

Réseaux sociaux : quelles obligations déontologiques pour les fonctionnaires ?

La **lettre** du **cadre**

Un arrêt du Conseil d'État du 20 mars 2017 rappelle que les agents publics restent soumis à leurs obligations déontologiques sur les blogs et réseaux sociaux. L'arrêt donne l'occasion d'opérer un certain nombre de rappels et de formuler quelques recommandations. Car la jurisprudence dresse au final un tableau assez complet de ce qui est autorisé et de ce qui ne l'est pas.

Dans une récente affaire ⁽¹⁾, **un agent contractuel** exerçant, au titre d'un remplacement, les fonctions d'adjoint technique au sein de la police municipale avait fait l'objet d'un licenciement disciplinaire pour **avoir divulgué, sur divers réseaux sociaux, des photographies et informations relatives à l'organisation de la police municipale, et notamment du système de vidéosurveillance en service dans la commune.**

En première instance, le tribunal administratif avait rejeté le recours formé par l'agent contre la sanction. La cour administrative d'appel avait au contraire considéré qu'il n'avait pas commis de manquement à son **obligation de discrétion professionnelle** et avait annulé le jugement ainsi que la sanction. **Saisi du pourvoi formé par l'administration, le Conseil d'État a cassé l'arrêt de la Cour.**

Les éléments diffusés par l'intéressé étaient de nature à donner accès à des informations relatives à l'organisation du service de la police municipale.

Pour parvenir à cette solution le Conseil d'État a, en premier lieu, constaté que l'agent avait divulgué sur son **blog personnel et trois réseaux sociaux**, des éléments détaillés et précis sur les domaines d'activité de la police municipale dans lesquels il intervenait, en faisant, en outre, systématiquement usage de l'écusson de la police municipale. Il a, en deuxième lieu, relevé que les éléments ainsi diffusés par l'intéressé étaient de nature à donner accès à des informations relatives à l'organisation du service de la police municipale, en particulier des dispositifs de vidéosurveillance et de vidéoverbalisation mis en œuvre dans la commune. **Eu égard à l'ensemble de ces circonstances, la Haute juridiction a jugé que l'agent avait commis un manquement à son obligation de discrétion professionnelle.**

L'affaire est renvoyée à la cour administrative d'appel de Nancy. Il lui appartiendra de déterminer si la faute disciplinaire, désormais identifiée, justifie ou non le licenciement, comme l'avait jugé le tribunal administratif en première instance.

Si, il y a une quinzaine d'années, certains avaient pu croire et soutenir que les blogs ou ce que l'on n'appelait pas encore les « **réseaux sociaux** » relevaient en toutes hypothèses de la « sphère privée » et que les agents publics pouvaient s'affranchir de leurs **obligations déontologiques** dès lors qu'ils s'exprimaient sur internet, **cette vision simpliste n'a jamais été admise par les différentes juridictions saisies.**

Ce débat est en réalité depuis longtemps derrière nous. Il est clairement établi en jurisprudence que la liberté d'expression sur les réseaux sociaux n'est pas sans limite et que l'agent public en particulier ne peut se retrancher derrière la « sphère privée » pour s'affranchir de ses obligations déontologiques.

Le débat est derrière nous. Il est clairement établi en jurisprudence que la liberté d'expression sur les réseaux sociaux n'est pas sans limite.

On retrouve en filigrane dans la jurisprudence du Conseil d'État l'idée générale que, dès lors que les propos ou photographies sont accessibles sans restriction, l'agent doit veiller au respect de ses obligations déontologiques. Comme l'indique une réponse ministérielle déjà ancienne, dans le cas particulier des blogs, « la publicité des propos ne fait aucun doute » ⁽²⁾. **Tout dépend dès lors du contenu des propos et des informations diffusées.**

Quelques bonnes pratiques :

- Lorsqu'il s'exprime publiquement sur les réseaux sociaux soit à titre personnel, soit au titre d'une autre qualité (membre d'une association par exemple), **l'agent public ne doit pas faire état de sa qualité.** Cette recommandation vaut pour toute expression publique d'opinions à caractère politique stricto sensu, mais également sur tous « sujets de société » **et, en particulier, pour la signature d'une pétition.** Les dérogations à cette recommandation ne peuvent qu'être limitées et consistent essentiellement en la possibilité **de mentionner sa qualité lors de la diffusion d'articles sur des sites ou revues juridiques et, plus largement, scientifiques** (ceci implique toutefois de la modération dans les propos).

Une telle mention est exclue dans le cadre d'engagements religieux ou associatifs, pour ne pas créer de suspicion de mélange des genres.

