disposition des candidats à une élection ou des formations politiques qui interviennent dans une consultation référendaire des pages web ou d'autres supports électroniques qui dépendent directement ou indirectement d'elles doivent respecter les principes de neutralité politique, de transparence et d'égalité d'accès des candidats et des partis, compte tenu des critères établis par l'article 56.2 de la LOREG, à savoir : une répartition des espaces proportionnelle aux résultats antérieurement obtenus par les partis, fédérations ou coalitions lors de la précédente élection.

• **Application par les candidats et les partis**

Les candidats et les partis, coalitions ou groupements sont également tenus de respecter ces dispositions pour ce qui concerne les moyens de communication électronique qui sont placés sous leur responsabilité directe ou indirecte.

ITALIE

Il n'existe pas de dispositions législatives ou réglementaires spécifiques applicables à l'utilisation des TIC pendant les campagnes électorales.

La question n'est pas abordée de façon directe sous l'angle du droit électoral, mais seulement par le biais de la protection des données personnelles.

Le Garant pour la protection des données personnelles a cependant publié, le 7 septembre 2005, un avis relatif aux dispositions applicables en matière de propagande électorale destinée à contacter des électeurs et à leur envoyer le matériel de propagande électorale.

Il distingue les données :

- utilisables sans consentement ;
- utilisables moyennant un consentement préalable ;
- et enfin les données non utilisables.

Il précise également les cas dans lesquels les destinataires doivent être informés de l'usage fait des données les concernant.

• **Les données utilisables sans consentement**

Parmi les données utilisables sans consentement figurent celles :

- contenues dans les listes électorales ;

- relatives à des personnes inscrites à un parti ou adhérentes à celui-ci ;

- figurant dans des listes relatives à l'électorat actif ou passif telles que celle des électeurs italiens résidant à l'étranger ;

- inscrites dans des sources documentaires détenues par des organismes publics et accessibles à tous comme les registres des ordres professionnels (sous réserves des limitations prévues par chaque ordre pour leur publication).

Les titulaires de charges électives peuvent aussi utiliser sans le consentement de leurs destinataires les données qu'ils ont reçues de citoyens et d'électeurs dans le cadre de relations interpersonnelles. Quant aux titulaires de fonctions non-électives, ils ne peuvent pas utiliser à des fins de propagande des données acquises pour accomplir leur mission institutionnelle.

Les candidats ne peuvent pas davantage obtenir de l'administration des bases de données entières ou des listes constituées spécialement pour les élections.

Enfin, les statuts des associations ou organismes sans but lucratif à caractère non politique telles que les associations syndicales, professionnelles ou sportives, peuvent inclure dans leur objet social la réalisation de publicité pour une cause donnée. Dans ce cas, si la propagande est faite par l'entité elle-même, elle ne nécessite pas le consentement préalable des destinataires pour leur être adressée.

• **Les données utilisables sous réserve d'un consentement préalable**

Sauf si des données sont fournies directement par l'intéressé, il est nécessaire de recueillir l'avis du destinataire pour utiliser des moyens de communication tels que les services de téléphonie mobile, cartes de trafic prépayé, SMS, courriels, MMS, appels préenregistrés et fax, de même que pour les données recueillies automatiquement sur Internet, sur des forums ou des newsgroups, des listes d'abonnés à un fournisseur d'accès et des données présentes sur Internet pour une autre fin.

Les listes des annuaires téléphoniques où il est précisé si le titulaire d'accès d'une ligne accepte du courrier ou des appels téléphoniques sont également utilisables.

Le sont, de même, les données tirées des listes de sympathisants ou de personnes qui ont déjà été contactées dans le cadre d'initiatives particulières et qui y ont participé à l'instar des listes de signatures réunies pour soutenir une proposition de référendum, une proposition de loi d'initiative populaire ou une pétition.

• **Les données non utilisables**

Ne sont pas utilisables :

- les archives de l'état-civil ;
- l'état civil des résidents ;
- les carnets d'adresses élaborés dans le cadre d'activités ou pour répondre à des obligations institutionnelles ou encore pour rendre des prestations de service ou de soin ;
- les listes électorales utilisées dans les bureaux de vote ;
- les listes annotées par les scrutateurs dans les bureaux de vote à l'occasion des scrutins, pendant les opérations électorales.

Ne sont pas davantage utilisables les données obtenues dans le cadre d'une activité commerciale si la propagande électorale est sans lien avec l'objet en vue duquel elles ont été collectées.

• **Information des citoyens au sujet des données les concernant**

L'obtention de données par l'intermédiaire d'un tiers n'exonère pas de l'obligation de :

- vérifier que ce tiers a informé les destinataires et obtenu leur consentement explicite ;
- et ne pas associer des informations provenant de sources diverses dont la finalité est incompatible.

L'information consiste à préciser que les données librement fournies ou utilisées seulement à titre de propagande et par des moyens informatiques ne seront pas communiquées à des tiers et que le destinataire peut, à tout moment, accéder à ces données, obtenir de ne plus rien recevoir, ou faire procéder à des rectifications au sujet des données le concernant.

Si les données ne sont pas recueillies directement auprès de l'intéressé il convient de l'informer dès le premier contact ou dès l'acte d'enregistrement, des possibilités qui lui sont ouvertes.

Le Garant considère cependant que l'envoi d'une information est inutile, ou disproportionné par rapport aux droits protégés lorsque le parti envoie un matériel de propagande de dimensions réduites, lequel ne permet pas d'informer le destinataire de droit de refuser de le recevoir. Le Garant veut ainsi éviter que dans un bref délai, un grand nombre de personnes reçoive un grand nombre de messages d'information de la part de divers partis politiques engagés dans une campagne électorale. Tel n'est pas le cas si la longueur du message (un courriel par exemple) permet d'informer aisément le destinataire. Il convient alors de respecter l'obligation générale d'information du destinataire.

