

2158 Le SDIS n'est pas un établissement public du département au sens du Code électoral, un centre de gestion de la fonction publique territoriale non plus

L'article L. 231 du Code électoral réputant inéligibles au conseil municipal en particulier les cadres de direction des établissements publics du département, il appartenait au Conseil d'État, juge électoral, d'en préciser la portée. Pour lui, c'est la place qu'occupe le département dans l'organisation et le fonctionnement de l'établissement public qui confère, le cas échéant, à ce dernier, le caractère d'un établissement public du département. Tel n'est pas le cas du centre de gestion de la fonction publique territoriale qui s'il comprend obligatoirement les communes et leurs établissements publics qui emploient trois cent cinquante fonctionnaires au moins, n'intègre le département que pour autant que celui y adhère, ni du service départemental d'incendie et de secours qui associe pour la gestion et la mise en œuvre des moyens de secours les communes et les établissements publics de coopération intercommunale au département. Cette double qualification n'opère toutefois, il convient de le souligner, qu'au regard des dispositions de l'article 231 du Code électoral.

CE, 4 févr. 2015, n° 382969, Élections municipales de Corrèze : [JurisData n° 2015-002206](#) ; JCP A 2015, act. 156 [extraits ci-dessous]

CE, 4 févr. 2015, n° 383019, Élections municipales de La Crèche : [JurisData n° 2015-002214](#) ; JCP A 2015, act. 156

Seront publiés au Recueil Lebon

(...)

● 1. Considérant qu'en vertu de l'article L. 231 du Code électoral, ne peuvent être élus conseillers municipaux, d'une part, les agents salariés des communes qui les emploie, d'autre part, dans les communes situées dans le ressort où ils exercent ou ont exercé leurs fonctions depuis moins de six mois, en vertu des 1° à 7° et 9° de cet article, certains magistrats et fonctionnaires de l'État, les entrepreneurs de services municipaux et, aux termes du 8° de cet article, dans sa rédaction issue de l'article 22 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 : « Les personnes exerçant, au sein du conseil régional, du conseil départemental, de la collectivité territoriale de Corse, 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 (...) » ;

● 2. Considérant que les dispositions du 8° de l'article L. 231 du Code électoral citées au point 1 doivent s'entendre, eu égard à leur objet, comme visant non le conseil régional ou le conseil départemental mais les collectivités dont ils sont les organes délibérants ; qu'entrent ainsi dans le champ de ces dispositions, qui sont d'interprétation stricte, d'une part, les établissements publics dépendant exclusivement d'une région ou d'un département, ainsi que des autres collectivités territoriales et établissements mentionnés par ces dispositions, d'autre part, ceux qui sont communs à plusieurs de ces collectivités ; que 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 ; qu'en revanche, il ne ressort pas de ces dispositions que l'inéligibilité qu'elles prévoient

s'étende aux personnes exerçant les fonctions qu'elles mentionnent dans d'autres établissements publics que ceux qui dépendent d'une ou plusieurs des collectivités et établissements qu'elles citent ou sont communs à plusieurs de ces collectivités ;

● 3. Considérant que les agents de l'État, dont les dispositions du premier alinéa et des 1° à 7° et 9° de l'article L. 231 du Code électoral fixent les conditions d'inéligibilité aux conseils municipaux, ne sont pas inéligibles en application des dispositions du 8° de cet article lorsqu'ils ont été nommés par l'acte d'un représentant de l'État aux fonctions qu'elles mentionnent dans un établissement public dépendant des collectivités territoriales ou établissements qu'elles citent ;

● 4. Considérant que, par le jugement attaqué, le tribunal administratif de Poitiers a rejeté la protestation de M. E et autres tendant à l'annulation de l'élection de M. H... B... à l'issue des élections qui se sont déroulées les 23 et 30 mars 2014 en vue de la désignation des conseillers municipaux de la commune de La Crèche (Deux-Sèvres) ; que M. E relève appel de ce jugement ;

● 5. Considérant qu'aux termes de l'article 13 de la loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale : « Les centres de gestion de la fonction publique territoriale sont des établissements publics locaux à caractère administratif dirigés par un conseil d'administration comprenant de quinze à trente membres. (...) Le conseil d'administration est composé de représentants élus des collectivités territoriales et des établissements publics affiliés, titulaires d'un mandat local » ; qu'aux termes de l'article 14 : « Les centres de gestion regroupent les collectivités et établissements qui leur sont affiliés à titre obligatoire ou volontaire en application de l'article 15. Ils assurent, pour les fonctionnaires de catégories A, B et C, les missions définies à l'article 23 » ; qu'aux termes de l'article 15 : « Sont obligatoirement affiliés aux centres de gestion les communes et leurs établissements publics qui emploient moins de trois cent cinquante fonctionnaires titulaires et stagiaires à temps complet. (...) L'affiliation est facultative pour les autres collectivités et établissements. (...) Les départements et les régions peuvent également s'affilier aux centres de gestion pour les seuls agents relevant des cadres d'emplois constitués pour l'application de l'article 109 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales en vue de l'accueil des personnels ouvriers et de service exerçant leurs missions dans les collèges ou les lycées. (...) » ;

