

N° 395373-395687-398719-398720
ELECTIONS DES CONSEILLERS A
L'ASSEMBLEE DE MARTINIQUE

10^{ème} et 9^{ème} chambres réunies
Séance du 29 juin 2016
Lecture du 19 juillet 2016

CONCLUSIONS

Mme Aurélie BRETONNEAU, rapporteur public

Le 24 janvier 2010, les électeurs de la Martinique ont approuvé la création d'une collectivité territoriale unique, dont l'assemblée de Martinique est l'organe délibérant. Initialement prévues pour se tenir en mars 2014, les premières élections des 51 conseillers à l'assemblée de Martinique ont finalement eu lieu¹ les 6 et 13 décembre 2015, en même temps que les élections régionales, selon un mode de scrutin similaire pour l'essentiel, déterminé par l'article L. 558-8 du code électoral. La principale différence tient à ce que la prime majoritaire ne permet pas à la liste arrivée en tête au second tour d'obtenir un quart des sièges, mais seulement onze sièges. Le reste des quarante sièges restant à pourvoir est réparti entre les listes ayant obtenu plus de 5% des suffrages exprimés au second tour à la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne. En somme, la dose de proportionnelle est un peu plus élevée qu'en métropole.

En l'espèce, le second tour n'opposait plus que deux listes : « Gran samblé pou ba peyi a an chans » (Grand rassemblement pour donner une chance au pays), menée par J..., et « Ensemble pour une Martinique nouvelle », menée par L... . La liste menée par M. J..., avec 54,14% des suffrages, a remporté 33 sièges, dont 11 au titre de la prime majoritaire et 22, dont le dernier, à la répartition à la proportionnelle à la plus forte moyenne. La liste menée par M. L... a réuni 45,86% des suffrages et obtenu les 18 sièges restants². L'écart de voix entre les deux listes est de 12 765 et l'écart de voix qui aurait fait basculer le dernier siège, obtenu par la liste « Gran Samblé », en faveur de la liste « Ensemble pour une Martinique nouvelle », est de 737 voix³.

Vous avez à connaître de quatre litiges relatifs à ce scrutin. Deux d'entre eux, sous les numéros 395687 et 395373, ont le caractère de protestations, dont vous connaissez en premier

¹ en vertu de l'article 21 de la loi n° 2011-884 du 27 juillet 2011 relative aux collectivités territoriales de Martinique, dans sa version modifiée par la loi n° 2013-403 du 17 mai 2013, les 6 et 13 décembre 2015,

² Pour la répartition à la proportionnelle à la plus forte moyenne, le quotient électoral était de 154317 suffrages exprimés/40 sièges restant à pourvoir = 3857,93. La liste « Grand Samblé » a donc obtenu $83541/3857,93 = 21,65$ soit 21 sièges et la liste « Ensemble » $70776/3857,93 = 18,34$ soit 18 sièges. Il restait donc un siège à attribuer, qui est allé à la liste « Grand Samblé » ($83541/(21+1) = 3797,32$ contre $70776/(18+1) = 3725,05$ pour la liste adverse).

³ Soit la réponse à l'équation $(83541-x)/22 = (70776+x)/19$.

ressort en vertu de l'article L. 558-33 du code électoral⁴ et que vous pourrez joindre, tendant à l'annulation du scrutin et, pour l'une d'entre elle, au rejet du compte de campagne et à l'inéligibilité de M. J... . Les deux autres, sous les numéros 398719 et 398720, sont des saisines de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP) qui, à défaut de dépôt de compte de la part de M. G... , et après avoir rejeté celui de M. V... , deux têtes de listes éliminées au premier tour, vous saisit comme l'y contraint l'article L. 52-15 du code électoral⁵ afin que vous prononciez l'inéligibilité des intéressés.

1. Protestations de MM. B... et C...

a) Contestations relatives aux résultats du scrutin

L'ordre logique d'examen des protestations vous conduira à commencer par celle de M. B... (395373), dont l'unique grief – même si dans sa présentation l'intéressé le scinde en trois - est tiré de ce que les listes de candidats auraient été mal composées au regard des prescriptions de l'article L. 558-19 du code électoral. Cet article dispose qu'« Au sein de chaque section, la liste est composée alternativement d'un candidat de chaque sexe ».

Pour bien comprendre, il faut savoir qu'en vertu de l'article L. 558-17, la Martinique forme une circonscription électorale unique, composée de quatre sections à chacune desquelles est affecté un nombre de candidats (Section du Centre : 17 candidats, Section du Nord : 16, Section de Fort-de-France : 15 et Section du Sud : 16). Aux termes de l'article L. 558-8, chaque liste est présentée par Section. Les sièges remportés par la liste sont ensuite répartis entre sections (article L. 558-9).

M. B..., qui se dit féministe, souhaiterait que la parité instaurée par l'article L. 558-19 s'applique non seulement au sein de chaque Section, mais également au niveau global. Il souhaite ainsi éviter la pratique consistant à placer en tête de liste de chaque section des hommes, ce qui aboutit d'une part, puisque deux des sections sont pourvues d'un nombre de candidats impair, à ce que les listes comportent plus de candidats que de candidates, et d'autre part, compte tenu de l'ordre de présentation, à une inégalité femmes/hommes plus importante encore en termes de nombre d'élus (en l'occurrence 27 hommes sur 51 conseillers). Et il estime qu'étaient irrégulières pour ce motif les trois listes comportant 33 hommes pour 31 femmes (celles de M. J..., de M. L..., et de M. V...) du fait d'une majorité de tête de listes.

Mais pour louable que soit le combat de M. B..., il n'est pas conforme aux textes. **Vous devrez donc rejeter sa protestation.**

Nous en arrivons au plat de résistance, que constitue la protestation de M. C... (n° 395687). Elle vous conduira à mener une appréciation délicate sur le caractère, ou non, de publicité commerciale à des fins de propagande électorale d'émissions diffusées par une radio privée locale.

