

Référé pré-électoral dans le cadre de la campagne pour les élections législatives anticipées de 2024 : de nombreux rejets mais une première décision positive, qui soulève des interrogations.

1.

De jurisprudence traditionnelle, le juge refusait en principe d'intervenir en amont dans le processus électoral, et notamment le déroulement de la campagne, les contestations en la matière étant renvoyées, en aval, au contentieux de l'élection elle-même.

C'est ainsi qu'avait été clairement dénié aux juridictions judiciaires le pouvoir de connaître des opérations pré-électorales et notamment du déroulement de la campagne.

1.1

Le Tribunal des conflits avait à cet égard affirmé, à plusieurs reprises, « *qu'il n'appartient pas aux tribunaux de l'ordre judiciaire d'interférer dans les opérations électorales dont le contentieux ressortit au seul juge de l'élection* »¹ et, plus précisément, « *que les décisions administratives qui sont relatives à l'enregistrement ou au refus d'enregistrement des déclarations de candidatures constituent des décisions préliminaires aux opérations électorales et ne peuvent être contestées que devant le juge de l'élection* ; qu'il suit de là qu'il n'appartient pas aux juridictions de l'ordre judiciaire d'enjoindre la suppression dans les divers documents électoraux des mentions figurant dans une liste dont la candidature a été enregistrée conformément aux dispositions de l'article L.157 du code électoral »²

Le Conseil constitutionnel³, statuant en qualité de juge de l'élection, avait rendu plusieurs décisions semblables, faisant sienne la motivation précitée du Tribunal des conflits.

¹ TC, 28 septembre 1998, *Minard c/ Mme d'Ornano et Carzola*, rec. p. 545, affaire concernant l'utilisation du nom d'un électeur inscrit contre son gré sur une liste de candidats.

² TC, 26 juin 1989, *Préfet de la Seine-Saint-Denis c/ Tribunal de grande instance de Bobigny*, rec. p. 705.

³ Cons. const. 8 juin 1993, *AN Yvelines, 6^{ème} et 4^{ème} circ.*, n° 93-1192 AN ; 22 septembre 1993, *AN Paris, 1^{ère} circ.*, n° 93-1226/1246 AN ; 21 octobre 1993 AN, *AN Hauts-de-Seine, 8^{ème} circ.*, n° 93-1335 AN. Les trois contentieux concernaient la contestation de l'utilisation par des candidats, sur leurs bulletins de vote, de la dénomination « *Génération verte* », considérée par des candidats concurrents comme parasitaire et de nature à générer la confusion.

Cette analyse avait été suivie par la Cour de cassation⁴, dont l'Assemblée plénière avait considéré que " *les actes préliminaires aux opérations électorales (...), ne peuvent être contestés que devant le (...) juge de l'élection, à l'occasion du contentieux des opérations électorales* ; qu'il suit de là qu'il n'appartient pas aux juridictions de l'ordre judiciaire d'enjoindre à un candidat de cesser d'utiliser une dénomination figurant sur les bulletins de vote diffusés par la commission de propagande ou de faire obstacle directement ou indirectement à l'utilisation de ces bulletins par les électeurs "

1.2

Les juridictions administratives, pour leur part, refusaient généralement de connaître avant le scrutin des contestations relatives aux opérations pré-électorales, notamment en matière de propagande, les renvoyant au contentieux de l'élection elle-même.⁵

1.3

Cette position jurisprudentielle avait pour effet de confier au juge de l'élection l'intégralité du contentieux de cette dernière⁶ dans le cadre d'un contrôle *a posteriori* de la régularité du scrutin et ne permettait pas d'intervention préventive de sa part dans les actes préparatoires à l'élection, notamment en matière de propagande, aucun texte ne le prévoyant⁷.

2.

Toutefois, dans une décision *EELV-PACA* de 2021, le Conseil d'Etat a infléchi la jurisprudence classique en admettant, à certaines conditions, la saisine du juge des référés administratifs en matière pré-électorale⁸ :

« En principe, la critique des documents de propagande ou de vote n'est pas détachable du contentieux des opérations électorales. Une contestation à leur sujet ne peut donc être formulée qu'après le scrutin, devant le juge de l'élection. Toutefois, le juge des référés peut, avant le scrutin, faire usage des pouvoirs qu'il tient de l'article L. 521-2 du code de justice administrative dans le cas où, en raison de circonstances particulières, apparaîtrait une illégalité grave et manifeste de nature à affecter la sincérité du vote. »

⁴ Cass. Plén., 8 mars 1996, n° 93-14, Bull. civ. 1996, Ass. Plén. n° 2 ; JCP G, 1996, II. 22621.

⁵ Sur cette question, v. Romain Rambaud, AJDA 2022, p. 233, précité, et la jurisprudence citée.

⁶ Sauf pour les cas où les textes prévoient une attribution de compétence et des voies d'action spécifiques, comme par exemple, en matière d'inscription sur les listes électorales.

⁷ E. Vital-Durand et M. Guénaire, *Communication institutionnelle des collectivités locales et droit électoral*, JCP 2006, p. 1285. Laurent Touvet et Yves-Marie Doublet, *Droit des élections*, Economica, n° 623, p. 517.

