

Agents publics et règles électorales

RÉFÉRENCES JURIDIQUES

- Code général de la fonction publique,
- Articles [L.50](#), [L.231](#), [L.239](#) du Code électoral,
- Articles [L.2123-10](#), [R.2123-1](#), [R.2123-3](#) du Code général des collectivités territoriales,
- Articles [L.3142-79](#) et [L.3142-81](#) du Code du travail,
- [Décret n°86-68 du 13 janvier 1986](#) modifié relatif aux positions de détachement, hors cadres, de disponibilité, de congé parental des fonctionnaires territoriaux et à l'intégration,

Les agents publics sont concernés par les opérations électorales de 3 manières :

- Ils sont candidats à une élection
- Ils participent à une campagne électorale
- Ils organisent les opérations électorales

LA CANDIDATURE À UNE ÉLECTION

1. Les élections concernées

Les agents publics peuvent se déclarer candidat aux élections suivantes :

- Municipales
- Communautaires
- Départementales,
- Régionales
- Législatives
- Sénatoriales
- Européennes
- Présidentielles

2. Les règles d'inéligibilités et d'incompatibilités

Par principe, [l'article L.44 du Code électoral](#) indique que « *Tout Français et toute Française ayant la qualité d'électeur peut faire acte de candidature et être élu, sous réserve des cas d'incapacité ou d'inéligibilité prévus par la loi.* »

- Le Code électoral définit pour chacune de ces élections les règles de dépôt de candidature, les inéligibilités et les incompatibilités.
 - Si un candidat se trouve en situation d'inéligibilité, sa candidature sera refusée, préalablement à l'élection et il pourra se présenter à celle-ci.
 - Si un candidat se trouve en situation d'incompatibilité, il pourra être élu mais son élection sera validée seulement s'il décide de ne plus exercer la fonction incompatible avec son mandat d'élu.
- Toutes les conditions présentées ci-dessous ne sont pas applicables aux candidats – agents publics qui se trouvent dans les situations suivantes au jour de l'élection :
 - Les agents admis à faire valoir leurs droits à la retraite.

- Les agents dont la démission est effective et acceptée par l'autorité territoriale avant la tenue du scrutin → [CE, 21 décembre 2001, n° 235284](#)
- Les agents qui sont placés en disponibilité
- Les agents qui sont placés en détachement



À NOTER : le détachement pour exercice d'un mandat local prévu à l'[article L.2123-10 du code général des collectivités territoriales](#) ne peut bénéficier à un fonctionnaire qui serait élu au conseil municipal de la commune qui l'emploie.

En ce qui concerne les agents communaux, la situation entraînant l'inéligibilité peut cesser au plus tard la veille du scrutin → [CE, 8 décembre 1989, n° 109006](#).

Dans le cas du détachement ou de la disponibilité, l'élu devra veiller au respect des règles relatives à la prévention des conflits d'intérêts → [Réponse ministérielle du 9 mai 2017 n° 66929](#).

Hormis l'élection présidentielle et les élections européennes, les règles d'inéligibilité et d'incompatibilité sont les suivantes :

2-1. L'ELECTION DES DEPUTES

[L'article LO132 du Code électoral](#) indique que « sont inéligibles en France dans toute circonscription comprise en tout ou partie dans le ressort dans lequel ils exercent ou ont exercé leurs fonctions depuis moins d'un an à la date du scrutin les titulaires des fonctions suivantes :

19° Les directeurs départementaux des services d'incendie et de secours et leurs adjoints ;

20° Les directeurs généraux, directeurs généraux adjoints, directeurs, directeurs adjoints et chefs de service du conseil régional, de la collectivité territoriale de Corse, du conseil départemental, des communes de plus de 20 000 habitants, des communautés de communes de plus de 20 000 habitants, des communautés d'agglomération, des communautés urbaines et des métropoles ;

21° Les directeurs généraux, directeurs généraux adjoints et directeurs des établissements publics dont l'organe délibérant est composé majoritairement de représentants des collectivités territoriales ou des groupements de collectivités mentionnés au 20° ;

22° Les membres du cabinet du président du conseil régional, du président de l'Assemblée de Corse, du président du conseil exécutif de Corse, du président du conseil départemental, des maires des communes de plus de 20 000 habitants, des présidents des communautés de communes de plus de 20 000 habitants, des présidents des communautés d'agglomération, des présidents des communautés urbaines et des présidents des métropoles.

