

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE NÎMES**

N° 2001896

ELECTIONS MUNICIPALES ET
COMMUNAUTAIRES
DE PONT-SAINT-ESPRIT (GARD)

Mme Bertrand
Rapporteur

Mme Corneloup
Rapporteur public

Audience du 19 janvier 2021
Décision du 2 février 2021

28-04-05-01
D

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le Tribunal administratif de Nîmes

(1^{ère} chambre)

Vu la procédure suivante :

Par une protestation électorale enregistrée le 3 juillet 2020 et un mémoire enregistré le 6 août 2020, Mme C et M. B, représentés par Me LB, demandent au tribunal :

1°) d'annuler les opérations électorales auxquelles il a été procédé le 28 juin 2020 en vue de la désignation des conseillers municipaux et communautaires de la commune de Pont-Saint-Esprit ;

2°) de déclarer inéligible M. D ;

3°) d'annuler par voie de conséquence l'élection du maire et des adjoints en date du 3 juillet 2020 ;

4°) de mettre à la charge de Mme L et de M. D la somme de 1 200 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Ils soutiennent que :

- Mme L a diffusé une propagande électorale après le 1^{er} septembre 2019, en méconnaissance de l'article L. 52-1 du code électoral ;

- elle a porté atteinte au principe d'égalité entre les candidats puisqu'elle a utilisé pour sa campagne les moyens municipaux notamment en se prévalant de son bilan, de sa gestion de la crise sanitaire en sa qualité de maire sortante, qu'elle a créé une cellule de crise, qu'elle s'affichait régulièrement avec son écharpe tricolore en s'adressant régulièrement aux spiripontains sur le site internet de la commune grâce à son colistier et directeur de campagne, chargé du contrôle des outils informatiques de la commune, en suspendant les loyers des commerçants et en distribuant massivement des masques à la population, notamment auprès des personnes âgées ; ces faits sont constitutifs d'une manœuvre de nature à vicier les résultats du scrutin ;

- elle a laissé croire que sa liste bénéficiait de l'investiture du parti socialiste, dont le logo figurait sur ses affiches et ses bulletins de vote, alors qu'elle était soutenue par le parti la République en marche, ce qui a induit les électeurs en erreur et a altéré la sincérité du scrutin ;

- sa liste a diffusé dans les boîtes aux lettres le 26 juin 2020 un tract contenant un élément nouveau de polémique électorale, tiré de ce que la liste de Madame C serait soutenue par le parti communiste et que la liste de M. B serait proche du rassemblement national, interdisant compte tenu de cette date de diffusion, d'y répondre utilement avant la fin de la campagne électorale, le jour-même, en méconnaissance de l'article L. 48-2 du code électoral ;

- les membres de la liste gagnante ont créé un rassemblement électoral devant leur local de campagne le 27 juin 2020 et ont démarché les passants en méconnaissance de l'article L. 49 du code électoral ;

- Mme L et son colistier M. D ont proféré lors de la campagne des allégations mensongères, diffamatoires et injurieuses à leur encontre ainsi qu'à l'encontre des membres de leurs équipes et de leurs soutiens ;

- elle a été l'auteur de promesses et pressions exercées au cours de la campagne électorale en vue d'influencer les électeurs ou de tenter d'obtenir leurs suffrages, en méconnaissance des prescriptions de l'article L. 106 du code électoral ;

- le taux d'abstention de 53.45 % résultant de l'atteinte portée par la crise sanitaire au libre exercice du droit de vote des spiripontains a altéré à la sincérité des élections ;

- M. D est inéligible aux fonctions de conseiller municipal en application des 6° et 8° ainsi que de l'avant-dernier alinéa de l'article L. 231 du code électoral puisqu'il doit être regardé comme un entrepreneur de service municipal agissant en qualité d'agent public et qu'il est responsable du service informatique du centre hospitalier de la commune, dont le conseil de surveillance est présidé par le maire ;

- il exerce des fonctions incompatibles avec son mandat électif en application de l'article L. 237 du code électoral.

