MASTER 2 – Communication et pouvoirs

2026

Droit des élections, droit du financement de la communication politique

Exemples de décisions de contentieux électoral ou de financement électoral

- TA75, 5 janvier 2024, BURLOT c/ COMMISSION NATIONALE DES COMPTES DE CAMPAGNE ET DES FINANCEMENTS POLITIQUES, n°2203936, C
- CAA75, 3 octobre 2024, COMMISSION NATIONALE DES COMPTES DE CAMPAGNE ET DES FINANCEMENTS POLITIQUES c/ BURLOT, n°24PA00780, C+

Chronologie

- élection régionale des 20 et 27 juin 2021 dans la circonscription de Bretagne
- (dépôt du compte de campagne 9 semaines après le 27 juin 2021 : soit avant le 27 août 2021)
- décision du 6 décembre 2021 par laquelle la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques a approuvé, après réformation, son compte de campagne,
- requête et un mémoire, enregistrés les 16 février 2022 et 29 avril 2022, M. Thierry Burlot, représenté par Me Léron
- Audience du TA de Paris du 19 décembre 2023
- Décision du TA de Paris du 5 janvier 2024
- Requête (en appel) enregistrée le 16 février 2024 et un mémoire enregistré le 30 mai 2024 de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques
- des mémoires enregistrés le 12 mai 2024 et le 3 juillet 2024, ce dernier mémoire n'ayant pas été communiqué
- ordonnance du 13 mai 2024, la clôture de l'instruction a été fixée au 4 juillet 2024 à 12 heures
- Audience CAA Paris du 12 septembre 2024
- Décision de la CAA Paris du 3 octobre 2024
-

PCJA (Plan de classement de la juridiction administrative)

28-005-04-03	**Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP)**
28-005-04-02	Compte de campagne
28-005-04-02-01	Notion et portée
28-005-04-02-02	Procédure de dépôt
28-005-04-02-03	Recettes
28-005-04-02-04	**Dépenses**

Le code de publication : toutes les décisions de la base ont été classées en fonction de leur degré d'apport à la jurisprudence :
- les codes A (pour le Conseil d'Etat et le Tribunal des conflits) et R (pour les autres juridictions) correspondent à l'apport le plus important ;
- les codes B (pour le Conseil d'Etat et le Tribunal des conflits) et C+ (pour les autres juridictions) correspondent à un apport moins important ;
- le code C correspond aux décisions sans apport jurisprudentiel particulier.

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE PARIS**

N°2203936/3-1

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

M. Thierry BURLOT

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Mme Laure Marcus
Rapporteure

Le tribunal administratif de Paris

Mme Jeanne Ménéménis
Rapporteure publique

(3ème section - 1ère chambre)

Audience du 19 décembre 2023
Décision du 5 janvier 2024

28-005-04-03
C

Vu la procédure suivante :

Par une requête et un mémoire, enregistrés les 16 février 2022 et 29 avril 2022, M. Thierry Burlot, représenté par Me Léron, demande au tribunal :

1°) de réformer la décision du 6 décembre 2021 par laquelle la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques a approuvé, après réformation, son compte de campagne, déposé au titre de l'élection régionale des 20 et 27 juin 2021 dans la circonscription de Bretagne, et arrêté le montant du remboursement forfaitaire dû par l'Etat à la somme de 360 020 euros, en tant qu'elle a écarté du droit à remboursement les factures de la société France Affichage Plus d'un montant de 21 600 euros, celle de la société Spallian d'un montant de 35 040 euros, la somme de 947 euros correspondant à une partie des intérêts de l'emprunt souscrit pour financer la campagne, la facture de la société publi 7 d'un montant de 7 840 euros ;

2°) de fixer le montant du remboursement dû par l'Etat en application de l'article L. 52-11-1 du code électoral à la somme de 425 447 euros ;

3°) de mettre à la charge de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques la somme de 1 600 euros sur le fondement de l'article L.761-1 du code de justice administrative.

