



## Déontologie

# La loyauté du fonctionnaire en période électorale

Quelle attitude le fonctionnaire doit-il adopter dans cette période de compétition électorale ? La ligne directrice à suivre s'articule autour de l'impératif de loyauté et du respect des principes hiérarchique et de neutralité ainsi que de l'obligation de réserve.

L'AUTEUR



**MUEL DYENS,**  
Directeur général  
des services  
régionaux, président de  
l'Association nationale  
des juristes territoriaux  
(ANJT)

**D**errière un principe, a priori simple et clair, selon lequel les « membres élus des collectivités locales [ont le] droit de pouvoir compter sur l'assistance de fonctionnaires politiquement neutres et devant faire preuve de loyauté envers l'ensemble du conseil qui les emploie » (1), se cache une réalité complexe, dont la période préélectorale actuelle n'est pas la cause, mais seulement l'amplificateur.

Quelle attitude le fonctionnaire doit-il adopter dans une période de compétition électorale, qui peut concerner la collectivité dans laquelle il exerce ses missions (l'agent municipal avant les élections municipales) ou la collectivité dont certains membres élus sont candidats à une autre élection (l'agent municipal avant une élection départementale) ? Hormis les cas dans lesquels il est lui-même candidat ou est déjà élu, la réponse qu'il doit apporter à cette interrogation ne peut être que déontologique. Alors que ce besoin de réactivation déontologique est ancien et profond, il fait aujourd'hui l'objet de toutes les attentions et de toutes les sollicitudes, sous les effets conjugués de l'actualité judiciaire et de la crise économique. Les projets de loi relatifs à la prévention des conflits d'intérêts et l'avant-projet de loi relatif à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires en sont les illustrations.

En période électorale, mutatis mutandis, le fonctionnaire se trouve dans la même situation que lorsqu'une collectivité envisage sa communication en période préélectorale (2). Comment continuer à communiquer et à informer sur la vie et les activités de la collectivité sans que cela n'apparaisse comme une aide ou la promotion d'un candidat ? Au cas d'espèce, comment l'agent doit-il se comporter pour continuer à assurer sa mission de service public, sans apparaître comme un promoteur zélé, voire un affidé de l'élu-candidat, ou au contraire comme un « opposant de l'ombre » ? La ligne directrice à adopter s'articule autour de l'impératif de loyauté dont tout agent doit faire preuve. Même si l'on trouve dans de rares décisions que la loyauté est « une obligation déontologique » (3), la conviction ici développée est que la loyauté est moins une obligation précise et sanctionnable en elle-même, qu'une valeur fondamentale se nourrissant du contenu de plusieurs obligations déontologiques,

et signifiant davantage une posture générale du fonctionnaire, au même titre que le respect de l'usager et l'intégrité personnelle (4).

Toute tentative de classification autour de ces trois axes peut se révéler artificielle, voire arbitraire, les uns considérant que telle obligation relève de tel axe et non de celui-là... Pour autant, il apparaît que dans la situation traitée, trois obligations sont au cœur de la solution. Il s'agit tout à la fois du respect du principe hiérarchique, du principe de neutralité et de l'obligation de réserve.

### Bien mesurer les implications du principe hiérarchique

Postulat axiologique de la construction et du fonctionnement de l'administration moderne, ce principe présente une double finalité. En premier lieu, il implique logiquement l'obligation d'obéissance aux ordres et directives, sous peine d'engagement de la responsabilité disciplinaire de l'agent récalcitrant. Aux termes de l'article 28 de loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, « tout

fonctionnaire, quel que soit son rang dans la hiérarchie [...] doit se conformer aux instructions de son supérieur hiérarchique ». C'est le moyen privilégié de l'administration pour faire respecter le droit et exercer ses missions et compétences. Mais, en second lieu, ce principe implique une obligation de respecter sa hiérarchie. Res-

#### À NOTER

**En période électorale, l'agent ne saurait refuser d'exécuter un ordre ou mettre en œuvre une décision de manière à en annihiler les effets, sur le fondement de ses propres convictions.**

pect des supérieurs à l'évidence (5), cette obligation joue vis-à-vis de l'institution elle-même.