- 6. Considérant, en premier lieu, qu'il résulte de ces dispositions, d'une part, que les centres de gestion comprennent à titre obligatoire les communes et leurs établissements publics qui emploient moins de trois cent cinquante fonctionnaires et, d'autre part, que l'adhésion des départements à ces centres n'est que facultative ; que, dès lors, les centres de gestion ne peuvent être regardés comme des établissements publics du département au sens et pour l'application des dispositions du 8° de l'article L. 231 du Code électoral ; qu'en outre, il ne ressort pas des dispositions précitées que les centres sont créés par le département ou à sa demande ; que, par suite, le directeur du centre de gestion des Deux-Sèvres n'est pas, contrairement à ce que soutient le requérant, inéligible en application de ces dispositions ;
- 7. Considérant, en second lieu, que si M. E soutient que M. B serait inéligible en tant qu'entrepreneur de services municipaux, en application des dispositions du 6° de l'article L. 231 du Code électoral, le centre de gestion des Deux-Sèvres, que M. B... dirigeait à la date de l'élection, ne peut être regardé comme une entreprise de services municipaux ; que, par suite, ce grief doit être écarté ;
- 8. Considérant qu'il résulte de ce qui précède, sans qu'il soit besoin de statuer sur la fin de non-recevoir opposée en défense, que M. E n'est pas fondé à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué, le tribunal administratif de Poitiers a rejeté sa demande d'annulation de l'élection de M. B en qualité de conseiller municipal à la suite des opérations électorales du 30 mars 2014 dans la commune de La Crèche (...)

NOTE

Si les élections locales ont pour objet premier la désignation des membres des assemblées délibérantes des collectivités territoriales, le contentieux auquel elles donnent lieu, conduit également, à l'occasion, le juge de l'élection à compléter et à préciser sur bien des points le droit des collectivités territoriales et de leurs établissements publics. On en voudra pour preuve les deux décisions lues le 4 février 2015 par le Conseil d'État statuant au contentieux, au demeurant en formation de section, qui en reconnaissant l'éligibilité au sein du conseil municipal de leur commune de résidence du directeur du centre de gestion de la fonction publique territoriale (*Élections municipales de La Crèche*) et d'un chef de groupement territorial du service départemental d'incendie et de secours (*Élections municipales de Corrèze*), donnent la mesure, dans les limites il est vrai des dispositions du Code électoral, de la notion d'établissement public du département.

1. Une règle d'inéligibilité toute relative

Applicables à la désignation des conseillers municipaux et des membres du Conseil de Paris, les dispositions du deuxième alinéa de l'article L. 231 du Code électoral réputent en particulier inéligibles, dans les communes situées dans le ressort où ils exercent ou ont exercé leurs fonctions depuis moins de six mois, d'une part, certains magistrats, fonctionnaires, militaires et agents de l'État (magistrats des cours d'appel et des tribunaux de grande instance et d'instance, membres des tribunaux administratifs et des chambres régionales des comptes, directeurs et chefs de bureau de préfecture et secrétaires en chef des sous-préfectures, officiers des armées de terre, de mer et de l'air, fonctionnaires des corps actifs de police, ingénieurs en chef, ingénieurs divisionnaires et ingénieurs, chefs de section principaux et chefs de section des travaux publics de l'État ; comptables des deniers communaux) (*al. 2, 1° à 7° et 9°*), d'autre part, « les personnes exerçant, au sein du conseil régional, du conseil départemental, de la collectivité territoriale de Corse, 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 » (*ibid.*, 9°). Initialement issues de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982, ces dispositions ont été modifiées à plusieurs reprises, le législateur ayant entendu, dans le cadre de la politique de décentralisation alors entreprise, étendre les inéligibilités frappant les magistrats, fonctionnaires, militaires et autres agents de l'État aux fonctionnaires occupant un emploi de direction au sein de collectivités désormais dotées de leur pleine autonomie. La règle ainsi édictée revêt, en effet, une portée bien précise : garantir autant le scrutin municipal de l'influence que l'intéressé pourrait être tenté, du fait de ses fonctions au sein d'une autre collectivité ou établissement, d'exercer au profit de sa candidature, que préserver son indépendance dans l'exercice de son mandat s'il venait à être élu. Applicables aux agents exerçant leur activité au sein des collectivités elles-mêmes, ainsi qu'à ceux d'entre eux occupant un emploi de même nature au sein des établissements publics propres à la collectivité territoriale de Corse (*L. n° 91-428, 13 mai 1991*), leur effet a été étendu, quelques mois avant l'ouverture du scrutin pour le renouvellement des conseils municipaux en mars 2014, aux cadres dirigeants, d'une part, des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, d'autre part, des établissements publics des communes, départements, collectivités à statut particulier et établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, au terme d'un amendement adopté par l'Assemblée nationale en première lecture lors de l'examen de la loi n° 2013-403 du 17 mai 2013.