⁴ Premier alinéa : « Les élections peuvent être contestées dans les dix jours suivant la proclamation des résultats par tout candidat ou tout électeur de la collectivité territoriale devant le Conseil d'Etat statuant au contentieux. »

⁵ Cette disposition, ainsi que toutes celles du titre Ier du livre Ier du code, sont rendues applicables à l'élection des conseillers à l'Assemblée de Martinique en vertu de l'article L. 558-1 A du code électoral.

Tous les griefs de M. C... concernent les opérations de propagande électorale et tournent autour de l'activité d'une radio associative « Radio Lévê Doubou Matinik » (RLDM). Cette radio est, elle ne s'en cache pas, largement favorable au MIM, le mouvement indépendantiste martiniquais créé par Alfred J... en 1978. Elle diffuse, depuis sa création, des émissions politiques qui font naturellement la part belle aux positions du MIM et de J..., mais également des émissions d'actualité locale et nationale et de la musique. Elle émet sur trois fréquences hertziennes et dispose d'un site internet.

Pour demander l'annulation des élections, M. C... fait valoir que trois types de diffusions auraient méconnu les prescriptions législatives applicables aux campagnes électorales : la diffusion radio d'un spot publicitaire annonçant un meeting électoral de M. J... ; la diffusion radio d'une série d'émissions politiques (dont la principale s'intitule non sans humour « le mot du MIM », et les autres « Pawol o pèp » et « Kouté pou tan ») ; et la diffusion sur internet (Youtube et Dailymotion) de deux émissions radiophoniques dans lesquelles intervient M. Marie-Jeanne.

Avant de vous en dire plus sur le contenu de ces diffusions, nous voudrions retracer le **cadre juridique applicable à l'activité des médias en période électorale**.

Le principe est celui de la liberté éditoriale des médias, qui ne peut être restreinte que dans les limites nécessaires à la préservation de la sincérité du scrutin. Vous jugez donc que, sauf disposition législative contraire, rien ne limite les prises de position politique de la presse dans les campagnes électorales (CC, 67-429, 8 juin 1967, *AN Haute-Garonne*, 2^{ème} circonscription, p. 111 ; CC, 73-690, 25 octobre 1973, *AN Guadeloupe*, 2^e circ., p. 181 ; CE, 29 juillet 1983, *Elections cantonales de Vesoul-Est*, T. p. 732, pour des prises de position partisans et tardives ; CE, 21 décembre 2001, *M. B...*, n° 233022, T. p.), et que les médias audiovisuels privés bénéficient en principe d'une liberté analogue à celle de la presse écrite (CE, 6 mars 1983, *P...*, p. 178). Cette liberté de principe va très loin puisque, même en matière audiovisuelle où la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication donne compétence au conseil supérieur de l'audiovisuel pour faire respecter une dose de pluralisme des courants de pensée et d'opinion, vous jugez, indépendamment de la question de la campagne électorale, qu'il ne lui est pas possible d'imposer à une radio qui se donne pour vocation d'assurer l'expression d'un courant particulier d'opinion de réserver un accès à l'antenne à différents courants de pensée (CE, 27 novembre 2015, *Association Comité de défense des auditeurs de Radio Solidarité*, n° 374373, p.)

La loi et la jurisprudence encadrent toutefois cette liberté sur trois points⁶ :

- **premièrement** – il s'agit d'une limitation jurisprudentielle immémoriale – les médias doivent **s'abstenir de vicier de façon déloyale le débat politique**. Aussi le juge de l'élection est-il amené à tirer les conséquences de diffusion d'informations mensongères ou tronquées (pour la presse : CE, 28 mars 1980, *Elections municipales de Briançon*, p. 278 ; CE, 30 novembre 1977, *Elections municipales de Douzy*, p. 835) ou de propos excédant les limites de la propagande électorale ;

⁶ Abstraction faite du dernier jour de la campagne durant lequel prévaut une obligation de silence médiatique sur les élections en vertu de l'article L. 49 du code électoral.

- **deuxièmement** – il s’agit d’une limitation législative commune à la presse et aux médias audiovisuels –, le premier alinéa de l’article L. 52-1 du code électoral, prohibe, dans les six mois précédant le premier jour du mois de l’élection et jusqu’à la date tour de scrutin où celle-ci est acquise, **l’utilisation à des fins de propagande électorale de tout procédé de publicité commerciale** par la voie de la presse ou par tout moyen de communication audiovisuelle. Cette interdiction est doublonnée, s’agissant des médias audiovisuels, par l’article 14 de la loi du 30 septembre 1986 qui dispose que « Les émissions publicitaires à caractère politique sont interdites. » ;
- **troisièmement** – il s’agit d’une limitation législative propre aux médias audiovisuels et limitée au temps de la campagne –, l’article 16 de la loi du 30 septembre 1986 prévoit que : « Pour la durée des campagnes électorales, le conseil [supérieur de l’audiovisuel] adresse des recommandations aux éditeurs des services de radio et de télévision autorisés ou ayant conclu une convention », dont le but est de donner sa pleine mesure au respect du pluralisme, ce que votre jurisprudence traduit par une obligation non pas d’égalité des temps d’antenne et de parole entre candidats, mais **d’équité de leur représentation** (CE, Ass., 20 octobre 1989, H..., n° 108130, p. 1999).

Comme toujours en matière électorale, un manquement à ces obligations n’entraînera l’annulation des élections que s’il a été de nature, dans les circonstances de l’espèce, à en altérer la sincérité, ce qui vous conduit à prendre en compte, en particulier, l’ampleur de la diffusion litigieuse rapportée à l’écart de voix entre les candidats élus.

En l’espèce, **vous écarterez sans difficulté les griefs tirés de l’abus de propagande électorale et du manque d’équité dans la distribution du temps d’antenne pendant la campagne**, c’est-à-dire de la méconnaissance des première et troisième interdictions.