⁸ CE, ord., 9 juin 2021, n° 453237, *EELV-PACA*, AJDA 2022, p. 233, comm. Romain Rambaud *L'émergence prétorienne d'un nouveau référé pré-électoral* ; Romain Rambaud *Hésitations autour du référé pré-électoral*, AJDA 2022, p. 926.

Dans cette affaire, une organisation politique régionale⁹ demandait, par la voie du référé-liberté de l'article L. 521-2 du code de justice administrative (CJA)¹⁰, qu'il soit enjoint aux services de l'Etat de collecter et détruire les bulletins de vote et professions de foi de candidats aux élections départementales et à ces derniers de cesser d'utiliser le logo d'*Europe Ecologie les Verts* sur leurs documents de propagande, au motif que cette organisation avait refusé de leur apporter son soutien.

La requête a été rejetée au motif que :

« Les formations politiques et les candidats disposant, en tout état de cause, des moyens de manifester leurs idées, leurs soutiens, leurs désaccords et leurs analyses et d'informer les électeurs dans le cadre du débat électoral en cours, la demande présentée au juge des référés ne révèle, au cas d'espèce, l'existence d'aucune circonstance particulière faisant apparaître une illégalité grave et manifeste de nature à affecter la sincérité du vote justifiant qu'il fasse usage, avant le scrutin, de pouvoirs qu'il tient de l'article L. 521-2 du code de justice administrative. »

Le commentateur de cette décision en a relevé l'importance de clarification et d'enrichissement de la jurisprudence antérieure¹¹, soulignant qu'elle était « riche sur le plan des principes, dans la mesure où le Conseil d'Etat vient de reconnaître ici l'existence d'un référé pré-électoral applicable aux instruments de propagande officielle. »¹²

Il relevait par ailleurs que « cette innovation est bienvenue quand bien même sa portée reste à ce stade incertaine. »

3.

Il a été noté que ce « nouveau référé a été rapidement mobilisé par les juridictions du fond »¹³, sans toutefois qu'une décision positive soit rendue sur son fondement.

Il a surtout fait l'objet d'une utilisation significative au cours de la campagne des dernières élections législatives anticipées de juin et juillet 2024¹⁴.

⁹ Europe Ecologie les Verts (EELV) Provence-Alpes-Côte d'Azur.

¹⁰ Aux termes de cet article : « Saisi d'une demande en ce sens justifiée par l'urgence, le juge des référés peut ordonner toutes mesures nécessaires à la sauvegarde d'une liberté fondamentale à laquelle une personne morale de droit public ou un organisme de droit privé chargé de la gestion d'un service public aurait porté, dans l'exercice d'un de ses pouvoirs, une atteinte grave et manifestement illégale. Le juge des référés se prononce dans un délai de quarante-huit heures. »

¹¹ Romain Rambaud, *Publication AJDA : l'émergence prétorienne d'un nouveau référé pré-électoral*, Le blog du droit électoral, 7 février 2022.

¹² Romain Rambaud, *AJDA 2022*, p. 233, précité. L'auteur cite une affaire relative aux élections départementales de 2021 (CE 18 juin 2021, n° 2103137)

¹³ Ibid.

¹⁴ D'après des recherches effectuées sur le site opendata.justice-administrative.fr, qui ont permis de relever plus d'une dizaine de décisions.

Les différentes décisions rendues dans ce cadre peuvent être ainsi synthétisées.

3.1

Au préalable, on relève que si la plupart des saisines ont été effectuées sur le fondement de l'article L. 521-2, deux décisions, de rejet, ne précisent pas le fondement de la requête¹⁵ et une autre, également de rejet, a été rendue dans le cadre du référé-suspension de l'article L. 521-1¹⁶.

3.2

D'une manière générale, ensuite, on peut, en premier lieu, constater que le juge administratif a, le plus souvent, admis d'intervenir dans le cadre d'opérations préparatoires à un scrutin dont le contentieux ne ressortit pas à sa compétence mais à celle du Conseil constitutionnel.

La plupart des décisions¹⁷ ont ainsi posé que¹⁸ :

- Aux termes de l'article 59 de la Constitution, la contestation de l'élection des députés ressortit à la compétence du Conseil constitutionnel ;
- Le juge des référés administratif ne peut être régulièrement saisi d'une requête tendant à la mise en œuvre des procédures de référé prévue par le CJA que pour autant que le litige principal auquel se rattache ou est susceptible de se rattacher la mesure d'urgence qu'il lui est demandé de prescrire ressortit lui-même à la compétence de la juridiction dont il relève ;
- En principe, la critique des opérations pré-électorales, dont notamment le contenu des documents de propagande, n'est pas détachable du contentieux des opérations électorales ;
- Une contestation à leur sujet ne peut donc être formulée qu'après le scrutin devant le juge électoral, en l'espèce le Conseil constitutionnel ;
- En conséquence, **il n'appartient pas au juge administratif des référés de connaître d'une telle contestation, même par la voie du référé-liberté, sauf circonstances particulières.**

En d'autres termes, même s'il constate n'être en principe pas compétent pour connaître de la contestation des élections législatives et que la critique des opérations

¹⁵ TA Melun, ord., 3 juillet 2024, n° 2408043 ; TA Guadeloupe, ord., 19 juin 2024, n° 2400870.

¹⁶ TA Grenoble, ord., 21 juillet 2024, n° 2404391.

