

**N° 385110**

**Elections municipales de Belfort  
(Territoire de Belfort)**

**10<sup>ème</sup> et 9<sup>ème</sup> sous-sections réunies**

**Séance du 17 juin 2015**

**Lecture du 6 juillet 2015**

## **CONCLUSIONS**

**Mme Aurélie BRETONNEAU, rapporteur public**

Par une décision du 4 février 2015, *Elections municipales de La Crèche* (CE, Section, 4 février 2015, n°382969, à publier au Recueil), la Section du contentieux a dégagé un mode d'emploi du 8° de l'article L. 231 du code électoral, en ce qu'il rend inéligible dans les communes du ressort où ils exercent les titulaires de fonctions de direction de certaines collectivités territoriales (pour faire simple, toutes, sauf les communes), d'EPCI et de leurs établissements publics. Vous avez interprété ce mystérieux pronom possessif, issu de l'article 22 de la loi n° 2013-403 du 17 mai 2013, comme visant d'une part les établissements publics dépendant exclusivement d'une collectivité territoriale ou d'un EPCI mentionnés par ces dispositions, d'autre part ceux qui sont communs à plusieurs de ces collectivités. Une telle formule a pour visée d'exclure, en creux, du champ de l'article 8° les établissements publics fédérant, aux côtés de collectivités qu'il vise, des communes isolées, qui elles n'y sont pas mentionnées. Vous avez ensuite retenu une interprétation étroite des critères de rattachement à une ou des collectivités ou EPCI, en estimant que sont uniquement attirés dans le champ d'application du texte les établissements publics créés par ces seuls collectivités ou établissements ou à leur demande.

Déclinant cette grille de lecture aux cas d'espèce dont elle était saisie, la Section du contentieux a jugé que les centres de gestion de la fonction publique territoriale, qui comprennent à titre obligatoire des communes, et ne fédèrent donc pas les seules collectivités visées au 8°, ne peuvent être regardés comme des établissements publics du département au sens et pour l'application de ces dispositions. Elle a tenu le même raisonnement s'agissant des services départementaux d'incendie et de secours (CE, Section, 4 février 2015, *Elections municipales de Corrèze*, n° 383019, à publier au Recueil). Vous avez depuis jugé qu'un EPIC tel que l'établissement public foncier local de l'Ain, qui inclut des communes, n'entrait pas non plus dans le champ de ces dispositions (CE, 17 février 2015, *Elections municipales de Châtillon-sur-Chalaronne (Ain)*, n° 383073, T. p.)

Vous êtes aujourd'hui saisi de la question de savoir si le syndicat mixte des transports en commun du Territoire de Belfort entre ou non dans le champ du 8° de l'article L. 231 du code électoral. C'est en effet au seul motif que M. A... y exerce des fonctions que M. D..., électeur de la commune de Belfort, a demandé au tribunal administratif de Besançon d'annuler son élection en qualité de conseiller municipal de cette commune. M. D... soutient que le syndicat mixte doit être regardé comme un établissement public du conseil général.

1

*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.*

Le tribunal administratif a refusé de faire droit à cette demande. Statuant sur les sibyllines dispositions législatives avant que l'oracle de la section n'en ait révélé le sens, il a relevé pour parvenir à cette conclusion d'une part, que le financement de ce syndicat n'est pas assuré que par des subventions du département et, d'autre part, que le conseil général n'y disposait pas seul de la majorité des voix en vertu de ses statuts.

M. D... fait régulièrement appel de ce jugement.

Sur la forme, le jugement est suffisamment motivé.

Sur le fond, il est clair que la méthode suivie par le tribunal administratif, consistant à raisonner selon un faisceau d'indices, a été disqualifiée par vos décisions de Section (v. les développements explicites des conclusions sur le refus d'une telle méthode). Vous statuez toutefois en appel et il vous est donc loisible, sans annuler le jugement, de parvenir au même résultat par un cheminement différent.

