

Master 2 Affaires publiques/administration du politique

20 avril 2026

Pratiques des élections - Contentieux.

Stéphane Cottin, chef du service de la documentation et de l'aide à l'instruction du Conseil constitutionnel

Droit des élections, droit du financement de la communication politique

Exemples de décisions de contentieux électoral ou de financement électoral

La colonne de gauche n'est pas présente dans les décisions originales, elle est ici présente pour expliciter le contenu de la colonne de droite, qui est la reproduction de la décision

Décisions du Conseil constitutionnel (élections législatives de juillet 2024)

Décision du Conseil d'Etat 2021 (suites du contentieux des élections municipales 2020)

Décisions du Conseil constitutionnel (élections législatives de juin 2017)

Décision du Conseil d'Etat (suites du contentieux du financement des élections européennes de 2014)

<https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2025/20256452AN.htm>

Décision n° 2025-6452 AN du 11 juillet 2025

A.N., Paris, 2^e circ.

Inéligibilité

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL A ÉTÉ SAISI le 24 janvier 2025 par la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (décision du 9 janvier 2025), dans les conditions prévues au troisième alinéa de l'article L. 52-15 du code électoral. Cette saisine est relative à la situation de M. Jean LAUSSUCQ, candidat aux élections qui se sont déroulées les 30 juin et 7 juillet 2024, dans la 2^e circonscription du département de Paris, en vue de la désignation d'un député à l'Assemblée nationale. Elle a été enregistrée au secrétariat général du Conseil constitutionnel sous le n° 2025-6452 AN.

Au vu des textes suivants :

- la Constitution, notamment son article 59 ;
- l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel ;
- le code électoral ;
- le règlement applicable à la procédure suivie devant le Conseil constitutionnel pour le contentieux de l'élection des députés et des sénateurs ;

Au vu des pièces suivantes :

- les observations présentées pour M. LAUSSUCQ par la SELARL Draï Associés, enregistrées le 17 février 2025 ;
- les autres pièces produites et jointes au dossier ;

M. Richard FERRAND, Président du Conseil constitutionnel, ayant estimé devoir s'abstenir de siéger ;

Après avoir entendu M. LAUSSUCQ et son conseil ;

Et après avoir entendu le rapporteur ;

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL S'EST FONDÉ SUR CE QUI SUIT :

1. Il ressort de l'article L. 52-4 du code électoral qu'il appartient au mandataire financier désigné par le candidat de régler les dépenses engagées en vue de l'élection et antérieures à la date du tour de scrutin où elle a été acquise, à l'exception des dépenses prises en charge par un parti ou groupement politique. Les dépenses antérieures à sa désignation, payées directement par le candidat ou à son profit, font l'objet d'un remboursement par le mandataire et figurent dans son compte bancaire ou postal. Si le règlement direct de menues dépenses par le candidat peut être admis, ce n'est qu'à la double condition que leur montant, tel qu'apprécié à la lumière de ces dispositions, c'est-à-dire prenant en compte non seulement les dépenses intervenues après la désignation du mandataire financier mais aussi celles réglées avant cette désignation et qui n'auraient pas fait l'objet d'un remboursement par le mandataire, soit faible par rapport au total des dépenses du compte de campagne et négligeable au regard du plafond de dépenses autorisées par l'article L. 52-11 du même code.
2. L'article L. 52-6 du code électoral impose au mandataire financier d'ouvrir un compte bancaire ou postal unique retraçant la totalité de ses opérations financières. L'intitulé du compte précise que le titulaire agit en qualité de mandataire financier du candidat, nommément désigné.
3. Le compte de campagne de M. LAUSSUCQ a été rejeté par la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques dans sa décision du 9 janvier 2025 au motif qu'une part substantielle des dépenses engagées en vue de l'élection a été réglée irrégulièrement postérieurement à la désignation de son mandataire, en méconnaissance des dispositions du troisième alinéa de l'article L. 52-4 du code électoral.
4. Il résulte de l'instruction et il n'est pas contesté que, d'une part, postérieurement à la désignation par M. LAUSSUCQ de son mandataire financier, ce dernier a réglé des dépenses de campagne au moyen de son compte bancaire personnel et non du compte bancaire unique dont l'article L. 52-6 prescrit l'ouverture et qui doit retracer l'ensemble des opérations financières. D'autre part, postérieurement à cette désignation, des tiers ont eux-mêmes réglé directement une part significative des dépenses exposées pour sa campagne électorale.
5. Par suite, c'est à bon droit que la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques a rejeté son compte de campagne.
6. L'article L.O. 136-1 du code électoral dispose que, en cas de volonté de fraude ou de manquement d'une particulière gravité aux règles de financement des campagnes électorales, le Conseil constitutionnel peut déclarer inéligible le candidat dont le compte de campagne a été rejeté à bon droit.
7. Si M. LAUSSUCQ fait valoir les difficultés rencontrées pour obtenir l'ouverture d'un compte bancaire et la mise à disposition de moyens de paiement, ainsi que la nécessité d'exposer sans attendre les dépenses pour lancer sa campagne, il ne résulte pas de l'instruction que ces circonstances ni aucune autre circonstance particulière étaient de nature à justifier la méconnaissance des obligations résultant de l'article L. 52-4.

8. Les dépenses engagées de manière irrégulière d'un montant de 7 030 euros représentent 21 % du montant des dépenses du compte et 10,2 % du plafond des dépenses autorisées dans la circonscription. Dès lors, compte tenu du caractère substantiel de la règle ainsi méconnue, il y a lieu de prononcer, en application de l'article L.O. 136-1 du code électoral, l'inéligibilité de M. LAUSSUCQ à tout mandat pour une durée d'un an à compter de la présente décision et de le déclarer démissionnaire d'office.

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL DÉCIDE :

Article 1^{er}. - M. Jean LAUSSUCQ est déclaré inéligible en application de l'article L.O. 136-1 du code électoral pour une durée d'un an à compter de la présente décision.

Article 2. - M. LAUSSUCQ est déclaré démissionnaire d'office de son mandat de député en application de l'article L.O. 136-1 du code électoral.

<https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2025/20256549AN.htm>

Décision n° 2025-6549 AN du 11 juillet 2025

A.N., Tarn-et-Garonne, 1^{re} circ.

Inéligibilité

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL A ÉTÉ SAISI le 28 février 2025 par la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (décision du 24 février 2025), dans les conditions prévues au troisième alinéa de l'article L. 52-15 du code électoral. Cette saisine est relative à la situation de Mme Brigitte BARÈGES, candidate aux élections qui se sont déroulées les 30 juin et 7 juillet 2024, dans la 1^{re} circonscription du département du Tarn-et-Garonne, en vue de la désignation d'un député à l'Assemblée nationale. Elle a été enregistrée au secrétariat général du Conseil constitutionnel sous le n° 2025-6549 AN.

Au vu des textes suivants :

- la Constitution, notamment son article 59 ;
- l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel ;
- le code électoral ;
- le règlement applicable à la procédure suivie devant le Conseil constitutionnel pour le contentieux de l'élection des députés et des sénateurs ;

Au vu des pièces suivantes :

- les observations présentées pour Mme BARÈGES par Me Philippe Petit, avocat au barreau de Lyon, enregistrées le 25 mars 2025 ;
- les autres pièces produites et jointes au dossier ;

Après avoir entendu Mme BARÈGES et son conseil ;

Et après avoir entendu le rapporteur ;

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL S'EST FONDÉ SUR CE QUI SUIT :

1. Aux termes de la première phrase du deuxième alinéa de l'article L. 52-8 du code électoral : « Les personnes morales, à l'exception des partis ou groupements politiques, ne peuvent participer au financement de la campagne électorale d'un candidat, ni en lui consentant des dons sous quelque forme que ce soit, ni en lui fournissant des biens, services ou autres avantages directs ou indirects à des prix inférieurs à ceux qui sont habituellement pratiqués ».

2. Ni ces dispositions ni aucune autre disposition applicable à l'élection des députés n'impliquent le rejet du compte de campagne au seul motif que le candidat a bénéficié d'un don ou d'un avantage prohibé par ces dispositions. Il appartient à la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques et, en dernier ressort, au juge de l'élection d'apprécier, compte tenu de l'ensemble des circonstances de l'espèce, et notamment de la nature de l'avantage, de son montant et des conditions dans lesquelles il a été consenti, si le bénéfice de cet avantage doit entraîner le rejet du compte.