Le Garant estime que l'obligation d'information ne s'applique pas davantage si les données ont été recueillies directement auprès de systèmes publics ou dans des documents que quiconque peut consulter librement sans contacter les intéressés.

L'instruction rappelle en outre que les partis qui entendent conserver des données pour lesquelles ils n'ont pas procédé à une information doivent informer les destinataires potentiels des droits qui sont les leurs pour obtenir la cessation des envois ou la rectification de ces données.

PAYS-BAS

Il n'existe pas de dispositions législatives ou réglementaires générales applicables à l'utilisation des TIC dans les campagnes électorales, hormis une instruction relative à l'utilisation des certains programmes informatiques pour le décompte des voix dans les bureaux centraux de vote.

ROYAUME-UNI

Il n'existe pas de dispositions législatives ou réglementaires spécifiques applicables à l'utilisation des TIC dans les campagnes électorales.

Dans un rapport publié sur le sujet en avril 2003, la Commission électorale a conclu que l'adoption d'une réglementation restrictive, à ce stade précoce du développement de la pratique des campagnes électorales sur Internet, ne servirait pas les intérêts des électeurs. Elle ne renonce pas pour autant à suivre le sujet à l'avenir. Après consultation des différents acteurs, elle a considéré en effet que les partis politiques et les candidats n'avaient pas fait une utilisation intensive de toutes les possibilités offertes en la matière.

Dans ce document, la Commission électorale a notamment estimé que la législation sur la protection des données informatiques personnelles assurait une protection suffisante de l'électeur contre les excès du marketing lié aux nouvelles technologies de communication sur Internet, tout comme le dispositif de droit commun sanctionnant la diffamation.

En revanche, elle a recommandé l'adoption de dispositions prévoyant que les documents immatériels (pages Web, courriels, messages à destination des téléphones portables, pages d'information interactive sur la télévision numérique) fassent mention de toutes les coordonnées de leur auteur, comme tel est déjà le cas pour les documents papier.

Le gouvernement s'est entendu avec la Commission électorale pour considérer qu'il s'agissait d'une bonne pratique, mais il a indiqué, en septembre 2009, qu'aucune réglementation ne serait édictée en la matière, compte tenu de l'évolution très rapide de ce type de campagne.

ANNEXE 5 LIMITATION DES DÉPENSES ÉLECTORALES ET COMPTES DE CAMPAGNE

Cette étude a été réalisée par le service des études juridiques du Sénat.

ALLEMAGNE

• Nature et montant des dépenses

Les dispositions relatives aux comptes de campagne ainsi qu'aux dépenses électorales figurent dans la loi du 24 juillet 1967¹ sur les partis politiques (*Parteiengesetz*).

Selon l'article 23 de cette loi, qui reprend les termes de l'article 21 de la loi fondamentale pour la République fédérale d'Allemagne du 23 mai 1949, les partis doivent rendre compte publiquement de la provenance et de l'emploi de leurs ressources ainsi que de leurs biens. La loi précise qu'ils doivent établir, à la fin de chaque année civile, un rapport comptable conforme à la vérité et aux règles comptables. Le compte de campagne y figure. Il est donc vérifié à l'occasion du contrôle de l'ensemble des comptes du parti.

L'étendue et la structure du rapport comptable sont décrites à l'article 24. Au titre des dépenses, -qui ne font pas l'objet d'un plafonnement- apparaissent notamment les « dépenses en personnel » et les « dépenses en matériel », lesquelles se subdivisent en sous-rubriques, dont les « dépenses pour les campagnes électorales ».

Ces dispositions sont donc, par nature, communes à l'ensemble des élections.

• Tenue du compte des dépenses

Le compte des dépenses de chaque parti dans lequel figurent les « dépenses pour les campagnes électorales » doit faire état des dépenses du parti au niveau fédéral d'une part, au niveau de chaque *Land* d'autre part et enfin au niveau de chaque région du *Land* en question. Chaque échelon territorial du parti est en effet responsable des comptes relevant de sa compétence. On ne procède donc pas à la désignation d'un mandataire pour chaque campagne électorale.

¹ Cette loi a été modifiée à plusieurs reprises. La dernière modification est celle de 2009.

• **Contrôle et sanctions**

Vérification comptable

Si le parti ne reçoit pas de financement public et n'a pas de recettes ou de biens d'une valeur supérieure à 5 000 euros pour l'exercice, il n'a pas à faire vérifier ses comptes.

S'il ne reçoit pas de financement public, la vérification est effectuée par un simple comptable.

En revanche, dans les autres cas, le rapport comptable doit être examiné par un expert-comptable qui rédige un mémoire écrit sur les vérifications effectuées. Cet expert-comptable établit une attestation, positive ou négative, selon les cas. Son examen porte non seulement sur la comptabilité proprement dite mais aussi sur le respect des dispositions de la loi sur les partis politiques.

Le professionnel chargé de la vérification des comptes peut demander au comité directeur du parti et à son fondé de pouvoir toutes les explications et preuves nécessaires à l'exercice de sa mission.

Rôle du Président du Bundestag

Le rapport comptable et l'attestation sont transmis au président du Bundestag qui les publie. Tous les deux ans, le président du Bundestag présente à cette assemblée un exposé sur l'évolution des finances des partis ainsi que sur les rapports comptables que ceux-ci lui ont adressés.

Le président du Bundestag vérifie la forme et le contenu de ces rapports comptables. Il apprécie si ceux-ci répondent aux exigences légales. Si des éléments concrets montrent que des données comptables sont inexactes, le président donne la possibilité au parti politique concerné de s'expliquer et peut exiger de lui qu'il fasse certifier l'exactitude de ses explications par le professionnel qui a vérifié les comptes. Si cela ne suffit pas, le président peut, en accord avec le parti concerné, charger un expert-comptable de son choix, de vérifier la conformité du rapport comptable aux dispositions légales. Le parti ne doit pas faire obstacle à l'accès aux documents et à leur examen par cet expert.

