

Max Leners

DROIT DE LA FONCTION PUBLIQUE LUXEMBOURGEOISE

Le statut du fonctionnaire

Avant-propos

La fonction publique est le moteur de l'État. Sans les fonctionnaires, qui assurent les services étatiques dans l'intérêt collectif, l'État ne saurait fonctionner et imploserait plus tôt que tard.

Constamment, le législateur cherche dans le droit de la fonction publique un équilibre entre dynamisme et rigidité. Pour rester un employeur attractif, l'État-employeur doit prouver un certain dynamisme et le droit de la fonction publique doit évoluer en s'adaptant aux évolutions du droit du travail. Or, en raison de la spécificité de la mission des fonctionnaires, à savoir la défense de l'intérêt général, l'État-employeur doit aussi avoir un droit rigide qui soumet les fonctionnaires à un régime exorbitant du droit commun et les encadre suffisamment pour empêcher la dérive, et ainsi protège également la réputation de l'État.

Au Luxembourg, le statut des fonctionnaires revêtait pendant longtemps un caractère arbitraire. En l'absence de critères objectifs, comme des conditions éliminatoires d'études, de diplômes, ou une formation professionnelle déterminée, « les nominations se faisaient au jeu des intrigues et dans le secret des bureaux », comme se plaisaient à le dire les historiens¹.

Or la première intervention législative ne créait pas des critères transparents et objectifs pour la nomination des fonctionnaires, mais réglementait les cumuls de fonctions. La constitution de 1848 imposait au législateur d'élaborer une loi sur ces cumuls². La loi du 18 janvier 1850 remplissait cette exigence³ et était d'ailleurs la première loi ayant eu vocation à s'appliquer à l'ensemble du fonctionnariat.

La Constitution du 17 octobre 1868 se caractérisait au niveau de la fonction publique par l'avènement des lois significatives que l'on peut considérer comme les bases originaires du régime du fonctionnaire de l'État⁴. Surtout la loi du 8 mai 1872 sur les droits et devoirs du fonctionnaire créait la base d'une législation spécifique réservée aux fonctionnaires et, pendant plus d'un siècle, elle réglait les relations entre l'État-employeur et ses serviteurs publics.

¹ Projet de loi n° 6457 modifiant la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'État, doc. 6457, p. 33.

² Art. 127 de la Constitution de 1848 : « Les États déclarent qu'il est nécessaire de pourvoir, par des lois séparées, et dans le plus court délai possible, aux objets suivants : [...] IX. Le cumul ».

³ Loi du 18 janvier 1850 sur le cumul, Mém. A – n° 17 du 26 janvier 1850, p. 157. L'article 1^{er} de la loi du 18 janvier 1850 prévoyait que : « Aucun fonctionnaire public ne pourra toucher à la fois des traitements, émoluments ou remises attachés à deux ou plusieurs fonctions publiques différentes, ni exercer un commerce, une industrie ou une profession lucrative quelconque, ou y prendre une part active par lui-même, par sa femme ou par des personnes interposées, quand même ces diverses positions ne seraient pas incompatibles, le tout sous les réserves admises par les articles suivants ».

⁴ Projet de loi n° 6457 modifiant la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'État, doc. 6457, p. 33.

En 1975, il s'avère qu'il est devenu « indispensable d'adapter la situation de travail des agents publics à celle des travailleurs du secteur privé »⁵. Une refonte du statut des fonctionnaires est réalisée par la loi du 16 avril 1979. Mis à part une multitude de modifications ponctuelles, c'est toujours cette loi qui est, aujourd'hui encore, la base de la législation spécifique réservée aux fonctionnaires.

Ainsi, l'intérêt que je porte à la fonction publique ne résulte pas de l'actualité législative, mais plutôt d'un intérêt pour le pays et pour la fonction publique elle-même. Il existe certes mille bonnes raisons de s'intéresser à la fonction publique luxembourgeoise, mais je me prends la liberté d'exposer brièvement les miennes.

Tout d'abord, une bonne raison de s'intéresser à la fonction publique luxembourgeoise est simplement son effectif. En 2022, l'effectif de l'État s'élève à 34 554 personnes, dont 21 151 personnes ont le statut de fonctionnaire⁶. Ces chiffres sont le résultat de la croissance économique et démographique du pays, au rythme duquel l'effectif de la fonction publique doit s'accroître pour continuer à satisfaire les besoins collectifs de notre société.