Par un mémoire en défense, enregistré le 23 juillet 2020, Mme L et autres, représentés par la SCP VPNG et associés, concluent au rejet de la protestation électorale, à ce que les écrits injurieux, outrageants ou diffamatoires de Mme C et de M. B soient retirés des débats en application de l'article L. 741-2 du code de justice administrative et à ce qu'il soit mis à la charge de Mme C et de M. B la somme de 2 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Ils soutiennent qu'aucun des griefs soulevés n'est fondé.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code électoral ;

- le code de justice administrative.

Les parties ont été régulièrement averties du jour de l'audience.

Ont été entendus, au cours de l'audience publique :

- le rapport de Mme Bertrand,
- les conclusions de Mme Corneloup, rapporteur public,
- les observations de Me LB, représentant Mme C et M. B,
- celles de Me Moreau, représentant Mme L et autres,
- et celles de Mme B, de Mme C, et de M. F.

Considérant ce qui suit :

1. Mme C et M. B demandent au tribunal d'annuler les opérations électorales auxquelles il a été procédé le 28 juin 2020 en vue de la désignation des conseillers municipaux et communautaires de la commune de Pont-Saint-Esprit (Gard), qui compte 10 336 habitants au recensement INSEE 2017, à l'issue desquelles la liste « Ensuite », conduite par Mme L, est arrivée en première position avec 1 659 voix, soit 53,3% des suffrages exprimés, devant leur liste d'union au second tour « Union Citoyenne Spiripontaine », qui a recueilli 1 453 voix soit 46.69 % des suffrages exprimés. Ils demandent également que M. D, élu sur la liste de Mme L, soit déclaré inéligible aux fonctions de conseiller municipal.

Sur les conclusions à fin d'annulation des opérations électorales :

2. En premier lieu, 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. (...)* ».

3. Il résulte de l'instruction que durant la période de six mois précédant le scrutin, Mme L et M. D, son directeur de campagne, ont tenu le 31 janvier 2020 une conférence de presse pour dresser un bilan de leur mandat, qualifié d'excellent, avant de présenter les premières orientations de leur programme électoral. La liste « Ensemble », conduite par Mme L, a également édité un document de 8 pages intitulé « bilan de mandat 2014-2020 », indiquant notamment que 71 projets nouveaux avaient été mis en place et précisant également les projets qui n'avaient pas été réalisés. Néanmoins, cette conférence de presse et ce document, qui comporte certaines données purement informatives relatives aux réalisations déjà effectuées en lien avec le bilan de la gestion du mandat précédent, ne sauraient être assimilés à des procédés de

publicité commerciale au sens de l'article L. 52-1 précité ou à une campagne de promotion publicitaire des réalisations ou de la gestion de la commune de Pont-Saint-Esprit. Le magazine municipal « Le Mag » de janvier 2020, au contenu informatif, ne contient pas, contrairement à ce qui est soutenu, d'éléments à caractère promotionnel en faveur de la liste conduite par la maire sortante, laquelle exhorte au contraire, dans l'édito, les spiripontains en ces termes : « *votez pour qui vous voulez mais votez* ». En tout état de cause, ce magazine qui consacre notamment un article à l'approbation par le conseil municipal, en décembre 2018, du lancement d'un dispositif coercitif d'Opération de Restauration Immobilière et un autre article aux progrès réalisés dans le cadre d'un plan « propreté et lutte contre les incivilités », lancé deux mois auparavant, ne valorise pas de manière excessive l'action de la commune. Le grief tiré de la méconnaissance de l'article L. 52-1 du code électoral doit donc être écarté.

