

N° 451523
M. Gildas L...

4^{ème} et 1^{ère} chambres réunies

Séance du 21 octobre 2022
Décision du 15 novembre 2022

CONCLUSIONS

M. Raphaël CHAMBON, Rapporteur public

Les faits à l'origine du litige dont nous allons vous entretenir se sont déroulés sur le campus du Tertre de l'université de Nantes, le 18 mai 2018.

Le contexte est celui des mouvements de contestation des étudiants face à la loi relative à l'orientation et à la réussite des étudiants et au dispositif Parcoursup.

Des mobilisations se déroulent sur le campus nantais. Depuis le 14 mai 2018, l'organisation des examens prévus à cette période de l'année universitaire était perturbée et la présidence de l'université avait fait appel à l'intervention des forces de police sur le campus.

Le vendredi 18, lors d'un examen, les personnels chargés de la surveillance collectent les cartes d'étudiants à l'entrée et les retiennent, ce qui suscite une vive émotion chez au moins une partie des étudiants.

Face au refus collectif de composer des étudiants ou d'une partie d'entre eux, l'examen est finalement annulé. Mais un groupe de quelques dizaines d'étudiants craignant un « fichage » des étudiants contestataires et exigeant des explications suit les personnels administratifs sur plusieurs dizaines de mètres, jusqu'à un bâtiment de l'Université, dit du Pôle étudiant, dont les portes étaient maintenues fermées par des agents de sécurité, si bien que les agents ont pu avoir le sentiment d'être encerclés par les étudiants qui les avaient suivis, dont certains étaient vindicatifs, leur reprochant leur rôle dans la rétention de leurs cartes d'étudiant. Après quelques minutes, les personnels administratifs de l'université ont pu rentrer dans le bâtiment en cause et ce moment de tension fut clos.

Deux enseignants-chercheurs, maîtres de conférence en sociologie, dont M. L..., ayant selon eux répondu à l'appel des organisations syndicales enseignantes SNESUP-FSU et SUD-Education à l'envoi d'observateurs sur les sites d'examen, ont rejoints les étudiants contestataires lors des événements. M. L... soutient n'avoir joué qu'un rôle d'observateur et de médiateur, afin d'apaiser la situation, arguant que cette position d'observation faisait

également partie de ses travaux de recherche en tant que sociologue. Il semble avoir demandé aux agents de donner aux manifestants les explications qu'ils réclamaient, d'après lui afin de calmer le jeu, et indiqué aux étudiants et aux agents qu'il allait vérifier la légalité des agissements de l'université et qu'en cas d'illégalité, il saisirait le procureur de la République au titre de l'article 40 du code de procédure pénale.

A la suite des plaintes et témoignages déposés l'encontre de M. L... par le personnel administratif pris à partie le 18 mai 2018, le président de l'université de Nantes a saisi la section disciplinaire de l'université par un courrier du 18 juin 2018, afin d'engager des poursuites disciplinaires à son encontre. Dans ce courrier, le président reprochait à M. L... « d'avoir le 18 mai 2018 attisé un groupe de manifestants auteurs d'insultes et de menaces à l'égard de six agents administratifs de l'université de Nantes, ainsi que d'avoir contribué à une prise à partie desdits agents ».

Par une décision du 20 juillet 2018, la section disciplinaire a prononcé la sanction du retard à l'avancement d'échelon pour une durée de six mois à l'encontre de M. L..., après avoir considéré qu'il « s'est associé, par ses paroles et sa posture, à la démarche vindicative des manifestants, tendant à obtenir par tous moyens de la part des agents pris à partie, des explications sur les conditions de déroulement des épreuves organisées le jour même et contestées par lesdits manifestants » et qu'il avait ainsi « adopté un comportement contraire à ses obligations statutaires, notamment celle d'exercer sa liberté d'expression dans le respect des principes de tolérance et d'objectivité, ou celle de respecter les principes de dignité, d'intégrité et de neutralité ».

Saisi par l'enseignant, le Conseil national de l'enseignement supérieur (CNESER), après résumé la thèse de M. L... et celle de l'université, M. L..., affirmant avoir toujours tenté d'apaiser les tensions et adopté une attitude de modérateur, l'université soutenant à l'inverse que l'intéressé avait été partie prenante des contestations des étudiants et des agissements de ces derniers à l'encontre du personnel administratif, s'est borné à indiquer qu'il lui était apparu que, même si la situation sur le campus était tendue et difficilement contrôlable, l'attitude de M. L... n'avait pas contribué à apaiser le climat de tension, l'enseignant-chercheur ayant bien commis une faute disciplinaire en manquant à la neutralité qui s'impose tout particulièrement dans de telles circonstances.