M. Burlot soutient que :
- la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques a commis une erreur de droit en n'intégrant pas la somme de 21 600 euros correspondant aux dépenses d'acheminement et au conditionnement des affiches jusqu'à leur lieu d'apposition, alors que ces dépenses n'ont pas fait l'objet d'un remboursement au titre de l'article R. 39 du code

électoral, qu'elles ont pour finalité de rechercher le suffrage des électeurs et sont en relation directe avec l'élection ;

- la Commission ne pouvait pas, sans méconnaitre l'article L. 52-12 du code électoral, écarter la somme de 35 040 euros facturée par la société Spallian relative à l'utilisation d'un logiciel de gestion des procurations, permettant aux électeurs de confier leurs suffrages à des mandataires de confiance pour voter pour la liste qu'il conduisait et relayant des messages politiques de cette liste, et à la mise à la disposition de la suite Terradata, de données territoriales et de conseils pour mener la campagne, car ces dépenses ont pour finalité l'obtention du suffrage des électeurs ;

- elle a également exclu à tort la somme de 947 euros correspondant aux intérêts de la part de l'emprunt qui n'a pas été effectivement utilisée pendant la campagne, alors que le montant emprunté n'était pas disproportionné par rapport aux besoins ;

- enfin, la Commission ne pouvait pas non plus retrancher du montant du remboursement dû par l'Etat la somme de 7 840 euros facturée par la société public 7 pour l'habillage d'un bus utilisé comme véhicule de transport et lieu de réunion électorale.

Par un mémoire en défense, enregistré le 6 avril 2022, le président de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques conclut au rejet de la requête.

Il soutient que les moyens de la requête ne sont pas fondés.

Par une ordonnance du 29 avril 2022, la clôture de l'instruction a été fixée en dernier lieu au 13 mai 2022.

Un mémoire, produit par le président de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques, a été enregistré le 16 juin 2022, après la clôture de l'instruction, et n'a pas été communiqué.

Vu les pièces du dossier.

Vu :
- le code électoral ;
- la loi n° 2021-191 du 22 février 2021 ;
- l'avis n°465399 du Conseil d'Etat du 11 octobre 2022 ;
- le code de justice administrative.

Les parties ont été régulièrement averties du jour de l'audience.

Ont été entendus au cours de l'audience publique :
- le rapport de Mme Marcus,
- les conclusions de Mme Ménéménis, rapporteure publique,
- et les observations de Me Léron, représentant M. Burlot.

Considérant ce qui suit :

1. La Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques a, par une décision du 6 décembre 2021, approuvé après réformation le compte de campagne déposé le 16 septembre 2021 par M. Burlot, candidat tête de liste à l'élection régionale qui s'est déroulée, dans la circonscription de Bretagne, les 20 et 27 juin 2021, et fixé à 360 020 euros le

remboursement dû par l'État. Par la présente requête, M. Burlot demande au tribunal d'annuler cette décision en tant qu'elle a écarté du droit à remboursement les factures de la société France Affichage Plus d'un montant de 21 600 euros, celle de la société Spallian d'un montant de 35 040 euros, la somme de 947 euros correspondant à une partie des intérêts de l'emprunt souscrit pour financer la campagne et la facture de la société publi 7 d'un montant de 7 840 euros et d'intégrer à son compte de campagne ces sommes au titre des dépenses électorales devant faire l'objet d'un remboursement par l'Etat.

Sur les conclusions tendant à la réformation de la décision du 6 décembre 2021 :

En ce qui concerne l'exclusion de la dépense d'un montant de 21 600 euros relative aux prestations facturées par la société France Affichage Plus :

2. En premier lieu, aux termes du second alinéa de l'article L. 355 du code électoral, relatif à l'élection des conseillers régionaux : « *Sont remboursés aux listes ayant obtenu au moins 5 % des suffrages exprimés : le coût du papier, l'impression des bulletins de vote, affiches, circulaires et les frais d'affichage. Un décret en Conseil d'Etat détermine la nature et le nombre des bulletins, affiches et circulaires dont le coût est remboursé ; il détermine également le montant des frais d'affichage ».* Aux termes de l'article R. 39 de ce code, applicable à l'élection des conseillers régionaux en application de l'article R. 182 du même code : *« Lorsqu'il est prévu par la loi, le remboursement par l'Etat des frais d'impression ou de reproduction et d'affichage exposés avant chaque tour de scrutin par les candidats, les binômes de candidats ou les listes est effectué, sur présentation des pièces justificatives, pour les imprimés suivants : / a) Deux affiches identiques d'un format maximal de 594 mm × 841 mm, par emplacement prévu à l'article L. 51 ; / b) Deux affiches d'un format maximal de 297 mm × 420 mm pour annoncer la tenue des réunions électorales, par emplacement prévu à l'article L. 51 (...) Toutefois, la somme remboursée ne peut excéder celle résultant de l'application, au nombre des imprimés admis à remboursement, des tarifs d'impression et d'affichage fixés par arrêté conjoint du ministre de l'intérieur et du ministre chargé de l'économie. Les tarifs sont établis par référence à des documents imprimés sur papier blanc et conformes au grammage et au format fixés par les articles R. 29 et R. 30. Ils peuvent varier en fonction des quantités imprimées et du tour de scrutin* ».

