

# Guide du devoir de réserve et de la liberté d'expression des agents publics

## POURQUOI CE GUIDE ?

**La parole des agents publics est d'utilité publique.** Fonctionnaires ou contractuel-le-s ; travaillant dans l'éducation nationale, les transports ou la santé ; derrière un guichet, sur le terrain, dans un ministère : toutes et tous nous avons une expérience du quotidien des services publics, une connaissance des besoins des gens pour lesquels nous travaillons, des clefs de lecture « de l'intérieur » sur les défis que rencontre notre société. Prendre la parole, c'est permettre à l'ensemble de nos concitoyennes et concitoyens de prendre connaissance de ce fonctionnement et de ces résultats des services publics : c'est une nécessité démocratique.

**Mais parler ou écrire publiquement c'est également s'exposer aux critiques.** Des critiques sur le fond bien sûr, et c'est légitime : l'organisation des pouvoirs et des services publics fait l'objet de débats et de dissensus, et c'est la signification même de la démocratie. Des critiques sur la forme également : on ne parle jamais de la bonne façon, trop poliment pour être entendu-e-s ou pas assez pour être audibles, et ces critiques « sur la forme » viennent avant tout de celles et ceux qui ne sont pas d'accord avec nous sur le fond. Des critiques sur notre légitimité même à prendre la parole enfin, parce que nous devrions nous contenter d'obéir dans la sphère professionnelle et de « nous taire » dans l'espace public.

Et revient alors un argument massue, celui du « devoir de réserve ». Jamais défini mais pourtant omniprésent, qu'il soit invoqué de bonne foi pour se protéger – puisqu'après tout on ne sait jamais – ou parfois dévoyé pour nous presser au silence. **Un devoir de réserve à géométrie variable selon le contenu de notre expression** – plus facile d'expliquer comment baisser les dépenses publiques que de dire pourquoi il ne faudrait pas le faire. Un devoir de réserve qui est, en théorie, un synonyme de simple modération dans nos propos et qui agit, de fait, comme une manière de passer sous silence le décalage croissant entre nos services publics et les besoins des citoyens.

**La liberté d'opinion des agents des services publics n'est pas une option : c'est un droit, fondamental, dont nous disposons en tant que citoyens.** Affirmé à l'article 6 de la loi du 13 juillet 1983, il est pourtant régulièrement oublié ou relativisé. C'est le sens de ce guide : rappeler de la manière la plus claire possible les libertés de chaque agent public dans l'expression de ses opinions, ainsi que leurs limites, telles qu'elles résultent de l'état actuel du droit.

03 69 76 31 04

foterritoriauxmulhouse@gmail.com

<https://fo-territoriaux-mulhouse.fr/>

42 avenue Roger Salengro, 68100 MULHOUSE



**Ce guide est issu d'un travail de longue haleine réalisé par des magistrat·e·s administratif·ve·s, des juristes, des avocat·e·s, des syndicalistes, des militant·e·s et agents publics de tous horizons.** De ce travail, nous retirons trois enseignements principaux :

- **Il existe une grande variabilité – au risque de l'illisibilité – dans l'application du devoir de réserve**, que ce soit par les autorités hiérarchiques ou par les juges administratifs qui peuvent être saisis d'éventuelles sanctions. L'appréciation du respect de la modération et du devoir de réserve varie en effet selon la nature des propos, selon la situation des fonctionnaires, selon la publicité des déclarations, mais aussi selon l'air du temps et les juges effectivement présent·e·s lors du jugement. Nous essayons d'en donner la lecture la plus simple possible. À regret, il nous faut bien constater que ce qui est permis ou non à des agents publics en matière d'expression publique doit être appréhendé avec prudence et recul, et en ayant conscience du caractère évolutif de la notion de devoir de réserve.
- **Les limites à l'expression publique des fonctionnaires sont très souvent sur-interprétées**, y compris – voire avant tout – par les agents publics eux-mêmes. Il existe un « halo » du devoir de réserve qui nous pousse à passer sous silence nos désaccords ou les limites des politiques publiques que nous mettons en œuvre. Le prix de ce mutisme est le mépris non seulement de l'efficacité de nos services publics, qui nécessiterait que nous puissions faire remonter les problèmes, mais aussi des principes démocratiques, qui mériteraient que les dysfonctionnements publics soient débattus publiquement.
- Enfin, **la protection de l'expression publique des agents publics est d'abord collective avant d'être juridique**. Au-delà du droit, notre capacité d'expression dépendra de notre relation avec notre hiérarchie, du soutien dont nous disposerons, voire de l'impact de notre expression. Nous avons la double conviction que les problèmes que nous rencontrons ne sont jamais isolés, et que notre première protection viendra toujours de nos collègues. Parlons autour de nous avant de parler publiquement ! Notre principal outil d'expression et de protection sera toujours le collectif.

En espérant que vous puissiez trouver dans ce guide des éléments utiles pour faire avancer ensemble les services publics dont nous avons besoin.

Le collectif Nos services publics

03 69 76 31 04

foterritoriauxmulhouse@gmail.com

<https://fo-territoriaux-mulhouse.fr/>

42 avenue Roger Salengro, 68100 MULHOUSE



## L'ESSENTIEL

- Le principe général pour une ou un agent public en dehors de ses fonctions est la liberté d'opinion, qui ouvre une très large palette de droits en tant que citoyen ou citoyenne.
- L'expression publique des fonctionnaires et contractuel·le·s s'exerce dans le respect du devoir de discrétion qui s'impose aux informations dont ils ou elles ont connaissance dans le cadre de leurs fonctions, ainsi que dans le cadre général de la liberté d'expression (interdiction de l'incitation à la haine, à la violence, etc.).
- Le devoir de réserve s'applique uniquement aux propos tenus en dehors de nos fonctions, jamais à ceux tenus dans l'exercice du cadre professionnel où la règle est celle de la neutralité.
- Il est une exception, limitée, au principe légal de liberté d'opinion, qui a une valeur supérieure au devoir de réserve. Il est synonyme de « modération » des propos publicisés des agents publics en dehors de l'exercice de leurs fonctions.
- Le devoir de réserve est apprécié en premier lieu par la hiérarchie, et rentre dans le cadre disciplinaire. Autrement dit, tout propos qui ne sera pas relevé par la hiérarchie ou qui ne pourra faire l'objet d'une sanction disciplinaire est par principe autorisé.
- C'est une construction essentiellement jurisprudentielle, c'est-à-dire que son périmètre dépend de l'interprétation qu'en donnera ex post la ou le juge administratif, qui est variable.
- L'obligation de réserve est plus stricte pour les fonctionnaires ou contractuel·le·s occupant des responsabilités importantes ou exerçant dans des domaines dits « régaliens ». Elle est également appréciée plus strictement lorsque les propos font l'objet d'une publicité particulière.
- Elle est plus faible pour les agents exerçant des responsabilités syndicales, dans l'exercice de ces fonctions.
- La première des protections pour la prise de parole reste et restera le collectif. Parlez à vos collègues, syndiqué·e·s ou non, et parlez ensemble !
- En cas de procédure enclenchée pour « manquement » au devoir de réserve par l'autorité hiérarchique, un très grand nombre de voies de recours sont disponibles. N'hésitez pas à vous faire assister par un ou une avocat·e et/ou un syndicat.
- La parole des agents publics est d'utilité publique : prenons-la !

03 69 76 31 04

foterritoriauxmulhouse@gmail.com

<https://fo-territoriaux-mulhouse.fr/>

42 avenue Roger Salengro, 68100 MULHOUSE