4. En deuxième lieu, si la maire sortante a utilisé les moyens de communication de la commune notamment par la publication de vidéos dans le cadre de la crise sanitaire liée à l'épidémie de covid-19, il n'est pas démontré que ces éléments de communication aient été étrangers à la gestion par l'autorité municipale de la crise sanitaire, quand bien même le conseil municipal n'a pas pu être réuni pendant le confinement. Il n'est pas davantage établi que ces éléments aient en réalité constitué un élément de campagne électorale, notamment par une valorisation excessive de l'action de la commune, au seul motif que cette dernière a distribué des masques à la population et adopté des mesures de soutien aux commerçants, à l'instar d'ailleurs de ce qui s'est produit dans de très nombreuses autres collectivités, qui contrairement à ce qui est soutenu à l'audience, ont pu financer l'acquisition de masques au bénéfice de leurs administrés. De même la circonstance que le colistier et directeur de campagne de Mme L, M. D, conseiller municipal sortant délégué aux questions de communication et d'informatique, ait été l'interlocuteur des élus, du personnel et du prestataire informatique de la commune et avait accès à ce titre aux codes et outils informatiques de la collectivité n'est pas de nature à établir que la maire sortante aurait utilisé à des fins personnelles les moyens informatiques de la commune. Ainsi, il ne résulte pas de l'instruction que Mme L, quand bien même la cellule de crise créée ne comptait que quatre élus et n'intégrait pas d'élus d'opposition, aurait profité de ses fonctions de maire et manœuvré pour tirer électoralement parti de la crise sanitaire. Le grief tiré de l'atteinte au principe d'égalité entre les candidats doit donc être écarté.

5. En troisième lieu, si les protestataires estiment que Mme L a fait croire que sa liste était soutenue par le parti socialiste alors qu'elle n'en avait pas reçu l'investiture, ils ne justifient pas de leurs allégations selon lesquelles les affiches ou bulletins de vote de cette liste auraient porté l'emblème de ce parti. Au contraire, il résulte de l'instruction que la liste « Ensemble » s'est présentée dans sa profession de foi comme une liste d'union républicaine, sans faire état de l'investiture d'un parti. Les tracts de cette liste versés aux débats par les protestataires n'en font pas davantage mention. La circonstance que Mme L ait représenté sur sa page officielle de campagne les présidents des conseils départemental et régional, qui appartiennent au parti socialiste, avec le logo de ce dernier, et se soit également prévalu du soutien du premier secrétaire fédéral du parti socialité du Gard, n'a pas constitué une manœuvre susceptible de faire croire aux électeurs que la candidate bénéficiait d'une investiture dont elle ne pouvait se réclamer et n'a pas altéré la sincérité du scrutin.

6. En quatrième lieu, aux termes de l'article L. 48-2 du code électoral : « *Il est interdit à tout candidat de porter à la connaissance du public un élément nouveau de polémique électorale à un moment tel que ses adversaires n'aient pas la possibilité d'y répondre utilement avant la fin de la campagne électorale* ».

7. Les protestataires soutiennent que le trac distribué par la liste gagnante dans les boîtes aux lettres le 26 juin 2020, dernier jour de la campagne, contenait un élément nouveau de polémique électorale, tiré de ce que Mme C serait soutenue par le parti communiste et que M. B serait proche du rassemblement national, interdisant d'y répondre utilement avant la fin de la campagne électorale le soir même. Toutefois, il résulte de l'instruction que ces éléments n'étaient pas nouveaux puisque la défense produit une publication internet de Mme C du 26 février 2020 qui s'estimait, au premier tour, « *encadrée par un candidat proche du rassemblement national et une candidate soutenue par la République en marche* » ainsi qu'un article de la revue Objectif Gard du 18 juin 2020 relatif à un communiqué du secrétaire du Parti communiste français pour le canton de Pont-Saint-Esprit qui expose que son parti a cherché à construire une alternative progressiste à la liste de Mme L, que Mme C ne fasse union avec M. B, arrivé en troisième position au premier tour et dont il considère la liste comme de droite et d'extrême-droite. Les protestataires eux-mêmes produisent en pièce 19 un tract de la liste conduite par Mme L critiquant « l'union CCommuniste », lequel ne mentionne pas M. B et a donc nécessairement été diffusé avant le 1^{er} tour. Le grief tiré de la méconnaissance de l'article L. 48-2 du code électoral doit donc être écarté.