3. Les frais d'impression ou de reproduction et d'affichage mentionnés par les dispositions précitées de l'article R. 39 du code électoral, qui donnent lieu à remboursement par l'Etat, sous réserve que la liste concernée ait obtenu au moins 5% des suffrages exprimés, dans la limite du plafond que ces dispositions prévoient, incluent nécessairement les dépenses engagées par une liste pour le conditionnement des affiches, leur transport et leur livraison.

4. En deuxième lieu, aux termes de l'article L. 52-4 du code électoral : « *[Le mandataire] règle 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* ». Aux termes de l'article L. 52-11 du même code : « *Pour les élections auxquelles l'article L. 52-4 est applicable, il est institué un plafond des dépenses électorales, autres que les dépenses de propagande directement prises en charge par l'Etat, exposées par chaque candidat ou chaque liste de candidats, ou pour leur compte, au cours de la période mentionnée au même article (...)* ». 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. / Le remboursement forfaitaire n'est pas versé aux candidats qui ont obtenu moins de 5 % des suffrages exprimés au premier tour de scrutin (...)* ». Aux termes de l'article L. 52-12

du même code : « *I. Chaque (...) candidat tête de liste soumis au plafonnement des dépenses électorales prévu à l'article L. 52-11 est tenu d'établir un compte de campagne lorsqu'il a obtenu au moins 1 % des suffrages exprimés (...). / Pour la période mentionnée à l'article L. 52-4 du présent code, le compte de campagne retrace, selon leur origine, l'ensemble des recettes perçues et, selon leur nature, l'ensemble des dépenses engagées ou effectuées en vue de l'élection par (...) le candidat tête de liste ou pour son compte, à l'exclusion des dépenses de la campagne officielle (...)* ». Enfin, aux termes de l'article L. 52-15 du code : « *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. (...) / Le remboursement total ou partiel des dépenses retracées dans le compte de campagne, quand la loi le prévoit, n'est possible qu'après l'approbation du compte de campagne par la commission (...).* »

5. D'une part, en application de ces dispositions, les dépenses mentionnées à l'article L. 52-12 du code électoral ont pour finalité l'obtention des suffrages des électeurs. Il appartient au juge de se prononcer sur le droit au remboursement du candidat et de réformer le cas échéant son compte de campagne, en arrêtant le montant du remboursement auquel le candidat peut prétendre de la part de l'Etat. D'autre part, il résulte des articles L. 52-4, L. 52-11, L. 52-11-1 et L. 52-12 du code électoral que les dépenses de la campagne officielle constituent des dépenses engagées en vue de l'élection au sens de l'article L. 52-4 et doivent, à ce titre, être réglées par le mandataire financier. Il en résulte également que celles de ces dépenses qui, par dérogation, ne doivent pas figurer dans le compte de campagne et ne peuvent faire l'objet du remboursement forfaitaire des dépenses électorales prévu à l'article L. 52-11-1 du code électoral, s'entendent des seules dépenses de cette nature ouvrant droit au remboursement prévu, de manière distincte, par les articles L. 355 et R. 89 du code électoral, relatifs à la campagne officielle. Par suite, les dépenses d'impression ou de reproduction et d'affichage qui ne peuvent donner lieu à remboursement au titre des articles L. 355 et R. 39 du code électoral parce qu'elles excèdent le plafond fixé en application de ces dispositions doivent être retracées dans le compte de campagne des candidats et peuvent faire l'objet du remboursement prévu à l'article L. 52-11-1 du code électoral.

6. Il résulte de l'instruction que M. Burlot a supporté, à hauteur de 21 600 euros, des dépenses pour le conditionnement, le transport et la livraison des affiches de sa campagne officielle. Ces dépenses, qui sont incluses dans les frais d'affichage, excédaient le plafond des dépenses ouvrant droit au remboursement au titre de la campagne officielle. Par application des dispositions précitées, elles devaient être retracées dans le compte de campagne du candidat et pouvaient faite l'objet du remboursement prévu à l'article L. 52-11-1 du code électoral. Il y a lieu par suite de réintégrer dans le compte de campagne, en dépenses et en recettes, la somme correspondante de 21 600 euros.

En ce qui concerne l'exclusion de la dépense d'un montant de 35 040 euros facturée par la société Spallian :

7. Les dépenses pouvant, en application de l'article L. 52-11-1 du code électoral, faire l'objet d'un remboursement forfaitaire de la part de l'Etat sont celles dont la finalité est l'obtention des suffrages des électeurs. Par suite, 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.

