

N° 450396, 450419
Elections municipales de Bastia

10^{ème} et 9^{ème} chambres réunies

Séance du 22 septembre 2021
Lecture du 14 octobre 2021

CONCLUSIONS

M. Arnaud SKZRYERBAK, rapporteur public

Au second tour des élections municipales et communautaires de Bastia, trois listes restaient en présence. Celle conduite par le maire sortant, M. S..., est arrivée en tête avec 49,37 % des suffrages. Elle devançait la liste de M. C..., qui obtenait 39,73 % des voix après avoir fusionné avec les listes respectivement menées par MM. Z... et M.... Enfin, la liste menée par M. MM... recueillait 10,89 % des voix.

MM. C..., Z... et M... ont demandé l'annulation des élections au tribunal administratif de Bastia qui n'a accueilli que deux de leurs griefs, l'un relatif à une campagne de promotion publicitaire prohibée via l'office public de l'habitat de la collectivité de Corse, l'autre portant sur des propos polémiques tenus par M. S.... En conséquence de ces irrégularités, le tribunal a annulé l'attribution du dernier siège à pourvoir au conseil municipal de Bastia et il a réduit le remboursement des frais de M. S... à hauteur de l'avantage retiré de la participation de l'office public de l'habitat à sa campagne.

Vous êtes saisis de deux appels croisés contre son jugement.

Dans leur requête sommaire, M. C... et ses colistiers soulevaient deux moyens de régularité tirés de l'insuffisance des visas du jugement et de l'absence de signature de la minute. A supposer qu'il faille répondre à ces moyens qui ne sont pas repris dans le mémoire complémentaire, ils manquent en fait.

Les griefs ne portent plus en appel que sur le déroulement de la campagne électorale.

Le plus délicat concerne les courriers envoyés par la présidente de l'office public de l'habitat de la Collectivité de Corse les 9 et 15 juin 2020, peu avant le second tour. Le premier de ces courriers a rappelé aux 174 locataires de la résidence Saint-Antoine, située à Bastia, qu'en accord avec le souhait du maire de Bastia un programme de réhabilitation était envisagé à compter de la fin 2021 en complément des travaux déjà effectués. Le second courrier était adressé à l'ensemble des locataires de l'office, dont 2 000 résident à Bastia. Il vantait les réalisations accomplies depuis le changement de direction. Les deux courriers louaient le rôle

joué dans ces projets par le président du conseil exécutif de Corse, M. SI..., qui était candidat sur la liste de M. S..., son successeur à la mairie de Bastia.

Le tribunal a jugé que la diffusion de ces courriers méconnaissait le second alinéa de l'article L. 52-1 du code électoral, qui interdit de se livrer dans les six mois précédant l'élection à une campagne de promotion publicitaire des réalisations ou de la gestion d'une collectivité.

Ces dispositions visent à éviter que les élus sortants ne détournent la communication institutionnelle de leur collectivité à des fins électorales. La jurisprudence en a étendu l'application aux campagnes de promotion qui ne sont pas financées par la collectivité concernée¹. Surtout, elle a précisé que cette collectivité n'était pas nécessairement celle dans laquelle les élections sont organisées : ainsi un candidat aux élections cantonales² ou législatives³ ne peut pas faire la publicité de ses réalisations en tant que maire.

Une première difficulté vient de ce que les courriers en cause dans la présente affaire portent sur les réalisations d'un office public de l'habitat, qui est un établissement public local. Or, l'article L. 52-1 vise les réalisations et la gestion « d'une collectivité ». On peut être tenté d'en circonscrire le champ aux collectivités territoriales et aux structures intercommunales. Plaident en ce sens la mention des « collectivités intéressées par le scrutin » et la disposition précisant que l'interdiction ne s'applique pas à la présentation du bilan de la gestion des mandats détenus par le candidat.