S’agissant de **l’abus de propagande**, il ne résulte absolument pas de l’instruction que RLDM ait diffusé des propos mensongers ou erronés de nature à duper les électeurs. S’il est vrai que certains propos tenus par des candidats de la liste de M. J..., ou par ce dernier, lors de passages sur les ondes, ne sont pas très tendres à l’égard de M. L..., il ne résulte pas de l’instruction que ces propos aient outrepassé les limites de la propagande électorale. Et à supposer même que des éléments de polémique électorale aient été introduits dans le débat électoral à l’occasion de ces émissions, il ne résulte pas de l’instruction que les autres candidats n’auraient pas eu le temps d’y répondre.

S’agissant de **l’équité**, le défenseur a produit un courrier du conseil supérieur de l’audiovisuel, daté du 22 décembre 2005, estimant que, pour les deux tours, RLDM a respecté de manière satisfaisante ce principe et l’encourageant à poursuivre ses efforts dans cette voie. Votre 10^{ème} chambre ayant procédé à un complément d’instruction sur ce point, le CSA a par ailleurs fourni les temps d’antennes accordés aux neuf liste en présence sur l’ensemble de la campagne : le relevé montre que la liste Gran Sanblé a été légèrement favorisée, avec 21,9% du temps d’antenne accordé aux formations politiques, mais que cinq autres formations ont bénéficié chacune d’un peu plus de 13% du temps, une sixième de 11%, et que les deux

restantes, confidentielles, ont été sous-représentées du fait de leur refus de s'exprimer à l'antenne. En outre, l'entre-deux tour a été marqué par un léger déséquilibre en faveur de la liste de M. L.... RLDM est ainsi l'une des trois radios locales, sur les six à avoir couvert la campagne, à avoir satisfait aux exigences du CSA.

Plus délicate est la question de savoir si les contenus litigieux, ou certains d'entre eux, peuvent être assimilés à des **procédés de publicité commerciale** que les candidats de la liste de M. J... auraient utilisé à des fins de propagande électorale en méconnaissance du premier alinéa de l'article L. 52-1 du code électoral.

Cette interdiction remonte à la loi n° 66-1022 du 29 décembre 1966 modifiant et complétant le code électoral : elle concernait alors seulement la publicité par voie de presse et ne valait que pendant la durée de la campagne. La loi n° 85-1317 du 13 décembre 1985 a étendu son champ matériel, comme cela avait d'ailleurs été d'abord imaginé en 1966, à la publicité par « tout moyen de communication audiovisuelle ». Les lois n° 90-55 du 15 janvier 1990 puis n° 2011-412 du 14 avril 2011 ont étendu son champ d'application temporel aux trois mois, puis six mois précédant l'élection. Cette interdiction est, indépendamment d'éventuelles conséquences électorales, assortie de sanctions pénales (art. L. 90-1 : 75 000 euros d'amende).

Ainsi que le montrent très clairement les travaux parlementaires de 1966, l'initiative de cette interdiction a été prise après qu'un grand quotidien régional avait proposé d'ouvrir ses colonnes à la publicité payante aux candidats qui le souhaiteraient. L'objectif était donc de faire échec à ce type de pratique, au double motif qu'elle risquait, d'une part, d'entraîner les candidats dans une « escalade publicitaire » stérile et coûteuse, au détriment du débat démocratique et au profit des candidats aisés, d'autre part, de brouiller le message médiatique, en donnant l'impression qu'un média prenait fait et cause pour un candidat, alors qu'il s'agissait uniquement d'une prestation commerciale. Le système était entièrement pensé autour d'une opposition cardinale entre, d'une part, ce qui relevait de la ligne éditoriale du média concerné, où prévalait, sous la responsabilité éditoriale de la rédaction, la liberté de prise de position, et d'autre part, ce qui relevait de la mise à disposition, hors la responsabilité éditoriale du média et moyennant paiement, d'espace publicitaire au sein duquel n'importe quel candidat serait susceptible de faire son autopromotion, pratique interdite à l'approche d'un scrutin. Dans le premier cas, c'est le média qui exprime sa ligne éditoriale ; dans le second, il abandonne ses colonnes ou ses fréquences à un tiers contre rémunération.

Votre jurisprudence porte largement la marque de cette distinction cardinale (v. pour une formulation très nette, CE, 21 décembre 2001, *M. B...*, n° 233022, T. p. précitée). Aussi ne qualifiez-vous, en principe, de publicité commerciale à des fins électorales que des contenus qui s'apparentent, par leur forme même, à des encarts ou spots publicitaires, ne se distinguant d'une publicité classique qu'en ce qu'ils entendent promouvoir un candidat et non vendre un produit. Il en va ainsi de l'insertion dans un organe de presse, par un candidat, d'un encart publicitaire (CE, 28 juillet 1993, *Elections cantonales de Castelsarrasin*, n° 138903, T. p. ; CE, 17 octobre 2003, *Consultation des électeurs de Corse*, n° 258487-258626, p. ; CE, 19 juin 2013, *CNCCFP c/O...*, n° 356862-357277, p.), de l'annonce d'une réunion publique (CE, 28 décembre 1992, *P...*, n° 135973, T. p.) ou d'un publi-reportage (CE, 31 janvier 1990, *Elections municipales d'Ollioules*, n° 107792, T. p., aux conclusions du président Tuot). Transposée au cas de la radio, cette approche vous a conduit à qualifier de recours à un

procédé de publicité commerciale l'achat par un candidat, sur une radio privée, d'espaces pour la diffusion d'annonces des dates et lieux de réunions électorales (CE, 12 janvier 2005, *Elections au conseil régional de Guadeloupe*, n°s 266252 et a., T. p. sur un autre point). Dans tous ces cas de figure, l'insertion a été faite à titre onéreux, ou en tous cas aurait dû l'être dans des conditions normales d'exploitation du média, le critère de la facturation au candidat n'étant réservé que pour tenir compte de dons, d'ailleurs prohibés, par le média ou par un tiers, qui déciderait d'offrir de l'espace publicitaire au candidat.

