



N° 2576

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DIX-SEPTIÈME LÉGISLATURE

---

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 23 mars 2026.

## RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES,  
DE LA LÉGISLATION ET DE L'ADMINISTRATION GÉNÉRALE  
DE LA RÉPUBLIQUE, SUR LA PROPOSITION DE LOI, ADOPTÉE PAR LE SÉNAT,  
APRÈS ENGAGEMENT DE LA PROCÉDURE ACCÉLÉRÉE,

*visant à permettre le remboursement  
des frais d'expertise comptable aux candidats,*

PAR M. SÉBASTIEN HUYGHE

Député

---

---

Voir les numéros :

Sénat : **328, 381, 382** et T.A. **66** (2025-2026).

Assemblée nationale : **2515**.



## SOMMAIRE

---

	Pages
<b>AVANT-PROPOS</b> .....	5
<b>COMMENTAIRE DES ARTICLES</b> .....	7
<i>Article 1<sup>er</sup></i> (art L. 52-12 et art L. 388 du code électoral) : Inscription des frais d'expertise-comptable des candidats au sein de leur compte de campagne et sécurisation de leur remboursement forfaitaire par l'État.....	7
<i>Article 2 (suppression maintenue)</i> : Application de la loi sur l'ensemble du territoire national.....	17
<b>COMPTE RENDU DES DÉBATS</b> .....	19
<b>PERSONNES ENTENDUES</b> .....	29



MESDAMES, MESSIEURS,

La présentation d'un compte de campagne par un membre de l'ordre des experts-comptables, exigence prévue par l'article L. 52-12 du code électoral, constitue une formalité substantielle s'imposant à l'ensemble des candidats soumis à cette obligation. Elle participe de la sincérité du compte présenté et vise à garantir son auditabilité par la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP).

Le remboursement forfaitaire par l'État des frais d'expertise-comptable a été explicitement prévu par le législateur organique, conformément aux observations formulées par le Conseil constitutionnel concernant l'élection présidentielle. 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, tel que modifié par la loi organique n° 2001-100 du 5 février 2001 impose ainsi leur inscription obligatoire au sein du compte de campagne du candidat et garantit leur éligibilité au remboursement forfaitaire par l'État prévu à l'article L. 52-11-1 du code électoral.

De longue date, la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP) a admis pour l'ensemble des autres élections l'éligibilité de ces frais au remboursement forfaitaire précité, sans qu'aucune disposition législative ordinaire ne le prévoit toutefois explicitement, et en dépit d'une jurisprudence constante du Conseil d'État et du Conseil constitutionnel, selon laquelle ces frais ne sauraient être regardés comme « *des dépenses engagées en vue de l'élection* » au sens de l'article L. 52-12 du code électoral.

Par deux arrêts récents en date du 22 décembre 2025, la Cour administrative d'appel de Paris a significativement fragilisé cette pratique. Saisie par deux requérantes contestant les réformations appliquées en l'espèce par la CNCCFP sur leur compte de campagne, elle a jugé que la commission ne pouvait légalement « *se reconnaître la faculté* » de les admettre au remboursement, sur le seul fondement de leur proportionnalité par rapport au montant du compte de campagne concerné, faute de disposition légale expresse en ce sens.

Cette situation fragilise, naturellement, la pratique « tolérante » de la CNCCFP en l'espèce et fait peser un risque financier sur les candidats, en particulier pour les plus petits d'entre eux, pour lesquels ces frais représentent un coût non négligeable. Les données fournies à votre rapporteur par la CNCCFP font en effet état d'un montant moyen compris entre 800 et 1000 euros par compte de campagne, en fonction du type d'élection concerné.

Dans ce contexte, la présente proposition de loi vise à compléter l'article L. 52-12 du code électoral afin de prévoir explicitement l'inscription des frais d'expertise-comptable dans les comptes de campagne et de sécuriser leur éligibilité au remboursement forfaitaire de l'État. Son adoption conforme apparaît nécessaire afin de garantir le remboursement de ces frais pour les élections municipales en cours ainsi que pour l'ensemble des élections générales à venir.

## COMMENTAIRE DES ARTICLES

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

(art L. 52-12 et art L. 388 du code électoral)

### **Inscription des frais d'expertise-comptable des candidats au sein de leur compte de campagne et sécurisation de leur remboursement forfaitaire par l'État**

Adopté par la commission sans modification

#### ➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

L'article unique de la proposition de loi complète l'article L. 52-12 du code électoral afin de rendre obligatoire l'inscription des frais d'expertise comptable des candidats au sein de leur compte de campagne et de sécuriser, en conséquence, leur éligibilité au remboursement forfaitaire par l'Etat des dépenses électorales prévu à l'article L. 52-11-1 du même code.

#### ➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

La loi organique 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 a prévu explicitement au sein de l'article 3 de la loi précitée l'inscription des frais d'expertise-comptable engagés par les candidats à l'élection présidentielle au sein de leur compte de campagne afin de garantir leur éligibilité au remboursement forfaitaire de l'État des dépenses électorales.

#### ➤ **Modifications apportées par le Sénat**

Lors de son examen devant le Sénat, l'article 1<sup>er</sup> a été modifié par un amendement COM-1 présenté par le rapporteur, M. Reynaud. Cet amendement a précisé les modalités selon lesquelles la CNCCFP procède au contrôle de l'éligibilité au remboursement des frais d'expertise comptable relatifs à la présentation des comptes de campagne. Il a également étendu l'application de ces dispositions aux collectivités d'outre-mer régies par l'article 74 de la Constitution ainsi qu'à la Nouvelle Calédonie.

#### ➤ **Modifications apportées par la commission**

La commission a adopté l'article 1<sup>er</sup> sans modification.

## I. L'ÉTAT DU DROIT

### A. LE CODE ÉLECTORAL PRÉVOIT L'OBLIGATION, POUR TOUT CANDIDAT, DE DÉPOSER UN COMPTE DE CAMPAGNE ET DE CONFIER SA PRÉSENTATION À UN EXPERT-COMPTABLE

#### 1. La loi n° 90-55 du 15 janvier 1990 afin de renforcer la transparence du financement de la vie politique est à l'origine des règles encadrant actuellement le droit du financement des campagnes électorales

La loi n° 90-55 du 15 janvier 1990 relative à la limitation des dépenses électorales et à la clarification du financement des campagnes électorales a posé les principaux jalons du cadre juridique actuellement applicable au financement des campagnes électorales.