8. En cinquième lieu, aux termes de l'article L. 49 du code électoral : « *A partir de la veille du scrutin à zéro heure, il est interdit de distribuer ou faire distribuer des bulletins, circulaires et autres documents. / A partir de la veille du scrutin à zéro heure, il est également 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* ».

9. Pour établir la méconnaissance des dispositions de l'article L. 49 du code électoral précité, les protestataires produisent trois attestations, émanant de deux candidats de leur liste et d'un soutien, selon lesquelles le local de campagne de la liste « Ensemble » était ouvert le samedi 27 juin 2020, jour de marché, et que plusieurs candidats de cette liste discutaient devant ce local avec les passants et distribuaient leur programme jusqu'à 11 heures environ. Ces attestations, émanant au surplus de partisans de la liste de Mme C, ne sont pas suffisantes à établir la propagande électorale ainsi alléguée. La seule ouverture au public durant moins de trois heures du local de campagne de liste de Mme Lapeyronie, quand bien même a-t-elle été réalisée un jour de marché, n'est pas de nature à établir une atteinte à la sincérité du scrutin compte tenu de l'écart de 206 voix entre la liste gagnante et celle conduite par Mme C et M. B.

10. En sixième lieu, si Mme C et M. B soutiennent que Mme L et M. D auraient proféré des allégations mensongères, diffamatoires et injurieuses à leur encontre lors de la campagne, ni le tract du 26 juin 2020, ni la publication Facebook de la même date relative au risque pris par leur liste à organiser un moment de convivialité de fin de campagne en période de crise sanitaire, ni les deux articles de la revue « Objectif Gard » qu'ils produisent au soutien de ce grief, ni encore la vidéo Facebook comportant un extrait d'une déclaration de l'ancien maire de la commune, ne comportent de propos qui excéderaient le débat démocratique et qui auraient été de nature, eu égard au différentiel de voix entre les deux listes, à altérer la sincérité du scrutin.

11. En septième lieu, les protestataires, qui n'assortissent pas leur moyen des précisions suffisantes permettant d'en apprécier le bien-fondé, n'établissent pas que Mme L aurait été l'auteur de promesses et pressions exercées au cours de la campagne électorale en vue d'influencer les électeurs ou de tenter d'obtenir leurs suffrages, en méconnaissance les prescriptions de l'article L. 106 du code électoral.

12. En huitième lieu, aux termes de l'article L. 262 du code électoral, applicable aux communes de mille habitants et plus : « (...) *Si aucune liste n'a recueilli la majorité absolue des suffrages exprimés au premier tour, il est procédé à un deuxième tour. Il est attribué à la liste qui a obtenu le plus de voix un nombre de sièges égal à la moitié du nombre des sièges à pourvoir, arrondi, le cas échéant, à l'entier supérieur lorsqu'il y a plus de quatre sièges à pourvoir et à l'entier inférieur lorsqu'il y a moins de quatre sièges à pourvoir (...)* ». Aux termes de l'article L. 273-8 du code électoral : « *Les sièges de conseiller communautaire sont répartis entre les listes par application aux suffrages exprimés lors de cette élection des règles prévues à l'article L. 262. (...)* ».

13. Ni par ces dispositions, ni par celles de la loi du 23 mars 2020, le législateur n'a subordonné à un taux de participation minimal la répartition des sièges au conseil municipal à l'issue du premier tour de scrutin dans les communes de moins de mille habitants, lorsqu'un candidat a recueilli la majorité absolue des suffrages exprimés et un nombre de suffrages égal au quart de celui des électeurs inscrits. Le niveau de l'abstention n'est ainsi, par lui-même, pas de nature à remettre en cause les résultats du scrutin, s'il n'a pas altéré, dans les circonstances de l'espèce, sa sincérité.