3. Le compte de campagne de Mme BARÈGES a été rejeté par la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques dans sa décision précitée du 24 février 2025 au motif **qu'elle a bénéficié de concours en nature de la part de la commune de Montauban**, en méconnaissance des dispositions de l'article L. 52-8 du code électoral.

4. Il résulte de l'instruction que le mandataire financier de Mme BARÈGES a inscrit à son compte de campagne des dépenses correspondant en particulier à la refacturation par la commune, dont la candidate était maire durant la campagne électorale, de la participation de deux collaborateurs de son cabinet à l'organisation de sa campagne, pour un montant de 1 415 euros. Les pièces produites dans le cadre de la procédure contradictoire établissent que ces deux collaborateurs ont participé à la campagne de Mme BARÈGES **non seulement sur leurs temps de congés et de repos, comme indiqué dans les attestations jointes au compte de campagne, mais également sur leur temps de travail à hauteur respectivement de dix-neuf heures et de dix-huit heures réparties entre le 11 juin et le 28 juin 2024, soit durant la période de campagne électorale, sans qu'aucun élément justificatif ne vienne établir la suspension de leur contrat de travail ou leur mise en disponibilité.**

5. Mme BARÈGES fait valoir que ces collaborateurs n'auraient participé à sa campagne électorale sur leur temps de travail que de façon ponctuelle et de leur propre initiative et qu'elle a régularisé cette situation en inscrivant les dépenses correspondantes dans son compte de campagne. Toutefois, eu égard à la nature de l'avantage en cause, aux conditions dans lesquelles il a été consenti, à l'importance de la participation des agents publics concernés à la campagne électorale de Mme BARÈGES durant leurs heures de service, ainsi qu'à son coût rapporté au total des dépenses du compte, c'est à bon droit que la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques a rejeté le compte de campagne de l'intéressée.

6. Selon l'article L.O. 136-1 du code électoral, en cas de volonté de fraude ou de manquement d'une particulière gravité aux règles de financement des campagnes électorales, le Conseil constitutionnel peut déclarer inéligible le candidat dont le compte de campagne a été rejeté à bon droit.

7. Compte tenu de **la particulière gravité du manquement à une règle** dont la candidate ne pouvait ignorer la portée, il y a lieu de prononcer l'inéligibilité de Mme BARÈGES à tout mandat pour une durée d'un an à compter de la présente décision et de la déclarer démissionnaire d'office en application de l'article L.O. 136-1 du code électoral.

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL DÉCIDE :

Article 1^{er}. - Mme Brigitte BARÈGES est déclarée inéligible en application de l'article L.O. 136-1 du code électoral pour une durée d'un an à compter de la présente décision.

Article 2. - Mme BARÈGES est déclarée démissionnaire d'office de son mandat de député en application de l'article L.O. 136-1 du code électoral.

CE, 15 septembre 2021, Elections municipales de Bondoufle (Essonne), req. n° 450600

Conseil d'État

N° 450600

ECLI:FR:CECHS:2021:450600.20210915

Inédit au recueil Lebon

1ère chambre

Mme Bénédicte Fauvarque-Cosson, rapporteur

Mme Marie Sirinelli, rapporteur public

Lecture du mercredi 15 septembre 2021

REPUBLIQUE FRANCAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS

Vu les procédures suivantes :

M. E... G... et Mme F... D... ont demandé au tribunal administratif de Versailles d'annuler les opérations électorales des 15 mars et 28 juin 2020 en vue de l'élection des conseillers municipaux et communautaires dans la commune de Bondoufle (Essonne) et de prononcer l'inéligibilité de M. C... B..., candidat élu. Par un jugement n° 2004076, 2004089 du 16 février 2021, le tribunal administratif de Versailles a annulé ces opérations électorales et rejeté le surplus des conclusions des protestations.

1° Sous le n° 450600, par une requête et un mémoire en réplique, enregistrés les 11 mars et 21 avril 2021 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, M. B... demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler le jugement du tribunal administratif en tant qu'il fait droit aux conclusions de la protestation de M. G... tendant à l'annulation des opérations électorales qui se sont déroulées les 15 mars et 28 juin 2020 à Bondoufle ;

2°) de rejeter la protestation de M. G... ;

3°) de mettre à la charge de M. G... la somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

2° Sous le n° 450614, par une requête, enregistrée le 11 mars 2021 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, M. B... demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler le jugement du tribunal administratif en tant qu'il fait droit aux conclusions de la protestation de Mme D... tendant à l'annulation des opérations électorales qui se sont déroulées les 15 mars et 28 juin 2020 à Bondoufle ;

2°) de rejeter la protestation de Mme D... ;

3°) de mettre à la charge de Mme D... la somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

.....
Vu les autres pièces des dossiers ;

Vu :

- le code électoral ;
- le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de Mme Bénédicte Fauvarque-Cosson, conseillère d'Etat,
- les conclusions de Mme Marie Sirinelli, rapporteure publique ;

La parole ayant été donnée, après les conclusions, à la SCP Célice, Texidor, Perier, avocat de Mme D... ;

Considérant ce qui suit :

1. A l'issue du second tour de l'élection municipale qui s'est déroulée le 28 juin 2020 à Bondoufle, la liste " Bondoufle L'Enjeu " menée par M. C... B... a obtenu 1 220 voix, soit 38,02 % des suffrages exprimés, la liste " Ensemble pour Bondoufle " menée par Mme F... D... 1 174 voix, soit 36,58 % des suffrages exprimés, et la liste " Bondoufle Durablement Ensemble " menée par M. E... G... 815 voix, soit 25,40 % des suffrages exprimés. M. B..., sous les n° 450600 et 450614, relève appel du jugement du 16 février 2021 du tribunal administratif de Versailles en tant qu'il a annulé ces opérations électorales sur les protestations, respectivement, de M. G... et de Mme D.... Il y a lieu de joindre ces deux requêtes, qui sont dirigées contre le même jugement, pour statuer par une même décision.

Sur les conclusions de M. G... tendant à ce que M. B... soit déclaré inéligible :

2. Ces conclusions ont été présentées dans un mémoire enregistré au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat le 7 avril 2021, au-delà du délai d'appel d'un mois prévu à l'article R. 123 du code électoral. Par suite, elles sont irrecevables et doivent être rejetées.

Sur les griefs retenus par le tribunal administratif pour annuler les opérations électorales :

3. En premier lieu, aux termes de l'article L. 52-1 du code électoral : " Pendant les six mois précédant le premier jour du mois d'une élection et jusqu'à la date du tour de scrutin où celle-ci est acquise, l'utilisation à des fins de propagande électorale de tout procédé de publicité commerciale par la voie de la presse ou par tout moyen de communication audiovisuelle est interdite ".

4. Il résulte de l'instruction qu'à compter du 6 mars 2020, deux vidéos publiées sur la page du réseau social " Facebook " de la liste " Bondoufle L'Enjeu ", respectivement intitulées " Bondoufle, notre ville, notre passion " et " Le plan local d'urbanisme de Bondoufle ", ont été mises en avant moyennant le paiement d'un prix, permettant notamment d'atteindre des personnes non abonnées à la page de la liste sur ce réseau social. Cette diffusion revêt le caractère d'un procédé de publicité commerciale interdit par le premier alinéa de l'article L. 52-1 du code électoral. Cependant, il résulte de l'instruction que l'emploi de cette fonctionnalité du réseau social a été facturé, pour une des deux vidéos du 5 au 10 mars 2020, et pour l'autre du 9 au 12 mars 2020, soit une période courte et éloignée de plus de trois mois de la date du second tour des élections. Si une capture d'écran montre qu'à la date du 9 septembre 2020, ces deux vidéos avaient respectivement fait l'objet de 7 700 vues et 2 700 vues, des chiffres supérieurs aux autres vidéos publiées sur ce compte, cette capture, prise plus de deux mois après le second tour des élections, ne permet pas de connaître le nombre de vues au jour des élections ni, partant, d'apprécier une influence éventuelle sur le scrutin. Il ne peut ainsi être établi que la publication des vidéos ait atteint, grâce au dispositif utilisé, un nombre significatif d'électeurs.

Dans ces conditions, et eu égard au caractère non polémique des vidéos, le procédé mis en oeuvre ne peut être regardé, dans les circonstances de l'espèce, comme ayant altéré la sincérité du scrutin.

