

# JURISPRUDENCE DU DROIT DE LA FONCTION PUBLIQUE

*Jurisprudences applicables aux agents publics*

...

## DROITS ET OBLIGATIONS DES FONCTIONNAIRES

### LA LIBERTE D'OPINION ET D'EXPRESSION DES FONCTIONNAIRES

#### L'essentiel

Les fonctionnaires français jouissent d'une liberté d'opinion et d'expression très étendue, dans les conditions précisées par la loi, par la Constitution. S'ils sont libres à ce titre de manifester leur opinion, cette liberté est bornée par leurs obligations de neutralité et de réserve, ainsi que par les nécessités du bon fonctionnement du service.

#### Les mots du juge

*« Considérant que, s'il appartient au secrétaire d'État, chargé par les textes précités d'arrêter la liste des candidats admis à concourir, d'apprécier, dans l'intérêt du service, si les candidats présentent les garanties requises pour l'exercice des fonctions auxquelles donnent accès les études poursuivies à l'École nationale d'administration et s'il peut, à cet égard, tenir compte de faits et manifestations contraires à la réserve que doivent observer ces candidats, il ne saurait, sans méconnaître le principe de l'égalité de l'accès de tous les Français aux emplois et fonctions publics, écarter de ladite liste un candidat en se fondant exclusivement sur ses opinions politiques »*

...

(CE, Ass., 28 mai 1954, *Sieur Barel et autres*, n° 28238, Rec.)

« *Considérant que Mlle X..., (...), a sollicité des autorisations d'absence pour la célébration en 1987, du vendredi saint, de la fête Dieu et de la fête de la médaille miraculeuse ; qu'en l'absence de règles définissant le régime des autorisations d'absence, le directeur (...) a rejeté la demande en se fondant par sa décision du 10 mars 1987, sur ce que "Seules ... les fêtes religieuses légales en France peuvent donner lieu à autorisation d'absence" ; qu'en se bornant à opposer un tel motif, alors que l'institution par la loi de fêtes légales ne fait pas, par elle-même, obstacle à ce que, sous réserve des nécessités du fonctionnement normal du service, des autorisations soient accordées à des agents publics pour participer à d'autres fêtes religieuses correspondant à leur confession, le directeur (...) a entaché sa décision d'erreur de droit* »

(CE, 12 février 1997, *Mlle X...*, n° 125893, T.)

## Commentaires

### **La liberté d'opinion est garantie aux fonctionnaires**

La liberté d'opinion du fonctionnaire est protégée au plus haut niveau de la hiérarchie des normes. En effet, l'article 6 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983, qui dispose que « *la liberté d'opinion est garantie aux fonctionnaires* », ne fait que décliner au cas particulier des fonctionnaires les principes consacrés par l'article 10 de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen (« *Nul ne doit être inquiété pour ses opinions, même religieuses, pourvu que leur manifestation ne trouble pas l'ordre public établi par la loi* ») et par le cinquième alinéa du préambule de la Constitution du 27 octobre 1946, (« *Nul ne peut être lésé, dans son travail ou son emploi, en raison de ses origines, de ses opinions et de ses croyances* »).

Cette liberté d'opinion du fonctionnaire, qui vaut pour toutes les opinions et toutes les croyances, s'impose à l'administration dans ses relations avec les fonctionnaires en service et interdit notamment toute discrimination à raison d'opinions politiques, philosophiques ou religieuses. Les convictions religieuses ou politiques d'un fonctionnaire ne sauraient ainsi justifier une mesure disciplinaire (CE, Sect., 1er octobre 1954, *Sieur Guille*, Rec.).

La liberté d'opinion protège également celui qui souhaite devenir fonctionnaire, ce en quoi elle rejoint le principe d'égal accès aux emplois publics consacré par l'article 6 de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen. Par la décision *Barrel*, le Conseil d'État a ainsi annulé une décision par laquelle l'administration

...

avait refusé d'admettre à concourir des candidats soupçonnés d'être communistes. Cette jurisprudence est d'autant plus marquante qu'à l'époque, l'accès des communistes à la fonction publique était interdit dans bien des pays occidentaux, notamment en Allemagne fédérale où il a fallu attendre un arrêt en grande chambre de la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH, 26 septembre 1995, *Vogt c/ Allemagne*, n° 17851/91) pour que cela évolue. Plus récemment, le Conseil d'État a annulé la délibération d'un jury de concours à qui l'administration avait transmis un dossier de candidature faisant état des opinions politiques et de l'appartenance syndicale du requérant, ce qui avait amené un membre du jury à poser, lors de l'entretien oral, une question directement liée à ces mentions (CE, 28 septembre 1988, *M. Y...*, n° 43958, Rec.).