Cette loi a créé **un nouveau chapitre au sein du code électoral** intégrant plusieurs obligations incombant aux candidats aux élections politiques, parmi lesquelles figurent l'obligation de **déclarer leur mandataire financier** (art L. 52-4) ou **leur association de financement** (art L. 52-5) et celle de déposer **un compte de campagne** (art L. 52-6), **en confiant sa présentation à un membre de l'ordre des experts-comptables** (art L. 52-12).

Son adoption participait d'une volonté de **renforcer la transparence du financement de la vie politique et de garantir une meilleure égalité entre les candidats aux élections.**

#### 2. L'obligation de déposer un compte de campagne s'applique, en principe, à tous les candidats aux élections

L'obligation de déposer un compte de campagne, document retraçant l'ensemble des recettes et des dépenses engagées en vue de l'élection, **s'impose pour tous les candidats tête de liste aux élections municipales dans les communes d'au moins 9 000 habitants et à tous les candidats aux élections législatives, sénatoriales, régionales, départementales, territoriales, provinciales et présidentielles.**

Elle ne concerne pas, en revanche, le candidat ou la liste dont il est tête de liste ayant obtenu moins de 1% des suffrages exprimés et qui n'a pas bénéficié de dons de personnes physiques.

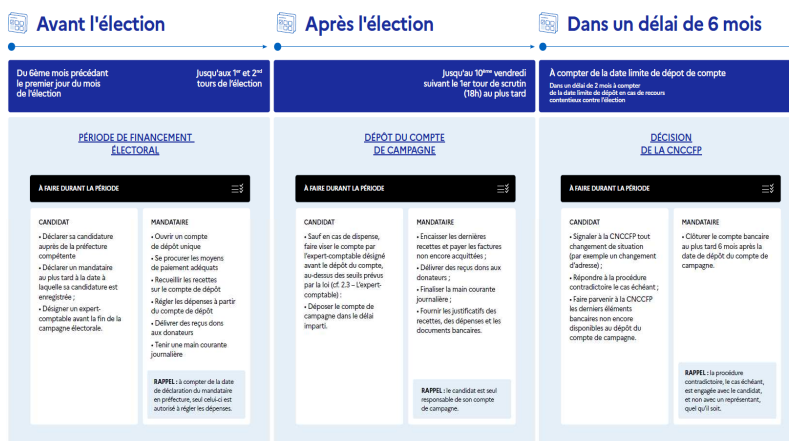
Ce dépôt doit intervenir, en principe, **avant 18 heures au plus tard le dixième vendredi suivant le premier tour du scrutin** (ou être envoyé par voie postale avant cette date). Des règles particulières s'appliquent pour l'élection présidentielle et les élections sénatoriales.

Il prend la forme d'une combinaison de deux enveloppes.

Une **première enveloppe (A)**, doit contenir le formulaire de compte de campagne et toutes les pièces justificatives relatives aux dépenses.

Une **seconde enveloppe (B)**, est réservée aux annexes, aux pièces nominatives des recettes, aux pièces déclaratives et aux liasses de reçus-dons délivrées en préfecture au mandataire.

### PRINCIPALES ÉCHÉANCES DE LA CAMPAGNE D'UN CANDIDAT



Source : CNCCFP – guide à l'usage des candidats aux élections et de leurs mandataires – édition 2025-2026

### 3. La présentation du compte de campagne implique, sauf cas particuliers, de recourir à un expert-comptable

L'obligation de recourir à un expert-comptable pour présenter un compte de campagne vise à renforcer l'exigence de **sincérité** et à garantir l'**auditabilité** du compte présenté, face à une matière qui peut être technique.

L'article L. 52-12 du code électoral prévoit que l'expert-comptable doit ainsi mettre « *le compte de campagne en état d'examen* » et s'assurer « *de la présence des pièces justificatives requises* ».

Cette obligation constitue une **formalité substantielle** dont le non-respect peut conduire au rejet du compte de campagne.

**Lors des élections municipales de 2020, la CNCCFP a ainsi rejeté 68 comptes pour absence de présentation par un expert-comptable ou visa tardif.** Elle a rejeté, pour les mêmes raisons, 96 comptes de campagne relatifs aux élections départementales de 2021, 35 comptes de campagne relatifs aux élections législatives de 2022, et 6 comptes de campagne relatifs aux élections législatives anticipées de 2024.

### **Dispense de présentation du compte de campagne par un expert-comptable**

La présentation du compte par un expert-comptable n'est pas obligatoire dans les trois situations suivantes :

- lorsque le candidat ou le candidat tête de liste n'est pas tenu d'établir un compte de campagne car il a obtenu moins de 1 % des suffrages exprimés et qu'il n'a pas bénéficié de dons de personnes physiques ;
- lorsque le candidat ou le candidat tête de liste a obtenu moins de 5 % des suffrages exprimés et que les recettes et les dépenses de son compte de campagne n'excèdent pas un montant de 4 000 euros.
- lorsque le candidat présente un compte dit « zéro » (ni dépense, ni recette, ni concours en nature) quel que soit le pourcentage de suffrages obtenus.

*Source : CNCCFP – guide à l'usage des candidats aux élections et de leurs mandataires – édition 2025-2026.*

#### **4. Une autorité administrative indépendante veille au respect de ces obligations : la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP)**

La loi n° 90-55 a créé une nouvelle autorité en charge de faire respecter les dispositions précitées : **la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques** (article L. 52-14 du code électoral).

Cette commission dispose du statut **d'autorité administrative indépendante** depuis l'ordonnance n° 2003-1165 du 8 décembre 2003 portant simplifications administratives en matière électorale. Elle est composée de **neuf membres** nommés pour **cinq ans** par décret.

La CNCCFP assure **trois missions** afin de garantir la transparence des financements de la vie politique et de participer au respect du principe d'égalité entre les candidats.

