

N° 271

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 1995-1996

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 13 mars 1996.

## RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur :*

1°) *la proposition de loi, ADOPTÉE PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, tendant à préciser la portée de l'incompatibilité entre la situation de candidat et la fonction de **membre d'une association de financement électoral ou de mandataire financier.***

2°) *la proposition de loi de MM. Michel MERCIER, Serge MATHIEU, Emmanuel HAMEL et René TRÉGOUËT tendant à préciser la **portée de l'incompatibilité** définie à l'article L 52-5, premier alinéa, du code électoral,*

Par M. Christian BONNET,

Sénateur.

---

(1) *Cette commission est composée de : MM. Jacques Larché, président ; René-Georges Laurin, Germain Authié, Pierre Fauchon, François Giacobbi, Charles Jolibois, Robert Pagès, vice-présidents ; Michel Rufin, Jacques Maheas, Jean-Jacques Hyst, Paul Masson, secrétaires ; Guy Allouche, Jean-Paul Amoudry, Robert Badinter, Pierre Biarnès, François Blaizot, André Bohl, Christian Bonnet, Mme Nicole Borvo, MM. Philippe de Bourgoing, Charles Ceccaldi-Raynaud, Raymond Courrière, Jean-Patrick Courtois, Charles de Cuttoli, Luc Dejoie, Jean-Paul Delevoye, Christian Demuynck, Michel Dreyfus-Schmidt, Patrice Gélard, Jean-Marie Girault, Paul Girod, Daniel Hoeffel, Lucien Lanier, Guy Lèguevaques, Daniel Millaud, Georges Othily, Jean-Claude Peyronnet, Claude Pradille, Louis-Ferdinand de Rocca Serra, Jean-Pierre Schosteck, Jean-Pierre Tizon, Alex Türk, Maurice Ulrich.*

Voir les numéros :

Assemblée nationale (10ème législ.) : 2564 rect., 2577 et T. A. 484.

Sénat : 229 et 248 (1995-1996).

---

Elections et référendums.

## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS</b> .....	3
<b>EXPOSÉ GÉNÉRAL</b> .....	5
<b>I. LE PROBLÈME JURIDIQUE DE FOND : UN COLISTIER PEUT-IL ÊTRE MEMBRE DE L'ASSOCIATION DE FINANCEMENT ÉLECTORALE OU MANDATAIRE FINANCIER DE LA LISTE ?</b> .....	7
<b>II. LA SOLUTION PROPOSÉE PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE : UNE DISPOSITION INTERPRÉTATIVE RÉGLANT LES CONTENTIEUX EN COURS ET, POUR L'AVENIR, UNE INCOMPATIBILITÉ PLUS CLAIREMENT FORMULÉE</b> .....	10
<b>III. LA PROPOSITION DE VOTRE COMMISSION DES LOIS : L'ADOPTION DE LA PROPOSITION DE LOI VOTÉE PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE ASSORTIE D'UN AMENDEMENT DE PORTÉE GÉNÉRALE RESTITuant AU JUGE DE L'ÉLECTION SON PLEIN POUVOIR D'APPRÉCIATION</b> .....	13
<b>TABLEAU COMPARATIF</b> .....	17
<b>ANNEXE : COMPTE RENDU DES TRAVAUX DE LA COMMISSION</b> .....	19

## **LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS**

Réunie le 13 mars 1996 sous la présidence de M. Jacques Larché, président, la commission des Lois a examiné, sur le rapport de M. Christian Bonnet, la proposition de loi adoptée par l'Assemblée nationale, tendant à préciser la portée de l'incompatibilité entre la situation de candidat et la fonction de membre d'une association de financement électoral ou de mandataire financier.

Elle a décidé d'examiner conjointement la proposition de loi similaire de nos collègues, MM. Michel Mercier, Serge Mathieu, Emmanuel Hamel et René Trégouët.

L'objet de ces deux propositions de loi est parfaitement circonscrit : à la suite de l'abondant contentieux consécutif aux élections municipales de juin 1995, régler le problème des colistiers qui, en raison d'une mauvaise appréciation de la portée du nouvel article L. 52-5 du code électoral, ont cru possible d'être membres de l'association de financement électoral ou mandataire financier (personne physique) soutenant leur liste.

A cette fin, a été retenue une disposition interprétative réglant les contentieux en cours et, pour l'avenir, une incompatibilité plus clairement formulée.

Votre commission des Lois a adopté le texte de l'Assemblée nationale assorti d'un amendement reprenant le texte voté par le Sénat le 17 juin 1993 lors de l'examen d'une proposition de loi présentée à l'époque par le Président Jacques Larché.

Cet amendement de portée générale supprime le caractère quasi contraventionnel de la sanction d'inéligibilité frappant actuellement de manière automatique tout candidat, même de bonne foi, dont le compte de campagne a été rejeté, quel que soit le motif de rejet du compte.

Il restitue ainsi au juge de l'élection son plein pouvoir d'appréciation en lui permettant de relever de l'inéligibilité le candidat dont il a reconnu la bonne foi.



Mesdames, Messieurs,

À nouveau, la mise en oeuvre de la législation sur le financement de la vie politique a suscité un abondant contentieux, cette fois à la suite des dernières élections municipales.

À cette sanction électorale s'ajoute une sanction pécuniaire non négligeable puisque les candidats dont le compte de campagne a été rejeté perdent le droit au remboursement par l'État de 50 % de leurs frais de campagne.

D'après les chiffres communiqués par la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CCFP), 317 dossiers ont été transmis aux tribunaux administratifs à la suite des élections municipales des 11 et 18 juin 1995, dont 240 par suite d'un rejet du compte de campagne (les 77 autres dossiers concernant des non dépôts de compte de campagne ou des dépôts hors délai).