8. Il résulte de l'instruction que la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques a retranché du compte de campagne de M. Burlot la somme de 35 040 euros facturée par la société Spallian. La Commission a estimé que cette dépense était relative à

l'utilisation d'un logiciel de gestion des procurations, et que, bien qu'elle était susceptible de favoriser la participation au scrutin en mettant en rapport des électeurs empêchés de se rendre au bureau de vote avec des mandataires de confiance, elle ne visait pas directement à promouvoir la personnalité ou la candidature du candidat. Toutefois, d'une part, ainsi que le reconnaît elle-même la Commission dans son mémoire en défense, l'utilisation du logiciel de gestion des procurations permet de favoriser la participation au scrutin et donc l'expression des suffrages des électeurs. D'autre part, il ressort des éléments produits par le requérant, en particulier la présentation du logiciel par la société Spallian qui avait été produite devant la commission dans le cadre de la procédure contradictoire, que cet outil permet notamment d' « *avoir une interface en ligne publique aux couleurs de la campagne permettant d'insérer des éléments de campagne (éléments de langage, logo, contacts) diffusables sur les matériels de campagne (tracts / affiches notamment) à partir d'un lien dédié* ». Enfin, il ressort de la facture de la société Spallian produite par le requérant qu'elle comprend, outre le développement et la mise en ligne du logiciel de gestion des procurations, l'offre forfaitaire Terradata, la mise à disposition de la suite Terradata et de l'observatoire de données territoriales Spallian City Open Data et trois séances de restitutions. Ces prestations avaient pour objet de fournir au candidat une aide à sa campagne par une meilleure connaissance des territoires. Dans ces conditions, c'est à tort que la Commission a estimé que la dépense n'avait pas pour finalité l'obtention du suffrage des électeurs et ne pouvait, en application de l'article L. 52-11-1 du code électoral, faire l'objet d'un remboursement forfaitaire de la part de l'Etat. Il y a lieu, par suite, de réintégrer dans le compte de campagne, en dépenses et en recettes, la somme correspondante de 35 040 euros.

En ce qui concerne l'exclusion de la dépense de 947 euros correspondant à une partie des intérêts de l'emprunt souscrit pour financer la campagne :

9. Les intérêts des emprunts souscrits par les candidats pour financer leur campagne sont des dépenses électorales au sens des dispositions de l'article L. 52-11-1 du code électoral et par suite peuvent être pris en compte pour le calcul du remboursement forfaitaire de l'Etat, sous réserve que la réalité et la sincérité de l'emprunt soient établies, que son montant ne dépasse pas les besoins du candidat pour le financement de la campagne, que son taux corresponde aux conditions du marché et qu'il ait été souscrit pour une durée ne dépassant pas le délai raisonnablement prévisible d'intervention du remboursement par l'Etat, mais sans qu'il y ait lieu de ne prendre en compte que les intérêts échus avant la date limite de dépôt du compte de campagne.

10. Il résulte de l'instruction que la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques a retranché du compte de campagne de M. Burlot la somme de 947 euros correspondant aux intérêts de la part de l'emprunt qui n'a pas été utilisé pour la campagne. M. Burlot ne conteste pas que l'emprunt souscrit pour financer la campagne n'a pas été utilisé dans sa totalité mais seulement à hauteur de 488 000 euros. Par suite, il n'est pas fondé à soutenir que les intérêts se rapportant à la part de l'emprunt dépassant ses besoins pour le financement de sa campagne doivent être réintégrés au compte de campagne et pris en compte pour le calcul du remboursement forfaitaire de l'Etat.

En ce qui concerne le caractère irrégulier des frais de flocage d'un bus d'un montant de 7 840 euros facturés par la société publi 7 :

11. Aux termes de l'article L. 51 du code électoral : « *Pendant la durée de la période électorale, dans chaque commune, des emplacements spéciaux sont réservés par l'autorité municipale pour l'apposition des affiches électorales. / Dans chacun de ces emplacements, une surface égale est attribuée à chaque candidat, chaque binôme de candidats ou à chaque liste de candidats. / 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, tout affichage relatif à l'élection, même par affiches timbrées, est interdit en dehors de cet emplacement ou sur l'emplacement réservé aux autres candidats, ainsi qu'en dehors des panneaux d'affichage d'expression libre lorsqu'il en existe. / En cas d'affichage électoral apposé en dehors des emplacements prévus au présent article, le maire ou, à défaut, le préfet peut, après une mise en demeure du ou des candidats en cause, procéder à la dépose d'office des affiches. » En vertu du 1° de l'article 6 de la loi susvisée du 22 février 2021, la période pendant laquelle s'appliquait cette interdiction, qui avait commencé le 1er septembre 2020, a été prorogée jusqu'à la date du tour de scrutin où chaque élection est acquise.