Seule trouble, dans ce tableau, une décision de Section relative aux élections régionales de la Réunion dont M. C... ne manque pas de se prévaloir : vous y avez assimilé à des procédés de publicité commerciale prohibée un temps d'antenne quotidien mis à la disposition d'un candidat par une radio locale au cours desquels ont été diffusées des émissions destinées à favoriser l'élection de la liste qu'il animait (CE, 7 mai 1993, *L... et autres (élections régionales de la Réunion) et Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques*, n°s 135815 et autres, p. 146).

Rapprochons ce tableau des faits litigieux. Encore faut-il s'accorder sur ce qui, parmi ces faits, peut-être tenu pour établi. Ainsi que nous l'avons dit, l'interdiction de la publicité électorale ne prévaut que dans les six mois précédant le scrutin. Or s'agissant des émissions, parmi les enregistrements, au demeurant souvent tronqués, fournis par le protestataire, seules quatre, soit parce qu'elles sont expressément datées, soit parce que leur contenu l'autorise, peuvent être rattachées avec certitude à cette période de six mois : il s'agit des émissions des 16 août, 20 et 21 septembre et 20 novembre 2015, correspondant autant qu'on puisse en juger à trois occurrences du « mot du MIM » et à un extrait de « Pawol o pèp », consacré à l'interview du fils d'une figure locale récemment décédée et surnommée « Super mamie ». Une autre émission de Pawol o pep date en revanche de 2012 et une incertitude totale règne sur la date de diffusion du reliquat. S'agissant de spots publicitaires, n'est établie, après mesure supplémentaire d'instruction diligentée auprès de RLDM par votre 10^{ème} chambre, qu'une seule diffusion le 20 octobre 2015 à 20h15, pour l'annonce des meetings de la liste Gran Samblé devant se tenir le 23 octobre 2015 à Sainte-Luce et le 24 octobre 2015 au Carbet. Enfin, il résulte bien de l'instruction que trois émissions (celles des 16 août, 20 et 21 septembre) ont été mises en ligne sur les réseaux sociaux, sur des plateformes de partage vidéo et sur le site internet de la liste Gran Samblé. Nous vous proposons de vous en tenir à ces faits établis.

Au vu des textes et de la jurisprudence, il ne fait aucun doute à nos yeux que **le spot diffusé sur les ondes de RLDM le 20 octobre 2015 a le caractère d'un procédé de publicité commerciale** prohibé par le premier alinéa de l'article L. 52-1.

Votre décision *Elections régionales de la Réunion* précitée pourrait vous conduire à retenir la même qualification **s'agissant des quatre émissions litigieuses**. Même si l'hésitation est possible, nous ne vous le proposons finalement pas.

Comme nous l'avons dit, cette décision dénote légèrement par rapport au reste de la jurisprudence fichée sur la question des procédés électoraux publicitaires, en ce qu'elle retient cette qualification pour des contenus dont le format n'a rien d'un spot ou même d'un publi-reportage sur les ondes, mais s'apparente à une émission politique classique, normalement protégée par le principe de libre expression médiatique. Ce caractère atypique n'est bien

entendu pas une raison pour traiter cette décision par préterition, mais il invite à faire preuve de vigilance quant à son interprétation. Or à bien y regarder, on comprend que la qualification atypique de publicité commerciale doit beaucoup aux circonstances exceptionnelles de l'espèce, qu'il était difficile de faire rentrer dans l'épuration du droit commun jurisprudentiel. Lors des élections litigieuses en effet, le principal candidat, S..., avait entrepris de ne faire campagne que sur les ondes de Radio Free'Dom, qu'il possédait d'ailleurs, et qui entretenait des liens étroits avec la télévision pirate TV Free'Dom, dont la récente interdiction constituait le thème central de la campagne. Les émissions litigieuses, au cours desquelles, pour reprendre l'expression du commissaire du gouvernement Daël, le discours argumenté laissait bien souvent place au slogan, puisqu'il s'agissait notamment de chanter des poèmes à la gloire de M. S..., étaient totalement à la main de ce dernier, qui y disposait d'une tribune entièrement libre pour faire son autopromotion ou échanger avec les auditeurs.

Dans ces conditions, il nous semble que la qualification de publicité commerciale vient de ce qu'en réalité, toute responsabilité éditoriale de radio Free'Dom avait été abandonnée au profit de M. S.... Cette qualification, qui n'est d'ailleurs pas le seul terrain d'annulation des élections, le principe d'équité ayant été méconnu et des abus de propagande commis, est destinée, nous semble-t-il, à marquer que les émissions en cause n'avaient plus rien d'un magazine politique.

Au regard de cette lecture, les émissions contestées présentent certes des points communs avec ce précédent. Le « mot du MIM », en particulier, par son intitulé même, semble indiquer que la parole est laissée à M. J..., fondateur de ce mouvement, et il est vrai que les extraits produits le montrent parlant assez longuement, et librement, des sujets qu'il souhaite évoquer. Il est clair également que parmi ces sujets, le sort de la collectivité territoriale de Martinique occupe une place de choix.