Sur ces 240 comptes rejetés, 75 dossiers portaient sur la présence d'un colistier comme membre du bureau de l'association de financement électorale et 58 dossiers sur la désignation d'un colistier comme mandataire financier, personne physique, soit au total 133 dossiers pour cette seule irrégularité, à l'origine de 55,4 % des rejets de compte.

Ajoutons que sur 29 maires élus, 18 ont vu leur compte rejeté pour ce motif (13 pour composition irrégulière de l'association de financement électorale et 5 pour mandataire financier colistier).

A la date du 13 février 1996, 10 jugements avaient déjà été notifiés par les Tribunaux administratifs saisis, dont 6 ont déclaré à ce titre le candidat tête de liste inéligible et démissionnaire d'office.

Le texte dont le Sénat est aujourd'hui saisi, issu de la proposition de loi (n° 2564 rectifié) du Président de la commission des Lois de l'Assemblée nationale, M. Pierre Mazeaud, a un objet parfaitement circonscrit : régler le problème des colistiers qui, par suite d'une mauvaise appréciation de la portée du nouvel article L. 52-5 du code électoral, ont cru possible d'être membres de l'association de financement électorale soutenant leur liste. Un amendement de notre excellent collègue, M. Raoul Béteille, a opportunément étendu la solution proposée aux mandataires financiers personnes physiques ayant été désignés membres de la liste.

La même préoccupation a animé nos collègues MM. Michel Mercier, Serge Mathieu, Emmanuel Hamel et René Trégouët dans leur proposition de loi (n° 229) déposée au Sénat le 15 février 1996.

Relèveraient ainsi du dispositif proposé les 133 listes (qu'elles aient eu des élus ou non) dont le compte de campagne a été rejeté par la CCFP pour méconnaissance de la séparation entre, d'une part, les candidats et, d'autre part, les personnes chargées de recueillir les sommes affectées à la campagne électorale.

\*

\* \*

Avant même de s'interroger sur le texte transmis par l'Assemblée nationale, votre rapporteur tient à formuler deux observations.

- Sur le problème ponctuel soulevé par ces propositions de loi, force est de reconnaître que lors de l'élaboration de la loi du 19 janvier 1995 -dont est issu l'actuel article L. 52-5 du code électoral- le législateur n'a pas fait connaître clairement sa position quant à la portée exacte du texte en discussion. Un amendement présenté par M. Guy Allouche et adopté par le Sénat le 21 décembre 1994 aurait, certes, évité ces difficultés d'interprétation, mais la commission mixte paritaire a hélas jugé superflue cette précision.

Il n'y a donc rien de surprenant à ce que cet article ait donné lieu à des interprétations divergentes, aussi bien par les candidats que par les tribunaux administratifs lorsqu'ils ont été saisis du problème.

- Mais d'une façon plus générale, votre rapporteur ne peut que constater à nouveau les conséquences dommageables, non pas de l'encadrement par la loi du financement des campagnes électorales -dont un

des premiers mérites a été d'endiguer l'escalade des dépenses électorales-mais de la précipitation dans laquelle le Parlement a dû délibérer de ces textes, trop souvent sous la pression d'une opinion publique mal informée.

Non contentes d'être élaborées dans l'urgence, ces lois ont plusieurs fois été modifiées avant même d'avoir reçu une première application, si bien que les parlementaires eux-mêmes, les préfetures et, *a fortiori*, les candidats, ont les plus grandes difficultés à apprécier exactement le droit en vigueur.

Cet inconvénient a été encore plus sensible lors des dernières élections municipales car la « règle du jeu » financière a été modifiée alors que la campagne avait déjà débuté et, plus précisément, alors que les associations de financement électorales ou les mandataires financiers personnes physiques avaient déjà entrepris leur mission depuis plusieurs mois.

De fait, des lois élaborées à la hâte, modifiées sans cesse et parfois en pleine campagne électorale ne peuvent que se révéler imparfaites et sources de difficultés.

## **I. LE PROBLÈME JURIDIQUE DE FOND : UN COLISTIER PEUT-IL ÊTRE MEMBRE DE L'ASSOCIATION DE FINANCEMENT ÉLECTORALE OU MANDATAIRE FINANCIER DE LA LISTE ?**

On sait que, dans les communes de 9.000 habitants et plus, les candidats aux élections municipales ne peuvent recueillir des dons pour le financement de leur campagne pendant l'année précédant le premier jour du mois de l'élection que par l'intermédiaire d'un mandataire nommé désigné, qui est soit une association de financement électorale, soit une personne physique dénommée le mandataire financier (article L. 52-4 du code électoral).

Or, au moment de la désignation du mandataire, c'est-à-dire un an avant l'élection, les personnes envisageant de se présenter à cette élection ne sont pas encore « *candidates* » au sens du code électoral, cette qualité ne s'acquérant que par le dépôt de la déclaration de candidature à partir du jour de publication de l'arrêté convoquant les électeurs.

La désignation d'un mandataire financier est donc effectuée par un « *candidat potentiel* », pour reprendre la terminologie utilisée par la circulaire générale du ministère de l'Intérieur du 19 mars 1990 (et régulièrement mise à

jour depuis lors, dont la dernière fois le 1er février 1995) sur le financement et le plafonnement des dépenses électorales.

Avant l'intervention de la loi du 19 janvier 1995, rien n'interdisait à un candidat d'être membre de sa propre association de financement électorale.

Soucieux néanmoins d'établir une séparation nette entre, d'une part, les candidats et, d'autre part, les personnes chargées du financement de la campagne, le législateur a désormais établi une incompatibilité entre la qualité de candidat et celle de membre de l'association de financement électorale.

- Le nouvel article L. 52-5 du code électoral, tel qu'il résulte de l'article 2 de la loi du 19 janvier 1995, dispose ainsi que « *le candidat ne peut être membre de sa propre association de financement électorale* ».