**Elle examine, d'abord, les comptes de campagne des candidats et peut approuver, réformer ou rejeter ces comptes (après une procédure contradictoire).** Elle arrête, en conséquence, le cas échéant, le montant du remboursement forfaitaire de l'État en la matière (article L. 52-15 du code électoral). Dans le cadre de cette mission, la CNCCFP est amenée à **recruter environ 150 rapporteurs non permanents**, notamment auprès de la DGFIP et des chambres régionales des comptes, dont elle assure ensuite la formation en vue de l'examen initial des comptes précités.

La CNCCFP est également chargée **d'agréeer les associations de financements des partis politiques** (article 11-1 de la loi n° 88-227 du 11 mars 1988 modifiée relative à la transparence financière de la vie politique).

Elle veille, enfin, au respect **par les partis politiques de leurs obligations légales** (dépôt de comptes annuels certifiés), en application de l'article 11-7 de la loi n° 88-227 du 11 mars 1988 modifiée relative à la transparence financière de la vie politique.

#### **Modalités du contrôle par la CNCCFP des comptes de campagne des candidats**

Le contrôle des comptes de campagne des candidats se déroule selon les modalités suivantes.

Lors du contrôle, chaque rapporteur peut engager une procédure contradictoire avec le candidat contrôlé afin de leur demander des pièces complémentaires ou tout élément d'explication utile concernant une recette ou une dépense retracée au sein du compte, sur la base des règles d'audit et de la stratégie de contrôle définie par la commission.

Le service du contrôle et des affaires juridiques de la CNCCFP vérifie et complète ensuite, le cas échéant, l'instruction initialement conduite par le rapporteur. Il prépare en conséquence le dossier pour son passage en séance collégiale en s'efforçant d'assurer la cohérence et l'égalité de traitement des comptes déposés.

Un membre du collège de la CNCCFP, rapporteur général, présente, enfin, le scrutin, compte par compte, en séance collégiale. La Commission adopte alors une décision et arrête le montant du remboursement dû par l'État, conformément aux dispositions de l'article L. 52-15 du code électoral. En cas d'irrégularité, elle peut soit rejeter le compte, soit réduire le montant du remboursement.

*Source : contribution écrite de la CNCCFP.*

#### **5. Un remboursement forfaitaire des dépenses électorales est assuré l'État, dans certaines conditions, à partir du montant arrêté par la CNCCFP**

Ce remboursement forfaitaire par l'État vise à assurer un financement en partie public des frais électoraux afin de garantir le respect du principe d'égalité entre les candidats. Il est toutefois soumis à plusieurs conditions et est encadré afin de conserver une part de financement privé.

Seules sont remboursables, en premier lieu, **les « dépenses électorales »**, c'est-à-dire **les dépenses engagées en vue de l'élection**. Ces dépenses doivent être **inscrites** au sein du compte de campagne qui doit avoir été **déposé** auprès de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques puis **approuvé** par cette dernière.

Ce remboursement est également **forfaitaire** et **plafonné** (article L. 52-11-1 du code électoral). Il n'est ainsi versé qu'aux candidats ayant recueilli « *au moins 5 % des suffrages exprimés lors du premier tour de scrutin* »<sup>(1)</sup>, dont le compte de campagne a été approuvé, et qui ont déposé « *une déclaration de situation patrimoniale s'ils y sont astreints* ». Son montant correspond à 47,5 % de leur plafond de dépenses. Il ne peut excéder, par ailleurs, « *le montant des dépenses*

---

(1) Ce taux est fixé à 3% pour l'élection des membres de l'assemblée de la Polynésie française.

*réglées sur l'apport personnel des candidats et retracées dans leur compte de campagne ».*

D'une façon générale, comme le rappelle la CNCCFP dans son guide, **le montant de ce remboursement forfaitaire ne peut excéder le moins élevé des trois montants suivants : à savoir le montant des dépenses électorales du candidat arrêté par la Commission, le montant de son apport personnel, diminué, le cas échéant, d'éventuelles réformations, et le plafond de dépenses précité.**

Selon le type d'élection, **le préfet ou le ministre de l'intérieur** assure la mise en œuvre de ce remboursement, après notification de la décision de la CNCCFP au candidat et aux autorités administratives compétentes. Le versement est effectué sur le compte bancaire personnel du candidat.

#### **B. LE REMBOURSEMENT DES FRAIS D'EXPERTISE COMPTABLE A ÉTÉ EXPLICITEMENT PRÉVU PAR LE LÉGISLATEUR ORGANIQUE POUR LES CANDIDATS À L'ÉLECTION PRÉSIDENTIELLE**

En application de l'article 58 de la Constitution, le Conseil constitutionnel est chargé de veiller à la régularité de l'élection du Président de la République. Il peut formuler, en conséquence, à l'issue de cette élection, des recommandations visant à satisfaire à cette exigence.

Dans **sa décision n° 95-93 PDR du 8 décembre 1995**, le Conseil constitutionnel avait recommandé une modification de l'article L. 52-12 du code électoral afin de viser, « *outre les dépenses engagées directement en vue de l'élection, celles qui ont été rendues nécessaires par la campagne électorale* ». Le Conseil avait en effet constaté avoir été dans l'obligation d'écarter « *des dépenses exposées ultérieurement, au moment où les opérations électorales sont closes, qui pourtant sont indissociables de la tenue d'une campagne électorale* » en raison de la rédaction applicable de l'article précité, qui ne mentionnait que les « *dépenses engagées ou effectuées en vue de l'élection* ». Le Conseil avait maintenu cette observation dans **sa décision n° 2000-94 PDR du 22 juin 2000**.

**La loi organique 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** a prévu explicitement au sein de l'article 3 de la loi n° 62-1292 l'inscription des frais d'expertise-comptable engagés par les candidats à l'élection présidentielle au sein de leur compte de campagne.

### C. LA CNCCFP ADOPTE UNE PRATIQUE IDENTIQUE POUR LES AUTRES ÉLECTIONS SANS DISPOSER TOUTEFOIS D'UNE BASE LÉGALE ROBUSTE POUR CE FAIRE

Aucune disposition du code électoral ne prévoit explicitement l'inscription au sein du compte de campagne des frais liés au recours d'un expert-comptable pour les élections autres que l'élection présidentielle et, par voie de conséquence, leur éligibilité au remboursement forfaitaire par l'État.

