

Le devoir de réserve des agents territoriaux en période préélectorale



18/09/2025

Intervenantes : Valérie BOUVIER et Nathalie COMBARET

Webinaire destiné aux DRH/professionnels RH, secrétaires généraux de mairie et DGS.
Le support sera mis en ligne sur notre site Internet : Boîtes à outils > Déroulement de carrière > Droits et obligations des agents publics.

SOMMAIRE

1. La conciliation de différents principes

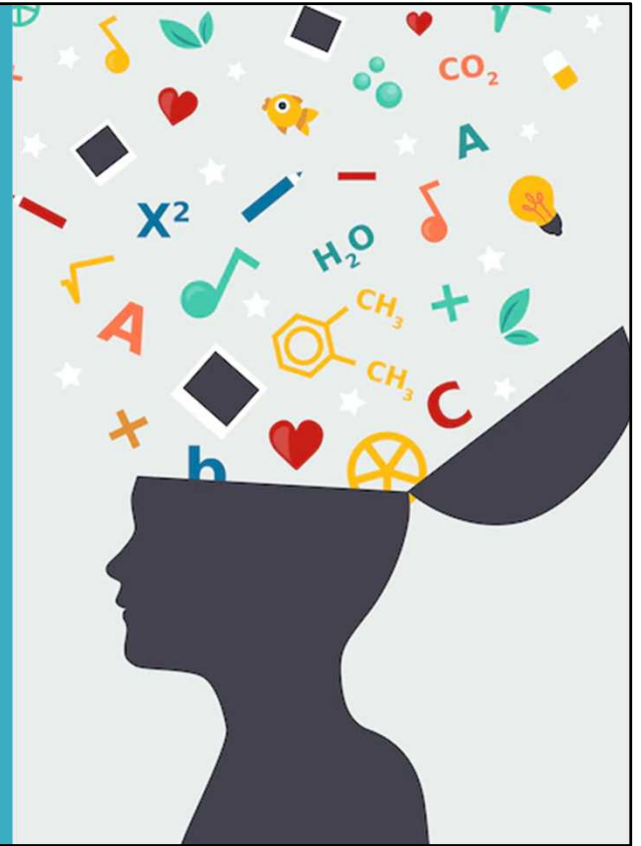
2. La période préélectorale

3. Les situations des agents territoriaux

4. Les sanctions encourues

Il ne s'agira pas de traiter des contraintes et obligations du service communication.

1. La conciliation de différents principes



1. La conciliation de différents principes



4

Agent public = fonctionnaire stagiaire, fonctionnaire titulaire, agent contractuel de droit public.

La liberté d'opinion est une garantie fondamentale dont bénéficie chaque agent public, comme tout citoyen (art. L111-1 CGFP).

Dans le respect des libertés d'autrui, la liberté d'opinion est indissociable de la liberté d'expression.

Ainsi, concrètement, les agents publics ont le droit de participer aux élections et à la campagne qui les précède, en dehors de leur temps de travail.

Ces libertés fondamentales doivent se concilier avec les obligations incombant aux agents publics du fait de cette qualité, et notamment :

- l'obligation de réserve (construction jurisprudentielle – CE n°78156 du 10 mars 1971)
- et le devoir de neutralité (art. L121-2 CGFP)

La réserve qui s'impose à l'agent public concerne aussi bien le fonctionnement de son service ou de l'administration en général, que les sujets politiques, religieux ou philosophiques et plus généralement l'ensemble des débats de société.

À ce titre, les agents publics doivent manifester leurs opinions avec retenue et faire preuve de modération dans leur comportement et leur expression.

Ces règles visent à garantir la neutralité du service public, le respect de l'égalité entre candidats et la sincérité du scrutin.

2. La période préélectorale



2. La période préélectorale

Municipales
15 et 22
mars 2026

Réserve stricte
le 13 mars
2026 à
minuit

Début de la
campagne
officielle le 2
mars 2026

Réserve
électorale
traditionnelle
J-3 semaines

Communication
limitée depuis
le 1^{er}
septembre
2025

6

Décret n°2025-848 du 27 août 2025 : 1^{er} tour le 15 mars 2026 et 2nd tour le 22 mars 2026.