La précision de ces dispositions est, on en conviendra, toute relative : le Conseil d'État a été amené ainsi à énoncer qu'elles doivent « s'entendre, eu égard à leur objet, comme visant non le conseil régional ou le conseil départemental, mais les collectivités publiques dont ils sont les organes délibérants », de sorte « qu'entrent dans leur champ, notamment, les établissements publics rattachés à un département » (*CE, 3 déc. 2014, n° 382684, Élect. mun. de Saint-Germain-du-Puy, consid. 9 : JurisData n° 2014-029663 ; Rec. CE 2014, tables ; JCP A 2014, act. 987*)... Certes, la règle énoncée à l'article L. 231, 8° du Code électoral s'appliquant à la définition des conditions d'éligibilité au conseil municipal, autrement dit à une liberté publique fondamentale, le juge ne saurait en retenir, pour en déterminer le champ d'application, qu'une stricte interprétation ; elle n'en renvoie pas moins au débat classique sur le rattachement des établissements publics (*V.É. Fatôme, À propos du rattachement des établissements publics : Mélanges J. Moreau, Économica, 2002, p. 139*). La prolifération des catégories d'établissements publics aidant, la question demeure ouverte dans les faits, et s'il constitue, en principe, l'une des règles constitutives de chacune des catégories d'établissements publics, qui ne saurait procéder, en application de l'article 34 de la Constitution, que de l'intervention du législateur, aucun critère véritablement opératoire ne ressort de l'examen d'une jurisprudence administrative, qui opte fréquemment pour la méthode du faisceau d'indices. Autant dire que le rattachement de chaque établissement public ou catégorie d'établissements publics à une collectivité s'avère bien souvent affaire d'espèce, la jurisprudence n'excluant pas, au reste, l'existence d'établissements publics qui, telles les associations syndicales de propriétaires, sont purement et simplement dépourvues de rattachement (*CE, 25 oct. 2004, n° 258540, Asaro et a. : JurisData n° 2004-067486 ; Rec. CE 2004, p. 387 ; JCP A 2004, 1804 et CE, 14 juin 2006, n° 294060, Assoc. synd. canal Gervonde : Juris-Data n° 2006-070372 ; Rec. CE 2006, tables p. 738, 891 et 1017 ; JCP A 2006, act. 601, obs. Rouault*) !

2. Une définition ad hoc de l'établissement public du département

L'application de la règle d'inéligibilité énoncée à l'article L. 231, 8° du Code électoral ne suscite, naturellement, aucune difficulté lorsque

le fonctionnaire ou l'agent qui en est l'objet, exerce son activité au sein d'un établissement que ses attributions, ses moyens, son financement rendent étroitement dépendant d'une collectivité déterminée ; c'est d'ailleurs en ce sens que s'est prononcé le Conseil d'État quant à l'inéligibilité des secrétaires généraux et chefs de service des établissements publics propres à la collectivité territoriale de Corse (CE, 10 mai 1996, n° 173858, *Élections municipales de Calabriva* : *Juris-Data* n° 1996-050775 ; *Rec. CE* 1996, tables p. 766 ou CE, 18 déc. 1996, n° 173909, *Élections municipales de Ghisoni* : *JurisData* n° 1996-051640), ou des directeurs et directeurs adjoints des services d'un office public d'habitat relevant exclusivement du département (CE, 3 déc. 2014, n° 382684, *préc.*, *consid.* 11). La réponse à la question s'avère nettement plus complexe en revanche lorsque la création, l'organisation et les attributions de l'établissement public s'inscrivent dans un ensemble de relations avec diverses collectivités et établissements mentionnés à l'article L. 231 du Code électoral, sans évoquer, le cas échéant, l'interférence de l'État ou d'autres collectivités et établissements publics dans le « périmètre de l'établissement ». Il en allait ainsi, incontestablement, dans les deux affaires soumises à la section du contentieux et c'est, logiquement, motif pris des caractéristiques majeures, respectivement, des centres de gestion de la fonction publique territoriale et des services départementaux d'incendie et de secours que le Conseil d'État s'est prononcé pour les exclure également du nombre des établissements publics du département au sens de la règle électorale et admettre ainsi l'éligibilité de leurs cadres de direction.