¹⁷ TA Paris, ord., 27 juin 2024, n° 2417098 ; TA Montpellier, ord., 19 juin 2024, n° 2403464 ; TA Melun, 28 juin 2024, n° 2407859 ; TA Marseille, ord., 26 juin 2024, n° 2406236 ; TA Dijon, ord., 27 juin 2024, n° 2402048.

¹⁸ Le raisonnement des juridictions est ainsi synthétisé mais il est formulé en termes similaires par les décisions rapportées.

pré-électorales se rattache à cette contestation, **le juge administratif des référés admet toutefois de connaître de ces opérations en cas de « circonstances particulières ».**

De telles circonstances seraient reconnues si elles faisaient apparaître **« une atteinte grave et manifestement illégale aux principes de la sincérité du vote et de la liberté du suffrage »**¹⁹.

Les décisions rapportées reprennent ainsi les termes du raisonnement du Conseil d'Etat dans son arrêt *EELV-PACA* de 2021²⁰, en en faisant application à un scrutin dont la contestation ne ressortit pas à sa compétence, mais à celle du Conseil constitutionnel.

Une telle solution n'était nécessairement acquise, ainsi que le relevait le commentateur de l'arrêt à l'*AJDA*²¹ qui s'interrogeait de savoir si en la matière *« le juge administratif pourrait ... se trouver compétent ? »*, faisant état d'une *« jurisprudence instable »* sur cette question²², en notant que *« la question de savoir si le juge des référés administratifs peut intervenir pour des élections parlementaires a fait l'objet de réponses tant positive (CE 2 juin 2012, n° 359895) que négative (CE 2 juin 2017, n° 411015). »*²³

On doit toutefois signaler qu'une décision²⁴ a clairement décliné la compétence du juge administratif des référés au bénéfice du Conseil constitutionnel Juge de l'élection :

*« Les décisions de la commission de propagande d'assurer la diffusion des circulaires et des bulletins de vote des candidats à une élection législative qui répondent aux conditions légales, en application des dispositions combinées des articles L.166, R.34 et R.38 du code électoral, constituent des actes préliminaires aux opérations électorales qui, en l'état de la législation, ne peuvent être contestés que devant le Conseil constitutionnel, juge de l'élection, à l'occasion du contentieux des opérations électorales. Il suit de là qu'il n'appartient pas au juge administratif de connaître des contestations des décisions prises par la commission de la propagande créée en vue des élections législatives des 30 juin et 7 juillet pour la 1ère circonscription de la Guadeloupe. La requête doit donc être rejetée comme portée devant une **juridiction incompétente** pour en connaître. »*

¹⁹ TA Montpellier, ord., 19 juin 2024, n° 2403464 ; TA Melun, 28 juin 2024, n° 2407859 ; TA Lille, ord., 20 juin 2024, n° 2406310 ; TA Dijon, ord., 27 juin 2024, n° 2402048.

²⁰ En admettant l'intervention du juge des référés en matière d'opérations préparatoires à l'élection, en principe non détachables de la contestation de cette dernière, *« dans le cas où, en raison de circonstances particulières, apparaîtrait une illégalité grave et manifeste de nature à affecter la sincérité du vote. »*

²¹ Romain Rambaud, *AJDA* 2022, p. 233, précité.

²² Ibid.

²³ Romain Rambaud, *AJDA* 2022, p. 926, précité.

²⁴ TA Guadeloupe, ord., 19 juin 2024, n° 2400870.

De manière moins explicite, le juge des référés du Tribunal administratif de Melun²⁵ s'est interrogé sur sa compétence, avant de rejeter la requête pour irrecevabilité manifeste, en ces termes :

« **En admettant même que les requêtes puissent être regardées comme relevant de la compétence matérielle du tribunal administratif, s'agissant de demandes faisant état du second tour de scrutin des élections législatives du 7 juillet 2024 dont le contrôle de la régularité relève de la compétence du Conseil constitutionnel en vertu de l'article 59 de la Constitution ...** »

3.3

En second lieu, les décisions de rejet rendues permettent de tenter d'identifier les griefs que le juge des référés ne considère pas comme relevant de « **circonstances particulières** » susceptibles de motiver son intervention.

Il en est ainsi, tout d'abord, des éléments de communication ne relevant pas de la campagne officielle.

En ce sens, le juge des référés d'Orléans a rejeté une demande visant à enjoindre à un maire de louer des salles communales à un candidat pour y tenir des réunions publiques²⁶.

A été de même rejetée²⁷ la requête visant à ce que le juge « *prenne une décision de retrait* » de contenus du site web d'une Université auxquels il était fait grief « *d'interférer avec les élections législatives* »²⁸

Ont été, ensuite, pareillement considérés comme ne relevant pas de « *circonstances particulières* » au sens de la jurisprudence *EELV-PACA* des griefs dirigés contre l'enregistrement de candidatures ou la composition des bureaux de vote.

Ainsi, dans une première affaire, le juge des référés du Tribunal administratif de Grenoble²⁹ avait été saisi, sur le fondement du référé-suspension de l'article L. 521-1 du CJA, d'une demande visant à ce que soit suspendue la décision d'enregistrement d'une candidature prise par un préfet. La requête a été rejetée comme « *manifestement irrecevable* ».

²⁵ TA Melun, ord., 3 juillet 2024, n° 2408043.