Plusieurs périodes sont à distinguer :

- Réserve électorale « pure » pour tous, à l'issue de la campagne, à partir de la veille du scrutin à zéro heure (art. L49 Code électoral) : interdiction de tenir une réunion électorale ou de diffuser des messages de propagande électorale.
- Période de réserve électorale, 2 à 3 semaines avant le vote : tradition républicaine qui ne découle d'aucun texte et prend généralement la forme d'une circulaire du ministère de l'Intérieur (rép. min. du 25/10/211 QAN n°101241). Cette « période de réserve » évite aux agents publics d'être mis en difficulté parce qu'ils assisteraient, dans le cadre du service, à une cérémonie ou une manifestation publique au cours de laquelle pourrait naître une discussion politique. L'objectif est de s'assurer qu'aucun agent public ne fera usage de sa fonction à des fins de propagande électorale et de ne pas donner l'impression que l'administration soutient un candidat plutôt qu'un autre.
- Campagne officielle ouvre le lundi 2 mars 2026 (art. L47A Code électoral) : panneaux d'affichage devant les bureaux de vote.
- Encadrement de la communication des collectivités et interdiction des aides aux candidats (tenue d'un compte de campagne), à partir du 1^{er} jour du 6^{ème} mois précédant les élections : interdiction de toute forme de promotion de l'action des élus sortants (art. L52-1 et L52-8 Code électoral) mais la communication institutionnelle, qui informe sur la vie locale de manière neutre et factuelle (mission de service public) demeure possible.

Cette communication institutionnelle, la seule possible depuis le 1^{er} septembre 2025, doit respecter 4 critères :

- neutralité : la communication ne doit ni favoriser ni défavoriser un courant politique, un élu, une équipe, un administré. Les informations doivent être présentées de manière objective, sans exagération ni omission volontaire.
- antériorité : les actions de communication peuvent être poursuivies dès lors qu'elles ont un caractère habituel, traditionnel – pas d'innovation dans cette période.
- régularité : chaque support de communication doit conserver la même périodicité.
- identité visuelle : pas de nouvelle maquette, pas de refonte du site Internet, pas de nouveaux réseaux sociaux.

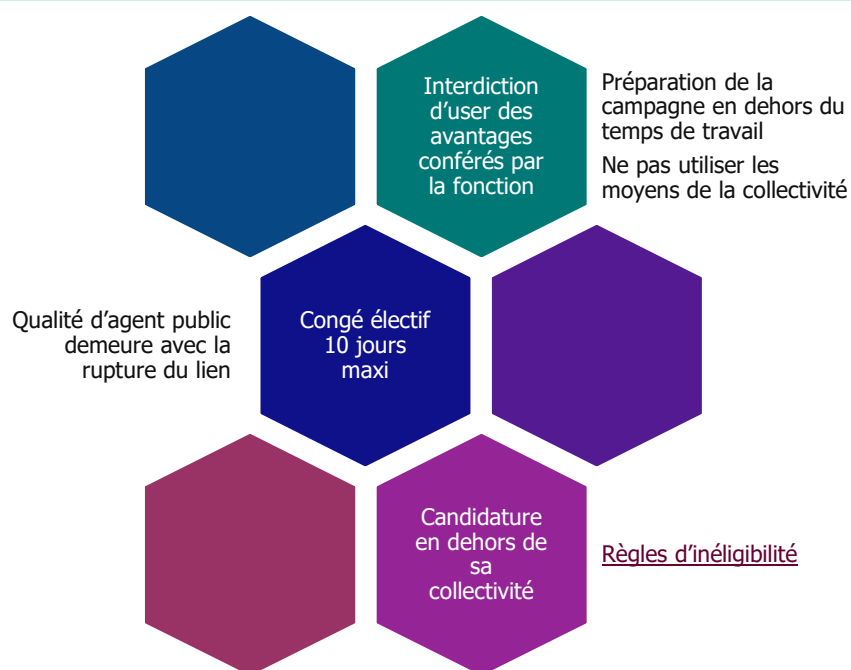
!!! Les réseaux sociaux sont soumis aux mêmes règles !!!

Attention aux événements : cérémonie des vœux, réunion publique, inauguration...

3. Les situations des agents territoriaux



3.1. L'agent territorial qui est candidat



8

Un agent qui travaille pour une commune ou son CCAS est inéligible dans ce même conseil municipal (art. L231 Code électoral).

Pour être éligible au sein de sa propre collectivité, le lien doit être « rompu » quel que soit le statut de l'agent : disponibilité, détachement de longue durée, démission, retraite, mutation, etc. Mais pas congé parental ou congé maladie.