12. Si la méconnaissance de l'interdiction de tout affichage relatif à l'élection en dehors de l'emplacement réservé par l'autorité municipale, ainsi qu'en dehors des panneaux d'affichage d'expression libre lorsqu'il en existe résultant du troisième alinéa de l'article L. 51 du code électoral ne peut, par elle-même, justifier le rejet du compte de campagne du candidat qui y a porté cette dépense faite en vue de l'élection, le caractère irrégulier d'une telle dépense fait obstacle à ce qu'elle puisse faire l'objet d'un remboursement de la part de l'Etat.

13. Il résulte de l'instruction que M. Burlot a utilisé un bus pour effectuer une tournée dans sa circonscription dans le cadre de sa campagne. Ce bus a été recouvert d'un flocage aux couleurs de la campagne et comportant le nom du candidat et le slogan de la liste. Ce faisant, le candidat a procédé à un affichage électoral en dehors des emplacements réservés en méconnaissance des dispositions précitées de l'article L. 51 du code électoral. Par suite, nonobstant la circonstance que le bus a été utilisé comme une permanence mobile, la commission était fondée à considérer que la dépense de 7 840 euros correspondant aux frais de flocage du bus, inscrite par le candidat dans son compte de campagne, avait un caractère irrégulier et ne pouvait faire l'objet d'un remboursement de la part de l'Etat. Si M. Burlot fait valoir que des candidats à l'élection présidentielle ont utilisé le même procédé sans que la commission de contrôle de l'élection présidentielle ne s'en émeuve ni que le procureur de la République ne poursuive l'infraction, ces circonstances sont sans incidence sur l'appréciation portée en l'espèce par la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques sur la régularité de la dépense et sa prise en compte pour fixer le montant du remboursement dû par l'Etat.

14. Il résulte de tout ce qui précède que M. Burlot est fondé à demander que la somme totale de 56 640 soit réintégrée dans son compte de campagne en dépenses et en recettes.

Sur le montant du remboursement forfaitaire dû par l'Etat :

15. Il résulte de l'article L. 52-11-1 du code électoral, cité au point 4, que les dépenses électorales des candidats 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 pouvant excéder le montant des dépenses réglées sur l'apport personnel des candidats et retracées dans leur compte de campagne et n'étant versé notamment qu'aux candidats qui ont obtenu 5% ou plus des suffrages exprimés au premier tour de scrutin.

16. En l'espèce, après réintégration de la somme de 56 640 euros mentionnée au point 14, le compte de campagne de M. Burlot s'établit à 431 277 euros en dépenses, et à 431 277 euros en recettes. En outre, le montant de l'apport personnel de M. Burlot s'élève à 424 500 euros. M. Burlot, dont la liste a obtenu plus de 5% des suffrages exprimés au premier tour du scrutin, a droit, en application de l'article L. 52-11-1 du code électoral, à un remboursement forfaitaire dont le montant est égal au moins élevé des trois montants suivants : 47,5% du plafond légal des dépenses, soit en l'espèce, 569 045 euros, le montant des dépenses de caractère électoral, soit 431 277 euros ou le montant de son apport personnel, soit 424 500 euros. Ainsi, le montant du

remboursement forfaitaire auquel M. Burlot a droit doit être est fixé à la somme de 424 500 euros, dont doit être déduite la dépense irrégulière d'un montant de 7 840 euros, soit 416 660 euros.

Sur les conclusions relatives à l'application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :

17. Dans les circonstances de l'espèce, il y a lieu de mettre à la charge de l'Etat la somme de 1 000 euros à verser à M. Burlot en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

D E C I D E :

Article 1er : La somme de 56 640 euros doit être réintégrée dans le compte de campagne de M. Burlot en dépenses et en recettes. Le montant du remboursement dû par l'Etat à M. Burlot en application de l'article L. 52-11-1 du code électoral est fixé à 416 660 euros.

Article 2 : La décision de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques du 6 décembre 2021 est réformée en ce qu'elle a de contraire au présent jugement.

Article 3 : L'Etat versera la somme de 1 000 euros à M. Burlot au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 4 : Le présent jugement sera notifié à M. Thierry Burlot et à la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques.

Délibéré après l'audience du 19 décembre 2023, à laquelle siégeaient :

Mme Giraudon, présidente,
Mme Marcus, première conseillère,
Mme Castéra, première conseillère.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 5 janvier 2024.

La rapporteure, La présidente,

L. MARCUS M.-C. GIRAUDON

Le greffier,

Y. FADEL

La République mande et ordonne au ministre de l'intérieur et des outre-mer en ce qui le concerne ou à tous commissaires de justice à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution du présent jugement.

