

# L'OBLIGATION DE RÉSERVE DES AGENTS PUBLICS TERRITORIAUX EN 10 QUESTIONS

L'obligation de réserve s'impose à tout agent public territorial. Y compris dans sa vie privée, sur internet, les réseaux sociaux... Son appréciation varie suivant les fonctions et le contexte dans lesquels l'agent s'est exprimé, notamment la publicité des propos. Un manquement à cette obligation peut constituer une faute disciplinaire.

## 1 Quel est le fondement juridique de l'obligation de réserve ?

D'origine jurisprudentielle, l'obligation de réserve constitue l'un des impératifs déontologiques qui s'imposent aux agents territoriaux. Elle ne figure pas expressément dans le statut général des fonctionnaires, y compris dans sa récente version codifiée. Elle est imposée par le juge administratif qui entend garantir ainsi la neutralité du service public et l'impartialité de traitement des usagers par les agents publics.

## 2 En quoi consiste l'obligation de réserve ?

Venant contrebalancer leur liberté d'expression, le devoir de réserve impose aux fonctionnaires, même en dehors de leur service, de s'exprimer avec une certaine retenue. Cette obligation ne concerne néanmoins pas les opinions, la liberté d'opinion étant reconnue aux fonctionnaires, mais la façon dont ils les expriment. Afin de respecter le principe de subordination hiérarchique et de neutralité du service public, ils doivent éviter, de manière générale, toute manifestation d'opinion de nature à porter atteinte à l'autorité de la fonction. Le devoir de réserve interdit, par exemple, de tenir publiquement des propos outranciers visant les supérieurs hiérarchiques ou, plus largement, dévalorisant l'administration. Le respect de l'obligation de réserve s'apprécie au regard de la nature des fonctions et des circonstances, ainsi que du contexte dans lesquels l'agent s'est exprimé, notamment de la publicité des propos (lire la question n°6) (1).

## 3 Quels faits peuvent porter atteinte à obligation de réserve ?

La jurisprudence en offre des exemples variés. Ainsi, des accusations d'incompétence proférées publiquement par le directeur d'un théâtre municipal à l'encontre du maire et de son adjoint, portent atteinte à

l'obligation de réserve (2); ou encore, le fait pour un ouvrier professionnel de tagger des injures contre le maire, notamment sur des véhicules municipaux, est également sanctionnable (3). Mais, compte tenu de la nature et du niveau hiérarchique de l'intéressé, sa révocation a été considérée comme disproportionnée. De même, constituent, par exemple, un manquement à l'obligation de réserve :

→ la publication par un fonctionnaire de police d'un dessin offensant le président de la République (4);

→ la participation d'un fonctionnaire à un congrès préconisant l'indépendance des départements d'outre-mer (5);

→ ou plus récemment, la prise à partie des parents d'élève par un employé de cantine sur de prétendus manquements aux règles d'hygiène (6).

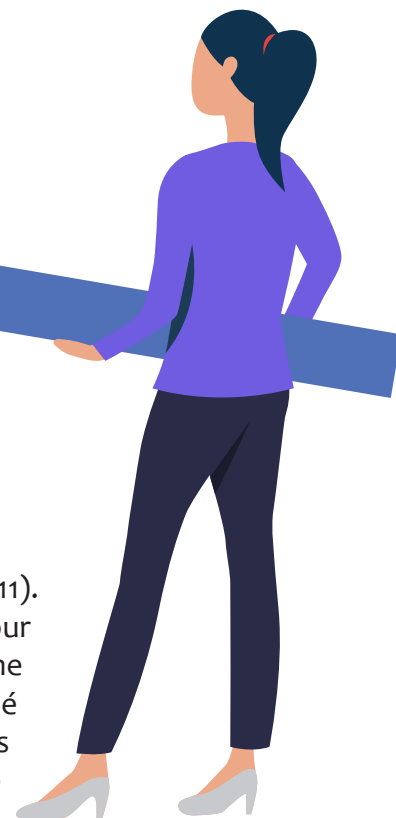
# 4

## Quels faits ne portent pas atteinte à l'obligation de réserve ?

Certains agissements ne sont pas considérés comme portant atteinte à l'obligation de réserve. Il en va ainsi, par exemple, du fait pour un fonctionnaire de police de n'avoir pu empêcher des gestes et des cris hostiles au gouvernement lors d'une manifestation autorisée (7) ou encore du médecin territorial qui s'exprime sur le sort d'un enfant, dans le respect du code de déontologie médicale (8).