Nous pensons néanmoins que l'objectif poursuivi par le législateur serait manqué s'il était permis aux élus de passer par des satellites des collectivités pour assurer leur propagande électorale. Plusieurs de vos décisions témoignent qu'en présence d'actions de communication menées par des offices publics de l'habitat, vous examinez le caractère publicitaire du message et le rattachement éventuel à un candidat sans écarter par principe l'article L. 52-1⁴. En l'espèce, les courriers de l'office public de l'habitat de la collectivité de Corse ont mis en avant l'action de M. SI... et, dans une moindre mesure, celle de M. S...

¹ Sect., 2 octobre 1996, Elections municipales de Bassens, n° 173859, au recueil

² 28 juillet 1993, Fourcade, élections cantonales de Bordères-sur-l'Echez, n° 142586, aux tables ; Ass. 18 décembre 1996, Elections dans le 16ème arrondissement des membres du conseil de Paris et du conseil d'arrondissement, nos 176283,176741, au recueil sur un autre point. Le projet de loi à l'origine de l'article L. 52-1 du code électoral prévoyait : « A compter du premier jour du sixième mois précédant le mois au cours duquel il doit être procédé à des élections générales dans une collectivité territoriale, aucune campagne de promotion publicitaire des réalisations ou de la gestion de cette collectivité ne peut être organisée sur son territoire ». Au cours de la discussion parlementaire, « de cette collectivité » est devenu « d'une collectivité ».

³ Décision n° 2017-5115 AN du 8 décembre 2017 ; voir également, à propos d'actions de communication du département dont le président du conseil brigue un siège de sénateur : décision n° 2020-5690 SEN du 5 mars 2021.

⁴ 17 avril 2015, Elections municipales de Metz, n° 386091, aux tables, à propos d'un publi reportage sur une opération de rénovation urbaine portée par un OPH, sans que soit mentionné le rôle du maire ; voir également des décisions de chambres jugeant seules ; 16 avril 2012, Elections municipales de Rouen, n° 353868 ; 22 juillet 2021, Elections municipales et communautaires de Saint-Chamond, n° 448491,448502.

Mais peuvent-ils être regardés comme une campagne de promotion publicitaire ? L'hésitation est permise. Pour identifier une opération de ce type, vous vous attachez au contenu du message diffusé⁵ mais également aux conditions de sa diffusion et à la forme qu'elle a prise. Ces deux derniers critères sont cependant secondaires : il vous est arrivé de juger que la publication d'un bulletin municipal à une périodicité habituelle tombait, à raison de son seul contenu, sous le coup de l'article L. 52-1⁶.

En l'espèce, les courriers de la présidente de l'office public de l'habitat présentent les réalisations passées et à venir de l'office dans des termes assez mesurés mais ces courriers interviennent peu de temps avant le second tour sans justification particulière et, s'ils ne font pas référence aux élections à venir⁷, ils présentent sous un jour favorable le rôle de deux candidats. Le second courrier blâme même la gestion passée de l'office et contient donc un élément de polémique électorale, on y reviendra à propos d'un autre grief. Les courriers nous paraissent donc avoir un caractère promotionnel, en contravention avec l'article L. 52-1.

Si vous estimiez ce terrain trop incertain, vous pourriez vous en tenir à l'autre angle d'attaque des requérants et regarder les courriers comme une participation de l'office public de l'habitat au financement de la campagne de la liste de M. S..., en méconnaissance de l'article L. 52-8 du code électoral. En revanche, et à supposer que le grief soit recevable, nous ne voyons pas de violation de l'article L 48-2, qui interdit de porter à la connaissance du public un élément nouveau de polémique sans possibilité de répondre pour l'adversaire. Le courrier mettant en cause la gestion passée des adversaires de M. S... a été divulgué par la presse le 23 juin, ce qui leur laissait un délai utile pour répondre.

