

Des conditions d'inéligibilités dans les SDIS ?

Retour sur la problématique du champ d'application de l'article L 231 du code électoral

par Audrey MOREL SENATORE¹

Responsable du Centre d'études et de recherches interdisciplinaires sur la sécurité civile (CERISC)
ENSOSP

La semaine dernière, l'Hebdo juridique a relayé dans sa veille informationnelle un billet paru sur le site *Eurojuris France*² dont le contenu peut être lu, de manière quasi identique sur certains sites de préfecture³ : « selon le 8° de [l'article L 231 du code électoral] dans sa rédaction issue de la loi du 17 mai 2013, les personnes exerçant au sein du conseil départemental ou de ses établissements publics (ce qui inclut les SDIS) les fonctions de directeur général des services, directeur général adjoint des services, directeur des services ou de directeur adjoint des services ou chef de service sont inéligibles au mandat de conseiller municipal dans les communes situées dans le ressort où ils exercent ou ont exercé leurs fonctions depuis moins de 6 mois. Ainsi, si un sapeur-pompier exerce les fonctions précitées au sein d'un SDIS, il sera inéligible au mandat de conseiller municipal. L'inéligibilité interdit de se présenter à l'élection ».

Alors que nous sommes en pleine période d'inscription sur les listes de candidature aux élections municipales, nombreuses ont été les réactions des lecteurs de l'Hebdo juridique.

La problématique relative à l'applicabilité des règles d'inéligibilité aux personnels des SDIS suppose une question préalable : le SDIS est-il un établissement public rattaché à une (ou plusieurs) collectivité territoriale (spécialement le département), et ainsi entre-t-il dans le champ d'application de l'article L 231 du code électoral tel que modifié par la loi n° 2013-403 du 17 mai 2013?

La question du rattachement ou non des SDIS aux départements est récurrente et il nous semble opportun de revenir brièvement sur ce débat juridique (1). Toutefois, ce débat ne doit pas occulter l'intention du législateur et sa volonté, avec l'article L 231 nouveau du code électoral, de préserver la liberté de l'électeur, voire d'éviter les conflits d'intérêts, au travers des règles d'inéligibilité qu'il édicte, non plus au regard des emplois mais au regard des *fonctions exercées* par un agent public qui souhaiterait accéder un mandat municipal (2).

¹ Les opinions émisent dans la présente note n'engagent leur auteur, et non l'institution à laquelle elle appartient.

² Hebdo juridique 2014-04, 4^{ème} info. *Eurojuris France* : <http://www.eurojuris.fr/fre/collectivites/services-publics/fonction-publique-personnel/articles/pompier-election-municipale.html>

³ Notamment : [Préfecture de l'Aube](#) ; [Préfecture du Nord](#) ; [Préfecture de la Dordogne](#) ; [Préfecture du Loir-et-Cher](#) ;

1. D'interprétation stricte, l'article L 231 du code électoral exclut les SDIS de son champ d'application

Les manuels de droit administratifs définissent traditionnellement la première des caractéristiques d'un établissement public par son rattachement à une collectivité publique⁴. Cela a pour conséquence de les classer en établissement national (université, musées, CHU etc.) ou local (le lycée étant un établissement régional, le collège étant un établissement départemental et l'hôpital étant souvent communal).

L'article L 1424-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT) énonce : « Il est créé dans chaque *département* un établissement public, dénommé " service départemental d'incendie et de secours "[...]. Si l'on s'en tient à une interprétation stricte et isolée de cet article, le SDIS semble bel et bien avoir été créé au sein de chaque département (et non à chaque *niveau ou échelon départemental*). Cette rédaction, issue de la loi du 3 mai 1996, n'a pas changé depuis. C'est donc par une lecture combinée des articles suivants du CGCT que le rattachement – ou non – aux conseils généraux peut se mesurer. S'il paraît évident aujourd'hui que le SDIS ne saurait s'analyser comme un des services du département⁵, ses liens avec le conseil général sont fort, tant sur le plan administratif que financier, mais ces liens ne sont pas exclusifs⁶. Les SDIS demeurent une création législative⁷ pour laquelle plusieurs collectivités publiques se partagent, en quelque sorte, le rattachement (Etat, département, commune, EPCI compétents en matière de secours et de lutte contre l'incendie). Ainsi, le législateur a imposé la création du SDIS, « lequel prend la forme juridique d'un établissement public non rattaché à la collectivité départementale »⁸.