Entre 2016 et 2022, l'effectif de l'État a progressé de plus ou moins 30 %. Certes les secteurs de l'éducation et de la force publique ont connu une hausse, mais c'est surtout le secteur de la justice qui connaît – en pourcentage au moins – la hausse la plus remarquable (+40 %).

Mais aussi les fonctions dirigeantes auprès de l'État sont passées de 306 en 2016 à 426 en 2022 (+39 %). Vu l'absence de cabinets ministériels, la nomination à une fonction dirigeante est parfois déterminée par des motifs d'ordre (purement) politique. Ainsi, une réelle politisation de la haute fonction publique peut être constatée.

Ce phénomène de la politisation de la (haute) fonction publique va de pair avec la fonctionnarisation de la politique. De plus en plus de fonctionnaires choisissent d'embrasser une carrière politique. Des 60 députés, 22 députés (37 %) sont des fonctionnaires, alors qu'à peine 17 % de la population active et résidant au Luxembourg – donc sans compter les frontaliers – appartient à la fonction publique⁷.

En outre, la fonction publique représente un poste budgétaire important. La part représentée par les dépenses de personnel dans les dépenses publiques est ainsi d'environ 25 % du budget annuel de l'État⁸. Cette importance rend les négociations salariales difficiles, vu qu'une simple hausse de 1 % de rémunération – dérisoire du point de vue individuel –

⁵ Avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics sur l'avant-projet de loi fixant le statut des fonctionnaires de l'État et le régime applicable aux employés de l'État du 16 juillet 1969, doc. 1907/1, p. 1699.

⁶ Ministère de la Fonction publique, Chiffres clés de l'emploi dans la Fonction publique de l'État 2022, 2023.

⁷ C. BUMB, « Die unrepräsentative Demokratie », *Reporter.lu*, 28 février 2024.

⁸ Sont aussi compris dans ces dépenses de rémunérations, à côté des salaires payés par les communes, les départements ministériels et les organes de la Sécurité sociale, les salaires de l'ensemble des entités faisant partie des Administrations publiques comme les Chemins de fer luxembourgeois (CFL) et l'Université du Luxembourg. Les dépenses de rémunération du seul personnel des départements ministériels (et administrations étatiques) proprement dites représentent 11 % des dépenses totales des Administrations publiques.

représente à terme des sommes considérables. Dès lors, la marge de négociation des pouvoirs publics est très réduite, spécialement à une époque où les contraintes financières sont – en raison d’une exclusion dogmatique des pistes pour augmenter les revenus étatiques – très fortes.

La dernière raison qui m’a poussé à écrire le présent livre est l’absence de doctrine en la matière. Même si la législation concernant l’administration publique et les agents de l’État apparaît annuellement sous la forme de textes coordonnés et que la jurisprudence est compilée dans la *Pasicrisie administrative*, il faut constater qu’à part l’ouvrage de Maître Jean-Marie Bauler et Maître François Moyse, paru en 1998 et intitulé *Le droit de la fonction publique au Luxembourg*⁹, aucun ouvrage n’analyse de façon claire et compréhensible la législation spécifique réservée aux fonctionnaires.

⁹ J.-M. BAULER et Fr. MOYSE, *Le droit de la fonction publique au Luxembourg*, Bruxelles, Bruylant, 1998.

Introduction

1. Dans des termes généraux, le droit de la fonction publique peut être défini comme étant le droit applicable aux personnes travaillant dans la fonction publique. Or il faut apporter certaines précisions à cette définition générale. Tout d'abord, d'un pays à l'autre, le système de la fonction publique diffère. En outre, il est important de dresser une frontière entre le droit de la fonction publique et le droit du travail.

Section 1^{re} Différents systèmes de fonction publique¹

2. Les fonctions publiques peuvent être catégorisées dans deux grands systèmes : ceux « de structure ouverte » et ceux « de structure fermée »².

3. Dans un système « de structure ouverte » ou encore parfois appelé système « de l'emploi », la fonction publique est un milieu d'emploi comme un autre. L'État-employeur est une vaste entreprise recrutant et gérant son personnel dans les mêmes conditions que toutes les autres entreprises. Ainsi, l'agent est engagé sur une base contractuelle et sur un emploi précis. Dans un tel système, on ne peut pas observer de différences fondamentales avec les autres emplois et le passage entre secteur public et privé est fréquent. Aux États-Unis, au Canada ou encore en Finlande, la fonction publique est considérée comme un exemple d'un système « de structure ouverte ».

