

FICHE N° 26 : L'obligation de réserve

CE, 12 janvier 2011, *M. Jean-Hugues A...*, n° 338461, Rec.



L'essentiel

Les agents publics sont tenus à une obligation de réserve, qui leur impose de faire preuve de modération dans l'expression de leurs opinions.



Les mots du juge

« Considérant que les interventions médiatiques reprochées à *M. Jean-Hugues A...*, critiquant directement la politique d'organisation des deux grands services français dédiés à la sécurité publique au moment même où celle-ci était en débat devant le Parlement, excédaient les limites que les militaires doivent respecter en raison de la réserve à laquelle ils sont tenus à l'égard des autorités publiques ; qu'elles sont ainsi de nature à justifier le prononcé de l'une des sanctions disciplinaires prévues par les articles L. 4137-1 et L. 4137-2 du code de la défense ; que ni la circonstance que l'intéressé collabore, avec l'accord de sa hiérarchie, à des travaux du Centre national de la recherche scientifique, qualité qui ne lui confère pas le statut de chercheur et ne lui permet en tout état de cause pas de se prévaloir de la liberté d'expression reconnue aux universitaires, ni celle qu'il occuperait un rang modeste dans la hiérarchie militaire ne sauraient l'exonérer de sa responsabilité quant aux propos ainsi tenus » (CE, 12 janvier 2011, *M. M. Jean-Hugues A...*, n° 338461, Rec.)



Commentaire

M. M. Jean-Hugues A..., chef d'escadron de la gendarmerie nationale, avait été radié des cadres à titre disciplinaire en raison des propos qu'il avait tenus lors d'une émission radiophonique et dans un article publié par un site

internet d'information sur le sujet du rattachement de la gendarmerie au ministère de l'intérieur. Le Conseil d'État a estimé que le principe d'une sanction était justifié par le manquement de l'intéressé à son obligation de réserve.

L'obligation de réserve est un principe reconnu par la jurisprudence

La loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 reconnaît la liberté d'opinion des fonctionnaires, mais elle ne consacre pas explicitement une obligation de réserve. C'est la jurisprudence rendue en matière disciplinaire qui l'a dégagée pour l'ensemble des agents publics, en la désignant expressément sous le vocable de « réserve » à partir de 1935 (à propos d'un employé de bureau en poste en Tunisie, CE,

Sect., 11 janvier 1935, *Sieur Bouzanquet*, Rec. ; à propos de secrétaires généraux de mairie qui avaient critiqué leur municipalité dans la presse locale, CE, Sect., 10 février 1939, *Ville de Saint-Maurice*, Rec. et CE, 11 juillet 1939, *Ville d'Armentières*, Rec.). Néanmoins, certains textes particuliers mentionnent expressément cette obligation de réserve²².

Cette obligation est une limite à la liberté d'opinion des fonctionnaires

L'obligation de réserve signifie que les agents publics doivent manifester leurs opinions avec retenue et faire preuve de modération dans leur comportement et leur expression. Elle n'empêche donc nullement les agents

d'avoir des opinions et de les exprimer ; elle impose seulement une certaine pondération. Cette obligation est un corollaire du principe de neutralité de l'administration et de l'exigence de loyauté de ses agents.

²² C'est le cas, par exemple, pour les magistrats judiciaires (art. 10 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 modifiée portant loi organique relative au statut de la magistrature pour les magistrats judiciaires), les membres du Conseil d'État et les magistrats administratifs (art. L. 131-2 et L. 231-11 du code de justice administrative), les magistrats financiers (art. L. 120-5 et L. 220-6 du code des juridictions financières), les militaires (art. L. 4121-2 et D. 4122-1 du code de la défense) ou encore les policiers et les militaires de la gendarmerie (art. R. 434-29 et R. 434-32 du code de la sécurité intérieure).



Son champ d'application est particulièrement large

Cette obligation doit être respectée par l'agent dans l'exercice de ses fonctions, mais aussi lorsque l'agent agit dans le cadre d'activités personnelles. Elle s'applique même aux candidats à une fonction publique (CE, Ass., 28 mai 1956, *Sieur X... et autres*, n° 28238, Rec.).

La réserve qui s'impose à l'agent concerne aussi bien le fonctionnement de son service ou de l'administration en général que les sujets politiques, religieux ou philosophiques et plus généralement l'ensemble des débats de société (CE, 23 avril 2009, *M. A...*, n° 316862, Rec.).

Elle ne fait pas obstacle à ce que l'agent public poursuive une carrière politique (art. 7 de la loi n° 83-634 du 13 juillet

1983), développe des convictions religieuses ou exerce des activités associatives diverses. Toutefois, elle exclut la critique excessive, la violence des mots et le caractère outrancier des agissements. À défaut, l'agent s'expose à des sanctions disciplinaires.

Toutes les formes d'expression sont concernées par l'obligation de réserve : des propos tenus à l'oral, des écrits sur des supports divers (journaux, réseaux sociaux), la présence à des manifestations ou de réunions, l'accueil d'un mouvement politique à son domicile (CE, 10 novembre 1999, *M. Aloïso X...*, n° 179962, T.), etc.

La gravité du manquement à l'obligation de réserve s'apprécie en fonction des circonstances et du statut du fonctionnaire

Le manquement à l'obligation de réserve sera d'autant plus important que l'expression fautive de l'agent sera publique et diffusée. La presse, la radio ou la télévision ou encore les sites internet donnent aux écrits et propos répréhensibles une résonance qui accentue la gravité. En outre, le pseudonyme ou toute autre forme de dissimulation n'exonère pas l'agent public de son obligation de réserve (CE, 27 juin 2018, n° 412541, T.).

Le niveau hiérarchique et les fonctions occupées par l'agent sont également susceptibles d'aggraver le manquement à l'obligation de réserve. Cette obligation est d'autant plus forte que celui qui s'exprime occupe des postes importants (ambassadeurs, magistrats, préfets, etc.) et exerce des fonctions exposées ou sensibles (fonctionnaire en poste à l'étranger par exemple) et donc plus fortement impliqué dans la définition et l'exécution de la politique gouvernementale.

Le manquement à cette obligation sera d'autant plus caractérisé qu'il aura été exprimé en des termes outranciers.

Dans l'affaire *Matelly*, l'intéressé n'occupait qu'un « rang modeste dans la hiérarchie militaire », mais son état militaire

le soumettait à une exigence de réserve renforcée. La critique qui lui était reprochée ayant néanmoins été formulée en des termes mesurés, le Conseil d'État a estimé que la radiation des cadres était une sanction manifestement disproportionnée (CE, 12 janvier 2011, *M. Matelly*, n° 338461, Rec.).

Certains fonctionnaires bénéficient, en revanche, d'une liberté d'expression plus large et sont, corrélativement, soumis à une moindre réserve dans leur expression : ce sont les enseignants et chercheurs du supérieur. Ils n'en doivent pas moins faire preuve de tolérance et d'objectivité (par exemple : CE, 28 septembre 1998, *M. Bernard X...*, n° 159236, T.).

Par ailleurs, ceux qui ont la qualité de dirigeants syndicaux bénéficient, lorsqu'ils s'expriment pour la défense des intérêts professionnels, d'une liberté accrue dans leur expression. Sans en être déliés (CE, 23 avril 1997, *M. B...*, n° 144038, T.), leur obligation de réserve est ainsi atténuée (CE, 18 mars 1956, *Sieur Boddaert*, Rec.).