Corollaire de la liberté d'expression du fonctionnaire, l'article 18 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 interdit qu'il soit « *fait état dans le dossier d'un fonctionnaire, de même que dans tout document administratif, des opinions ou des activités politiques, syndicales, religieuses ou philosophiques de l'intéressé* ». Tout agent public est d'ailleurs fondé à demander la suppression de telles mentions dans son dossier (CE, 25 juin 2003, *Mme X...*, n° 251833, Rec.), y compris lorsque sa gestion est informatisée. Si, en raison même de l'octroi d'une autorisation spéciale d'absence ou de dispenses d'activité de service, il peut être légalement fait mention, au dossier de l'intéressé, de l'existence du mandat syndical ayant motivé l'intervention de telles mesures, le respect dû tant à la liberté d'opinion des fonctionnaires qu'à la liberté syndicale implique qu'une mention de ce type ne puisse s'accompagner d'une quelconque appréciation portée par l'autorité administrative sur la manière dont l'intéressé exerce ses activités syndicales (CE, 27 septembre 2000, *M. X...*, n° 189318, Rec.).

### **La liberté d'opinion du fonctionnaire implique, sous certaines limites, sa liberté de manifester son opinion**

La liberté de manifester son opinion est, comme la liberté de conscience, une composante de la liberté d'opinion. Mais si la liberté de conscience du fonctionnaire est absolue, sa liberté d'expression, tout en étant garantie, connaît certaines limites.

Lorsque le fonctionnaire est en service, sa liberté d'expression est fortement bornée par son obligation de neutralité (*cf.* la fiche n° 29 « L'obligation de neutralité et le principe de laïcité »). On cite souvent les conclusions du commissaire du gouvernement Gazier sur la décision Delle *Jamet* (CE, 3 mai 1950, p. 247) :

...

« Dans l'exécution du service, l'État peut exiger du fonctionnaire qu'il s'abstienne de tout acte propre à faire douter, non seulement de sa neutralité, mais de sa loyauté envers les institutions »..

Il n'en reste pas moins que la liberté d'opinion du fonctionnaire subsiste y compris pendant le service, au point qu'il peut même bénéficier, à ce titre, d'autorisations d'absence. En effet, en l'absence même de règle statutaire reconnaissant aux agents le droit à bénéficier d'autorisations d'absence dans telle ou telle circonstance, un chef de service peut accorder une autorisation d'absence à un agent placé sous son autorité. La décision Mlle X... précise à cet égard que le chef de service ne saurait porter une appréciation sur les raisons qui motivent une demande d'autorisation d'absence : des autorisations peuvent être accordées à des agents publics pour participer à des fêtes religieuses correspondant à leur confession, sans que cette possibilité soit limitée aux fêtes religieuses légales. En revanche, la liberté du fonctionnaire est bornée par les nécessités du fonctionnement normal du service : ce n'est que si elle est compatible avec elles que l'autorisation d'absence peut être accordée par le chef de service (CE, 12 février 1997, Mlle X..., n° 125893, T.).

Lorsque le fonctionnaire n'est pas en service, la liberté d'expression est la règle, dans les limites prévues par la loi. Le fonctionnaire peut adhérer à tout mouvement, association ou parti politique. Il a, sauf disposition spéciale, le droit d'être candidat à toutes les élections (CE, 3 janvier 1962, *Ministre des armées c/ Sieur Hocdé*, Rec.). Le fonctionnaire peut également parler et écrire librement, et l'administration ne saurait exiger, quels que soient les sujets abordés, qu'il soumette à son supérieur hiérarchique, préalablement à leur publication, des articles ou ouvrages qu'il aurait écrits (CE, 29 décembre 2000, *Syndicat Sud Travail*, n° 213590, T.). Sur ce dernier point, la jurisprudence administrative française est plus protectrice de la liberté d'expression du fonctionnaire que celle de la Cour de justice de l'Union européenne qui admet que des fonctionnaires soient tenus de demander une autorisation préalable pour la publication d'ouvrages se rattachant à l'activité des institutions européennes (CJCE, 6 mars 2001, *Connolly c/ Commission*, aff. C-274/99).

La liberté d'expression du fonctionnaire est toutefois limitée, même hors du service, par son obligation de réserve (cf. fiche n° 27 « L'obligation de secret professionnel et de discrétion »).

...