

## *Le fonctionnaire et la liberté d'expression : plusieurs exemples de limitations liées au devoir de réserve ou de neutralité*

Perceptible dès l'ordonnance de Philippe Le Bel en 1302 portant réformation du royaume, qui « *constitue un code de déontologie des fonctions publiques pratiquement utilisable de nos jours* », la déontologie des agents publics évoque l'idée d'une morale professionnelle qui se traduit par l'existence de devoirs liés à l'exercice de leurs fonctions. Ces obligations figurant au titre 1er du statut général, sont relatives, d'une part à leur manière de servir, et d'autre part, aux obligations morales dépassant le cadre des fonctions et leur imposant un comportement digne dans tous les moments de leur vie, publics ou privés.

Parmi ces dernières, figurent le devoir de réserve, l'obligation de loyauté et celle de neutralité, dont les fondements sont essentiellement jurisprudentiels et qui constituent des limitations à leur liberté d'expression.

### **Devoir de réserve des agents publics**

Ainsi, au nom du **devoir de réserve**, le fonctionnaire doit veiller, lorsqu'il s'exprime, à ne pas adopter des prises de position de nature à donner au public une image négative et discréditée de l'administration. L'intensité de cette obligation vient limiter la liberté d'expression dans des conditions qui varient selon les circonstances : ainsi, à l'étranger, le fonctionnaire est astreint à une obligation accrue, quels que soient son grade ou ses fonctions (CE 8 mars 1969, *Plénel*, Rec. p. 168). Par ailleurs, d'autres fonctionnaires, tels les enseignants du supérieur ne sont pas astreints à un devoir de réserve mais doivent respecter, compte tenu de la nature de leurs fonctions et du public auquel ils s'adressent, l'objectivité et la tolérance (cf. CE 19 mai 1993, *Notin*, pour des écrits négationnistes et antisémites publiés par un maître de conférences).

De manière générale, plus le rang est important, plus l'obligation est stricte : il en va ainsi des titulaires d'emplois fonctionnels dans la fonction publique territoriale ou des cadres supérieurs de la fonction publique d'Etat (cf. CE 13 mars 1953, *Tessier*, Rec. p. 133) ou encore des fonctionnaires en uniforme (militaires, policiers, gendarmes, préfets, magistrats : CAA de Paris, 18 juin 2013, *Pichon*, n° 11PA05236 s'agissant d'un commandant de police), l'obligation s'appliquant aux déclarations orales et aux publications, dans la sphère publique ou privée. De fait, si l'habit d'Etat ne doit pas étrangler la parole, il doit à tout le moins la canaliser afin de rappeler à ces fonctionnaires dépositaires de l'autorité publique qu'ils doivent respecter leur obligation de loyalisme envers l'Etat (CE 4 novembre 1994, *Fédération CGT*, Rec. p. 1006 pour une manifestation en uniforme ; CE 10 novembre 1999, *Sako*, n° 179962 pour un fonctionnaire de police prenant publiquement parti pour l'indépendance de la Nouvelle-Calédonie ; CE 28 juillet 1993, *Marchand*, n° 97189 pour une collaboratrice d'un préfet dénonçant ouvertement la suppression du ministère des droits de la femme).

Rappelons également que si cette obligation est assouplie s'agissant des fonctionnaires titulaires d'un mandat syndical (CE, 31 janvier 1975, *Exertier*, Rec. p. 75), elle n'en demeure pas moins, le devoir de réserve interdisant de tenir publiquement des propos outranciers visant les supérieurs hiérarchiques, ou plus largement, dévalorisant l'Administration (CE 12 décembre 1997, *Lecanu*, n° 134341 pour des propos outranciers et sans lien avec l'exercice la défense des intérêts professionnels ; 23 avril 1997, *Bitauld*, n° 144038, pour une publication critiquant violemment la politique suivie par le Gouvernement et la mise en cause en des termes injurieux des autorités de l'Etat, alors même qu'elle émanerait d'un fonctionnaire déchargé de service pour mandat syndical ; CAA Lyon 15 décembre 2009, *Fouilhoux*, n° 09LY00567 pour des propos tenus par un policier exerçant un mandat syndical, fustigeant sans ambiguïté des représentants de l'Etat,

membres du Gouvernement ou plus récemment *TA Paris, 6 décembre 2012, Soud, n° 1113351/5-1* : « la publication incriminée excédait, par son caractère outrancier, les limites que les fonctionnaires, fussent ils représentants syndicaux, doivent respecter en raison de la réserve à laquelle ils sont tenus à l'égard des autorités publiques »).