S'agissant de la définition d'un agent de la commune, celle-ci est large et inclut :

- Les agents réalisant de simples vacances dans un centre de loisirs périscolaires (CE, 21 décembre 2001, n° 235284)
- Les agents des associations dites « transparentes » = présidence par un élu, ressources financières et moyens de fonctionnement issus d'aides directes et indirectes de la ville (CE, 29 juillet 2002, Elections municipales de Dunkerque, n°239142).

Voir notre note d'information « Agent public et mandat électif, cas d'incompatibilité et d'inéligibilité » dans la boîte à outils Déroulement de carrière > Droits et obligations des agents publics.

Le temps dont peut disposer un fonctionnaire qui se présente à une élection politique est strictement encadré par le Code du travail (articles L3142-79 et suivants).

Ces dispositions ne sont pas directement applicables aux agents publics mais la DGAFP propose néanmoins de retenir un dispositif de congé électif similaire (circulaire du 18 janvier 2005 relative à la situation des fonctionnaires et agents civils de l'État candidats à une fonction publique élective).

Ainsi, sont accordés : 10 jours (maximum) en cas de candidature au conseil municipal d'une commune.

L'agent bénéficie à sa convenance de ces autorisations d'absence à condition que chaque absence soit au moins d'une ½ journée. Il doit avertir son administration au moins 24 heures à l'avance de son absence. Sur demande de l'intéressé, ces absences peuvent être déduites des congés annuels, ou des jours RTT, ou récupérées sous forme d'heures de travail.

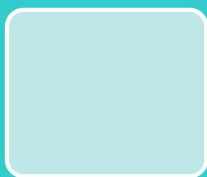
Si elles ne sont ni imputées sur les congés/RTT, ni récupérées, elles ne donnent pas lieu à rémunération.

La durée de ces absences est assimilée à une période de travail effectif pour la détermination des droits à congés payés ainsi que des droits liés à l'ancienneté.

L'agent public 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 prétendre.

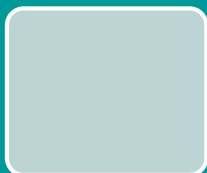
Pas d'aide directe ou indirecte à un candidat : ne pas utiliser les moyens matériels de la collectivité (photocopies, photos, vidéos, mise à disposition de locaux...) – ne pas utiliser les moyens humains de la collectivité.

3.2. L'agent territorial qui milite pour un candidat



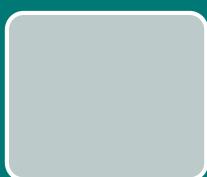
Distribution de tracts

- En dehors du temps de travail
- Tracts respectueux envers l'employeur



Respect de l'obligation de confidentialité

- Ne pas divulguer d'informations liées à l'exercice de ses fonctions



Encourager la participation électorale

- Jusqu'à 6 semaines avant le scrutin
- Informer, sans influencer

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 agents 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 habituellement 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 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.

CE, 11 juin 1993, n°139877 :

La présence, à des réunions électorales, d'un fonctionnaire du conseil général ayant pris position en faveur d'un candidat, n'entraîne pas l'annulation de l'élection cantonale dès lors que ce fonctionnaire n'a pas excédé la limite des droits que lui donnait sa qualité d'électeur, et qu'il ne s'est pas servi de l'autorité qu'il tient de sa fonction pour exercer une pression sur les électeurs.

CE, 15 juin 2009, n°321873 :

La participation d'agents municipaux à une campagne électorale (accompagnement du candidat sur les marchés, recensement des électeurs abstentionnistes à la sous-préfecture) n'est pas fautive s'ils sont en congé.

3.3. L'agent territorial qui exprime son opinion



10

CAA Lyon, 20 mars 2012, n°11LYO2251 :

Sanction de mise à la retraite d'office pour la secrétaire de mairie qui « les jours précédant l'élection municipale du 8 mars 2008, 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 ». Compte tenu des fonctions exercées et de la gravité des griefs établis, même si l'agent n'a pas été suspendu de ses fonctions et a bénéficié d'appréciations favorables.

CAA Nancy, 3 décembre 2015, n°14NC02361 :

Absence de sanction disciplinaire pour l'agent qui « lors de la campagne des élections législatives qui se sont tenues en 2012, [...] a fait état de ses opinions politiques défavorables à l'égard du candidat sortant et maire de la commune et a appelé à voter contre lui, par l'envoi d'un message SMS et par des propos publiés sur sa page personnelle Facebook ».

