

Le [REDACTED],

[REDACTED],

Par une demande reçue le [REDACTED], vous avez saisi le collège de déontologie de la fonction publique territoriale des départements du Doubs, du Jura, du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et du Territoire de Belfort d'une question relative au devoir de réserve. Elle a été enregistrée sous le n°20012. Vous trouverez ci-dessous l'avis du collège des référents déontologues.

Votre situation

Vous êtes agent titulaire de la fonction publique territoriale de catégorie A. Vous avez le grade d'attaché principal et occupez le poste de directrice générale des services. Vous exercez à temps complet au sein de la commune de [REDACTED].

Au regard du devoir de réserve incombant aux agents de la fonction publique, vous souhaitez savoir s'il vous est possible de vous rendre aux réunions organisées par les listes se présentant aux élections municipales de [REDACTED], le 15 mars prochain.

Plus précisément, deux listes se présentent aux élections, l'une a déjà planifié une réunion, à laquelle vous souhaitez vous rendre. La seconde liste n'a pas encore organisé une telle réunion. Le cas échéant vous souhaiteriez également y participer.

Cadre juridique

I. Sur le devoir de réserve

A. Définition du devoir de réserve

Le devoir de réserve est une obligation issue de la jurisprudence administrative, c'est pourquoi il ne figure pas dans la loi n°83-634 du 13 juillet 1983 portant droit et obligations du fonctionnaire. Cependant, c'est une obligation en tant que telle, et le fonctionnaire y est astreint.

Il s'agit d'une « obligation de retenue, de modération dans l'expressions des opinions de toute nature et de dignité dans (leur) comportement¹ », relevant selon certains d'une « obligation de morale professionnelle² ». En somme, le devoir de réserve est à appréhender

¹ Le Lamy de la fonction publique territoriale, 650-80 Définition du devoir de réserve

² Auby J.-M., Auby J.-B., Jean-Pierre D., Taillefait A., Droit de la Fonction publique – État/collectivités locales/hôpitaux, Dalloz, 6^e éd., 2009, p. 660

parallèlement aux obligations de neutralité et de discrétion professionnelle, et constitue ainsi une limite à la liberté d'opinion de l'agent.

B. Le devoir de réserve en période électorale

1. L'intervention des agents publics en période électorale

L'article L50 du code électoral interdit à « *tout agent de l'autorité publique ou municipale de distribuer des bulletins de vote, professions de foi et circulaires des candidats* », dans le cadre de ses fonctions.

A contrario, un agent public peut intervenir dans la campagne d'un candidat, lorsqu'il est en congé de ses fonctions. Ainsi, dès lors que l'agent est en congé ou en disponibilité, il peut participer à la campagne d'un élu sortant³.

2. L'expression politique des agents publics en période électorale

Pendant la période électorale, et plus que jamais, l'agent est soumis au devoir de réserve et à l'obligation de discrétion professionnelle.

En vertu de l'article 25 de la loi n°83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, le fonctionnaire est tenu « *dans l'exercice de ses fonctions, à l'obligation de neutralité* ».

Cette obligation de neutralité impose à l'agent une certaine retenue et loyauté envers l'administration qui l'embauche. En conséquence, elle leur interdit de tenir publiquement des propos dévalorisant l'administration⁴. Le devoir de réserve en période électorale s'impose donc à l'agent, tant dans le cadre qu'en dehors de ses fonctions.

Toutefois, la liberté d'opinion, prévue à l'article 10 de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789, est reconnue à tout citoyen, et doit être conciliée avec l'impératif de réserve et de neutralité de l'agent public. Ainsi, le Conseil d'Etat a jugé que « *si les fonctionnaires ont, comme tout citoyen, le droit de participer aux élections et à la campagne qui les précède, ils sont tenus de le faire dans des conditions qui ne constituent pas une méconnaissance de leur part de l'obligation de réserve à laquelle ils restent tenus envers leur administration*⁵ ».

Des agents ont pu engager leur responsabilité et être sanctionnés au titre d'un manquement au devoir de réserve :

- Une secrétaire de mairie qui s'est livrée à de violentes attaques contre son maire dans la presse locale (*CE, 11 juillet 1939, Ville d'Armentières*)
- Une secrétaire de mairie qui, les jours précédant l'élection municipale, est personnellement intervenue dans la campagne électorale en tentant de constituer une troisième liste, en contactant des candidats inscrits sur une autre liste et des électeurs, et en diffusant de fausses informations quant à la composition des trois listes,

³ Voir en ce sens : *CE, 15 juin 2009, n°321873*

⁴ Voir en ce sens : *CE, 24 septembre 2010, n°333708*

⁵ Voir *CE, 10 mars 1971, n° 78156 : Lebon 1971.*

s'expose à d'importantes sanctions disciplinaires (CAA Lyon, 20 mars 2012, n° 11LY02551).

