

Nos 448172,448364

REPUBLIQUE FRANÇAISE

ELECTIONS MUNICIPALES ET
COMMUNAUTAIRES D'ALES (GARD)

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Mme Isabelle Lemesle
Rapporteure

Le Conseil d'Etat statuant au contentieux
(Section du contentieux, 10ème et 9ème chambres réunies)

M. Laurent Domingo
Rapporteur public

Sur le rapport de la 10ème chambre
de la Section du contentieux

Séance du 26 mai 2021
Lecture du 10 juin 2021

Vu les procédures suivantes :

1° Sous le n°448172, M. Marc Peyroche a demandé au tribunal administratif de Nîmes d'annuler les opérations électorales qui se sont déroulées le 15 mars 2020 en vue de la désignation des conseillers municipaux et des conseillers communautaires de la commune d'Alès (Gard) et de prononcer l'inéligibilité de MM. Max Roustan et Christophe Rivenq.

Par un jugement n° 2000976 du 4 décembre 2020, le tribunal administratif de Nîmes a rejeté sa protestation.

Par une requête et un mémoire en réplique, enregistrés le 28 décembre 2020 et le 22 mars 2021 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, M. Peyroche demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler ce jugement ;

2°) à titre principal, de faire droit à sa protestation et, à titre subsidiaire, d'annuler la seule élection de M. Rivenq en qualité de conseiller municipal.

.....

2° Sous le n°448364, M. Paul Planque a demandé au tribunal administratif de Nîmes, d'une part, d'annuler les opérations électorales qui se sont déroulées le 15 mars 2020 en vue de la désignation des conseillers municipaux et des conseillers communautaires de la commune d'Alès (Gard), de rejeter le compte de campagne de M. Roustan et de prononcer l'inéligibilité de MM. Roustan et Rivenq et, d'autre part, d'annuler l'élection de M. Rivenq en qualité de premier adjoint au maire d'Alès.

Par un jugement n° 2001467, 2001495 du 4 décembre 2020, le tribunal administratif a rejeté ses protestations.

Par une requête et un mémoire en réplique, enregistrés les 4 janvier et 17 mai 2021 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, M. Planque demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler ce jugement ;

2°) d'annuler les opérations électorales du 15 mars 2020 à Alès, de rejeter le compte de campagne de M. Roustan et de déclarer M. Rivenq inéligible.

.....

Vu les autres pièces des dossiers ;

Vu :

- le code électoral ;
- le code général des collectivités territoriales ;
- la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse ;
- la loi n°82-652 du 29 juillet 1982 ;
- le décret n° 2020-571 du 14 mai 2020 ;
- le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de Mme Isabelle Lemesle, conseillère d'Etat,
- les conclusions de M. Laurent Domingo, rapporteur public ;

La parole ayant été donnée, après les conclusions, à la SCP Thouvenin, Coudray, Grevy, avocat de M. Max Roustan et de M. Christophe Rivenq ;

Vu la note en délibéré, enregistrée le 26 mai 2021, présentée par M. Planque ;

Considérant ce qui suit :

1. A l'issue du premier tour de scrutin qui s'est déroulé le 15 mars 2020, en vue de l'élection des conseillers municipaux et des conseillers communautaires de la commune d'Alès (Gard) qui compte plus de 1 000 habitants, les 43 sièges de conseiller municipal et les 27 sièges de conseiller communautaire ont été pourvus. La « Liste Alès », conduite par M. Max Roustan, maire sortant, a obtenu 36 sièges au conseil municipal avec 4 827 voix, soit 56,80% des suffrages exprimés et 578 voix de plus que la majorité absolue, la liste « Le printemps alésien » conduite par M. Paul Planque a obtenu 5 sièges au conseil municipal avec 1 941 voix, soit 22,84% des suffrages exprimés, et la liste « Les alésiens d'abord » conduite par M. Francis Bassier a obtenu 2 sièges au conseil municipal avec 738 voix, soit 8,68% des suffrages exprimés. La liste « Alès en commun », conduite par M. Marc Peyroche, avec 338 voix, soit 3,97% des suffrages exprimés, n'a obtenu aucun siège.

