

Appui juridique de Gwénaële Calvès, professeure de droit public

Les agents publics peuvent-ils porter un vêtement sur lequel figure un drapeau étranger, ou une effigie de Mao ou du Che ?

La liberté d'opinion est garantie aux fonctionnaires et, plus largement, à tous les agents publics. Cette garantie est confortée par l'interdiction de toute discrimination - aussi bien pour l'accès à la fonction publique qu'en son sein - à raison des opinions politiques, syndicales, philosophiques ou religieuses. La *manifestation* de ces opinions est toutefois limitée par le principe de neutralité des services publics, corollaire du principe d'égalité.

La liberté d'opinion des agents se double donc de ce que la loi appelle désormais explicitement une « **obligation de neutralité** » (art. 1^{er} de la loi du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires). Depuis cette loi, le nouvel article 25 de la loi Le Pors (statut général des fonctionnaires) dispose d'une part (alinéa 2) que « *dans l'exercice de ses fonctions, [le fonctionnaire] est tenu à l'obligation de neutralité* » et d'autre part (alinéa 3), que « *le fonctionnaire exerce ses fonctions dans le respect du principe de laïcité. À ce titre, il s'abstient notamment de manifester, dans l'exercice de ses fonctions, ses opinions religieuses* ». La loi dit ici deux fois la même chose, car l'obligation de neutralité vaut pour tous les types d'opinions : il n'y a pas de raison de réserver un sort particulier aux opinions religieuses. Cette redondance est sans doute imputable à la nécessité ressentie par les parlementaires de clarifier le sens du mot « laïcité ». Dans tous les cas, **le principe est qu'un agent public n'affiche pas ses convictions personnelles.**

Les exemples les plus connus de manquement à l'obligation de neutralité concernent le port de signes « religieux », mais votre question est relative au port de signes « politiques ». Le régime est le même, et la difficulté liminaire est identique : déterminer ce caractère « politique », qui ne va toujours de soi (pour la caractérisation des signes « religieux » : voir ma réponse à la question à propos de la statue de la Vierge).

Voyons ce qu'il en est avec vos deux séries d'exemples.

1/ les drapeaux de pays étrangers :

Dans certains cas, l'affichage du drapeau revêtira clairement le sens d'un engagement politique. C'est l'exemple, donné dans la fiche de signalement, du drapeau palestinien. Dans

Appui juridique de Gwénaële Calvès, professeure de droit public

d'autres cas – vous donnez l'exemple des drapeaux algérien et marocain – le « message » est moins évident à saisir. Il est sans doute plus « identitaire » que revendicatif. Dans cette hypothèse, c'est peut-être moins sur le terrain de la neutralité qu'il faut se placer que sur celui de **l'obligation de loyauté**, qui impose aux agents publics de respecter, dans l'exercice de leurs fonctions, non seulement les institutions républicaines, mais aussi la nation (française).

Il appartient au chef de service d'apprécier la gravité du manquement à cette obligation de loyauté. Il faut rappeler qu'elle varie (comme l'obligation de neutralité, d'ailleurs) avec :

- la nature des fonctions (plus elles sont régaliennes, plus la loyauté et la réserve s'imposent)
- le rang de l'agent
- la forme (plus ou moins virulente et « visible ») de l'expression
- le lien entre le service et le contenu de l'acte expressif.

Le port d'un Tee-shirt aux couleurs de l'Algérie constitue ainsi une faute beaucoup plus grave dans le cas d'un agent d'autorité qui travaille dans le service « étrangers » d'une préfecture que dans celui d'un animateur sportif qui accompagne des jeunes à un match entre l'Algérie et le Maroc (ou même entre l'Algérie joue et la France !).

2/ les effigies de grandes figures idéologico-politiques :

L'agent qui porte, dans l'exercice de ses fonctions, un tee-shirt à l'effigie de Nicolas Sarkozy doit évidemment être sanctionné pour manquement à l'obligation de neutralité (la sanction sera modulée en fonction des critères rappelés au point précédent). Mais les exemples que vous donnez montrent que la caractérisation du manquement ne sera pas toujours aussi simple. La photo du Che au béret étoilé – qui est, paraît-il, la photo la plus diffusée dans le monde – ayant fait l'objet d'un nombre considérable de détournements artistiques et publicitaires, il y a fort à parier qu'un très nombre de ceux qui l'arborent, sous une forme ou sous une autre, ignorent à peu près tout du mouvement guevariste. Cette tenue vestimentaire doit-elle, pour autant, être tolérée ? Sans doute pas, car si l'agent ignore qui est Che Guevara, d'autres le savent.

Conclusion : dans toutes ces affaires d'affichage de leurs convictions politiques ou religieuses par des agents publics, il est important de pouvoir rappeler le fondement de la règle de la

Appui juridique de Gwénaële Calvès, professeure de droit public

neutralité des services publics : **l'égalité entre les usagers**. Comme le dit Christian Vigouroux (*Déontologie des fonctions publiques*, Dalloz, 2012, n° 24.121) : « L'utilisateur a besoin de la neutralité. Il ne peut être mis en situation de craindre de tomber entre les mains d'un fonctionnaire UMP ou PS, d'un agent chrétien ou musulman, d'un assistant social pro-famille nombreuse ou militant de l'enfant unique. L'agent public est donc strictement tenu de ne pas mêler sa qualité officielle à l'expression de ses opinions, croyances ou attachements dans l'exercice de sa fonction ».