Conseil d'État, 27 février 2026, n° 512694

Conseil d'État | 2ème et 7ème chambres réunies | 27 février 2026

Sujets abordés dans les motifs

#1 circulaire

#2 procédure contradictoire

#3 traitement de données à caractère personnel

#4 erreur manifeste d appréciation

#5 candidat

#6 candidat

Exposé des faits

Vu les procédures suivantes :

1° Sous le n° 512694, par une requête et un mémoire en réplique, enregistrés les 13 et 23 février 2026 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, l'association La France insoumise (LFI) demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler pour excès de pouvoir la circulaire INTP2602966C du ministre de l'intérieur du 2 février 2026 relative à l'attribution des nuances aux candidats aux élections municipales, communautaires, métropolitaines de Lyon et d'arrondissement des 15 et 22 mars 2026 ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 5 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

2° Sous le n° 512695, par une requête, enregistrée le 13 février 2026 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, l'association La France insoumise demande au Conseil d'Etat, statuant sur le fondement des dispositions de l'article L. 521-1 du code de justice administrative :

1°) de suspendre l'exécution de la même circulaire ;

2°) d'enjoindre au ministre de l'intérieur de l'inscrire dans le bloc de clivage « gauche » dans cette circulaire ;

3°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 5 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

……

3° Sous le n° 512981, par une requête et un mémoire en réplique, enregistrés les 20 et 24 février 2026 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, l'association Union des droites pour la République (UDR) et M. A... B... demandent au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler pour excès de pouvoir la circulaire INTP2602966C du ministre de l'intérieur du 2 février 2026 relative à l'attribution des nuances aux candidats aux élections municipales, communautaires, métropolitaines de Lyon et d'arrondissement des 15 et 22 mars 2026 ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 8 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

……

4° Sous le n° 512983, par une requête et un nouveau mémoire, enregistrés les 20 et 24 février 2026 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, l'association Union des droites pour la République (UDR) et M. A... B... demandent au Conseil d'Etat, statuant sur le fondement des dispositions de l'article L. 521-1 du code de justice administrative :

1°) de suspendre l'exécution de la même circulaire ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 8 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

……

Vu les autres pièces des dossiers ;

Vu :

- la Constitution ;

- le code électoral ;

- le code des relations entre le public et l'administration ;

- le décret n° 2014-1479 du 9 décembre 2014 ;

- le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de M. Alexandre Trémolière, maître des requêtes en service extraordinaire,

- les conclusions de M. Clément Malverti, rapporteur public,

La parole ayant été donnée, après les conclusions, à la SCP Lyon-Caen, Thiriez, avocat de l'association La France insoumise ;

Vu la note en délibéré, enregistrée le 25 février 2026, présentée par l'association La France insoumise ;

Vu la note en délibéré, enregistrée le 26 février 2026, présentée par l'association Union des droites pour la République et M. A... B... ;

Considérant ce qui suit :

1.

Motifs

Les requêtes de l'association La France insoumise (LFI) et celles de l'association Union des droites pour la République (UDR) et de M. B... sont dirigées contre la même circulaire. Il y a lieu de les joindre pour statuer par une seule décision.

Sur les conclusions à fin d'annulation :

2.

En vertu du pouvoir d'organisation des services placés sous son autorité, le ministre de l'intérieur peut, pour la préparation et le déroulement des opérations électorales et en vue de la mise en œuvre des deux traitements automatisés de données à caractère personnel dénommés « Application élection » et « Répertoire national des élus », régis par les dispositions du décret du décret du 9 décembre 2014 visé ci-dessus, établir une grille des nuances politiques destinée à permettre l'agrégation des résultats des élections nécessaire à l'information des pouvoirs publics et des citoyens.

3.

#1 circulaire

A ce titre, le ministre de l'intérieur a adressé aux préfets et hauts-commissaires la circulaire attaquée du 2 février 2026 relative à l'attribution des nuances aux candidats aux élections municipales, communautaires, métropolitaines de Lyon et d'arrondissements des 15 et 22 mars 2026. Ces nuances, différentes de l'étiquette politique librement choisie par chaque candidat, sont déterminées sur la base de deux grilles de nuances politiques, l'une pour les candidats, l'autre pour les listes. Ces deux grilles sont complétées par deux grilles de regroupement des nuances politiques par blocs de clivages, dénommés « extrême gauche », « gauche », « divers », « centre », « droite » et « extrême droite ».

4.

L'annexe 1 de la circulaire attaquée établit ainsi une grille de vingt-six nuances individuelles, dont notamment la nuance « FI/La France insoumise », attribuée aux candidats investis par LFI, et la nuance « UDR/union des droites pour la République », attribuée aux candidats investis par l'UDR. L'annexe 2 de la circulaire établit une grille de vingt-cinq nuances de listes, dont notamment la nuance « LFI/La France insoumise », attribuée aux listes investies par LFI, et la nuance « LUDR/Union des droites pour la République », attribuée aux listes investies par l'UDR. L'annexe 3 de la circulaire précise les grilles de regroupement des nuances politiques par blocs de clivages des nuances individuelles et de listes, en classant notamment, d'une part, dans le bloc de clivages « extrême gauche » la nuance LFI et, d'autre part, dans le bloc de clivages « extrême droite » la nuance UDR.