Une autre initiative de l'office public de l'habitat est critiquée. Sa présidente a annoncé par voie de presse, en avril 2020, que des facilités de paiement seraient accordées aux locataires subissant des pertes de revenus en raison de la crise sanitaire. Nous n'y voyons aucune pression sur les électeurs : les mesures de ce type ont été nombreuses à cette période et, contrairement à ce que soutiennent les requérants, l'office n'en a pas attribué le mérite à l'équipe municipale sortante. Les requérants relèvent cependant que le communiqué de presse diffusé à cette occasion et publié par la présidente de l'office sur son compte Twitter mentionnait le numéro de téléphone portable auquel on pouvait la joindre. Nous n'y voyons pas de violation de l'article L. 50-1 du code électoral. Outre qu'un numéro de portable n'est pas un numéro de téléphone gratuit au sens de ces dispositions⁸, ce numéro n'a pas été rendu public au profit d'un candidat et il n'a pas été porté atteinte à la sincérité du scrutin.

⁵ Un contenu neutre suffit à écarter la qualification de campagne de promotion publicitaire : 29 novembre 2002, Elections municipales de Cluses, n° 239766, aux tables

⁶ 3 décembre 2014, Elections municipales de La Croix Saint-Leufroy, n° 382217, aux tables

⁷ Ce qui n'est pas dirimant : Ass. 4 juillet 2011, Elections régionales d'Île de France, n° 338033, au recueil sur un autre point ; 6 mai 2015. Mme M. n° 385865, aux tables sur un autre point.

⁸ Jugé pour Skype : 15 mai 2009, Elections municipales d'Asnières-sur-Seine, n° 322132, aux tables

Il est ensuite reproché à M. S... et à ses colistiers d'avoir tenu des propos qui excèdent les limites de la polémique électorale.

Le tribunal a retenu le grief tiré de la violation de l'article L. 48-2 du code électoral s'agissant de l'entretien donné par M. S... au site d'information « Corse net infos » le 25 juin 2020, dans lequel il dépeignait ses adversaires comme des « multirécidivistes de la fraude électorale » coutumiers des arrangements pour l'attribution de postes ou de marchés. Le jugement du tribunal n'est pas irrégulier sur ce point. D'une part, même si les requérants ne citaient pas expressément l'article L. 48-2 à l'appui de leur argumentation relative à l'entretien, on sait que ces dispositions ne font que rappeler un principe consacré par votre jurisprudence⁹, de sorte que le tribunal ne s'est pas fondé sur un grief qu'il aurait relevé d'office. D'autre part, le tribunal n'a pas entaché sa décision d'une insuffisance de motivation en s'abstenant de vérifier si les adversaires de M. S... avaient eu un délai suffisant pour répondre : il est en effet des cas où les attaques sont d'une nature et d'une gravité telles qu'elles excluent toute défense utile, en particulier lorsqu'elles concernent la vie privée des candidats¹⁰.

En revanche, nous ne partageons pas l'appréciation du tribunal sur le bien-fondé du grief. L'entretien accordé par M. S... met indubitablement en cause l'honneur et la probité de ses adversaires. Mais il les englobe indistinctement dans une diatribe ne leur imputant aucun fait précis et la nature des attaques n'est pas telle que les personnes visées ne pouvaient y répliquer utilement, ce qu'elles ont eu le temps de faire. Malgré l'ampleur de la diffusion de l'entretien, nous n'y voyons pas une manœuvre susceptible d'avoir altéré les résultats du scrutin.

Il en va de même des messages publiés par les colistiers de M. S... sur les réseaux sociaux. S'ils vont parfois jusqu'à l'injure, l'ampleur de leur diffusion n'est pas établie.

M. C... et ses colistiers se plaignent enfin du caractère électoral qu'aurait pris l'inauguration, le 23 février 2020, du « Mantinum », un ensemble d'ouvrages reliant le vieux port de Bastia à la citadelle autour d'un amphithéâtre en plein air. Il y eut ce jour-là un programme chargé : ouverture et visite des lieux, accueil scénarisé des pêcheurs, récital lyrique, cérémonie d'inauguration en présence du maire et du président du conseil exécutif de Corse, collation et enfin grand concert. Ces manifestations nous paraissent néanmoins être à la mesure de l'importance du projet d'aménagement du Mantinum pour la ville de Bastia. Ajoutons que l'inauguration n'avait rien de précipité : les travaux étaient bel et bien achevés et si la commission de sécurité a recommandé l'ajout d'un garde-corps à un emplacement dangereux, elle a donné un avis favorable à l'ouverture des lieux. Nous ne sommes pas en présence d'une campagne de promotion publicitaire des réalisations de la municipalité au sens de l'article L. 52-1 du code électoral.