5. En deuxième lieu, aux termes du deuxième alinéa de l'article L. 52-8 du code électoral : " Les personnes morales, à l'exception des partis ou groupements politiques, ne peuvent participer au financement de la campagne électorale d'un candidat, ni en lui consentant des dons sous quelque forme que ce soit, ni en lui fournissant des biens, services ou autres avantages directs ou indirects à des prix inférieurs à ceux qui sont habituellement pratiqués ".

6. La seule circonstance que deux vidéos publiées sur la page du réseau social " Facebook " de la liste " Bondoufle L'Enjeu " aient pu être tournées, en méconnaissance de l'article L. 52-8, dans une salle de la mairie, une carte de la commune de Bondoufle étant partiellement visible sur l'une de ces vidéos, ne saurait être regardée comme ayant été susceptible de créer, dans l'esprit des électeurs, une confusion entre l'action de la commune et la propagande électorale des candidats de nature à altérer la sincérité du scrutin.

7. En troisième lieu, le fait qu'une vidéo publiée le 17 juin 2020 sur la page du réseau social " Facebook " de la liste " Bondoufle L'Enjeu ", au demeurant à caractère informatif et dénuée de tout caractère polémique, ait fait l'objet d'un partage sur la page de l'association du comité des fêtes ne constitue pas une méconnaissance de l'article L. 52-8 et est dénué de toute influence sur le scrutin.

8. En dernier lieu, il ne résulte pas davantage de l'instruction que, malgré le faible écart de voix séparant les listes en présence, le cumul de ces irrégularités ait été de nature à avoir altéré la sincérité du scrutin.

9. Par suite, M. B... est fondé à soutenir que c'est à tort que le tribunal administratif de Versailles s'est fondé sur ces griefs pour annuler les opérations électorales qui se sont déroulées à Bondoufle.

10. Il appartient au Conseil d'Etat, saisi de l'ensemble du litige par l'effet dévolutif de l'appel, d'examiner les autres griefs soulevés par Mme D... et M. G... à l'appui de leurs protestations électorales.

11. En premier lieu, aux termes de l'article R. 27 du code électoral : " Sont interdites, sur les affiches et circulaires ayant un but ou un caractère électoral, l'utilisation de l'emblème national ainsi que la juxtaposition des trois couleurs : bleu, blanc et rouge dès lors qu'elle est de nature à entretenir la confusion avec l'emblème national, à l'exception de la reproduction de l'emblème d'un parti ou groupement politique. ". Il résulte de l'instruction que si les affiches de campagne de M. B... comportaient, parmi d'autres couleurs, le bleu, le blanc et le rouge, elles n'entretenaient aucune confusion avec l'emblème national.

12. En deuxième lieu, selon l'article L. 48-2 du code électoral : " Il est interdit à tout candidat de porter à la connaissance du public un élément nouveau de polémique électorale à un moment tel que ses adversaires n'aient pas la possibilité d'y répondre utilement avant la fin de la campagne électorale ". Mme D... fait valoir que ces dispositions auraient été méconnues en ce que M. B... aurait diffusé tardivement par des tracts durant la campagne des informations mensongères, d'une part sur un projet qu'aurait eu la liste qu'elle conduisait de construire une piscine qui aurait des conséquences importantes sur le budget de la commune et, d'autre part, sur le coût que représenterait l'arrêt projeté par la liste qu'elle conduisait d'une zone d'activité concertée. Il résulte toutefois de l'instruction que ces tracts, qui ne présentaient pas un caractère outrancier ou diffamatoire et portaient sur des thèmes déjà débattus pendant la campagne, ne peuvent être regardés comme ayant porté à la connaissance du public d'éléments nouveaux de polémique électorale auxquels les candidats de la liste de Mme D... auraient été privés de la possibilité de répondre utilement.

13. En troisième lieu, la circonstance que l'équipe de M. B... ait bénéficié d'une attribution de nuance politique " LDIV " (liste divers), tandis que la liste que Mme D... conduisait, qui avait formulé la même demande, s'était vu attribuer la nuance " LDVG " (liste divers gauche) est dénuée d'influence sur le scrutin, cette indication ne figurant ni sur le matériel de vote ni sur les documents de propagande.

14. En quatrième lieu, Mme D... fait valoir que M. B... a disposé des moyens de la commune et entretenu un flou constant entre ses fonctions de maire et sa qualité de candidat, notamment en enregistrant dans les locaux de la commune la vidéo mentionnée au point 6 ci-dessus, en faisant réaliser par l'association du comité des fêtes une distribution d'oeufs de Pâques, en annonçant de nouvelles actions en matière de stationnement lors d'une réunion publique à peine plus d'une semaine avant le second tour du scrutin, en procédant tardivement à la mise en place de la vidéo-protection, en faisant participer des agents municipaux à sa campagne électorale, dont son épouse qui exerce les fonctions de directrice générale des services, en utilisant la communication institutionnelle de la commune entre les deux tours pour faire la promotion des actions menées dans le cadre de la lutte contre l'épidémie de covid-19, en ayant recours à la photothèque de la commune et enfin en laissant diffuser un entretien du président du comité des fêtes le soutenant. **Il ne résulte cependant pas de l'instruction**, d'une part, que la distribution dans la ville, par des membres du comité des fêtes, d'oeufs de Pâques aux enfants A... la commune ait été liée à la campagne électorale, d'autre part, que la réunion publique du 20 juin 2020 qui portait sur le stationnement et avait été organisée à la suite d'une demande des habitants ait été l'occasion pour M. B... de faire campagne, ni que M. B... aurait illégalement fait participer des agents municipaux à sa campagne électorale ou utilisé la communication institutionnelle de la commune, entre les deux tours, pour faire la promotion des actions menées dans le cadre de la lutte contre l'épidémie de covid-19, ni enfin que les autres manquements invoqués seraient constitués. **Il résulte de ce qui précède que ni les dispositions de l'article L. 50 du code électoral en vertu duquel " Il est interdit à tout agent de l'autorité publique ou municipale de distribuer des bulletins de vote, professions de foi et circulaires des candidats " ni celles des articles L. 52-1 et L. 52-8 citées ci-dessus n'ont été méconnues.**

15. En cinquième lieu, aux termes de l'article R. 43 du code électoral : " Les bureaux de vote sont présidés par les maire, adjoints et conseillers municipaux dans l'ordre du tableau. A leur défaut, les présidents sont désignés par le maire parmi les électeurs de la commune. / En cas d'absence, le président est remplacé par un suppléant désigné par lui parmi les conseillers municipaux ou les électeurs de la commune, ou, à défaut, par le plus âgé des assesseurs. Le suppléant exerce toutes les attributions du président. Le secrétaire est remplacé en cas d'absence par l'assesseur le plus jeune ". **Il ne résulte pas de l'instruction** que le fait que les présidents suppléants ont été désignés, non parmi les membres du conseil municipal dans l'ordre du tableau mais parmi les candidats non élus de la liste " Bondoufle L'Enjeu ", en méconnaissance de l'article R. 43 du code électoral, **aurait eu, dans les circonstances de l'espèce, le caractère d'une manoeuvre ayant altéré la sincérité du scrutin.**

16. En sixième lieu, aux termes de **l'article L. 49 du code électoral** : " A partir de la veille du scrutin à zéro heure, il est interdit de : (...) 2° Diffuser ou faire diffuser par tout moyen de communication au public par voie électronique tout message ayant le caractère de propagande électorale (...) ". S'il est admis par M. B... que le samedi 14 mars 2020, veille du premier tour des élections, des membres de son équipe se trouvaient devant un supermarché de Bondoufle, il n'est pas établi par l'instruction, d'une part, que ces personnes auraient installé une table afin de réaliser une permanence et, d'autre part, que des affiches du candidat auraient été collées sur les panneaux d'affichage libres. **En tout état de cause, eu égard à la brièveté de cette présence et à l'écart de voix entre les candidats, ces faits ne seraient pas de nature à avoir altéré la sincérité du scrutin.**

17. En septième lieu, la circonstance que l'affichage des vœux de début d'année du maire et de l'ensemble des conseillers municipaux n'ait pas été retiré des panneaux électoraux pendant la campagne **ne saurait être regardée, à elle seule, comme ayant méconnu l'article L. 52-8 du code électoral.**

18. En huitième lieu, les dispositions de **l'article L. 97 du code électoral**, qui prévoient les peines et amendes dont sont passibles les auteurs de certaines infractions, ne peuvent être utilement invoquées au soutien de conclusions tendant à l'annulation d'opérations électorales.