COUR ADMINISTRATIVE D'APPEL
DE PARIS

N° 24PA00780

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

COMMISSION NATIONALE DES COMPTES DE CAMPAGNE ET DES FINANCEMENTS POLITIQUES c./ M. Thierry Burlot

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

M. Ivan Luben
Président

La Cour administrative d'appel de Paris

(1ère chambre)

M. Stéphane Diémert
Rapporteur

M. Jean-François Gobeill
Rapporteur public

Audience du 12 septembre 2024
Décision du 3 octobre 2024

C+
28-005-04-02-04

Vu la procédure suivante :

Procédure contentieuse antérieure :

M. Thierry Burlot a demandé au tribunal administratif de Paris de réformer la décision du 6 décembre 2021 par laquelle la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques a approuvé, après réformation, son compte de campagne, déposé au titre de l'élection des conseillers régionaux des 20 et 27 juin 2021 dans la circonscription de Bretagne, et arrêté le montant du remboursement forfaitaire dû par l'État à la somme de 360 020 euros, en tant qu'elle a écarté du droit à remboursement les factures de la société France Affichage Plus d'un montant de 21 600 euros, celle de la société Spallian d'un montant de 35 040 euros, la somme de 947 euros correspondant à une partie des intérêts de l'emprunt souscrit pour financer la campagne, la facture de la société Publi7 d'un montant de 7 840 euros, et de fixer le montant du remboursement dû par l'État en application de l'article L. 52-11-1 du code électoral à la somme de 425 447 euros.

Par un jugement n° 2203936 du 5 janvier 2024, le tribunal administratif de Paris a réintégré la somme de 56 640 euros dans le compte de campagne de M. Burlot en dépenses et en recettes, et a fixé le montant du remboursement dû par l'État à l'intéressé à la somme de 416 660 euros.

Procédure devant la Cour :

Par une requête enregistrée le 16 février 2024 et un mémoire enregistré le 30 mai 2024 la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques demande à la Cour :

1°) de réformer le jugement n° 2203936 du 5 janvier 2024 du tribunal administratif de Paris en ce qu'il a réintégré la somme de 8 400 euros dans le compte de campagne de M. Thierry Burlot ;

2°) d'établir le compte de campagne de l'intéressé comme suit : montant des dépenses, 422 877 euros : montant des recettes, 422 877 euros ; montant de l'apport personnel diminué de l'excédent de 416 100 euros et de fixer le remboursement dû par l'État à la somme de 408 260 euros ;

3°) de rejeter les conclusions d'appel incident présentées par M. Burlot.

Elle soutient que :
- la dépense afférente à l'utilisation d'un logiciel de collecte des procurations ne constitue pas une dépense électorale ouvrant droit au remboursement par l'État, dès lors qu'un tel logiciel ne vise pas à assurer la promotion de la candidature mais seulement à renforcer la participation des électeurs au scrutin ;
- le flocage d'une permanence électorale mobile constitue un affichage illégal et ne peut, dès lors, faire l'objet d'un remboursement par l'État.

Par des mémoires enregistrés le 12 mai 2024 et le 3 juillet 2024, ce dernier mémoire n'ayant pas été communiqué, M. Thierry Burlot, représenté par Me Léron (SELARL JL Avocat), conclut :

1°) au rejet de la requête ;

2°) par la voie de l'appel incident, à ce que la somme de 7 840 euros soit réintégrée dans son compte de campagne, et à ce que le montant de la somme à lui due par l'État en application de l'article L. 52-11-1 du code électoral soit fixée à 424 500 euros ;

3°) à ce qu'il soit mis la somme de 3 000 euros à la charge de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Il fait valoir que :
- aucun des moyens de la requête n'est fondé ;
- le flocage d'un véhicule utilisé comme une permanence électorale mobile ne constitue pas un affichage illégal et est, dès lors, éligible au remboursement par l'État au titre des dépenses engagées en vue de l'élection.

Vu les autres pièces du dossier.

Par ordonnance du 13 mai 2024, la clôture de l'instruction a été fixée au 4 juillet 2024 à 12 heures.

Vu :
- le code électoral ;
- le code de justice administrative.

Les parties ont été régulièrement averties du jour de l'audience.

Ont été entendus au cours de l'audience publique :
- le rapport de M. Diémert,
- les conclusions de M. Gobeill, rapporteur public,
- et les observations de Me Billy substituant Me Léron, avocat de M. Burlot.