On sent bien à la lecture de sa décision que le CNESER n'a pas cru pouvoir suivre les premiers juges en retenant que M. L... avait attisé la situation et participé lui-même aux agissements répréhensibles de certains étudiants. On comprend que le CNESER, bien que non convaincu par cette lecture des événements, n'a néanmoins pas voulu « blanchir » totalement l'enseignant et a par suite retenu à son encontre le reproche de ne pas avoir contribué à apaiser le climat de tension.

Estimant toutefois qu'il convenait de tenir compte du contexte dans lequel les faits se sont produits et de l'ensemble du comportement de M. L... pour apprécier la gravité de la faute disciplinaire, le CNESER a réduit la sanction à un retard à l'avancement d'échelon d'une durée de 3 mois.

M. L... se pourvoit en cassation contre sa décision.

Vous pourrez admettre l'intervention en demande du syndicat SUD Education 44, qui nous paraît recevable.

M. L... soutient que le CNESER a inexactement qualifié les faits de l'espèce en estimant qu'en s'abstenant de contribuer à apaiser le climat de tension il avait manqué à son obligation de neutralité.

L'obligation de neutralité des fonctionnaires est d'origine jurisprudentielle. Le Conseil d'Etat a très tôt consacré le devoir de stricte neutralité qui s'impose à tout agent collaborant à un service public (3 mai 1950, *Dame J...*, p. 247). Cette obligation est inséparable de la notion de neutralité du service public, que le Conseil constitutionnel considère comme le corollaire de l'égalité de tous devant le service public (décision n° 86-217 DC du 18 septembre 1986, §15). Dans l'exercice de leurs fonctions, les fonctionnaires ne peuvent, par leur comportement, propos ou tenue vestimentaire manifester leurs opinions ou préférences, qu'elles soient philosophiques, politiques, syndicales ou religieuses, en sorte que l'utilisateur ne puisse douter de la neutralité du service. L'obligation de neutralité protège ainsi l'utilisateur : les fonctionnaires ne doivent pas donner l'impression qu'ils pourraient avantager ou désavantager les usagers du service public selon les opinions de ceux-ci ou leurs propres opinions. Elle protège ainsi le fonctionnaire car le principe de neutralité implique que le fonctionnaire ne soit pas discriminé à raison de ses opinions.

Cette obligation a été consacrée par le législateur, qui l'a introduit par la loi du 20 avril 2016¹ à l'article 25 de la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, en prévoyant que « *dans l'exercice de ses fonctions* », le fonctionnaire « *est tenu à l'obligation de neutralité* », cette disposition étant désormais reprise à l'article L. 121-2 du code général de la fonction publique.

Un universitaire n'est cependant pas un fonctionnaire comme un autre.

Les enseignants-chercheurs jouissent en effet, aux termes de l'article L. 952-2 du code de l'éducation, « *d'une pleine indépendance et d'une entière liberté d'expression dans l'exercice de leurs fonctions d'enseignement et de leurs activités de recherche, sous les réserves que leur imposent, conformément aux traditions universitaires et aux dispositions du présent code, les principes de tolérance et d'objectivité* », étant également rappelé que le Conseil constitutionnel reconnaît une valeur constitutionnelle à la garantie de leur indépendance (décision n° 83-165 DC du 20 janvier 1984, § 19-20, pour les seuls professeurs des universités ; décision n° 94-355 DC du 10 janvier 1995, § 23 ; décision n° 2010-20/21 QPC du 6 août 2010, § 6 pour l'extension à tous les enseignants-chercheurs²) et juge que par

¹ Loi n° 2016-483 du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires.

² Voir aussi les décisions du Conseil d'Etat : 4/1 SSR, 29 mai 1992, *Association amicale des Professeurs titulaires du Muséum National d'Histoire Naturelle*, n° 67622, au Recueil ; 4/1 SSR, 9 novembre 1994,

leur nature même, les fonctions d'enseignement et de recherche non seulement permettent mais demandent, dans l'intérêt même du service, que la libre expression et l'indépendance des personnels soient garanties par les dispositions qui leur sont applicables (décision n° 83-165 DC du 20 janvier 1984, § 17).