En pratique, comme l'a indiqué la CNCCFP lors de son audition, il existe de longue date une tolérance en la matière. La CNCCFP admet en effet, par parallélisme avec l'élection présidentielle, l'intégration de ces frais au sein du compte de campagne, sous certaines conditions. Le guide à l'usage des candidats aux élections et de leur mandataire, dans son édition 2025-2026, rappelle ainsi que « *la Commission a admis cette pratique de longue date* » même si « *la loi n'a pas prévu l'inscription des honoraires correspondants dans les comptes de campagne* », dans la mesure où « *il s'agit d'une mission rendue obligatoire par la loi* » <sup>(1)</sup>.

Les montants concernés peuvent être significatifs, en particulier pour les petits candidats, comme en témoignent les données transmises par la CNCCFP et présentées dans le tableau suivant. Le montant moyen de ces frais, hors élections régionales, est compris **entre 800 et 1000 euros par compte**.

#### MONTANT DES FRAIS D'EXPERTISE COMPTABLE POUR LES PRINCIPALES ÉLECTIONS NATIONALES (2020-2024)

Année	Type d'élection	Montant total des remboursements (euros)	Moyenne par compte (euros)
2020	Municipales	4 250 000	962
2021	Départementales	3 700 000	566
	Régionales	828 539	6 791
2023	Sénatoriales	239 214	828
2024	Législatives anticipées	1 870 000	884

Source : contribution écrite de la CNCCFP

**Cette tolérance rencontre toutefois certaines limites.** Les frais concernés ne peuvent ainsi être inscrits au compte de campagne « *que s'ils ont été effectivement payés au plus tard à la date de dépôt du compte de campagne* » et que leur montant reste « *proportionné par rapport à la complexité des opérations figurant au compte* » sauf à ce que « *des difficultés particulières soient établies* ». À défaut, la Commission indique se réserver le droit de « *n'admettre au remboursement qu'un montant partiel de ces honoraires* ».

---

(1) CNCCFP – guide à l'usage des candidats aux élections et de leurs mandataires – édition 2025-2026

**En pratique, comme l’indique la CNCCFP dans sa contribution écrite, les écrêtements en matière de frais d’expertise comptable restent assez rares.** Ils ont ainsi concerné 0,74 % des comptes de campagne présentés à la commission lors des dernières élections municipales (88 cas pour 4415 comptes), et 1,8 % des comptes présentés à la commission lors des élections législatives de 2024 (118 cas sur les 2 114 comptes présentés).

**ÉCRÊTEMENTS DES FRAIS D’EXPERTISE COMPTABLE – ÉLECTIONS GÉNÉRALES**

Type d’élection	Année	Nombre d’écêtements	Montant écrêté (€)	Total des honoraires (€)	% écrêté	Moyenne par écrêtement (€)
Municipales	2020	88	31 610 €	4 250 000 €	0,74 %	359 €
Départementales	2021	197	52 876 €	3 764 086 €	1,40 %	268 €
Législatives	2022	96	39 561 €	2 890 000 €	1,36 %	412 €
Sénatoriales	2023	5	1 424 €	239 214 €	0,60 %	285 €
Législatives	2024	118	33 800 €	1 870 000 €	1,80 %	286 €

Source : contribution écrite de la CNCCFP

**D. DEUX RÉCENTES DÉCISIONS DE LA COUR ADMINISTRATIVE D’APPEL DE PARIS ONT REMIS EN CAUSE CETTE PRATIQUE, CE QUI PRÉSENTE UN RISQUE FINANCIER POUR LES CANDIDATS**

Cette pratique « tolérante » de la CNCCFP est en contradiction avec la jurisprudence du Conseil d’État et du Conseil constitutionnel, selon laquelle « *les frais d’expertise comptable relatifs à l’établissement du compte de campagne ne constituent pas des dépenses engagées en vue de l’élection au sens de l’article L. 52-12 du code électoral* »<sup>(1)</sup>.

Elle a été récemment fragilisée à la suite de deux arrêts de la cour administrative d’appel de Paris en date du 22 décembre 2025 (*infra*).

Saisie par deux requérantes contestant les réformations appliquées en l’espèce par la CNCCFP sur leur compte de campagne, elle a jugé qu’en l’état actuel du droit, ces frais ne sauraient être considérés comme des « *dépenses engagées en vue de l’élection* », et a considéré, en conséquence, que « *la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques ne peut légalement, contrairement à ce qu’elle fait valoir, se reconnaître la « faculté » d’en admettre [...] la prise en compte* ».

**Il résulte de ces décisions que la CNCCFP ne peut plus prendre en compte les dépenses d’expertise comptable pour établir le montant du**

(1) Conseil constitutionnel, 25 novembre 1993, n° 93-1504 AN, M. FROMENT-MEURICE ; Conseil d’État, Assemblée, 18 décembre 1995, n° 176283-176741, M. TAITTINGER.

**remboursement forfaitaire de l'État.** Ces dépenses resteraient dès lors à la charge des candidats, ce qui présente une difficulté évidente pour des raisons financières ainsi qu'au regard du respect nécessaire du principe d'égalité entre les candidats et de sécurité juridique.

**CAA de Paris - arrêts n° 25PA01043 et 25PA01044 du 22 décembre 2025 (considérants 4 et 5)**

*« 4. Les frais liés à l'obligation de présentation du compte de campagne par un membre de l'ordre des experts-comptables (...) ne constituent pas des dépenses engagées en vue de l'élection au sens des dispositions précitées de l'article L. 52-12 du code électoral, ainsi qu'il résulte d'une jurisprudence bien établie. La circonstance que le législateur organique a décidé, sur le fondement de l'article 6 de la Constitution, d'en disposer autrement pour l'élection du Président de la République en modifiant sur ce point le cinquième alinéa du II de l'article 3 de la loi du 6 novembre 1962 est en tout état de cause inopérant sur la portée ainsi conférée à l'article L. 52-12 pour les autres élections, en l'absence de disposition expresse en ce sens.*

*5. Dès lors que la dépense afférente à la présentation du compte de campagne par un membre de l'ordre des experts-comptables ne saurait être regardée comme engagée en vue de l'élection, en méconnaissance des dispositions législatives citées au point 3 tel qu'interprétées par le juge administratif dans les conditions précisées au point 4, la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques ne peut légalement, contrairement à ce qu'elle fait valoir, se reconnaître la « faculté » d'admettre néanmoins la prise en compte en fonction du critère, déterminé par elle seule et sans rapport avec l'objet de la dépense dont s'agit, qui résulte d'une obligation légale, tiré de la proportion de la somme en cause avec les « caractéristiques du compte » présenté ».*

## II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

L'article 1<sup>er</sup> complète l'article L. 52-12 du code électoral afin de prévoir explicitement l'inscription des frais d'expertise-comptable au sein du compte de campagne des candidats, les rendant ainsi éligibles au remboursement forfaitaire de l'État prévu à l'article L. 52-11-1 du même code.