Arguments retenus par le juge :

- les prises de position étaient « rédigées en des termes inappropriés et irrévérencieux, en particulier à l'égard du maire, n'excèdent toutefois pas les limites de la polémique électorale, à laquelle les fonctionnaires, auxquels la liberté d'opinion est garantie, peuvent participer dans le respect de leur devoir de réserve »
- « la liste des destinataires des messages en cause n'est pas établie et que ces messages n'étaient pas destinés à pouvoir être consultés par tous »
- L'agent « n'a, à aucun moment, fait état de sa qualité d'agent municipal »
- L'agent occupait un poste à « faible niveau de responsabilité »

Mais un durcissement de la jurisprudence est observé plus récemment :

CAA Paris, 10 avril 2018, n°17PA01586 :

Sanction disciplinaire justifiée (exclusion 2 jours) pour l'agent qui a « participé activement à la campagne électorale de la liste d'opposition [...] en distribuant des tracts, en incitant les électeurs à voter pour cette liste au sein du bureau de vote et en faisant part de ses opinions sur les réseaux sociaux ».

« Nonobstant les circonstances qu'elle ne s'est pas prévalu de sa qualité d'agent public lors de cette distribution et qu'elle a un faible niveau de responsabilité au sein des services de la commune, la seule distribution de ce tract, mettant en cause en termes irrespectueux l'autorité territoriale sous la responsabilité de laquelle elle exerce ses fonctions, constitue un manquement à l'obligation de réserve ».

3.4. La particularité des emplois de direction et emplois de cabinet

Emplois de direction

Emplois fonctionnels (DGS, DGA, DST) mais aussi chefs de service

Perte de confiance possible en cours de détachement pour les emplois fonctionnels seulement

Inéligibilité pour les élections municipales « dans le ressort où ils exercent »

Positionnement hiérarchique pris en compte pour accentuer l'obligation de réserve

Emplois de cabinet

Directeurs, directeurs adjoints, chefs avec délégation de signature

Contrat directement lié au mandat de l'exécutif

Inéligibilité pour les élections municipales « dans le ressort où ils exercent »

Posture liée au politique prise en compte pour permettre le soutien d'un candidat

11

En plus de l'inéligibilité applicable à tout agent communal pour les élections municipales dans la commune qui les emploie, les emplois de direction et emplois de cabinet sont soumis à des cas d'inéligibilité supplémentaires.

Les agents ne pouvant pas être éligibles à un mandat municipal, dans les communes situées dans le ressort où ils exercent (ou ont exercé leurs fonctions depuis moins de 6 mois, sauf s'ils ont été, au jour de l'élection, admis à faire valoir leurs droits à la retraite) sont les agents exerçant les fonctions suivantes :

- directeur général des services, directeur général adjoint des services, directeur des services, directeur adjoint des services, chef de service, au sein, notamment, d'un conseil régional, d'un conseil départemental, d'un EPCI à fiscalité propre ou d'un établissement public en relevant ;
- directeur de cabinet, directeur adjoint de cabinet, chef de cabinet ayant reçu délégation de signature de l'exécutif, au sein, notamment, d'un conseil départemental, d'un EPCI à fiscalité propre ou d'un établissement public en relevant.

Quel que soit le libellé du poste ou le titre donné en interne, le juge s'attachera à examiner la réalité des fonctions exercées pour évaluer si celles-ci ne confèrent pas à leur titulaire des responsabilités équivalentes à celles citées ci-dessus.

CE, 17 octobre 2012, n°358762 :

- inéligibilité aux élections municipales partielles du candidat qui occupait le poste de « chef de cabinet du président du conseil général [...] eu égard aux activités qu'il était, en l'espèce, amené à exercer à ce titre, à sa place au sein de l'organigramme du conseil général et à son niveau de rémunération ».
- inéligibilité aux mêmes élections de la candidate qui était « responsable de la mission de la communication interne du conseil régional » du fait « que, dans le cadre de ces fonctions, elle encadrait trois agents, disposait d'une délégation de signature, notamment à l'effet de signer des marchés et bons de commande et [de la place qu'elle] occupait dans l'organigramme du conseil régional », même si ses activités étaient « purement internes à l'administration régionale [et n'impliquaient] aucun lien avec les communes ».