La liberté d'expression des universitaires n'est pas seulement celle de l'enseignant dans le choix du contenu de ses cours, et celle du chercheur dans le choix de ses thèmes de recherche, mais leur donne aussi la liberté d'exprimer librement leur opinion sur l'institution et le système dans lesquels ils travaillent³ (CEDH, 23 juin 2009, *S... c/ Turquie*, n° 17089/03, §34-35).

L'article 25 de la loi du 13 juillet 1983 doit donc nécessairement être lu en combinaison, pour les enseignants-chercheurs, avec l'article L. 952-2 du code de l'éducation.

L'obligation de neutralité posée par le législateur pour tous les fonctionnaires, donc y compris en principe pour les enseignants-chercheurs, est nécessairement très fortement atténuée pour ces derniers, voire se résume en réalité aux seules obligations de tolérance et d'objectivité mentionnées à l'article L. 752-2 du code de l'éducation.

En considérant qu'une simple abstention de contribuer à apaiser la situation caractérisait un manquement à l'obligation de neutralité, il nous semble que le CNESER a commis une erreur de qualification juridique des faits confinant à l'erreur de droit. Une abstention d'agir peut certes dans certains cas être fautive (pour l'abstention de personnels d'une école constatant le malaise grave dont un élève est victime, d'appeler immédiatement les services de secours : 3/8 CHR, 12 février 2021, *X...*, n° 429801, aux Tables). Toutefois, juger qu'un enseignant chercheur présent sur un campus universitaire lors d'une mobilisation étudiante donnant lieu à des tensions avec du personnel de l'université a en quelque sorte une obligation positive d'agir pour apaiser la situation, voire une obligation de résultat en la matière, n'a à nos yeux rien d'évident. Juger fautive l'absence de contribution suffisamment active et couronnée de succès au retour au calme est à nos yeux excessif, sauf à interdire *de facto* toute présence d'un enseignant chercheur lors d'une mobilisation d'étudiants sur un campus donnant lieu à des tensions, comme cela arrive parfois.

En tout état de cause, le fait pour un fonctionnaire de ne pas contribuer à apaiser une situation de tension dont il n'est pas à l'origine ne saurait caractériser une méconnaissance de son obligation de neutralité dans l'exercice de ses fonctions, qui n'est nullement en cause ici dès lors qu'il n'était pas reproché à M. L... l'expression de ses convictions.

Vous annulez donc la décision du CNESER, sans qu'il soit besoin de vous prononcer sur les autres moyens du pourvoi de M. L..., et pourrez lui renvoyer l'affaire.

Fédération des Syndicats Généraux de l'Education Nationale CFTD, n° 96946 ; 4/6 SSR, 22 mars 2000, *M...*, n° 195638, au Recueil).

³ Daniel Kuri et Jean-Pierre Marguénaud, *Le droit à la liberté d'expression des universitaires*, Recueil Dalloz, 2010, p. 2921.

Ce sera l'occasion pour lui, d'une part, de prendre clairement parti sur les faits qu'il considère comme établis, ce qu'il s'est abstenu de faire dans la décision querellée, comme trop souvent hélas et alors pourtant que les versions des parties en présence s'opposent sur le déroulement exact des faits, et, d'autre part, d'apprécier s'il convient de leur donner la qualification de faute disciplinaire sur un autre fondement que celui de la méconnaissance de l'obligation de neutralité.

Qu'il nous soit permis à ce stade d'indiquer qu'une telle qualification de faute nous paraît très douteuse. D'autres obligations déontologiques paraissent certes pouvoir être mobilisées pour juger fautif un comportement tel que celui reproché à M. L..., comme l'obligation de réserve ou celle de loyauté.

Mais là encore, l'obligation de réserve que la jurisprudence administrative a de longue date consacrée⁴ pour les fonctionnaires⁵, qui impose aux agents publics de manifester leurs opinions avec retenue et de faire preuve de modération dans leur comportement et leur expression, obligation dont la portée varie suivant la position qu'occupe l'agent dans la hiérarchie, est nécessairement bien plus limitée dans le cas des enseignants-chercheurs, certains considérant qu'elle est réduite à sa plus simple expression, la seule limite étant la tradition de tolérance universitaire⁶. Notons que vous avez par exemple considéré qu'un maître de conférences ayant signé un article négationniste, raciste et antisémite avait manqué à ses obligations de tolérance et d'objectivité (4/1 SSR, 28 septembre 1998, N..., n° 159236, aux Tables).