[L'article LO146 du Code électoral](#) indique que « Sont incompatibles avec le mandat parlementaire les fonctions de chef d'entreprise, de président de conseil d'administration, de président et de membre de directoire, de président de conseil de surveillance, d'administrateur délégué, de directeur général, directeur général délégué ou gérant exercées dans : 7° Les sociétés d'économie mixte ; »

2-2. L'ELECTION DES SENATEURS

[L'article LO296 du Code électoral](#) mentionne que les conditions d'éligibilité et les inéligibilités sont les mêmes que pour l'élection à l'Assemblée nationale.

[L'article LO297 du Code électoral](#) ajoute qu'il en est de même pour les incompatibilités.

2-3. L'ELECTION DES CONSEILLERS REGIONAUX

[L'article L.340 du Code électoral](#) rappelle que « Ne sont pas éligibles : 1° Les personnes énumérées aux articles [L. 195](#) et [L. 196](#), lorsque leurs fonctions concernent ou ont concerné tout ou partie du territoire de la région ;

[L'article L.342 du Code électoral](#) complète ces dispositions en indiquant que « Le mandat de conseiller régional est incompatible, dans toute la France, avec les fonctions énumérées à [l'article L. 46](#) et aux 1° et 6° de [l'article L. 195](#). »

Enfin, [l'article L343 du Code électoral](#) mentionne que « Le mandat de conseiller régional est incompatible avec les fonctions d'agent salarié de la région. La même incompatibilité existe à l'égard des entrepreneurs des services régionaux ainsi qu'à l'égard des agents salariés des établissements publics et agences créés par les régions. »

2-4. L'ELECTION DES CONSEILLERS DEPARTEMENTAUX

[L'article L195 du Code électoral](#) prévoit que « Ne peuvent être élus membres du conseil départemental :

18° Les membres du cabinet du président du conseil départemental et du président du conseil régional, les directeurs généraux, les directeurs, les directeurs adjoints, les chefs de service et les chefs de bureau de conseil départemental et de conseil régional dans la circonscription où ils exercent ou ont exercé leurs fonctions depuis moins d'un an ;

[L'article L.207 du Code électoral](#) prévoit que « Le mandat de conseiller départemental est incompatible, dans le département, avec les fonctions d'architecte départemental, d'ingénieur des travaux publics de l'Etat, chef de section principal ou chef de section des travaux publics de l'Etat chargé d'une circonscription territoriale de voirie, d'employé des bureaux de la préfecture ou d'une sous-préfecture et, généralement, de tous les agents salariés ou subventionnés sur les fonds départementaux.

La même incompatibilité existe à l'égard des représentants légaux des établissements départementaux ou interdépartementaux mentionnés aux 1° et 3° de [l'article 2](#) de la loi n° 86-33 du 9 janvier 1986 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique hospitalière, dans le ou les départements de rattachement de l'établissement où ils sont affectés, et à l'égard des entrepreneurs de services départementaux.

Ne sont pas considérés comme salariés et compris dans les cas spécifiés à l'alinéa précédent les médecins chargés, dans leur canton ou les cantons voisins, des services de la protection de l'enfant et des enfants assistés, non plus que des services des épidémies, de la vaccination ou de tout autre service analogue ayant un caractère de philanthropie. La même exception s'applique aux vétérinaires chargés dans les mêmes conditions du service des épizooties.