CE, 12 décembre 2014, n°382528 : élection possible du candidat « ingénieur territorial et adjoint au directeur de la direction agriculture et aménagement de l'espace à la direction générale du conseil général » car il « exerçait essentiellement des fonctions d'expertise technique et des fonctions d'adjoint, sans pouvoir propre de décision ».

CE, 22 novembre 2021, n°448743 : élection possible de la candidate « directrice du développement et du secrétariat général de l'EPTB, [...] placée directement sous la responsabilité du directeur général des services » car « elle ne dispose pas de pouvoirs de décision et n'encadre aucun agent, de sorte que son poste s'apparente à celui d'un chargé de mission ».

Ces dispositions s'appliquent uniquement entre un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) et ses communes membres. Ainsi, un DGS d'une communauté de communes, en fonction, peut être candidat aux élections municipales dans une commune qui n'appartient pas à cet EPCI.

Par précaution, il pourra être tenu compte des recommandations applicables à la FPE :

Il est d'usage constant que les directeurs, chefs ou membres des cabinets ministériels ne conservent pas leurs fonctions s'ils sont candidats à l'élection présidentielle ou à un mandat parlementaire national ou européen. Il est souhaitable qu'il en aille de même lorsque les intéressés conduisent une liste aux élections régionales ou aux élections municipales, dans des communes comptant plus de 100 000 habitants. D'ordinaire, les fonctions des intéressés prennent fin au plus tard à l'ouverture de la campagne électorale.

Mêmes recommandations pour les titulaires d'emplois de direction des établissements publics ou les membres du corps préfectoral.

CE, 2 février 2022, n°450657 :

Le juge ne sanctionne pas des prises de position systématiques du directeur de cabinet du maire sortant en faveur de ce dernier, pendant la campagne électorale, par le biais d'échanges sur Facebook au motif que rien ne permet d'établir qu'il aurait participé à la campagne pendant son temps de travail.

CE, 30 décembre 2021, n°448694 :

Le juge valide la position statutaire du candidat tête de liste, vainqueur des élections municipales dans une commune de plus de 1000 habitants : le candidat était directeur de cabinet du maire dans la commune de son élection, il avait muté (grade attaché principal) au 1^{er} février 2020 dans une commune voisine et avait été placé en disponibilité pour convenances personnelles pour 4 mois à compter de cette même date.

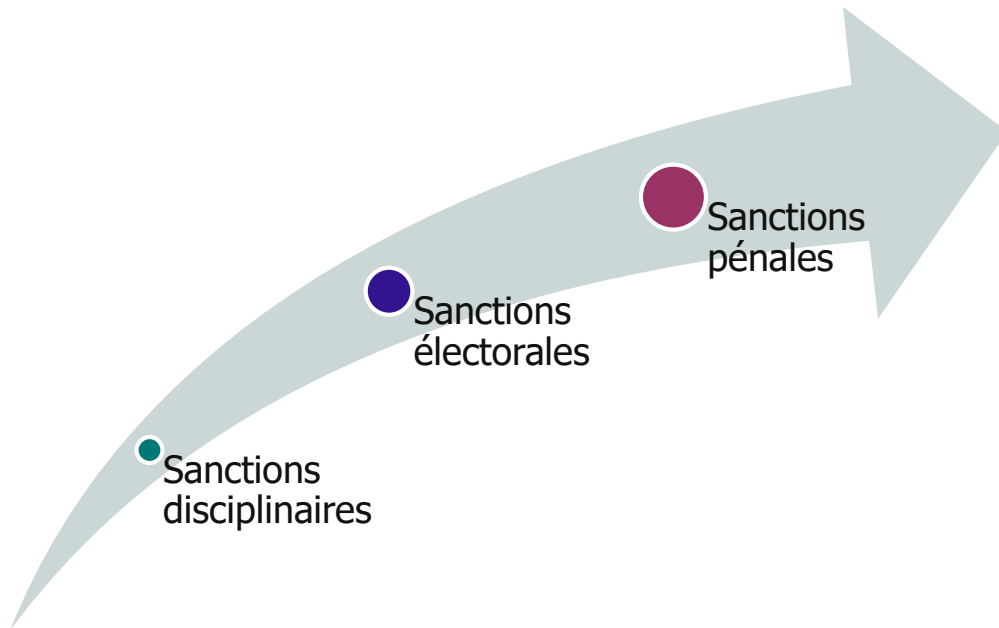
CE, 30 avril 2009, n°322149 :

Le juge valide l'élection aux municipales des 9 et 16 mars 2008 d'un candidat qui exerçait les fonctions de DGS de la commune concernée jusqu'à sa démission, le 7 mars 2008.

