



MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES

SECRETARIAT GÉNÉRAL

Paris, le 16 JAN. 2017

DIRECTION DES RESSOURCES HUMAINES
SOUS-DIRECTION DES RESSOURCES HUMAINES MINISTERIELLES
BUREAU DES AFFAIRES JURIDIQUES, STATUTAIRES ET INDEMNITAIRES
139, RUE DE BERCY - TELEDOC 272
75672 PARIS CEDEX 12

Affaire suivie par : Marc Le Roux
Téléphone : 01 53 18 22 41
Mél. : marc.le-roux@finances.fr
N° : DRH1A/201701/3024

**NOTE POUR LES DIRECTEURS GÉNÉRAUX, DIRECTEURS
ET CHEFS DE SERVICE AUTONOME**
(cf. destinataires in fine)

Objet : Libertés de réunion, d'opinion et d'expression des fonctionnaires et agents publics

A l'approche de la période électorale, il paraît souhaitable 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 l'absence de dispositions législatives spéciales les concernant, la loi du 30 juin 1881 sur la liberté de réunion, dont l'article 1^{er} dispose que « *les réunions publiques sont libres. Elles peuvent avoir lieu sans autorisation préalable, sous les conditions prescrites par les articles suivants* », est applicable aux agents publics.

Ainsi, leur participation 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* ». À l'exception des emplois laissés à la décision du Gouvernement, aucun préjudice de carrière ne peut résulter pour eux de leurs opinions, avérées ou supposées (CE, Ass., 28 mai 1954, *Steur 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 agent public 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.

Ainsi, 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^{ne} Jamet*, n° 98284, Leb. p. 247).

Ce devoir signifie, en pratique, 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 ou politique (CE, avis du 3 mai 2000, *M^{me} Marteaux*), la laïcité étant une déclinaison du principe de neutralité.

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 trois 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 (CE 25 janvier 1935, *Sieur Defrance*, p. 105).

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 déconsidérer l'administration ou les autorités politiques.

Le juge considère ainsi que, même en dehors du service, les agents publics ne doivent pas porter atteinte au crédit du service public soit par l'image qu'ils en donnent, soit par les critiques qu'ils en font.

L'éventuelle violation de cette obligation est appréciée par les juridictions administratives au regard de différents 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 critiquant son ministre peut constituer une circonstance aggravante de la faute ainsi commise (CE, 10 mars 1971, *Steur Jannès*, n° 78156, Leb. p. 202).

3.2.3 Enfin, l'obligation de discrétion professionnelle : l'article 26 de la loi du 13 juillet 1983 dispose que « *Les fonctionnaires sont tenus au secret professionnel dans le cadre des règles instituées dans le code pénal. Les fonctionnaires doivent faire preuve de discrétion professionnelle pour tous les faits, informations ou documents dont ils ont connaissance dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de leurs fonctions. En dehors des cas expressément prévus par la réglementation en vigueur, notamment en matière de liberté d'accès aux documents administratifs, les fonctionnaires ne peuvent être déliés de cette obligation de discrétion professionnelle que par décision expresse de l'autorité dont ils dépendent* ».

Ainsi, il a été jugé « *que M.X a utilisé en dehors des services de la commune divers documents administratifs dont il avait eu uniquement connaissance dans le cadre de ses fonctions ; qu'alors même que ces documents administratifs auraient été communicables dans le cadre des dispositions de la loi du 17 juillet 1978, ce qui n'est aucunement établi, le fait de s'être servi de ces documents hors du service sans avoir utilisé les voies de droit pour ce faire est constitutif d'une faute* » (CAA de Marseille, 20 novembre 2012 ; n° 10MA01853 ; voir également CAA de Lyon, 10 juillet 1996, n° 94LY01879 ; CAA de Marseille, 15 janvier 2008, n° 05MA02639).

3.3 La liberté d'expression et l'utilisation des nouveaux outils de communication

Les principes évoqués ci-dessus trouvent bien évidemment à s'appliquer dans le cadre de l'utilisation des nouveaux outils de communication.

