

N° 382923

Elections municipales d'Ecurie (Pas-de-Calais)

3^e et 8^e sous-sections réunies

Séance du 15 avril 2015

Lecture du 29 avril 2015

CONCLUSIONS

M. Vincent DAUMAS, rapporteur public

1. La présente affaire vous conduira à préciser la jurisprudence issue de vos décisions de section *Elections municipales de La Crèche* et *Elections municipales de Corrèze*, lues le 4 février dernier (n° 382969 et 383019, à publier au Recueil).

Il s'agit en effet de nouveau d'appliquer les dispositions, franchement déficientes, du 8° de l'article L. 231 du code électoral. Rappelons que ces dispositions, applicables aux élections municipales, frappent d'inéligibilité les personnes qui exercent certaines fonctions, notamment celles de directeur général des services, directeur des services ou chef de service 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 ».

Vos récentes décisions de section ont pris position sur la signification des termes « leurs établissements publics » employés par ce texte. Plusieurs interprétations étaient possibles. Vous avez retenu celle qui vous semblait la moins mauvaise, avec en tête une double préoccupation : d'une part, celle de faire prévaloir une lecture étroite de ces dispositions, compte tenu de leur objet qui est de priver certaines personnes de leur droit d'éligibilité ; d'autre part, celle de rendre prévisible, autant que possible, l'application de ces dispositions, afin d'éviter trop de mauvaises surprises aux candidats.

Pour définir le champ d'application des dispositions du 8° de l'article L. 231, vous avez croisé deux critères, l'un positif, l'autre négatif.

S'agissant du critère positif, vous avez jugé qu'entraient dans le champ de ces dispositions, d'une part, les établissements publics dépendant exclusivement d'une région ou d'un département, ainsi que des autres collectivités territoriales et établissements qu'elles mentionnent, d'autre part, ceux qui sont communs à plusieurs de ces collectivités. Et vous avez précisé qu'il fallait entendre par là les établissements publics créés par ces seuls collectivités ou établissements ou à leur demande.

S'agissant du critère négatif, vous avez jugé qu'étaient exclus du champ de ces dispositions les agents de l'Etat lorsqu'ils ont été nommés aux fonctions qu'elles mentionnent,

dans un établissement public dépendant des collectivités territoriales ou établissements qu'elles citent, par l'acte d'un représentant de l'Etat.

2. Nous pouvons en venir aux faits de l'espèce et à la question posée par la présente affaire.

A l'issue du premier tour de scrutin qui s'est tenu le 23 mars 2014, M. Alain B... a été élu conseiller municipal de la commune d'Ecurie, dans le Pas-de-Calais. Toutefois, le préfet du lieu a demandé l'annulation de son élection au motif qu'il était inéligible, en application des dispositions que nous avons citées, en sa qualité de directeur général de l'établissement public départemental de l'enfance et de la famille. Le tribunal administratif de Lille a fait droit au déféré du préfet. M. B... fait appel de son jugement.

Il soutient, à l'appui de sa requête, que le tribunal a méconnu les dispositions du 8° de l'article L. 231 du code électoral. Et il insiste notamment sur les circonstances qu'il appartient à la fonction publique hospitalière et qu'il a été nommé dans ses fonctions de directeur de l'établissement public départemental par le ministre chargé de l'aide sociale. Vous voyez immédiatement à quelle question mène cette argumentation.

2.1. Il n'y a pas de doute en l'espèce que le premier critère posé par vos décisions de section – le critère positif – est rempli.

Les statuts de l'établissement public dont M. B... a été nommé directeur figurent au dossier. Il en ressort que cet établissement public a pour mission générale « dans le cadre de l'action sociale, de la famille, de l'enfance et des schémas départementaux de contribuer à réunir les moyens qui permettent de mettre en œuvre des conditions d'existence favorables et durables en matière de prévention et de protection pour l'enfant et sa famille ». Cette mission est directement liée aux compétences dévolues au département par l'article L. 123-1 du code de l'action sociale et des familles. La présidence du conseil d'administration de l'établissement est d'ailleurs confiée au président du conseil général. Il ressort surtout de l'article 1^{er} de ses statuts que cet établissement public a été créé à l'initiative du département, et de lui seul. Ainsi, au regard du premier critère dégagé par vos décisions de section, nous sommes bien en présence d'un établissement public dépendant exclusivement du département.

2.2. C'est l'application du second critère – le critère d'exclusion – qui conduit à se demander s'il ne peut jouer qu'au bénéfice des agents de l'Etat.

La rédaction que vous avez retenue dans vos décisions de section pourrait le suggérer mais en réalité, il nous semble que tel n'est pas le cas. Vous vous êtes appuyé, c'est vrai, sur la circonstance que les autres dispositions de l'article L. 231 du code électoral prévoient des inéligibilités propres aux agents de l'Etat, pour en déduire que celles de son 8° n'avaient pas vocation à régir leur situation. Mais vous n'avez pas pour autant fait échapper les agents de l'Etat, en bloc, à l'inéligibilité prévue par les dispositions du 8°. Lorsqu'ils exercent les fonctions décrites par ces dispositions dans un des établissements publics qu'elles mentionnent, ils ne sont maintenus hors champ de cette inéligibilité que lorsqu'ils ont été nommés « par l'acte d'un représentant de l'Etat » – et c'est bien cette dernière circonstance qui importe à nos yeux. Pour reprendre les mots de Marie-Astrid de Barmon dans ses conclusions, « le lien de rattachement avec la collectivité est trop faible lorsque les dirigeants de l'établissement public local sont nommés et révoqués par les autorités de l'Etat ». Dès lors

que le déroulement de la carrière de ces dirigeants dépend non pas des collectivités ou établissements publics mentionnés par le 8° de l'article L. 231 mais d'une autorité extérieure à ces collectivités ou établissements, il s'agit d'une garantie d'indépendance qui conduit à exclure l'application de la règle d'inéligibilité. Il nous semble donc que ce critère d'exclusion est susceptible de bénéficier, au-delà des seuls agents de l'Etat, à un agent qui, tel que M. B..., appartient à la fonction publique hospitalière. Votre rapporteur public mentionnait d'ailleurs expressément, parmi les agents auxquels lui semblait devoir s'appliquer ce critère d'exclusion, les directeurs des établissements sanitaires, sociaux et médico-sociaux, c'est-à-dire précisément les agents du corps de direction de la fonction publique hospitalière dont relève M. B....