4. Les sanctions encourues



4. Les sanctions encourues



13

Sanctions disciplinaires :

La gravité du manquement à l'obligation de réserve s'apprécie en tenant compte de divers éléments : niveau de responsabilité de l'agent, nature de ses fonctions, la publicité donnée à l'expression des opinions, le lieu où l'agent a exprimé ses opinions ou le fait qu'il soit investi d'un mandat politique ou syndical.

Sanctions électorales :

- Annulation du scrutin : lorsque l'irrégularité a altéré la sincérité du vote, en particulier si l'écart de voix est réduit.
- Réintégration des dépenses : les actions de communication irrégulières peuvent être intégrées dans les comptes de campagne du candidat, conduisant à leur rejet.

Dans le cas où l'agent effectuerait des actions militantes sur son temps de travail, il faut relever que cet avantage en nature, à intégrer au compte de campagne du candidat en bénéficiant, ne doit pas être évalué par référence à une quote-part du traitement de cet agent mais, et c'est beaucoup plus coûteux, en fonction du coût usuel des prestations correspondantes (CE, 10 juin 1996, n°162476-162981).

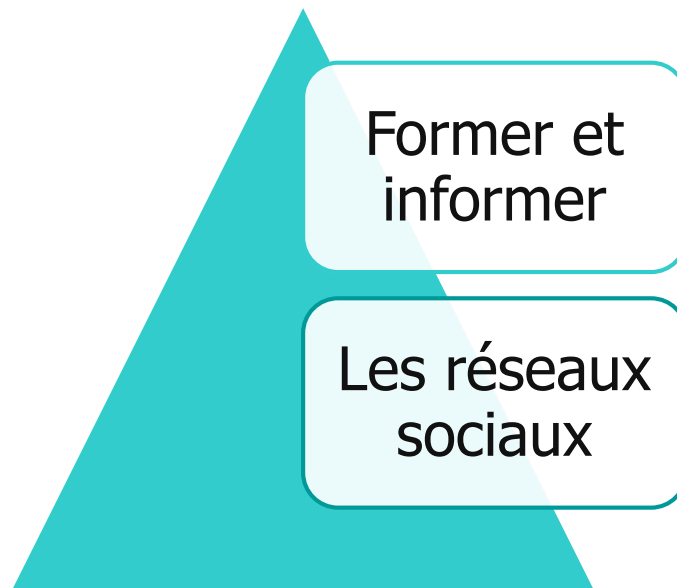
- Inéligibilité : sur le fondement de l'article L.234 du Code électoral, le juge peut déclarer un candidat inéligible, notamment en cas de dépassement du plafond des dépenses ou de rejet des comptes.
- Amendes et, dans certains cas, peines d'emprisonnement (art. L113-1 du Code électoral).

Sanctions pénales :

Dans le cas où le candidat utilise les moyens matériels et/ou humains de la collectivité, il se rend coupable de prise illégale d'intérêt et de détournement de fonds publics, délits prévus et réprimés aux articles 432-12 et 432-15 du Code pénal.

L'agent fautif peut quant à lui être reconnu coupable de recel de détournement de fonds publics (TGI Paris, 15 décembre 2011, n°9834923017).

CONCLUSION



14

Réseaux sociaux sont soumis aux mêmes règles.

Attention à respecter le devoir de réserve. Le caractère privé du compte, la portée du message et son contenu sont autant de critères d'appréciation par le juge.

Les agents n'ont pas toujours conscience de l'ampleur de leur publication sur les réseaux sociaux ou oublient qu'ils sont tenus à une obligation de réserve et un devoir de neutralité.

Les employeurs territoriaux doivent régulièrement les informer pour leur rappeler que leurs propos peuvent être lus par tous et qu'ils doivent être vigilants avec leurs interlocuteurs.

Ils peuvent prévoir des séances d'information, dans le cadre des réunions de service existantes par exemple.

Ils peuvent également mettre en place des chartes d'utilisation des réseaux sociaux.

>Publication d'un élu sur les réseaux sociaux : ne pas « liker », relayer, republier...
Encore moins les commenter.

MERCI POUR

VOTRE ATTENTION !

Rejoignez-nous !