19. En dernier lieu, il résulte de l'instruction que M. B..., en distribuant des masques fournis par la région d'Ile-de-France, en assurant des permanences hebdomadaires et en étant présent sur les marchés dans le cadre de la lutte contre l'épidémie de covid-19, n'a pas excédé ses fonctions de maire.

20. Il résulte de tout ce qui précède que M. B... est fondé à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué, le tribunal administratif de Versailles a annulé les opérations électorales qui se sont déroulées les 15 avril et 28 juin 2020 en vue de l'élection des conseillers municipaux et communautaires dans la commune de Bondoufle.

21. Il n'y a pas lieu, dans les circonstances de l'espèce, de faire droit aux conclusions présentées par M. B... au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative. Ces dispositions font obstacle aux conclusions présentées au titre des mêmes dispositions par M. G... et Mme D....

D E C I D E :

Article 1er : L'article 1er du jugement du 16 février 2021 du tribunal administratif de Versailles est annulé.

Article 2 : Les opérations électorales qui se sont déroulées le 15 mars et 28 juin 2020 à Bondoufle sont validées.

Article 3 : Les conclusions de M. G... et de Mme D... tendant à l'annulation des opérations électorales sont rejetées.

Article 4 : Les conclusions de M. G... tendant à l'inéligibilité de M. B... sont rejetées.

Article 5: Les conclusions des parties présentées au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 6 : La présente décision sera notifiée à M. C... B..., à M. E... G... et à M. F... D....

Copie en sera adressée au ministre de l'intérieur et à la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques.

Propagande électorale

Qu'il s'agisse des circulaires officielles produites par les candidats et envoyées aux électeurs par la commission de propagande (C. élect., art. R. 29¹) ou des tracts et programmes diffusés plus librement par ceux-ci à l'occasion de la campagne, le juge électoral s'assure que leur présentation n'est pas trompeuse. Son contrôle porte, par exemple, sur les mentions pouvant faire croire que le candidat bénéficie du soutien d'un parti alors que celui-ci l'a, en réalité, accordé à une autre liste (CE 11 mai 2015, n° 386018², *Elections municipales de Clichy [Hauts-de-Seine]*, Lebon T.³ ; AJDA 2015. 1846, chron. G. Odinet et L. Dutheillet de Lamothe⁴ ; AJCT 2015. 450, Pratique M. Yazi-Roman⁵). Sans « faire injure [...] à l'intelligence des électeurs » (S. Hoynck, concl. sur CE 12 avr. 2021, n° 445515⁶, *Elections municipales de Notre-Dame-de-Bondeville [Seine-Maritime]*, Lebon T.⁷ ; AJDA 2021. 775⁸), le juge s'assure ainsi que, même lorsque le message de propagande n'indique pas expressément que le candidat jouit d'un tel soutien, il n'est pas formulé de façon à le laisser raisonnablement croire. Les élections municipales de 2020 ont été l'occasion, pour le Conseil d'Etat, d'appliquer cette même exigence s'agissant, cette fois, du soutien d'associations. Il a ainsi estimé que la reproduction des logos de trente-six associations locales sur le programme diffusé par la liste candidate sous la mention « Pour nos partenaires associatifs » était « de nature à faire accroire » que la liste bénéficiait de leur soutien. Le juge y a vu une manoeuvre justifiant, eu égard au très faible écart de voix entre les deux listes en présence, l'annulation de l'élection (*Elections municipales de Notre-Dame-de-Bondeville*, préc.).

Au-delà de l'exigence d'honnêteté de bon aloi appliquée spontanément par le juge, le matériel de propagande électorale est également régi par des règles du code électoral. L'article R. 27, en particulier, interdit de faire figurer sur les circulaires et affiches l'emblème national, c'est-à-dire le drapeau tricolore. Cette prohibition trouve sa source dans le rejet de la pratique des « candidatures officielles », dont la crainte, comme celle du loup, est restée vivace bien après sa disparition dans les campagnes et s'exprime encore dans la peur des candidatures revêtues d'« atours trop solennels » (V. Villette, concl. sur CE 14 avr. 2021, n° 446633⁹, *Elections municipales de Boissy-le-Repos [Marne]*, Lebon T.¹⁰ ; AJDA 2021. 829¹¹). Alors que, jusqu'en 2019, le code électoral interdisait sans nuance « une combinaison des trois couleurs : bleu, blanc et rouge », le Conseil d'Etat comme le Conseil constitutionnel avaient modéré la portée de cette règle au regard de sa finalité et admis, par exemple, l'usage des trois couleurs dans des affiches comportant également d'autres teintes (CE 30 déc. 1996, n° 177285, *Elections municipales de Chantilly*, Lebon T.¹², sur un autre point ; Cons. const. 8 déc. 2017, n° 2017-5145 AN¹³, *A.N., Nord [16^e circ.]*, M. Laurent Desmons) ou lorsqu'elles figuraient dans le logo du parti (CE 17 déc. 2009, n° 329079¹⁴, *Elections au Parlement européen, circonscription Sud-Ouest*, inédite au Lebon). Un décret du 27 décembre 2019 (n° 2019-1494) a modifié le texte de l'article R. 27 pour le rendre plus fidèle à son interprétation, en précisant que « l'utilisation de l'emblème national ainsi que la juxtaposition des trois couleurs : bleu, blanc et rouge » est interdite « dès lors qu'elle est de nature à entretenir la confusion avec l'emblème national, à l'exception de la reproduction de l'emblème d'un parti ou groupement politique ». Les élections européennes de 2019 ont fourni au Conseil d'Etat l'occasion d'appliquer pour la première fois ce texte négativement, en jugeant que les logos figurant sur les circulaires des listes devaient être regardés comme l'emblème d'un parti ou groupement politique (CE 31 janv. 2020, n° 431143, *Elections des représentants au Parlement européen*, Lebon T.¹⁵ ; AJDA 2020. 264¹⁶). Ironie de l'Histoire, alors que la règle posée à l'article R. 27 n'avait, depuis sa codification en 1964, fondé qu'une seule annulation d'opérations électorales, sa version assouplie en 2019 a conduit à deux annulations pour la seule campagne contentieuse commentée. La première a concerné une circulaire comportant une photographie des candidats posant devant l'entrée de la mairie, surplombés des deux drapeaux français fixés par un porte-drapeaux sous forme d'écusson tricolore apposé sur la façade (*Elections municipales de Boissy-le-Repos*, préc.) ; la seconde, une circulaire comportant, en cartouche, un logo revêtu de la mention « Elections municipales 2020 », reproduisant un profil de Marianne sur fond bleu en tout point identique à la marque de l'Etat et faisant apparaître, dans son coin supérieur droit, une portion de forme triangulaire du drapeau tricolore (CE 19 mai 2021, n° 442678, *Elections municipales et communautaires d'Oppède [Vaucluse]*, Lebon T.¹⁷). Dans les deux cas, l'irrégularité a été jugée de nature à altérer la sincérité du scrutin compte tenu du faible écart de voix entre les listes en présence.

Par ailleurs, alors que le Conseil d'Etat avait jusqu'ici retenu une acception stricte du champ d'application de l'article R. 27, par exemple en jugeant qu'il ne s'appliquait pas aux circulaires à l'époque où la lettre du texte ne mentionnait que les affiches (CE 22 juin 2001, n° 220052, *Elections cantonales de l'Isle-Adam*, Lebon T.¹⁸), non plus qu'aux tracts (CE 10 avr. 2009, n° 318264, *Elections municipales de Marquixanes [Pyrénées Orientales]*, Lebon T.¹⁹ ; AJDA 2009. 734²⁰), il en a désormais étendu l'esprit, sinon la lettre, aux autres documents de propagande électorale, en affirmant que

l'utilisation des trois couleurs nationales n'y devait pas constituer un moyen de pression qui serait susceptible d'altérer la sincérité du scrutin (*Elections municipales et communautaires d'Oppède [Vaucluse]*, préc.).

Campagne électorale

En raison de l'épidémie de covid-19, des mesures prises pour lutter contre sa propagation et des situations de détresse qu'elles ont pu engendrer, le contentieux des municipales de 2020 a forcé le juge à porter un regard attentif sur les distributions de dons par les candidats. Le rapport d'activité 2020 de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP) signale, par exemple, cinquante-trois comptes pour lesquels elle était saisie d'une question portant sur des distributions de masques ou de produits sanitaires, dans des configurations très diverses, la distribution étant organisée tantôt par une collectivité territoriale en tant que telle, tantôt par un élu, le cas échéant candidat, ou par un candidat non élu (v. p. 39-40 du rapport).