En vertu de l'article L. 5721-2 du code général des collectivités territoriales qui régit notre syndicat mixte, « Un syndicat mixte peut être constitué par accord entre des institutions d'utilité commune interrégionales, des régions, des ententes ou des institutions interdépartementales, des départements, des établissements publics de coopération intercommunale, des communes, des syndicats mixtes définis à l'article L. 5711-1 ou à l'article L. 5711-4, des chambres de commerce et d'industrie, d'agriculture, de métiers et d'autres établissements publics », à la condition de « comprendre au moins une collectivité territoriale ou un groupement de ces collectivités. » Il est donc envisageable, en théorie, qu'un tel syndicat mixte puisse tomber sous le coup de l'article 8°. Cette possibilité dément la généralité de la réponse apportée, avant vos décisions de Section, par le ministre de l'intérieur à une question écrite, concluant à l'éligibilité de principe des agents de tels syndicats<sup>1</sup>.

Mais ce raisonnement inclusif ne vaut que tant que le syndicat mixte ne regroupe que des collectivités et EPCI visées au 8°. Il cesse dès lors que s'y associent, par exemple, des communes isolées, non visées par ces dispositions.

L'inconvénient évident de cette solution est qu'elle vous oblige nécessairement à une dose de casuistique, s'agissant de la composition exacte des syndicats mixtes en question. Selon que, dans un secteur donné, les communes sont plus ou moins enclines à la coopération intercommunale, on observera la présence ou non de communes isolées, faisant office d'anticorps à la menace d'inéligibilité. Surtout, et ce que le présent litige vous donne à entrevoir, l'inclusion ou non d'un même syndicat mixte dans le champ du 8° pourra être amené à varier dans le temps.

En l'espèce en effet, la lecture des statuts du syndicat mixte des transports en commun du territoire de Belfort montre bien qu'à l'origine, celui-ci comptait aux côtés du département et des EPCI certaines communes isolées. L'article 1<sup>er</sup>, consacré à la nature du syndicat, indique qu'il est constitué « du conseil général du territoire de Belfort, d'EPCI à fiscalité

---

<sup>1</sup> Réponses du ministre de l'Intérieur à la question écrite n° 49866 de Mme Marie-Jo Zimmerman, JO AN 6 mai 2014 et à la question écrite n° 10482 de M. Jean-Louis Masson, JO Sénat du 8 mai 2014 p. 1087.

propre et de communes ». L'article 5 indique qu'il est prêt à accepter toute adhésion nouvelle des EPCI et communes du Territoire de Belfort. Les « communes isolées » sont ensuite envisagées à plusieurs reprises, pour indiquer qu'elles constituent leur propre collège électoral pour la désignation des délégués et qu'elles se partagent avec les communautés de communes 2 représentants au sein du bureau.

Simplement, un arrêté préfectoral portant modification des statuts, daté du 9 décembre 2013, est venu actualiser la liste des membres du syndicat à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2014. Il vise une délibération du syndicat du 16 mai 2013 relative à la nouvelle composition du conseil syndical favorable au retrait des communes et à l'adhésion de la communauté de communes du Sud Territoire. La liste des membres annexée aux statuts tels qu'ils figurent au dossier ne liste plus, parmi les membres du syndicat, que le conseil général du territoire de Belfort, la communauté de l'agglomération belfortaine et quatre communautés de communes.

Les règles d'inéligibilité s'apprécient à la date de l'élection (CE, 19 janvier 1972, *Elections municipales de Valliguières*, n° 83369, T. p. 1095 ; CE, 29 juillet 2002, *Elections municipales de Levallois-Perret*, n° 240108, p.), et il nous semble ressortir de la logique de votre jurisprudence de section et encore plus de la décision *Elections municipales de Châtillon-sur-Chalaronne* précitée qu'il convient de tenir compte à cette date de la composition effective et non potentielle du syndicat pour déterminer sa situation à l'égard du 8° de l'article L. 231 du code électoral. L'application de ces principes conduirait à estimer qu'en l'espèce, le syndicat mixte se trouve bien dans le champ de ces dispositions.