Cette disposition, applicable à toutes les élections soumises aux règles de financement des campagnes électorales, est d'une portée claire dans le cas d'un scrutin uninominal (les élections cantonales, par exemple).

En revanche, elle a pu susciter des hésitations dans le cas d'un scrutin de liste comme les élections municipales dans les communes de 3 500 habitants et plus- notamment pour des personnes non spécialistes du droit électoral- car, formulé au singulier (« *le candidat* »), le texte ne fait pas explicitement ressortir si l'incompatibilité ainsi posée concerne tous les candidats de la liste ou seulement la « tête de liste », c'est-à-dire la personne qui a désigné le mandataire de la liste.

Quant à la désignation d'un colistier comme mandataire financier (personne physique), elle n'est ni interdite, ni autorisée par le code électoral, le silence des textes laissant ainsi place à des interprétations jurisprudentielles tout-à-fait imprévisibles au moment de la désignation du mandataire.

Il n'est donc pas excessif de soutenir que les candidats aux dernières élections municipales se sont trouvés dans une situation d'insécurité juridique dont ils n'étaient pas responsables, mais dont certains d'entre eux subissent aujourd'hui les conséquences.

- Ces questions se sont certes posées avant l'élection municipale et beaucoup de candidats, par prudence, ont eu raison de démissionner de leur association de financement électorale lorsqu'ils y avaient adhéré avant l'entrée en vigueur du nouvel article L. 52-5 du code électoral.



Dans une plaquette diffusée par l'Association des maires des grandes villes de France à la suite de l'audition de plusieurs représentants de la CCFP par le Bureau élargi de cette association, une recommandation très claire était d'ailleurs formulée :

*« L'interdiction faite à un candidat d'être membre de sa propre association de financement électorale (article 2) ne concernera-t-elle, pour les élections municipales, que le candidat tête de liste ? »*

*« Non, pour la Commission, il est clair que cette interdiction doit s'entendre lors d'un scrutin de liste, donc pour les élections municipales, comme s'appliquant à tous ceux qui sont candidats à l'élection : c'est-à-dire au candidat tête de liste et à tous ses colistiers ».*

Encore convient-il de noter que cette mise en garde n'a pas été portée à la connaissance des communes non membres de cette association.

*A contrario*, certaines informations erronées ou une lecture superficielle de la circulaire du ministère de l'Intérieur a pu induire les candidats en erreur.

Par extrapolation, certains candidats ont pu croire que l'assimilation entre « *candidat potentiel* » et « tête de liste », valable pour la mise en oeuvre de l'article L. 52-4 du code électoral (désignation du mandataire), valait aussi pour la mise en oeuvre de l'article L. 52-5 de ce code (incompatibilité entre la qualité de candidat et celle de mandataire).

La consultation des travaux préparatoires ne permettait pas de conclure avec certitude, au point d'ailleurs que certains tribunaux administratifs ont estimé que le législateur n'avait pas entendu édicter une prohibition aussi absolue.

Si l'on considère les avis partagés, voire contradictoires, des juridictions administratives, on mesure mieux la perplexité que pouvaient éprouver des candidats peu au fait des arcanes du droit électoral et peu familiers de la consultation des rapports parlementaires.

- Ce n'est finalement que le 7 février 1996 (plus de six mois après les municipales de 1995) que le Conseil d'État, saisi d'une demande d'avis par le Tribunal administratif de Lille, a donné une interprétation susceptible d'orienter la position des tribunaux administratifs et sa propre jurisprudence dans les affaires dont il aurait à connaître en appel.

Cet avis, publié au Journal officiel, propose la lecture la plus extensive possible de l'interdiction posée par l'article L 52-5 du code électoral. Il indique en effet que :

*« Dès lors que ce candidat tête de liste est membre de sa propre association de financement électorale, il méconnaît la prohibition édictée par l'article L 52-5, mais qu'il en va de même toutes les fois qu'un autre candidat de la liste fait lui-même partie, soit de l'association de financement électorale soutenant la liste dans son ensemble, soit -lorsque la liste est soutenue par plusieurs associations de financement électorales- de sa propre association de financement (...). Dès lors (...) par candidat (...) il convient d'entendre toute personne figurant sur la liste ».*

Dans la mesure où l'article L 52-5 constitue *«une formalité substantielle»*, le Conseil d'État estime d'autre part que sa méconnaissance *« entraîne le rejet du compte de campagne par la commission »*, le juge administratif étant *« tenu de déclarer le candidat tête de liste inéligible pour un an »* et, le cas échéant, d'annuler son élection ou de le déclarer démissionnaire d'office ; de surcroît, la méconnaissance de l'article L 52-5 entraîne l'inéligibilité, *« non seulement du candidat tête de liste, mais de tout candidat faisant partie de sa propre association de financement électorale »*.

Enfin, bien que le Conseil d'État ne l'ait pas explicitement indiqué (car il n'était pas interrogé sur ce point), il est hautement probable que la solution applicable aux colistiers membres de l'association de financement électorale vaut à l'identique pour les colistiers mandataires financiers personnes physiques.

## **II. LA SOLUTION PROPOSÉE PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE : UNE DISPOSITION INTERPRÉTATIVE RÉGLANT LES CONTENTIEUX EN COURS ET, POUR L'AVENIR, UNE INCOMPATIBILITÉ PLUS CLAIREMENT FORMULÉE**

Ainsi que l'indique M. Pierre Mazeaud dans l'exposé des motifs de sa proposition de loi n° 2564 rectifié, *« quelle que soit l'opinion que chacun peut avoir sur cet avis (du Conseil d'État), il n'est pas question de le critiquer »*.