Une fois la procédure achevée, le président du Bundestag rend un avis où il indique, le cas échéant, les inexacitudes du rapport et chiffre leur montant. Il mentionne également les chapitres au titre desquels des dispositions n'ont pas été respectées : recettes, dépenses, bilan patrimonial ou explications. Le parti doit corriger ses erreurs. Le président du Bundestag peut lui ordonner de transmettre tout ou partie d'un nouveau rapport qui fait également l'objet d'une publication.

Un nouvel examen du rapport comptable est possible dans un délai de dix ans à compter de sa publication, tous les documents comptables devant être conservés pendant cette durée.

Si au cours de son examen, le président du Bundestag constate des inexactitudes, le parti peut se voir réclamer une somme égale au double du montant chiffré de celles-ci.

Si les inexactitudes figurant au rapport ont permis au parti d'obtenir des subventions publiques d'un montant supérieur à celles auxquelles il avait droit, le parti est tenu de restituer le trop perçu.

Sanctions

En cas de production de données fausses sur les ressources ou les biens du parti dans un rapport ou de transmission d'un rapport inexact, sont punis d'une peine d'emprisonnement pouvant aller jusqu'à trois ans ou d'une amende :

- la dissimulation intentionnelle de l'origine ou de l'emploi des ressources du parti ;
- le contournement intentionnel des règles relatives aux comptes publics.

ESPAGNE

A. Dispositions communes à l'ensemble des élections

Le financement des campagnes électorales est régi par la loi organique n° 5 du 19 juin 1985 sur le régime électoral général.

• Nature des dépenses électorales et limitation de leur montant

Nature des dépenses électorales

Constituent des dépenses électorales celles « que réalisent les partis, fédérations, coalitions ou groupements participant aux élections depuis le jour de la convocation jusqu'à celui de la proclamation des résultats ». Elles permettent de payer :

- la confection des enveloppes et des bulletins ;
- la propagande et la publicité directe et indirecte destinée à promouvoir le vote pour une candidature, quel que soit le support qu'elle utilise ;
- la location de locaux pour la campagne électorale ;
- les rémunérations et gratifications du personnel temporaire qui apporte son aide au candidat ;

- les moyens de transport et frais de déplacement des candidats, des dirigeants des partis, associations, fédérations ou coalitions, ainsi que du personnel qui œuvre à la candidature ;
- la correspondance et son affranchissement ;
- les intérêts des prêts souscrits pour financer la campagne jusqu'à la perception des subventions publiques ;
- et tous les éléments nécessaires au fonctionnement des bureaux et services destinés aux élections.

Limitation du montant

La loi organique établit des plafonds de dépenses pour chaque type d'élection : à la Chambre des députés et au Sénat, aux conseils municipaux et enfin au Parlement européen (cf. *infra*). En revanche, elle ne fixe pas de montants pour les élections dans les autonomies, équivalent des régions françaises.

Elle prévoit également que si plusieurs élections au suffrage universel direct ont lieu simultanément, les partis, fédérations, coalitions ou groupements d'électeurs ne peuvent réaliser de dépenses électorales supérieures à 25 % du montant maximal prévu pour les élections à la Chambre des députés. Le calcul s'effectue dans les circonscriptions où les scrutins de déroulent simultanément (en Espagne, les dates des élections régionales ne sont pas simultanées, elles varient en fonction de l'adoption, par les autonomies, de dispositions électorales propres à chacune d'entre elles).

Enfin elle édicte des sous-limites puisque certaines dépenses ne peuvent représenter plus de :

- 25 % du total si elles sont effectuées au moyen de la publicité par affichage et utilisation de banderoles ;
- 20 % du même total si elles sont réalisées dans la presse périodique ou des émissions de radios privées.

• Désignation d'un mandataire et régime du compte de campagne

À l'occasion de toute candidature, il est nécessaire de désigner un mandataire électoral responsable des recettes, des dépenses et de la tenue d'une comptabilité selon les principes posés par le plan comptable général.

Peut être désigné mandataire électoral tout citoyen majeur jouissant de ses droits civils qui n'est pas frappé d'inéligibilité.

Les candidatures d'un parti, d'une fédération ou d'une coalition à l'intérieur d'une même province ont un administrateur commun.

Les partis, fédérations ou coalitions qui présentent des candidats dans plusieurs provinces désignent un mandataire général sous la responsabilité duquel interviennent les mandataires provinciaux.

Entre le centième et le cent-vingt-cinquième jour après les élections, les partis politiques et entités assimilées, présentent une comptabilité détaillée des élections au *Tribunal de Cuentas*, homologue de la Cour des Comptes française. Cette comptabilité sert notamment au versement des subventions de l'État.

Le même tribunal est aussi informé par :

- les entités financières qui ont consenti un prêt à des partis ;
- les entreprises qui ont facturé aux partis plus de 6 010 euros (10 millions de pesetas), au titre des campagnes électorales.

• **Contrôle et sanctions**

Conseil central électoral

Le mandataire fait part au Conseil central électoral (*Junta Electoral Central*) et aux conseils électoraux provinciaux (*juntas provinciales*) de l'ouverture des comptes courants destinés à la campagne dans les 24 heures suivant cette ouverture. Ces comptes recueillent tous les produits et financent toutes les dépenses, jusques et y compris ceux réalisés dans un délai de 90 jours consécutifs au scrutin.

Les donateurs qui versent des fonds sur ces comptes doivent :

- justifier de leur nom et domicile ;
- produire le numéro d'un document d'identité que relève l'organisme financier qui gère le compte ;
- préciser l'origine des fonds versés par des partis.

Le Conseil central électoral veille, à compter de la convocation des élections et jusqu'au centième jour après le scrutin, au respect des règles établies par la loi organique, avec la collaboration du *Tribunal de Cuentas*. Il peut notamment, tout comme les conseils provinciaux électoraux, demander aux banques les noms et éléments relatifs aux donateurs et saisir le ministère public des infractions qu'il(s) constate(nt). Il informe le *Tribunal de Cuentas* du résultat de ses investigations.