En conséquence, les spécificités du statut des SDIS en font une catégorie particulière d'établissements publics locaux⁹ distincts d'autres établissements publics classiquement rattachés aux collectivités généralement envisagées par les textes. Même si le 8° de l'article L 231 du code électoral, dans sa nouvelle rédaction, a élargi son champ d'application¹⁰ par rapport à sa rédaction

⁴ En dehors de chambres de commerce : J. MORAND-DEVILLER, *Droit administratif*, 10^{ème} éd. Montchrétien, 2007, p. 514.

⁵ Possibilité prévue par la loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité puis écartée avec la loi du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile.

⁶ Cf. J. VIRET et J.-L. QUEYLA, *Sécurité civile en France : organisation et mission*, Ed. des Pompiers de France, 2011, p.87-90.

⁷ Conformément à l'article 34 de la Constitution : « La loi fixe les règles concernant la création de catégories d'établissements publics ». Ainsi, la création du service départemental-métropolitain du Rhône a-t-il du faire l'objet de la loi du 27 janvier 2014 (CGCT. art. 1424-69 et s.).

⁸ Roland VANDERMEEREN, Répertoire de la responsabilité de la puissance publique, Dalloz, juin 2005, n°388.

⁹ Cf. notamment le paragraphe I de l'article 92 de la loi de finance pour 2014, qui crée « un fonds de soutien de 100 millions d'euros par an pendant une durée maximale de 15 ans, destiné aux collectivités territoriales, à leurs groupements, aux établissements publics locaux et aux services départementaux d'incendie et de secours » : les SDIS, « qui forment une catégorie particulière définie à l'article L. 1424-1 » comme il est indiqué dans la [saisine des 60 députés](#).

¹⁰ C. électoral, art. L231 applicable dès le 23 mars 2014 : « 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,

antérieure¹¹, il n'envisage pas expressément les SDIS. Cette absence dans l'énumération, certes assez globalisante, des collectivités et établissements publics de l'article L 231 du code électoral appelle, comme invite à le faire le Conseil constitutionnel s'agissant d'un aménagement du droit d'éligibilité, une interprétation stricte¹² qui tend à exclure les SDIS de son champ d'application. Oubli, intentionnel ou non, les documents préparatoires de la loi 17 mai 2013 relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires, comme ceux de la des lois qui ont modifié antérieurement l'article L 231 ne nous éclairent pas sur ce point.

Il reste à constater que l'absence des SDIS dans les textes qui s'adressent aux collectivités territoriales s'avère assez courante et des difficultés demeurent parfois pour savoir si un texte est applicable au SDIS ou non¹³.

Cependant, au-delà du champ d'application exprès du texte concernant ces inéligibilités, on peut s'interroger sur l'esprit de la loi.

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 ».

¹¹ C. électoral, art. L231 applicable jusqu'au 23 mars 2014 : « Les directeurs de cabinet du président du conseil général et du président du conseil régional, les directeurs généraux, les directeurs, les directeurs adjoints, chefs de service et chefs de bureau de conseil général et de conseil régional, le directeur de cabinet du président de l'assemblée et le directeur de cabinet du président du conseil exécutif de Corse, les directeurs généraux, les directeurs, les directeurs adjoints, chefs de service et chefs de bureau de la collectivité territoriale de Corse et de ses établissements publics ».

¹² Décision n° 2011-628 DC du 12 avril 2011, Loi organique relative à l'élection des députés et des sénateurs, cons. 6 : « Considérant, en premier lieu, qu'il résulte de ces exigences constitutionnelles que les dispositions fixant une inéligibilité sont d'interprétation stricte ; qu'ainsi, une inéligibilité ne saurait valoir pour l'ensemble du territoire national que de manière expresse ».