Trois circonstances, toutefois, nous incitent finalement à ne pas retenir la qualification de publicité commerciale :

- d'abord et contrairement à ce qui était le cas dans le précédent de Section, l'émission « Le mot du MIM » préexistait largement à la période couverte par l'interdiction de publicité commerciale, s'est d'ailleurs poursuivie depuis, et n'a absolument pas changé de format au cours de la campagne. Cela ne suffit pas à écarter la qualification de publicité prohibée, car il se pourrait tout à fait que M. J... s'y soit pris à l'avance et ait commencé son autopromotion commerciale sur les ondes longtemps avant le scrutin, ou encore que le contenu des émissions ait évolué, par-delà une permanence de forme, pour se muer à l'approche des élections en outil publicitaire. Nous voyons toutefois là un indice de ce que l'émission s'inscrit *a priori* dans la ligne éditoriale normale de la radio et ne correspond plutôt pas à un dévoiement pathologique de type publicitaire ;
- deuxièmement, même si une large place est laissée à l'expression de M. J..., celui-ci n'est pas seul à l'antenne comme c'était le cas de M. S... : sur les extraits que nous vous avons proposé de retenir, un animateur est présent, qui lui pose des questions et oriente la discussion. Celui-ci n'est, certes, pas démesurément contrariant. Il reste que ce format renforce l'impression que l'on se trouve bien en présence d'une émission politique certes partisane, mais

correspondant à la ligne éditoriale de la radio et ne s'apparentant pas à une pure mise à disposition d'espace de propagande ;

- troisièmement, même s'il est par nature difficile de démêler les exercices, il résulte de l'instruction que M. J... n'utilise pas tant « le mot du MIM » pour faire campagne que pour rendre compte, comme il le fait depuis 1997, de son activité de député. Des éléments de propagande électorale affleurent, mais la qualification de publicité commerciale à des fins de propagande nous semble excessive de ce point de vue également.

Quant au court extrait de « Pawol o pèp », il contient certes un appel au vote en faveur de Monsieur J..., mais formulé par le fils de « Super mamie » dans le cadre d'une interview qui ne semble pas téléguidée. Pour le reste, l'émission est une tribune au cours de laquelle les auditeurs peuvent dialoguer avec les invités : la seule circonstance que des colistiers de M. J... aient été invités ne nous semble pas de nature à transformer l'émission en spot publicitaire, d'autant qu'il résulte des attestations du CSA que des candidats d'autres listes ont également bénéficié de cette tribune.

Nous sommes donc plutôt encline à écarter la qualification de publicité commerciale prohibée pour les émissions.

S'agissant enfin de la **diffusion sur internet de vidéos** des trois émissions d'août et septembre, votre jurisprudence nous semble exclure, là encore, la qualification de publicité commerciale.

La problématique n'est pas tout à fait la même que pour les médias traditionnels car, s'agissant tant du site de campagne que des plateformes d'échanges de vidéos, il n'est pas question d'opposition entre une ligne éditoriale d'un côté et une démarche publicitaire de l'autre. Par chance, deux précédents l'ont abordée et délivrent un mode d'emploi de l'article L. 52-1 appliqué à internet. Une décision CE, 8 juillet 2002, *Elections municipales de Rodez*, n° 239220, T. p., a d'abord jugé que si l'utilisation d'un site internet par une liste candidate constituait une forme de propagande électorale par voie de communication audiovisuelle, elle ne s'apparentait pas, s'agissant d'un site militant accessible aux électeurs s'y connectant volontairement, à un procédé de publicité commerciale prohibé par l'article L. 52-1. Une décision CE, 13 février 2009, *Elections municipales de la commune de Fuveau (Bouche-du-Rhône)*, n° 317637, T. p. a en revanche jugé que le référencement commercial d'un site à finalité électorale sur un moteur de recherche sur internet, qui a pour but d'attirer vers lui des internautes effectuant des recherches, même dépourvues de tout lien avec les élections municipales, revêt pour ce motif le caractère d'un procédé de publicité commerciale, interdit par cet article.

Le rapprochement de ces deux précédents, éclairé en particulier par les conclusions d'Isabelle de Silva sur la première décision, montre qu'il n'y a publicité commerciale sur internet que dans le cas de procédés visant à attirer vers un site ou un contenu de propagande des internautes effectuant des recherches ne tendant pas à visionner ce contenu. En l'espèce, les vidéos postées sur les réseaux sociaux n'étaient accessibles qu'aux personnes « amies » (au sens facebookien du terme) avec les personnes les ayant postées, les vidéos postées sur youtube, daily motion n'étaient visibles qu'à condition de faire une recherche ciblée par mots

clef et les vidéos postées sur le site de la liste Gran Samblé n'étaient accessible qu'aux internautes s'y connectant volontairement. A aucun moment, ces contenus ne sont venus au devant d'internautes, en tous cas pas de façon pilotée par les auteurs de la diffusion⁷. Il n'y a donc pas publicité commerciale.

Nous ne retenons donc finalement de méconnaissance du premier alinéa de l'article L. 52-1 que s'agissant du spot publicitaire. Or la diffusion unique d'un spot de quelques minutes annonçant un meeting ne nous semble pas, eu égard à l'écart de voix entre les deux listes, y compris pour l'attribution du dernier siège, avoir eu d'incidence sur les résultats du scrutin. Nous relevons d'ailleurs que, quand bien même vous qualifieriez de publicité prohibée les émissions litigieuses, vous devriez selon nous arriver au même résultat : RLDM est une radio confidentielle dont l'audience est, selon les relevés Médiamétrie versés au dossier, inférieure à 2% de l'audience cumulée en 2015 en Martinique. Son caractère militant laisse en outre penser que se sont des partisans du MIM qui l'écoutent. Dans ces conditions, il nous semblerait difficile d'admettre que quatre émissions et un spot auraient suffi à convertir à la cause de M. Marie-Jeanne plusieurs centaines d'électeurs.

Nous vous invitons donc à rejeter les conclusions dirigées contre les résultats des élections.

b) Conséquences sur le compte de campagne et l'inéligibilité de M. J...

M. C... vous demande de réintégrer au compte de campagne de M. J... les dépenses correspondant aux procédés publicitaires qu'il dénonce, de qualifier ces dépenses de dons de personnes morales prohibés par l'article L. 52-8, et de rejeter le compte par voie de conséquence.

Il est certain qu'il y a lieu de réintégrer au compte les dépenses liées au spot publicitaire. Conformément à la grille tarifaire versée au dossier, vous chiffrerez cette dépense à 25 euros. Du reste, dès lors qu'il est constant que RLDM n'a pas facturé la diffusion de ce spot à M. J..., vous pourrez qualifier cette faveur de don prohibé consenti par la radio au candidat.