5.

#2 procédure contradictoire

En premier lieu, la décision individuelle par laquelle le préfet attribue une nuance à un candidat ne constitue ni une mesure prise en considération de la personne, ni une décision qui devrait être motivée par application de l'article L. 211-2 du code des relations entre le public et l'administration. Par suite, le point 4 de la circulaire attaquée, en ce qu'il ne prévoit pas qu'une procédure contradictoire précède l'intervention d'une telle décision, ne méconnaît pas l'article L. 121-1 de ce code, et pas davantage le principe général des droits de la défense. En outre, l'intervention de la circulaire attaquée, qui présente le caractère d'un acte réglementaire, y compris en tant qu'elle classe une nuance dans un bloc de clivages, n'avait pas à être elle-même précédée d'une procédure contradictoire.

6.

#3 traitement de données à caractère personnel

En deuxième lieu, si les requérants soutiennent que la circulaire qu'ils attaquent contreviendrait aux dispositions des articles 5, 6, 9 et 16 du règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, en ce que l'attribution d'une nuance politique méconnaîtrait, respectivement, les principes de loyauté, de limitation des finalités du traitement de données et de minimisation des données, de licéité du traitement en l'absence de mission d'intérêt public, de nécessité du traitement de données à caractère personnel révélant des opinions politiques et au droit de rectification des données traitées, ces moyens sont inopérants dès lors que la circulaire litigieuse n'a pas pour objet de créer un traitement de données. Ils ne peuvent davantage être utilement invoqués pour mettre en cause, par la voie de l'exception, la légalité du décret du 9 décembre 2014, dès lors que la circulaire attaquée n'a pas été prise pour l'application de ce décret ou sur son fondement, mais sur le fondement du pouvoir réglementaire appartenant au ministre de l'intérieur pour l'organisation des services placés sous son autorité.

7.

#4 erreur manifeste d appréciation

En troisième lieu, si les requérants contestent que la circulaire ait limité l'attribution des nuances politiques aux candidats et aux listes candidates dans les communes de plus de 3 500 habitants ainsi que dans les communes chefs-lieux d'arrondissement, il ressort des pièces des dossiers que ce seuil de 3 500 habitants a été retenu par l'ensemble des circulaires relatives à l'attribution des nuances à l'occasion des élections municipales depuis 1982, à l'exception de celles de 2014 pour lesquelles il avait été abaissé à 1 000 habitants, et que la prise en compte des résultats dans les communes dont la population est inférieure au seuil de 3 500 habitants conduirait à une surreprésentation non pertinente de la nuance « divers » du fait du caractère principalement local des enjeux du scrutin dans ces communes. Ainsi, les requérants ne sont pas fondés à soutenir que la fixation de ce seuil serait, eu égard à la finalité poursuivie tenant à l'information des pouvoirs publics et des citoyens, entachée d'une erreur manifeste d'appréciation.

8.

En quatrième lieu, il ne résulte pas des dispositions de l'article 4 de la Constitution, aux termes desquelles « Les partis et groupements politiques (…) se forment et exercent leur activité librement », que la circulaire attaquée ne pouvait intervenir sans l'accord des formations politiques concernées.

9.

En cinquième lieu, s'agissant des rattachements aux blocs de clivage résultant de la circulaire et contestés par les requérants, il ressort des pièces des dossiers que, ainsi qu'il a été dit au point 3, la circulaire attaquée a réparti, en vue de permettre l'agrégation des résultats nécessaire à l'information des pouvoirs publics et des citoyens, les nuances individuelles et les nuances de listes pour les élections municipales des 15 et 22 mars 2026 en six blocs de clivages

dénommés « extrême gauche », « gauche », « divers », « centre », « droite » et « extrême droite ». Ces blocs regroupent les nuances au regard de leur positionnement respectif, en les classant les unes par rapport aux autres sur l'ensemble du champ politique. En procédant à un tel découpage du champ politique et en retenant des dénominations pour chacun de ces blocs de clivage dont il n'est ni contesté qu'elles présentent de manière synthétique les clivages selon cette opposition entre la droite et la gauche, ni allégué qu'elles ne reflèteraient manifestement pas les principaux clivages politiques, le ministre de l'intérieur n'a pas commis d'erreur manifeste d'appréciation.

10.