De même, l'obligation de loyauté à sa hiérarchie, qui n'est en tout état de cause selon les mots du président Vigouroux ni l'adhésion, ni la fidélité ni le loyalisme⁷ ni encore moins l'allégeance, ne peut certainement pas trouver à s'appliquer de la même manière entre un enseignant-chercheur et le président de l'université dans laquelle il enseigne, qui n'est pas à proprement parler son supérieur hiérarchique.

A cet égard, nul ne conteste, sans doute, le droit d'un enseignant-chercheur à participer, en dehors de ses heures de service ou en se déclarant gréviste, à une mobilisation de la communauté universitaire contre une réforme de l'enseignement supérieur, y compris en participant à des assemblées générales réunissant des étudiants ainsi qu'à des rassemblements sur un campus. Nous ne croyons pas non plus qu'en cas de désaccord s'élevant à l'occasion

⁴ Voir notamment : Section, 11 janvier 1935, *Sieur B...* p. 44 ; Section, 10 février 1939, *Ville de Saint-Maurice*, p. 76 ; CE, 11 juillet 1939, *Ville d'Armentières*, p. 468. Plus récemment, 7/2 SSR, 12 janvier 2011, Z..., n° 338461, au Recueil).

⁵ Et que certains textes particuliers mentionnent expressément, comme ceux relatifs aux magistrats judiciaires, aux membres du Conseil d'Etat, aux magistrats administratifs et financiers, au militaires et aux policiers.

⁶ Carole Moniolle, *Indépendance et liberté d'expression des enseignants-chercheurs*, AJDA 2001, p. 226.

⁷ Si votre décision Syndicat Sud Travail du 29 décembre 2000 (1/2 SSR, n° 213590, aux Tables) utilise le vocable de « loyalisme envers les institutions », usitée par le président Gazier dans ses conclusions sur votre décision *Demoiselle J...*, cette notion désigne essentiellement, selon la présidente Fombeur dans ses conclusions sur cette décision, le respect du caractère républicain des institutions.

d'une telle mobilisation entre des étudiants et la direction de l'université sur un choix opéré par celle-ci dans la gestion de l'établissement et le maintien du bon ordre, un enseignant-chercheur serait fautif s'il ne prend pas le parti de la direction de l'université et exprime son accord avec les étudiants.

Reste évidemment à vérifier qu'il ne le fait pas avec une agressivité déplacée envers des agents de l'université, ce qui pourrait être regardé comme contrevenant à ses obligations de tolérance et d'objectivité définies par l'article L. 952-2 du code de l'éducation ou encore à l'obligation d'exercer ses fonctions avec dignité, dont l'étude d'impact du projet de loi à l'origine de la loi du 20 avril 2016 nous indique qu'elle contribue à asseoir le respect de la puissance publique, favorisant la considération portée à l'administration par les usagers.

Les pièces du dossier ne nous paraissent pas démontrer que M. L... ait franchi la ligne jaune à cet égard, mais il appartiendra au CNESER de prendre parti sur ce point.

Pour conclure notre propos, nous nous permettrons de rappeler au CNESER appelé à statuer de nouveau sur cette affaire que lorsqu'il décide de statuer sur le siège il lui revient d'en informer les parties au plus tard lors de l'audience afin qu'elles soient mises à même de produire une note en délibéré après l'audience (5/4 SSR, 17 juillet 2013, *Selafa Biopaj et autres*, n° 351931, aux Tables, transposant aux juridictions disciplinaires la solution dégagée par Section, 11 février 2005, *Commune de Meudon*, n° 258102, au Recueil).

PCMNC :

- A l'admission de l'intervention du syndicat SUD Education 44 ;
- A l'annulation de la décision attaquée et au renvoi de l'affaire au CNESER statuant en matière disciplinaire ;
- A ce que vous mettiez à la charge de l'université de Nantes le versement à M. L... de la somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du CJA et au rejet des conclusions présentées par cette université au même titre.