

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 (n° 2515)

Document faisant état de l'avancement des travaux de
M. Sébastien Huyghe, rapporteur

Lundi 23 mars 2026

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 auditable 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^{er}

(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

➤ **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'Etat des dépenses électorales.

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 présidentielle**.

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.

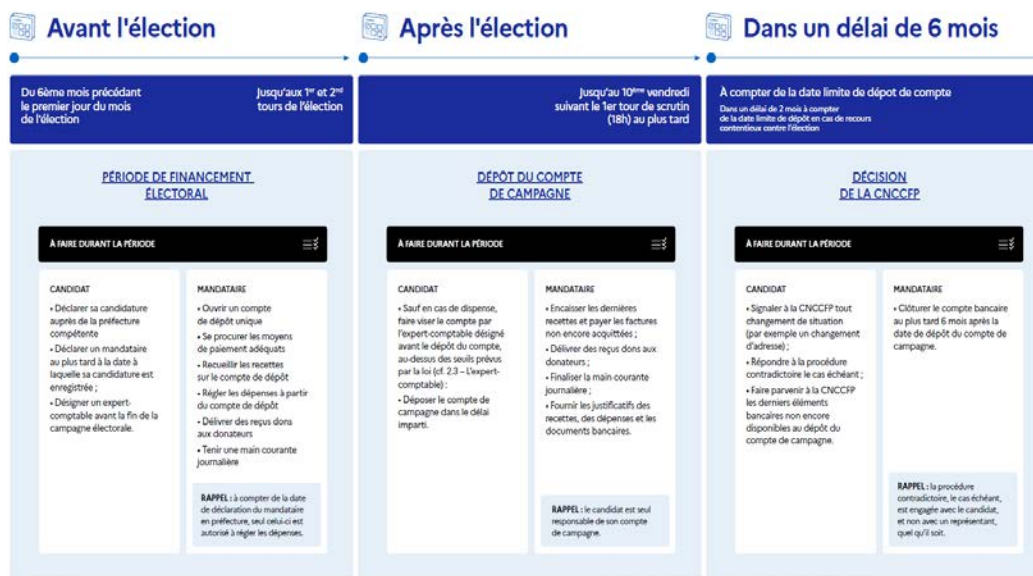
Ce dépôt doit intervenir, en principe, **avant 18 heures au plus tard le dixième vendredi suivant le premier tour du scrutin** (ou être envoyé par voie postale avant cette date). Des règles particulières s'appliquent pour l'élection présidentielle et les élections sénatoriales.

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 ECHEANCES DE LA CAMPAGNE D'UN CANDIDAT



Source : CNCCEP – 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 CNCCEP 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'agréer 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* » ⁽¹⁾, 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* » ⁽¹⁾.

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 ELECTIONS 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).

ECRETEMENTS DES FRAIS D'EXPERTISE COMPTABLE – ELECTIONS GENERALES

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* » ⁽¹⁾.

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'en 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^{er} 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.

Il a prévu, en outre, la possibilité pour cette dernière, par ailleurs, de 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^{er} par souci de concision.

Il a étendu, enfin, 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.

Article 2 (supprimé)

Application de la loi sur l'ensemble du territoire national

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 qui satisfait à cette préoccupation.