Considérant ce qui suit :

1. La Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques a, par une décision du 6 décembre 2021, approuvé après réformation le compte de campagne déposé le 14 septembre 2021 par M. Thierry Burlot, candidat tête de liste à l'élection des conseillers régionaux qui s'est déroulée, dans la circonscription Bretagne, les 20 et 27 juin 2021, et fixé à 360 020 euros le remboursement dû par l'État en application de l'article L. 52-11-1 du code électoral. M. Burlot, ayant saisi le tribunal administratif de Paris aux fins de réformation de cette décision en tant qu'elle a écarté du droit à remboursement les factures de la société France Affichage Plus, d'un montant de 21 600 euros, et la facture de la société Spallian, d'un montant de 35 040 euros, la somme de 947 euros correspondant à une partie des intérêts de l'emprunt souscrit pour financer la campagne et la facture de la société Publi 7 d'un montant de 7 840 euros et d'intégration à son compte de campagne de ces sommes au titre des dépenses électorales devant faire l'objet d'un remboursement par l'État, cette juridiction a partiellement fait droit à cette demande et a réintégré la somme de 56 640 euros dans le compte de campagne de l'intéressé en dépenses et en recettes, et a fixé le montant du remboursement à lui dû par l'État à la somme de 416 660 euros.

2. La Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques relève appel de ce jugement en tant seulement qu'il a réintégré dans le compte de campagne la somme de 8 400 euros afférente à la facture de la société Spallian. M. Burlot demande, par la voie de l'appel incident, la réintégration dans son compte de campagne de la somme de 7 840 euros afférente aux dépenses de flocage d'un bus utilisé comme une permanence mobile, et à ce que le montant de la somme à lui due par l'État en application de l'article L. 52-11-1 du code électoral soit fixée à 424 500 euros.

Sur l'appel principal de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques :

3. Les dépenses pouvant, en application de l'article L. 52-11-1 du code électoral, faire l'objet d'un remboursement forfaitaire de la part de l'État sont celles dont la finalité est l'obtention des suffrages des électeurs. Par suite, 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'État.

4. Il résulte de l'instruction que la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques a retranché du compte de campagne de M. Burlot la somme de 35 040 euros afférente à l'utilisation d'un logiciel de procuration facturée par la société Spallian, au motif que « Ce logiciel concerne les opérations préparatoires au scrutin en vue de la mise en rapport de mandataires avec des électeurs empêchés de se rendre au bureau de vote. Si elles sont susceptibles de favoriser la participation au scrutin, ces dépenses ne vise pas directement à promouvoir la personnalité ou la candidature du candidat. ».

5. Toutefois, d'une part, ainsi que le reconnaît elle-même la Commission dans ses écritures de première instance et d'appel, il est constant que l'utilisation du logiciel de gestion des procurations permet de favoriser la participation au scrutin et donc l'expression des suffrages des électeurs. En outre, il ressort des éléments produits par le requérant, en particulier la présentation du logiciel par la société Spallian qui avait été produite devant la commission dans le cadre de la procédure contradictoire, que cet outil permet notamment d' « avoir une interface en ligne publique aux couleurs de la campagne permettant d'insérer des éléments de campagne (éléments de langage, logo, contacts) diffusables sur les matériels de campagne (tracts / affiches notamment) à partir d'un lien dédié ». Enfin, et comme l'expose l'intimé, il ne peut être sérieusement soutenu que l'utilisation du logiciel dont s'agit, qui suppose que les électeurs l'utilisent en se connectant avec le site internet de la liste qui le met en œuvre, ne vise pas d'abord à les inciter à donner procuration en vue d'accorder leur suffrage à la liste qui en propose l'utilisation à cette seule fin. D'autre part, il ressort de la facture de la société Spallian produite par le requérant qu'elle comprend, outre le développement et la mise en ligne du logiciel de gestion des procurations, l'offre forfaitaire Terradata, la mise à disposition de la suite Terradata et de l'observatoire de données territoriales Spallian City Open Data et trois séances de restitutions, prestations qui avaient pour objet de fournir au candidat une aide à sa campagne par une meilleure connaissance des territoires.

6. Dans ces conditions, c'est à bon droit que les premiers juges ont réformé la décision de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques ayant considéré que la dépense en question ne visait pas directement à promouvoir la personnalité des candidats ou la candidature de la liste et ne pouvait, pour ce motif, être regardée comme une dépense devant, en application de l'article L. 52-11-1 du code électoral, faire l'objet d'un remboursement forfaitaire de la part de l'État, et qu'ils ont décidé de réintégrer la somme correspondante dans le compte de campagne en cause.