2-5. L'ELECTION DES CONSEILLERS METROPOLITAINS DE LYON

[L'article L.224-8 du Code électoral](#) mentionne que « Les articles [L. 194](#) à [L. 204](#) sont applicables aux conseillers métropolitains. Pour leur application, la métropole est assimilée au département, les services métropolitains aux services départementaux, la circonscription métropolitaine au canton, le conseil métropolitain au conseil départemental et le conseiller métropolitain au conseiller départemental. »

[L'article L.224-10 du Code électoral](#) mentionne que « les articles [L. 206](#) et [L. 207](#) sont applicables aux conseillers métropolitains. Pour leur application, la métropole de Lyon est assimilée au département, les services métropolitains aux services départementaux, la circonscription métropolitaine au canton, le conseil métropolitain au conseil départemental et le conseiller métropolitain au conseiller départemental. »

[L'article L.224-11 du Code électoral](#) précise que « Le mandat de conseiller métropolitain est incompatible avec les fonctions d'agent salarié de la métropole de Lyon. La même incompatibilité existe à l'égard des entrepreneurs des services de la métropole de Lyon ainsi qu'à l'égard des agents salariés des établissements publics et agences créés par la métropole de Lyon. »

2-6. L'ELECTION DES CONSEILLERS MUNICIPAUX

[L'article L.231 du Code électoral](#) souligne 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 :

6° Les comptables des deniers communaux agissant en qualité de fonctionnaire et les entrepreneurs de services municipaux ;

8° Les personnes exerçant, au sein du conseil régional, du conseil départemental, de la collectivité de Corse, de la collectivité de Guyane ou de Martinique, d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre ou de leurs établissements publics, les fonctions de directeur général des services, directeur général adjoint des services, directeur des services, directeur adjoint des services ou chef de service, ainsi que les fonctions de directeur de cabinet, directeur adjoint de cabinet ou chef de cabinet en ayant reçu délégation de signature du président, du président de l'assemblée ou du président du conseil exécutif ;

Les agents salariés communaux ne peuvent être élus au conseil municipal de la commune qui les emploie. Ne sont pas compris dans cette catégorie ceux qui, étant fonctionnaires publics ou exerçant une profession indépendante, ne reçoivent une indemnité de la commune qu'à raison des services qu'ils lui rendent dans l'exercice de cette profession, ainsi que, dans les communes comptant moins de 1 000 habitants, ceux qui ne sont agents salariés de la commune qu'au titre d'une activité saisonnière ou occasionnelle.

S'agissant des entrepreneurs de services municipaux, la qualification est retenue si 3 critères sont réunis :

- L'existence d'un contrat unissant la commune à l'entrepreneur ;
- Le contrat doit confier à l'entrepreneur la mission d'exploiter un service public ;
- La fonction de l'agent au sein de la structure. Elle doit participer à la direction de celle-ci (exemple : Directeur salarié d'une société assurant l'entretien permanent du réseau d'éclairage public de la commune).

Concrètement, l'entrepreneur de services municipaux est une association ou entreprise exerçant une mission de service public pour le compte de la commune.

S'agissant de la définition d'un agent de la commune, celle-ci 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](#).

De même, [l'article L.237-1 du Code électoral](#) ajoute que « Le mandat de conseiller municipal est incompatible avec l'exercice d'un emploi salarié au sein du centre communal d'action sociale de la commune. »

Le juge administratif rappelle de manière constante que la liste des inéligibilités n'est pas exhaustive. Il a ainsi considéré « qu'il appartient au juge de l'élection, saisi d'un grief relatif à l'inéligibilité d'un candidat à une élection municipale, de rechercher, lorsque le poste que l'intéressé occupe au sein d'une collectivité territoriale n'est pas mentionné en tant que tel au 8° de l'article L. 231 du code électoral, si la réalité des fonctions exercées ne confère pas à leur titulaire des responsabilités équivalentes à celles qui sont exercées par les personnes mentionnées par ces dispositions ». → [CE, 12 décembre 2014, n° 382528](#)

Enfin, la déclaration de candidature est désormais obligatoire dans toutes les communes. Elle doit comporter les documents officiels qui justifient que les candidats satisfont aux conditions d'éligibilité.

