

N°s 448172, 448364

M. P..., M. PL...

(Elections municipales et communautaires d'Alès)

10^{ème} et 9^{ème} chambres réunies

Séance du 26 mai 2021

Décision du 10 juin 2021

CONCLUSIONS

M. Laurent Domingo, rapporteur public

A l'issue des opérations électorales qui se sont déroulées le 15 mars 2020 en vue de la désignation des 43 membres du conseil municipal d'Alès et des 27 membres de ce conseil appelés à siéger au conseil de la communauté d'agglomération « Alès Agglomération », tous les sièges ont été pourvus : la liste conduite par M. Max R..., maire sortant de la commune depuis 1995, obtenant, avec 56,80 % des suffrages exprimés, 36 sièges au conseil municipal et 23 sièges communautaires ; les listes conduites par M. Paul PL... et M. Francis B... se partageant les sièges restant ; les 4 dernières listes en compétition ne récoltant aucun siège.

Le tribunal administratif de Nîmes a été saisi de trois protestations, dirigées contre les opérations électorales dans leur ensemble, mais également contestant plus particulièrement l'éligibilité de M. Christophe W..., troisième sur la liste gagnante et, surtout, successeur annoncé du maire réélu, M. R... qui, élu local depuis 1989 et député de la 4^{ème} circonscription du Gard à trois reprises, avait fait savoir qu'il quitterait ses fonctions en cours de mandat. Par deux jugements du 4 décembre 2020, le tribunal a rejeté ces protestations. Vous êtes saisi de deux appels, qui critiquent en (presque) tous points ces jugements. C'est toutefois la question de l'éligibilité de M. W... qui a justifié l'inscription de ces affaires au rôle de votre séance de chambres réunies. Les autres griefs ne présentent en effet pas de difficultés particulières et nous vous en dirons un mot brièvement.

En ce qui concerne l'éligibilité de M. W... :

M. Christophe W... est, depuis 1992, le fidèle second de M. R..., à tel point paraît-il qu'il est surnommé le « maire bis ». A l'approche des échéances électorales du printemps 2020, pour échapper aux causes d'inéligibilité du 8° de l'article L. 231 du code électoral, il a successivement abandonné ses fonctions de DGS de l'Agglomération, en août 2019, de DGS de la commune d'Alès, en février 2020, ainsi que, toujours en février 2020, ses nouvelles fonctions de directeur de cabinet du président de l'Agglomération, ie M. R..., occupées depuis septembre 2019 mais sans délégation de signature.

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

Au jour du scrutin, M. W... avait donc pris soin de ne plus être agent salarié de la commune, ni, dans les 6 mois précédents, directeur général des services d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre, ni, toujours dans les 6 mois précédent, directeur de cabinet ayant reçu délégation de signature du président d'un tel EPCI.

Ses opposants ne l'entendent pas ainsi. Ils soutiennent qu'au-delà des apparences formelles résultant de la fin de ses contrats de DGS ou des termes de son nouveau contrat de directeur de cabinet, M. W... a, en fait, continué à exercer, même après août 2019, des fonctions équivalentes à celles du DGS de l'Agglomération et qu'il était donc inéligible.

Quant aux principes applicables, si les inéligibilités, qui sont une exception au principe de la liberté de candidater à des élections, sont d'interprétation stricte (Section, 4 février 2015, Elections municipales de La Crèche, n° 382969, Lebon ; CC, décision n° 2013-326 QPC du 5 juillet 2013), vous faites cependant preuve de réalisme et vous recherchez si les fonctions réellement exercées ne confèrent pas à leur titulaire des responsabilités équivalentes à celles exercées par les personnes visées au 8° de l'article L. 231 (18 mai 2010, Elections municipales d'Hénin-Beaumont, n° 335786, T. p. 785 ; 17 octobre 2012, Elections municipales d'Ailly-sur-Noye n°s 358762 359041, aux Tables ; 12 décembre 2014, Elections municipales de Laissac, n° 382528, aux Tables).

En l'espèce, et en premier lieu, s'il est exact qu'à compter de septembre 2019, M. W..., qui n'était alors plus DGS de l'Agglomération, mais directeur de cabinet sans délégation de signature, mais aussi par ailleurs, jusqu'en février 2020, DGS de la commune d'Alès, a continué à intervenir dans les affaires de la communauté d'agglomération, que ce soit lors de séances du conseil communautaire, lors de nombreuses cérémonies publiques (telles que des inaugurations ou des remises de prix) ou encore, comme les années précédentes lorsqu'il était DGS, lors d'une rencontre de l'ensemble des DGS et secrétaires de mairie des communes de l'Agglomération, il n'en demeure pas moins qu'il ne peut être regardé, au regard de ces seules circonstances, comme ayant continué en réalité à exercer les fonctions, dévolues à son successeur et ancien adjoint, M. C..., de DGS de l'agglomération, c'est-à-dire continué « de diriger l'ensemble des services de [l'EPCI] et d'en coordonner l'organisation » (article 3 du décret n° 87-1101 du 30 décembre 1987 portant dispositions statutaires particulières à certains emplois administratifs de direction des collectivités territoriales et des établissements publics locaux assimilés). La circonstance que M. W... percevait, comme directeur de cabinet, une rémunération équivalente à celle du DGS est, dans les circonstances de l'espèce, sans incidence à cet égard.