L'adoption conforme de ce dispositif est nécessaire afin de permettre à la CNCCFP de procéder aux remboursements de ces frais pour les candidats aux élections municipales de cette année.

## III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE SÉNAT

Lors de son examen en commission devant le Sénat, cet article a été modifié à la suite de l'adoption d'un amendement COM-1 présenté par le rapporteur, M. Reynaud.

Cet amendement a précisé les modalités selon lesquelles la CNCCFP procède au contrôle de l'éligibilité au remboursement des frais d'expertise comptable relatifs à la présentation des comptes de campagne. Cette dernière pourra ainsi ne retenir qu'une partie de ces frais « lorsqu'ils apparaissent manifestement excessifs au regard des prestations effectivement réalisées, des pièces produites ou des difficultés présentées par le compte, conformément à sa pratique actuelle ».

Le même amendement a réintégré les dispositions de l'article 2 au sein de l'article 1<sup>er</sup> par souci de concision. Il a étendu, en conséquence, l'application de ces dispositions aux élections intervenant au sein des cinq collectivités d'outre-mer régies par l'article 74 de la Constitution (Polynésie française, les îles Wallis et Futuna, Saint-Pierre-et-Miquelon, Saint-Martin et Saint-Barthélemy) ainsi qu'à la Nouvelle-Calédonie afin de satisfaire à l'objectif de l'article 2 de la proposition de loi.

#### **IV. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LA COMMISSION**

La commission a adopté l'article 1<sup>er</sup> sans modification.

*Article 2 (suppression maintenue)*

**Application de la loi sur l'ensemble du territoire national**

Suppression maintenue par la commission

L'article 2 prévoit une application des dispositions de la présente loi sur l'ensemble du territoire national. Il a été supprimé à la suite de l'adoption d'un amendement COM-2 présenté par le rapporteur, M. Reynaud, lors de son examen devant le Sénat, au regard de l'adoption de son amendement COM-1.

Cette suppression a été maintenue lors de l'examen de la proposition de loi par la commission des Lois de l'Assemblée nationale.



## COMPTE RENDU DES DÉBATS

*Lors de sa réunion du lundi 23 mars 2026, la Commission examine, selon la procédure de législation en commission, la proposition de loi visant à permettre le remboursement des honoraires d'expert-comptable aux candidats (n° 2515) (M. Sébastien Huyghe, rapporteur).*

Lien vidéo : <https://assnat.fr/QvMsKr>

**M. le président Florent Boudié.** Ce texte a été déposé le 30 janvier par l'ensemble des présidents de groupe du Sénat, ce qui témoigne de son caractère transpartisan. Le Sénat l'a adopté le 19 février. Je précise que nous l'examinons selon la procédure de législation en commission.

**M. Sébastien Huyghe, rapporteur.** Avant de commencer, permettez-moi de féliciter tous les maires élus ou réélus à l'occasion des élections municipales.

Déposée le 30 janvier dernier par la présidente de la commission des lois et les présidents de groupe du Sénat, cette proposition de loi a un objectif simple : sécuriser le remboursement des frais d'expertise comptable engagés par les candidats, pratique récemment fragilisée par deux décisions de la cour administrative d'appel de Paris.

Le texte que nous examinons ne comprend plus qu'un seul article. En effet, le Sénat a intégré le contenu de l'article 2 au sein de l'article 1<sup>er</sup>. Celui-ci complète l'article L. 52-12 du code électoral afin de prévoir explicitement que les frais d'expertise comptable engagés par les candidats doivent être intégrés à leurs comptes de campagne et qu'à ce titre, ils sont éligibles au remboursement forfaitaire de l'État prévu à l'article L. 52-11-1 du même code. En effet, si, de longue date, la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP) a considéré que tel était le cas, cette pratique est toutefois fragile sur le plan juridique pour deux raisons principales.

La première tient à son absence de base légale expresse. Il n'existe actuellement de disposition spécifique prévoyant un tel remboursement que pour l'élection présidentielle. En 2001, le législateur organique a modifié en ce sens la loi du 6 novembre 1962 relative à l'élection du président de la République au suffrage universel, conformément aux observations du Conseil constitutionnel. Rien n'a toutefois été prévu explicitement pour les autres élections.

La deuxième raison tient à la jurisprudence du Conseil d'État et du Conseil constitutionnel concernant la nature juridique des frais d'expertise comptable. En

effet, ces juridictions ne considèrent pas que ces frais constituent des dépenses électorales, puisqu'ils ne visent pas, *stricto sensu*, à obtenir des suffrages. Faute de disposition légale spécifique, ils ne peuvent donc être considérés comme éligibles au remboursement forfaitaire de l'État.

Si une forme de *statu quo* a longtemps prédominé, la situation a significativement changé après que deux requérantes ont contesté devant la justice administrative la réformation de leurs comptes de campagne.

Par deux décisions du 22 décembre dernier, la cour administrative d'appel de Paris a en effet jugé que la CNCCFP ne pouvait décider par elle-même que les frais d'expertise comptable étaient remboursables, alors qu'aucune disposition légale ne le prévoit explicitement. Ces frais risquent donc de rester à la charge des candidats. Cela pose évidemment un problème, tant d'un point de vue financier, puisqu'ils représentent entre 800 et 1 000 euros en moyenne par compte de campagne, qu'au regard du respect du principe d'égalité entre les candidats. En effet, ces frais pèsent particulièrement sur les candidats qui disposent de moyens limités. Ils doivent donc continuer d'être remboursés.

L'adoption conforme de cette proposition de loi permettrait de régler rapidement et efficacement cette question. Même si elle entre en vigueur après les récentes élections municipales, elle pourra couvrir les frais engagés par les candidats à cette occasion – mais il faut pour cela que nous disposions d'un texte définitif dans les meilleurs délais.