Nous touchons là du doigt l'extrême fragilité de votre jurisprudence qui, si elle a voulu la plus claire et prévisible possible dans l'espace d'interprétation qui lui était ouvert du texte de la loi, n'en peut pas moins déboucher sur des situations où, une commune isolée décidant la veille de l'élection municipales, et même entre les deux tours, de claquer la porte d'un syndicat mixte, les dirigeants candidats peuvent de ce seul fait se retrouver inéligibles.

Si vous nous suivez pour, à la faveur de cette règle que vous avez estimé la moins mauvaise, constater qu'à la date de l'élection, le syndicat mixte, composé exclusivement de collectivités et EPCI visés au 8° de l'article L. 231, entrainé de ce point de vue dans son champ, il vous faudra passer à le second temps du raisonnement, consistant à déterminer si le syndicat mixte en question dépend des collectivités et EPCI qui le composent, c'est-à-dire, toujours en vertu de votre jurisprudence de Section, s'il a été créé par ces seuls collectivités ou établissements ou à leur demande.

Le maniement de cette seconde condition nous semble tout aussi malaisé. En principe, puisqu'il s'agit de savoir qui a créé le syndicat, vous devriez vous placer à la date de cette création pour le déterminer. Or pour autant qu'on puisse le reconstituer au vu de l'instruction, à la date de sa création, le syndicat comprenait des communes isolées. Il a donc bien été créé à l'initiative de ses membres – c'est la logique des syndicats mixtes de l'article L. 5721-2 du code général des collectivités territoriales –, mais pas à l'initiative exclusive de collectivités et EPCI visés à l'article L. 231 !

Le faire échapper au 8° pour ce motif aurait l'immense mérite de réinjecter par la fenêtre l'élément de pérennité que la Section a chassé par la porte de la salle du contentieux :

dès lors qu'une commune isolée aurait participé à la création de l'établissement public, alors sa charge anti-inéligibilité demeurerait même après sa disparition.

Cette façon de faire nous semble toutefois doublement inopportune. D'une part, elle vous oblige, et avant vous les candidats souhaitant savoir ce qu'il en est de leur éligibilité, à des reconstructions historiques peu commodes. D'autre part, elle correspond à la lettre de votre décision de section, mais guère à son esprit, qui est bien de déterminer si, à la date de l'élection, le candidat est ou non situé dans une position indûment favorable du fait du rattachement de la structure qu'il dirige à certaines collectivités territoriales. Il nous semble donc que sur la question particulière de l'appréciation du lien de dépendance entre l'établissement public et les collectivités de l'article L. 231, qui ne se pose par construction que lorsque la première condition liée à l'identité des membres est remplie, la seule question qui demeure est celle de savoir si l'initiative de la création de l'établissement était libre ou imposée par la loi (comme c'est le cas pour les SDIS).

Nous pensons donc que le syndicat mixte entre dans le champ organique et fonctionnel de l'expression « leurs établissements publics ».

Nous n'en avons toutefois pas tout à fait terminé avec le cas de M. A.... Pour qu'il soit lui-même inéligible ainsi que le soutient l'appelant, il faut encore qu'il exerce au sein du syndicat des fonctions énumérées par le texte. Bien entendu, vous ne vous arrêtez pas à la dénomination des fonctions en cause et recherchez la réalité des fonctions exercées.

M. A... était, à la date de l'élection, chargé de mission « développement des compétences et expertises », apparemment titulaire du grade de directeur territorial et placé sous l'autorité du directeur du syndicat. Il n'avait, en revanche, aucune délégation de signature, n'exerçait pas de fonctions d'encadrement, et ses missions étaient essentiellement prospectives, puisqu'il était chargé de réfléchir aux modalités de mise en place d'une SEM chargée de valoriser la compétence et l'expertise du syndicat en matière de transports, en recherchant des partenaires, en promouvant le projet lors de manifestations extérieures et en rédigeant divers documents.