Pour autant, même dans une telle configuration, le rejet du compte n'est pas systématique et vous tenez compte des circonstances dans lesquelles le don a été consenti et de son montant (CE, 6 mai 2015, *Mme B...*, n° 385865, T. p.). Compte tenu du montant en cause, le rejet pour ce seul motif nous semble exclu.

Vous pourriez, s'agissant des émissions diffusées sur internet, dans la mesure où cette diffusion a constitué une opération de propagande effectuée à l'initiative des candidats au moins pour ce qui concerne la diffusion sur le site Gran Samblé, souhaiter réintégrer aux comptes la dépense correspondant à la réalisation de la captation vidéo, dont il résulte de l'instruction, notamment des explications données par RLDM, qu'elle a été réalisée par des militants s'étant rendus pour l'occasion dans les locaux de la radio, qui sont libres d'accès aux

⁷ On ne peut en effet exclure que les vidéos soient spontanément apparues, à la faveur de « like » ou de partages, sur les pages de personnes n'étant, sur les réseaux sociaux, qu'amies d'amis de la page militante, même si rien de tout cela ne résulte de l'instruction.

auditeurs, avec leurs propres moyens amateurs. Votre jurisprudence est toutefois en ce sens que les concours bénévoles apportés par les militants n'ont pas nécessairement, dès lors qu'il revêtent un caractère amateur, le caractère de dons en nature dont la valeur doit être estimée et réintégrée dans le compte de campagne (CE, 29 juillet 2002, *Elections municipales de Vierzon (1er canton)*, n° 241869, T. p., aux conclusions de Pierre Collin, à propos de la fourniture gratuite de denrées alimentaires pour un meeting en complément des prestations de traiteur professionnel). Il nous semble que cette tolérance peut couvrir, compte tenu de son caractère amateur, la captation litigieuse. D'ailleurs, s'il fallait l'estimer, son coût serait extrêmement modique.

Quant aux émissions, il nous semble impossible de faire droit au grief tendant à ce qu'elles soient valorisées dans le compte, sous forme de don prohibé émanant de la personne morale qu'est RLDM, au coût d'un espace publicitaire, dès lors que cette qualification aura été écartée.

Si vous reteniez en revanche cette qualification, deux difficultés se poseraient quant à la valorisation de ce don. La première difficulté est liée au coût horaire à prendre en compte. En toute logique, il faudrait comme vous le propose M. C... valoriser les émissions au prix de l'espace publicitaire, à multiplier par les trente minutes qu'ont duré chacune des quatre émissions. Ce n'est toutefois pas ce que vous avez fait dans le précédent *L... et autres (n°135815)* où, du fait sans doute du caractère hybride des émissions en cause, vous avez valorisé ce temps publicitaire au coût de réalisation et de diffusion non pas de spots, mais d'une émission. En l'espèce, le coût d'une émission ne vous est pas directement connu. La deuxième difficulté tiendrait à la période de réintégration des dépenses. Ainsi que le relève ce précédent, la période à prendre en compte pour la réintégration dans les comptes excède celle de l'interdiction de la publicité politique posée par l'article L. 52-1 : dès lors que l'on estime qu'il y a mise à disposition d'un avantage réservé au candidat, alors c'est sur l'année précédant l'élection qu'il faut le réintégrer. En l'espèce, il est difficile de dater les émissions produites, mais il est vraisemblable que plus de quatre ont été diffusées dans l'année précédant le scrutin.

Cette absence de chiffrage ne devrait sans doute pas vous mettre dans l'impossibilité de tirer des conséquences sur le compte dont il serait de toute façon inévitable qu'il se retrouve en déséquilibre, puisqu'il n'est excédentaire que de 154 euros. Compte tenu de ce déséquilibre tendant à la réintégration de don prohibés, et de l'insincérité résultant de l'omission de telles dépenses, vous pourriez sans difficulté rejeter le compte pour ce motif même à défaut de chiffrage précis.

Nous voudrions enfin vous faire part d'une hésitation, tenant à ce que, dans le précédent *L... et autres*, vous n'avez pas réitéré, au stade de la réintégration dans le compte, la qualification de publicité commerciale, parlant simplement de « caractère d'émissions de propagande politique en faveur de la liste de M. S... ». Nous avons été tentée d'en déduire qu'il existait un espace entre ce qui relève, d'une part, des prises de position d'un média et, d'autre part, la publicité commerciale à proprement parler, et de faire relever les émissions litigieuses de ce statut hybride pour réintégrer leur coût au compte de campagne. Finalement, la lecture des conclusions conformes du président Daël nous en a dissuadée : elles montrent en effet que c'est parce que Radio Free'Dom avait abandonné, vis-à-vis de M. S..., tout contrôle inhérent à une « rédaction digne de ce nom » que les temps d'émission ont été

regardé comme un don d'espace médiatique à des fins de propagande et non comme une prise de position assumée par la radio elle-même. Il nous semble donc bien finalement que c'est uniquement si vous franchissez ce cap en l'espèce, ce qui n'est pas inconcevable, mais que nous ne vous proposons pas, que vous devriez vous lancer dans une réintégration des dépenses.

Enfin, dans l'hypothèse d'un rejet du compte, se poserait la question d'une éventuelle inéligibilité de M. J.... Compte tenu de la souplesse dont votre jurisprudence est capable en cas de rejet du compte motivé par la réintégration de dons prohibés correspondant à des campagnes de promotion publicitaire (*CE, Assemblée, 4 juillet 2011, Elections régionales d'Ile-de-France, Mme A... et M...* n°s 338033 338199, p. ; ou encore *Mme B...* n°385865, précitée), le prononcé d'une inéligibilité n'aurait rien d'inévitable.

Pour notre part, nous nous en tenons de toute façon à vous proposer un rejet de la protestation.