**M. le président Florent Boudié.** Nous en venons aux interventions des orateurs des groupes.

**M. Kevin Pfeffer (RN).** Ce sujet ne passionne peut-être pas les foules, mais il intéresse ceux qui suivent de près l'évolution du droit électoral. Je salue le fait que cette proposition de loi consensuelle fasse l'objet d'une procédure rapide, parce qu'elle répond à une difficulté très concrète observée à l'occasion de plusieurs élections ces dernières années. L'incertitude juridique qui en découle est à l'origine de procédures qui engorgent inutilement les tribunaux.

Même si les honoraires d'expertise comptable ne sont pas des dépenses directes en vue de rechercher des suffrages, d'autres dépenses présentant cette caractéristique sont pourtant remboursées. C'est le cas des frais de déplacement hors circonscription pour se rendre chez l'imprimeur ou à la préfecture, mais aussi des intérêts d'emprunt bancaire. Le Conseil d'État considère en effet qu'ils doivent être intégrés dans les comptes de campagne des candidats et faire l'objet d'un remboursement.

Il est sain que le législateur reprenne la main, mais je profite de cette occasion pour inviter la commission et les députés s'intéressant à ce domaine à se saisir d'autres problèmes qui supposent de mettre à jour le code électoral. Nous avons vu ces dernières années que la CNCCFP outrepassait souvent ses

prérogatives et faisait évoluer ses pratiques de manière parfois imprévisible. C'est notamment le cas s'agissant des frais de soirée électorale du premier tour, qui ne sont désormais plus pris en charge. C'est aussi celui des frais de déplacement la veille et le jour du scrutin afin d'entretenir les affiches officielles.

Mais je pense surtout à l'affichage électoral. L'article L. 51 du code électoral, qui fixe le cadre juridique en la matière, vise surtout à sanctionner l'affichage dit sauvage. Or l'évolution des modes de campagne et l'accumulation de jurisprudences parfois contradictoires rendent le dispositif illisible. Les candidats utilisent de plus en plus, en toute bonne foi, des véhicules floqués, bus ou camping-cars faisant office de permanence itinérante, ou encore des kakémonos. Plusieurs candidats ayant recouru à ces moyens de propagande ont fait l'objet de recours, pendant ou après la campagne électorale. Lors des élections municipales de 2026, des préfets ont mis en demeure des candidats afin qu'ils cessent d'utiliser des moyens de communication dans la vitrine de leur permanence, pourtant louée pour l'occasion, alors que la campagne était en cours. Quelques semaines plus tard, le Conseil d'État a finalement refusé de sanctionner le flocage des vitrines. Une initiative législative serait bienvenue pour faire évoluer l'article L. 51, alinéa 3, du code électoral.

Nous voterons ce texte sans déposer d'amendement parce qu'il répond à un besoin urgent, notamment pour permettre le remboursement des frais engagés lors des dernières élections municipales. Mais les autres sujets – notamment l'affichage – sont eux aussi très urgents.

**M. Daniel Labaronne (EPR).** Pour être candidat, il faut du courage et de l'engagement, mais il faut aussi pouvoir avancer des frais obligatoires dont on n'est même pas certain qu'ils seront remboursés. Voilà la réalité née d'une jurisprudence administrative récente. Un candidat respecte la loi et fait certifier ses comptes parce que c'est une obligation.

Il se retrouve pourtant exposé à un reste à charge imprévisible. Ce n'est pas acceptable et, disons-le clairement, ce n'est pas notre conception de la démocratie.

Cette proposition de loi ne vise pas une simple technique comptable mais engage un choix politique : il s'agit de savoir si l'engagement électoral doit rester accessible à tous ou s'il devient, à bas bruit, conditionné à la capacité financière des candidats. Voulons-nous des règles claires, stables et protectrices, ou bien un système où l'insécurité juridique fragilise ceux qui s'engagent ?

Le texte transpartisan adopté par le Sénat apporte une réponse nette et responsable. Son article 1<sup>er</sup> inscrit enfin dans la loi ce qui relevait jusqu'ici d'une pratique tolérée : l'intégration des frais d'expertise comptable dans les comptes de campagne, et donc leur éligibilité au remboursement par l'État. Le Sénat a utilement prévu des garde-fous : les frais doivent être raisonnables et la CNCCFP peut écarter les dépenses manifestement excessives. Nous ne renonçons en rien à

l'exigence de rigueur dans l'utilisation de l'argent public. Autrement dit, nous conjuguons sécurité juridique et exigence de bonne gestion.

Par ailleurs, la structure du texte a été clarifiée. L'article 2, consacré à l'application de la mesure aux territoires ultramarins, a été supprimé et ses dispositions ont été directement intégrées dans l'article 1<sup>er</sup>.

Soyons lucides. Dans une période où la défiance envers la vie politique est forte et où l'engagement électoral est parfois perçu comme difficile, voire dissuasif, chaque détail compte. Chaque complexité inutile, chaque incertitude juridique, chaque charge imprévisible est un obstacle supplémentaire pour ceux qui veulent s'engager. Inversement, chaque clarification, chaque sécurisation, chaque geste de bon sens est le signe d'une démocratie qui respecte ses candidats autant qu'elle exige d'eux.

Ce texte de bon sens est également un texte de responsabilité. Je souligne qu'il est le fruit d'un consensus rare, puisqu'il a été soutenu par l'ensemble des groupes du Sénat, où il a été adopté à l'unanimité. Cela montre que nous savons nous retrouver lorsqu'il s'agit des règles du jeu démocratique.

Le groupe EPR s'inscrit pleinement dans cette démarche et votera ce texte afin qu'il soit adopté conforme, parce qu'il protège l'engagement, renforce la sécurité juridique et garantit que notre modèle démocratique reste ouvert, équitable et exigeant.

**Mme Gabrielle Cathala (LFI-NFP).** Cette proposition transpartisane assez simple va dans le bon sens et nous n'avons aucune raison de nous y opposer.

En effet, le montant moyen des frais d'expertise comptable s'est élevé à 1 028 euros par compte de campagne lors des élections municipales de 2020 et était sensiblement identique lors des élections législatives de 2024. Cette proposition de loi aidera un certain nombre de candidats pour qui se présenter à une élection est un sacrifice financier.