→ Communes de moins de 1 000 habitants : [Article L.255-4 du code électoral](#).

→ Communes de 1 000 habitants et plus : Articles [L.264](#) à [L.267](#) du code électoral.

2-7. ELECTION DES CONSEILLERS COMMUNAUTAIRES

[L'article L5211-7 du Code général des collectivités territoriales](#) prévoit que « Les conditions d'éligibilité, les inéligibilités et les incompatibilités applicables aux délégués des communes sont celles prévues pour les élections au conseil municipal par les articles L. 44 à L. 45-1, L. 228 à L. 237-1 et L. 239 du code électoral, ainsi que celles prévues pour les élections au conseil communautaire par l'article L. 46 du même code. »

Les agents employés par un syndicat ou une de ses communes membres ne peuvent être désignés par une des communes membres pour la représenter au sein de l'organe délibérant de cet établissement.

Ces dispositions sont entrées en vigueur le 1^{er} janvier 2020.

[L'article L.273-4 du Code électoral](#) confirme ces dispositions en mentionnant que « Leurs conditions d'éligibilité, les inéligibilités et les incompatibilités sont celles prévues pour les conseillers municipaux de la commune qu'ils représentent [...] ».

Par ailleurs, [l'article L.237-1 du Code électoral](#) prévoit que « Le mandat de conseiller communautaire est incompatible avec l'exercice d'un emploi salarié au sein du centre intercommunal d'action sociale créé par l'établissement public de coopération intercommunale.

Le mandat de conseiller communautaire est incompatible avec l'exercice d'un emploi salarié au sein de l'établissement public de coopération intercommunale ou de ses communes membres. »

Il est souligné que ces dispositions s'appliquent uniquement entre un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) et ses communes membres. Ainsi, un directeur général des services d'une communauté de communes, en fonction, peut être candidat aux élections municipales dans une commune qui n'appartient pas à cet EPCI.

De surcroît, rien n'interdit aux agents communautaires d'exercer un mandat de conseiller municipal à la condition qu'ils ne soient pas conseillers communautaires.

LA PARTICIPATION À UNE CAMPAGNE ÉLECTORALE

Les règles relatives à la participation à une campagne électorale sont valables tant pour les agents titulaires que pour les agents contractuels.

1. La protection de la liberté d'opinion

[L'article L. 111-2 du Code général de la fonction publique](#) dispose que « *La carrière ou le parcours professionnel de l'agent public candidat ou élu à une fonction publique élective ou à l'Assemblée des Français de l'étranger ou membre du Conseil économique, social et environnemental 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.* ». L'agent candidat bénéficie d'une protection en ce qui concerne les votes et opinions émis au cours de la campagne électorale.

2. La protection fonctionnelle

Même en campagne électorale, l'agent candidat bénéficie de la protection fonctionnelle régie par les articles [L. 134-1](#) à [L. 134-12](#) du Code général de la fonction publique. Le juge administratif a considéré par exemple qu'un agent territorial peut bénéficier de la protection fonctionnelle pour des faits survenus à l'occasion d'une campagne électorale. En l'espèce, un agent public, candidat sur une liste aux élections municipales, avait été diffamé, concernant des propos relatifs à ses fonctions, par un candidat d'une liste adverse.

→ [CAA Marseille, 20 avril 2018, n° 16MA02220](#)

3. L'octroi d'un congé électif

Les salariés du secteur privé bénéficient d'un congé électif d'une durée de 10 à 20 jours pour mener une campagne électorale → Articles [L. 3142-79](#) à [L. 3142-88](#) du Code du travail.

Il s'agit d'un congé non rémunéré ou imputé sur les congés annuels.

De même, [l'article L. 3142-56 du Code du travail](#) dispose ainsi que : « *L'employeur laisse au salarié, candidat [...] le temps nécessaire pour participer à la campagne électorale.* »

Toutefois, ces dispositions ne sont pas directement applicables aux agents publics.