En l'espèce, votre commission des Lois estime même que cet avis se situe dans la pure orthodoxie du droit électoral car sauf dérogation légale expresse, l'appellation *« le candidat »* s'y entend en principe de toute

personne ayant présenté sa candidature, donc de tous les colistiers dans le cas d'un scrutin de liste.

Mais comme le relèvent nos collègues MM. Michel Mercier, Serge Mathieu, Emmanuel Hamel et René Trégouët, « *c'est bien la loi du 19 janvier 1995 -dont l'imperfection est manifeste- qui est en cause, et non l'interprétation qui en a été donnée par le Conseil d'État - interprétation dont le fondement, attaché à l'idée de solidarité entre les membres d'une même liste, est solide, sinon incontestable* ».

Une intervention du législateur inspirée tant par un souci d'équité que de sécurité juridique, paraît d'autant plus souhaitable que l'invalidation et l'inéligibilité menacent des maires élus démocratiquement pour une irrégularité de pure forme qui n'a en rien influencé le choix des électeurs ni altéré d'aucune sorte la sincérité du scrutin.

Elle aurait en outre le mérite de lever la suspicion qui s'attache toujours au rejet d'un compte de campagne, quel qu'en soit le motif.

• A cette fin, le texte élaboré par l'Assemblée nationale comporte une disposition interprétative aux termes de laquelle :

*« Pour l'élection des conseillers municipaux dont le dépôt des candidatures a été antérieur au 5 février 1996, l'interdiction faite par l'article L 52-5 du code électoral à un candidat d'être membre de sa propre association de financement ne s'applique qu'au candidat tête de la liste. Pour la même élection, un candidat tête de liste peut avoir désigné un des membres de la liste comme mandataire financier. »*

Ainsi que le mentionne le deuxième alinéa, cette disposition interprétative s'appliquerait aux instances en cours devant les juridictions administratives (y compris en appel devant le Conseil d'État). Elle ne porterait en revanche pas atteinte aux décisions juridictionnelles devenues définitives, dans l'hypothèse où des affaires déjà jugées en premier ressort n'auraient pas donné lieu à appel.

D'un point de vue pratique, la disposition interprétative proposée, sans remettre en cause l'autorité de la chose jugée, permettrait de régulariser la situation des candidats qui, si l'on s'en tient à l'interprétation du Conseil d'État, se trouvent exposés à une inéligibilité automatique d'un an que les juges devront « constater », puisqu'en ce domaine la loi ne leur reconnaît aucun pouvoir d'appréciation.

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.

Elle a de surcroît le mérite de ne pas pénaliser indûment les listes sur le plan pécuniaire car les juges, au vu du texte interprétatif, pourront constater que les comptes de campagne des intéressés n'ont pas été rejetés « *à bon droit* », selon l'expression consacrée par la législation en vigueur. Dans ces conditions, il n'y aura pas lieu d'appliquer la sanction financière de non remboursement forfaitaire des frais de campagne (50 % du plafond légal des dépenses électorales), telle qu'elle a été instituée par l'article 6 de la loi du 19 janvier 1995 (article L 52-11 du code électoral).

- Pour l'avenir, en revanche, il convient d'établir une règle claire, évitant que se reproduisent les difficultés et les hésitations constatées en 1995.

A cette fin, l'article 2 de la proposition de loi propose une rédaction nouvelle pour la troisième phase du premier alinéa de l'article L 52-5 du code électoral, aux termes de laquelle « *le candidat ne peut être membre de l'association de financement qui le soutient ; dans le cas d'un scrutin de liste, aucun membre de la liste ne peut être membre de l'association de financement qui soutient le candidat tête de la liste sur laquelle il figure* ».

Afin de combler le silence actuel des textes en ce qui concerne les mandataires financiers personnes physiques, cet article propose également d'insérer dans l'article L 52-6 du code électoral une disposition selon laquelle « *Dans le cas d'un scrutin de liste, aucun membre de la liste ne peut être le mandataire financier du candidat tête de la liste sur laquelle il figure* ».

Le dispositif proposé entérine donc l'avis exprimé le 7 février 1996 par le Conseil d'État, tout en proposant d'y faire exception pour les contentieux en cours : l'interprétation pour le passé et la solution inverse retenue pour l'avenir, quelque peu paradoxales, devront être considérées comme la mise au point d'un texte à la lumière de l'expérience.

Votre commission des Lois a approuvé cet article 2 car d'un point de vue purement juridique, il s'inscrit dans le droit fil d'une interprétation constante du droit électoral où « *le candidat* » désigne non seulement la tête de liste mais également tous les colistiers.

D'autre part, l'incompatibilité générale qui en résulterait répond tout à fait à l'objectif du législateur de 1995, d'établir une nette séparation entre les candidats à une élection et les personnes (physiques ou morales) chargées de recueillir les fonds de la campagne.

- L'article 3 de la proposition de loi étend enfin ce dispositif aux territoires d'outre-mer et à la collectivité territoriale de Mayotte, où la législation relative au financement politique est applicable selon les modalités particulières prévues par la loi n° 92-556 du 25 juin 1992.

### **III. LA PROPOSITION DE VOTRE COMMISSION DES LOIS : L'ADOPTION DE LA PROPOSITION DE LOI VOTÉE PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE ASSORTIE D'UN AMENDEMENT DE PORTÉE GÉNÉRALE RESTITUANT AU JUGE DE L'ÉLECTION SON PLEIN POUVOIR D'APPRÉCIATION**

Votre commission des Lois a adopté le texte de l'Assemblée nationale.

Votre rapporteur a néanmoins constaté que cette mesure, tout en rétablissant une sorte de présomption de bonne foi dans les cas d'espèces considérés, restait strictement limitée aux seules irrégularités tenant au choix du mandataire parmi les colistiers.

- Votre commission des Lois estime dès lors préférable d'inscrire cette notion de bonne foi dans une disposition d'ordre général.