En période électorale, l'agent ne saurait refuser d'exécuter un ordre (6) ou mettre en œuvre une décision de manière à en annihiler les effets, sur le fondement de ses propres convictions (7). C'est ainsi que doit être sanctionné l'agent qui méconnaît, par sa seule présence à une manifestation interdite, son devoir d'obéissance, après avoir ignoré les aver-



ères de sa hiérarchie (8). Si le fonctionnaire ne reconnaît pas la liberté d'opinion, il ne perçoit pas de lieu ou de formes pour l'exprimer. La recherche d'équilibre permanent qu'est la déontologie du fonctionnaire, de sa déontologie, en période de campagne, et sans aller jusqu'à la désobéissance (9), impérieuse si elle donne un ordre « manifestement illégal et compromettre gravement un intérêt public », n'exclut pas toute aptitude de l'agent à l'alerte. Autrement dit, le fonctionnaire ne sera ni « opposant politique » ou un réfractaire s'il alerte sur les risques potentiels ou les effets pervers d'une décision prise dans le feu de l'action. Il est inamovible dans le respect de l'impératif de sa hiérarchie de son Institution. L'agent devra « simple-ment » de modération dans l'expression et de la forme adoptée (10).

### un strict respect de neutralité

Les fonctionnaires de l'Etat sont régulièrement appelés à préserver la traditionnelle « période de réserve » destinée à préserver la nécessaire neutralité de l'administration (11), les fonctionnaires ne s'astreignent également au respect de ce projet de loi relatif à la déontologie rappelle clairement et fermement, dans son article 1<sup>er</sup>, que le fonctionnaire « est tenu à l'obligation de neutralité », ce qui signifie que l'agent territorial ne doit pas utiliser son statut de fonctionnaire public comme moyen de propagande pour ses idées politiques, philosophiques

ou religieuses, avec l'impartialité, du principe d'égalité de traitement du public. Car comme l'indique la meilleure interprétation du service qui est neutre, et non l'agent public, il faut donc à ce dernier, dans le respect de la déontologie, d'adapter son attitude et son comportement professionnel pour ne pas trahir le sens propre, en affichant ses convictions – dans le bien évidemment – voire en agissant dans des circonstances, en faisant fi des orientations de la collectivité. Et pour le coup, se comporter de manière loyale vis-à-vis d'elle.

Le juge valide la sanction infligée à un fonctionnaire qui a participé activement à une campagne électorale en dehors du cadre de ses fonctions, voire même sur son temps de travail (13). Ou qui instrumentalise sa fonction publique à des fins politiques (14). Il en va de même pour les agents communaux qui distribuent un dossier électoral à des électeurs à voter pour la liste du maire en violation des dispositions de l'article L.50 du Code électoral, ou ceux qui ont distribué des bulletins de vote, profes-

sions de foi et circulaires des candidats ». Tel n'est toutefois pas le cas lorsque les agents sont requis pour distribuer un simple bilan de mandat, ce dernier ne pouvant être considéré comme une profession de foi (16).

Particulièrement ferme dans ses conséquences pour l'agent dans le cadre du service, le principe de neutralité ne saurait interdire aux fonctionnaires tout engagement politique, même si la Cour européenne des droits de l'Homme

### À NOTER

**Le fonctionnaire ne sera pas un « opposant politique » ou un réfractaire s'il alerte sa hiérarchie sur les risques potentiels ou les effets pervers de telle ou telle décision prise dans le feu de l'action.**

estime que les pouvoirs publics peuvent aller jusqu'à établir « une réglementation des activités politiques des fonctionnaires locaux », lorsque peut être en cause « l'obligation de neutralité politique non seulement envers les membres élus de la collectivité locale qui les emploie, mais aussi envers les membres de l'électorat local » (17).

Déclinaison de la liberté d'opinion que leur garantit l'article 6 de la loi du 13 juillet 1983, les agents publics peuvent s'investir politiquement dans la vie locale. Ainsi, des agents peuvent légalement prêter leur concours à la campagne électorale d'un candidat, s'ils sont en position de congés annuels ou de récupération (18).

Un agent peut même accompagner, en dehors de ses heures de service, un candidat dans ses réunions publiques et appeler à voter pour lui, sans que cela ne relève d'une pression constitutive d'une violation du principe de neutralité, d'autant qu'il « ne s'est pas servi, compte tenu de son rang modeste, de l'autorité qu'il tient de sa fonction » (19). On en déduit ici la prise en compte, par le juge, du rang hiérarchique de l'agent pour savoir si l'impératif de neutralité a été méconnu ou non, dans la même logique que son approche de l'obligation de réserve.