²⁶ TA Orléans, ord., 25 juin 2024, n° 2402577. Dans cette affaire la requête a été rejetée pour défaut d'urgence, sans que le Juge examine la condition tenant à l'existence d'une atteinte grave et manifestement illégale portée à une liberté fondamentale.

²⁷ TA Melun, 3 juillet 2024, précité.

²⁸ Dans cette affaire, était reproché par le requérant un message du Président de l'Université Paris-Est Créteil Val-de-Marne d'avoir publié sur le site web de celle-ci, le lendemain des résultats du 1^{er} tour des élections législatives de 2024, un message appelant à « *dire « non » au Rassemblement national* ».

²⁹ TA Grenoble, ord., 21 juillet 2024, n° 2404391.

Dans une seconde³⁰, un candidat avait demandé au juge des référés du Tribunal administratif de Melun³¹ d'enjoindre à un maire de lui délivrer récépissé de la liste des assesseurs aux bureaux de vote qu'il avait désignés.

Le juge a admis sa compétence mais a rejeté la demande au motif qu'elle « *ne révèle, au cas d'espèce, l'existence d'aucune circonstance particulière faisant apparaître une illégalité grave et manifeste de nature à affecter la sincérité du vote justifiant qu'il fasse usage, avant le scrutin, des pouvoirs qu'il tient de l'article L. 521-2 du code de justice administrative.* »³²

Plus spécifiquement, le juge a considéré que, même si le maire avait commis une erreur de droit en exigeant des pièces non prévues par la réglementation et que « *si (...) le droit de désigner un assesseur dans chaque bureau de vote en vue de contrôler les opérations électorales constitue une garantie fondamentale du principe de sincérité du scrutin, la méconnaissance de ce droit n'est pas pour autant de nature à affecter directement, à elle seule, et avant même le déroulement du scrutin, la sincérité du vote, alors que le législateur et le pouvoir réglementaire ont prévu plusieurs autres garanties de la sincérité du vote qui ne sont pas contestées en l'espèce.* »

Enfin, la majeure partie des décisions relevées³³ a refusé de qualifier de « *circonstances particulières* » des griefs tenant au contenu des documents électoraux officiels³⁴, le juge ayant été généralement saisi de demandes visant à enjoindre aux autorités³⁵ de cesser la distribution et détruire les documents litigieux au motif qu'ils faisaient état du soutien ou utilisaient le nom et les identifiants graphiques de mouvements politiques par des candidats qui n'en avaient pas l'investiture.

Cette question des abus dans la propagande est celle qui avait donné lieu à l'arrêt *EELV-PACA*, dont le commentateur avait annoncé qu'elle se poserait avec acuité à l'avenir³⁶.

On peut constater que la motivation des ordonnances de rejet analysées reprend assez largement celle retenue par le Conseil d'Etat en 2021.

³⁰ TA Melun, ord., 28 juin 2024, n° 2407859.

³¹ Saisi sur le fondement de l'article L. 521-2 du CJA.

³² TA Melun, ord., 28 juin 2024, n° 2407859.

³³ TA Dijon, 27 juin 2024 ; TA Lille, 20 juin 2024 ; TA Marseille, 22 juin 2024 ; TA Montpellier, 19 juin 2024 ; TA Paris, 27 juin 2024 et 29 juin 2024, précités.

³⁴ Bulletins de vote et circulaires.

³⁵ Maire, bureaux de vote, préfet ou commission de propagande.

³⁶ Romain Rambaud, AJDA 2022, p. 233, précité.

Ainsi, le juge pose souvent³⁷, dans les mêmes termes que ceux de l'arrêt précité, que « *les formations politiques et les candidats disposant, en tout état de cause, des moyens de manifester leurs idées, leurs soutiens, leurs désaccords et leurs analyses et d'informer les électeurs dans le cadre du débat électoral en cours* » pour apprécier si, dans l'espèce qui lui est soumise, les soutiens ou investitures revendiqués abusivement ou l'utilisation indue du nom et/ou du logo de formations politiques, constituent des « *circonstances particulières* » susceptibles de justifier son intervention.

Dans certaines des décisions rapportées, ont été relevé, pour constater l'absence de telles circonstances, le « *retentissement médiatique local et national particulièrement important* »³⁸ dont avait fait l'objet la contestation ou la circonstance que « *le conflit résultant de l'investiture (...) a déjà été largement médiatisé* » et que la formation politique requérante avait déjà fait connaître sa position « *par des communiqués de presse, des publications sur les réseaux sociaux et des interventions dans les médias* »³⁹, les autres⁴⁰ se limitant à constater laconiquement que les faits invoqués « *ne révèlent pas, au cas d'espèce, l'existence de circonstances particulières faisant apparaître une illégalité grave et manifeste de nature à affecter la sincérité du vote justifiant qu'il fasse usage, avant le scrutin, de pouvoirs qu'il tient de l'article L. 521-2 du code de justice administrative.* »⁴¹

On peut noter que les juges des référés de première instance, ont, en cette occasion, comme avant eux celui du Conseil d'Etat dans sa décision *EELV-PACA*, fait application de principes déjà mis en œuvre par le Juge électoral au fond, selon lesquels la gravité des manœuvres relatives aux investitures, soutiens et l'utilisation abusive du nom ou du logo de formations politiques s'apprécie notamment au regard du risque de confusion dans l'esprit des électeurs et du temps dont a bénéficié le candidat lésé pour y réagir⁴².