7. Il résulte de ce qui précède que la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques n'est pas fondée à soutenir que c'est à tort que le tribunal administratif a, par le jugement attaqué, réintégré la somme de 35 040 euros dans le compte de campagne de M. Burlot, comprenant un montant de 8 400 euros afférent à l'utilisation du logiciel mentionné au point 5. Ses conclusions d'appel qui tendent à la réformation dudit jugement et à la modification subséquente du compte de campagne de M. Burlot, et du montant de la somme due par l'État à l'intéressé en application de l'article L. 52-11-1 du code électoral doivent donc être rejetées.

Sur l'appel incident de M. Burlot :

8. M. Burlot soutient que la somme de 7 840 euros correspondant aux frais de flocage d'un véhicule n'était pas irrégulière, dès lors que les dispositions de l'article L. 51 du code électoral ne sont pas applicables en l'espèce, et qu'elle présente donc le caractère d'une dépense

électorale, de sorte qu'elle devait être prise en compte dans la détermination du montant du remboursement dû par l'État.

9. D'une part, aux termes de l'article L. 51 du code électoral : « *Pendant la durée de la période électorale, dans chaque commune, des emplacements spéciaux sont réservés par l'autorité municipale pour l'apposition des affiches électorales. / Dans chacun de ces emplacements, une surface égale est attribuée à chaque candidat, chaque binôme de candidats ou à chaque liste de candidats. / 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, tout affichage relatif à l'élection, même par affiches timbrées, est interdit en dehors de cet emplacement ou sur l'emplacement réservé aux autres candidats, ainsi qu'en dehors des panneaux d'affichage d'expression libre lorsqu'il en existe. / En cas d'affichage électoral apposé en dehors des emplacements prévus au présent article, le maire ou, à défaut, le préfet peut, après une mise en demeure du ou des candidats en cause, procéder à la dépose d'office des affiches* ». L'article L. 90 du même code dispose en outre que l'amende de 9 000 euros prévue à son premier alinéa « *sera également applicable à toute personne qui aura contrevenu aux dispositions du troisième alinéa de l'article L. 51* ».

10. D'autre part, si la méconnaissance de l'interdiction de tout affichage relatif à l'élection en dehors de l'emplacement réservé par l'autorité municipale, ainsi qu'en dehors des panneaux d'affichage d'expression libre lorsqu'il en existe résultant du troisième alinéa de l'article L. 51 du code électoral ne peut, par elle-même, justifier le rejet du compte de campagne du candidat qui y a porté cette dépense faite en vue de l'élection, le caractère irrégulier d'une telle dépense fait obstacle à ce qu'elle puisse faire l'objet d'un remboursement de la part de l'État.

11. Alors même que les candidats demeurent libres de signaler au public, par les moyens appropriés, la présence de leur permanence de campagne électorale installée à bord d'un véhicule et circulant dans la circonscription, lorsqu'il se trouve à l'arrêt, le flocage de ce véhicule, sur de larges dimensions, aux couleurs de la campagne et comportant le nom du candidat et le slogan de la liste mentionnant le nom des candidats ainsi que la nature et les dates de l'élection à venir, excédait ce qui était nécessaire au simple signalement à la vue du public de la présence d'une permanence électorale, même mobile.

12. Il résulte de tout ce qui précède que M. Burlot n'est pas fondé à soutenir que c'est à tort que le tribunal administratif a, par le jugement attaqué, rejeté sa demande tendant à la réintégration dans ses dépenses de campagne de la somme de 7 840 euros afférente aux frais de flocage d'un bus. Ses conclusions d'appel incident qui tendent à la réformation dudit jugement sur ce point doivent donc être rejetées.

Sur les frais de l'instance :

13. Dans les circonstances de l'espèce, il y a lieu de mettre à la charge de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques, qui succombe à titre principal dans l'instance, la somme de 1 500 euros réclamée par M. Burlot, sur le fondement des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

DÉCIDE :

Article 1er : La requête de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques et les conclusions d'appel incident de M. Thierry Burlot sont rejetées.

Article 2 : L'État versera à M. Thierry Burlot, une somme de 1 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 3 : Le présent arrêt sera notifié à la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques et à M. Thierry Burlot.
Copie en sera adressée au ministre de l'intérieur.

Délibéré après l'audience du 12 septembre 2024, à laquelle siégeaient :
- M. Ivan Luben, président de chambre,
- M. Stéphane Diémert, président-assesseur,
- Mme Irène Jasmin-Sverdlin, première conseillère.

Rendu public par mise à disposition au greffe, le 3 octobre 2024.

Le rapporteur, Le président,

S. DIÉMERT I. LUBEN

La greffière,

Y. HERBER

La République mande et ordonne au ministre de l'intérieur en ce qui le concerne ou à tous commissaires de justice à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution de la présente décision.