- Même lorsqu'ils s'expriment sous leur seul nom, la plus grande prudence s'impose aux agents publics dans l'expression publique de leurs opinions, qu'elles soient d'ordre politique, juridique ou religieux, en particulier, lorsque leur place dans la hiérarchie administrative ou leur notoriété locale permet de faire le lien avec le service. Ils doivent en outre s'abstenir de toute expression publique en faveur d'opinions ou d'activités incompatibles par elles-mêmes avec la nature ou la dignité des fonctions exercées.

- **L'obligation de discrétion professionnelle interdit aux agents de diffuser des informations ou des documents dont ils ont connaissance dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de leurs fonctions.**

Discrétion professionnelle, devoir de réserve et devoir de neutralité

C'est au regard de ces trois obligations déontologiques que la vigilance est particulièrement de mise. Dans l'espèce ayant donné lieu à l'arrêt du 20 mars dernier, c'est essentiellement l'obligation de discrétion professionnelle prévue à l'article 26 de la loi du 13 juillet 1983 (« doivent faire preuve de discrétion professionnelle pour tous les faits, informations ou documents dont ils ont connaissance dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de leurs fonctions ») **qui était en cause.**

Mais dans la plupart des affaires portées devant les juridictions il est reproché aux agents des manquements à leur devoir de réserve. En application de ce principe, les agents publics doivent éviter, de manière générale, toute manifestation d'opinion de nature à porter atteinte à l'image de leur collectivité. Le devoir de réserve interdit par exemple de tenir publiquement des propos outranciers visant les supérieurs hiérarchiques ou plus largement dévalorisant l'administration. Ces dernières années, plusieurs affaires ont mis en lumière la difficulté qu'ont de nombreux agents à comprendre la limite entre la liberté d'expression et le devoir de réserve.

Les agents publics doivent éviter, de manière générale, toute manifestation d'opinion de nature à porter atteinte à l'image de leur collectivité.

Certains considèrent à tort qu'ils disposent à l'extérieur du service, d'une entière liberté d'expression, notamment sur les blogs et les réseaux sociaux. Or si un agent peut animer un blog ou participer à un réseau social du type Facebook, le contenu de ses interventions doit respecter le devoir de réserve qui s'impose à tout agent public, fonctionnaire ou contractuel, en dehors du service.

L'administration doit de son côté prendre en compte la liberté d'opinion et la liberté d'expression que la loi du 13 juillet 1983 garantit aux fonctionnaires (loi n° 83-634, 13 juillet 1983, art. 6). Tout fonctionnaire a en effet droit non seulement à une totale liberté d'opinion en matière politique, philosophique ou religieuse mais aussi, dans une certaine mesure, à la liberté d'expression. **Les atteintes à sa liberté d'expression ne doivent pas être excessives.** L'administration doit donc, sous le contrôle du juge, apprécier s'il y a eu violation de ces obligations déontologiques au regard de la nature des fonctions ainsi que des circonstances et du contexte dans lesquels l'agent s'est exprimé.

Le devoir de réserve dans les faits

Il existe de nombreuses illustrations. Un tribunal administratif a ainsi rejeté un recours dirigé contre **une mesure de suspension d'un agent communal fondée notamment sur la circonstance qu'il avait diffusé sur Facebook des vidéos d'incendie perpétrés dans un quartier de la ville et mis en cause l'efficacité de l'action de la police municipale. Pour le tribunal, ces faits constituent un manquement au devoir de réserve de l'intéressé « qui doit être regardé comme une faute grave au sens de la loi du 13 juillet 1983 »** ⁽³⁾.

Un autre tribunal administratif a confirmé une mesure de déplacement d'office frappant **un professeur de lycée au motif qu'il avait tenu à plusieurs reprises, dans son blog personnel, des propos excédant les limites pouvant être tolérées à l'encontre de son administration et de sa hiérarchie.** Pour le tribunal, la mesure est justifiée « alors même qu'on ne lui aurait pas demandé de cesser de tenir ce type de propos sur son blog » ⁽⁴⁾.

L'administration doit, sous le contrôle du juge, apprécier s'il y a eu violation de ces obligations déontologiques.

Dans une autre affaire, un tribunal a rejeté le recours dirigé contre la sanction d'exclusion temporaire de fonctions pour une durée deux ans assortie de six mois de sursis, aux motifs notamment que l'administration établissait par des constats d'huissier que l'agent en cause avait tenu à plusieurs reprises **sur sa page Facebook, paramétrée pour un accès « ouvert »,** des propos virulents et grossiers à l'encontre tant de sa hiérarchie que des élus et qu'il y remettait en cause le fonctionnement de son administration ⁽⁵⁾.