Toutefois, je regrette que d'autres priorités en matière électorale n'aient pas été inscrites à l'ordre du jour. Au lendemain du second tour d'une élection municipale où 7 millions de personnes se sont abstenues, soit 43 % des inscrits, j'aurais préféré que l'on discute de l'inscription automatique sur les listes électorales, du droit de vote à 16 ans, du vote obligatoire et de la reconnaissance du vote blanc. Rétablir la confiance dans la vie politique suppose tout d'abord de tenir ses promesses lorsqu'on est élu, mais ces mesures auraient sûrement permis de ramener un certain nombre de nos concitoyens vers les urnes et de donner à davantage d'entre eux l'envie d'être candidats à une élection.

Lors de l'examen de la proposition de loi portant création d'un statut de l'élu local, nous avons présenté des amendements qui auraient dû faire l'objet d'un consensus mais qui n'ont malheureusement pas été adoptés. Il s'agissait notamment

d'étendre le congé auquel ont droit les candidats et auquel leur employeur ne peut s'opposer.

Ceci étant dit, cette proposition de loi va dans le bon sens. Nous voterons en sa faveur et nous ne nous opposerons pas à la procédure de législation en commission.

**Mme Marietta Karamanli (SOC).** L'objet de la proposition de loi que nous examinons peut paraître technique, mais ses implications sont profondément politiques. Il s'agit de garantir l'équité entre les candidats et la sécurité juridique d'une procédure relative aux comptes de campagne électorale.

Depuis 1990, la loi impose aux candidats soumis à l'obligation de déposer un compte de recourir à un expert-comptable. Cette mesure a été conçue pour renforcer la fiabilité des comptes, prévenir les irrégularités et garantir que les remboursements publics reposent sur des bases solides. L'expert-comptable est chargé de s'assurer de la complétude et de la régularité des comptes. C'est une mission indispensable pour garantir la confiance collective dans le financement de la vie publique.

Paradoxalement, les honoraires de cet expert-comptable – dont l'intervention est rendue obligatoire par la loi – ne sont pas considérés comme des dépenses engagées en vue de l'élection ou de l'établissement des comptes des candidats. La jurisprudence du Conseil constitutionnel et du Conseil d'État a confirmé cette lecture stricte qui empêche d'inscrire cette dépense dans les comptes de campagne et donc d'en obtenir le remboursement.

Cette situation est manifestement incohérente, puisqu'une dépense obligatoire et indispensable n'est pas remboursable. Elle pèse davantage sur les petites listes, les candidats indépendants et les formations émergentes.

Pendant plus de trente ans, la CNCCFP a appliqué une solution pragmatique consistant à intégrer ces frais dans le calcul du remboursement forfaitaire, dans des limites raisonnables. Connue et acceptée par tous, cette pratique avait permis de maintenir un équilibre. Mais deux décisions de la cour administrative d'appel de Paris du 22 décembre 2025 ont mis fin à cette tolérance.

Dès lors, le législateur devait intervenir rapidement – ce que nous faisons. Le Sénat l'a compris à l'approche des élections municipales de 2026. Les dépenses concernées représentaient 4,2 millions lors des municipales de 2020, ce qui n'est pas un détail mais bien une part significative du financement électoral.

Cette proposition de loi apporte une réponse simple, claire et équilibrée. L'article 1<sup>er</sup> prévoit l'inscription obligatoire des dépenses d'expertise comptable dans les comptes de campagne. Cela met fin à l'incertitude juridique et évite que les candidats soient tentés de les exclure de leurs comptes pour ne pas dépasser le plafond des dépenses. Le texte confie à la CNCCFP le soin de déterminer les

montants pris en charge. C'est une garantie, car elle pourra ne retenir qu'une part des frais lorsqu'ils paraissent manifestement excessifs. Enfin, la proposition de loi étend le dispositif à l'ensemble des élections, y compris dans les collectivités d'outre-mer.

Voulons-nous que le coût du recours obligatoire à un expert-comptable soit un obstacle à la candidature de citoyens engagés, sur des petites listes locales ou dans des mouvements émergents ? Voulons-nous que la sincérité des comptes dépende de la capacité financière des candidats ? Évidemment non. Pour toutes ces raisons, le groupe Socialistes et apparentés votera cette proposition de loi.

**M. Jérémie Iordanoff (EcoS).** Le texte que nous examinons a pour origine une incohérence en matière de financement des campagnes électorales : les candidats ont l'obligation de faire certifier leurs comptes de campagne par un expert-comptable, mais le remboursement de ces frais par l'État n'est expressément prévu que pour l'élection présidentielle. Jusqu'alors, la CNCCFP acceptait de les rembourser. Cependant, deux décisions de la cour administrative d'appel de Paris rendues en décembre dernier ont mis fin à cette pratique, laissant les candidats seuls face à des frais dont le cumul a atteint 2,4 millions lors des élections municipales de 2020.

Cette situation est politiquement incohérente et il convient de revenir à la jurisprudence antérieure en modifiant la loi.

Ce débat nous invite également à nous poser une question plus fondamentale, celle du financement de la vie politique française dans son ensemble. Le financement des partis, comme celui des campagnes électorales, présente de nombreuses faiblesses. Le système actuel est défavorable aux petites formations : il crée des distorsions assez importantes parce qu'il repose principalement sur les élections législatives. Par ailleurs, le régime fiscal des dons aux partis et aux campagnes électorales entraîne une anomalie. La réduction fiscale produit en réalité un effet redistributif inversé : seuls les ménages imposables, donc les plus aisés, bénéficient en pratique de cet avantage fiscal. Ainsi, le profil économique des donateurs est loin d'être représentatif du corps électoral. L'État subventionne de la sorte de manière indirecte les formations politiques qui captent les dons des catégories sociales les plus favorisées – c'est-à-dire la droite.

C'est une injustice structurelle, parmi d'autres, que nous devons corriger. Nous pourrions par exemple transformer cette réduction en crédit d'impôt, pour en faire bénéficier tous les Français. On pourrait aussi baisser le plafond des dons. Ce débat mérite d'être ouvert.