Une décision ([CE 24 septembre 2010, Girof de Langlade, n° 333708](#)) illustre l'étendue de cette obligation s'agissant des préfets : ainsi, faisant application des principes sus rappelés, le Conseil d'Etat a confirmé la mise à la retraite d'office d'un préfet ayant tenu dans la presse des propos polémiques et virulents vis à vis du ministre de l'intérieur. Ainsi, après avoir estimé que ces faits justifiaient une sanction disciplinaire qui avait été prononcée au terme d'une procédure en tous points régulière, le Conseil d'Etat a rappelé que l'obligation de réserve pesant sur les préfets ne méconnaît pas le droit à la liberté d'expression, dès lors que cette restriction, dont le contenu est particulièrement clair s'agissant de ce corps de fonctionnaires, astreint à une obligation maximale en tant que représentant du Gouvernement dans le département et poursuit un but légitime au sens des stipulations de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

Dans le même sens, la sanction disciplinaire de mise en retraite d'office peut être prise contre un commandant de police qui, souhaitant dénoncer les imperfections d'un fichier (ici le fichier STIC), a divulgué à la presse des fiches contenues dans ce fichier (*CAA de Paris, 18 juin 2013, Pichon, n° 11PA05236*). Le juge, rappelant la nécessaire conciliation entre liberté d'expression et obligation de discrétion et de secret professionnels, estime que le policier a commis une faute justifiant une sanction disciplinaire. Il précise également que « *compte tenu, notamment de la gravité de cette faute, des fonctions et du grade détenu par l'intéressé, [...], la sanction disciplinaire de la mise à la retraite d'office n'est en l'espèce pas manifestement disproportionnée* ».

Dans cette affaire, le requérant tentait de justifier son manquement par le devoir d'alerte dont ne peut être privé le fonctionnaire, au nom de la liberté d'expression. Il se fondait notamment sur un arrêt de la Cour européenne des droits de l'Homme (CEDH) selon laquelle, la dénonciation de faits illicites dont les agents publics peuvent être amenés à connaître dans l'exercice de leur mission et sur leur lieu de travail et que les

citoyens ont grand intérêt à voir divulguer ou publier, doit être protégée dans certaines circonstances (*CEDH, 12 février 2008, Guja c/ Moldova, req. n° 14277*).

Toutefois, loin d'absoudre le fonctionnaire de son obligation de réserve, la CEDH considère au contraire :

- que la divulgation au public ne doit être envisagée qu'en dernier ressort, en cas d'impossibilité manifeste d'agir autrement par des moyens moins drastiques : dans cette affaire, si le fonctionnaire avait la possibilité, comme en France ([article 40 du code de procédure pénale](#)), de dénoncer les faits illicites au Procureur de la République, il ne le pouvait pas en l'espèce puisque son supérieur était précisément le Procureur lui-même et les faits le concernaient ;
- que la divulgation doit être proportionnée, c'est-à-dire si l'auteur avait des moyens plus discrets de dénoncer les agissements litigieux ;

L'arrêt *Pichon* précité confirme un jugement précédent rendu à l'encontre d'un agent ayant signé un ouvrage critiquant la police nationale, et ayant été exclue de fonction pendant 18 mois dont 12 avec sursis (*cf. TA 6 décembre 2012, Soud, n° 1113351/5-1*)

Le fonctionnaire est donc bien astreint à une obligation de réserve dont il peut être délié en se confiant au procureur de la République, à charge pour cette autorité d'enquêter sur les faits dénoncés. Et s'il ne le fait pas, ce n'est pas au fonctionnaire de se substituer à cette autorité pour dénoncer lui-même les faits sur la place publique.