En effet, la législation actuelle aboutit à infliger la même sanction automatique d'inéligibilité d'un an à des candidats de bonne foi pour d'autres inobservations de la loi, souvent vénielles ou de pure forme, puisque le juge, captif du texte, ne peut que la *constater* en cas de rejet à bon droit du compte de campagne.

Ce « couperet automatique » interdit au candidat d'exciper de sa bonne foi et au juge d'accueillir ce moyen.

Aussi votre rapporteur a-t-il proposé d'assortir la proposition de loi d'un article additionnel (après l'article 2) aux termes duquel « *le juge peut relever de l'inéligibilité le candidat dont il a reconnu la bonne foi* », rappelant que cette disposition avait déjà été votée par le Sénat le 17 juin 1993 lors de l'examen d'une proposition de loi présentée à l'époque par le Président Jacques Larché.

Cet amendement de portée générale, loin d'imposer quoi que ce soit au juge de l'élection, a tout au contraire pour objet de lui restituer son entier pouvoir d'appréciation.

Applicable à tous les cas d'espèce, il aurait de surcroît le mérite de faire pour l'avenir l'économie de textes de circonstance, car rien n'assure que telle ou telle disposition sur le financement des campagnes ne soulèvera pas des difficultés imprévues du même ordre.

Votre rapporteur a par exemple eu connaissance du cas de douze maires d'un même département ayant reçu des dons minimes de la même association dont le caractère de groupement politique a été admis dans cinq cas et contesté dans les autres, ce qui a conduit la commission des comptes de campagne à accepter les comptes des uns et à rejeter ceux des autres, ces derniers encourageant ainsi leur invalidation.

Pour s'en tenir à cet exemple, des décisions contradictoires ont été rendues, certaines au vu de pièces dont la portée juridique exacte pouvait prêter à confusion.

L'amendement permettrait aux élus concernés dont la bonne foi a pu être surprise d'en apporter la démonstration, sous l'appréciation souveraine du juge de l'élection, et d'être relevés de leur inéligibilité si cette bonne foi était établie.

Votre commission des Lois a partagé le souci de votre rapporteur et a adopté cet article additionnel, qui reprend exactement le texte déjà voté par le Sénat en 1993.

Il s'inscrit dans le prolongement de la proposition de loi de l'Assemblée nationale, car il fait extension de la notion de bonne foi à l'ensemble des cas de figure.

Cette mesure supprimerait le caractère quasi contraventionnel de la sanction instituée par les textes actuels et permettrait au juge de la proportionner à la gravité du manquement reproché au candidat.

- Sur le plan juridique, deux remarques complémentaires s'imposent :

- En premier lieu, l'ensemble du texte ainsi amendé ne s'assimile en rien à une sorte d'amnistie électorale qui consisterait à rendre rétroactivement licite telle ou telle pratique que le législateur aurait entendu prohiber.

- En second lieu, on ne peut assimiler ce texte à une validation législative de mesures administratives dépourvues de base légale au moment où elles ont été prises. En l'espèce, aucune mesure administrative n'est en cause.

S'agissant des colistiers mandataires, le législateur se bornerait à préciser l'interprétation d'un texte dont la portée n'était pas claire lors de sa mise en oeuvre, la position du Conseil d'État n'ayant été connue que six mois plus tard, et à travers un simple avis n'ayant pas la valeur d'une décision de justice.

\*

\*       \*

Sous le bénéfice de ces observations et sous réserve de l'amendement qu'elle vous présente, votre commission des Lois propose au Sénat d'adopter la proposition de loi n° 248, la proposition de loi n° 229 de MM. Michel Mercier, Serge Mathieu, Emmanuel Hamel et René Trégouët se trouvant ainsi satisfaite.





**TABLEAU COMPARATIF**

Texte de référence	Texte de la proposition de loi de MM. Mercier, Mathieu, Hamel et Tréguët	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la commission
Code électoral.	Article premier.	Article premier.	Article premier.
<p><i>Art. L. 52-5. - L'association de financement électoral doit être déclarée selon les modalités prévues par l'article 5 de la loi du 1<sup>er</sup> juillet 1901 relative au contrat d'association. La déclaration doit être accompagnée de l'accord écrit du candidat. Le candidat ne peut être membre de sa propre association de financement électoral. L'expert-comptable chargé de la présentation du compte de campagne ne peut exercer les fonctions de président ou de trésorier de cette association.</i></p>	<p>Pour l'élection des conseillers municipaux dont le dépôt de candidature est intervenu avant le 5 février 1996, l'interdiction faite par l'article L. 52-5, premier alinéa du code électoral à un candidat d'être membre de sa propre association de financement électoral ne vaut que pour le candidat tête de liste.</p>	<p>Pour l'élection des conseillers municipaux dont le dépôt des candidatures a été antérieur au 5 février 1996, l'interdiction faite par l'article L. 52-5 du code électoral à un candidat d'être membre de sa propre association de financement ne s'applique qu'au candidat tête de la liste. Pour la même élection, un candidat tête de liste peut avoir désigné un des membres de la liste comme mandataire financier.</p>	Sans modification.
.....	<p>Cette disposition a valeur interprétative ; elle s'applique aux instances pendantes devant les tribunaux administratifs et le Conseil d'État.</p>	<p>Ces dispositions de portée interprétative s'appliquent aux instances en cours devant les juridictions administratives ; elles ne portent pas atteinte à la validité de décisions juridictionnelles devenues définitives.</p>	
<p><i>Art. L. 52-5, al. 1. - (cf. supra art. premier)</i></p>	<p>Art. 2.</p> <p>La troisième phrase du premier alinéa de l'article L. 52-5 du code électoral est rédigée comme suit :</p> <p>« Le candidat ou, dans les élections au scrutin de liste,</p>	<p>Art. 2.</p> <p>I. La troisième phrase du premier alinéa de l'article L. 52-5 du code électoral est ainsi rédigée :</p> <p>« Le candidat ne peut être membre de l'association</p>	<p>Art. 2.</p> <p>Sans modification.</p>

