



# ASSEMBLÉE NATIONALE

## 10ème législature

### Campagnes electorales

#### Question orale n° 1105

#### Texte de la question

M. Jean-Jacques Delmas attire l'attention de M. le ministre de l'interieur sur le manque de precision de la loi du 9 janvier 1995 sur le financement des campagnes electorales, qui contraint le Commission nationale des comptes de campagne (CNCC) d'abord, puis les tribunaux administratifs, a interpreter le texte, creant ainsi des situations divergentes, voire contradictoires. Il lui demande donc de presenter au Parlement, avant les futures echeances electorales de 1996, un projet de loi permettant de prendre en compte les suivants : le rejet des comptes de campagne devrait entrainer l'annulation de l'election et le retour devant le corps electoral. L'obligation pour la CNCC de respecter une procedure reellement contradictoire ; la fixation de la date effective a partir de laquelle les depenses doivent etre comptabilisees dans le compte de campagne sans qu'il soit possible aux organismes de controle de l'apprecier ou de ne pas en tenir compte.

#### Texte de la réponse

Mme le president. M. Jean-Jacques Delmas a presente une question no 1105.

La parole est a M. Jean-Jacques Delmas, pour exposer sa question.

M. Jean-Jacques Delmas. Monsieur le ministre de la fonction publique, les dernieres elections municipales ont montre que la loi du 19 janvier 1995 sur le financement des campagnes electorales est, comme l'admet lui-meme M. Rene Vacquier, president de la Commission nationale de controle des comptes de campagne, dans Le Courrier des maires du 22 mars 1996, «louable dans ses intentions mais pas tres claire et comporte de plus de nombreux effets pervers»; d'ailleurs, le Parlement a du elaborer une loi de precision relative a la question des mandataires.

Je ne conteste pas les justes principes du plafonnement du cout des campagnes electorales et de la necessaire transparence de leur financement, mais l'application de la loi donne lieu a une derive du contentieux electoral grave pour un scrutin de liste comme celui des elections municipales ou regionales.

Premier effet pervers concerne le candidat tete de liste, est seul penalise quand le rejet du compte de campagne est confirme par la juridiction administrative: il est en effet purement et simplement elimine. Or, lorsqu'il s'agit d'une election collective, le choix du corps electoral se fait, certes, sur un programme ou sur un engagement politique, mais il se fait surtout sur le charisme du candidat tete de liste. L'eliminer est une decision aux consequences democratiques graves, comme l'a justement indique Guy Sorman dans son editorial de La Lettre du maire du 20 fevrier 1996: «Il est paradoxal, en effet, qu'apres invalidation de la tete de liste, la liste reste elue sauf le maire, et que la population herite alors d'un maire qu'elle n'avait pas souhaite. Seule l'annulation de l'election, et donc le retour devant le corps electoral, devrait etre la consequence d'un rejet definitif d'un compte de campagne d'une liste majoritaire.»

Autre exemple: la tete de liste n'est pas seule responsable de l'engagement des depenses et les colistiers peuvent egalement causer un depassement sans que le candidat tete de liste en soit informe, entrainant alors une annulation de son election sans qu'il soit responsable.

Troisieme exemple: dans certains cas, la Commission nationale de controle des comptes de campagne reintegre dans les depenses des sommes engagees plus d'un an avant la date des elections, parce que les

actions ainsi remunerees ont ensuite servi aux candidats pendant la campagne. Cette position, confirmee par certains tribunaux administratifs, entrainerait ipso facto, si elle etait suivie par le Conseil d'Etat, la totale impossibilite, pour tout candidat, d'etablir un compte de campagne «sincere» et reel, a moins de retenir sa bonne foi.

En effet, si les textes definissent bien la date a partir de laquelle les depenses doivent etre comptabilisees, la reintegration des depenses effectuees ou engagees avant cette date rend impossible l'etablissement reel d'un compte de campagne pour quelque candidat que ce soit.

Un quatrieme effet pervers reside dans la premiere phase de ce contentieux electoral nouveau. Certes, le rejet d'un compte de campagne par la Commission laisse a la juridiction administrative tout son pouvoir d'appréciation. Il n'en reste pas moins que le rejet est un pre-jugement qui penalise gravement celui qu'il concerne; en effet il est tres souvent repris et amplifie par les medias.

L'importance de cette decision est telle que la CNCC doit organiser une procedure reellement contradictoire, ce qui est loin d'etre le cas. En effet, cette procedure se resume trop souvent a une simple demande de renseignements et a la communication de documents complementaires, alors qu'il devrait y avoir une communication réelle et serieuse des griefs envisages afin de permettre a celui que l'on suspecte d'exposer son argumentation avant que la commission ne prenne une eventuelle decision de rejet.

