

Le déontologue de la ville de Strasbourg

Avis n° 2/2025

Concernant les conditions de participation de collaborateurs des groupes politiques à la campagne électorale

1. Un élu au conseil municipal a saisi le déontologue afin que celui-ci se prononce par un avis sur la compatibilité des fonctions de collaborateur de groupe politique et d'animateur d'un mouvement politique susceptible de former une liste en vue des prochaines élections municipales.

Le requérant évoque plus particulièrement le cas du mouvement lancé par un élu, membre d'un groupe politique au conseil municipal, qui vise à implanter dans chaque quartier strasbourgeois des personnes soutenant son action et relayant ses propositions.

Parmi ces « délégués de quartier », l'un est un collaborateur du groupe politique de cet élu au conseil municipal et un autre est assistant parlementaire d'un député.

2. L'élu requérant interroge plus précisément le déontologue sur les points suivants :
 - a) *Dans quelle mesure un collaborateur politique peut jouer ce rôle d'animation d'un mouvement politique susceptible de constituer bientôt une liste pour les élections municipales ?*
 - b) *Quels seraient les garde-fous à mettre en place pour garantir une stricte séparation des fonctions ?*
 - c) *Une incompatibilité de principe devrait-elle être posée en vue de prévenir d'éventuels conflits d'intérêt ou usages inappropriés de ressources publiques ?*

3. A titre liminaire, il y a lieu de souligner que le déontologue n'est pas juge des élections.

Il n'est donc pas habilité, de manière générale, à apprécier les irrégularités éventuellement commises durant la campagne et susceptibles d'altérer la sincérité du scrutin. C'est là le rôle du juge administratif, certaines irrégularités, relatives notamment au financement des campagnes, pouvant en outre être pénalement réprimées.

4. Toutefois, il est clair que l'utilisation de moyens alloués par la collectivité pour mener une campagne électorale contreviendrait également à la Charte de déontologie de la ville de Strasbourg.

En effet, celle-ci prévoit, en son préambule, que les élus « *s'interdisent [...] d'utiliser les ressources de la municipalité [...] à des fins autres que l'exercice des activités liées à l'exercice de leurs fonctions* » et son article 4 dispose que « *les moyens mis à la disposition individuelle des élus et les moyens en locaux et en personnels mis à la disposition des groupes, sont exclusivement réservés à l'exercice du mandat municipal* ».

5. Il est constant que les collaborateurs des groupes politiques au conseil municipal sont des agents de la ville de Strasbourg.

Créé par la loi n° 95-65 du 19 janvier 1995 relative au financement de la vie politique, le statut de collaborateur de groupe politique a été précisé par la loi n° 2012-347 du 12 mars 2012 relative à l'accès à l'emploi titulaire et à l'amélioration des conditions d'emploi des agents contractuels dans la fonction publique, à la lutte contre les discriminations et portant diverses dispositions relatives à la fonction publique.

Selon ce statut, les collaborateurs de groupes politiques sont « des agents territoriaux » (CGFP, art. L. 333-12). Ils sont affectés aux groupes politiques par le maire, dans des conditions définies par le conseil municipal et sont rémunérés au moyen de crédits prévus à cet effet sur le budget de la commune (CGCT, art. L. 2121-28).

La fonction des collaborateurs de groupe est de faciliter l'exercice de leur mandat par les élus membres du groupe. Ils accomplissent les missions qui leur sont confiées « auprès [de ce groupe] au sein de l'organe délibérant » (CGCT, art. L. 2121-28).

6. Il en découle que le fait de confier à des collaborateurs politiques, dans le cadre de leurs fonctions, des activités liées à une campagne électorale constituerait un détournement des moyens mis à disposition par la collectivité, contraire à l'article 4 de la Charte de déontologie.

Le fait que la campagne n'ait pas officiellement démarré ou que l'élu concerné n'ait pas officiellement déclaré sa candidature est sans influence à cet égard, dès lors qu'est prohibé au même titre l'emploi de collaborateurs politiques au service d'un parti ou d'un mouvement politique.

De tels faits seraient d'ailleurs susceptibles de constituer des détournements de fonds publics, pénalement répréhensibles (v. par ex. : Cass. crim., 13 sept. 2006, n° 05-84.111).