⁹ 17 avril 2015, Elections municipales de Thionville, n° 385764, aux tables

¹⁰ Sect. 8 juin 2009, Elections municipales d'Aix-en-Provence, n° 321974, au recueil ; Sect. 22 décembre 1980, Elections municipales de Cannes, n° 108885 ; au recueil.

Au total, seul le grief relatif à la campagne de promotion publicitaire de l'office public de l'habitat nous paraît devoir être retenu. Cette irrégularité ne saurait remettre en cause les résultats du scrutin dans leur ensemble, compte tenu de l'écart de voix entre les deux premières listes, qui est de 9,64 points. Elle a pu affecter en revanche l'attribution du dernier siège au conseil municipal de Bastia¹¹. Ce siège est revenu à la liste de M. S... selon la méthode de la plus forte moyenne. Mais il aurait suffi que 50 de ses électeurs votent plutôt pour la liste de M. C... pour que le dernier siège lui soit attribué. Les courriers de l'office public de l'habitat ayant touché un large public, l'irrégularité nous paraît avoir été de nature à altérer la sincérité du scrutin en ce qui concerne l'attribution de ce siège. Vous annulerez donc l'élection de M. D... au conseil municipal de Bastia.

Vous pourrez vous interroger un instant de raison sur l'incidence que doit avoir votre décision sur les élections au conseil communautaire. En première instance, M. C... et ses colistiers se bornaient à demander l'annulation des élections municipales et le tribunal n'a rien dit des élections communautaires. Vous jugez cependant qu'il appartient au juge électoral, saisi d'une contestation de l'élection des conseillers municipaux, de tirer, même d'office, les conséquences sur l'élection des conseillers communautaires d'une éventuelle rectification des résultats du scrutin¹². En particulier, l'annulation de l'élection d'une personne en qualité de conseiller municipal implique nécessairement l'annulation de son élection en qualité de conseiller communautaire, même quand les protestataires n'ont pas présenté de conclusions en ce sens¹³.

L'irrégularité que nous vous invitons à retenir a affecté le scrutin commun aux élections municipales et communautaires. Mais il ne vous appartient pas d'en examiner les conséquences sur les élections communautaires dès lors que la protestation ne porte que sur les élections municipales. Vous n'aurez donc pas à vous interroger sur l'éventuel effet de cette irrégularité sur l'attribution du dernier siège au conseil communautaire. Quant aux conséquences éventuelles à tirer de la rectification des résultats du scrutin municipal, l'annulation de l'élection de M. D... au conseil municipal est sans incidence sur les élections au conseil communautaire puisqu'il n'y siège pas.

Après les opérations électorales, vous passerez à l'examen de la régularité des comptes de campagne. Vous confirmerez le tribunal, qui a réintégré dans le compte de M. S... l'avantage retiré de la campagne de promotion publicitaire menée à son profit par l'office public de l'habitat, pour un montant qui ne nous semble pas excessif et qui conduit à réformer le compte de campagne mais pas à le rejeter. Vous rejetterez donc les conclusions, d'ailleurs nouvelles en appel, tendant à ce que M. S... soit déclaré inéligible en application de l'article L. 118-3 du code électoral.

¹¹ Voir sur les deux temps du contrôle : Ass. 27 janvier 1984, Elections municipales de Plessis-Robinson, n° 52237, au recueil ; Ass. 4 juillet 2011, Elections régionales d'île de France, n° 338033

¹² 29 décembre 2014, Elections municipales de Champagné, n° 382742, aux tables

¹³ 29 avril 2015, Elections municipales et communautaires de Mâcon, n° 385344, aux tables

Par ces motifs, nous concluons au rejet des appels ainsi que des conclusions présentées au titre de l'article L.761-1 du code de justice administrative.