



# Le fonctionnaire territorial en campagne

Le fonctionnaire qui souhaite s'impliquer dans la campagne électorale doit tenir compte des obligations de son statut et des règles encadrant la période des élections. Rappel des contraintes.

Le système français autorise la plupart des fonctionnaires à détenir un mandat électif, sous réserve de respecter un certain nombre de règles. La conciliation du double statut de fonctionnaire et de candidat est d'une brûlante actualité, comme en témoignent les récents débats parlementaires.

## Un sujet d'actualité

A rebours du *spoils system* américain, qui crée une incompatibilité entre l'exercice de fonctions publiques et une carrière politique, le système français autorise à la plupart des fonctionnaires de détenir un mandat électif – sous réserve de respecter un certain nombre de règles. Cette question de la conciliation du statut de fonctionnaire et de candidat est d'une cuisante actualité. A un an des élections municipales de mars 2014, le Parlement a d'abord élargi les cas d'inéligibilité des collaborateurs d'élus à l'occasion de l'examen du projet de loi relatif à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers intercommunaux et modifiant le calendrier électoral (voir notre article dans ce numéro p. 15-16). Rappelons que l'article L. 231 du Code électoral prévoit que « ne peuvent être élus conseillers municipaux dans les communes situées dans le ressort où ils exercent ou ont exercé leurs fonctions depuis moins de six mois »

les « directeurs de cabinet du président du conseil général et du président du conseil régional » et « le directeur de cabinet du président de l'assemblée et le directeur de cabinet du président du conseil exécutif de Corse ».

Le 26 février 2013, les députés adoptaient un amendement qui étendait la règle d'inéligibilité aux personnes exerçant ces fonctions au sein « d'un établissement public de coopération intercommunale ou de leurs établissements publics », et l'élargissait aux « chefs de cabinet du président, du président de l'assemblée ou du président du conseil exécutif ». Nouvel épisode avec les sénateurs qui alourdissaient encore cette règle en étendant de six mois à un an le délai de prise en compte des fonctions rendant inéligible aux élections municipales. En conséquence, lesdits fonctionnaires auraient été contraints de démissionner fin mars 2013 pour pouvoir se présenter aux municipales de 2014 ! Au final, les députés s'en sont prudemment tenus à un amendement restreignant le régime d'inéligibilité aux seuls « directeur de cabinet, di-

recteur adjoint de cabinet ou chef de cabinet ayant reçu délégation de signature du président, du président de l'assemblée ou du président du conseil exécutif ». Les députés ont aussi annulé le nouveau délai d'inéligibilité aux élections municipales et autorisé les membres de cabinet à se présenter en 2014 s'ils démissionnent six mois avant la tenue des élections.

## Les règles et les aménagements à retenir

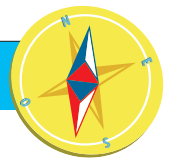
Le Code électoral (articles L. 195, L. 231 et L. 340) restreint d'abord l'éligibilité des fonctionnaires locaux. Les agents ne peuvent ainsi devenir membres des assemblées dont ils sont les salariés. Cette disposition concerne tous les agents d'une collectivité, titulaires ou pas. La jurisprudence a été amenée à préciser que cette mesure ne concerne pas ceux placés en disponibilité, en détachement de longue durée ou en fin d'activité. En outre, les cadres et membres du cabinet d'un conseil général ne peuvent faire acte de candidature au conseil régional auquel est rattaché leur département, ni à aucun conseil municipal de celui-ci. La même contrainte concerne les agents régionaux, qui se voient interdire de se présenter aux élections cantonales et aux élections municipales dans un département faisant partie de la région « employeur ». Cette inéligibilité s'applique

pendant l'exercice des fonctions et au cours des six mois suivant la cessation de fonctions. En revanche, aucune disposition n'interdit à un agent communal de se présenter aux élections cantonales du département dans lequel il exerce ses fonctions (arrêt du Conseil d'Etat du 23 février 1972).



Des inéligibilités spécifiques s'appliquent pour les agents salariés d'une commune. Dans les communes de moins de 1 000 habitants, toutefois, l'inéligibilité ne s'applique pas lorsque l'intéressé exerce une activité saisonnière ou occasionnelle. Une abondante jurisprudence existe sur ce point.

Le temps dont peut disposer un salarié ou un fonctionnaire qui se présente à une élection politique est encadré par les articles L. 122-24-1 et L. 122-24-3 du Code du travail : 20 jours ouvrables pour les candidats à l'Assem-

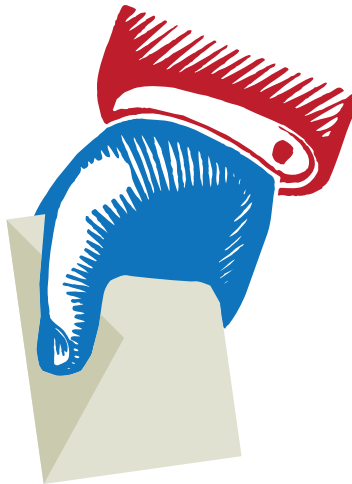


blée nationale, 10 jours en cas de candidature au Parlement européen, au conseil municipal d'une commune de plus de 3 500 habitants, au conseil régional et à l'Assemblée de Corse. Quel que soit le régime choisi par l'intéressé, la durée de ces absences pour participation à la campagne électorale est prise en compte dans la détermination des congés payés et de l'ancienneté. Le fonctionnaire ne saurait cependant utiliser son temps de travail pour préparer sa campagne électorale, ni détourner de leurs objectifs les autorisations d'absence auxquelles il peut, à titre statutaire, prétendre.