La DGCL, reprise par le site [service public.fr](#) propose néanmoins d'appliquer un dispositif d'autorisations d'absences similaire au congé électif qui se présente comme suit :

Agent candidat	Durée maximum d'absence autorisée
Assemblée nationale	20 jours
Sénat	20 jours
Parlement européen	10 jours
Conseil municipal	10 jours
Département	10 jours
Région	10 jours
Assemblée de Corse	10 jours
Conseil de la métropole de Lyon	10 jours

L'agent territorial bénéficie, s'il est candidat, de dix jours ouvrables d'autorisations d'absence pour participer à la campagne électorale. Les absences doivent être au moins d'une demi-journée et l'agent doit prévenir son autorité territoriale au moins 24 heures à l'avance. Ces jours d'absence seront, au choix de l'agent, déduits de son solde de congés annuels et des RTT à la date du premier tour de scrutin ou en accord avec l'administration, récupérés en aménagement du temps de travail. Ces jours étant considérés comme du temps de travail effectif, ils sont sans effet sur les droits liés à l'ancienneté.

4. Le devoir de réserve (neutralité)

Cette obligation est renforcée en période pré-électorale. Elle a pour effet de limiter la liberté d'expression des agents publics, dans l'exercice de leurs fonctions. Elle s'impose aux chefs de service mais aussi à tous les fonctionnaires amenés à participer, dans l'exercice de leurs fonctions, à des manifestations ou cérémonies publiques. Il s'agit là d'une tradition républicaine qui n'émane d'aucun texte. Elle a pour objectif de préserver la nécessaire neutralité politique et l'impartialité des agents en période électorale → [Réponse ministérielle du 25 octobre 2011, n° 101241](#)

Malgré ces précautions, si un agent public manquait à son obligation de réserve, il serait soumis à une sanction disciplinaire qui tiendra compte du niveau de responsabilité de l'agent, la nature de ses fonctions, la publicité donnée à l'expression des opinions, le lieu où le fonctionnaire a exprimé ses opinions ou le fait qu'il soit investi d'un mandat politique ou syndical.

La Cour administrative d'appel de Paris a ainsi rappelé que « *si les agents publics ont, comme tout citoyen, le droit de participer aux élections et à la campagne qui les précède, sauf en ce qui concerne les employés municipaux, qui sont inéligibles au conseil municipal, 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 en-dehors de leur service.* » → [CAA Paris, 10 avril 2018, M. E c/ Commune de Saint-Pathus, n° 17PA01586](#)

5. L'interdiction de mener la campagne électorale en usant des avantages conférés par la fonction

[L'article L.52-8 du Code électoral](#) dispose que « *les personnes morales, à l'exception des partis ou groupements politiques, ne peuvent participer au financement de la campagne électorale d'un candidat, 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* ».

Est considéré comme un service, la mise à disposition gratuite de tout ou partie du temps de travail d'agents de la collectivité ou de l'établissement qu'elle soit à l'initiative de l'agent lui-même ou de sa hiérarchie.

Les agents territoriaux ne peuvent pas participer à la campagne électorale d'un candidat dans l'exercice de leurs fonctions. S'ils sont mobilisés pour les besoins de la campagne électorale d'un candidat, le Conseil d'Etat a estimé que le coût retenu pour cette prestation doit être intégré dans le compte de campagne

→ [CE, 10 avril 1996, n°162476 et n° 162981](#).

Il s'agit alors d'un avantage en nature, à intégrer au compte de campagne du candidat en bénéficiant qui ne doit pas être évalué par référence à une quote-part du traitement de cet agent mais, en fonction du coût usuel des prestations correspondantes, ce qui s'avère souvent plus onéreux → [CE, 10 juin 1996, n° 162476-162981](#)

Enfin, dans cette hypothèse, le candidat à l'élection 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, et l'agent de recel de détournement de fonds publics. → [TGI Paris, 15 décembre 2011, n° 9834923017](#)