Texte de référence	Texte de la proposition de loi de MM. Mercier, Mathieu, Hamel et Trégouët	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la commission
<p><i>Art. L. 52-6.</i> — Le candidat déclare par écrit à la préfecture de son domicile le nom du mandataire financier qu'il choisit. La déclaration doit être accompagnée de l'accord exprès du mandataire désigné. L'expert-comptable chargé de la présentation du compte de campagne ne peut exercer cette fonction.</p> <p>.....</p>	<p>aucun candidat figurant sur la liste ne peut être membre des organes d'administration et de direction, au sens de l'article 5 de la loi du 1er juillet 1901 " relative au contrat d'association ", de sa propre association de financement électorale, non plus que mandataire financier. »</p>	<p>de financement qui le soutient ; dans le cas d'un scrutin de liste, aucun membre de la liste ne peut être membre de l'association de financement qui soutient le candidat tête de la liste sur laquelle il figure. »</p>	<p><i>Art. additionnel après l'art. 3.</i></p> <p>Le premier alinéa de l'article L. 118-3 du code électoral est complété par une phrase ainsi rédigée :</p> <p>« Toutefois, le juge de l'élection peut relever l'inéligibilité le candidat dont il a reconnu la bonne foi. »</p>
<p><i>Art. L. 118-3.</i> - Saisi par la commission instituée par l'article L. 52-14, le juge de l'élection constate, le cas échéant, l'inéligibilité d'un candidat. S'il s'agit d'un candidat proclamé élu, il annule son élection ou, si l'élection n'a pas été contestée, le déclare démissionnaire d'office.</p> <p>.....</p>		<p>II. — Le premier alinéa de l'article L. 52-6 du code électoral est complété par une phrase ainsi rédigée :</p> <p>« Dans le cas d'un scrutin de liste, aucun membre de la liste ne peut être le mandataire financier du candidat tête de la liste sur laquelle il figure. »</p>	
		<p>Art. 3.</p> <p>Les dispositions de la présente loi sont applicables dans les territoires d'outre-mer et la collectivité territoriale de Mayotte.</p>	<p>Art. 3.</p> <p>Sans modification.</p>

## ANNEXE

### COMPTE RENDU DES TRAVAUX DE LA COMMISSION

Lors de sa réunion du mercredi 13 mars 1996, sous la présidence de M. Jacques Larché, président, la commission des Lois a procédé, sur le rapport de M. Christian Bonnet, à l'examen de la proposition de loi n° 248 (1995-1996) adoptée par l'Assemblée nationale, tendant à préciser la portée de l'incompatibilité entre la situation de candidat et la fonction de membre d'une association de financement électoral ou de mandataire financier et de la proposition de loi n° 229 (1995-1996), présentée par MM. Michel Mercier, Serge Mathieu, Emmanuel Hamel et René Trégouët, tendant à préciser la portée de l'incompatibilité définie à l'article L. 52-5, premier alinéa, du code électoral.

M. Christian Bonnet, rapporteur, a tout d'abord dénoncé les conditions toujours précipitées d'examen des textes sur le financement de la vie politique, jugeant inévitable que des dispositions élaborées à la hâte et parfois obscures suscitent des difficultés d'interprétation et de nombreux contentieux.

S'agissant des dernières élections municipales, il a rappelé que la loi du 19 janvier 1995 avait modifié les règles du financement de la campagne alors même que les mandataires -associations de financement électoral ou personnes physiques- avaient déjà commencé à collecter des dons. Il a exposé que l'article L. 52-5 du code électoral avait été modifié en vue d'interdire « au candidat » d'être membre de sa propre association électoral, rédaction qui, dans le cas d'un scrutin de liste, pouvait paraître ne s'appliquer qu'à la tête de liste, tout au moins dans l'esprit de personnes peu accoutumées aux subtilités du droit électoral. Le rapporteur a de surcroît constaté qu'aucune disposition n'interdisait ni n'autorisait un colistier à être mandataire financier -personne physique- de sa liste, ce cas de figure n'ayant pas été envisagé par le législateur de 1995.

Il a indiqué que selon les statistiques recueillies auprès de la commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CCFP), 317 dossiers avaient été transmis aux tribunaux administratifs dont 240 à la suite d'un rejet du compte de campagne motivé dans 133 cas par la présence d'un colistier membre du bureau de l'association de financement électoral ou mandataire financier personne physique de la liste, soit 55 % des rejets de compte au titre de cette seule irrégularité.

Le rapporteur a indiqué que les deux propositions de loi soumises à l'examen de la commission avaient précisément pour objet de remédier à cette situation en proposant de régulariser par une disposition interprétative la situation des colistiers concernés, tout en reformulant les textes pour qu'à l'avenir, l'interdiction à tout candidat de la liste de faire partie de l'association de financement électoral ou d'être mandataire financier soit clairement énoncée.

Il a reconnu que bien des candidats, par prudence, avaient démissionné de leurs fonctions de mandataire dès la publication de la loi du 19 janvier 1995 et que des mises en garde avaient été adressées, notamment dans une plaquette publiée par l'association des maires des grandes villes de France. Il a cependant insisté sur le fait que

des interprétations moins strictes avaient pu faire croire que l'interdiction ne concernait que les têtes de liste, certains tribunaux administratifs ayant d'ailleurs ultérieurement partagé ce point de vue.