## Quelles sont les conséquences du non-respect de l'obligation ?

Le non-respect de l'obligation de réserve est susceptible de constituer une faute disciplinaire (9). Il appartient à l'autorité hiérarchique dont dépend l'agent d'apprécier si un manquement à l'obligation de réserve a été commis et, le cas échéant, d'engager une procédure disciplinaire (10). Elle doit tenir compte, entre autres, de la publicité des propos, du niveau de responsabilité de l'agent concerné ou d'autres circonstances. Par exemple, il a été jugé que le blâme d'un agent responsable de la cuisine d'un lycée qui manque notamment à son obligation de réserve et aux règles de sécurité, est justifié (11). A l'inverse, la révocation du directeur général des services d'une commune pour manquements au devoir de réserve, intervenus dans un contexte de campagne électorale a été considérée comme disproportionnée (12). Pour autant, l'intéressé a bien manqué à son devoir de réserve en diffusant à l'ensemble des membres du conseil municipal des mails dont les propos ont excédé ceux légitimement attendus d'un agent public exerçant des fonctions de direction.



# 6

## Tous les propos sont-ils sanctionnables ?

La publicité des propos est l'un des critères permettant d'apprécier si le comportement d'un agent public est susceptible de porter atteinte à son obligation de réserve. Ainsi, ne manque pas à son obligation de réserve l'agent qui exprime des



« critiques d'ordre général » publiées en dehors de son service, sous un pseudonyme sur le site d'une association. Un tel agissement se rattache à sa liberté d'opinion (13). A l'inverse, en faisant état publiquement de dysfonctionnements au sein de son service, l'agent manque effectivement à son devoir de réserve et ne peut être considéré, en l'absence de danger imminent, comme un lanceur d'alerte (14). En faisant part, à l'occasion du spectacle de fin d'année, de son mécontentement quant au montant de sa rémunération, un professeur de conservatoire commet une faute justifiant son exclusion de fonctions de six mois (15). En outre, l'attention des agents doit être attirée sur le caractère public

des propos tenus sur internet et, plus précisément, sur les réseaux sociaux et les blogs, et sur les risques de porter ainsi atteinte à leur obligation de réserve (16). Même dans le cadre de leur vie privée, ils doivent s'abstenir de tout propos susceptible de mettre en cause de manière directe le fonctionnement de leur administration ou de l'administration en général. En portant des commentaires sur le service, publiés sur les réseaux sociaux, un agent a violé son obligation de réserve et de discrétion professionnelle, et été exclu de ses fonctions pour une durée de six mois, dont un avec sursis (17). En dépit des rappels à son obligation de réserve, l'intéressée était allée jusqu'à interpeller le maire sur ce réseau social, ce qui lui avait valu une demande de retrait du commentaire par les services de communication de la commune.

## 7 L'obligation de réserve s'impose-t-elle à tous ?

Cette obligation concerne tous les agents territoriaux, y compris les fonctionnaires investis d'un mandat syndical (*lire la question suivante*) (18). Toutefois, l'obligation de réserve est plus ou moins étendue selon le rang de l'agent dans la hiérarchie administrative et selon l'administration à laquelle il appartient.

## Comment l'obligation de réserve s'applique-t-elle aux représentants syndicaux ?

Les responsables syndicaux sont soumis aux mêmes obligations que tout agent public, y compris à l'obligation de réserve. Ils n'en sont pas exonérés. Même si l'agent territoriale était représentante syndicale, ses propos tenus à plusieurs reprises, notamment à l'encontre du maire de la commune qui l'employait, constituaient un manquement à son obligation de réserve justifiant les sanctions prises à son encontre (19). Même en période de conflit social, les propos injurieux d'un responsable syndical ont été jugés comme excédant la mesure admissible (20). Toutefois, l'obligation de réserve s'impose à eux de manière plus souple : ils ont ainsi une plus grande liberté d'expression dans l'exercice de leur mandat ou de leurs fonctions (21). En l'occurrence, les propos tenus par un représentant du personnel dans le cadre de son mandat critiquant le fonctionnement du comité d'établissement ne sont pas susceptibles de justifier une sanction disciplinaire (22). Mais cet assouplissement ne concerne pas les simples membres d'une organisation syndicale.