Le Conseil central et les conseils provinciaux peuvent condamner les contrevenants aux dispositions de la loi organique au paiement d'amendes de 30 à 600 euros s'il s'agit de particuliers et de 120 à 1 200 euros s'il s'agit d'autorités ou d'agents publics.

Tribunal de Cuentas

Dans les deux-cent jours suivant les élections, *Tribunal de Cuentas* se prononce sur la régularité des comptes, en recettes et en dépenses, et peut proposer la non attribution ou la réduction des subventions versées par l'État.

Il saisit le ministère public s'il constate des agissements délictuels.

Dans les six mois suivant le rapport du *Tribunal de Cuentas*, le gouvernement présente à l'approbation des *Cortes* un projet relatif aux subventions à verser aux partis.

Le versement de ces subventions s'effectue en fonction des conclusions du rapport du Tribunal approuvé par une résolution de la commission mixte des *Cortes* pour les relations avec le Tribunal des comptes, qui est publiée à l'équivalent du *Journal officiel*.

B. Elections à la Chambre des députés et élections au Sénat

Le montant maximum de dépenses électorales pour les élections aux *Cortes Generales* (Chambre des députés et Sénat) est de 40 pesetas (en termes constants) par habitant des provinces où chaque parti, fédération, coalition ou groupement se présente.

Pour chaque élection, le Ministère de l'économie établit le montant actualisé *pro capite* destiné à calculer le plafond des dépenses électorales. Pour les élections aux *Cortes* du 9 mars 2008, ce montant était de 0,37 euro par habitant.

C. Elections dans les autonomies

Les dispositions générales de la loi organique sur la nature des dépenses, la désignation d'un mandataire et le régime du compte de campagne s'appliquent dans les autonomies, équivalent des régions françaises, lesquelles adoptent leur propre loi électorale qui peut prévoir un plafonnement, à l'instar de celle de l'Andalousie.

D. Elections municipales

Le montant maximum de dépenses électorales pour les élections municipales résulte du produit de 12 pesetas exprimé en termes constants et du nombre d'habitants correspondant à la population de la province où chaque parti, fédération, coalition ou groupement présente des candidats. En outre, dans chaque province, les partis, fédérations, coalitions ou groupements qui présentent des candidats dans au moins la moitié des communes voient le plafond de dépenses précité augmenté de 16 millions de pesetas exprimés en termes constants.

Pour les élections municipales du 27 mai 2007, ce montant était de 0,11 euro par habitant auxquels s'ajoutaient 140 877,24 euros pour les partis qui présentaient des candidats dans au moins la moitié des communes.

E. Elections au Parlement européen

Le montant maximum de dépenses électorales pour les élections municipales résulte du produit de 20 pesetas exprimé en termes constants et du nombre d'habitants des « sections électorales »¹ où chaque parti, présente ses candidats.

Pour les élections au Parlement européen du 13 juin 2004, ce montant était de 0,16 euro par habitant.

ITALIE

A. Elections à la Chambre des députés et élections au Sénat

Le régime du financement des élections résulte, en Italie, des lois n° 515 du 10 décembre 1993 sur les campagnes électorales pour l'élection à la Chambre des députés et au Sénat et n° 441 du 5 juillet 1982 modifiée portant dispositions pour la publication de la situation patrimoniale des titulaires de charges électives.

• Nature des dépenses électorales et limitation de leur montant

Nature des dépenses électorales

Constituent, en premier lieu, des dépenses électorales celles relatives à la campagne destinées à :

- la production, l'acquisition ou la location du matériel et des moyens de propagande ;
- la distribution et la diffusion des matériels et des moyens de propagande y compris l'achat d'espaces sur des organes d'information, les radios et les télévisions privées, les cinémas et les théâtres ;
- l'organisation de manifestations de propagande dans des lieux publics ou ouverts au public, y compris de caractère social, culturel ou sportif ;
- l'impression, la distribution et le recueil des formulaires destinés à l'authentification des signatures pour la présentation des listes par les électeurs ;
- au paiement du personnel utilisé et de toute prestation ou service inhérent à la campagne électorale.

¹ Les circonscriptions espagnoles sont divisées en sections électorales qui comprennent un minimum de 500 électeurs et un maximum de 2 000. Chaque municipalité a au moins une section électorale.

Sont, en second lieu, des dépenses électorales celles relatives aux locaux destinés aux sièges électoraux, aux voyages, au séjour, les dépenses téléphoniques, postales, et les charges fixes, qui sont estimées de manière forfaitaire à 30 % du montant des autres dépenses.

Les dépenses électorales de chaque parti ne peuvent dépasser le montant correspondant au chiffre qui résulte du produit de 1 euro par le nombre total que constitue la somme des inscrits sur les listes électorales pour l'élection à la chambre des députés et pour l'élection au Sénat dans les circonscriptions où le parti présente une liste ou un candidat.

Limitation du montant par candidat

Les dépenses de campagne électorale de chaque candidat ne peuvent dépasser, pour chaque circonscription, 52 000 euros auxquels s'ajoute 0,01 euro par citoyen qui réside dans la circonscription du candidat.

• Désignation d'un mandataire et régime du compte de campagne

À compter du jour de la publication du décret relatif à l'organisation des élections, un candidat ne peut recueillir de fonds que par l'intermédiaire d'un seul mandataire électoral dont il communique le nom au Collège régional garant des élections (*Collegio regionale di garanzia elettorale*).

Lorsque le candidat figure sur une liste, les dépenses sont imputées exclusivement à celui qui les a effectivement engagées.

Le mandataire enregistre toutes les dépenses relatives à la campagne sur un compte bancaire ou postal unique. La banque qui gère le compte doit relever l'identité de toutes les personnes qui abondent ce compte.