Le rapporteur a constaté que c'était seulement le 7 février 1996, soit plus de six mois après les élections, que le Conseil d'État, saisi à titre consultatif par le tribunal administratif de Lille, avait rendu un avis aux termes duquel l'interdiction d'être membre de l'association de financement électorale devait être entendue comme s'appliquant à tous les colistiers, conduisant ainsi à devoir déclarer inéligibles pour un an non seulement les candidats concernés mais également la tête de liste, personnellement responsable de la régularité du compte de campagne.

Il a considéré que la solution retenue par l'Assemblée nationale revenait à donner une interprétation favorable à un texte qui avait pu induire certains candidats en erreur, démarche d'autant plus légitime à ses yeux que le rejet de leur compte de campagne faisait peser sur eux une suspicion injustifiée, qu'ils aient été élus ou non.

M. Christian Bonnet, rapporteur, a cependant constaté que ce dispositif, tout en rétablissant une sorte de présomption de bonne foi dans ces cas d'espèce, ne serait pas applicable à d'autres situations où la bonne foi des candidats ne faisait pourtant aucun doute.

A titre d'exemple, il a évoqué le cas de douze maires d'un même département ayant reçu des dons minimes de la même association dont le caractère de groupement politique avait été admis dans cinq cas et contesté dans les autres, ce qui avait conduit la CCFP à accepter les comptes des uns et à rejeter ceux des autres. Il a vu dans cette contradiction les conséquences probables de la surcharge de travail imposée à cette commission, ce qui la conduisait à recourir à de nombreux rapporteurs-adjoints, avec le risque d'interprétations différentes d'un même texte.

Le rapporteur a estimé que la législation actuelle présentait l'inconvénient d'instituer un « couperet automatique » contraignant le juge, « captif des textes » à prononcer l'inéligibilité d'un an -c'est-à-dire une sanction électorale très grave- pour des inobservances de la loi parfois vénielles ou de pure forme, sans permettre au candidat d'exciper de sa bonne foi ni au juge d'accueillir ce moyen.

Aussi, a-t-il proposé à la commission d'assortir la proposition d'un article additionnel après l'article 2 aux termes duquel « le juge peut relever de l'inéligibilité le candidat dont il a reconnu la bonne foi ». Il a rappelé que cette disposition avait déjà été votée par le Sénat le 17 juin 1993 lors de l'examen d'une proposition de loi présentée à l'époque par le président Jacques Larché.

Le rapporteur a estimé que cet amendement s'inscrivait dans le prolongement des propositions de loi soumises à l'examen de la commission, car il redonnait au juge de l'élection son pouvoir d'appréciation sur la gravité du manquement reproché au candidat.

M. Christian Bonnet, rapporteur, a souligné que la proposition de loi ainsi amendée n'aurait rien à voir avec une « amnistie électorale », une amnistie ayant pour objet de rendre rétroactivement licite une pratique que le législateur aurait expressément voulu interdire, alors que tel n'avait pas été le cas en 1995.

Il a pareillement noté qu'il ne s'agissait pas d'une validation législative d'une mesure administrative dépourvue de base légale, dans la mesure où aucune mesure administrative n'était en cause et que l'avis du Conseil d'État, purement consultatif, n'avait été rendu que très postérieurement aux faits contestés.

M. Lucien Lanier a félicité le rapporteur pour la précision de son exposé et s'est déclaré choqué, dans le cas évoqué, que des interprétations totalement divergentes et des solutions diamétralement opposées aient pu être rendues dans douze dossiers pourtant identiques. Afin d'éviter de telles anomalies, il a alors vivement préconisé que le juge de l'élection puisse prendre en compte la bonne foi du candidat.

M. Patrice Gélard, tout en approuvant la proposition du rapporteur, a estimé que la dernière phrase du deuxième alinéa de l'article premier (« ces dispositions ne portent pas atteinte à la validité des décisions juridictionnelles devenues définitives ») n'était pas utile, à partir du moment où ce texte interprétatif ne saurait s'appliquer qu'à des instances en cours ou à venir.

M. Christian Bonnet, rapporteur, en est convenu mais a rappelé que cette mention, inspirée par la jurisprudence du Conseil constitutionnel, avait le mérite de préciser clairement le champ d'application de cet article.

M. Jean-Marie Girault a également approuvé la proposition du rapporteur, jugeant inacceptable que des cas similaires aient été réglés aussi différemment même si, s'agissant de jugements rendus en premier ressort, il était naturel que les solutions varient d'un tribunal à l'autre.

En revanche, il a estimé que cette difficulté n'était en rien imputable au législateur, le texte ne se prêtant à ses yeux à aucune confusion dans la mesure où les termes « le candidat » s'appliquaient toujours en droit électoral à tous les candidats d'une liste. A supposer qu'ils aient eu un doute, il a considéré que les candidats concernés auraient dû avoir la prudence de démissionner de leurs fonctions de mandataire, même si l'information dispensée à l'époque par l'administration pouvait parfois les induire en erreur.

M. Jacques Larché, président, lui a fait observer que ce raisonnement valait sans doute pour le cas des colistiers membres de leur association de financement électorale mais qu'en revanche, force était de relever le silence total des textes sur la situation des colistiers mandataires financiers.

M. Guy Allouche, ayant jugé excellent l'exposé du rapporteur, a rappelé qu'il avait déjà dénoncé les conditions déplorable d'élaboration de la loi du 19 janvier 1995, dont le texte définitif avait été adopté dans la précipitation des derniers jours de la session. Il a cependant souligné que le Sénat avait adopté avec l'avis favorable de la commission, un amendement présenté par lui-même et qui aurait clairement précisé la portée de l'interdiction, ainsi que le préconisait à l'époque la CCFP. Il a regretté que la commission mixte paritaire ait finalement jugé superflue cette précision, la circulaire diffusée par la suite ajoutant à la confusion.