4. Dans un système « de structure fermée » ou encore parfois appelé système « de la carrière », la fonction publique est un milieu d'emploi à part. L'État-employeur demande des spécifications particulières à ses fonctionnaires. Les fonctionnaires sont recrutés par un acte unilatéral dans un corps et l'agent est engagé pour passer toute une vie professionnelle au sein de la fonction publique. Lors de cette vie professionnelle, le fonctionnaire occupera plusieurs emplois successifs dans un grade, puis il changera de grade. En France ou encore au Luxembourg, la fonction publique peut être considérée comme un système « de structure fermée ».

¹ B. THOMAS-TUAL, *Droit de la fonction publique*, 5^e éd., Bruxelles, Bruylant, 2023, p. 14.

² Fr. GAZIER, *La fonction publique dans le monde*, Paris, Cujas, 1972.

Section 2 Droit de la fonction publique vs droit du travail

5. Le droit du travail « avait initialement pour seule finalité de protéger les salariés contre les pires abus rendus possibles par la liberté contractuelle absolue »³, mais est de nos jours aussi un outil de politique économique et sociale. Les relations entre employeurs et salariés dans le secteur privé sont régies par le contrat de travail, lequel doit respecter un certain nombre de normes fixées par le Code du travail, mais en vertu de la liberté contractuelle de grandes variations dans les relations de travail peuvent être constatées.

6. Le droit de la fonction publique est un droit administratif spécial réglant la relation juridique entre l'État-employeur et son personnel, qui place le personnel dans une situation statutaire. Ce statut est un corps de règles fixées par le législateur applicables automatiquement et de façon uniforme à tous les fonctionnaires. Le fonctionnaire ne dispose donc pas d'un contrat de travail, mais d'un arrêté ministériel le nommant à une administration ou un service déterminé.

Pour illustrer la différence, il faut noter que l'employé du secteur privé négocie individuellement ou collectivement sa rémunération avec son employeur lors des négociations contractuelles. Le fonctionnaire n'a pas de négociation contractuelle avec l'État-employeur et ne discute pas le montant de sa rémunération. Tout au contraire, le fonctionnaire est placé dans une situation statutaire, laquelle est prédéfinie par une législation, et il reçoit la rémunération que la loi prévoit pour son poste, comme tous les autres fonctionnaires qui occupent le même poste.

La Cour administrative a explicitement retenu que la législation du travail du secteur privé, à savoir le droit du travail, ne s'applique pas en matière de la fonction publique⁴.

7. Codification. Il existe encore une différence entre les deux branches du droit ; tandis que le droit du travail est codifié, le droit de la fonction publique ne l'est pas.

Au Luxembourg, le premier Code du travail n'a été promulgué qu'en 2006. La finalité de cette codification à droit constant⁵, c'est-à-dire sans modifications quant au fond, a été d'améliorer « substantiellement l'accessibilité du droit du travail luxembourgeois, qui, au fil du temps, est devenu un ensemble très volumineux de lois, règlements grand-ducaux et arrêtés ministériels. L'inflation de textes et leurs modifications successives par le législateur

³ J.-L. PUTZ, *Aux origines du droit du travail*, t.1, *Législation, libertés et acteurs*, Windhof, Promoculture-Larcier, 2014, p. 38.

⁴ « La législation du travail dans le secteur privé ne constituant pas, en matière de fonction publique, le droit commun applicable à défaut de dispositions spécifiques y prévues » ; Cour adm., 29 septembre 2009, n° 25644C.

Concernant les dispositions du Code du travail en matière de protection du salarié contre le licenciement, le tribunal administratif a explicitement retenu que : « L'article L. 121-6 du Code du travail, prévoyant une protection spéciale des salariés contre une mesure de licenciement en cas d'incapacité de travail, n'est pas applicable dans le domaine de la fonction publique » ; Trib. adm., 14 juillet 2010, n° 26495.

⁵ La codification à droit constant est celle qui se limite à regrouper des textes dans leur rédaction en vigueur, en les classant sans modifications au fond, et à améliorer la cohérence rédactionnelle des textes rassemblés. cf. M. BESCH, *Traité de légistique formelle*, Luxembourg, Conseil d'État, 2005, n° 270.

rendent nécessaire cette vaste opération de codification, afin de rétablir la clarté et la cohérence des textes »⁶.

À la différence du droit du travail, le droit de la fonction publique n'est pas codifié, mais paraît uniquement sous forme de textes coordonnés. Ainsi, le droit de la fonction publique est un droit indigeste, de sorte qu'une opération de codification visant à rétablir la clarté et la cohérence des textes s'imposait⁷.