S'agissant des centres de gestion, la réponse du Conseil d'État est on ne peut plus nette : dès lors qu'il résulte des dispositions de l'article 13 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 modifiée portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, d'une part, que les centres de gestion comprennent à titre obligatoire les communes et leurs établissements publics qui emploient moins de trois cent cinquante fonctionnaires, d'autre part, que l'adhésion du département revêt un caractère purement facultatif, les centres ne peuvent être regardés, « au sens et pour l'application des dispositions du 8° de l'article L. 231 du Code électoral », comme des établissements publics du département, de sorte que le directeur du centre ne saurait être jugé inéligible en application de ces dispositions (*consid.* 6). Un raisonnement de même facture conduit le Conseil d'État à une même réponse quant au service départemental d'incendie et de secours : il ressort en effet, des dispositions des articles L. 1424-1 et L. 1424-24 du Code général des collectivités territoriales que « les services départementaux d'incendie et de secours, qui associent pour la gestion et la mise en œuvre des moyens au niveau local les communes au département et aux établissements publics de coopération intercommunale, ne sont pas seulement rattachés à des collectivités ou établissements mentionnés au 8° de l'article L. 231 du Code électoral, (et) qu'en outre, ils ne sont pas créés par le département ou à sa demande, mais par la loi, dans chaque département, » de sorte qu'ils ne « peuvent être regardés comme des établissements publics du département au sens et pour l'application du 8° de l'article L. 231 du Code électoral » (*consid.* 6).

De la position prise ainsi retenue par le Conseil d'État, on retiendra, plus particulièrement, trois enseignements. Le premier tient au mode de raisonnement suivi qui opère, en quelque sorte, *in abstracto* : il importe peu, voire il n'importe pas que le département de la Corrèze ait ou non adhéré dans les faits au centre de gestion qui a son siège sur son territoire, ni qu'il occupe ou non une place prépondérante dans l'administration et, plus encore, dans le financement du service départemental d'incendie et de secours ; ce ne sont pas, en effet, le centre de gestion et le service départemental de la Corrèze qui échappent à la qualification d'établissements publics du département, mais, plus simplement et plus radicalement, les centres de gestion et les services départementaux d'incendie et de secours pris en leur qualité de caté-

gories juridiques, la qualification procédant non de l'application *in concreto* des dispositions de la loi dans chaque département, mais de l'interprétation qu'en retient le juge, de sorte que la solution retenue par ce dernier revêt une portée de principe. Le Conseil d'État privilégie, en deuxième lieu, une analyse purement institutionnelle, pour ne pas dire « quantitative », qui détermine la qualification d'établissement public du département en fonction de la place qu'occupe ce dernier dans la création et, plus encore, dans la configuration de l'établissement public. La qualification fait litige ainsi des compétences et attributions de celui-ci, le Conseil d'État ne reproduisant d'ailleurs pas, ni ne mentionnant même, dans les motifs de ses décisions, les dispositions législatives qui déterminent celles-ci. Il n'était pourtant pas indifférent de rapporter, le cas échéant, la qualification des centres de gestion à leurs attributions, l'institution des structures de gestion prévues par le statut de la fonction publique territoriale concourant en effet à l'équilibre entre la libre administration des collectivités territoriales et le respect des garanties dues à leurs fonctionnaires et agents. *A fortiori* l'observation s'impose-t-elle au sujet du service départemental d'incendie et de secours, appelé, quel que soit le poids du département dans la gestion et le financement du service, à exercer ses attributions pour la prévention des risques et la distribution des secours sous l'autorité respective du maire et du préfet, seuls titulaires des pouvoirs de police générale. Dernier point, le Conseil d'État ayant pris le soin de souligner, dans la motivation de ses décisions, que les centres de gestion et les services départementaux d'incendie et de secours « ne peuvent être regardés comme des établissements publics du département au sens et pour l'application du 8° de l'article L. 231 du Code électoral », on se doit de souligner la portée relative de la qualification ainsi retenue qui n'opère, en définitive, qu'au regard des dispositions qui régissent l'éligibilité des candidats aux fonctions de conseiller municipal et de membre du Conseil de Paris.