En ce qui concerne les agents exerçant des emplois fonctionnels (directeur général des services, directeur général adjoint ou directeur des services techniques) à la lisière du politique et de l'administratif ou technique et les collaborateurs de cabinet qui exercent une activité directe ou indirecte à l'activité politique de l'élu local, ils ne peuvent assister l'autorité territoriale candidat à sa propre succession, sur leur temps de travail. Ils doivent le faire en dehors du temps de travail ou se mettre en congé. A défaut, leur activité sera considérée comme un don d'une personne morale à un candidat, prohibé par la législation sur le financement des campagnes électorales

→ [CE, 8 novembre 1999, n° 201966](#)

6. L'interdiction de distribuer des tracts dans l'exercice des fonctions

[L'article L.50 du code électoral](#) dispose qu'« 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 ». Dès lors, les candidats aux élections et notamment les élus sortants, ne peuvent en aucun cas avoir recours aux moyens humains de la collectivité ou de l'établissement pour effectuer leur propagande.

Malgré ces limitations et interdictions, l'agent qui souhaite s'investir dans la campagne électorale d'un candidat est autorisé à le faire à la condition se placer en dehors du service. Cela prend la forme d'une demande classique de congés annuels ou de RTT. Le militantisme est un acte gratuit et les prestations réalisées par les militants, à titre personnel, ne doivent donc pas être valorisées dans le compte de campagne et ne peuvent être considérées comme ayant un coût.

Par ailleurs, il convient de préciser que les dispositions des articles [L.52-4](#) et [L. 52-6](#) du Code électoral ne font pas obstacle à ce que les agents des communes exercent, sur leur temps libre, les fonctions de mandataire financier des candidats aux élections municipales → [CE, 15 mai 2009, n° 322304](#)

L'ORGANISATION DES OPÉRATIONS ÉLECTORALES

1. La rémunération des agents municipaux

→ [Cf. rubrique « la rémunération des élections »](#)

2. La rémunération des agents communautaires

© [Source AdCF : L'accès au mandat intercommunal, questions réponses juridiques, janvier 2020](#)

« Jusqu'à présent, les agents communautaires n'avaient pas à être mobilisés pour l'organisation des élections municipales. Certaines communes de plus de 1 000 habitants souhaitent dorénavant que ces agents participent à l'organisation des élections municipales et communautaires au même titre que les agents municipaux.

Sous certaines conditions, prévues par le décret n°2002-60 du 14 janvier 2002, les agents communautaires pourront ainsi bénéficier d'un repos compensateur ou bien d'indemnités horaires pour travaux supplémentaires (IHTS).

À défaut d'IHTS ou d'un repos compensateur, une indemnité forfaitaire complémentaire pour élections peut être versée aux agents municipaux ayant effectivement assuré des travaux supplémentaires dans le cadre de l'organisation de ces élections, en vertu de l'arrêté du 27 février 1962. Si l'article 5 II de cet arrêté permet d'indemniser les agents pour l'organisation des élections communautaires, seuls les agents municipaux semblent être concernés. »

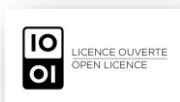
→ [Décret n°2002-60 du 14 janvier 2002 relatif aux indemnités horaires pour travaux supplémentaires.](#)

→ [Arrêté du 27 février 1962 relatif aux indemnités forfaitaires pour travaux](#)

3. La participation aux bureaux de vote

Traditionnellement, les agents municipaux sont sollicités pour tenir la fonction de secrétaire dans un bureau de vote. Toutefois, il convient d'être attentif à la composition des bureaux de vote. En effet, [l'article R.42 du Code électoral](#) rappelle que « *Chaque bureau de vote est composé d'un président, d'au moins deux assesseurs et d'un secrétaire choisi par eux parmi les électeurs de la commune.* ».

En conséquence, seuls les agents municipaux électeurs dans la commune peuvent être désignés secrétaire d'un bureau de vote !



Le CDG45 autorise la réutilisation de ses informations et documents dans les libertés et les conditions prévues par la licence ouverte sous réserve d'apposer la mention :
Source CDG45, titre et lien du document ou de l'information et date de sa dernière mise à jour