

## **Elections**

### **Candidature d'un membre de la juridiction administrative à un mandat électif - Obligation de réserve pendant la période préélectorale - Obligation de déport et contentieux électoral - Enrôlement des affaires pendant la période pré-électorale - Secret de l'instruction et communication par le tribunal sur le contentieux électoral**

La jurisprudence administrative relative au contentieux des élections, telle qu'elle a été dégagée depuis la fin du XIXe siècle, fait l'objet d'un très large consensus. Son application donne rarement lieu à des contestations d'ordre juridique. En revanche l'extrême sensibilité de la matière électorale fait que la juridiction administrative se trouve parfois prise ici ou là dans des polémiques, notamment dans les cas où en raison d'un faible écart de voix, les candidats non élus voient dans la saisine du juge la perspective d'un nouveau scrutin.

L'approche des élections municipales et européennes de 2014 conduit à évoquer diverses précautions dont l'observation est souhaitable pour prévenir autant qu'il est possible de telles situations.

Pour la plupart d'entre elles ces précautions correspondent à des principes connus de chacun et rappelés par la charte de déontologie. La présente recommandation ne comporte pas d'innovation. Mais, nourrie par l'expérience de difficultés rencontrées dans le passé, elle souhaite souligner que la période électorale appelle une vigilance toute particulière dans l'application de ces principes

#### **I.- Candidatures de membres de la juridiction administrative**

Sous réserve des inéligibilités et incompatibilités prévues par les dispositions législatives du code électoral et du code de justice administrative un membre de la juridiction administrative peut être candidat à un mandat électif.

Selon la charte de déontologie des membres de la juridiction administrative : « Dans le cas où un membre de la juridiction administrative se porte candidat à un mandat électif, l'usage veut que le vice-président du Conseil d'Etat ou le chef de juridiction, selon le cas, en soit informé à l'avance ».

Ainsi que l'a récemment rappelé le vice-président du Conseil d'Etat, les magistrats engagés dans une campagne doivent faire en sorte que cette situation n'ait pas de répercussion sur les responsabilités qui leur incombent et, notamment, prendre les dispositions nécessaires pour assurer l'étude des dossiers dont ils ont la charge et participer aux audiences auxquelles ils sont normalement appelés. Si les contraintes de la campagne apparaissent incompatibles avec ces obligations, il convient que les candidats sollicitent l'exercice de droits à congés ou leur mise en disponibilité pour convenances personnelles.

Les candidats doivent, en outre, respecter les principes rappelés au 4 de la charte de déontologie visant à tenir la juridiction administrative à l'écart de toute polémique électorale et notamment l'interdiction de se prévaloir de l'appartenance à l'institution, sous réserve des dispositions imposant la mention de la profession sur l'acte de candidature.

## **II.- Période pré électorale et campagne**

1.- L'obligation de réserve rappelée par la charte précitée et applicable de façon générale à « l'expression publique par les magistrats de leurs opinions », « notamment lorsqu'ils font état de leurs convictions politiques, syndicales ou religieuses » s'impose avec une vigilance toute particulière compte tenu de la sensibilité d'une telle période.

Au surplus, le fait pour un magistrat d'avoir pris une position publique pendant une campagne se déroulant dans le ressort de la juridiction à laquelle il appartient fera généralement obstacle à ce qu'il siège si l'élection donne lieu à protestation. Or les conditions, notamment de délai, dans lesquelles les protestations doivent être jugées en premier ressort rendent souhaitable de prévenir autant qu'il est possible des situations créant la nécessité d'un déport.

Ces considérations doivent conduire les magistrats à n'envisager qu'avec beaucoup de prudence toute prise de position publique ayant un lien avec le débat préélectoral (prise de parole en public, signature de tracts ou communiqués...). En raison de la façon dont elle peut parvenir à la connaissance de tiers, une position prise sur un réseau social doit être ici assimilée à une prise de position publique.

Pour autant, l'expression publique doit être distinguée de la simple assistance à une réunion électorale qui, sauf situation particulière, est possible.

2.- Traditionnellement, les juridictions administratives veillent à ce que pendant les semaines qui précèdent l'élection ne soient pas mises au rôle des affaires qui pourraient trouver un fort écho pendant la campagne : celles touchant directement à la sphère politique, mais aussi, surtout s'agissant des élections municipales, celles relatives à un important enjeu de la vie locale, comme, par exemple une déclaration d'utilité publique controversée ou une autorisation d'urbanisme commercial.

C'est assurément une contrainte dont la conciliation avec d'autres objectifs tels que le souci de célérité dans la gestion des dossiers importants, peut n'être pas aisée. Mais il est important d'éviter qu'une décision juridictionnelle ait une incidence sur le vote ou que la juridiction soit soupçonnée d'avoir cherché à interférer dans le débat électoral.

## **III.- Le traitement du contentieux électoral**

### **1.- Attribution des dossiers**

Qu'il s'agisse de la répartition des dossiers entre les diverses formations de la juridiction ou de la désignation du rapporteur ou du rapporteur public, protestataires et élus sont souvent suspicieux. Les modalités selon lesquelles ces attributions interviennent peuvent être fort diverses : mais il importe qu'elles revêtent un caractère objectif et puissent être aisément expliquées. En indiquer les grandes lignes aux représentants des avocats et, le cas échéant à la presse, peut être de nature à prévenir des difficultés.

