

N° 382518
M. C... A...

10^{ème} et 9^{ème} sous-sections réunies
Séance du 15 avril 2015
Lecture du 6 mai 2015

CONCLUSIONS

Mme Emilie BOKDAM-TOGNETTI, rapporteur public

A l'issue des opérations électorales qui se sont déroulées le 23 mars 2014 en vue de l'élection des conseillers municipaux et communautaires de la commune de Hermes (Oise), la liste conduite par le maire sortant, M. , a recueilli 604 voix sur les 1203 suffrages exprimés, obtenant ainsi 18 sièges de conseillers municipaux et 4 sièges de conseillers communautaires, tandis que la liste conduite par M. P... a recueilli 599 voix et obtenu 5 sièges de conseillers municipaux et 1 siège de conseiller communautaire. L'écart séparant les deux listes s'établit ainsi à 5 voix, soit 0,4% des suffrages exprimés.

Saisi d'une protestation par M. P... et ses colistiers, le tribunal administratif d'Amiens a annulé ces opérations au motif que l'utilisation par M. A... d'une page personnelle du réseau social « Facebook » entretenant la confusion avec un outil de communication institutionnel de la commune, présentait le caractère d'une manœuvre laquelle, compte tenu de la fréquentation de cette page et de l'écart de 5 voix, avait été de nature à altérer la sincérité du scrutin. M. A... et ses colistiers font appel de ce jugement.

Nous ne nous attarderons pas sur les deux moyens relatifs à la régularité du jugement.

Il est d'abord soutenu que le tribunal l'aurait entaché d'irrégularité en ne visant et en ne communiquant pas à M. A... le mémoire en réplique produit par M. P... le 23 mai 2014, quelques heures avant la clôture de l'instruction, et mentionné lors de l'audience.

Mais d'une part, les tribunaux administratifs ne sont pas tenus d'ordonner la communication des mémoires en défense des conseillers municipaux dont l'élection est contestée aux auteurs des protestations, ni des autres mémoires ultérieurement enregistrés (v. par ex. CE, 3 décembre 2014, *Elections municipales de Hadol*, aux Tables ; CE, 27 février 2015, *Elections municipales de Fouvent-Saint-Andoche*, aux Tables). Le défaut de communication du mémoire en réplique de M. P... n'a donc pas entaché la décision juridictionnelle d'irrégularité. D'autre part, à la différence des mémoires produits après la clôture de l'instruction, le défaut de visa d'un mémoire produit avant cette clôture n'entache pas d'irrégularité la décision juridictionnelle dès lors que ce mémoire n'apportait aucun élément nouveau auquel il n'aurait pas été répondu dans les motifs (CE, 2 juin 2006, C..., T. p. 1041). Or en l'espèce, le mémoire ne comportait pas d'élément nouveau. Au demeurant, il n'était même pas signé .

Le second moyen ayant trait à la régularité de la procédure devant le tribunal est tiré de ce que ce dernier aurait soulevé d'office un moyen qui n'était pas d'ordre public, au surplus sans en avoir informé les parties, en jugeant que la page Facebook de M. A... avait pu être source de confusion chez les électeurs et que M. A... avait porté atteinte à l'égalité des moyens de propagande. Toutefois, eu égard aux écritures soumises au tribunal, le moyen tiré de ce qu'il aurait soulevé d'office un moyen qui n'était pas invoqué par les parties manque en fait.

Nous pouvons en venir à la critique de la solution retenue, qui vous mettra aux prises avec les évolutions technologiques des moyens de propagande.

Le tribunal a jugé qu'il résultait de l'instruction *« que, d'une part, l'intitulé et la présentation de la page Facebook personnelle (de M. A...) intitulée « Mairie de Hermes », qui a toujours eu vocation, depuis sa création, à promouvoir l'action du maire et, les élections municipales approchant, à servir d'outil de campagne électorale, son référencement sur le moteur de recherches Google à une très grande proximité du site institutionnel de la commune et les liens existants entre elle et le site internet officiel de la commune de Hermes, ainsi que le contenu à caractère institutionnel (...) ont pu être source de confusion pour les électeurs ; que, d'autre part, eu égard à sa position de maire sortant et aux moyens mis à sa disposition pour alimenter le contenu de sa page Facebook, M. A... porté atteinte à l'égalité des moyens de propagande (...) ; que, dès lors, l'utilisation par le maire d'une telle page Facebook prêtant nécessairement à confusion avec un outil de communication institutionnel est constitutive d'une manœuvre »*.

