

PRÉSIDENTIELLE 2022

## Période électorale : ce que peuvent dire ou faire les acteurs publics locaux

Léna Jabre | Actu juridique | France | Publié le 30/03/2022

**En cette période d'élection présidentielle, que peuvent (ne pas) dire ou faire les agents territoriaux et les élus locaux ? Liberté d'opinion, devoir de réserve, principe de neutralité... La Gazette des communes fait le point.**



Les parrainages ont été obtenus, la course à l'élection présidentielle est officiellement lancée : quelles en sont les conséquences sur les agents territoriaux et les élus locaux, acteurs du monde local particulièrement concerné par ces élections ?

- Décentralisation : les candidats dévoilent leurs batteries <sup>[1]</sup>
- Exclusif – les territoriaux veulent une révision de la réforme des 1607 heures <sup>[2]</sup>

A moins de deux semaines du scrutin, les fonctionnaires et agents territoriaux peuvent-ils librement prendre parti pour l'un ou l'autre candidat ? En dehors et dans le cadre de leurs fonctions ? Liberté d'opinion, devoir de réserve, devoir de neutralité... Il est nécessaire de faire le point sur ces notions qui s'emmêlent aisément, sans oublier les élus locaux.

### Liberté d'opinion

La liberté d'opinion est définie dans le code général de la fonction publique. Elle est garantie aux agents publics, au titre de leurs droits et libertés. A l'article L. 111-2 de ce même code <sup>[3]</sup>, il est indiqué que « la carrière ou le parcours professionnel de l'agent public candidat ou élu à une fonction publique élective (...) ne peut être affecté ou influencé en aucune manière par les opinions, positions ou votes émis au cours de sa campagne électorale ou de son mandat ».

Par ailleurs, dans son Guide du devoir de réserve et de la liberté d'expression des agents publics [4], le collectif Nos Services publics précise que le principe général en dehors du service est bien celui de la liberté d'opinion. « Les agents publics disposent ainsi en principe d'un grand nombre de droits et de libertés politiques en tant que citoyen.ne.s », tels que le droit d'adhérer à un parti politique, de militer activement ou de parler et d'écrire librement.

## Devoir de réserve, principe de neutralité

Aloïs Ramel, avocat associé spécialiste de la vie des acteurs publics au cabinet Seban et associés, insiste : « la liberté d'opinion s'attache à tout agent. Cependant, pendant leur service, ils doivent veiller à respecter leur devoir de réserve et le principe de neutralité »

Le devoir de réserve encadre en effet la prise de parole des agents en dehors de leur activité professionnelle. Cette notion n'est pas décrite dans le code général de la fonction publique : il s'agit d'une construction jurisprudentielle qui trouve son origine dans une décision du Conseil d'Etat datant du 15 janvier 1935 [5]. La jurisprudence qui en a découlé s'adapte au cas par cas, en particulier en fonction de la position hiérarchique de l'agent concerné. Prune Helfter-Noah, coanimatrice du collectif Nos Services publics, a expliqué dans La Gazette [6] qu'« on attend une modération plus grande des personnes occupant des postes plus élevés. Compte aussi la publicité des propos ».

L'avocat confirme cette appréciation au cas par cas : « Le fait qu'un agent de catégorie C, qui est juste un agent d'exécution, exprime une opinion politique, même en des termes pas tout à fait corrects qui violeraient son devoir de réserve, serait une violation nettement moins grave et l'exposant à des sanctions nettement moins importantes que le haut-fonctionnaire qui s'exprime dans des termes pas du tout mesurés au sujet du ministre qu'il est censé servir à la radio ou à la télévision. »

- Election présidentielle : « Les agents peuvent exprimer leurs opinions » [6]

Contrairement au devoir de réserve, le principe de neutralité est bien prévu dans le code général de la fonction publique. Son article L. 121-2 [7] énonce bien que « dans l'exercice de ses fonctions, l'agent public est tenu à l'obligation de neutralité ». Ce devoir s'applique donc dans le cadre des fonctions de l'agent, « toute l'année, précise Maître Ramel, et de la même façon en période électorale. Il n'y a pas de devoir de neutralité renforcé. Pendant le service, le principe de neutralité empêche toute opinion politique ». Le devoir de neutralité s'applique à tous les agents de toute catégorie de la même façon.