## 2.- Période d'instruction

Il arrive parfois que des parties cherchent à accéder à des informations couvertes par le secret de l'instruction. Il appartient à chacun de veiller à ne donner aucune indication qui, même anodine en apparence, pourrait être utilisée à cette fin.

## 3.- Déport

Le contentieux électoral est sans doute celui qui appelle l'observation la plus vigilante du principe général que le Collège a eu l'occasion d'énoncer par son avis 2013-1 du 5 février 2013 : « il incombe (..) à tout magistrat de veiller à ce que sa participation à l'élaboration d'une décision juridictionnelle, éventuellement rapprochée de données notoirement liées à sa personne, ne puisse donner lieu à des interprétations ou à des polémiques propres à affecter l'attente et la perception légitimes des justiciables. »

Il demeure qu'il faut éviter de faire de ce principe une application excessivement frileuse qui -indépendamment des problèmes pratiques touchant à la composition des formations de jugement- pourrait se retourner contre l'image de la justice en donnant à penser que nombreuses sont les situations où la personne d'un magistrat ne le met pas à même de donner aux justiciables les garanties et de leur inspirer la confiance qu'appellent aussi sa fonction et son statut.

Que dans une situation donnée un magistrat s'interroge sur son éventuel déport est légitime ; toutefois sa décision de se déporter ne doit être prise qu'après réflexion et, en cas de doute, après avoir recueilli l'opinion de collègues et si besoin l'avis du président de la formation voire du chef de juridiction.

Plus généralement, compte tenu des délais très brefs dont disposent les juridictions administratives, il est souhaitable que les cas dans lesquels un magistrat peut envisager de se déporter soient exposés au président de la formation suffisamment à l'avance pour que, le cas échéant, les modalités de son remplacement puissent être envisagées.

Au-delà de ces considérations générales, le Collège souhaite appeler l'attention des magistrats sur quelques hypothèses particulières :

a) Il peut arriver que la question d'un déport se pose à un magistrat du fait de fonctions non juridictionnelles antérieurement exercées par lui.

Le Collège a évoqué cette situation dans sa recommandation n° 1-2012 relative à la situation des membres de la juridiction administrative retrouvant une affectation en juridiction après avoir fait partie d'un cabinet ministériel. A cette occasion il a notamment indiqué : « ...certaines affaires appellent par elles-mêmes une vigilance particulière. On songe ici tout spécialement au contentieux électoral. S'il n'y a pas lieu de déroger dans ce cas à l'idée d'absence d'automatisme dans la pratique du déport, la plus grande prudence est de mise. Pour les magistrats ayant cessé d'appartenir à un cabinet ministériel en 2012, elle devrait au minimum valoir pour le contentieux des élections territoriales prévues en 2014 ».

Dans la saisine ayant donné lieu à l'avis n° 2013-1 du 5 février 2013, le Collège était consulté sur l'hypothèse où le membre d'un tribunal administratif a antérieurement exercé dans le ressort de celui-ci des fonctions l'exposant, notamment en raison de connotations politiques, à une forme de notoriété. Il a alors indiqué « que l'exercice antérieur dans le ressort de fonctions revêtant une connotation politique appelle une vigilance particulière et une pratique renforcée d'abstention dans le jugement de litiges présentant avec ces fonctions un lien susceptible d'affecter l'image d'impartialité que doit donner la juridiction ». Et, a-t-il ajouté : « le contentieux électoral appelle, bien entendu, une vigilance toute particulière »

b) Par elle-même l'adhésion à un parti politique n'entraîne pas d'obligation d'abstention. Mais il en va différemment en cas d'exercice au sein de ce parti de fonctions de responsabilité.

c) Ainsi qu'il a été indiqué au II-1 ci-dessus le fait d'avoir pris des positions publiques soit sur la vie politique nationale soit sur des situations locales impose d'envisager l'obligation d'avoir à se déporter.

#### 4.- Communication et secret de l'instruction et du délibéré

C'est à dessein que ces deux notions sont rapprochées : elles ne sont pas antagonistes mais complémentaires.

La saisine du juge de l'élection suscite légitimement intérêt et interrogations : le résultat sorti des urnes va-t-il être modifié ? Il est probablement souhaitable de devancer cette attente en prenant l'initiative de donner des informations compatibles avec le principe du secret de l'instruction. Après l'expiration du délai de saisine, le chef de juridiction peut donner à la presse des indications d'ordre statistique sur le nombre de protestations ainsi que des informations générales sur le droit et la pratique du contentieux électoral<sup>1</sup>. Ultérieurement, le site du tribunal peut indiquer, au moins pour les affaires les plus sensibles, la date de l'audience puis celle de la lecture.

Mais par ailleurs, en matière électorale plus que dans toute autre, une extrême vigilance s'impose pour le respect du principe fondamental du secret du délibéré ; les divers protagonistes du débat électoral s'efforcent souvent de disposer d'informations couvertes par ce secret : notamment le sens de la décision avant que celle-ci soit rendue publique. Il convient d'autant plus d'être sur ses gardes qu'un interlocuteur chevronné, procédant en recoupant divers entretiens et, bien souvent sans poser de question directe, peut parvenir à accéder à une information qu'aucune des personnes avec lesquelles il s'est successivement entretenu n'a le sentiment d'avoir livrée.

---

<sup>1</sup> A cette occasion, pourraient être portées à la connaissance du public les grandes lignes des modalités d'attribution des dossiers mentionnées au III 1.