Une autre ordonnance⁴³ relève pour sa part que l'erreur invoquée par le requérant (à savoir la distribution de bulletins de vote d'un candidat le faisant à tort figurer en qualité de suppléant) « *n'a pas pu être déterminée de façon certaine* » et que « *dans ces conditions, la demande présentée au juge des référés ne révèle, au cas d'espèce,*

³⁷ C'est le cas pour TA Dijon, 27 juin 2024 ; TA Lille, 20 juin 2024 ; TA Montpellier, 19 juin 2024 et TA Paris 27 juin 2024, précités.

³⁸ TA Lille, 20 juin 2024, précité.

³⁹ TA Paris, 27 juin 2024, précité.

⁴⁰ TA Montpellier, 19 juin 2024 ; TA Marseille, 27 juin 2024

⁴¹ TA Dijon, 27 juin 2024 ; TA Paris 27 juin 2024, précités. Dans le même sens mais encore plus laconiquement, TA Marseille, 26 juin 2024 (« ... *sauf circonstances particulières, qui n'apparaissent nullement en l'espèce, s'agissant d'un litige relatif aux mentions apparaissant sur la propagande et les bulletins de vote.* »).

⁴² Sur cette question, v. CE, Dossier thématique *Le juge administratif et le droit électoral*, mars 2014 ; Cons. const., Décision n° 2023-31 ELEC du 29 septembre 2023, *Observations du conseil constitutionnel relatives aux élections législatives des 12 et 19 juin 2022* ; pour des décisions récentes sur cette question et notamment l'incidence du débat et de la publicité sur les conflits en matière de soutien et d'investiture, v. Cons. const. 28 janvier 2022, n° 2021-5726/5728 AN (annulation), 9 décembre 2022, n° 2022-2801 AN (rejet), n° 2022-5789/5804 AN (rejet) ; v. également romain Rambaud, AJDA 2022, p. 233, précité.

⁴³ TA Paris, 29 juin 2024, précité.

l'existence d'aucune circonstance particulière justifiant que le juge des référés fasse usage, avant le scrutin, de pouvoirs qu'il tient de l'article L. 521-2 du code de justice administrative » étant par ailleurs précisé que « au demeurant, et à supposer même que les circonstances particulières puissent être regardées comme établies, l'atteinte aux libertés fondamentales invoquées (...), résultant de l'envoi de bulletins, en nombre d'ailleurs indéterminé, le présentant comme suppléant de M. D pour les élections législatives (...), n'est pas suffisamment grave pour déclencher l'intervention du juge des référés statuant sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative ».

On peut ainsi constater que les référés pré-électoraux introduits à l'occasion de la campagne des dernières élections législatives ont, pour leur quasi-totalité, donné lieu à des décisions de rejet, le juge faisant application avec une certaine prudence de la voie ouverte par l'arrêt *EELV-PACA*.

4.

Une requête, toutefois, a prospéré⁴⁴, la juridiction présentant cette décision comme « *faisant pour la première fois une application positive de la décision du CE du 9 juin 2021, Europe écologie Les Verts, n° 453237* »⁴⁵.

Il apparaît donc utile d'en faire l'analyse.

4.1

Le juge des référés de Cergy-Pontoise était saisi par l'association *Place publique* d'une requête lui demandant d'ordonner, sur le fondement des dispositions de l'article L. 521-2 du CJA, sous astreinte, à un candidat et sa suppléante de « *cesser de se réclamer sur leurs documents de propagande, et plus généralement sur tout support et par tous moyens dans le cadre de leur campagne, de l'association Place Publique, d'utiliser le logotype de cette association et de faire état d'un prétendu soutien du co-président de Place Publique* » et de retirer « *tous les documents de propagande, et plus généralement tout support et tous moyens utilisés dans le cadre de leur campagne, comportant le logo et/ou toute mention de l'association Place Publique* ».

Il est à noter que la requête visait ainsi l'ensemble des documents de la propagande et non seulement les documents de la campagne officielle, tels que bulletins de vote et circulaires, et que la demande d'injonction s'adressait aux candidats eux-mêmes⁴⁶.

⁴⁴ TA Cergy-Pontoise, ord., 27 juin 2024, n° 2409271.

⁴⁵ Communiqué du Tribunal administratif de Cergy-Pontoise, *Campagne électorale à Colombes et Asnières-sur-Seine – Décision de justice du 28 juin 2024*, publié sur le site Internet de la juridiction <https://cergy-pontoise.tribunal-administratif.fr>.

⁴⁶ Sur ces questions, v. infra 5.

4.2

Le juge a, en premier lieu, examiné la question, soulevée par les défendeurs, de la compétence du juge administratif, qu'il a retenue au motif suivant :

« En principe, la critique des documents de propagande ou de vote n'est pas détachable du contentieux des opérations électorales. Une contestation à leur sujet ne peut donc être formulée qu'après le scrutin, devant le juge de l'élection. Toutefois, le juge des référés peut, avant le scrutin, faire usage des pouvoirs qu'il tient de l'article L. 521-2 du code de justice administrative dans le cas où, en raison de circonstances particulières, apparaîtrait une illégalité grave et manifeste de nature à affecter la sincérité du vote.