## Les moyens de la collectivité

« L'important, estime maître Ramel, est d'éviter la confusion entre ses actions au titre de sa fonction publique et ce qu'on entreprend à titre personnel ». Un élu ou un agent public ne peut jamais se servir des moyens de la collectivité pour exécuter des actes de propagande électorale, participer à des meetings politiques, etc. On applique les règles fondamentales du droit électoral : un candidat ne peut pas bénéficier des moyens de la collectivité publique pour sa campagne, ni humains ni matériel ».

## Et les élus ?

Les mêmes principes s'appliquent aux élus, même s'ils ont le droit de faire de la politique, de soutenir tel ou tel candidat à la présidentielle. « Mais ils ne doivent pas le faire, insiste l'avocat, en utilisant les moyens institutionnels, par exemple dans le cadre du bulletin municipal, qui ne doit pas devenir un vecteur de propagande électorale au service d'un candidat à l'élection présidentielle. Sinon, ce serait l'utilisation illégale, au regard de l'article L. 52-8 du code électoral [8], des moyens de la collectivités pour la campagne électorale d'un candidat à la présidentielle.

Donc l'élu local peut se déplacer sur ses moyens propres ou sur des moyens affectés au compte de campagne du candidat, aller aux meetings, mais davantage en tant que personnalité politique qu'en tant qu'élu de la collectivité. « Il vaut donc mieux qu'il évite de mettre en avant sa qualité de maire et qu'il évite absolument de prendre la voiture de fonction dont il bénéficie éventuellement, par exemple », précise l'avocat.

Et sur les réseaux sociaux, que se passerait-il si un élu local utilisait le compte de la collectivité pour prendre parti dans cette élection présidentielle ? Force est de constater que le juge électoral aurait peut-être du mal à considérer que cela ait eu un impact significatif sur l'élection au niveau national. « L'impact sur la sincérité du scrutin serait faible, mais théoriquement, effectivement, quand un élu local veut soutenir un candidat, si on veut appliquer le droit de la façon la plus orthodoxe possible, il doit le faire à partir de ses réseaux sociaux de personnalité politique, mais pas d'élu de telle ou telle collectivité ou encore moins le réseau institutionnel de sa collectivité ».

Certains candidats à l'élection présidentielle sont des élus. Sur ce point, Aloïs Ramel l'assure sans équivoque : « évidemment que la vigilance du juge électoral serait accrue, afin de s'assurer que ce candidat n'a pas bénéficié des moyens de sa collectivité pour faire campagne ».

En période d'élections municipales, on remarque l'impact du scrutin sur les projets locaux, par exemple parce que des municipalités ne souhaitent prendre aucun risque électoral, et il peut paraître logique que dans cette période, de nouveaux projets ne soient pas lancés, étant donné la probabilité d'un changement d'équipe. Pour Aloïs Ramel, « l'influence des élections présidentielles est évidemment moins prégnante sur les projets locaux ».

Finalement, on n'est pas dans une situation très différente entre les maires et les agents. L'idée reste dans un cas comme dans l'autre de distinguer ce qui relève des fonctions publiques ou électives d'un côté, et de son expression libre de l'autre. Le maire peut faire de la politique, mais il ne peut pas apporter son soutien à un candidat en utilisant les moyens de la collectivité, et l'agent public peut aussi faire de la politique, mais en dehors de ses horaires de service. Son devoir de réserve ne lui interdit pas de s'exprimer, mais lui impose d'avoir une expression mesurée en toute circonstance.

#### **POUR ALLER PLUS LOIN**

- Liberté d'opinion ou devoir de réserve : un guide pour distinguer les notions
- Propos inappropriés d'un agent : pas d'apologie du terrorisme mais une atteinte au devoir de réserve
- Election présidentielle : « Les agents peuvent exprimer leurs opinions »