2. CNCCFP c/ M. V...

Le 4 avril 2016, la CNCCFP a constaté que M. V..., tête de liste divers droite ayant obtenu 2,05% des voix au premier tour, n'avait pas déposé de compte de campagne dans le délai prescrit par l'article L. 52-12 du code électoral, alors que cette exigence s'impose à tous les candidats ayant obtenu au moins 1% des suffrages exprimés. Le candidat n'a d'ailleurs pas non plus déposé tardivement son compte (v., sur la possibilité d'un dépôt tardif, *CE, 5 décembre 2005, Mme P...*, n° 277383, T. p.). Elle vous a donc saisis en vertu du troisième alinéa de l'article L. 52-15, qui impose la saisine du juge de l'élection « lorsque la commission a constaté que le compte de campagne n'a pas été déposé dans le délai prescrit ». Il va sans dire que dans une telle configuration, la question de savoir s'il convient de rejeter le compte ne se pose pas, puisqu'il n'y en a pas.

La seule question est donc celle d'une éventuelle inéligibilité.

Comme il est assez logique en matière de sanction, et comme y invite d'ailleurs explicitement le texte du deuxième alinéa de l'article L. 118-3 du code électoral, qui dispose que « le juge de l'élection peut prononcer l'inéligibilité du candidat (...) qui n'a pas déposé son compte de campagne dans les conditions et le délai prescrits à l'article L. 52-12 », votre jurisprudence en la matière ne fait preuve d'aucun automatisme. Plus précisément, vous jugez que, pour apprécier s'il y a lieu de faire usage de la faculté donnée par ces dispositions, le juge doit tenir compte de la nature de la règle méconnue, du caractère délibéré ou non du manquement, de l'existence éventuelle d'autres motifs d'irrégularité du compte, du montant des sommes en cause ainsi que de l'ensemble des circonstances de l'espèce (*CE, 22 avril 2013, M. R...*, n° 357562, T. p.). S'agissant de défaut de dépôt pur et simple, vous estimez que la règle méconnue est substantielle, sauf à ce que le mandataire financier établisse une attestation d'absence de dépense et de recette (*CE, 30 juillet 2014, Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques c/ M. F...*, n° 371718, T. p.⁸), ce qui fait

⁸ V. aussi *CE, 28 décembre 2012, CNCCFP c. M. C...*, n° 361765, inédite, mais dont la rédaction nous semble douteuse, car elle fait apparaître la notion de manquement d'une particulière gravité, qui n'a de sens que dans le champ du troisième alinéa de l'article L. 118-3, alors que le défaut de compte entre dans les précisions du deuxième.

reposer l'entièreté de l'appréciation sur le caractère délibéré ou non du manquement et d'éventuelles circonstances atténuantes ou aggravantes (même décision). Et comme il est rare qu'un candidat ne fasse pas exprès de ne pas déposer son compte, c'est en pratique sur les circonstances de l'espèce que tout se joue. Vous avez ainsi refusé de voir des circonstances exonératoires dans le décès du père du candidat pendant le délai de dépôt du compte (six mois d'inéligibilité, alors qu'il existait 1256 euros de dépenses, et en l'absence d'autres irrégularités : CE, 22 avril 2013, *M. R...*, n° 357562, T. p.) ; les faibles revenus mensuels du candidat et décès de sa mère deux mois après l'expiration du délai (dix-huit mois d'inéligibilité, du fait d'un montant de recettes et de dépenses significatif : CE, 22 avril 2013, *Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques c/ M. G... (Election cantonale des Sables-d'Olonne)*, n° 360590, T. p. 610) ; des difficultés rencontrées par le candidat avec son mandataire financier et son expert-comptable (dix-huit mois d'inéligibilité : CE, 30 juillet 2014, *Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques c/ M. F...*, n° 371718, T. p.), et nous n'avons pas connaissance de précédent où le candidat aurait échappé à toute inéligibilité. L'on ressort de ce panorama avec l'idée que le « tarif » est généralement de dix-huit mois, sauf niveau de dépenses particulièrement faible⁹.

Pour les élections à l'assemblée de Martinique, ce n'est pas l'article L. 118-3 qui s'applique, mais l'article L. 558-14 du code électoral, qui dispose que « Peut être déclaré inéligible pendant un an celui qui n'a pas déposé son compte de campagne dans les conditions et le délai prescrits par l'article L. 52-12 et celui dont le compte de campagne a été rejeté à bon droit. » Nous ne voyons aucune raison de ne pas transposer dans le champ de cette article la grille jurisprudentielle qui vient d'être décrite, si ce n'est que vous ne pourrez aller au-delà du *quantum* de douze mois applicable en Martinique.

En l'espèce, nous ne savons rien du niveau de dépense et de recettes, et M. V... ne fait valoir aucun élément de nature à établir que le défaut de dépôt serait involontaire. Quant aux circonstances atténuantes qu'il invoque, elles sont farfelues : la Banque de France lui aurait fait toutes sortes de misères pour l'empêcher d'ouvrir un compte, et l'inconstitutionnalité de la collectivité territoriale de la Martinique le soustrairait à toute obligation au titre des dépenses de campagne. L'évocation de ce dernier argument le conduit d'ailleurs à mettre en cause l'impartialité du Conseil d'Etat à son encontre, puisque ce dernier a refusé de transmettre au Conseil constitutionnel une QPC formée à ce sujet par ses soins¹⁰, ainsi d'ailleurs que ses nombreux recours tendant tous, par des voies plus ou moins détournées, à revenir sur la création de la collectivité territoriale. Tout cela est vrai, mais nous ne croyons pas qu'il faille interpréter les écritures, sommaires et confuses, comme comportant une

⁹ Sur la plus grande sévérité du Conseil constitutionnel, CC, 18 octobre 2013, n° 2013-4894 AN, Hauts-de-Seine, 13^e circ.; CC, 19 avril 2013, n° 213-4870 AN, Nouvelle-Calédonie, 1^{ère} circ., avec tout de même plus de souplesse pour les candidats ayant tardivement déposé leur compte (CC, 19 avril 2013, n° 2013-4856 AN, Polynésie française, 1^{ère} circ.)