Il a néanmoins estimé que les candidats concernés, en n'adoptant pas une attitude plus prudente, pouvaient, dans une certaine mesure, être considérés fautifs, compte tenu de l'objectif général de moralisation de la vie politique poursuivi par la loi de 1995.

Approuvant l'amendement du rapporteur, il s'est déclaré opposé à ce qu'une sanction électorale aussi lourde frappe des candidats d'évidente bonne foi.

En revanche, M. Guy Allouche a regretté que la disposition interprétative de la proposition n'ait pas été adoptée plus tôt et qu'elle intervienne seulement maintenant alors que le Conseil d'État était déjà saisi, ce qui risquait d'être mal interprété.

M. Michel Dreyfus-Schmidt a estimé que la CCFP devrait s'abstenir de donner des consultations aux candidats.

M. Jean-Jacques Hyst a noté que l'avis rendu par le Conseil d'État le 7 février 1996 ne liait ni les juges ni lui-même statuant au contentieux, même s'il paraissait improbable que les décisions définitives s'en écartent, confirmant les mauvaises conditions d'élaboration de la loi du 19 janvier 1995, il a signalé que les candidats avaient également été induits en erreur par un message diffusé sur minitel par la CCFP, puisqu'il avait fallu attendre février 1996 pour qu'elle fasse état d'une interprétation exacte de la loi.

Il a souligné que les juges administratifs étaient eux-mêmes conscients du caractère disproportionné d'une sanction automatique d'inéligibilité d'un an dans tous les cas de figure.

Plus généralement, il a jugé la législation sur le financement de la vie politique beaucoup trop complexe, l'enserrement des campagnes dans des règles aussi tatillonnes compromettant la liberté d'expression des candidats et se révélant finalement préjudiciable à la démocratie locale.

Il a d'ailleurs noté la même dérive dans d'autres domaines du droit, comme par exemple le droit pénal des affaires.

M. Jacques Larché, président, a approuvé cette analyse, citant même le cas d'un conseiller général sanctionné pour non dépôt d'un compte de campagne alors qu'il n'avait engagé aucune dépense de campagne.

Mme Nicole Borvo a rappelé que son groupe n'avait pas voté la loi du 19 janvier 1995 mais a estimé pour sa part que ce texte était très clair et que l'interdiction s'appliquait à tous les candidats de la liste, quelle que soit leur position. Aussi a-t-elle considéré que le législateur n'était en rien responsable des interprétations différentes qui en avaient été faites, jugeant dès lors qu'il n'était pas souhaitable de légiférer à nouveau sur ce sujet. Elle a, en conséquence, indiqué que son groupe voterait contre l'ensemble de la proposition de loi.

M. Alex Türk, tout en approuvant les propositions du rapporteur, a estimé que la loi de 1995 posait d'immenses problèmes pour l'instant non résolus, car, comme M. Jean-Jacques Hyst, l'avait fait remarquer à juste titre, elle rendait pratiquement impossible toute campagne électorale, donc toute perspective d'alternance municipale.

Plus globalement, il a estimé que les oppositions municipales, de droite comme de gauche, étaient totalement dépourvues de moyens et très défavorisées face à la majorité en place ; il a donc exprimé la crainte que des moyens occultes de financement ne réapparaissent.

M. Guy Allouche a souligné l'importance de ce problème qu'il avait abordé en 1995 par son amendement sur l'aide versée par les collectivités territoriales de plus de 100.000 habitants aux groupes d'élus mais qui pose la question plus générale du statut de l'opposition et des moyens de fonctionnement consentis aux minorités.

M. Michel Dreyfus-Schmidt a fait observer que le mode actuel de scrutin municipal avait au moins le mérite d'assurer la représentation des minorités, ce qui n'avait pas toujours été le cas.

Il a d'autre part souligné qu'en dépit de certaines imperfections, les lois sur le *financement de la vie politique ne devaient pas être désavouées dans leur ensemble et* avaient eu des résultats très positifs, notamment celui de mettre un terme à l'escalade effrénée des dépenses de campagne.

Sans sous-estimer le risque d'une certaine incompréhension dans l'opinion publique, il a approuvé le texte en discussion, estimant normal que le législateur améliore le droit en vigueur à la lueur de l'expérience.

Il a enfin estimé souhaitable qu'au-delà du problème ponctuel ainsi réglé, un bilan global soit dressé de la mise en oeuvre de la législation sur le financement de la vie politique. Dans l'attente de ce bilan, il a indiqué que son groupe voterait l'amendement proposé par le rapporteur qui permettrait d'éviter les injustices les plus flagrantes.

M. Jacques Larché, président, a approuvé la diminution des dépenses de campagne relevée par M. Michel Dreyfus-Schmidt, faisant d'ailleurs observer que dans biens des cas, les candidats dépensaient moins que le plafond autorisé. Il a toutefois rappelé que les propositions de loi soumises à la commission n'avaient pas pour objet de régler cet aspect général.

M. Daniel Hoeffel a indiqué qu'il voterait le texte proposé par le rapporteur.

En réponse, M. Christian Bonnet, rapporteur, a considéré :

- que son amendement avait une portée générale mais que, loin d'imposer quoi que ce soit au juge de l'élection, il avait au contraire pour objet de lui restituer son entier pouvoir d'appréciation ;

- que la portée de l'actuel article L. 52-5 était sans doute parfaitement claire pour des personnes averties, mais que les faits démontraient qu'il avait été mal interprété, le message télématique erroné cité par M. Jean-Jacques Hyest n'étant qu'un exemple parmi d'autres ;

- qu'en effet, le plafonnement des dépenses avait eu un effet très salubre sur le déroulement des campagnes électorales.

La commission a adopté l'amendement du rapporteur insérant un article additionnel après l'article 2 puis a approuvé l'ensemble ainsi amendé de la proposition de loi.