#5 candidat

Si l'association La France insoumise soutient que le rattachement des candidats et des listes qu'elle a investis au bloc de clivages « extrême gauche » ne reflèterait pas sa ligne politique, il ne ressort pas des éléments versés au dossier qu'eu égard à l'objet des rattachements aux blocs de clivage, qui est de répartir les formations politiques sur l'ensemble du champ politique, le rattachement auquel procède la circulaire attaquée serait manifestement erroné au regard de son positionnement politique par rapport aux formations relevant du bloc de clivages « gauche ». En outre, il est constant que, pour les élections municipales organisées les 15 et 22 mars 2026, cette formation politique a investi, notamment dans la plupart des communes les plus peuplées, des candidats et listes relevant des nuances « FI/La France insoumise » et « LFI/La France insoumise » séparément des candidats et listes investies ou soutenues par les formations politiques dont les nuances sont regroupées dans le bloc de clivage « gauche ». Dans les circonstances prévalant à la date de la circulaire attaquée se rapportant aux élections municipales de mars 2026, le ministre de l'intérieur, qui n'était pas tenu de se référer, pour déterminer les blocs de clivage auxquels ces nuances sont rattachées, aux alliances conclues par La France insoumise à l'occasion de précédents scrutins, n'a pas entaché son appréciation d'erreur manifeste, les nuances politiques et blocs de clivages ayant pour objet, ainsi qu'il a été dit, de permettre l'agrégation des résultats d'une élection déterminée et non pas principalement d'effectuer des comparaisons entre des élections différentes.

11.

#6 candidat

Si, pour sa part, l'association Union des droites pour la République et M. B... contestent le rattachement des candidats et listes investis par cette formation politique au bloc de clivages « extrême droite », il ne ressort pas des pièces du dossier qu'eu égard à l'objet de ce rattachement, la dénomination de ce bloc de clivages serait manifestement sans rapport avec le positionnement politique de cette formation. Il ressort en outre des pièces du dossier que l'UDR est, pour les élections des 15 et 22 mars 2026, alliée avec le Rassemblement national, dont les nuances de listes et de candidats sont classées, par la circulaire attaquée, dans le bloc de clivages « extrême droite ».

12.

Il résulte de ce qui précède que l'association La France insoumise, l'association Union des droites pour la République et M. B... ne sont pas fondés à soutenir que le rattachement de la nuance retenue pour les candidats et listes qu'ils ont investis aux blocs de clivage, respectivement, « extrême gauche » pour la nuance correspondant à LFI et « extrême droite » pour la nuance correspondant à l'UDR, serait entaché d'erreur manifeste d'appréciation ni qu'il pourrait être regardé, dans les circonstances de l'espèce, comme de nature à altérer la sincérité du scrutin.

13.

En dernier lieu, la circonstance que la qualification « extrême droite » soit contestée par l'UDR et M. B..., qui font valoir qu'elle a une connotation défavorable, n'est pas de nature à établir, par elle-même, que cette nuance politique aurait été attribuée pour des motifs étrangers aux fins d'information des pouvoirs publics et des citoyens poursuivies par la circulaire et que cette dernière serait entachée de partialité, de préférence partisane, de manquement à l'obligation de neutralité ou de détournement de pouvoir.

14.

Il résulte de tout ce qui précède que les conclusions de l'association La France insoumise, d'une part, de l'association Union des droites pour la République et de M. B..., d'autre part, tendant à l'annulation pour excès de pouvoir de la circulaire qu'ils attaquent doivent être rejetées.

Sur les conclusions à fins de suspension :

15.

La présente décision statuant sur les conclusions à fin d'annulation de la circulaire du ministre de l'intérieur du 2 février 2026, les requêtes tendant à la suspension en référé de l'exécution de cette circulaire sur le fondement des dispositions de l'article L. 521-1 du code de justice administrative sont devenues sans objet. Il n'y a, dès lors, pas lieu d'y statuer.

Sur les frais des instances :

16.

Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce qu'une somme soit mise, à ce titre, à la charge de l'Etat qui n'est pas, dans les présentes instances, la partie perdante.

Dispositif

D E C I D E :

Article 1er : La requête n° 512694 de l'association La France Insoumise, ainsi que ses conclusions au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative présentées dans sa requête n° 512695 sont rejetées.

Article 2 : La requête n° 512981 de l'association Union des droites pour la République et de M. B..., ainsi que leurs conclusions au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative présentées dans leur requête n° 512983 sont rejetées.

Article 3 : Il n'y a pas lieu de statuer sur les conclusions de l'association La France Insoumise présentées dans sa requête n° 512695 et de l'association Union des droites pour la République et M. B... présentées dans leur requête n° 512983 tendant à la suspension de l'exécution de la circulaire du ministre de l'intérieur du 2 février 2026.

Article 4 : La présente décision sera notifiée à l'association La France insoumise, à l'association Union des droites pour la République, à M. A... B... et au ministre de l'intérieur.

Délibéré à l'issue de la séance du 25 février 2026 où siégeaient : M. Jacques-Henri Stahl, président adjoint de la section du contentieux, présidant ; M. Olivier Japiot, M. Alain Seban, présidents de chambre ; M. Gilles Pellissier, M.

Jean-Yves Ollier, M. Frédéric Gueudar Delahaye, conseillers d'Etat ; M. Jérôme Goldenberg, conseiller d’Etat en service extraordinaire ; Mme Liza Bellulo, maîtresse des requêtes et M. Alexandre Trémolière, maître des requêtes en service extraordinaire-rapporteur.

Rendu le 27 février 2026.

Le président :

Signé : M. Jacques-Henri Stahl

Le rapporteur :

Signé : M. Alexandre Trémolière

La secrétaire :

Signé : Mme Eliane Evrard