Ancienne (v., par ex., CE 19 mai 1893, n° 80309, *Elections de Molières*, Lebon 416), l'interdiction des dons destinés à faire pression sur les électeurs a été réaffirmée par la section du contentieux en 2009 (CE, sect., 8 juin 2009, n° 322236 , *Elections municipales de Corbeil-Essonnes*, Lebon  ; AJDA 2009. 1725 , note B. Maligner  et 1302, chron. S.-J. Lieber et D. Botteghi  ; RFDA 2010. 280, concl. L. Derepas ). Si Luc Derepas, dans ses conclusions sur cette affaire, rappelait qu'une telle pratique est réprimée pénalement par le code électoral (Art. L. 106), la décision, s'inspirant d'un principe plus général, ne faisait pas mention de ces dispositions. C'est chose faite en 2021, le Conseil d'Etat étant venu préciser que « s'il n'appartient pas au juge de l'élection de faire application de l'article L. 106 du code électoral en ce qu'il édicte des sanctions pénales, il lui revient, en revanche, de rechercher si des pressions telles que définies par [cet article] ont été exercées sur les électeurs et ont été de nature à altérer la sincérité du scrutin » (CE 22 juill. 2021, n° 449614, *Elections municipales et communautaires de Dourdan*, Lebon T.  ; AJDA 2021. 1589 ).

La distribution de masques par les candidats ou leurs proches a donné lieu à des appréciations nuancées de la part du juge. Ainsi, une opération de distribution de 4 000 masques chirurgicaux provenant de dons d'un « réseau d'entraide » organisée par le candidat tête de liste et annoncée sur son compte Facebook les 28 avril et 2 mai 2020, mais ne s'étant accompagnée d'aucune incitation à un vote en faveur de la liste conduite par celui-ci, ne caractérise pas l'exercice de pressions sur les électeurs, même si elle ne peut être regardée comme dénuée de lien avec l'élection (*Elections municipales et communautaires de Dourdan*, préc.). A l'inverse, la distribution de 15 000 masques accompagnés, pour une partie d'entre eux, d'une notice d'utilisation sur laquelle figurait une photographie du candidat tête de liste, en sa qualité de président de l'association organisant la distribution, identique à celle utilisée sur ses documents de propagande électorale, a été regardée comme de nature à altérer la sincérité du scrutin eu égard, notamment, à l'importance que présentait pour la population, à cette période, une distribution de masques et au retentissement favorable qui en a nécessairement découlé pour l'intéressé (CE 18 août 2021, n° 449592 , *Elections municipales et communautaires de Trappes*).

Les mêmes questions se sont posées au juge s'agissant de la distribution d'aide alimentaire, sous forme de colis ou de chèques, entreprise par une commune (CE 10 mars 2021, n° 445257 , *Elections municipales de l'Ile-Saint-Denis*, Lebon T.  ; AJDA 2021. 589 ) ou par un candidat et ses colistiers (CE 22 juill. 2021, n° 450129 , *Elections municipales et communautaires de Corbeil-Essonnes [Essonnes]*, Lebon T.  ; AJDA 2021. 1591 ). Les résultats sont, là encore, variés, selon que la distribution pouvait être regardée comme l'exercice légitime de ses compétences par une collectivité en période de crise ou comme une tentative d'influencer le vote des électeurs de la part de candidats ne se livrant d'habitude pas à de telles activités caritatives, et selon les écarts de voix en présence (v. aussi, CE 3 mai 2021, n° 446971 , *Elections municipales de Lapugnoy [Pas-de-Calais]*).

Communiqué de presse du Conseil constitutionnel

Décisions du 8 décembre 2017

Le 8 décembre 2017, le Conseil constitutionnel a rendu 15 nouvelles décisions dans le contentieux relatif aux élections législatives de juin 2017. Il a annulé les opérations électorales qui se sont déroulées dans deux circonscriptions.

Par la décision n° 2017-5067 AN, le Conseil constitutionnel a annulé les opérations électorales qui se sont déroulées dans la 1^{ère} circonscription du Territoire de Belfort. À la suite de l'instruction, il a relevé que le candidat élu, M. Ian Boucard, a fait réaliser et distribuer, les derniers jours de la campagne électorale officielle, deux tracts dont la présentation matérielle les faisait faussement apparaître comme émanant de « *La France insoumise* » et du « *Front national* », sans l'accord de ces formations politiques. Si ces tracts reprenaient pour l'essentiel le texte d'une déclaration nationale de M. Jean-Luc Mélenchon et celui d'un communiqué du candidat du Front national au premier tour dans la circonscription, ils en altéraient la teneur, dans un sens favorable à une participation active au second tour de scrutin en faveur de M. Boucard. Le Conseil constitutionnel juge que cette manœuvre est de nature à avoir créé une confusion dans l'esprit d'une partie des électeurs et à avoir influé sur le résultat du scrutin, eu égard à l'ampleur de la diffusion tardive de ces tracts, imprimés à 10 000 et 15 000 exemplaires respectivement, ainsi qu'au faible écart de voix séparant les deux candidats du second tour. Pour ce motif, l'élection de M. Boucard a été annulée.

Par la décision n° 2017-5091 AN, le Conseil constitutionnel a annulé les opérations électorales qui se sont déroulées dans la 2^{ème} circonscription de la Guyane. Il a relevé que, en l'absence d'assesseur, la composition des bureaux de vote n° 1 et 2 de la commune de Maripasoula, dans lesquels 220 et 276 suffrages ont été exprimés, ne respectait pas les conditions prévues par l'article R. 42 du code électoral. Compte tenu du fait que cette irrégularité s'est prolongée pendant toute la durée des opérations électorales, du nombre de suffrages exprimés dans ces bureaux de vote et de l'écart de voix entre les deux candidats présents au second tour, il a annulé l'élection de M. Lénaïck Adam.

Sont rejetées les autres protestations jugées ce jour, qui étaient dirigées contre l'élection de MM. Alain Bruneel, Pierre Dharréville, Mme Marianne Dubois, MM. Claude de Ganay, Benjamin Griveaux, Mmes Nadia Hai, Anissa Khedher, Emmanuelle Ménard, MM. Aurélien Pradié, Cédric Roussel, Mme Bénédicte Taurine et MM. Manuel Valls et Michel Vialay.

Le Conseil constitutionnel poursuivra dans les jours à venir le jugement des protestations dirigées contre les élections législatives.

Décision n°2017-5067 AN du 8 décembre 2017

A.N., Territoire de Belfort (1ère circ.), M. Christophe GRUDLER

Description technique de la requête et de la demande formulée par le requérant	LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL A ÉTÉ SAISI le 27 juin 2017 d'une requête présentée par M. Christophe GRUDLER, candidat à l'élection qui s'est déroulée dans la 1ère circonscription du département du Territoire de Belfort, tendant à l'annulation des opérations électorales auxquelles il a été procédé dans cette circonscription les 11 et 18 juin 2017 en vue de la désignation d'un député à l'Assemblée nationale. Elle a été enregistrée au secrétariat général du Conseil constitutionnel sous le n° 2017-5067 AN.
Visas Les textes juridiques, dans l'ordre de la hiérarchie des normes Les pièces du dossier, ordre chronologique Mentions des auditions des parties	Au vu des textes suivants : - la Constitution, notamment son article 59 ; - l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel ; - le code électoral ; - le règlement applicable à la procédure suivie devant le Conseil constitutionnel pour le contentieux de l'élection des députés et des sénateurs ; Au vu des pièces suivantes : - le mémoire en défense présenté pour M. Ian BOUCARD par Me Philippe Blanchetier, avocat au barreau de Paris, enregistré le 14 septembre 2017 ; - le mémoire en réplique présenté par M. GRUDLER, enregistré le 3 octobre 2017 ; - le nouveau mémoire en défense, présenté pour M. BOUCARD, par Me Blanchetier, enregistré le 3 novembre 2017 ; - les nouveaux mémoires en réplique présentés par M. GRUDLER, enregistrés les 3 et 16 novembre 2017 ; - les observations présentées par le ministre de l'intérieur, enregistrées le 11 septembre 2017 ; - la décision de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques du 12 octobre 2017, approuvant après réformation le compte de campagne de M. BOUCARD ; - les pièces produites et jointes au dossier ; Après avoir entendu MM. GRUDLER et BOUCARD et leurs conseils ; Et après avoir entendu le rapporteur ; LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL S'EST FONDÉ SUR CE QUI SUIT :
Motifs	- Sur les griefs tirés de la méconnaissance des articles L. 52-8 et L. 52-12 du code électoral :
Exposé du requérant	1. Le requérant soutient que des collectivités publiques auraient contribué entre les deux tours de scrutin à la diffusion de lettres d'élus locaux appelant à voter pour M. BOUCARD, ainsi qu'à celle de tracts à caractère électoral présentés comme émanant de deux formations politiques autres que celle de M. BOUCARD, manquant par une telle fourniture gratuite de biens ou de services à l'interdiction qui en est faite par l'article L. 52-8 du code électoral à toute personne morale autre que les partis ou les groupements politiques. Il soutient également que le candidat aurait omis de faire figurer dans son compte de campagne les recettes et les dépenses correspondantes, en méconnaissance des dispositions de l'article L. 52-12 du même code, et qu'il devrait être déclaré inéligible pour ce motif.
Analyse du juge	2. Cependant, il résulte des pièces justificatives produites devant la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques que les lettres en cause ont été fournies et diffusées par le parti politique du candidat et que les tracts présentés comme émanant d'autres formations politiques ont été facturés par l'imprimeur à son mandataire financier. Le candidat a retracé les dépenses et recettes correspondantes dans le compte de campagne qu'il a établi en application de l'article L. 52-12 du code électoral. Aucun des manquements mentionnés à l'article L.O. 136-1 du