¹³ Cf. J. C. BERJERET, Réflexion sur les cadres juridiques : étude comparée SDIS-Département, Rencontres juridiques des SDIS, Angers, 6 et 7 juin 2013.

2. Le sens des inéligibilités

L'article 6 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen garantit à tout citoyen de jouir de son droit d'éligibilité. Ainsi, renforcé par le principe d'égalité, ce droit est-il naturellement reconnu aux agents publics. Toutefois, cette possibilité d'exercer des responsabilités politiques, ne doit pas les conduire à utiliser leurs fonctions professionnelles pour soutenir leurs ambitions électorales, et *vice versa*. C'est pourquoi des règles déterminant des régimes d'inéligibilité¹⁴ et d'incompatibilité¹⁵ ont été adoptées par le législateur. Celles-ci sont d'interprétation stricte¹⁶ et ne peuvent être établies que par la loi.

Le texte de l'article L 321 du code électoral a été étendu aux fonctions publiques territoriales avec la loi de décentralisation du 2 mars 1982. En effet, avant les lois de décentralisation, l'article ne concernait que les employés de préfecture et de sous-préfecture. Après 1982, il a été décidé de cibler les inéligibilités sur des fonctions de responsabilités, mais d'étendre leur champ d'application aux fonctions exercées au sein du conseil général et du conseil régional.

Les cas d'inéligibilité sont assez nombreux s'agissant des élections locales car les possibilités d'influences peuvent être favorisées par la proximité existant entre la population et l'agent et eu égard à son implication possible dans la gestion locale. « Les inéligibilités visent à préserver la liberté de l'électeur »¹⁷. Il s'avère que le 8° de l'article L 231 du code électoral, dans sa version applicable jusqu'au 23 mars 2013, a fait l'objet d'une question prioritaire de constitutionnalité rendu le 5 juillet 2013¹⁸. D'une part, le Conseil constitutionnel a jugé que par ces inéligibilités le législateur a opéré une conciliation qui n'est pas manifestement déséquilibrée entre les diverses exigences constitutionnelles applicables. D'autre part, les régimes d'inéligibilité peuvent différer d'un mandat électoral à l'autre sans porter atteinte au principe d'égalité, puisque les mandats sont eux-mêmes différents. En outre, le Conseil constitutionnel s'est toujours refusé à utiliser un pouvoir d'appréciation de même nature que celui du législateur.

La jurisprudence du Conseil d'Etat, en cette matière, ne se contente pas toujours d'une interprétation littérale du code électoral. Il va rechercher si l'intéressé occupe de véritables *fonctions d'autorité* et s'il est en mesure d'exercer une *influence réelle* sur les électeurs¹⁹, qu'il dispose d'une délégation de signature ou non²⁰.

¹⁴ Pour rappel, l'inéligibilité empêche de se porter candidat et l'incompatibilité oblige à faire un choix entre son activité professionnelle et son mandat.

¹⁵ Les incompatibilités n'empêchent pas la candidature à des élections mais obligent l'élu à choisir entre son mandat électif et la fonction incompatible avec ce mandat. Il n'existe pas d'incompatibilité entre la fonction de sapeur-pompier et celle de conseil municipal. Toutefois, l'article L. 2122-5-1 du CGCT prescrit une incompatibilité entre l'activité de sapeur-pompier volontaire et le mandat de maire d'une commune de 3500 habitants et plus ou d'adjoint au maire d'une commune de plus de 5000 habitants. Voir question parlementaire N°28655 de M. Bernard Gérard, JO du 04/06/2013 p. 5724.

¹⁶ Cf. note 11.

¹⁷ Comm. sous Cons. const. n°2013-326 QPC, 5 juillet 2013, www.conseil-constitutionnel.fr

¹⁸ Décision n°2013-326 QPC, 5 juillet 2013.