Les limites de la liberté d'expression

Les agents doivent en outre s'abstenir de toute expression publique en faveur d'opinions ou d'activités incompatibles par elles-mêmes avec la nature ou la dignité des fonctions exercées. Dans un jugement récent, le tribunal administratif de Strasbourg a ainsi confirmé la révocation d'un surveillant pénitentiaire qui avait créé sur « Facebook », en utilisant un nom très proche de celui du directeur de la maison centrale où il était affecté, un compte à partir duquel il avait partagé, notamment avec certains de ses collègues, des images aux slogans racistes, faisant l'apologie du suprématisme blanc ⁽⁶⁾. La participation active d'agents publics à des blogs ou réseaux sociaux peut également s'avérer fautive au regard du devoir de neutralité des agents publics ⁽⁷⁾.

Ainsi, le fait de faire apparaître sa qualité et son adresse électronique professionnelle sur le site d'une association culturelle est constitutif d'une faute disciplinaire ⁽⁸⁾. Si la vigilance est également de mise lors des élections, les collectivités ne doivent pas chercher à restreindre excessivement la liberté d'expression de leurs agents.

Un tribunal a par exemple annulé un blâme dans une affaire dans laquelle un agent de catégorie C avait appelé à voter pour un candidat aux élections municipales sur son profil Facebook.

Si la vigilance est également de mise lors des élections, les collectivités ne doivent pas restreindre excessivement la liberté d'expression de leurs agents.

Pour en arriver à cette solution, le tribunal a relevé que l'agent n'avait « pas mis en cause son service, ni l'administration en général, ni les orientations politiques de la commune de Colmar ; que les propos de l'intéressée qui n'étaient pas outranciers ne comportaient pas la mention de la qualité de fonctionnaire de la ville de Colmar ; que compte tenu du rang modeste dans la hiérarchie de Mme X, les mentions ci-dessus relatées ne sauraient être regardées, dans les circonstances de l'espèce, comme une méconnaissance de l'obligation de réserve impartie à la requérante ; que cette dernière n'a pas davantage enfreint la règle de neutralité du service public » ⁽⁹⁾.

A savoir

Le tribunal saisi doit rechercher si les faits reprochés à l'agent constituent des fautes de nature à justifier une sanction et si la sanction retenue est proportionnée à la gravité de ces fautes.

Le tribunal prendra en compte :

- les fonctions exercées par l'agent et l'importance des responsabilités qui lui sont confiées. L'agent qui occupe une place élevée dans l'administration doit faire preuve d'une vigilance accrue ⁽¹⁰⁾ ;
- la nature des informations communiquées et le contenu des propos ;
- le contexte dans lequel il a été procédé à la diffusion de ces informations ainsi que, le cas échéant, au statut et aux fonctions des personnes destinataires des informations ⁽¹¹⁾.

La question de l'examen du contexte et des modalités de la diffusion est particulièrement importante s'agissant des réseaux sociaux. L'utilisation éventuelle de techniques permettant de cantonner la diffusion de l'information mise en ligne, et le fait que les informations diffusées n'étaient accessibles qu'à un cercle limité de personnes pourront, en fonction des circonstances de chaque espèce, être des éléments de nature à influencer sur l'analyse du caractère fautif du comportement reproché ainsi que sur le caractère proportionné de la sanction retenue.

Note

⁽⁰¹⁾ [CE, 20 mars 2017, n° 393320.](#)

⁽⁰²⁾ [Rép. min. n° 1709](#) : JO Sénat Q, 17 avril 2008, p. 776. – V. également [Rép. min. n° 107547](#) :

⁽⁰³⁾ TA de Toulon, 4 février 2011, n° 1001283

⁽⁰⁴⁾ TA de Melun, 2 novembre 2010, n° 0605739/5.

⁽⁰⁵⁾ TA Montpellier, 21 septembre 2016, n° 1502085

⁽⁰⁶⁾ TA Strasbourg, 8 mars 2017, n° 1500169

⁽⁰⁷⁾ Cf. Guillaumont (O.), « La neutralité du service public à l'épreuve des réseaux sociaux et des TIC », Revue Lamy des collectivités territoriales, n° 74, décembre 2011, p. 65 et s.

⁽⁰⁸⁾ [CE, 15 octobre 2003, n° 244428](#)

⁽⁰⁹⁾ TA Strasbourg, 4 mai 2016, n° 1406542

⁽¹⁰⁾ [CE, 23 avril 2009, n° 316862](#)

⁽¹¹⁾ [CE, 10 octobre 2012, OPH de Châtillon, n° 347128](#)