	même code n'est constitué. Par conséquent, l'inéligibilité de M. BOUCARD ne peut être prononcée sur le fondement de cet article.
Second point de l'argumentation	- Sur les griefs relatifs à la propagande électorale de M. BOUCARD :
Analyse des faits et description des actes d'instruction	3. Il résulte de l'instruction, notamment des pièces produites à l'appui du compte de campagne de M. BOUCARD et des observations en défense de ce dernier devant le Conseil constitutionnel, que, ainsi que le soutient le requérant, M. BOUCARD a fait réaliser et distribuer, dans les derniers jours de la campagne électorale officielle, deux tracts dont la présentation matérielle les faisait faussement apparaître comme émanant respectivement des partis « La France insoumise » et « Front national » sans l'accord de ces formations politiques. Si ces tracts reprenaient pour l'essentiel le texte d'une déclaration nationale de M. Jean-Luc Mélenchon et celui d'un communiqué du candidat du Front national au premier tour dans la circonscription, ils en altéraient la teneur dans un sens favorable à une participation active au second tour de scrutin en faveur de M. BOUCARD.
Réponse du juge et conséquence du raisonnement (économie de moyens)	4. Cette manœuvre est de nature à avoir créé une confusion dans l'esprit d'une partie des électeurs et à avoir influé sur le résultat du scrutin, eu égard à l'ampleur de la diffusion tardive de ces tracts, imprimés à 10 000 et 15 000 exemplaires respectivement, ainsi qu'au faible écart de voix séparant les deux candidats du second tour. Il y a donc lieu, sans qu'il soit besoin d'examiner les autres griefs , d'annuler les opérations électorales contestées.
Dispositif Présenté comme une "décision" avec des articles séparés pour épuiser toutes les questions et finir par un article d'exécution.	LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL DÉCIDE : Article 1er. - Les opérations électorales qui se sont déroulées dans la 1ère circonscription du département du Territoire de Belfort les 11 et 18 juin 2017 sont annulées . Article 2. - Les conclusions de la requête de M. Christophe GRUDLER tendant à ce que le Conseil constitutionnel prononce l'inéligibilité de M. Ian BOUCARD sont rejetées . Article 3. - Cette décision sera publiée au Journal officiel de la République française et notifiée dans les conditions prévues à l'article 18 du règlement applicable à la procédure suivie devant le Conseil constitutionnel pour le contentieux de l'élection des députés et des sénateurs.
Signatures (et dates)	Jugé par le Conseil constitutionnel dans sa séance du 7 décembre 2017, où siégeaient : M. Laurent FABIUS, Président, Mme Claire BAZY MALAURIE, MM. Michel CHARASSE, Jean-Jacques HYEST, Lionel JOSPIN, Mmes Dominique LOTTIN, Corinne LUQUIENS, Nicole MAESTRACCI et M. Michel PINAULT. Rendu public le 8 décembre 2017.

La décision ci-dessous est une décision du Conseil d'Etat, juridiction suprême de l'ordre administratif. Elle semble complexe car elle est la dernière d'une série de quatre décisions administratives et juridictionnelles qui se contredisent entre elles.

Les élections ont eu lieu le 25 mai 2014.

On a :

Une série de décisions (administratives) de la CNCCFP en décembre 2014 (autant que de comptes de campagne)

Deux jugements du TA Tribunal administratif de Paris du 16 octobre 2015

Un arrêt de la CAA Cour administrative d'appel de Paris du 29 septembre 2016

Et enfin une décision du Conseil d'Etat du 4 octobre 2017, reproduit ci-dessous.

Chronologie des actes juridiques :

25 mai 2014	Election des représentants au Parlement européen
Avant le 1^{er} août 2014	Dépôt des comptes de campagne
17 décembre 2014	Décisions de la CNCCFP approbation avec réformation
?	Recours des candidats contre les décisions de la CNCCFP
16 octobre 2015	Jugements n° 1502877 et n° 1502877 du TA de Paris : réformation des décisions de la CNCCFP
29 septembre 2016	Arrêt n°s 15PA4538, 15PA04539, 15PA04672, 15PA04673, 15PA04674, 15PA04675, 15PA04823 de la Cour Administrative d'Appel de Paris
28 octobre 2016	Pourvoi (en cassation) de l'arrêt d'appel par la CNCCFP
?	Mémoire en défense d'au moins un des requérants
9 février 2017	Mémoire en réplique de la CNCCFP
4 octobre 2017	Décision du Conseil d'Etat
12 octobre 2017	Chronique dans l'AJDA

[Conseil d'État, 2ème - 7ème chambres réunies, 04/10/2017, req. n° 404749](#)

	Conseil d'État N° 404749 ECLI:FR:CECHR:2017:404749.20171004 Mentionné dans les tables du recueil Lebon 2ème - 7ème chambres réunies Mme Cécile Barrois de Sarigny, rapporteur M. Xavier Domino, rapporteur public SCP MONOD, COLIN, STOCLET, avocats lecture du mercredi 4 octobre 2017 REPUBLICQUE FRANCAISE AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS
Visas Procédure	Vu la procédure suivante : M. D...A... a demandé au tribunal administratif de Paris de réformer la décision du 17 décembre 2014 par laquelle la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques a approuvé après réformation le compte de campagne qu'il avait déposé au titre de l'élection des représentants au Parlement européen du 25 mai

	2014 dans la circonscription Outre-mer et a fixé le montant du remboursement dû par l'État. Par un jugement n° 1502877 du 16 octobre 2015, le tribunal administratif de Paris a réformé cette décision de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques. M. B...C... a demandé au tribunal administratif de Paris de réformer la décision du 17 décembre 2014 par laquelle la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques a approuvé après réformation le compte de campagne qu'il avait déposé au titre de l'élection des représentants au Parlement européen du 25 mai 2014 dans la circonscription Ouest et a fixé le montant du remboursement dû par l'État. Par un jugement n° 1502878 du 16 octobre 2015, le tribunal administratif de Paris a réformé cette décision de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques. Par un arrêt n°s 15PA4538, 15PA04539, 15PA04672, 15PA04673, 15PA04674, 15PA04675, 15PA04823 du 29 septembre 2016, la cour administrative d'appel de Paris, saisie par la voie de l'appel principal par la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques et par la voie de l'appel incident par MM. A...et C..., a : - s'agissant de M. A..., retranché des dépenses de son compte de campagne les sommes de 288 euros et 2 400 euros et réintégré une somme de 3 054 euros et, en outre, réduit à 500 euros le montant de la sanction de réduction du remboursement forfaitaire dû par l'Etat ; - s'agissant de M. C..., retranché des dépenses de son compte de campagne la somme de 288 euros et, en outre, réduit à 500 euros le montant de la sanction de réduction du remboursement forfaitaire dû par l'Etat. Par un pourvoi et un mémoire en réplique, enregistrés les 28 octobre 2016 et 9 février 2017 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques demande au Conseil d'Etat de réformer cet arrêt, d'une part, en tant qu'il a confirmé le jugement n° 1502877 du tribunal administratif de Paris du 16 octobre 2015 en ce qu'il a réintégré au compte de campagne de M. A...la somme de 11 159 euros correspondant à la quote-part de frais d'impression pour des documents non acheminés dans la circonscription et, d'autre part, en tant qu'il a confirmé le jugement du tribunal administratif de Paris n° 1502878 du 16 octobre 2015 en ce qu'il a réintégré au compte de campagne de M. C...la somme de 3 115 euros correspondant aux frais afférents à une réunion publique annulée.
Visas textes	Vu les autres pièces du dossier ; Vu : - le code électoral ; - la loi n° 77-729 du 7 juillet 1977 ; - le décret n° 2009-370 du 1er avril 2009 ; - le code de justice administrative ;
Visas auditions des parties	Après avoir entendu en séance publique : - le rapport de Mme Cécile Barrois de Sarigny, maître des requêtes, - les conclusions de M. Xavier Domino, rapporteur public, La parole ayant été donnée, avant et après les conclusions, à la SCP Monod, Colin, Stoclet, avocat de M. A... et de M. C...;