Après les élections, le candidat remplit une déclaration où il énumère les contributions et services qu'il a reçus, outre les dépenses qu'il a engagées. Les contributions de personnes physiques de plus de 20 000 euros y sont individualisées. Sont joints les extraits des comptes bancaires utilisés. La déclaration est signée par le candidat et contresignée par son mandataire financier qui en certifie l'exactitude.

La déclaration, – que doivent aussi établir les candidats non élus – est transmise au Collège régional garant des élections et au président de la chambre à laquelle appartient l'élu dans les trois mois suivant la date des élections.

• Contrôle et sanctions

Collège régional garant des élections

Un collège régional garant des élections est constitué auprès de chaque cour d'appel ou, à défaut, du tribunal du chef lieu de chaque région.

Il se compose du président de la cour d'appel ou du tribunal, qui le préside, et de six membres nommés par ce dernier pour quatre ans, pour une moitié parmi les magistrats et pour l'autre parmi les licenciés en sciences économiques et les professeurs de droit ou d'économie.

Le collège tient à la disposition du public les déclarations des candidats. Il reçoit, dans les 120 jours qui suivent l'élection, les contestations des électeurs au sujet de la régularité des déclarations. Celles-ci sont présumées approuvées si le collège n'a pas émis d'objections dans les 180 jours suivant leur réception.

Sanction de l'absence de dépôt de la déclaration

L'absence de dépôt de la déclaration par un candidat est punie d'une amende de 25 822 à 103 291 euros et de la déchéance du mandat pour les candidats élus qui n'ont pas répondu à la demande du collège tendant à procéder au dépôt de ce document.

Si un parti qui reçoit une subvention au titre du financement public des campagnes électorales n'a pas déposé le compte présentant les dépenses qu'il a engagées, les présidents des deux chambres suspendent le versement de la subvention qui lui est attribuée au titre du financement de la campagne.

Si un parti qui ne reçoit pas de subvention publique s'abstient de déposer son compte, la Cour des Comptes le condamne à une amende comprise entre 51 645 et 516 456 euros.

Sanction du dépassement du plafond

En cas de dépassement du plafond, le collège applique au candidat une amende administrative comprise entre le montant du dépassement et le triple de celui-ci. Si le dépassement est supérieur ou égal au double du plafond, le candidat se voit non seulement appliquer l'amende administrative précitée, mais est aussi déchu de son mandat par la chambre à laquelle il appartient, laquelle est saisie par le collège régional qui a déclaré cette déchéance.

Si un parti politique dépasse le plafond, la Cour des Comptes le condamne à une amende comprise entre le tiers et la moitié du dépassement. Lorsque le dépassement concerne un parti qui perçoit une subvention de l'État pour le financement des campagnes électorales, la Cour des Comptes en avertit les présidents des deux chambres qui réduisent le montant de la subvention publique à concurrence du dépassement.

Sanction des irrégularités dans la tenue du compte de campagne

Le candidat dont le compte de campagne comporte des irrégularités dans la déclaration des dépenses électorales ou ne mentionne pas la liste

nominative des personnes qui ont versé des contributions encourt une amende administrative comprise entre 5 164 et 51 640 euros.

La même amende, prononcée par la Cour des comptes, s'applique au parti qui omet, dans sa déclaration, de préciser l'origine des fonds utilisés.

B. Elections régionales

• Limitation du montant des dépenses

Les dispositions relatives au compte de campagne et à la déclaration des dépenses électorales pour les élections à la Chambre des députés et au Sénat s'appliquent également aux élections régionales qui sont pour le reste régies par la loi n° 43 du 23 février 1995¹.

Dépenses des candidats

Les dépenses de campagne de chaque candidat ne peuvent dépasser, pour chaque circonscription départementale², un montant périodiquement actualisé qui s'élevait à 38 802 euros en 2010 auxquels s'ajoute 0,0061 euro par citoyen résidant dans la circonscription où le candidat se présente.

Le plafond applicable au candidat qui se présente dans plusieurs circonscriptions est égal au plafond le plus élevé applicable parmi les listes départementales où il est inscrit, majoré de 10 %.

Celui qui s'applique au candidat qui se présente à la fois sur une liste départementale et sur la liste régionale est égal au plafond départemental le plus élevé, majoré de 30 %.

Les dépenses engagées par des partis qui sont imputables aux candidats sont répartis entre ceux-ci.

Dépenses des partis

Les dépenses d'un parti politique afférentes aux campagnes régionales ne peuvent pas dépasser 1 euro par électeur dans les provinces où il a présenté des listes.

• Régime du compte de campagne

Les dispositions relatives au mandataire financier en vigueur pour les élections à la Chambre des députés et au Sénat s'appliquent aux élections régionales.

¹ Seul le cas des régions à statut ordinaire est ici étudié.

² Le mode de scrutin régional italien combine le recours à des listes présentées dans les provinces pour 4/5^e des sièges et à une liste présentée au niveau régional pour 1/5^e. Cf. LC 207, Élection et désignation des organes des collectivités territoriales, p. 33.

Sont cependant exemptés du choix d'un mandataire, s'ils utilisent leurs propres deniers, les candidats qui dépensent moins de 2 582 euros, lesquels doivent cependant remettre une déclaration au collège régional garant des élections et au président du conseil régional.

• **Contrôle et sanctions**

La déclaration doit être déposée dans les trois mois qui suivent les élections auprès du collège régional garant des élections et adressée au président de la région.

Les sanctions sont identiques à celles prévues pour les élections à la Chambre des députés et au Sénat.

C. Elections provinciales et élections municipales

Il n'existe pas de plafonnement des dépenses de campagne aux élections « administratives » en Italie, lesquelles comprennent les élections provinciales (équivalent des élections aux conseils généraux) et les élections municipales.

Pour les communes de moins de 10 000 habitants, il n'existe pas de législation financière nationale applicable aux campagnes électorales.