A première vue, l'examen de votre jurisprudence relative aux chargés de mission devrait vous inciter à le regarder comme inéligible. Par une décision CE, 18 mai 2010, *Elections municipales d'Henin-Beaumont (Pas-de-calais), Briois*, n° 335786, T. p., vous avez ainsi prononcé l'inéligibilité dans le cas assez topique d'un chargé de mission de la direction de l'action économique du conseil régional, alors même qu'il était placé sous l'autorité d'un chef de service, ne disposait pas de délégation de signature et n'assurait pas d'activités d'encadrement. Par une décision CE, 1<sup>er</sup> octobre 2014, *Elections municipales de Cilaos (La Réunion)*, n° 383557, T. p., vous avez fait de même s'agissant d'un chargé de mission au sein d'un EPCI titulaire du grade de directeur territorial, placée sous l'autorité directe du directeur général des services et ne disposant pas d'une délégation de signature.

A y regarder de plus près toutefois, ces précédents ne nous impressionnent pas. L'affaire *Elections municipales d'Henin-Beaumont* a été rendu sous l'empire d'une législation antérieure qui visait, au nombre des emplois prohibés, les chefs de bureau, et la décision et son fichage relèvent que c'est à cette catégorie qu'ont été rattachées les fonctions de chargé de mission. Or le niveau « chef de bureau » a été sorti de la liste législative qui a entendu se recentrer sur la notion de chef de service dont vous avez jugé qu'elle est hiérarchiquement

supérieure. La décision *Elections municipales de Cilaos (La Réunion)*, qui nous semble reposer en partie sur une transposition hasardeuse du précédent *Hénin-Beaumont* alors que les textes avaient changé - sur la différence entre chef de service visé par la nouvelle rédaction et chef de bureau visé par l'ancienne, CE, 6 mai 2015, *Elections municipales de Montauban (Tarn-et-Garonne)*, n° 285812 et CE, 12 décembre 2014, *Elections municipales de Laissac (Aveyron)*, n° 382528, T. p., aux conclusions peu indulgentes de Xavier Domino) doit en tout état de cause beaucoup, comme la rédaction affublée d'un « dans les circonstances de l'espèce » le démontre, à la circonstance que l'intéressée ne fournissait, dans le cadre de l'instruction contradictoire, aucune indication relative à la mission dont elle était chargée.

En réalité, votre jurisprudence nous semble procéder au cas par cas, en fonction d'un faisceau d'indices incluant le grade, l'existence de fonctions d'encadrement, marginalement de délégations de signature, mais surtout, car la finalité est bien de prononcer une inéligibilité politique au motif que le candidat bénéficierait dans la course au suffrage d'un avantage indu, de la proximité avec l'exécutif et des relations entretenues dans le cadre des fonctions avec les partenaires locaux (CE, 4 février 1991, *Elections municipales dans la commune de Dunkerque*, n° 118584, p., pour un chargé de mission auprès du préfet de région exerçant des fonctions stratégiques de distribution d'aides aux entreprises locales ; *Hénin-Beaumont* précité pour un cas de fonctions induisant des partenariats avec les élus locaux).

En l'espèce et en dépit de son grade et de sa place dans l'organigramme, M. A... établit exercer des fonctions à faible contenu stratégique, fort éloignées des fonctions de direction exclusivement visées, depuis la loi du 17 mai 2013, par l'article L. 231. De même que le principe selon lequel les règles d'inéligibilité doivent être interprétées strictement a inspiré votre jurisprudence de Section sur l'interprétation de la notion d'établissement public d'une collectivité au sens de cet article, nous estimons qu'il doit également conduire, dans un cas tangent comme celui de l'espèce, à vous faire pencher du côté de l'éligibilité. C'est, au demeurant, la solution qu'avait suggéré le tribunal administratif dans un motif surabondant du jugement contesté.

Nous pensons donc que M. D... n'est pas fondé à se plaindre de ce que le tribunal administratif a rejeté sa protestation.

PCMNC – Rejet.