Dans le même esprit, la seule circonstance que le mandataire financier d'un candidat soit fonctionnaire de la commune n'est pas constitutive d'une méconnaissance de l'article L.50 du Code électoral (20), à condition, notamment, qu'il ne réalise aucun acte au titre de sa fonction de mandataire sur son temps de travail (21).

Ainsi qu'on peut le constater, si la ligne de démarcation apparaît claire entre méconnaissance du principe de neutralité et engagement politique licite, sa mise en œuvre concrète l'est certainement moins. Le fonctionnaire (éventuellement l'élu qui le sollicite) doit être très attentif au respect de cette grille de lecture, en particulier pour éviter que son engagement soit considéré comme une aide au sens de l'article L.52-8 du Code électoral, par l'intermédiaire de sa collectivité-employeur.

En effet, la participation d'agents territoriaux à une campagne électorale peut parfaitement tomber sous le coup de cet article, qui dispose 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 habituellement pratiqués » (22). (•••)

### RÉFÉRENCES

- Code électoral (C. élec.), art. L.50 et L.52-8.
- Loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, art. 6 et 28.



### L'obligation de réserve : un impératif

Particulièrement questionnée par les pratiques communicationnelles des collaborateurs du service public sur le réseau internet, les blogs et autres réseaux sociaux (23) l'obligation de réserve reste un impératif déontologique particulièrement vivace en période électorale.

L'obligation de réserve se définit comme « le devoir pour le fonctionnaire lorsqu'il est amené à manifester publiquement ses opinions de mesurer les mots et la forme dans laquelle il les exprime » (24). Autrement dit, lorsque le fonctionnaire s'exprime, il doit faire preuve d'une mesure certaine afin de ne pas s'attaquer trop ouvertement ou trop violemment, à son administration (25), à ses supérieurs (26) et à ses collègues (27). Dans cette acception, l'obligation de réserve apparaît comme le corollaire du principe de neutralité.

#### À NOTER

**Lorsque le fonctionnaire s'exprime, il doit faire preuve d'une mesure certaine afin de ne pas s'attaquer trop ouvertement ou trop violemment à son administration, à ses supérieurs et à ses collègues.**

Ceci explique d'ailleurs que dans de nombreuses décisions, le juge administratif ne parvient pas clairement à « départager » réserve et neutralité, concluant à la méconnaissance des deux (28). Une illustration parfaite de cette proximité se retrouve dans l'avant-projet de loi relatif à la déontologie, puisqu'il y est précisé que le fonctionnaire « s'abstient [...] de toute manifestation d'opinion politique [...] de caractère public incompatible avec la réserve que lui imposent ses fonctions ». Le juge a, très tôt, fait application de cette obligation en période de campagne électorale. Ainsi, la révocation d'un secrétaire de mairie avait été validée parce que cet agent avait « participé dans un journal local à une campagne contre la municipalité » (29). Il est important de relever que le juge considère que cette obligation s'impose avec la même vigueur aux agents dont le travail dans la collectivité relève d'une mission politique. En ce sens, le juge a estimé que l'agent de catégorie B en poste au cabinet du maire qui a publié des dessins à caractère injurieux, diffamatoire et outrageant visant des conseillers municipaux d'opposition (30) est soumis à l'obligation de ré-

serve. De même que le fonctionnaire coupable d'avoir mis en cause « les convictions politiques et sociales des élus municipaux » (31), a fortiori si l'agent a utilisé un courrier à en-tête de sa structure (32).

C'est donc à une application classique des critères de l'obligation de réserve que le juge se livre en période préélectorale. Pour mémoire, ces critères sont au nombre de trois. En premier lieu, l'appréciation varie en fonction du niveau hiérarchique, voire des fonctions et des responsabilités assumées par l'agent. Ainsi, si certains comportements « ne peuvent être qualifiés de manquement à l'obligation de réserve, eu égard à la place dans la hiérarchie de cet agent » (33), certains postes connaissent une obligation renforcée (34). En second lieu, l'appréciation varie au regard de la forme exagérée, outrancière ou injurieuse de l'expression des opinions (35). En troisième lieu, le caractère public ou la publicité faite aux propos ou tracts apparaissent essentiels. Il est inévitable que, dans une campagne électorale, les agissements ou prises de position coupables au regard de l'obligation de réserve connaîtront un degré de publicité extrêmement élevé. D'autant que les prochaines échéances municipales, départementales et régionales verront les réseaux sociaux et autres outils numériques de communication jouer pleinement leur rôle d'accélérateur de communication et de propagande électorales, avec les facilités, mais aussi les dangers, que ces supports occasionnent. Un nouveau défi pour l'impératif de loyauté du fonctionnaire en période électorale.