Pour les communes de plus de 10 000 habitants et pour les provinces (équivalent des départements), la loi n° 81 du 25 mars 1993 prévoit que les statuts et les règlements adoptés par ces collectivités déterminent les règles applicables :

- à la déclaration préalable des dépenses envisagées ;
- et au compte rendu de ces dépenses, *a posteriori*.

Si la commune ou la province n'adopte pas un tel texte, aucune obligation ne s'applique.

Dans les communes de plus de 50 000 habitants, la loi prévoit que :

- la déclaration de candidature est accompagnée d'un compte prévisionnel des dépenses qu'envisage chaque liste ;
- le compte des dépenses effectives est rendu public.

Le compte prévisionnel et le compte définitif sont, en effet, publiés dans le recueil des délibérations de la commune.

Enfin les candidats élus maire ou conseillers municipaux dans les communes chefs-lieux de province et dans celles de plus de 50 000 habitants, ainsi que les présidents de province et les conseillers membres de l'organe délibérant de la province doivent communiquer, dans les trois mois suivant la proclamation des résultats, au président de la collectivité dont ils sont les élus, les dépenses qu'ils ont effectuées pendant la campagne électorale.

D. Elections au Parlement européen

Aucune disposition relative à la limitation du coût des campagnes électorales et à la tenue de comptes de campagne ne s'applique aux élections des représentants italiens au Parlement européen.

ROYAUME-UNI

N.B. : Les montants qui figurent en Livres dans la loi anglaise ont été convertis au taux de 0,8491 livre pour un euro.

Le droit électoral britannique opère une distinction entre les dépenses électorales des candidats individuels, celles des partis politiques et celles des tiers¹ d'une part, ainsi qu'entre les élections générales et les élections locales d'autre part. Les règles applicables résultent de la combinaison de ces différentes catégories.

A. Dépenses électorales des candidats individuels

Les dépenses électorales des candidats sont limitées depuis 1883. Actuellement, elles sont régies par la loi adoptée cent ans plus tard, en 1983, relative à la représentation du peuple, et par la loi de 2009 relative aux partis politiques et aux élections.

• Nature des dépenses et limitation de leur montant

Nature des dépenses électorales

Constituent des dépenses électorales celles correspondant à :

- la publicité sous toutes ses formes et tous les frais y afférant (frais d'agence, de design, frais de tout ordre liés à la préparation, la production et la distribution de la publicité) ;
- la documentation non sollicitée envoyée aux électeurs et tous les frais y relatifs (affranchissement...) ;
- le transport de toute personne en tout lieu ;
- les réunions publiques de toutes sortes et l'ensemble des frais y afférant ;

¹ Il s'agit d'individus, de groupes ou d'associations qui agissent de manière indépendante pour soutenir ou critiquer un candidat.

- les services d'un agent électoral ou de toute personne engagée pour l'élection du candidat ;

- les frais de repas et d'hébergement (ceux du candidat font l'objet d'un décompte particulier et ne s'imputent pas dans le montant maximum des dépenses électorales) ;

- et les coûts administratifs.

Sont assimilées à des dépenses électorales :

- les biens et les services fournis au candidat gratuitement ou moyennant une réduction de la valeur marchande d'au moins 10 %, sauf s'ils ont une valeur inférieure à 50 livres, soit 59 euros ;

- les donations « autorisées » en espèces ou non, supérieures à 50 livres ;

- les invitations à des événements organisés (*hustings*) par des personnes ou des groupes en vue de permettre à une sélection de candidats de s'adresser aux électeurs.

Limitation du montant des dépenses électorales

La limite applicable au montant des dépenses électorales d'un candidat dépend du type d'élection (Parlement britannique, assemblées dévolutives, Parlement européen, et pour les élections locales, organe élu) d'une part, de la nature urbaine ou rurale de la circonscription (*borough* ou *county constituency*) d'autre part, et enfin du nombre d'électeurs inscrits.

Pour les élections au Parlement britannique, une limite supplémentaire a été fixée par la loi de 2009 précitée, dans le cas où la législature a duré plus de 55 mois.

Pendant la période dite de « campagne courte » (*short campaign*) qui va de la déclaration de candidature à la date de l'élection, les dépenses d'un candidat au Parlement britannique ne peuvent dépasser :

- 7 150 livres, soit 8 421 euros plus 7 pence, soit 0 08 euros supplémentaire par électeur inscrit dans une circonscription urbaine ;

- 7 150 livres, soit 8 421 euros plus 5 pence, soit 0,06 euros supplémentaire par électeur inscrit dans une circonscription rurale.

En pratique, cette limite varie entre 10 000 et 13 000 livres, soit entre 11 777 et 15 310 euros.

Dans le cas où la législature dure plus de 55 mois, il existe une seconde limite pour la période de « campagne longue » (*long campaign*) allant du 55^{ème} mois à la date de dissolution. Si le Parlement est dissous le 60^{ème} mois, durée maximale de législature, le plafond est de 25 000 livres, soit 29 443 euros, plus 5 pence, soit 0,06 euros, pour chaque électeur dans une circonscription urbaine et 7 pence, soit 0,08 euros dans une circonscription

rurale. Si la dissolution a lieu plus tôt, le plafond correspond à un prorata de ce montant : 90 % au 59^{ème} mois, 80 % au 58^{ème} mois, 70 % au 57^{ème} mois et 60 % au 56^{ème} mois.

En cas d'élection partielle, le plafond des dépenses électorales s'établit à 100 000 livres, soit 117 772 euros.

Pour les élections aux assemblées dévolutives et aux différents organes locaux, des plafonds moins élevés s'appliquent.

• Le régime du compte de campagne

Tenue du compte de campagne

Les dépenses électorales décrites ci-dessus doivent être engagées par le candidat, son agent électoral ou par toute personne autorisée par écrit par ce dernier.

L'agent électoral, qui fait office de mandataire financier, doit transmettre à l'autorité locale désignée pour examiner les comptes électoraux dans la circonscription¹, (*Returning Officer*), la liste des recettes, la liste de tous les paiements effectués accompagnée des factures et reçus, celle des biens ou services qui constituent des recettes électorales, celle des donations, des impayés et des factures litigieuses ainsi qu'une déclaration attestant l'exactitude des comptes. Elle est signée par le candidat et l'agent électoral.

Une copie des comptes est consultable par le public pendant une période de deux ans.

Pour élections au Parlement britannique, les dépenses affectées à la campagne courte sont distinctes de celles relatives à la campagne longue.

Seules les dépenses dont le montant est supérieur à 50 livres, soit 59 euros, doivent être déclarées.

Sanctions

Selon leur nature², les infractions relatives au régime du compte de campagne sont punissables par une amende d'au plus 5 000 livres, soit 5 889 euros, pour les moins graves et par une amende ou une peine d'emprisonnement d'un an au plus pour les plus graves.

¹ Dans la plupart des circonscriptions, il s'agit d'une personne désignée par voie réglementaire. Dans les autres circonscriptions, ce sont des personnalités officielles ayant un rôle protocolaire et tenues d'observer une neutralité politique, comme le sheriff qui est le représentant de la Reine dans le comté pour toutes les affaires relevant de l'ordre judiciaire et de l'ordre public ou comme le président du district qui est le premier citoyen du district et son représentant pendant une année.

² Les infractions sont classées selon leur gravité et jugées selon des modalités appropriées à celle-ci : procédure sommaire devant une magistrates' court et procédure fondée sur un acte d'accusation par la crown court, équivalent de la cour d'assise.

B. Dépenses électorales des partis politiques

Les dépenses électorales des partis politiques sont principalement régies par la loi de 2000 relative aux partis politiques, aux élections et aux référendums de 2000 et par la loi de 2009 relative aux partis politiques et aux élections précitée.

• Nature des dépenses et limitation de leur montant

Nature des dépenses électorales

Constituent des dépenses électorales celles correspondant à :

- des émissions télévisées ou radiophoniques ;
- la publicité sous toutes ses formes ;
- la documentation « non sollicitée » envoyée aux électeurs ;
- les manifestes et documents présentant la politique du parti ;
- les études de marché et démarchages électoraux ayant pour but de connaître les intentions de vote ;
- la fourniture de services ou de moyens pour les conférences de presse ou pour les relations avec les médias ;
- le transport de personnes par tout moyen et en tout lieu en vue de se faire connaître dans le cadre d'une campagne électorale ;
- les rassemblements et autres événements organisés afin de se faire connaître ou pour la poursuite d'autres buts dans le cadre d'une campagne électorale.

Doivent être aussi inclus les frais administratifs généraux ainsi que toutes les augmentations de frais courants tels que les frais téléphoniques supplémentaires consécutifs à la campagne électorale.

Le parti doit déclarer au titre des dépenses électorales les biens et les services qui lui ont été fournis gratuitement ou avec une réduction de la valeur marchande d'au moins 10 %, sauf s'ils ont une valeur inférieure à 200 livres, soit 235 euros.

Les donations « autorisées » d'une valeur supérieure à 500 livres, soit 589 euros, sont considérées comme des dépenses électorales.

Le coût de l'invitation à des événements organisés (*hustings*) est également pris en compte au titre des dépenses électorales du parti.

Les dépenses électorales sont divisées entre l'Angleterre, le pays de Galles, l'Écosse et éventuellement l'Irlande du Nord selon que le parti est enregistré en Grande-Bretagne exclusivement ou en Grande-Bretagne et Irlande du Nord.

Limitation du montant des dépenses

Le plafond des dépenses électorales d'un parti varie en fonction du type d'élection (Parlement britannique, assemblées dévolutives, Parlement européen) et de la partie du Royaume-Uni où elles se déroulent : Angleterre, pays de Galles etc.

Il n'existe pas de plafond spécifique pour les dépenses de campagne effectuées par un parti à l'occasion des élections locales, sauf si elles sont engagées pendant la période précédant une élection au Parlement britannique, à une assemblée dévolutive ou au Parlement européen. Dans ce cas, elles sont comptabilisées, dans la limite du plafond applicable à cette élection.

Lorsque des élections différentes se succèdent et que les périodes pendant lesquelles les dépenses qu'elles entraînent se chevauchent, les plafonds correspondant à chacune d'elles sont additionnés.

Les dépenses d'un parti politique à une élection au Parlement britannique ne peuvent dépasser, pendant les 365 jours qui précèdent la date de l'élection, la somme de 30 000 livres, soit 35 331 euros par circonscription électorale¹ située respectivement en Angleterre, en Écosse, au pays de Galles et en Irlande du Nord ou la somme de 810 000 livres, soit 953 951 euros, en Angleterre, de 120 000 livres, soit 141 326 euros, en Écosse, de 60 000 livres, soit 70 663 euros, au pays de Galles. La somme la plus élevée est seule retenue.

Ainsi en 2010, un parti qui participait aux élections au Parlement britannique dans toutes les circonscriptions ne devait pas dépasser les montants figurant dans le tableau ci-dessous.

| Zone géographique | Montant maximal en £ | Montant maximal en euros |
|---------------------------------------|-----------------------------|---------------------------------|
| Angleterre (533 circonscriptions) | 15 990 000 | 18 831 709 |
| Écosse (59 circonscriptions) | 1 770 000 | 2 084 860 |
| Pays de Galles (40 circonscriptions) | 1 200 000 | 1 413 261 |
| Irlande du Nord (18 circonscriptions) | 540 000 | 635 967 |
| Total | 19 500 000 | 22 965 429 |

¹ Il s'agit des circonscriptions électorales où se déroulent effectivement des élections.

S'agissant des élections dans les assemblées dévolutives et au Parlement européen, on prend en compte les dépenses électorales effectuées pendant les 4 mois précédant l'élection. Les modalités de calcul et les montants maximaux dans le cas où le parti est présent aux élections dans toutes les circonscriptions figurent dans le tableau ci-dessous :

| | Règle de calcul de la limite | Montant maximal autorisé si le parti présente des candidats dans toutes les circonscriptions et toutes les régions |
|----------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Parlement écossais | 12 000 £, soit 14 133 €, par circonscription où le parti présente des candidats + 80 000 £, soit 94 217 € par région où le parti présente des candidats | 1 516 000 £ (1 785 420 €) |
| Assemblée nationale galloise | 10 000 £, soit 11 777 €, par circonscription où le parti présente des candidats + 40 000 £, soit 47 109 €, par région où le parti présente des candidats | 600 000 £ (706 630 €) |
| Assemblée nationale d'Irlande du Nord | 17 000 £, soit 20 021 €, par circonscription où le parti présente des candidats + 40 000 £, soit 47 109 €, par région où le parti présente des candidats | 306 000 £ (360 382 €) |
| Parlement européen | Pour chaque région où le parti présente des candidats, 45 000 £, soit 52 997 € multipliés par le nombre de sièges de députés européens à pourvoir dans la région | 3 105 000 £ (3 656 813 €) |

• Le régime du compte de campagne

Tenue du compte de campagne

Les dépenses électorales décrites ci-dessus doivent être engagées par le trésorier qui est responsable de la comptabilité des dépenses de la campagne électorale.

Il transmet à la Commission électorale l'état de tous les paiements effectués, celui des paiements contestés, des impayés accompagnés des factures et reçus ainsi qu'une déclaration qui atteste l'exactitude des comptes dans les trois mois suivant la date de l'élection si les dépenses de la campagne électorale sont inférieures à 250 000 livres, soit 294 429 euros. Si les dépenses sont supérieures à ce montant, le délai est porté à six mois et un rapport d'audit doit être joint.

Une copie des comptes est consultable par le public pendant une période de deux ans.

Seules les dépenses dont le montant est supérieur à 236 euros doivent être déclarées.

Sanctions

Le non-respect de l'obligation de transmettre les comptes et la déclaration dans les délais impartis est sanctionné par une amende civile dont le montant varie selon l'importance du retard :

- 500 livres, soit 89 euros pour un retard inférieur à trois mois ;
- 1 000 livres, soit 178 euros pour un retard compris entre trois et six mois ;
- 2 000 livres, soit 355 euros pour un retard compris entre six et douze mois ;
- 5 000 livres, soit 889 euros pour un retard supérieur à douze mois.

Une amende supplémentaire est infligée pour chaque nouveau retard de douze mois.

Selon leur gravité¹, les infractions relatives au régime du compte de campagne sont punies d'une amende d'au plus 5 000 livres, soit 5 889 euros, ou d'une peine d'au plus six mois d'emprisonnement pour les infractions les moins graves et d'une amende ou encore d'une peine d'emprisonnement d'au plus un an pour les infractions les plus graves.

C. Dépenses électorales des tiers

Les dépenses électorales des personnes ou des groupes autres que les candidats ou les partis politiques qui jouent un rôle dans la campagne électorale pendant la période de référence précédant l'élection font également l'objet d'un contrôle. Elles sont distinctes des dépenses engagées pour le compte d'un candidat ou d'un parti qui, elles, doivent être autorisées par l'intéressé et ne pas dépasser le plafond des dépenses électorales du candidat ou du parti en question. Les périodes de référence retenues pour les dépenses électorales des tiers sont les mêmes que celles utilisées pour les dépenses électorales des partis politiques (365 jours et 4 mois selon les cas).

¹ En fonction de leur gravité, les infractions sont classées en infractions jugées selon la procédure sommaire devant une magistrates' court ou jugées sur acte d'accusation par la crown court, équivalent de la cour d'assise.

Selon que les dépenses sont engagées dans la campagne électorale d'un candidat ou dans celle d'un parti politique, on applique la loi de 1983 relative à la représentation du peuple ou la loi de 2000 relative aux partis politiques, aux élections et aux référendums.

Dépenses pour la campagne électorale d'un candidat

Les dépenses relatives à l'organisation de réunions publiques, à la présentation du candidat, à la production de publicités, tracts et autres publications ne doivent pas dépasser 0,5 pence (0,06 euro) par électeur inscrit dans la circonscription ainsi que :

- 500 livres (589 euros) pour les élections au Parlement britannique ou à une assemblée dévolutive ;
- 5 000 livres (5 890 euros) pour les élections au Parlement européen ;
- et 50 livres (59 euros) pour les élections locales.

Dépenses pour la campagne électorale d'un parti politique

Les tiers qui envisagent de dépenser plus de 10 000 livres, soit 11 777 euros, pour la campagne en Angleterre et 5 000 livres, soit 5 890 euros, en Écosse, au pays de Galles ou en Irlande du Nord doivent être enregistrés auprès de la Commission électorale.

Les dépenses relatives à la production ou à la publication de documentation électorale mise à la disposition du public ne doivent pas dépasser les plafonds suivants.

| | Angleterre | Irlande du Nord | Écosse | Pays de Galles |
|----------------------------------------------|--------------------------|------------------------|--------------------------|------------------------|
| Parlement britannique | 793 500 £ (934 519 €) | 27 000 £ (31 798 €) | 108 000 £ (127 193 €) | 60 000 £ (70 663 €) |
| Parlement européen | 159 750 £ (188 140 €) | 6 750 £ (7 950 €) | 18 000 £ (21 199 €) | 11 259 £ (13 260 €) |
| Assemblée nationale galloise | | | | 30 000 £ (35 331 €) |
| Assemblée nationale d'Irlande du Nord | | 15 300 £ (18 019 €) | | |
| Parlement écossais | | | 75 800 £ (89 270 €) | |

• **Le régime du compte de campagne**

Les dispositions relatives à la transmission des comptes de campagne à la Commission électorale sont analogues à celles applicables aux partis politiques.