- La publication sur une page Facebook ou sur un site internet d'un message comportant des propos insultants et injurieux à l'égard du maire ou de ses adjoints, jugée constitutive d'un manquement à l'obligation de réserve (CAA de Nantes, 21 janv. 2016, n° 14NT02263).

Mais, toute méconnaissance du devoir de réserve n'induit pas nécessairement des sanctions disciplinaires.

Il doit être réservé les agents collaborateurs de cabinets d'élus, dont les fonctions requièrent nécessairement un « *engagement personnel et déclaré au service des principes et objectifs guidant leur action politique auquel le principe de neutralité des agents [...] fait normalement obstacle*⁶ ».

Aussi, tout propos ayant une teneur politique, tenu par un agent, n'engendre pas une sanction disciplinaire en tant que violation du devoir de réserve. Selon le tribunal administratif de Strasbourg, un agent peut inviter sur internet à voter pour un candidat aux élections municipales sans être passible de poursuites disciplinaires, sous réserve toutefois qu'il n'occupe pas « *un poste trop en vue au sein de la collectivité*⁷ ».

Quant à la discrétion professionnelle, elle consiste à « *s'abstenir de communiquer à des tiers, fonctionnaires ou non, n'ayant pas qualité, au sens des règlements et du service, pour en avoir connaissance, soit des renseignements acquis grâce aux fonctions, soit des pièces et documents du service*⁸ ». La discrétion professionnelle impose aux agents de conserver des informations dont ils ont eu connaissance dans le cadre de leurs fonctions, surtout lorsqu'elles mettent à mal leur hiérarchie, un élu à la tête de la collectivité⁹.

Ces éléments permettent de caractériser une atteinte au devoir de réserve, avec l'idée, selon L. Dubouis, « *que l'expression des opinions devient fautive lorsqu'elle est susceptible de porter atteinte au bon fonctionnement du service*¹¹ ». En d'autres termes, l'opinion exprimée, si elle porte atteinte au devoir de réserve de l'agent, doit rendre plus difficile, sinon impossible « *l'exercice ultérieur de ses fonctions, soit sur le plan des relations avec ses supérieurs hiérarchiques, soit vis-à-vis du public* »¹².

II. Solution

En l'espèce, vous souhaitez assister, en qualité de DGS, à une réunion électorale menée par la première adjointe sortante lors de la campagne pour les élections municipales de [REDACTED], le 5 mars 2020.

En l'occurrence, vous êtes directrice générale des services (DGS) au sein de la commune [REDACTED]. Un DGS est un agent occupant un emploi fonctionnel et donc en lien étroit avec l'exécutif local.

⁶ CE, 30 déc. 2009, n° 324565, *Gouvernement de la Polynésie française* : *JurisData* n° 2009-017478 ; *Lebon T.* 2009

⁷ TA de Strasbourg, 4 mai 2016, n°1406542

⁸ Rép. min. n°10295 : JOAN 19 janvier 1954

⁹ CE, 20 mars 2017, n°393320, *Centre de gestion de la fonction publique territoriale du Territoire de Belfort*

¹¹ L. Dubouis, note ss CE, 8 juin 1962, *F. : D.* 1962, *jurispr.* p. 492

¹² Fasc. 762 : FONCTION PUBLIQUE. – *Liberté d'expression des agents publics*, *Jurisclasseur Collectivités territoriales*

Pour les communes de plus de 2 000 habitants (à l'instar de celle de [REDACTED]¹³), le DGS est chargé sous l'autorité du maire, de diriger l'ensemble des services de la commune et d'en coordonner l'organisation. Il en découle un lien certain entre votre emploi et la vie politique locale. Vous occupez donc un emploi à forte visibilité, ou un « poste en vue » selon la jurisprudence du tribunal administratif de Strasbourg.

Cette situation ne doit cependant pas vous empêcher de participer comme tout citoyen à la vie politique et notamment de vous informer en vue des prochaines élections municipales en participant à une réunion électorale.

Mais il va de soi que cette participation doit être assortie de toutes les précautions qu'appellent l'obligation de réserve et les principes et bonnes pratiques déontologiques. A ce titre il convient notamment d'éviter de mentionner votre qualité de DGS et de n'envisager qu'avec beaucoup de prudence toute prise de position publique ayant un lien avec le débat préélectoral. Notamment, il serait souhaitable que vos éventuelles prises de parole aient un caractère de neutralité, ne puissent pas être interprétées comme une prise de position en faveur d'une des listes en présence, et se bornent à des demandes d'information ou de précisions.

Sous cette réserve, il n'y a pas d'obstacle, selon le collège de déontologie, à ce que vous participiez à la réunion publique organisée le 5 mars prochain.

Nous vous prions d'agréer, [REDACTED], l'expression de notre meilleure considération et nous restons à votre disposition pour tout renseignement complémentaire.

Les référents déontologues

Danièle Mazzega

Cécile Hartmann

Xavier Faessel

¹³ Env. 3 300 habitants en 2015 selon l'INSEE