Motifs Rappel de la procédure	1. Considérant qu'il ressort des énonciations de l'arrêt attaqué que la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques a, par deux décisions du 17 décembre 2014, approuvé après réformation les comptes de campagne déposés par M. C...et M. A..., candidats tête de liste à l'élection des représentants au Parlement européen qui s'est déroulée le 25 mai 2014, respectivement pour les circonscriptions Ouest et Outre-mer, et fixé le montant du remboursement de leurs dépenses de campagne qui leur était dû par l'Etat ; que le tribunal administratif de Paris, saisi par M. C...et M. A..., a réformé ces décisions de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques du 17 décembre 2014 par deux jugements du 16 octobre 2015 ; que, saisie en appel par la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques et par la voie de l'appel incident par M. A...et M. C..., la cour administrative d'appel de Paris a, par un arrêt du 29 septembre 2016, réformé ces jugements ; que la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques demande l'annulation de cet arrêt, d'une part, en tant qu'il a confirmé le jugement du tribunal administratif de Paris du 16 octobre 2015 en ce qu'il a réintégré dans le compte de M. A...la somme de 11 159 euros correspondant à des frais d'impression pour des documents électoraux non acheminés dans la circonscription, d'autre part, en tant qu'il a confirmé le jugement du tribunal administratif de Paris du 16 octobre 2015 en ce qu'il a réintégré au compte de campagne de M. C...la somme de 3 115 euros correspondant aux frais afférents à une réunion publique annulée ;
Rappel du droit	2. Considérant qu'aux termes de l'article L. 52-15 du code électoral, rendu applicable comme les autres dispositions du titre Ier du livre Ier de ce code, à l'élection des représentants au Parlement européen par l'article 2 de la loi du 7 juillet 1977 relative à l'élection des représentants au Parlement européen : " La Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques approuve et, après procédure contradictoire, rejette ou réforme les comptes de campagne. Elle arrête le montant du remboursement forfaitaire prévu à l'article L. 52-11-1 " ; qu'aux termes de l'article L. 52-11-1 du même code : " Les dépenses électorales des candidats aux élections auxquelles l'article L. 52-4 est applicable font l'objet d'un remboursement forfaitaire de la part de l'Etat égal à 47,5 % de leur plafond de dépenses. Ce remboursement ne peut excéder le montant des dépenses réglées sur l'apport personnel des candidats et retracées dans leur compte de campagne " ; que les dépenses électorales susceptibles de faire l'objet de ce remboursement sont définies à l'article L. 52-12 du code électoral comme étant " l'ensemble des dépenses engagées ou effectuées en vue de l'élection, hors celles de la campagne officielle " par le candidat ou pour son compte au cours de la période mentionnée à l'article L. 52-4 du même code ;
Rappel du principe de droit ici en cause	3. Considérant que les dépenses électorales susceptibles de faire l'objet, en application de l'article L. 52-11-1 du code électoral, d'un remboursement forfaitaire de la part de l'Etat sont celles dont la finalité est l'obtention des suffrages des électeurs ; que les dépenses qui, bien qu'engagées pendant la campagne par le candidat tête de liste ou par ses colistiers, n'ont pas cette finalité ne peuvent ouvrir droit au remboursement forfaitaire de l'Etat ;
Rappel des faits 1 et solution des juges du fond (validée)	4. Considérant, en premier lieu, que les dépenses liées à l'organisation d'une réunion publique dans la circonscription électorale ont pour finalité l'expression des suffrages des électeurs ; qu'elles présentent, par suite, le caractère d'une dépense électorale, au sens de l'article L. 52-12 du code électoral, quand bien même, sauf manoeuvre, la réunion publique ne se tiendrait finalement pas pour quelque motif que ce soit ; que, pour juger que le tribunal administratif avait à bon droit réintégré dans le compte de campagne de M. C...une somme de 3 115 euros correspondant aux frais occasionnés par

	l'annulation d'une réunion publique dont l'organisation avait été remise en cause au cours de la campagne, la cour administrative d'appel de Paris a retenu, après avoir relevé que cet incident avait été isolé et que l'annulation ne revêtait pas le caractère d'une manoeuvre, que la circonstance que la réunion ne s'était finalement pas tenue n'avait pas pour effet de priver la dépense correspondante de son caractère de dépense électorale ; qu'en statuant ainsi, la cour administrative d'appel de Paris n'a pas commis d'erreur de droit ;
Rappel des faits 2 et solution des juges du fond (pas validée)	5. Considérant, en second lieu, que si des dépenses liées à l'impression de documents de propagande électorale présentent, en principe, le caractère de dépenses électorales, au sens de l'article L. 52-12 du code électoral, c'est à la condition que les dépenses en cause soient exposées en vue de la distribution des documents en cause dans la circonscription électorale du candidat qui les inscrit sur son compte de campagne ; que, par suite, la cour administrative d'appel a commis une erreur de droit en jugeant que devait être réintégré dans le compte de campagne de M.A..., candidat tête de liste dans la circonscription Outre-mer, une somme de 11 159 euros correspondant à la quote-part facturée par un parti politique au titre des frais d'impression de documents de propagande mutualisés avec les listes soutenues par ce parti se présentant dans les autres circonscriptions électorales, alors qu'elle relevait souverainement que les documents en cause n'étaient pas destinés à la circonscription Outre-mer en raison du coût du transport et des délais prévisibles de leur acheminement ;
Conséquences juridictionnelles : seule l'affaire outre-mer est annulée.	6. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques n'est fondée à demander l'annulation de l'arrêt qu'elle attaque qu'en tant qu'il a rejeté sa requête dirigée contre la réintégration , décidée par le tribunal administratif, de la somme de 11 159 euros dans le compte de campagne de M. A...;
Pas la peine de renvoyer au fond, le CE va traiter tout de suite	7. Considérant qu'il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de régler, dans cette mesure, l'affaire au fond en application des dispositions de l'article L. 821-2 du code de justice administrative ;
	8. Considérant qu'il résulte de l'instruction que les documents de propagande dont les frais d'impression ont été mutualisés entre les différentes circonscriptions et refacturés à M. A...par le parti politique UDI à hauteur de 11 159 euros, n'étaient pas destinés à être expédiés dans la circonscription Outre-mer et n'ont, dès lors, pas été utilisés dans cette circonscription ; que les dépenses correspondantes ne peuvent, par suite, être regardées comme ayant eu pour finalité l'obtention des suffrages des électeurs dans la circonscription où se présentait M. A...; qu'elles ne peuvent, en conséquence, être regardées comme des dépenses électorales , au sens de l'article L. 52-12 du code électoral, susceptibles d'être inscrites au compte de campagne déposé par M. A...; que la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques est, dès lors, fondée à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué, le tribunal administratif de Paris a réformé sa décision du 17 décembre 2014 en tant qu'elle excluait du remboursement de M. A...par l'Etat la somme de 11 159 euros ;

Dispositif	D E C I D E : ----- Article 1er : L'arrêt de la cour administrative d'appel de Paris du 29 septembre 2016 est annulé en tant qu'il a rejeté l'appel de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques dirigé contre le jugement n° 1502877 du 16 octobre 2015 du tribunal administratif de Paris réformant la décision de la Commission du 17 décembre 2014 en tant qu'elle n'intégrait pas au compte de campagne de M. A...la somme de 11 159 euros correspondant à des frais d'impression de documents de propagande électorale.
	Article 2 : Le jugement n° 1502877 du 16 octobre 2015 du tribunal administratif de Paris est annulé en tant qu'il a réintégré dans le compte de campagne de M. A...la somme de 11 159 euros correspondant à des frais d'impression de documents de propagande électorale.
	Article 3 : Les conclusions présentées par M. A...devant le tribunal administratif de Paris tendant à la réformation de la décision du 17 décembre 2014 de la Commission nationale des comptes de campagne sont rejetées en tant qu'elles tendent à ce que la somme de 11 159 euros soit réintégrée dans son compte de campagne.
	Article 4 : Le surplus des conclusions du pourvoi de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques est rejeté.
	Article 5 : La présente décision sera notifiée à M. D...A..., à M. B...C...et à la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques. Copie en sera adressée au ministre d'Etat, ministre de l'intérieur.