Et celui-ci, en l'occurrence, ne nous paraît pas pouvoir être regardé comme inéligible en application du 8° de l'article L. 231 du code électoral dès lors qu'il a été nommé « par l'acte d'un représentant de l'Etat ».

M. B... a été nommé dans ses fonctions de directeur de l'établissement public départemental de l'enfance et de la famille, conformément à l'article 11 de ses statuts, par un arrêté du 22 avril 1991 du ministre chargé de l'action sociale qui figure au dossier. La compétence du ministre chargé de l'action sociale à cette fin résultait en réalité moins des statuts de l'établissement public que des dispositions réglementaires alors en vigueur. L'établissement public en question nous paraît en effet relever des dispositions du 4° de l'article 2 de la loi du 9 janvier 1986 relative à la fonction publique hospitalière¹, qui mentionne les « établissements publics ou à caractère public relevant des services départementaux de l'aide sociale à l'enfance (...) ». Dès lors, en vertu des dispositions statutaires applicables – en l'occurrence, celles de l'article 7 du décret statutaire du 15 novembre 1990², sa nomination relevait du ministre chargé de l'action sociale.

Mais il se trouve que ces dispositions statutaires ont évolué depuis lors. A la date de l'élection contestée, l'autorité de nomination de M. B... n'était plus le ministre mais, en application des dispositions combinées des articles 1^{er} et 19 du décret statutaire du 26 décembre 2007³, le directeur général du Centre national de gestion des praticiens hospitaliers et des personnels de direction de la fonction publique hospitalière (CNGPH). Votre jurisprudence est constante sur ce point : vous vous placez à la date de l'élection pour apprécier si un candidat est frappé par les inéligibilités prévues par l'article L. 231 du code électoral⁴. Dès lors, c'est l'autorité de nomination à la date de l'élection que vous devez considérer pour apprécier si le candidat échappe à l'inéligibilité prévue par le 8° de cet article.

¹ Loi n° 86-33 du 9 janvier 1986 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique hospitalière.

² Décret n° 90-1019 du 15 novembre 1990 portant statut particulier des personnels de direction des établissements mentionnés à l'article 2 (4°, 5°, 6° et 7°) de la loi n° 86-33 du 9 janvier 1986 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique hospitalière.

³ Décret n° 2007-1930 du 26 décembre 2007 portant statut particulier du corps des directeurs d'établissements sanitaires, sociaux et médico-sociaux de la fonction publique hospitalière. Voir plus précisément les dispositions du 1° du I de l'article 1^{er} et celles du dernier alinéa de l'article 19.

⁴ Voir par exemple CE 19 janvier 1972, Elections municipales de Valliguières, n° 83369, aux tables du Recueil ; CE 22 décembre 1972, Elections municipales de Saint-Laurent-du-Maroni, n° 87593, au Recueil ; CE 17 juin 1991, Elections municipales de Lodève, n° 117855, aux tables du Recueil

Toutefois, cela ne change pas la donne. L'organisation et le fonctionnement du CNGPH sont fixés par un décret du 4 mai 2007⁵. Il s'agit d'un établissement public de l'Etat à caractère administratif placé sous la tutelle du ministre chargé de la santé (art. 1^{er} du décret). Son directeur général assure, au nom du ministre chargé de la santé, la gestion statutaire des personnels de direction de la fonction publique hospitalière. Il prend notamment à ce titre les décisions de nomination dans l'emploi, à l'exception des emplois de directeur de centre hospitalier universitaire et de directeur de centre hospitalier régional (art. 2, 1^o du décret).

A la date de son élection, M. B... relevait donc bien, pour sa nomination, d'un représentant de l'Etat. Le maintien dans ses fonctions n'était de la compétence ni du conseil d'administration de l'établissement public départemental dont il dirigeait les services, ni du département lui-même, ni d'aucune autorité locale. Cette décision, comme l'ensemble du déroulement de sa carrière, dépendait d'une autorité nationale. Il nous semble, par conséquent, qu'il n'entraîne pas dans le champ de l'inéligibilité prévue par le 8^o de l'article L. 231 du code électoral.

Dans ce cas d'espèce un peu particulier, nous serions favorable à ce que vous fassiez droit aux conclusions présentées par M. B... au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative, pour mettre à la charge de l'Etat la somme de 2 000 euros qu'il demande. Ce ne serait pas un précédent (voyez par exemple CE 15 mars 2002, Elections municipales de Rochetaillée, n^o 235954, aux tables du Recueil sur un autre point).

Par ces motifs nous concluons dans le sens qui suit :

1. Annulation du jugement attaqué ;
2. Validation de l'élection de M. B... en qualité de conseiller municipal de la commune d'Ecurie ;
3. Rejet du déféré du préfet ;
4. Versement de 2 000 euros par l'Etat au titre de l'article L. 761-1 du CJA.

⁵ Décret n^o 2007-704 du 4 mai 2007 relatif à l'organisation et au fonctionnement du Centre national de gestion des praticiens hospitaliers et des personnels de direction de la fonction publique hospitalière et modifiant le code de la santé publique (dispositions réglementaires).