Les élus fonctionnaires peuvent demander une mise en disponibilité qui peut être accordée de plein droit pendant la durée de leur mandat (article 89 de la loi 93-121 du 27 janvier 1993). Si la mise en disponibilité pour convenances personnelles ne doit pas excéder dix ans sur toute la carrière de l'agent, aucune durée minimum n'est requise. En revanche, un agent en congé maladie ou en congé parental n'est pas éligible aux municipales, puisqu'il n'a pas rompu tout lien avec sa collectivité. La disponibilité stoppe la carrière (avancement, droit à la retraite). Il est donc recommandé de solliciter un détachement, cas prévu pour « exercer une fonction publique élective, quand celle-ci comporte des obligations empêchant d'assurer normalement l'exercice de la fonction » (article 2 du décret 86-68 du 13 janvier 1986 modifié).



L'article 7 du statut général (loi du 13 juillet 1983) prévoit que la carrière des fonctionnaires candidats ou élus ne peut être affectée par les votes ou les opinions émis au cours de la campagne. Cette disposition législative ne les dispense toutefois pas de respecter les limites de la polémique politique communément admise. Une circulaire (n° 86-45 du 6 février 1986) prévoit des possibilités d'absence rémunérée pour « candidature à un mandat électif ». Des congés annuels peuvent aussi être posés.



tuellement pratiqués ». Les collectivités locales constituant des personnes morales, l'utilisation gratuite des moyens de la collectivité pour la campagne d'un candidat représente un don interdit. Dans les communes et cantons de plus de 9 000 habitants, le candidat qui bénéficierait d'un tel don dans l'année précédant l'élection (soit depuis le 1<sup>er</sup> mars 2013) pourrait voir rejeté son compte de campagne, avec une inéligibilité pour un an.

Pour que le don interdit existe, l'agent doit avoir agi pendant ses heures de service. Il doit aussi avoir participé directement à la campagne d'un candidat, et non à des activités politiques générales. Il est ainsi fortement recommandé d'établir une séparation très stricte entre le temps de service et celui de militantisme.

L'article 6 de la loi du 13 juillet 1983 portant statut général de la fonction publique garantit aux fonctionnaires la liberté d'opinion. Il dispose qu'« aucune distinction ne peut être faite entre les fonctionnaires en raison de leurs opinions politiques ». Ils peuvent donc soutenir un candidat et même faire campagne, à condition d'être prudents dans l'expression de leurs opinions politiques. Durant le service, ils sont astreints à une obligation de neutralité et, en dehors de service, à un devoir de réserve. En militant pour un candidat, un fonctionnaire doit veiller à ne pas montrer ouvertement son hostilité à l'élu sortant ; il ne peut critiquer violemment son action ou tenir des propos outranciers ou diffamatoires. Le législateur atténue cependant l'obligation de réserve des fonctionnaires élus, pour qu'ils puissent exercer effectivement et efficacement leur mandat électif. ♦

Bruno Cohen-Bacrie

## Les droits et les devoirs

Aux termes de l'article L. 50 du Code électoral : « Il est interdit à tout agent de l'autorité publique ou municipale de distribuer des bulletins de vote, professions de foi et circulaires des candidats. » Sont donc concernés par cette interdiction les fonctionnaires, qu'ils soient titulaires ou stagiaires, les agents contractuels de droit public ainsi que les agents de droit privé.

La participation des fonctionnaires territoriaux à la campagne électorale peut aussi se voir opposer l'interdiction posée à l'article L. 52-8 du Code électoral, lequel stipule que « les personnes morales, à l'exception des partis ou groupements politiques, ne peuvent participer au financement de la campagne électorale, ni en lui consentant des dons sous quelque forme que ce soit, ni en lui fournissant des biens, services ou autres avantages directs ou indirects à des prix inférieurs à ceux qui sont habi-

## Références juridiques

- ♦ Article L. 231 énumérant les cas d'inéligibilité des fonctionnaires dans le ressort où ils exercent.
- ♦ Article L. 52-8 prohibant toute aide des collectivités aux campagnes des candidats durant l'année précédant les élections.
- ♦ Article L. 52-1 alinéa 2 excluant toute campagne de promotion publicitaire des réalisations et de la gestion des collectivités intéressées par des élections générales durant les six mois précédant le mois d'un scrutin.
- ♦ Loi n° 2011-412 du 14 avril 2011 portant simplification de dispositions du Code électoral et relative à la transparence financière de la vie politique (JO du 19 avril 2011, p. 6831).
- ♦ Consulter le site Web de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP).