



LE SECRETAIRE GENERAL
DU MINISTERE DE L'ECONOMIE,
DES FINANCES ET DE L'INDUSTRIE

PARIS, LE - 8 MAR. 2007

139, RUE DE BERCY - TÉLÉDOC 230
75572 PARIS CEDEX 12

Réf. dossier :
Affaire suivie par : Sylvain VASSEUR
Téléphone : 01.53.18.78.36
Télécopie : 01.53.18.96.47
Courriel : sylvain.vasseur@finances.gouv.fr

NOTE POUR LES DIRECTEURS GENERAUX ET DIRECTEURS

OBJET : libertés de réunion, d'opinion et d'expression des fonctionnaires et agents publics.

A l'approche d'une importante période électorale, il m'apparaît utile de rappeler à l'ensemble des services les règles applicables aux fonctionnaires et agents publics en matière de réunions publiques et d'expression de leurs opinions.

1. Le droit de réunion.

En la matière et en l'absence de dispositions législatives spéciales concernant les fonctionnaires, leur est applicable la loi du 30 juin 1881 sur la liberté de réunion, dont l'article 1^{er} dispose : « *Les réunions publiques sont libres. Elles peuvent avoir lieu sans autorisation préalable, sous les conditions prescrites par les articles suivants* ».

Ainsi, la participation des fonctionnaires à des réunions publiques en dehors de leur service ne peut être légalement soumise par le chef de service dont ils relèvent à un régime d'autorisation préalable ni, a fortiori, d'interdiction (CE, Ass., 4 janvier 1957, *Syndicat autonome du personnel enseignant des facultés de droit*, n° 7696, Leb. p. 9).

2. La liberté d'opinion.

Ce principe, qui a valeur constitutionnelle depuis 1946, se trouve retranscrit à l'article 6 de la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires : « *La liberté d'opinion est garantie aux fonctionnaires* ».

A l'exception des occupants des emplois laissés à la décision du gouvernement, cela suppose qu'aucun préjudice de carrière ne puisse résulter pour eux de leurs opinions avérées ou supposées, notamment dans l'accès aux emplois publics (CE, Ass., 28 mai 1954, *Sieur Barel*, n° 28238, Leb. p. 308).

De même, il est interdit de faire état des opinions ou activités politiques, syndicales, religieuses ou philosophiques dans le dossier individuel du fonctionnaire et dans tout document administratif, garantie qui figure à l'article 18 de la loi du 13 juillet 1983.

3. La liberté d'expression et ses limites.

3.1. Le principe de neutralité du service public.

La liberté pour un fonctionnaire de faire connaître ses opinions politiques, religieuses ou philosophiques est exclue pendant l'exercice des fonctions en vertu du principe fondamental de neutralité du service public.

282

Dans l'accomplissement de leurs tâches, les agents publics doivent, selon la formule jurisprudentielle, respecter le « *devoir de stricte neutralité qui s'impose à tout agent collaborant à un service public* » (CE, 3 mai 1950, *D^{lle} Jamet*, n° 98284, Leb. p. 247).

Ce devoir signifie, concrètement, que le comportement de l'agent doit être entièrement indépendant de ce que peuvent être ses opinions. En d'autres termes, il ne doit, d'une part, se livrer vis-à-vis des usagers à aucune discrimination de caractère politique, syndical, philosophique, religieux, racial, etc., et il doit, d'autre part, s'abstenir de toute manifestation de ses opinions devant les usagers, ses collègues et ses supérieurs.

C'est à ce titre qu'est également interdit le port ostentatoire par un fonctionnaire sur son lieu de travail de tout signe manifestant une appartenance religieuse (CE, avis du 3 mai 2000, *M^{lle} Marteaux*), la laïcité étant une déclinaison du principe de neutralité, ou politique.

3.2. La liberté d'expression en dehors du service.

En dehors du service, les agents publics peuvent manifester leurs opinions en toutes matières et par les moyens les plus divers :

- en matière religieuse, en fréquentant assidûment les édifices du culte de leur choix ou en militant dans des organisations confessionnelles notamment ;

- en matière politique, les agents publics sont libres d'écrire dans des journaux et revues, de publier des ouvrages, de signer des motions, de faire des discours publics, de participer à des manifestations, de s'inscrire à un parti, d'y militer ; ils sont également libres d'être candidats à des élections politiques. D'ailleurs, la loi du 13 juillet 1983 dispose (dans son article 7) que la carrière des candidats à un mandat électif ou celle des élus ne doit pas être affectée par les opinions qu'ils expriment.

Cette liberté connaît néanmoins deux limites.

3.2.1. Tout d'abord, le devoir de loyalisme à l'égard de la Nation : si les agents publics sont libres de militer pour un changement de gouvernement et s'ils ont le droit de critiquer dans une certaine mesure le gouvernement en place, ils n'ont pas le droit en revanche d'adopter une attitude antinationale, par exemple en insultant le drapeau tricolore, en refusant de participer à des cérémonies commémoratives pour des raisons politiques, en appelant à l'indépendance d'une partie du territoire national en dehors de tout projet des pouvoirs publics en ce sens...

3.2.2. Ensuite, l'obligation de réserve, dont l'origine et le régime juridique sont essentiellement jurisprudentiels.

Cette obligation interdit à tout fonctionnaire, aussi bien dans l'expression de ses opinions que dans son attitude générale, de porter la déconsidération sur l'administration ou les autorités politiques.

L'éventuelle violation de cette obligation est appréciée par les juridictions administratives au regard de multiples critères : contenu des propos tenus ou nature du comportement incriminé, circonstances de temps et de lieu (la réserve exigée est, par exemple, plus grande à l'égard des agents en poste ou de passage à l'étranger), niveau et nature des fonctions exercées par l'agent, ampleur de la publicité donnée aux propos ou agissements (la réserve sera plus gravement violée au cours d'une réunion publique, dans un livre, dans la presse, sur une radio ou un plateau de télévision), conséquences sur l'image ou le bon fonctionnement du service...

Le fait de se prévaloir de sa qualité de fonctionnaire pour donner plus de poids à ses déclarations peut constituer une circonstance aggravante de la faute ainsi commise (CE, 10 mars 1971, *Sieur Jannès*, n° 78156, Leb. p. 202).

Il est bien évident que l'obligation de réserve perd une grande partie de sa justification à l'égard des agents investis de responsabilités syndicales. L'expression libre de leurs opinions et revendications constitue en effet une modalité essentielle d'exercice de ces responsabilités.

La jurisprudence a ainsi reconnu aux dirigeants syndicaux - mais non pas aux simples adhérents - le droit de s'exprimer avec vivacité lorsqu'ils le font dans le cadre de leur mandat.

Pour autant, la liberté d'expression des représentants syndicaux n'est pas sans limites elle non plus.

Elle n'autorise pas, par exemple, les critiques violentes et injurieuses à l'encontre du gouvernement et des autorités de l'Etat ou les incitations à l'indiscipline collective.

En outre, la liberté de ton n'est reconnue aux dirigeants syndicaux que dans la stricte mesure où ils agissent pour la défense des intérêts professionnels des personnels. Dans le domaine politique, leurs droits ne sont pas plus étendus que ceux des agents publics en général.

LE DIRECTEUR,
ADJOINT AU SECRÉTAIRE GÉNÉRAL



Jean-Louis ROUQUETTE