En deuxième lieu, il se trouve que M. W... n'a pas cessé, même au jour de l'élection, de figurer, tant sur le site internet commun de la ville et de l'Agglomération, que sur le bulletin d'informations municipales et intercommunales, en qualité de « directeur de la publication ». Les appelants soutiennent que cette circonstance révèle que M. R..., maire de la commune et président de l'Agglomération, lui avait donc accordé une délégation, qui, conformément aux articles L. 2122-19 et L. 5211-9 du CGCT, ne pouvait qu'être une délégation de signature donnée à un directeur des services, ce qui démontrerait que M. W... avait en fait cette qualité, le rendant inéligible aux élections municipales.

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

La mention de M. W... comme directeur de la publication est troublante. En effet, en vertu tant de l'article 6 de la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse, en ce qui concerne le magazine municipal, que de l'article 93-2 de la loi n° 82-652 du 29 juillet 1982 sur la communication audiovisuelle, applicable au site internet, le directeur de la publication est le représentant légal de la personne morale, soit M. R..., alors maire et président de l'Agglomération (par ex CA Paris, 14e ch., sect. B, 6 mars 2009, JurisData n° 2009-375701).

Il est vrai que ces mêmes dispositions prévoient que lorsque le directeur de la publication jouit de l'immunité parlementaire dans les conditions prévues à l'article 26 de la Constitution, un codirecteur de la publication est nommé (loi 1881) ou désigné (loi 1982). M. Max R... ayant été député, en même temps qu'il était maire et président de l'Agglomération, un codirecteur de la publication a dû exister. Mais M. R... ayant quitté le Palais-Bourbon en 2012, cette règle de codirection n'est donc, en tout état de cause, pas susceptible d'expliquer le titre affecté à M. W... dans les publications locales.

Or, en dehors de cette hypothèse particulière d'immunité, le directeur de la publication ne dispose pas de sa qualité. Il ne peut en tout cas y échapper sur le plan pénal (en ce sens, Cass. crim., 11 décembre 1947, Bull. crim. 1947, n° 259, JCP G 1948, II, 4061, note Brouhot ; Cass. crim., 9 décembre 1949, Bull. crim. 1949, n° 341, Dalloz 1950, p. 75 ; Cass. crim., 17 mars 1953, Bull. crim. 1953, n° 95, Dalloz 1953, p. 389).

S'il semble admis (en ce sens une réponse ministérielle n° 12741, JO Sénat du 19 août 2010, p. 2164) que le maire puisse, sans toutefois se dispenser ainsi de sa responsabilité pénale, déléguer ses fonctions de directeur de la publication à un adjoint (ou un président d'EPCI à un vice-président), encore que, depuis l'abrogation de l'ordonnance du 26 août 1944 sur l'organisation de la presse française par la loi du 1^{er} août 1986 portant réforme du régime juridique de la presse, la question de la délégation est débattue et ne semble pas tranchée en jurisprudence (v. par ex. G. Royer, « L'anachronisme du refus de la délégation de pouvoirs en droit de la presse », Légipresse 2005, n° 222-11.61), toujours est-il, d'une part, qu'une éventuelle délégation est sans effet sur la qualité de directeur de la publication, qui demeure le maire (ou le président d'EPCI) et, d'autre part, qu'il s'agit d'une délégation de fonctions à un adjoint et non de signature à un directeur.

C'est donc, à tout point de vue, réellement à tort que M. W... figurait comme directeur de la publication du magazine et du site internet. Mais on ne peut déduire de cette mention erronée qu'il disposait donc d'une délégation de signature.

En outre, si l'on s'en tient à cette mention de directeur de la publication, même irrégulière, et que l'on considère donc que M. W... exerçait ces fonctions, sans toutefois en assumer la responsabilité sur le plan pénal, on ne peut qu'en retenir qu'il devait être regardé comme chargé, ainsi que le décrit la jurisprudence judiciaire et votre jurisprudence, d'un devoir de vérification et de surveillance des propos insérés ou diffusés dans le média, en particulier au regard de leur caractère possiblement diffamatoire (par ex. Cass. crim., 27 novembre 2001, n°

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

01-81390 ; CE, 20 mai 2016, n° 387144, Cne de Chartres, aux Tables). Rien donc qui ferait de lui un directeur de service, et moins encore un directeur général des services.