2. Sous le n°448172, M. Peyroche relève appel du jugement du 4 décembre 2020 par lequel le tribunal administratif de Nîmes a rejeté sa protestation tendant à l'annulation de ces opérations électorales et au prononcé de l'inéligibilité de MM. Roustan et Rivenq. Sous le n°448364, M. Planque relève appel du jugement rendu le même jour par le tribunal administratif de Nîmes, en tant que ce jugement a rejeté sa protestation tendant à l'annulation des mêmes opérations électorales, au rejet du compte de campagne de M. Roustan et au prononcé de l'inéligibilité de M. Rivenq. Ces deux requêtes sont dirigées contre deux jugements qui ont statué sur les mêmes opérations électorales. Il y a lieu de les joindre pour statuer par une même décision.

Sur la régularité des jugements attaqués :

3. S'agissant, en premier lieu, du jugement ayant statué sur la protestation de M. Peyroche, il ressort des pièces de la procédure devant le tribunal administratif que M. Peyroche avait soutenu, dans sa protestation, que M. Rivenq n'avait jamais cessé d'exercer les fonctions de directeur de cabinet du maire d'Alès qu'il occupait depuis l'élection de M. Roustan en qualité de maire en 1995 et que, ayant ainsi toujours la qualité de salarié contractuel de la commune à la date du scrutin du 15 mars 2020, il était inéligible en application du 8° de l'article L. 231 du code électoral. En s'abstenant de se prononcer sur ce grief, qui n'était pas inopérant, le tribunal administratif a insuffisamment motivé son jugement. M. Peyroche est, par suite, fondé à demander pour ce motif l'annulation du jugement qui a rejeté sa protestation, sans qu'il soit besoin de se prononcer sur les autres moyens de sa requête.

4. S'agissant, en second lieu, du jugement ayant statué sur la protestation de M. Planque, le tribunal administratif, pour écarter le grief tiré de ce que M. Rivenq était inéligible au motif qu'il aurait continué à exercer des fonctions équivalentes à celles de directeur général des services de l'agglomération d'Alès après sa démission le 31 août 2019, a pris en compte les stipulations du contrat de l'intéressé comme directeur de cabinet du président d'Alès Agglomération et la nomination de son successeur en qualité de directeur général des services, lequel attestait avoir pleinement exercé ses fonctions. En statuant sur ce point, le tribunal administratif, qui n'était pas tenu de répondre à tous les arguments soulevés par M. Planque, a suffisamment motivé son jugement.

5. Il résulte de ce qui précède, d'une part, qu'il y a lieu de statuer immédiatement sur la protestation de M. Peyroche, le tribunal administratif se trouvant dessaisi par l'expiration du délai résultant des dispositions de l'article R. 120 du code électoral, de l'article 19 de la loi du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19 et de l'article 17 de l'ordonnance du 25 mars 2020 portant adaptation des règles applicables devant les juridictions de l'ordre administratif. D'autre part, il y a lieu de statuer, par l'effet dévolutif de l'appel, sur les moyens soulevés par M. Planque.

Sur l'inéligibilité de M. Rivenq :

6. En vertu de l'article L. 231 du code électoral, modifié par l'article 6 de de la loi du 2 décembre 2019 visant à clarifier diverses dispositions du code électoral, « (...) *Ne peuvent être élus conseillers municipaux dans les communes situées dans le ressort où ils exercent ou ont exercé leurs fonctions depuis moins de six mois : / (...) 8° Les personnes exerçant, au sein du conseil régional, du conseil départemental, de la collectivité de Corse, de la collectivité de Guyane ou de Martinique, d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre ou de leurs établissements publics, les fonctions de directeur général des services, directeur général adjoint des services, directeur des services, directeur adjoint des services ou chef de service, ainsi que les fonctions de directeur de cabinet, directeur adjoint de cabinet ou chef de cabinet en ayant reçu délégation de signature du président, du président de l'assemblée ou du président du conseil exécutif ; / (...) Les agents salariés communaux ne peuvent être élus au conseil municipal de la commune qui les emploie. Ne sont pas compris dans cette catégorie ceux qui, étant fonctionnaires publics ou exerçant une profession indépendante, ne reçoivent une indemnité de la commune qu'à raison des services qu'ils lui rendent dans l'exercice de cette profession, ainsi que, dans les communes comptant moins de 1 000 habitants, ceux qui ne sont agents salariés de la commune qu'au titre d'une activité saisonnière ou occasionnelle (...) ».*

7. Il appartient au juge de l'élection, saisi d'un grief relatif à l'inéligibilité d'un candidat à une élection municipale, de rechercher, lorsque le poste que l'intéressé occupe au sein d'une collectivité territoriale n'est pas mentionné en tant que tel au 8° de l'article L. 231 du code électoral, si la réalité des fonctions exercées ne confère pas à leur titulaire des responsabilités équivalentes à celles qui sont exercées par les personnes mentionnées par ces dispositions.