Dans ces conditions, si le Conseil constitutionnel est investi des attributions de juge électoral des élections législatives, le juge des référés est compétent pour statuer en application de l'article L. 521-1 sur cette requête afférente à la campagne des élections législatives, dans les conditions énoncées au point 1. Par suite, l'exception d'incompétence soulevée en défense doit être rejetée. »

Cette argumentation reprend, dans son premier point, l'analyse et les termes de l'arrêt EELV-PACA.

Dans son second point, elle affirme la compétence du juge administratif des référés pour intervenir dans le cadre de la campagne électorale, nonobstant la compétence du Conseil constitutionnel en qualité de juge des élections parlementaires.

4.3

En deuxième lieu, le juge a examiné les conditions du référé-liberté posées par l'article L. 521-2 du CJA.

S'agissant, de première part, de la condition d'urgence requise par ce texte, il l'a jugée satisfaite, en considération de « la courte durée de la campagne électorale, au temps très court séparant l'annonce de la dissolution de l'Assemblée nationale, la date limite de clôture des candidatures fixée au 16 juin 2024 et le 1er tour des élections législatives le 30 juin 2024 » et de la circonstance que des bulletins litigieux avaient été distribués aux électeurs et que « l'association Place Publique n'a pas pu disposer d'un temps suffisant pour alerter sur l'absence de soutien de ce mouvement politique aux candidatures en cause ».

On peut relever sur ce point que l'ordonnance fait application, pour apprécier l'urgence, du critère du temps utile pour répondre, utilisé par le juge de l'élection pour examiner les abus de propagande.

Pour ce qui concerne, de seconde part, l'examen de l'existence d'une atteinte grave et manifeste à une liberté fondamentale, le juge tient le raisonnement suivant.

Il constate tout d'abord que les défendeurs avaient, sur leurs affiches et profession de foi, revendiqué le soutien de *Place publique* et de son co-président, M. Raphaël Glucksmann, alors que les instances de ce mouvement avaient expressément **rejeté toute approbation de leur candidature et dénié le droit de se revendiquer** de son investiture et d'utiliser son nom et son logo, lesquels étaient valablement utilisés par une autre candidate.

Après avoir rappelé, dans les mêmes termes que l'arrêt *EELV-PACA*, les moyens qu'ont les formations politiques et les candidats de manifester leurs idées, soutiens, désaccords et analyses et d'informer les électeurs dans le cadre du débat électoral, il relève toutefois qu'en l'espèce la **courte durée de la campagne** déclenchée par la dissolution et la **diffusion dans les boîtes aux lettres des électeurs** d'une profession de foi des défendeurs faisant figurer le logo de *Place publique* n'avait **pas permis à cette organisation de disposer d'un temps suffisant pour alerter** sur l'absence de soutien à ses derniers.

Le juge énonce alors que le logo de *Place publique* figure sur les affiches des défendeurs, et de la candidate officiellement soutenue par cette association, apposées sur les panneaux officiels érigés sur le domaine public en application de l'article L. 51 du code électoral et que « **la gestion et la police de ces panneaux organisées par l'article L. 51 du code électoral doivent être regardées comme la gestion d'un service public au sens de l'article L. 521-2 du code de justice administrative** ».

Il poursuit en signalant les caractéristiques électorales de la circonscription concernée, en déduisant que les agissements reprochés aux défendeurs sont susceptibles « *de créer de la confusion dans l'esprit d'un nombre suffisant d'électeurs pour provoquer un basculement significatif de voix pouvant affecter la qualification au second tour des autres candidats.* »

Il en conclut que :

« *Dans ces conditions et eu égard à la **difficulté dans un temps aussi réduit de pouvoir dissiper, par une communication médiatique, cette confusion** résultant de la distribution d'une profession de foi officielle, la mention erronée du soutien de " Place publique " et de M. C H doit être regardée comme une **manœuvre**. La présence et le maintien de ces mentions erronées sur les **affiches placardées sur les emplacements spéciaux devant les bureaux de vote prévus à l'article L. 51 du code électoral relevant du domaine public, qui sont aménagées par le maire sous l'égide du préfet, caractérisent une atteinte grave et manifestement illégale à la liberté de suffrage garantie à l'article 3 de la Constitution de nature à affecter la sincérité du vote et justifiant que le juge des référés fasse usage, avant le scrutin, de pouvoirs qu'il tient de l'article L. 521-2 du code de justice administrative.*** »

4.4

In fine, le Juge des référés a décidé qu'il y avait lieu « *d'ordonner des mesures propres à faire disparaître des affiches électorales de M. G A et Mme B D la revendication erronée du soutien de " Place publique "* » et, à cette fin, si les intéressés n'avaient pas par eux-mêmes procédé à l'occultation du logo *Place publique* sur leurs affiches officielles placardées sur les emplacements prévus par l'article L. 51 du code électoral, **d'enjoindre aux maires d'Asnières-sur-Seine, ou à défaut au Préfet des Hauts-de-Seine d'y procéder.**

Il a également enjoint aux maires précités d'afficher le dispositif de l'ordonnance sur les panneaux électoraux officiels.

4.5

Le juge des référés de Cergy-Pontoise a ainsi fait une application positive de la décision *EELV-PACA* en respectant formellement les jalons posés par cette dernière en matière de conditions d'application de l'article L. 521-2 à des opérations pré-électorales.