	Titrages et résumés
Analyses documentaires du service de documentation du Conseil d'Etat	28-005-04-02-04 ÉLECTIONS ET RÉFÉRENDUM. DISPOSITIONS GÉNÉRALES APPLICABLES AUX ÉLECTIONS. FINANCEMENT ET PLAFONNEMENT DES DÉPENSES ÉLECTORALES. COMPTE DE CAMPAGNE. DÉPENSES. - DÉPENSES POUVANT FAIRE L'OBJET DU REMBOURSEMENT FORFAITAIRE DE L'ETAT (ART. L. 52-11-1 DU CODE ÉLECTORAL) - 1) DÉPENSES LIÉES À L'ORGANISATION D'UNE RÉUNION PUBLIQUE ANNULÉE - INCLUSION - 2) DÉPENSES LIÉES À L'IMPRESSION DE DOCUMENTS DE PROPAGANDE ÉLECTORALE - A) PRINCIPE - INCLUSION - B) EXCLUSION EN L'ESPÈCE.
Titrages (indexation analytique pour inclusion dans les tables)	28-023-03 ÉLECTIONS ET RÉFÉRENDUM. ÉLECTIONS AU PARLEMENT EUROPÉEN. CAMPAGNE ET PROPAGANDE ÉLECTORALES. - DÉPENSES POUVANT FAIRE L'OBJET DU REMBOURSEMENT FORFAITAIRE DE L'ETAT (ART. L. 52-11-1 DU CODE ÉLECTORAL) - 1) DÉPENSES LIÉES À L'ORGANISATION D'UNE RÉUNION PUBLIQUE ANNULÉE - INCLUSION - 2) DÉPENSES LIÉES À L'IMPRESSION DE DOCUMENTS DE PROPAGANDE ÉLECTORALE - A) PRINCIPE - INCLUSION - B) EXCLUSION EN L'ESPÈCE.
Résumés Reprise du contenu « utile » de la décision	28-005-04-02-04 1) Les dépenses liées à l'organisation d'une réunion publique dans la circonscription électorale ont pour finalité l'expression des suffrages des électeurs. Elles présentent, par suite, le caractère d'une dépense électorale, au sens de l'article L. 52-12 du code électoral, quand bien même, sauf manoeuvre, la réunion publique ne se tiendrait finalement pas pour quelque motif que ce soit.... „2) a) Si les dépenses liées à l'impression de documents de propagande électorale présentent, en principe, le caractère de dépenses électorales, au sens de l'article L. 52-12 du code électoral, c'est à la condition que les dépenses en cause soient exposées en vue de la distribution de ces documents dans la circonscription électorale du candidat qui les inscrit sur son compte de campagne.,, b) Erreur de droit à avoir jugé que devait être réintégré dans le compte de campagne d'un candidat aux élections européennes, tête de liste dans la circonscription Outre-mer, une somme correspondant à la quote-part facturée par un parti politique au titre des frais d'impression de documents de propagande mutualisés avec les listes soutenues par ce parti se présentant dans les autres circonscriptions électorales, après avoir relevé souverainement que les documents en cause n'étaient pas destinés à la circonscription Outre-mer en raison du coût du transport et des délais prévisibles de leur acheminement.
	28-023-03 1) Les dépenses liées à l'organisation d'une réunion publique dans la circonscription électorale ont pour finalité l'expression des suffrages des électeurs. Elles présentent, par suite, le caractère d'une dépense électorale, au sens de l'article L. 52-12 du code électoral, quand bien même, sauf manoeuvre, la réunion publique ne se tiendrait finalement pas pour quelque motif que ce soit.... „2) a) Si les dépenses liées à l'impression de documents de propagande électorale présentent, en principe, le caractère de dépenses électorales, au sens de l'article L. 52-12 du code électoral, c'est à la condition que les dépenses en cause soient exposées en vue de la distribution de ces documents dans la circonscription électorale du candidat qui les inscrit sur son compte de campagne.,, b) Erreur de droit à avoir jugé que devait être réintégré dans le compte de campagne d'un candidat aux élections européennes, tête de liste dans la circonscription Outre-mer, une somme correspondant à la quote-part facturée par un parti politique au titre des frais d'impression de documents de propagande mutualisés avec les listes soutenues par ce parti se présentant dans les autres circonscriptions électorales, après avoir relevé souverainement que les documents en cause n'étaient pas destinés à la circonscription Outre-mer en raison du coût du transport et des délais prévisibles de leur acheminement.
	Magistrats et avocats
	SCP MONOD, COLIN, STOCLET, avocat(s) Mme Cécile Barrois de Sarigny, rapporteur M. Xavier Domino, rapporteur public

Ici un article de « doctrine », présentant de manière sommaire la décision ci-dessus, publié très vite dans une revue juridique (ici AJDA = Actualités Juridiques Droit Administratif). Les articles de doctrine peuvent parfois être très longs ou paraître très longtemps après la décision.

Marie-Christine de Montecler, *Le juge ne contrôle pas l'opportunité des dépenses électorales*, AJDA 12 octobre 2017 p.1917

Sommaire :

Une dépense engagée par un candidat à une élection ne peut pas être écartée de son compte de campagne au motif qu'il apparaît postérieurement qu'elle n'a pas été utile. Dans un arrêt du 4 octobre, le Conseil d'Etat apporte de nouvelles précisions à la jurisprudence *Gourlot* (CE 27 juin 2005, n° 272551, Lebon  T.), qui a posé le principe que sont des dépenses de campagne susceptibles de faire l'objet d'un remboursement par l'Etat « celles dont la finalité est l'obtention des suffrages des électeurs ».

En l'espèce, le litige opposait la commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP) à deux candidats têtes de liste Modem-UDI aux élections européennes de 2014. La Commission avait réformé le compte de l'ancien ministre Jean Arthuis (circonscription Ouest) pour en écarter une somme d'un peu plus de 3 000 €, correspondant à une réunion finalement annulée. M. Sam, tête de liste outre-mer, avait participé pour un montant d'un peu plus de 11 000 € aux frais d'impression de documents de propagande mutualisés entre les huit listes Modem-UDI. Le problème est que ces documents n'avaient pas été distribués dans sa vaste circonscription.

Dans ces deux cas, la cour administrative d'appel de Paris avait jugé que la dépense pouvait être réintégrée au compte de campagne.

L'annulation de la réunion est sans conséquence

Saisi d'un pourvoi par la CNCCFP, le Conseil d'Etat leur fait un sort différent. S'agissant du compte de M. Arthuis, il juge que « les dépenses liées à l'organisation d'une réunion publique dans la circonscription électorale ont pour finalité l'expression des suffrages des électeurs ; qu'elles présentent, par suite, le caractère d'une dépense électorale, au sens de l'article L. 52-12 du code électoral, quand bien même, sauf manœuvre, la réunion publique ne se tiendrait finalement pas pour quelque motif que ce soit ». C'est donc à bon droit que le tribunal administratif et la cour administrative d'appel ont réintégré cette dépense.

De même, les dépenses liées à l'impression de documents de propagande électorale « présentent, en principe, le caractère de dépenses électorales, au sens de l'article L. 52-12 du code électoral ». Mais c'est « à la condition que les dépenses en cause soient exposées en vue de la distribution des documents en cause dans la circonscription électorale du candidat qui les inscrit sur son compte de campagne ». Dès lors que la cour avait souverainement estimé que les documents en cause n'étaient pas destinés à la circonscription outre-mer en raison du coût du transport et des délais prévisibles de leur acheminement, elle ne pouvait pas les réintégrer dans le compte de campagne. Son arrêt est donc annulé sur ce point.