¹⁹ CE, 16 déc. 1983, Élect. mun. Louhans : Juris-Data n° 1983-600080 ; Rec. CE 1983, p. 520 ; AJDA 1984, p. 36, concl. Thiriez. Selon François ROBBE (JurisClasseur, Fasc. 1132, *Contentieux des élections locales*, n°50, oct. 2007), que nous partageons, cette analyse extensive a pu être contestée en ce qu'elle remet en cause le principe selon lequel les inéligibilités sont interprétées de façon stricte. Cf. également, CE, 4 février 1991, req. 1185848 : compte tenu de l'importance des responsabilités exercées par l'intéressé, peu importe que l'agent

Le ressort pour lequel l'intéressé est touché par l'inéligibilité est celui dans lequel il exerce ou a exercé ses fonctions depuis 6 mois. Ce ressort équivaut au territoire couvert par sa collectivité, son établissement, ou sa circonscription²¹.

* *

*

Dans les élections nationales et locales, le fonctionnaire ne peut donc pas mettre son activité professionnelle au service de ses intérêts politiques. Complétée par les incompatibilités, cette interdiction concourt au maintien d'une éthique professionnelle de la fonction publique.

en cause soit un agent non-titulaire. Même s'il ne dispose d'aucun pouvoir décisionnel et s'il ne figure pas sur l'organigramme des services départementaux, un conseiller spécial du président du conseil général est inéligible au conseil municipal (CE, 12 déc. 1997, Élect. mun. Saint-Philippe : Juris-Data n° 1997-051409 ; Rec. CE 1997, tables, p. 830). Il en va de même pour un conservateur du patrimoine départemental, alors même qu'il n'exercerait pas d'activité d'encadrement (CE, 21 janv. 2002, n° 236332, Élect. mun. Millas). Est également inéligible le directeur général d'une association de développement économique départementale, présidée par le président du conseil général, dont le conseil d'administration est composé majoritairement de conseillers généraux et dont le financement provient majoritairement de subventions départementales et qui peut dès lors être considérée comme un service du département (CE, 26 janv. 1990, Élect. mun. Chantilly : Juris-Data n° 1990-640167 ; Rec. CE 1990, p. 20). Est inéligible aux élections cantonales un fonctionnaire de la direction départementale de l'agriculture qui, en vertu d'une convention passée entre le préfet et le président du conseil général, assure des missions relevant de la compétence du département (CE, 8 févr. 1999, n° 19760, Bergelin : Juris-Data n° 1999-050036).

En revanche, sont éligibles : le chef du parc départemental du matériel de curage nécessaire à l'exécution de travaux hydrauliques (TA Strasbourg 9 juin 1983, Élect. mun. Waldighoffen : Rec. Lebon, tables p. 734), un assistant technique auprès du secrétaire général des services du département (CE 10 janvier 1990, Élect. mun. Villefranche-de-Lauragais : Rec. Lebon, tables p. 788), ou un attaché d'administration exerçant à mi-temps, ne disposant pas d'une délégation de signature et placé sous la double autorité d'un chargé de mission et d'un chef de bureau (CE 31 juillet 1996, Élect. mun. Cormelles-le-Royal, req. 173518), ou bien encore un « chef de cellule » ne disposant que d'une délégation partielle de la signature du chef de service et n'effectuant que des tâches de pure exécution (CE 10 juillet 1996, Élect. mun. Lédignan : RDP 1997. 1470).

²⁰ CE, 18 mai 2010, req. 335786 : un chargé de mission « doit être regardé comme exerçant des fonctions au moins équivalentes à celles d'un chef de bureau du conseil régional, alors même qu'il est placé sous l'autorité d'un chef de service, ne dispose pas de délégation de signature et n'assure pas d'activités d'encadrement. Il est par suite, en application des dispositions du 8° de l'article L. 231 du code électoral, inéligible comme conseiller municipal dans les communes incluses dans le ressort de ces fonctions ».

²¹ CE 8 déc. 2008, req. 318214 : exemple d'un brigadier-chef affecté au service départemental de la police aux frontières des Bouches-du-Rhône, dont le ressort comprend l'ensemble du département.