Pour caractériser les « *circonstances particulières* » requises par le Conseil d'Etat, il a repris l'analyse de ce dernier sur la communication électorale et la faculté dont bénéficient candidats et partis pour rectifier des mentions mensongères ou abusives utilisées par leurs adversaires, considérant qu'en l'espèce la brièveté de la campagne et la nature des agissements litigieux n'avaient pas permis au requérant d'user utilement de cette faculté.

On peut noter que d'autres décisions rendues en 2024 avaient, plus ou moins explicitement, écarté l'argument de la brièveté de la campagne⁴⁷.

Est également remarquable l'utilisation faite par le juge des « *caractéristiques électorales* » de la circonscription, en considération des précédentes élections, pour présager de l'effet des manœuvres reprochées aux défendeurs sur le scrutin à venir, par une sorte d'application prévisionnelle du critère traditionnel de l'écart de voix.

L'ordonnance a par ailleurs clairement affirmé, mais sans toutefois l'argumenter précisément, la compétence en matière pré-électorale du juge administratif quand bien même la compétence de juge de l'élection ressortit à la compétence du Conseil constitutionnel.

⁴⁷ TA Lille, 20 juin 2024, précité («... *nonobstant la brièveté de la campagne électorale* ») ; TA Paris, 27 juin 2024, précité (« ... *et ce alors même que la campagne électorale en cours est très brève* ») ; TA Montpellier, 19 juin 2024, précité (rejet implicite de l'argument tiré de la brièveté de la campagne).

Elle pose ainsi que quel que soit le juge compétent au contentieux électoral de fond, le juge administratif des référés peut, avant le scrutin, faire usage des pouvoirs qu'il détient de l'article L. 521-2 du CJA selon les conditions posées par la jurisprudence *EELV-PACA*.

Le juge de Montpellier⁴⁸ avait tenu un raisonnement identique, formulé de manière analogue.

En d'autres termes, au juge électoral le contentieux des résultats du scrutin, au juge des référés, à certaines conditions, celui de la campagne.

Telle est la réponse apportée par l'ordonnance à l'interrogation sur la compétence du juge administratif des référés « *lorsque les élections en cause ne relèvent pas de la compétence du juge administratif mais de celle du Conseil constitutionnel.* »⁴⁹

5.

Cette décision n'est pas sans soulever certaines **interrogations sur son application qu'elle fait de l'article L. 521-1 du CJA.**

Ce texte vise en effet les atteintes portées à une liberté fondamentale par « ***une personne morale de droit public ou un organisme de droit privé chargé de la gestion d'un service public, dans l'exercice d'un de ses pouvoirs.*** »

Le commentateur de la décision *EELV-PACA* avait à cet égard signalé⁵⁰ que « ***cela implique donc que ce référé ne peut concerner directement les candidats ou les partis, ces derniers n'étant pas des organismes de droit privé en charge d'une mission de service public.*** »

Or en l'espèce, la requête était clairement **dirigée contre les candidats** adverses **eux-mêmes** et visait à ce qu'il leur soit enjoint de retirer tous leurs documents de propagande portant les mentions litigieuses.

Aucune personne publique ni aucune décision publique n'était visée dans la demande.

En bonne logique la requête aurait dû être rejetée comme n'entrant pas dans le cadre de l'article L. 521-2, ni une personne morale de droit public ni un organisme de droit privé chargé de la gestion d'un service public n'étant concerné.

⁴⁸ TA Montpellier, 19 juin 2024, précité.

⁴⁹ Romain Rambaud, AJDA 2022, p. 233, précité.

⁵⁰ Romain Rambaud, AJDA 2022, p. 233, précité. Le même auteur indique par ailleurs (AJDA 2024, p. 926, précité) que « *ce référé pré-électoral (qui ne pourrait cependant concerner ici que des personnes morales de droit public)...* »

Le juge a toutefois, au prix de ce que l'on peut considérer comme une « *contorsion intellectuelle* », ramené, de sa propre initiative, la demande dans le cadre du texte en visant les affiches officielles des candidats apposées sur les panneaux prévus par l'article L. 51 du code électoral, installées sur le domaine public, pour alors considérer que la gestion et la police de ces panneaux doivent être regardés comme la gestion d'un service public au sens de l'article L. 521-2.

En conséquence, sa décision pouvait ne plus concerner que les affichages sur les panneaux officiels, donc bien en deçà de ce que sollicitaient les demandeurs (ensemble des documents de propagande) et en dehors de ce qui constituait le désordre invoqué (distribution de professions de foi).

On peut douter de l'efficacité de cette décision, qui a laissé en circulation les bulletins de vote et circulaires comportant les mentions litigieuses et qui touchent bien plus les électeurs que les affiches officielles.

Une interrogation identique se pose, avec plus d'acuité encore, s'agissant des **injonctions prononcées**.

La requête demandait à ce qu'elles soient **adressées aux candidats**, ce qui n'était clairement pas possible dans le cadre de l'article L. 521-2.

Le juge, encore de sa propre initiative, les a donc **adressées aux maires et, le cas échéant, au préfet**, « *dans le cas où (les défendeurs) n'auraient pas procédé par eux-mêmes à l'occultation des affiches placardées sur les emplacements réservés prévus par l'article L. 51 du code électoral du logo « Place publique »* ».