3. Le SDIS : un établissement public à part

Pour relative qu'elle soit, la solution retenue par le Conseil d'État n'en confirme pas moins l'évolution du service départemental d'incendie et de secours consécutive à l'adoption de la loi n° 96-369 du 3 mai 1996 relative aux services d'incendie et de secours (V. L. Derboules, *Quel territoire pour le service public d'incendie et de secours ? Réflexions sur la départementalisation*, L'Harmattan, 2000. – M. Genovese, *Droit appliqué aux services d'incendie et de secours* [Préface X. Prétot], Éditions du Papyrus, 6^e éd. 2013, p. 19 s. – A. Linarès, *Commentaire de la loi n° 96-369 du 3 mai 1996 relative aux services d'incendie et de secours* : *AJDA* 1997, p. 168. – X. Prétot, *Les services d'incendie et de secours : Grandes étapes et principaux enjeux* : *Colloque sur l'actualité de la sécurité civile*, Université d'Avignon, 2003, p. 19 s.). Institué à la suite d'un référé de la Cour des comptes du 8 août 1953 par le décret n° 55-612 du 20 mai 1955, le service départemental d'incendie et de secours revêt alors incontestablement le caractère d'un établissement public du département : librement créé par délibération du conseil général, administré par le préfet, alors exécutif de la collectivité départementale, le service départemental a une vocation bien précise : pourvoir à l'entraide et à la coopération opérationnelle des services d'incendie et de secours dans le cadre de la circonscription départementale sans nullement se substituer aux corps de sapeurs-pompiers communaux et intercommunaux. En privant le préfet de l'exécutif de la collectivité départementale, la décentralisation conduisit, il est vrai, à un partage des fonctions, la gestion du service relevant du président du conseil général, cependant que le représentant de l'État conservait, en vertu de ses pouvoirs de police, la haute main sur la mise en œuvre des moyens, notamment en cas de déclenchement du plan ORSEC ; le SDIS n'en conserva pas moins sa

vocation initiale, autrement dit la coopération opérationnelle et le renfort au profit des communes et établissements publics de coopération intercommunale (V. D. n° 82-694, 4 août 1982, art. 1^{er}), d'ailleurs confirmée par la loi n° 87-565 du 22 juillet 1987 relative à l'organisation de la sécurité civile, à la protection de la forêt contre l'incendie et à la prévention des risques majeurs (V. D. n° 88-623, 6 mai 1988, art. 4) ; la jurisprudence ne s'y était d'ailleurs pas trompée qui reconnaissait au SDIS, y compris après les réformes des années quatre-vingt, le caractère d'un établissement public du département (CE, 10 juin 1988, n° 90306, Département de l'Orne c/ M. Gandon : Rec. CE 1988, p. 233 ; AJDA 1988, p. 687, obs. X. Prétot. – CE, 28 oct. 1992, n° 105979, Département de l'Hérault : Rec. CE 1992, p. 383). C'est dans une tout autre perspective que s'inscrit la réforme opérée par la loi du 3 mai 1996 qui confère, d'une part, un caractère obligatoire au service départemental d'incendie et de secours, dont l'institution procède désormais, dans chaque département, des dispositions mêmes de la loi, et substitue sauf exception, d'autre part, le service départemental aux communes et à leurs établissements publics de coopération intercommunale pour l'organisation et le fonctionnement des services d'incendie et de secours intégrés en un seul et même corps départemental ; la loi associe enfin le département à

l'administration et au financement du service départemental suivant des modalités plusieurs fois remaniées qui confèrent au conseil général une maîtrise certaine de la gestion de l'établissement public sans en exclure toutefois les communes et leurs établissements publics. Quoiqu'il en soit sur ce point, les communes et établissements publics de coopération intercommunale sont suffisamment parties prenantes à la bonne marche du service départemental d'incendie et de secours pour que celui-ci ne puisse plus être regardé comme un simple établissement public du département. Il n'est pas certain que l'évolution qui affecte à présent la répartition du territoire et la distribution des compétences entre les collectivités territoriales modifie sur ce point la qualification du service départemental d'incendie et de secours, dès lors que le législateur paraît opter pour la réduction significative, notamment dans les zones fortement urbanisées, des attributions du département.

Xavier PRÉTOT,

conseiller en service extraordinaire à la Cour de cassation

MOTS-CLÉS : *Élections / Élus - Éligibilité*
Élections / Élus - Élections municipales
Élections / Élus - Conseil municipal