

Les obligations des fonctionnaires sont motivées par l'égalité

Blog Médiapart, 23 décembre 2018

Il est plus que jamais nécessaire d'aider les agents à garantir leurs droits car ceux qui affirment que l'existence de l'obligation de réserve suffirait à justifier toute contrainte hiérarchique réduisant le droit d'opinion des fonctionnaires commettent un abus de pouvoir.

Les actuels débats sur l'obligation de réserve laissent croire que les textes législatifs et réglementaires permettraient de dessiner une limite absolue entre ce qui est autorisé et ce qui ne l'est pas. Mais justement en matière d'obligation de réserve, le législateur n'a pas voulu qu'il en soit ainsi. En 1983 puis en 2016, il a écarté l'obligation de réserve de la loi par une volonté délibérée et non par une insuffisance d'attention à la question. Si la loi affirme le droit du fonctionnaire à la liberté de ses opinions, elle confie au juge d'examiner le contexte pour estimer les limites de leur expression et pour en construire la jurisprudence.

Des propos étonnants sont tenus actuellement qui affirment que la loyauté du fonctionnaire, garantie par l'obligation de réserve, exigerait son silence et l'empêcherait d'exprimer tout jugement public sur la politique gouvernementale et le fonctionnement des institutions publiques, quelles qu'en soient les circonstances. Il est donc plus que jamais nécessaire d'aider les agents à garantir leurs droits car ceux qui affirment que l'existence de l'obligation de réserve suffirait à justifier toute contrainte hiérarchique réduisant le droit d'opinion des fonctionnaires commettent un abus de pouvoir.

Une volonté politique et non juridique

Nul ne pourra croire qu'un impératif juridique nécessiterait d'inscrire l'obligation de réserve dans la loi. L'article 1 du projet de loi Blanquer témoigne donc d'une volonté politique et non une nécessité juridique.

Si la loi Le Pors a affirmé le droit d'opinion du fonctionnaire au début des années 1980, cette affirmation venait couronner une longue évolution allant dans ce sens. Dès la révolution de 1789, la question du contrôle du fonctionnaire cherchait à s'articuler avec celle de sa liberté et la législation française a progressivement construit cet équilibre. Vouloir inscrire les obligations de réserve dans la loi reviendrait à rompre cet équilibre pour privilégier la pression hiérarchique aux dépens de la liberté du fonctionnaire.

Il faut répéter que toute la construction juridique des contraintes du fonctionnaire se fonde sur une dialectique de recherche d'équilibre entre ses droits et ses obligations et procède d'une recherche d'équilibre voulant concilier les impératifs d'intérêt général du service public et les droits fondamentaux du fonctionnaire-citoyen.

Un ensemble d'obligations

Quant à ceux qui craignent que les fonctionnaires puissent échapper au contrôle de leurs obligations, qu'ils se rassurent ! Qu'il s'agisse de protéger les usagers, les agents ou l'institution elle-même, ces obligations du fonctionnaire sont clairement établies par la loi du 13 juillet 1983 et dans ses modifications par la loi du 20 avril 2016.

Le fonctionnaire exerce ses fonctions avec dignité, impartialité, intégrité et probité, il est tenu à l'obligation de neutralité et exerce ses fonctions dans le respect du principe de laïcité¹. Le fonctionnaire veille à faire cesser immédiatement ou à prévenir les situations de conflit d'intérêts dans lesquelles il se trouve ou pourrait se trouver². Les fonctionnaires sont tenus au secret professionnel dans le cadre des règles instituées dans le code pénal et doivent faire preuve de discréetion professionnelle³.

Par ailleurs l'expression du fonctionnaire est évidemment limitée par des principes de droit pénal qui sont communs à tous les citoyens et qui considèrent comme des infractions les propos portant atteinte à l'honneur d'une personne physique ou morale (diffamation) ou offensant une personne, publiquement ou non, dans le but de la blesser moralement (injure et outrage).

A cela s'ajoute donc le champ jurisprudentiel de l'obligation de réserve qui confie au juge l'examen des modes d'expression et de leur compatibilité avec un devoir de mesure même si jusqu'à maintenant, les enseignants sont peu concernés par cette jurisprudence de l'obligation de réserve.

En cas de manquement, la hiérarchie dispose donc des références légales nécessaires.

Des obligations pour protéger les usagers et garantir l'égalité

Mais il fut rappeler que la première motivation de ces obligations n'est pas la protection de

l'institution et de son organisation hiérarchique ! L'obligation fondamentale du fonctionnaire, celle qui découle d'un principe constitutionnel, est l'obligation de neutralité. Elle se fonde sur un principe constitutionnel⁴ : la république assure l'égalité de tous les citoyens devant la loi. La neutralité du fonctionnaire découle donc de cette obligation absolue de ne faire aucune distinction entre les citoyens, usagers ou agents. Plusieurs textes d'ailleurs considèrent que l'obligation de neutralité est le corollaire du principe d'égalité⁵.

Pour être très concret, c'est donc dans sa pratique professionnelle, vis-à-vis des élèves et de leurs parents que l'enseignant fonctionnaire est essentiellement concerné par cette neutralité. La jurisprudence a même parfois considéré que la neutralité était encore davantage requise pour ceux qui ont la charge de l'encadrement et de la formation des élèves⁶. Ainsi ont été condamnés des enseignants ayant dispensé un enseignement orienté idéologiquement dans des fins prosélytes et en procédant à un détournement des programmes à des fins idéologiques⁷. Aucun doute donc que dans l'exercice de l'activité professionnelle enseignante, le principe de neutralité interdit qu'on puisse agir de manière sectaire, partielle et prosélyte mais il ne faudrait pas dévoyer les finalités de ces exigences. Cette neutralité n'est pas un instrument de contrainte à la docilité politique, elle est le vecteur de l'égalité et c'est dans cette perspective qu'elle doit être exigée. A défaut de quoi, craignait Jaurès, la neutralité serait « le sommeil de l'esprit⁸»

¹ Article 25

² Article 25 bis

³ Article 26

⁴ Constitution du 4 octobre 1958, article 1

⁵ Conseil constitutionnel, Décision n° 86-217 DC du 18 septembre 1986, considérant 15

⁶ Conseil d'État, 3 mai 2000, Mlle Marteaux, recueil Lebon-n° 217017

⁷ T.A. Nantes, 9 décembre 2015, n° 1301615

⁸ Jean JAURES, La valeur des maîtres, Revue de l'enseignement primaire et primaire supérieur 25/10/1908