Ainsi, la messagerie professionnelle ne peut être utilisée à des fins de prosélytisme et porter ainsi atteinte aux principes de neutralité et de laïcité. A cet égard, il a été jugé que « *le fait d'utiliser des moyens de communication du service au profit de l'association pour l'unification du christianisme mondial (...) constituait un manquement au principe de laïcité et à l'obligation de neutralité qui s'impose à tout agent public* » (CE, 15 octobre 2003, n° 244228).

Par ailleurs, s'agissant de la publication d'articles sur internet, il a été jugé que « *eu égard aux responsabilités qui sont celles d'un sous-préfet d'arrondissement, en publiant sous sa signature un article dans lequel il s'exprimait de manière vivement polémique à l'égard tant de différentes personnalités françaises que d'un Etat étranger et alors même qu'il traitait de questions sans rapport avec l'exercice quotidien de son activité de sous-préfet, M.X. s'est placé dans une situation incompatible avec l'exercice de ses fonctions* » (CE, 23 avril 2009, n° 316862).

Enfin, il est rappelé que « dans le cas particulier du web log, ou blog, qui peut être défini comme un journal personnel sur internet, la publicité des propos ne fait aucun doute. Tout va dépendre alors du contenu du blog. Son auteur, fonctionnaire, doit en effet observer, y compris dans ses écrits, un comportement empreint de dignité, ce qui, à priori, n'est pas incompatible avec la liberté d'expression » (question parlementaire n°107547, JO du 31 janvier 2007).

4. Les facilités de service

Aux termes de l'article L. 3142-87 du code du travail, les fonctionnaires et agents civils de l'Etat candidats aux élections législatives, sénatoriales, régionales, cantonales et municipales ainsi qu'à l'élection au Parlement européen et à l'Assemblée de Corse bénéficient de facilités de service dans les conditions prévues à l'article L. 3142-79 et suivants du code du travail.

Dans ce cadre, il est rappelé que :

- l'article L. 3142-79 du code dispose que, « l'employeur laisse au salarié, candidat à l'Assemblée nationale ou au Sénat, le temps nécessaire pour participer à la campagne électorale dans la limite de vingt jours ouvrables. Le même droit est accordé, sur sa demande, dans la limite de dix jours ouvrables au salarié candidat au Parlement européen, au conseil municipal dans une commune d'au moins 1000 habitants, au conseil départemental ou au conseil régional, à l'Assemblée de Corse » ;

- l'article L. 3142-81 du code du travail prévoit par ailleurs que la durée des absences est soit imputée sur celle du congé payé annuel dans la limite des droits acquis à ce titre à la date du premier tour de scrutin, soit donne lieu à récupération en accord avec l'employeur.

Pour les agents publics, les absences sont donc, soit déduites des congés annuels et RTT, dans la limite des droits acquis à la date du 1^{er} tour de scrutin, soit, en accord avec l'administration employeur, et dans le respect de l'intérêt du service et du régime du temps de travail dont relève l'agent, compensées par report d'heures de travail d'une période sur une autre.

Hors ces cas, les jours non travaillés ne sont pas rémunérés.

La circulaire du 18 janvier 2005 du ministre de la fonction publique et de la réforme de l'Etat relative à la situation des fonctionnaires et agents civils de l'Etat candidats à une fonction publique élective, unique texte disponible hors les articles du code du travail mentionnés ci-dessus, prévoit également que les candidats aux élections peuvent demander, le cas échéant, à être placés en position de disponibilité pour convenances personnelles (ou en congé non rémunéré s'il s'agit de stagiaires ou d'agents non titulaires), au-delà des 20 ou 10 jours prévus à l'article L. 3142-79 du code du travail susvisé. Il n'y a pas lieu de remplacer l'agent concerné, qui est automatiquement réintégré dans son poste à l'expiration de sa disponibilité ou de son congé.

Je vous remercie de veiller au respect de ces règles au sein de vos services.

Le Secrétaire général



Laurent de JEKHOWSKY