

Liberté et expression du fonctionnaire et citoyen

→ par Gérard Aschieri, président de l'Institut de recherches de la FSU

Le statut de fonctionnaire, et ses conceptions successives, détaillés dans un ouvrage de René Bidouze et d'Anicet Le Pors.

À la fin des années 1970, René Bidouze, secrétaire général de l'UGFF-CGT et futur directeur de cabinet d'Anicet Le Pors, publiait un livre intitulé *Les Fonctionnaires, sujets ou citoyens ?*⁽¹⁾. Ce titre donnait bien les termes d'un débat récurrent sur la conception de la fonction publique. Celle du fonctionnaire « sujet », résumée par une phrase célèbre de Michel Debré : « *Le fonctionnaire est un homme de silence : il sert, il travaille et il se tait* », a longtemps dominé. Mais le statut de 1983, dans la continuité de celui de 1946, a fait triompher une autre conception.

Celle-ci place le fonctionnaire dans une situation « statutaire et réglementaire », c'est-à-dire qu'il n'est pas dans une relation contractuelle avec son employeur. Ce dernier est en effet le représentant élu du peuple souverain ; il est garant de l'intérêt général.

Cela se traduit par le principe hiérarchique : le fonctionnaire doit se conformer aux instructions que lui donne le pouvoir politique, directement ou via ses supérieurs hiérarchiques. Deux exceptions à ce principe existent : il peut refuser d'obéir à un ordre manifestement illégal et de nature à compromettre gravement un intérêt public ; il peut aussi, comme tout salarié, exercer son droit de retrait si sa santé ou sa sécurité sont directement et immédiatement menacées.

Pour autant, le fonctionnaire n'est pas au service des élus et le principe hiérarchique est contrebalancé par d'autres principes.

Parce qu'il est d'abord au service de l'intérêt général, le statut lui garantit son indépendance grâce notamment à la séparation du grade et de l'emploi : il a droit à une carrière quel que soit son emploi (et qui que soit son employeur), et s'il perd son emploi, il conserve son grade qui lui permet d'obtenir un autre emploi correspondant à ce grade. C'est une garantie fondamentale aussi bien pour le fonctionnaire, ainsi protégé des pressions, que pour les usagers, pour



Un fonctionnaire n'est pas dans une relation contractuelle avec son employeur.

qui sont ainsi assurées les conditions d'une égalité de traitement.

Parce qu'il doit rendre compte de l'exécution de ses missions, le statut en fait un agent responsable : cela consiste à considérer l'activité du fonctionnaire sur sa responsabilité et son initiative propres et en la fondant sur sa conscience professionnelle plutôt que

sur sa simple soumission aux ordres reçus.

Dans cette perspective il doit donc jouir de la plénitude des droits du citoyen.

Les dispositions du préambule de la Constitution qui reconnaissent que

« tout travailleur participe par l'intermédiaire de ses délégués à la détermination collective des conditions de travail ainsi qu'à la gestion des entreprises » s'appliquent donc à lui avec ce que cela signifie en termes de droit syndical et d'instances consultatives.

Mais au-delà des garanties collectives qui lui sont reconnues, le fonctionnaire a droit à s'exprimer librement. Seule réserve, car le service public doit être neutre pour assurer à tous l'égalité de traitement : le

fonctionnaire est tenu, dans l'exercice de ses fonctions, de ne pas manifester ses préférences ou ses croyances. En dehors de cela, la Fonction publique n'a rien de la grande muette : ainsi l'obligation de réserve parfois invoquée par certains supérieurs hiérarchiques n'existe pas dans le statut. C'est une construction jurisprudentielle qui n'a rien d'absolu : la justice administrative considère qu'un fonctionnaire ne peut pas prendre de position publique critique sur la politique qu'il est chargé de conduire dès lors qu'il occupe une fonction de responsabilité – et seulement dans ce cas – mais cette interdiction ne relève pas d'une règle générale, simplement d'une appréciation au cas par cas, sous le contrôle du juge. De même, si les fonctionnaires sont censés ne pas s'exprimer en période électorale, il est admis que ne sont concernés que les fonctionnaires occupant un poste à responsabilité.

Il se trouve toujours un responsable qui prétend imposer silence à l'ensemble des fonctionnaires, parfois même aux responsables syndicaux, mais ces tentatives tournent généralement court.

Les cadres et les principes sont donc assez clairement fixés, dans une tension entre principe hiérarchique et citoyenneté qui semble avoir trouvé depuis longtemps son équilibre, qu'il importe de rappeler et de préserver. ●

(1) A. Le Pors et G. Aschieri, *La Fonction publique du XXI^e siècle*, Éditions de l'Atelier, 2015.

LA TROP FAIBLE PROTECTION DES CHERCHEURS ET ENSEIGNANTS-CHERCHEURS

À la suite de la recrudescence de procès faits à des collègues en sciences sociales, un livre⁽¹⁾ a abordé, à travers des cas concrets, le danger du travail d'enquête. Les limites ne sont plus seulement éthiques et/ou liées à la bureaucratisation de la recherche et des comités éthiques, mais aussi juridiques (par exemple, lorsque les « enquêtés », même quand les propos sont anonymisés, portent plainte pour atteinte à la vie privée). Une manière de répondre à cette judiciarisation et de protéger la liberté de la science serait de doter les scientifiques, à l'instar des journalistes, de droits, notamment celui permettant la protection des sources.

Fabrice Guillaud

(1) S. Laurens et F. Neyrat (dir.), *Enquêter de quel droit ? Menaces sur l'enquête en sciences sociales*, Éditions du Croquant, 2010.