Ainsi, le fait pour un fonctionnaire de signer une pétition syndicale contre les heures d'ouverture d'un bureau au public constitue un manquement au devoir de réserve justifiant une baisse de sa notation (23).



## L'obligation de réserve peut-elle être opposée aux candidats à un emploi public ?

Lorsque l'autorité compétente arrête la liste des candidats admis à concourir, elle peut apprécier, dans l'intérêt du service, si les candidats présentent les garanties requises pour l'exercice des fonctions auxquelles donne accès le concours. Elle peut ainsi « tenir compte de faits et manifestations contraires à la réserve que doivent observer ces candidats » (24). Par exemple, la participation d'un appelé à la rédaction et à la diffusion d'un journal dans une enceinte militaire constitue un manquement à l'obligation de réserve qui justifie le refus d'autoriser l'intéressé à se présenter au concours d'entrée à l'École nationale de la magistrature (25). Au contraire, la participation à des manifestations d'étudiants, véhémentes mais sans violence, ne constitue pas un manquement à la réserve justifiant le refus d'autoriser un candidat à se présenter à un concours (26).

## Comment concilier obligation de réserve et droit de dénonciation ?

Lorsqu'un fonctionnaire conteste devant le juge la sanction dont il a fait l'objet pour avoir dénoncé des faits de harcèlement, le juge doit, pour apprécier l'existence d'un manquement à l'obligation de réserve et, le cas échéant, pour déterminer si la sanction est justifiée et proportionnée, prendre en compte les agissements de l'administration dont le fonctionnaire s'estime victime, ainsi que les conditions dans lesquelles ce dernier a dénoncé les faits, au regard notamment de la teneur des propos énoncés, de leurs destinataires et des démarches qu'il aurait préalablement accomplies pour alerter sur sa situation (27). Autrement dit, le juge ne doit pas seulement regarder si l'agent a manqué à ses obligations, mais également s'assurer que l'administration n'a pas mal agi et commis des faits de harcèlement.



- Note 01/ Réponse min. QE n°107547, JOAN du 30 janvier 2007
- Note 02/ CE, 28 avril 1989, req. n°87045
- Note 03/ CE, 8 juillet 1991, req. n°97560
- Note 04/ CE, 10 janvier 1969, req. n°74553
- Note 05/ CE, 8 janvier 1964, Recueil Lebon p. 15.
- Note 06/ CAA de Douai, 25 novembre 2021, req. n°21
- Note 07/ CE, 26 juillet 1985, req. n°64024.
- Note 08/ CAA de Versailles, 19 janvier 2012, req. n°10VE02353.
- Note 09/ Rép. min. QE n°845, JOAN du 14 octobre 1959
- Note 10/ Rép. min. QE n°01709, JO du Sénat du 17 avril 2008.
- Note 11/ CAA de Versailles, 19 décembre 2013, req. n°13VE00073.
- Note 12/ CAA de Versailles, 19 décembre 2013, req. n°13VE00073.
- Note 13/ TA de Dijon, 17 novembre 2003, ord., n°031941
- Note 14/ CAA de Douai, 25 novembre 2021, req. n°21DA00070.
- Note 15/ CAA de Douai, 24 juin 2021, req. n°20DA00704
- Note 16/ Rép. min. à la question écrite n°1709, JO du Sénat, 17 avril 2008.
- Note 17/ CAA de Douai, 17 mars 2022, req. n°21DA00804
- Note 18/ Conclusions du Commissaire du gouvernement Chardeau sous Conseil d'État, 6 mars 1953, Rec. Lebon, p. 123
- Note 19/ CAA de Marseille, 3 octobre 2019, req. n°18MA04091. Retour au texte
- Note 20/ Cour de cass, 10 mai 2005, «Annonces de la Seine», 7 juillet 2005, n°47
- Note 21/ Rép. min. QE n°31130, JOAN du 20 août 1990.
- Note 22/ CAA de Lyon, 27 janvier 2022, req. n°20LY01401.
- Note 23/ CE, 25 mars 1981, «ministère du Budget», AJDA 1982, note JLK.
- Note 24/ CE, 28 mai 1954, "Barel", Rec. 308.
- Note 25/ CE, 10 juin 1983, req. n°34832.
- Note 26/ CE, 18 mars 1983, req. n°34782.
- Note 27/ CE, 29 décembre 2021, req. n°433838.

## Notes