14. En l'espèce, Mme C et M. B font valoir que le taux d'abstention, qui s'est élevé à 53,45% lors du second tour des opérations électorales contestées, pour un taux national d'abstention de 55,25%, était supérieur à celui des dernières élections municipales. Ils attribuent à l'audience cette différence à la crise sanitaire mais aussi au rôle tenu par la maire sortante lors de celle-ci ainsi qu'il a été exposé au point 4. Toutefois, la seule circonstance que la maire sortante se soit particulièrement investie, dans l'exercice de son rôle d'exécutif communal, dans la lutte contre le Covid 19 en vue de la protection de ses administrés, ne saurait être regardée comme une circonstance relative au déroulement électoral ou du scrutin dans la commune qui montrerait, en particulier, qu'il aurait été porté atteinte au libre exercice du droit de vote ou à l'égalité entre les candidats. Dans ces conditions, quand bien même le taux d'abstention des spiripontains aux élections municipales était précédemment bien inférieur au taux national d'abstention, ce qui n'a plus été le cas en 2020, le niveau de l'abstention constatée lors des opérations électorales contestées ne peut être regardé comme ayant altéré la sincérité du scrutin. Le grief doit donc être écarté.

Sur les conclusions tendant à ce que M. D soit déclaré inéligible :

15. En premier lieu, aux termes de l'article L. 231 du code électoral : « (...) / *Ne peuvent être élus conseillers municipaux dans les communes situées dans le ressort ou ils exercent ou ont exercé leurs fonctions depuis au moins six mois : / (...) 6° les comptables des deniers communaux agissant en qualité de fonctionnaires et les entrepreneurs de services municipaux. / (...) 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 (...) chef de service (...); (...); Les agents salariés communaux ne peuvent être élus au conseil municipal de la commune qui les emploie. (...)* ».

16. D'abord, il résulte de l'instruction qu'au jour de son élection en qualité de conseiller municipal de la commune de Pont-Saint-Esprit, M. D, chef du service informatique du centre hospitalier de Pont-Saint-Esprit, était conseiller municipal sortant, délégué aux questions de communication et d'informatique, percevant à ce titre une indemnité de fonctions. La seule circonstance que M. D ait été l'interlocuteur des élus, du personnel et du prestataire informatique

de la commune pour la mise en place et le contrôle des outils informatiques de la collectivité, n'est pas de nature, dans les circonstances de l'espèce, à conduire à le regarder comme entrepreneur de service municipal au sens des dispositions du 6° de l'article L. 231 du code électoral.

17. Ensuite, entrent ainsi dans le champ des dispositions du 8° de l'article L. 231 du code électoral, qui sont d'interprétation stricte, d'une part, les établissements publics des collectivités territoriales et établissements mentionnés par ces dispositions, d'autre part, ceux qui sont communs à plusieurs de ces collectivités. Doivent être seulement regardés comme dépendant de ces collectivités ou établissements ou comme communs à plusieurs collectivités, pour l'application de ces dispositions, les établissements publics créés par ces seuls collectivités ou établissements ou à leur demande. En outre, les agents de la fonction publique hospitalière qui exercent dans ces établissements les fonctions mentionnées par ces dispositions ne sont pas inéligibles lorsqu'ils y ont été nommés par décision d'une autorité de l'Etat.

18. Il résulte de ce qui a été dit au point précédent que les dispositions du 8° de l'article L. 231 du code électoral ne s'opposent pas à l'éligibilité de M. D, chef du service informatique de l'hôpital communal de Pont Saint-Esprit, établissement public de santé doté de l'autonomie administrative et financière, soumis au contrôle de l'Etat et créé par arrêté du directeur général de l'agence régionale de santé en vertu de l'article L. 6141-1 du code de la santé publique.