M. A... et ses colistiers contestent ces motifs en faisant valoir, d'une part, que l'égalité des moyens de propagande entre les candidats n'a pas été rompue, dès lors que cette page diffusait des informations connues de tous et qu'aucun fonds public n'a été utilisé, d'autre part, qu'il n'y avait pas de confusion possible entre la page facebook litigieuse et la communication institutionnelle de la commune et qu'une page Facebook ne peut être assimilée à un bulletin municipal, enfin, que l'utilisation de ce compte n'a pas méconnu les dispositions de l'article L. 52-1 du code électoral interdisant les campagnes de promotion publicitaire et n'a pas constitué un don prohibé par l'article L. 52-8 de ce code.

S'agissant de cette dernière branche du moyen, il convient toutefois de relever que le tribunal ne s'est pas fondé sur une méconnaissance de ces articles pour annuler l'élection.

Si Internet est devenu, depuis de nombreuses années, un lieu d'informations, de débats et de discussions, et un vecteur de diffusion de propagande électorale, votre jurisprudence n'a jusqu'ici eu que rarement à connaître de son utilisation par les candidats.

Les cas qui vous ont été soumis ont en effet principalement porté, d'une part, sur la mise en œuvre des dispositions de l'article L. 49 du code électoral prévoyant qu'à partir de la veille du scrutin à zéro heure, il est interdit de diffuser ou de faire diffuser par tout moyen de communication au public par voie électronique tout message ayant le caractère de propagande électorale, et pour l'application desquelles vous avez jugé que le simple maintien sur un site Internet, le jour même du scrutin, d'éléments de propagande ne constitue pas une opération de diffusion prohibée sous la réserve qu'aucune modification qui s'analyserait en nouveaux messages n'ait été opérée (par ex. CE 8 juillet 2002, *Elections municipales de Rodez*, T. p. 746), et d'autre part, sur l'interdiction de l'utilisation à des fins de propagande électorale de tout procédé de publicité commerciale par tout moyen de communication audiovisuelle

éditée par l'article L. 52-1 du même code, au sens duquel vous avez précisé que, si la réalisation et l'utilisation d'un site internet par une liste ont le caractère d'une forme de propagande électorale par voie de communication audiovisuelle, elles ne revêtent pas le caractère de publicité commerciale dès lors que le contenu du site n'est accessible qu'aux électeurs se connectant volontairement (CE, 8 juillet 2002, *Elections municipales de Rodez*, déjà mentionnée), à l'inverse du référencement commercial d'un site à finalité électorale sur un moteur de recherches sur internet, qui a pour finalité d'attirer vers lui des internautes qui effectuent des recherches, même dépourvues de tout lien avec les élections, et qui revêt dès lors le caractère d'un procédé de publicité commerciale prohibé (CE, 13 février 2009, *Elections municipales de Fuveau*, T. p. 766).

Un site internet tel un « blog », mais aussi une page personnelle sur un réseau social, constituant ainsi des moyens de propagande électorale, il nous semble, sous réserve des adaptations rendues nécessaires par les particularités de ces supports (notamment, en cas de réseau social, du caractère ouvert ou fermé de celui-ci) et sauf dispositions spécifiques, qu'il y a lieu de leur appliquer la même grille d'analyse qu'aux autres supports de propagande tels que journaux et tracts.

Or si un élu sortant peut, en vertu de l'article L. 52-1 du code électoral, diffuser une publication ou un éditorial dans un bulletin municipal dans lequel il présente ouvertement et avantagement le bilan de son mandat, et si la publication d'un bulletin d'information municipale peut se poursuivre dans les six mois précédant une élection à la condition que sa périodicité et son ampleur demeurent inchangés et que son contenu ne lui confère pas un caractère de promotion publicitaire des réalisations ou de la gestion d'une collectivité, ces configurations classiques doivent être distinguées de celle dans laquelle une action de propagande au profit d'un candidat (lettre, tract ou bulletin) a pu, en raison d'apparences semblables à celles d'une intervention officielle ou d'un outil de communication institutionnel, créer la confusion chez des électeurs sur l'endossement ou non, par les autorités municipales, du contenu de ce bulletin et apparaître comme une pression sur les électeurs, et a constitué une manœuvre de nature, en cas de faible écart des voix, à avoir altéré la sincérité du scrutin.