Il serait donc souhaitable que la loi du 19 janvier 1995 soit modifiee afin d'apporter des precisions sur differents points.

Premierement, le rejet des comptes de campagne de la liste elue devrait entrainer l'annulation de l'election et le retour devant le corps electoral.

Deuxiemement, il devrait etre prevu explicitement que toute depense effectuee ou engagee avant la date fixee par la loi ne pourra etre reintegree, pour quelque motif que ce soit, dans les comptes de campagne.

Enfin, la procedure contradictoire mentionnee a l'article L. 52-15 devrait etre precisee afin d'etre reellement respectee par la Commission nationale de controle des comptes.

Mme le president. La parole est a M. le ministre de la fonction publique, de la reforme de l'Etat et de la decentralisation.

M. Dominique Perben, ministre de la fonction publique, de la reforme de l'Etat et de la decentralisation. Je vous renouvelle les excuses de mon collegue Jean-Louis Debre, qui ne peut etre present ce matin.

Vous avez, monsieur le depute, evoque les incertitudes de la jurisprudence. Il s'agit d'un texte recent, et la jurisprudence met un peu de temps a se «caler». Vous formulez trois suggestions.

La premiere consiste a prononcer, en cas de rejet des comptes de campagnes, l'annulation de l'election. Je pense, comme Jean-Louis Debre, que l'annulation systematique pourrait avoir des effets pervers considerables. Ainsi, que dire d'un candidat ou d'une liste minoritaire qui meconnaissait sciemment les dispositions du code electoral a seule fin de revenir plus rapidement devant les electeurs ? Ce serait une arme a double tranchant, qui pourrait aller a l'encontre de votre souci legitime, que je comprends fort bien.

J'ajoute que le texte adopte recemment par le Parlement a l'initiative du president Mazeaud - texte devenu la loi du 10 avril 1996 - assouplit le regime des sanctions en permettant au juge electoral de relever de leur ineligibilite ceux qui ont contrevenu de bonne foi a la legislation.

Votre deuxieme suggestion revient a imposer a la commission de respecter une procedure reellement contradictoire. Vous avez raison de rappeler ce principe. Mais il est deja affirme par la loi et le juge administratif a, dans quelques cas, sanctionne le caractere non contradictoire de la procedure; on peut donc lui faire confiance pour que ce principe soit respecte et il ne nous semble donc pas necessaire de legiferer a nouveau sur ce point.

S'agissant enfin de la date de depart des obligations du candidat, fixee par la loi, il ne devrait pas y avoir de probleme. Les dispositions de l'article L. 52-4 du code electoral ne permettent aucune hesitation sur le point de depart des obligations faites aux candidats de designer un mandataire financier. Il s'agit de l'annee precedant le premier jour du mois d'une election pour une election generale, et du jour ou survient un evenement qui rend une election necessaire, s'agissant d'une election anticipee ou partielle. Ces dispositions, par leur generalite, permettent a chacun de connaitre avec precision la date de debut des obligations posees par le code electoral, et a la commission d'elaborer une jurisprudence. Le texte, en tout cas, me semble suffisamment precis pour qu'il ne soit pas besoin d'intervenir a nouveau.

Ce qu'il faut, c'est non pas modifier la loi, mais lui laisser le temps de se stabiliser. Je ne crois pas que nous ayons interet a legiferer tous les ans, voire tous les six mois. Il convient desormais, chacun connaissant la loi,

que la commission precise sa jurisprudence et que l'ensemble du dispositif entre dans les habitudes de notre droit electoral.

Mme le president. La parole est a M. Jean-Jacques Delmas.

M. Jean-Jacques Delmas. Je peux vous assurer, monsieur le ministre, que l'integration de certaines depenses engagees avant la date fixee par la loi a ete decidee par la commission et que les tribunaux administratifs ont suivi celle-ci; je ne sais pas si la loi a ete mal interpretee, mais il en a ete ainsi.

Par ailleurs, il est exact que la legislation est tres precise en ce qui concerne la necessite d'une procedure contradictoire, mais le manque de temps ou d'effectifs ne permet pas toujours de respecter ce principe et, la plupart du temps, il n'y a pas de procedure contradictoire.

## Données clés

**Auteur :** [M. Delmas Jean-Jacques](#)

**Circonscription :** - UDF

**Type de question :** Question orale

**Numéro de la question :** 1105

**Rubrique :** Elections et referendums

**Ministère interrogé :** intérieur

**Ministère attributaire :** intérieur

## Date(s) clé(s)

**Question publiée le :** 29 mai 1996, page 3493

**Réponse publiée le :** 5 juin 1996, page 3719

La question a été posée au Gouvernement en séance, parue au Journal officiel du 29 mai 1996