19. Enfin, M. D n'est pas agent salarié de la commune et ni ses fonctions de conseiller municipal ni ses fonctions à l'hôpital de Pont-Saint-Esprit ne constituent un emploi salarié au sens de l'avant-dernier alinéa de l'article L. 231 du code électoral. Rien ne faisait donc obstacle à son élection en qualité de conseiller municipal.

20. Il résulte de ce qui a été dit que le grief tiré de la violation de l'article L. 231 du code électoral doit être écarté en ses trois branches.

21. En second lieu, aux termes de l'article L. 237 du code électoral : « *Les fonctions de conseiller municipal sont incompatibles avec celles (...) 3° De représentant légal des établissements communaux ou intercommunaux mentionnés aux 1° et 3° de l'article 2 de la loi n° 86-33 du 9 janvier 1986 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique hospitalière dans la ou les communes de rattachement de l'établissement où il est affecté. (...)* ». En application de l'article L.6143-7 du code de la santé publique, le directeur d'un établissement public de santé, président du directoire, représente l'établissement dans tous les actes de la vie civile et agit en justice au nom de l'établissement.

22. Il résulte de ces dispositions que M. D, chef du service informatique de l'hôpital communal, quand bien même son père en est-il le directeur, n'est pas visé par l'incompatibilité instituée par l'article L. 237 du code électoral, qui ne concerne que les représentants légaux des établissements communaux ou intercommunaux.

23. Il résulte de ce qui précède que Mme C et M. B ne sont pas fondés à demander l'annulation des élections municipales de la commune de Pont-Saint-Esprit et à ce que soit prononcée l'inéligibilité ou l'incompatibilité de M. D.

Sur l'application de l'article L. 741-2 du code de justice administrative :

24. Aux termes de l'article 41 de la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse, rendu applicable par les dispositions de l'article L. 741-2 du code de justice administrative : « *Ne donneront lieu à aucune action en diffamation, injure, outrage, ni le compte rendu fidèle fait de bonne foi des débats judiciaires, ni les discours prononcés ou les écrits produits devant les tribunaux. Pourront néanmoins les juges, saisis de la cause et statuant sur le fond, prononcer la suppression des discours injurieux, outrageants ou diffamatoires, et condamner qui il appartiendra à des dommages-intérêts* ». Aux termes de l'article 29 de ladite loi : « *Toute allégation ou imputation d'un fait qui porte atteinte à l'honneur ou à la considération de la personne ou du corps auquel le fait est imputé est une diffamation* ».

25. Le passage critiqué par les défendeurs dans la protestation électorale de Mme C et de M. B enregistrée le 3 juillet 2020 concerne le grief tiré de la méconnaissance de l'article L. 106 du code électoral, qui n'est pas assorti de précisions suffisantes permettant d'en apprécier le bien-fondé. Dans ces conditions, il ne contient pas de mentions injurieuses, outrageantes ou diffamatoires. Dès lors, les conclusions de Mme Let des autres défendeurs tendant à ce que ce passage soit supprimé doivent être rejetées.

Sur les frais liés au litige :

26. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que soit mise à la charge de Mme L et des autres défendeurs, qui ne sont pas la partie perdante dans la présente instance, la somme que Mme C et M. B demandent au titre des frais exposés et non compris dans les dépens. Dans les circonstances de l'espèce, il n'y a pas lieu de faire droit aux conclusions de Mme Let des autres défendeurs présentées sur le fondement des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

D E C I D E :

Article 1^{er} : La protestation électorale de Mme C et de M. B est rejetée.

Article 2 : Les conclusions de Mme L et des autres défendeurs présentées sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 3 : Le présent jugement sera notifié à Mme C, à M. B, à Mme L, à M. D, et autres, au préfet du Gard et à la commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques.

Délibéré après l'audience du 19 janvier 2021, à laquelle siégeaient :

M. Antolini, président,
Mme Bertrand, premier conseiller,
Mme Villemejeanne, conseiller.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 2 février 2021.