Ce faisant, le juge peut paraître avoir statué *ultra petita*⁵¹, ce qui lui est en principe interdit.

En effet, la jurisprudence du Conseil d'Etat pose clairement⁵² que « *le juge des référés ne peut statuer que dans la limite des conclusions qui lui sont soumises* » et qu'en conséquence, même en plein contentieux, il ne peut prononcer une injonction qui ne lui a pas été demandée⁵³.

⁵¹ Selon l'ordonnance, le requérant demandait effectivement bien au juge « *d'ordonner ... à M. Sébastien Phan et Mme Corinne Bouygues (les candidat adverses) de ...* » et ne sollicitait aucune injonction à l'égard des autorités publiques.

⁵² Dans des décisions rendues dans le cadre de référés-suspension de l'article L. 521-1 mais transposables au référé-liberté de l'article L. 521-2.

⁵³ CE, 29 juillet 2002, *Min. Equip., des Transports et du Logement c/ Clerissi*, n° 244754 ; publié au rec. ; AJDA 2003. 255, *Le juge des référés est tenu de statuer dans la limite des conclusions même dans une matière relevant du plein contentieux*

Dans le même sens, a été cassée une ordonnance de référé-suspension⁵⁴ sur les injonctions adressées à l'administration, « *le juge des référés n'ayant pas été saisi de conclusions tendant au prononcé de ces mesures et ayant jugé ultra petita* »⁵⁵.

La décision de Cergy-Pontoise pourrait encourir le même grief.

Certes, les demandeurs sollicitaient du juge, d'une manière générale, « *d'ordonner toute mesure utile visant à rétablir la sincérité des opérations électorales à venir* » et c'est sur ce fondement que l'injonction a été prononcée⁵⁶.

A cet égard il a pu être admis, dans certaines circonstances, que le juge des référés aille au-delà des demandes qui lui étaient soumises en prononçant une mesure qui n'était pas expressément sollicitée par le requérant.

Tel a été le cas pour une injonction non sollicitée mais s'inscrivant dans le prolongement des conclusions des demandeurs aux fins de suspension⁵⁷, ou non précisément sollicitée par le requérant mais s'avérant plus précise que les mesures demandées par ce dernier⁵⁸.

Pareillement, le juge des référés a pu, lorsque le requérant sollicitait une injonction excédant sa compétence, la remplacer d'office par une mesure qu'il pouvait légalement prononcer⁵⁹.

Toutefois en l'espèce on peut douter que le juge des référés était dans une des situations lui permettant d'aller au-delà des demandes dont il était saisi et qu'il a statué *ultra petita*.

De fait on aurait pu souhaiter une rigueur plus soutenue pour une première application positive de l'arrêt *EELV-PACA*.

6.

En conclusion, les décisions de référé-pré-électoral rendues à l'occasion des dernières élections législatives ont, certes, permis de dégager quelques lignes forces, à partir desquelles devrait s'élaborer la jurisprudence en construction.

⁵⁴ CE, 27 juillet 2001, *Min. Emploi c/ SARL « Le Grand Sud »*, n° 234389, publié au rec. ; RDSS 2003, p. 126, obs. Jean-Marie Lhuillier.

⁵⁵ Jean-Marc Lhuillier, comm. sous CE 27 juillet 2001 ; RDSS 2003, p. 126, précité.

⁵⁶ Le considérant 15 de la décision indique : '*Eu égard à la nécessité de prendre des mesures nécessaires à la sauvegarde de la sincérité du scrutin ...*'.

⁵⁷ CE, ord., 19 août 2002, *Front national et lforel*, rec. p. 311 ; AJDA 2002, p. 1017, note X. Braud ; D. 2002, 2452 et les obs. Le Conseil d'Etat reconnaît également au juge des référés la possibilité de prononcer, même lorsqu'elles ne sont pas sollicitées, les injonctions nécessaires pour que sa décision de suspension produise ses effets (CE, 27 juillet 2001, précité).

⁵⁸ CE, 15 février 2002, *Hadda*, n° 238547, publié au rec.

⁵⁹ CE, ord., 17 mars 2006, *Saidov*, n° 291214.

En ce sens, la séparation entre les compétences respectives du juge de l'élection après le scrutin et du juge des référés avant celui-ci paraît se préciser, de même que la détermination des « *circonstances particulières* » justifiant le référé pendant la campagne, notamment en matière de propagande.

Mais des questions et incertitudes demeurent, en particulier sur la délimitation de l'intervention du juge (limitation à la propagande, seulement officielle ?) et son articulation avec les pouvoirs dévolus à certaines autorités, telles que la Commission de propagande.

L'utilité du référé pré-électoral ne paraît pas en soi contestable, en raison de la rapidité de réaction à des manœuvres qu'il permet.

Il devrait toutefois demeurer dans les limites raisonnables fixées par le Conseil d'Etat et ne pas être étendu au-delà des illégalités graves et manifestes de nature à affecter la sincérité du scrutin.

En dehors de ces cas, il paraît préférable que le contentieux demeure de la compétence du juge de l'élection et de son intervention *a posteriori*.

Paris, le 2 août 2024

Stéphane PENAUD
Avocat à la Cour
SCP Krust-Penaud