¹⁰ Par une décision CE, 16 avril 2010, *V...*, n° 336270, T. p., vous avez en effet jugé que sa « QPC » tendait uniquement à l'interprétation d'articles de la Constitution et ne relevait dès lors pas de la procédure de l'article 61-1 de la Constitution. Vous avez également rejeté une protestation de l'intéressé contre le référendum sur la création de la collectivité territoriale de la Martinique (CE, 19 juillet 2010, *V...*, n° 336270, T. p., puis une requête tendant à vous faire dire que le souhait de la population martiniquaise avait été inexactement interprété par la loi du 27 juillet 2011 (CE, 1^{er} février 2013, *M. V...*, n° 364254, inédite) et un recours en inexistence contre le décret n° 2009-1406 du 17 novembre 2009 relatif à la consultation des électeurs de la Martinique, souhaitant ainsi emporter la nullité de la consultation des électeurs (CE, 5 mai 2015, *M. V...*, n°s 387775-387776-387777, inédite).

véritable tentative de récusation ou de renvoi pour cause de suspicion légitime à laquelle vous devriez répondre. Vous vous contenterez donc, si vous nous suivez, de prouver à M. V... que vous ne le traitez pas différemment des autres candidats dont vous avez eu à connaître en lui infligeant, comme il est d'usage dans des circonstances comparables, une **inéligibilité de douze mois**.

Une question se pose enfin quant à la portée d'une telle inéligibilité. Contrairement à l'article L. 118-3 qui précise que l'inéligibilité vaut pour l'ensemble des élections, sauf mandats en cours, l'article L. 558-14 n'en dit rien. Il est, sans que les travaux parlementaires l'expliquent, rédigé comme l'article L. 118-3 dans sa version antérieure à la loi n° 2011-412 du 14 avril 2011, sous l'empire de laquelle vous jugiez que l'inéligibilité valait y compris pour les mandats en cours, mais uniquement pour les élections similaires à celle justifiant l'inéligibilité (Assemblée CE, 23 octobre 1992, *P...*, p. 376). Les mêmes causes produisant les mêmes effets, il nous semble qu'il faudrait retenir cette même lecture pour le cas qui nous occupe, quand bien même il serait éminemment souhaitable qu'une harmonisation législative intervienne pour aligner la situation des candidats ultra-marins sur celle de la métropole. Il ne vous est en effet pas possible, en matière répressive, de procéder vous-mêmes, de façon prétorienne, à un tel alignement défavorable au requérant (sur le caractère moins favorable de la règle d'application à toutes les élections par rapport à celle prévoyant une application au type d'élection ayant entraîné l'inéligibilité uniquement, cf. CE, Assemblée, 4 juillet 2011, Elections régionales d'Ile-de-France, *Mme A... et M...*, n°s 338033 338199, p. précitée).

2. CNCCFP c/ M. G...

Le 4 avril 2016, la CNCCFP a également rejeté le compte de M. G..., candidat divers gauche ayant obtenu 1,29% des voix au premier tour, au motif qu'il n'a pas été présenté par un expert comptable ou un comptable agréé, comme l'exige l'article L. 52-12 du code et qu'il laissait apparaître un déficit de 4 321 euros. Vous avez jugé que le défaut de présentation du compte par l'intermédiaire d'un expert-comptable agréé, qui peut être régularisé devant la commission, s'apparente à un défaut de présentation du compte « dans les sur le fondement du deuxième alinéa de l'article L. 118-3, ce qui là encore, doit valoir dans le champ de l'article L. 558-4. Mais comme il existe malgré tout un compte, il convient de vérifier d'office si la CNCCFP l'a rejeté à bon droit, avant de se poser la question d'une inéligibilité (CE, 23 juillet 2012, *C...*, n° 356623, p.).

Cette première vérification ne vous prendra pas longtemps : vous avez, à de nombreuses reprises, expressément jugé que l'absence de présentation du compte par un expert-comptable était une règle substantielle justifiant le rejet du compte de campagne (CE, 16 décembre 1992, *G... et Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques*, n°s 135834;139658, T. p. ; CE, 8 janvier 1997, *Elections municipales de Château d'Olonne (Vendée)*, n° 180090, T. p. ; CE, 6 juillet 2015, *CNCCFP c. Citabelle-Velin*, n° 387734, inédite).

Quant à la question de l'inéligibilité, force est de constater que vous faites preuve en la matière, et malgré d'ailleurs les récriminations de plusieurs rapporteurs publics, preuve d'une assez grande sévérité¹¹. A la notable exception d'une décision *H...*, n° 354110, par laquelle

¹¹ Bien entendu, la grille de lecture *M. R...*, n° 357562 joue également.

vous avez refusé de prononcer l'inéligibilité au motif que l'omission de présentation par un membre de l'ordre était entièrement imputable au mandataire financier (ce qui neutralisait le caractère de manquement délibéré)¹², la règle est plutôt l'inéligibilité et le « tarif » un *quantum* de douze mois (CE, 6 juillet 2015, *CNCCFP c. Citabelle-Velin*, n° 387734, précitée ; CE, 20 juin 2016, *Elections départementales dans le canton de Ham (Somme)*, n° 396353, inédite).

En l'espèce, M. G... qui n'a pas produit ne fait valoir aucune circonstance atténuante. Nous vous invitons donc à prononcer une **inéligibilité de douze mois**.

PCMNC – Rejet des deux protestations ; pour le cas de M. V..., prononcé d'une inéligibilité de douze mois ; pour le cas de M. G..., confirmation de ce que le compte a été rejeté à bon droit et prononcé d'une inéligibilité de douze mois également.

¹² dans un cas où, par ailleurs, le montant des recettes et dépenses était limité.