Ainsi, vous avez jugé que l'utilisation par les conseillers municipaux sortants du bulletin municipal officiel pour les besoins de leur propagande électorale, donnant à certaines candidatures le caractère de candidatures officielles, constituait un acte de pression susceptible d'entraîner l'annulation des opérations électorales (CE, 4 mars 1936, *Elections d'Athis-Mons*, p. 386).

A contrario, vous écarterez le grief lorsque la confusion n'a pu naître chez les électeurs. Ainsi, la présence sur un tracte la mention République française et du nom de la commune n'a pas été de nature à créer, dans l'esprit des électeurs, une confusion qui aurait pu altérer la sincérité du scrutin (CE, Section, 8 juin 2009, *Elections municipales de Saint Dié des Vosges*). De même, l'envoi par un candidat de lettres portant l'emblème du conseil régional dont il est membre n'a pu induire en erreur des électeurs en leur faisant croire que ce candidat bénéficiait du soutien de la région et n'a pas été ainsi de nature à altérer la sincérité du scrutin (CE, 1^{er} octobre 1986, *Elections cantonales de Vierzon*). Vous avez aussi jugé que l'envoi de lettres portant le cachet « Mont-de-Marsan », en l'absence notamment d'une similitude d'aspect qui aurait été de nature à induire les destinataires en erreur, n'avait pas revêtu les apparences d'une intervention de l'autorité municipale dans la campagne (CE, 30 mars 1984, *Elections*

municipales de Mont-de-Marsan), ou encore que la seule similitude de couleur entre la publication diffusée par le député-maire d'une commune entre les deux tours du scrutin, qui ne contenait aucune allusion aux élections cantonales en cours, et le matériel de campagne d'un candidat aux élections cantonales n'avait pas été, à elle seule, de nature à créer une confusion chez les électeurs (CE, 7 janvier 2004, *Elections cantonales de Montreuil-Est*).

Vous avez également jugé que la diffusion d'un bulletin se présentant comme le bulletin municipal de la ville alors qu'il était réalisé et financé par le maire sortant pour les besoins exclusifs de sa propagande, appelant à voter pour la liste sortante mais ne contenant aucune mention dépassant les limites de la polémique électorale, et auquel les autres candidats avaient pu répondre, n'avait, pour irrégulier que fût un tel mode de propagande, pas eu en l'espèce, eu égard notamment à l'écart des voix, pour effet d'altérer les résultats du scrutin (CE, 25 septembre 1989, *Elections municipales de Roncourt*, inédite au Recueil). Mais il s'agissait d'un cas dans lequel il n'existait pas de bulletin municipal « officiel » que le bulletin de propagande aurait parasité et à l'égard duquel il aurait entretenu la confusion.

Enfin, lorsqu'une action de propagande a pu créer la confusion mais qu'elle n'a pas constitué une manœuvre ayant porté atteinte à la sincérité du scrutin, vous écarterez le grief (CE 21 octobre 1996, *Elections municipales de Sanary-sur-Mer* inédite au Recueil).

En l'espèce, il résulte de l'instruction que le nom du profil de la page facebook litigieuse était « Mairie de Hermes », avec une photo de couverture représentant la ville et une photo de profil figurant l'hôtel de ville. Depuis sa création, le 17 août 2012, la rubrique « Organisation » indiquait : « *C'est une commune de 2 600 habitants située dans le département de l'Oise. Hermes fait partie du canton de Noailles et de la Communauté des communes rurales du Beauvaisis* », nourrissant ainsi l'impression qu'il s'agissait de la page facebook de la commune. Ce n'est, semble-t-il, que courant mars 2014 que la page a été modifiée pour indiquer, en guise d'« organisation » : « *Page FB perso de L. A... (aucuns fonds publics utilisés)* ». Elle a été supprimée la veille du premier tour.

Précisons d'emblée qu'il s'agissait d'une page dont le statut Facebook était « public », c'est-à-dire que son accès n'était réservé ni aux seuls utilisateurs de Facebook ni, parmi ceux-ci, aux seules personnes acceptées comme « amies » par l'utilisateur du profil. Le référencement de cette page sur Google faisait ressortir ce profil parmi les premiers résultats de recherches portant sur le terme « ville de Hermes », juste après le site officiel de la commune.