7. Pour autant, **il ne saurait y avoir d'incompatibilité de principe entre la fonction de collaborateur politique et la qualité de candidat aux élections ou de militant d'un parti politique.**

L'article 34 de la Constitution fait du régime électoral des assemblées locales un domaine réservé au législateur. Or celui-ci a prévu que toute personne ayant la qualité d'électeur puisse faire acte de candidature aux élections municipales « sous réserve des cas d'incapacité ou d'inéligibilité prévus par la loi » (Code électoral, art. L. 44).

Il en découle que la Charte de déontologie, à supposer même qu'il y ait lieu de l'interpréter en ce sens, ne pourrait pas fonder une restriction du droit de tout électeur de participer à une liste en vue des élections municipales.

Par surcroît, le législateur lui-même ne peut priver un citoyen du droit d'éligibilité dont il jouit en vertu de l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen que dans la mesure nécessaire au respect du principe d'égalité devant le

suffrage et à la préservation de la qualité d'électeur (Cons. const., 28 mars 2025 déc. n° 2025-1129 QPC).

La même conclusion s'impose pour les activités de militantisme politique, qui bénéficient d'une protection au titre de plusieurs libertés constitutionnellement et conventionnellement garanties (notamment les libertés de réunion et d'association), lesquelles ne peuvent être restreintes que par l'autorité de police compétente, sous le contrôle du juge administratif, et seulement dans la stricte mesure nécessaire à la prévention de troubles à l'ordre public.

8. En revanche, **il importe d'assurer une stricte séparation entre les activités de collaborateur rémunéré par la ville, exclusivement dédiées à la facilitation de l'exercice de leur mandat par les membres du groupe (v. le point 6 *supra*), et les activités de campagne ou d'animation d'un parti ou d'un groupe politique.**

Plus précisément, la participation d'un collaborateur de groupe à une campagne électorale ou aux activités d'un parti politique doit s'effectuer :

- En dehors du temps de travail du collaborateur (durant les week-end et jours fériés, durant des jours de congé dument demandés et accordés et, pour les jours travaillés, en dehors des horaires de travail) ;
- En dehors des lieux de travail et de leurs abords immédiats ;
- Sans utiliser de moyens matériels ou financiers alloués par la ville ou l'Eurométropole (notamment les locaux, matériels informatiques, téléphones, etc.).

En outre, le principe de transparence (article 1^{er} de la Charte) requiert de la part des collaborateurs politiques qu'ils veillent à ne laisser s'installer aucune ambiguïté sur la qualité en laquelle ils se présentent au public dans le cadre de leurs activités de campagne ou d'animation d'un mouvement politique.

Aucun propos ou signe distinctif (logos, charte graphique ou autre) ne doit indiquer ou suggérer qu'ils interviennent en tant qu'agent de la ville de Strasbourg.

9. Conformément principe du contradictoire rappelé par l'article 7 de la Charte de déontologie, le déontologue a pris contact avec l' élu dont un collaborateur de groupe se trouve être « délégué de quartier » de son mouvement, afin de recueillir ses observations.

Celui-ci a assuré au déontologue que toutes les mesures avaient d'ores et déjà été prises pour garantir la stricte séparation dont les modalités précises sont détaillées ci-dessus au point 8 du présent avis.

Il a également indiqué qu'il en va de même pour le « délégué de quartier » exerçant les fonctions d'assistant parlementaire.

10. En conséquence de tout ce qui précède, il y a lieu de répondre comme suit aux questions posées par le requérant :

- a) *La Charte de déontologie ne s'oppose pas par principe à ce qu'un collaborateur de groupe politique au conseil municipal participe aux activités d'un parti politique et, le cas échéant, se porte candidat aux élections, sous réserve des cas d'incapacité et d'inéligibilité prévus par la loi ;*

- b) La participation aux activités d'un parti politique ou à une campagne électorale d'un collaborateur de groupe politique implique une séparation stricte entre de telles activités et ses fonctions de collaborateur politique, selon les modalités précisées supra au point 8 ;*
- c) L'instauration d'une incompatibilité de principe excéderait la compétence du conseil municipal et serait contraire à la loi et aux droits constitutionnellement et conventionnellement protégés.*

Le présent avis sera communiqué aux auteurs de la saisine ainsi qu'aux élus concernés et sera publié sur le site internet de la ville de Strasbourg.

A Strasbourg, le 24 juin 2025.