### À RETENIR

**Des obligations classiques. Trois obligations doivent être particulièrement respectées par les agents en période préélectorale. Il s'agit tout à la fois du respect du principe hiérarchique, du principe de neutralité et de l'obligation de réserve.**

1812 sept. 1998, Ahmed c/ Royaume-Uni, n°1997/849/1056, 653 et 62.  
 a d'ailleurs de nombreuses connexions entre ces deux situations, notamment par  
 médiaire des articles L.52-1 et L.52-8 du Code électoral.  
 15 mars 2004, M. A., req. n°255392.  
 ces trois valeurs comme structure de la déontologie du fonctionnaire, « Déontologie  
 ico public local », S. Dyens, « La Gazette », 19 mars 2007, p. 64.  
 A Paris 21 nov. 2006, M. X., req. n°04PA00634.  
 A Lyon 19 juin 2007, req. n°04LY01125.  
 12 avr. 1995, M. S., req. n°119452.  
 27 mai 1955, Kowalewski.  
 - 28, al.2 de la loi du 13 juillet 1983 modifiée portant droits et obligations des  
 naires.  
 VA Nancy 1<sup>er</sup> juin 2006, Cne Carignan, req. n°04NC00679.  
 s. nat., Q n°99545, JO 19 avril 2011, p. 3999; Q n°10124, JO 25 octobre 2011, p. 11358.  
 éontologie des fonctions publiques », Ch. Vigouroux, Dalloz référence, p. 283.  
 VA Lyon 20 mars 2012, Mme A., req. n°11LY02281.  
 contrario, CE, 11 juin 1993, M. Y., élection cantonale de Badonviller, n°139877;  
 avril 2012, M. B., n°353868.  
 14 janv. 1978, Elect. mun. Rodilhan, req. n°08411.  
 16 févr. 2002, Elect. mun. Montségur, req. n°236264.  
 IDH 2 sept. 1998, Ahmed c/ Royaume-Uni préc., 663.

(18) CE 15 juin 2009, Elect. mun. Vienne, req. n°321873.  
 (19) CE 11 juin 1993, M. Y., élect. cant. Badonviller préc.  
 (20) CE 5 mai 2009, Elect. mun. Blanc-Mesnil, req. n°322304.  
 (21) CE 30 déc. 2002, Elect. mun. Cahors, req. n°239739.  
 (22) CE 8 nov. 1999, M. X., req. n°201966.  
 (23) Sur cette « déontologie », voir « L'utilisation privative des moyens électroniques »,  
 « La Gazette », 9 mai 2011, p. 62 et « Concilier obligations et liberté d'expression », « La  
 Gazette », 16 mai 2011, p. 62.  
 (24) Jacques Robert, Dalloz 1973, II, p. 190.  
 (25) CAA Marseille 5 juill. 2011, Mme A., req. n°09MA01887; 11 juill. 2011, CCI pays  
 d'Arles, req. n°08MA00321.  
 (26) CAA Marseille 26 janv. 2010, CC pays de Voconces, req. n°07MA02904.  
 (27) A contrario, CAA Lyon 7 juin 2011, CA Montélimar-Sésame, req. n°10LY00585.  
 (28) CAA Lyon 20 mars 2012, Mme A., préc.  
 (29) CE 18 juill. 1936, Wymants, Lebon p. 803.  
 (30) CAA Marseille 28 mars 2000, M. M., req. n°99MA01821.  
 (31) CAA Paris 17 févr. 2005, Cne Gennevilliers, req. n°01PA00534.  
 (32) CAA Nantes 3 déc. 1998, M. B., req. n°95NT00576.  
 (33) CAA Lyon 19 juin 2007, Communauté urbaine Lyon.  
 (34) CE 12 avr. 1995, M. S., req. n°119432.  
 (35) CE 23 avr. 1997, B., req. n°144038.