8. Il résulte de l'instruction que M. Rivenq, élu conseiller municipal sur la liste conduite par M. Roustan lors du scrutin du 15 mars 2020, a exercé les fonctions de directeur du cabinet de M. Roustan, maire d'Alès, entre la première élection de ce dernier comme maire, en juin 1995, et 2013. Au cours de cette dernière année, lors de la création de la communauté d'agglomération «Alès Agglomération», établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre, M. Rivenq a été nommé, en qualité d'agent contractuel, directeur général des services de la communauté d'agglomération ainsi que directeur général des services de la commune d'Alès à titre accessoire. A la suite de la fusion d'Alès Agglomération avec trois autres communautés de communes, en 2017, M. Rivenq a conservé ses fonctions de directeur général des services de la communauté d'agglomération et continué d'exercer en outre, à temps très partiel, celles de directeur général des services de la commune d'Alès. Il a démissionné de ses fonctions de directeur général des services d'Alès Agglomération à compter du 1^{er} septembre 2019, M. Cathelineau étant recruté pour exercer ces fonctions à compter de la même date. Il a démissionné de ses fonctions de directeur général des services de la commune d'Alès le 29 février 2020. S'il a exercé, après le 1^{er} septembre 2019, toujours en qualité d'agent contractuel, les fonctions de directeur du cabinet du président d'Alès Agglomération, il a mis fin à ces fonctions le 29 février 2020.

9. Il résulte de ce qui vient d'être dit que M. Rivenq avait cessé, depuis plus de six mois avant le scrutin du 15 mars 2020, d'exercer les fonctions de directeur général des services de la communauté d'agglomération. Il résulte, en outre, de l'instruction que si M. Rivenq a exercé les fonctions de directeur du cabinet du président d'Alès Agglomération jusqu'au 29 février 2020, il n'était pas titulaire d'une délégation de signature du président, ainsi d'ailleurs que le prévoyait son contrat. Par ailleurs, au jour du scrutin, M. Rivenq n'exerçait plus les fonctions de directeur du cabinet du maire d'Alès, ni celles de directeur général des services de la commune, de telle sorte qu'il ne peut être regardé comme ayant encore été, à cette date, un agent salarié de la commune d'Alès.

10. Si MM. Peyroche et Planque font valoir que M. Rivenq, en dépit de sa démission des fonctions de directeur général des services d'Alès Agglomération, a continué à exercer, après le 1^{er} septembre 2019, des fonctions équivalentes, en soulignant la participation de l'intéressé à des réunions de l'assemblée délibérante de l'agglomération, à de nombreuses réunions administratives, à des réunions de chantier ainsi qu'à des événements officiels de promotion de l'action de la communauté d'agglomération, il résulte de l'instruction que M. Cathelineau, nommé en qualité de directeur général des services à compter du 1^{er} septembre 2019, a effectivement exercé ces fonctions à partir de cette date et que les interventions de M. Rivenq peuvent se rattacher aux fonctions, qu'il exerçait encore, de directeur de cabinet du président d'Alès Agglomération. Enfin, la seule circonstance que le nom de M. Rivenq apparaisse, dans les mentions légales de la revue « Alès Agglo » et du site internet « ales.fr », en qualité de directeur de la publication n'est pas de nature, en l'absence de toute délégation de signature qui lui aurait été accordée à cette fin par le président d'Alès Agglomération, à le faire regarder, à quelque titre que ce soit, comme entrant dans le champ des inéligibilités prévues par le 8° de l'article L. 231 du code électoral. Dès lors, doit être écarté le grief tiré de son inéligibilité, les griefs tirés de l'illégalité du recrutement de M. Rivenq en qualité de directeur général des services de la commune d'Alès et du cumul de cette fonction avec celle de directeur de cabinet du président de la communauté d'agglomération étant, en tout état cause, inopérants.

Sur la campagne électorale :

11. Aux termes de l'article L. 52-1 du code électoral : *« Pendant les six mois précédant le premier jour du mois d'une élection et jusqu'à la date du 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 est interdite. / A compter du premier jour du sixième mois précédant le mois au cours duquel il doit être procédé à des élections générales, aucune campagne de promotion publicitaire des réalisations ou de la gestion d'une collectivité ne peut être organisée sur le territoire des collectivités intéressées par le scrutin. Sans préjudice des dispositions du présent chapitre, cette interdiction ne s'applique pas à la présentation, par un candidat ou pour son compte, dans le cadre de l'organisation de sa campagne, du bilan de la gestion des mandats qu'il détient ou qu'il a détenus. Les dépenses afférentes sont soumises aux dispositions relatives au financement et au plafonnement des dépenses électorales contenues au chapitre V bis du présent titre ».*

12. En premier lieu, si MM. Peyroche et Planque soutiennent que de nombreux événements, tels que l'inauguration des navettes électriques gratuites et du jardin « Les Terrasses du Bosquet », la « journée portes ouvertes » organisée à l'occasion de la réouverture de la médiathèque après travaux, le choix de la nouvelle dénomination de la halle des sports et du belvédère de l'Ermitage en hommage à des personnalités locales, ainsi que la réouverture de la cathédrale Saint-Jean-Baptiste après restauration, ont été organisés volontairement à des dates

proches du premier tour de scrutin, entre le 28 février 2020 et le 7 mars 2020, il résulte toutefois de l'instruction que ces dates ont été fixées en fonction soit de la demande des ayants-droits des personnalités auxquelles il a été rendu hommage, soit du retard pris dans l'exécution de travaux. En tout état de cause, ces événements ne sauraient ainsi être regardés comme une campagne de promotion prohibée par l'article L. 52-1 du code électoral.

13. En second lieu, ni la circonstance que M. Roustan et M. Rivenq aient mené une campagne personnalisée en usant de leur notoriété et de leur proximité, ni le fait que M. Roustan ait relayé sur sa page personnelle sur Facebook des informations liées à sa qualité de maire et à sa qualité de candidat n'ont constitué de manœuvre susceptible de porter atteinte à la sincérité du scrutin. Par ailleurs, pour regrettable qu'elle soit, la circonstance que la veille du scrutin aient figuré sur la page Facebook de la ville d'Alès, parmi les pages comportant la mention « J'aime », les pages personnelles de MM. Roustan et Rivenq, n'a pas été de nature à altérer la sincérité du scrutin, dès lors que la liste conduite par M. Roustan, arrivée en tête, a obtenu 578 voix de plus que la majorité des suffrages exprimés et 2 886 voix de plus que la liste arrivée en deuxième position, soit un écart de près de 34% des suffrages exprimés.

Sur les dépenses électorales :

14. Aux termes de l'article L. 52-8 du code électoral, dans sa version issue de la loi du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique, applicable en l'espèce : *« (...) Les personnes morales, à l'exception des partis ou groupements politiques, ne peuvent participer au financement de la campagne électorale d'un candidat, ni en lui consentant des dons sous quelque forme que ce soit, ni en lui fournissant des biens, services ou autres avantages directs ou indirects à des prix inférieurs à ceux qui sont habituellement pratiqués. Les personnes morales, à l'exception des partis et groupements politiques ainsi que des établissements de crédit ou sociétés de financement ayant leur siège social dans un Etat membre de l'Union européenne ou partie à l'accord sur l'Espace économique européen, ne peuvent ni consentir des prêts à un candidat ni apporter leur garantie aux prêts octroyés aux partis et groupements politiques (...) ».*

15. En premier lieu, si M. Peyroche soutient que les rémunérations versées à M. Rivenq en qualité de directeur de cabinet du président d'Alès Agglomération entre septembre 2019 et sa démission le 29 février 2020 devraient être regardées comme un don prohibé au sens des dispositions de l'article L. 52-8 du code électoral, il n'établit pas que l'intéressé aurait consacré tout ou partie de son temps de travail à la campagne électorale de la liste conduite par M. Roustan.

16. En deuxième lieu, il résulte de l'instruction que la couverture du numéro de février 2020 de la revue « Alès Agglo » était consacrée à la réouverture après travaux de la médiathèque et de la cathédrale d'Alès. Son éditorial y annonce la suspension de la publication jusqu'en avril à raison des élections municipales. Y sont publiés notamment des articles relatifs à la société « SD Tech Nano » dont le président-directeur général était candidat sur la liste conduite par M. Roustan et à l'Office public de l'habitat « Logis Cévenol », présidé par ce dernier. Une telle publication, dont le contenu informatif n'excède pas l'objet habituel de cette publication, qui est dépourvue de tout caractère polémique et qui n'évoque les élections à venir que pour en rappeler les dates, ne peut être regardée comme constituant un élément de propagande électorale financé par la collectivité, même si lors des précédentes élections municipales, sa publication en février avait été momentanément suspendue. Enfin, M. Peyroche n'apporte au soutien de son allégation tirée de ce que le document de campagne de M. Roustan

comporterait des clichés photographiques dont les droits appartiendraient à la commune d'Alès, constituant ainsi des dons prohibés, aucun élément permettant d'en apprécier le bien-fondé.