En conclusion, si M. W... n'a assurément pas disparu de la scène publique locale, si la population locale n'a pas dû se rendre compte de ses changements de fonctions et si ses opposants n'ont pas vu de différences, il n'en demeure pas moins, qu'au-delà de sa visibilité, M. W... ne peut être regardé, tant par les fonctions qui étaient les siennes que celles qu'il a concrètement exercées, comme un DGS d'agglomération, ni même d'ailleurs comme un directeur de cabinet disposant en fait d'une délégation de signature.

Nous rejoignons donc la solution de rejet du tribunal sur ce point, qui pour ces motifs a pu écarter les griefs qui en déduisaient des manœuvres et n'a pas prononcé d'inéligibilité à ce titre. Il se trouve cependant que l'un des deux jugements que le tribunal a rendus est entaché d'une omission à statuer sur un grief qui n'était pas inopérant, celui soulevé par M. P... et tiré de l'inéligibilité de M. W... à raison de ses fonctions de directeur de cabinet du maire, fonctions qu'il a cependant cessé d'exercer en 2013. Vous devrez donc annuler ce jugement, mais pourrez après évocation (dès lors que le TA est dessaisi) écarter cette première série de griefs, tandis que vous pourrez les écarter dans le cadre de l'effet dévolutif de l'appel s'agissant de la protestation de M. PL....

En ce qui concerne les autres griefs, et plus brièvement :

Vous ne serez pas surpris de constater qu'ils tournent tous autour des moyens de campagne employés par M. R... et M. W..., dont les protestataires dénoncent la présence, et même l'« omniprésence », pendant les semaines précédant le scrutin.

Ces griefs sont fondés tout à la fois sur les dispositions de l'article L. 52-1 du code électoral prohibant les campagnes de promotion publicitaire des réalisations ou de la gestion d'une collectivité et les articles L. 52-8 et L. 52-11 sur le financement et le plafonnement des dépenses électorales.

Sont plus particulièrement en cause le nombre et la résonance donnée notamment dans les supports de communication municipale et intercommunale à plusieurs manifestations et cérémonies d'inauguration, telles que celles de la médiathèque, de la cathédrale rénovée, d'un jardin public ou encore de la halle des sports, sans oublier le repas des aînés réunissant 2 300 personnes le 23 février 2020.

Mais il ne résulte pas de l'instruction que ces diverses manifestations, qui n'ont en elles-mêmes rien d'exceptionnel, aient été organisées dans des conditions de nature à permettre de les regarder comme des campagnes de promotion des réalisations de la commune ou de l'agglomération. Pas plus la couverture qui en a été faite dans le magazine municipal ou sur le site internet. En particulier, le numéro de février 2020 de ce magazine comporte un contenu informatif qui n'excède pas l'objet habituel de cette publication, qui est dépourvu de tout caractère polémique et qui n'évoque les élections à venir que pour en rappeler les dates. La circonstance invoquée selon laquelle, lors des précédentes élections municipales, la

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

publication de ce magazine était suspendue dès le mois de février ne permet pas pour autant de le regarder comme un support de propagande électorale.

Il ne s'agit donc pas non plus, qu'il s'agisse des manifestations ou des moyens de communication, de dépenses relevant de la campagne électorale, y compris le coût de l'envoi par la société locale des transports publics de messages informant, comme à l'accoutumée, les abonnés du réseau de transport des dates de ces manifestations. La rémunération de M. W... comme directeur de cabinet à l'agglomération et DGS de la ville ne peut non plus être regardée comme affectée en réalité à des dépenses de campagne.

En outre, M. R... et M. W..., également présents sur les réseaux sociaux, ont utilisé des pages Facebook personnelles. La circonstance que ces pages personnelles figurent parmi les « J'aime » de la page de la ville nous paraît sans incidence.

Dans ces conditions, si M. R... et M. W... ont mené une campagne personnalisée en usant de leur notoriété et de l'exposition que leur offre leur qualité d'élus locaux – nous avons oublié de vous dire que M. W... était aussi, et est toujours, conseiller régional d'Occitanie – il n'y a pas pour autant, en l'espèce, de manœuvre susceptible d'avoir porté atteinte à la sincérité du scrutin.

PCMNC : au rejet de l'appel de M. PL... ; au rejet de la protestation de M. P... après annulation du jugement ; et au rejet des conclusions présentées au titre des frais d'instance.

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.