M. A..., qui possédait par ailleurs une page consacrée à sa vie privée sous le profil « C... A... », explique qu'elle était dédiée à sa « vie publique » et destinée à « promouvoir l'action du maire et, les élections municipales approchant, à servir d'outil à la campagne électorale ».

En 2012 et 2013, cette page a servi à « poster » de nombreuses informations sur l'actualité municipale, illustrées de photographies et accompagnées de commentaires mettant ces actions en valeur, mais aussi des courriers adressés à des administrés, des articles de presse, ou encore des liens vers le site Internet de la commune. Ce contenu, associé au nom du profil et à la scénographie de la page, crédibilisait l'apparence d'une page Facebook de la commune elle-même et servant à la communication institutionnelle.

Par ailleurs, sur le site Internet de la commune , qui comportait un « module social » permettant la mise en ligne de commentaires, M. A... répondait parfois aux questions des administrés en sa qualité de maire en utilisant le profil Facebook « Mairie de Hermes », entretenant ainsi la confusion sur le caractère officiel de ce profil.

Or la tonalité de cette page Facebook a progressivement changé. Tout en continuant à faire état d'informations classiques relatives à l'actualité communale, elle a accueilli en 2014, outre un lien vers la page facebook de la liste conduite par M. A..., de nombreux commentaires et échanges sur le déroulement de la campagne et a servi à la diffusion de messages relevant de la propagande électorale, à l'instar de « posts » élogieux du bilan de l'équipe sortante et de ses projets pour la prochaine mandature et de critiques acerbes - parfois dépassant les limites de la polémique électorale - par M. A... et ses partisans des candidats de la liste adverse.

Eu égard à l'ensemble de ces éléments, il nous semble, d'une part, que cette page personnelle a pu créer la confusion chez des électeurs sur le point de savoir s'il s'agissait d'un moyen de communication institutionnel de la commune et que, quand bien même la création de cette page n'aurait pas poursuivi en 2012 un objectif électoral, elle est devenue un instrument de propagande à l'approche des élections et que l'utilisation de cette page à l'apparence semblable à celle d'une intervention officielle de la commune a pu apparaître comme un acte de pression sur les électeurs, et a constitué une manœuvre.

D'autre part, s'il était certes loisible aux autres candidats de créer des pages facebook se présentant comme des pages de la mairie, ils n'auraient pu bénéficier comme M. A..., en sa qualité de candidat et de maire sortant, de la symbiose avec le site institutionnel officiel de la commune ni utiliser comme il l'a fait les informations ou documents qu'il détenait en sa qualité de maire, à l'instar de lettres qu'il avait adressées en tant que maire à certains administrés ou qu'il avait reçues et dont il reproduisait le contenu, d'un extrait du bulletin de service interne de la police municipale, ou encore en rendant compte de réunions de chantiers sur divers projets. A cet égard, l'utilisation de cette page nous semble avoir porté atteinte à l'égalité des moyens de propagande entre les candidats.

Or compte tenu du très faible écart de 5 voix entre les listes, du caractère public de la page, de son référencement google, et dès lors qu'il résulte de la reproduction de la page Facebook figurant au dossier qu'en mars 2014, elle faisait apparaître 237 mentions « J'aime », « 79 personnes étaient ici » et « 53 personnes en parlent » au cours des sept jours qui précèdent - ce qui, bien que ces chiffres ne permettent pas de connaître avec certitude le nombre de consultations de cette page, indique qu'elle faisait l'objet d'une fréquentation certaine - , cette manœuvre nous semble avoir été de nature à altérer la sincérité du scrutin et justifie, par suite, l'annulation de l'élection.

Dès lors, vous constaterez que M. A... et ses colistiers ne sont pas fondés à soutenir que c'est à tort que le tribunal administratif d'Amiens a annulé les opérations électorales.

Conformément à votre pratique en contentieux électoral, il n'y a toutefois pas lieu de mettre à leur charge le versement d'une somme au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Par ces motifs, nous concluons au rejet de la requête de M. A... et autres, ainsi qu'au rejet des conclusions présentées par M. P... et autres au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.