17. En troisième lieu, les événements mentionnés au point 12 ne pouvant être regardés comme participant d'une campagne de promotion au sens de l'article L. 52-1 du code électoral, pas plus que le repas des aînés organisé le 23 février 2020 qui est une manifestation habituelle, le grief tiré de ce que leur coût constituerait un don prohibé par l'article L. 52-8 du même code doit être écarté. Il en va de même du coût de l'envoi par la société « SD Tech Nano » de messages informant les abonnés au réseau de transport, comme à l'accoutumée, des dates de ces inaugurations. M. Planque ne saurait dès lors soutenir que les dépenses électorales correspondantes auraient dû être réintégrées dans le compte de campagne de M. Roustan.

Sur les conclusions tendant au prononcé de l'inéligibilité de M. Roustan :

18. Aux termes de l'article L. 118-3 du code électoral, dans sa rédaction issue de la loi du 2 décembre 2019 visant à clarifier diverses dispositions du code électoral, applicable en l'espèce : « *Saisi par la commission instituée par l'article L. 52-14, le juge de l'élection peut prononcer l'inéligibilité du candidat dont le compte de campagne, le cas échéant après réformation, fait apparaître un dépassement du plafond des dépenses électorales. En cas de scrutin binominal, l'inéligibilité porte sur les deux candidats du même binôme. / Saisi dans les mêmes conditions, le juge de l'élection peut prononcer l'inéligibilité du candidat ou des membres du binôme de candidats qui n'a pas déposé son compte de campagne dans les conditions et le délai prescrits à l'article L. 52-12. / Il prononce également l'inéligibilité du candidat ou des membres du binôme de candidats dont le compte de campagne a été rejeté à bon droit en cas de volonté de fraude ou de manquement d'une particulière gravité aux règles relatives au financement des campagnes électorales (...)* ». L'article L. 118-4 du même code, dans sa version issue de la loi du 17 mai 2013 relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires, et modifiant le calendrier électoral, applicable en l'espèce, dispose que : « *Saisi d'une contestation formée contre l'élection, le juge de l'élection peut déclarer inéligible, pour une durée maximale de trois ans, le candidat qui a accompli des manœuvres frauduleuses ayant eu pour objet ou pour effet de porter atteinte à la sincérité du scrutin (...)* ».

19. En premier lieu, M. Peyroche ne peut utilement invoquer les dispositions de l'article L. 118-3 du code électoral qui prévoient exclusivement la saisine du juge de l'élection par la commission des comptes de campagne et des financements politiques.

20. En second lieu, il ne résulte pas de ce qui a été dit précédemment que M. Roustan se serait livré à des manœuvres frauduleuses ayant eu pour objet ou pour effet de porter atteinte à la sincérité du scrutin. Il s'ensuit que M. Peyroche n'est pas fondé à demander le prononcé de son inéligibilité pour ce motif sur le fondement de l'article L. 118-4 du code électoral.

21. Il résulte de tout de ce qui précède d'une part, que M. Planque n'est pas fondé à soutenir que c'est à tort que, par le jugement qu'il attaque, le tribunal administratif de Nîmes a rejeté sa protestation et d'autre part, que la protestation de M. Peyroche doit être rejetée.

Sur les conclusions tendant au titre de l'article l. 761-1 du code de justice administrative :

22. Dans les circonstances de l'espèce, il n'y a pas lieu de faire droit aux conclusions présentées par MM. Roustan et Rivenq au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

DECIDE :

Article 1^{er} : Le jugement n° 2000976 du 4 décembre 2020 du tribunal administratif de Nîmes est annulé.

Article 2 : La requête de M. Planque est rejetée.

Article 3 : La protestation de M. Peyroche est rejetée.

Article 4 : Les conclusions de MM. Roustan et Rivenq présentées au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 5 : Le présent jugement sera notifié à M. Marc Peyroche, M. Paul Planque, M. Max Roustan, M. Christophe Rivenq, M. Francis Bassier, M. Fabien Gabillon, M. Eric Bouchité, M. Jérôme Garcia et au ministre de l'intérieur.