Si le groupe Écologiste et social soutient cette proposition de loi transpartisane adoptée par le Sénat et souhaite son adoption conforme, il appelle également à engager une réflexion plus vaste sur le financement de la vie politique. Le financement des campagnes électorales et des partis politiques est un élément

aussi déterminant que le mode de scrutin si nous voulons garantir l'égalité démocratique de tous les citoyens.

**Mme Anne Bergantz (Dem).** Nous sommes réunis pour examiner un texte transpartisan issu du Sénat, visant à sécuriser juridiquement le remboursement de dépenses de campagne des candidats aux élections, plus particulièrement des frais d'expertise comptable.

À l'exception des candidats en lice dans les communes de moins de 9 000 habitants, le code électoral impose d'établir des comptes de campagne retraçant l'ensemble des dépenses engagées en vue de l'élection ainsi que les éventuelles recettes perçues. Ces comptes doivent ensuite être présentés par un membre de l'Ordre des experts-comptables.

Le remboursement de cette prestation est admis depuis longtemps par la CNCCFP. Pourtant, ce qui relevait de la coutume a été remis en cause par des décisions de la cour administrative d'appel de Paris du 22 décembre 2025. Avec cette récente évolution de la jurisprudence, c'est toute la sécurité juridique du dispositif des comptes de campagne qui se trouve fragilisée et, par la même occasion, la trésorerie de milliers de candidats. Je pense évidemment aux têtes de liste des élections municipales qui viennent de s'achever, mais aussi à tous les futurs candidats aux élections départementales, régionales, sénatoriales, législatives ou encore européennes.

Afin de leur permettre de solder leurs comptes de campagne sereinement, il nous revient de légiférer dès maintenant pour inscrire le remboursement des honoraires d'expertise comptable dans le code électoral.

Attaché à la vitalité de notre démocratie, le groupe Les Démocrates estime nécessaire de lever tous les obstacles juridiques et financiers au bon déroulement des campagnes électorales et à l'engagement de nos concitoyens. C'est le cas des frais d'expertise comptable, qui représentent en moyenne 800 à 1 000 euros selon la nature de l'élection. Notre groupe votera donc sans réserve cette proposition de loi.

**Mme Elsa Faucillon (GDR).** Je serai brève, car ce texte est très consensuel. Les précédents orateurs ont bien décrit pourquoi il faut clarifier la situation et trouver un équilibre, en sécurisant juridiquement le remboursement des frais d'expertise comptable tout en évitant que ces dépenses explosent. Notre groupe votera en faveur de ce texte.

J'ajoute que, même si cela ne suppose pas nécessairement une disposition législative, il faudra également se préoccuper du sujet de l'ouverture d'un compte bancaire, car il est souvent extrêmement compliqué pour les candidats de le faire en temps et en heure.

**M. Sébastien Huyghe, rapporteur.** Je remercie l'ensemble des groupes et des orateurs de leur consensus en faveur de cette proposition de loi. Si nous voulons qu'elle s'applique aux comptes de campagne des élections municipales qui viennent de se terminer, nous devons aller vite et voter un texte conforme à celui adopté par le Sénat.

Certains orateurs ont saisi l'occasion pour évoquer des évolutions possibles du financement de la vie politique, comme le vote obligatoire ou la majorité électorale, mais ces sujets dépassent l'objet de la proposition de loi.

Je suis d'accord avec M. Labaronne : présenter à une élection constitue un vrai risque financier. Nous l'avons tous vécu en étant candidats aux législatives.

M. Pfeffer a évoqué le problème de l'affichage électoral. Il se trouve que j'ai déposé il y a quelques mois une proposition de loi pour le résoudre. J'étais député lorsque nous avons voté un texte limitant l'affichage aux panneaux officiels et d'expression libre ; il s'agissait alors de lutter contre l'affichage sauvage – les débats en témoignent –, mais la CNCCFP puis le Conseil d'État l'ont appliqué strictement. Il est pourtant aberrant d'interdire l'affichage sur une permanence électorale, qui est bien évidemment destinée à recevoir les citoyens qui veulent rencontrer un candidat. De même, il ne me semble pas inconsidéré d'habiller un véhicule dont on se sert pour sa campagne électorale. Il serait donc nécessaire de faire évoluer la législation. Je profite de cette occasion pour faire une petite publicité pour ma proposition de loi, qui est elle aussi susceptible de recueillir un consensus.

J'ai été très tenté de déposer un amendement relatif à l'affichage électoral, mais cela aurait retardé l'adoption du texte que nous examinons. En outre, il est probable qu'il aurait été considéré comme un cavalier législatif. Je m'en suis donc abstenu, mais j'espère que nous pourrions nous saisir du sujet, ce que nous n'avons pas pu faire avant les élections municipales. Pourtant, les candidats auraient eu besoin d'une plus grande souplesse en matière d'affichage sur les permanences électorales ou sur les véhicules. Je souhaite que nous puissions voter un texte en ce sens à temps pour l'élection présidentielle et les élections législatives.

Je vous remercie du consensus que vous manifestez et d'avoir accepté la procédure de législation en commission, qui permettra d'aller beaucoup plus vite.

**M. le président Florent Boudié.** L'amendement sur l'affichage électoral que vous avez envisagé de déposer aurait incontestablement été déclaré irrecevable.

**Article 1<sup>er</sup>** (art. L. 52-12 du code électoral) : *Inscription des frais d'expertise-comptable des candidats au sein de leur compte de campagne et sécurisation de leur remboursement forfaitaire par l'État*

*La commission adopte l'article 1<sup>er</sup> non modifié.*

**Article 2** (supprimé) : *Application de la loi sur l'ensemble du territoire national*

*La commission **maintient la suppression** de l'article 2.*

*Elle **adopte** l'ensemble de la proposition de loi **non modifiée**.*

*En conséquence, la commission des Lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République vous demande d'**adopter** la proposition de loi visant à permettre le remboursement des honoraires d'expert-comptable aux candidats (n° 2515) dans le texte figurant dans le document annexé au présent rapport.*



## **PERSONNES ENTENDUES**

- **Ministère de l'Intérieur – Bureau des élections politiques (BEP)**
  - Mme Sylvie Calves, adjointe au directeur des missions de l'administration territoriale et de l'encadrement supérieur
- **Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP)**
  - M. Christian Charpy, président
  - M. Sébastien Audebert, secrétaire général