Section 3 La qualité de fonctionnaire

8. L'État est un employeur particulier. À la différence de l'employeur du secteur privé, qui poursuit normalement un but lucratif, l'État agit en tant que gardien de l'intérêt général et essaie, avec les fonctionnaires qu'il emploie, de satisfaire les besoins de la société.

La relation juridique entre l'État-employeur et son personnel déroge aussi à celle du secteur privé et reflète la mission particulière de la fonction publique. Afin de mettre les fonctionnaires à l'abri des pressions internes et externes et pour garantir davantage leur objectivité dans l'exercice de leur activité, les fonctionnaires ne négocient pas individuellement leurs conditions de travail avec l'État-employeur via un contrat, mais tout au contraire ils adhèrent à un statut, lequel est prédéfini par la législation. Ce statut détermine unilatéralement et pour (presque) tous les fonctionnaires les conditions de recrutement, de carrière, d'évaluation, le régime disciplinaire... Le statut devrait ainsi écarter la politisation et le favoritisme de la fonction publique et garantir la neutralité de la fonction publique de même que l'égalité des citoyens.

9. Qualité de fonctionnaire. Tout d'abord, la qualité de fonctionnaire peut résulter d'une disposition expresse de la loi⁸ ; ainsi est fonctionnaire de l'État celui auquel une loi attribue explicitement cette qualité.

Or la qualité de fonctionnaire est aussi reconnue « à toute personne qui, à titre définitif et permanent, exerce une tâche complète, ou [...] une tâche partielle, dans les cadres du personnel des administrations de l'État à la suite d'une nomination par l'autorité investie du pouvoir de nomination, à une fonction prévue en vertu d'une disposition légale »⁹.

10. Dispositions spéciales. Le Statut général prévoit explicitement que pour certains corps de fonctionnaires leur statut peut être réglementé par des dispositions spéciales¹⁰ ; ainsi, il existe, dans l'un ou l'autre corps par exemple, une discipline plus rigoureuse. Dans le présent ouvrage, l'auteur se concentre toutefois sur les dispositions du Statut général.

⁶ Rapport de la Commission du travail et de l'emploi du 4 juillet 2006, doc. 5346/10 et 5420/6, p. 2.

⁷ En France, le Code général de la fonction publique est entré en vigueur le 1^{er} mars 2022 et l'objectif de cette codification a été de « renforcer la clarté et l'intelligibilité du droit ».

⁸ Art. 1, § 1, al. 2, du Statut général.

⁹ Art. 1, § 1, al. 3, du Statut général.

¹⁰ Art. 1, § 4, du Statut général.

CHAPITRE 1

LES NORMES INTERNATIONALES

12. Les normes internationales sont toutes celles qui sont adoptées au niveau international par des institutions dont le Luxembourg fait partie et dont la portée ne se limite pas au seul territoire national, mais s'étend aux territoires des autres États.

Il s'agit principalement du droit du Conseil de l'Europe (Convention européenne des droits de l'homme), ainsi que du droit primaire de l'Union européenne (Traité sur l'Union européenne (ci-après « T.U.E. ») ; Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (ci-après « T.F.U.E. ») ; Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne), comme du droit dérivé en découlant (règlements, directives...).

13. En droit luxembourgeois, les traités internationaux ont une place hiérarchique supérieure à toutes les lois ordinaires, même postérieures¹, et prime non seulement les lois, mais selon la doctrine luxembourgeoise majoritaire, également la loi constitutionnelle. Ainsi, dès qu'un traité international est ratifié par la Chambre des députés², il doit être respecté en tant que norme de droit à part entière³.

Section 1^{re} Les normes internationales autres qu'européennes

14. L'Organisation internationale du travail⁴ (ci-après « O.I.T. ») est une institution tripartite de l'ONU qui rassemble gouvernements, employeurs et travailleurs de ses États membres dans une action commune pour promouvoir le travail décent à travers le monde et émet des conventions et recommandations. Le Luxembourg est membre de l'O.I.T. depuis le 16 décembre 1920.

Certaines conventions de l'O.I.T. incluent explicitement dans leur champ d'application la fonction publique, mais d'autres l'excluent. Plutôt rares sont les conventions propres à la

¹ Cass., 8 juin 1950, Pas. 15, p. 41.

² Art. 46 de la Constitution : « Le Grand-Duc fait et défait les traités. Les traités et, sauf clause spécifique dans un traité, leur dénonciation n'ont d'effet qu'après avoir été approuvés par la loi. Ils sont publiés dans les formes prévues pour la publication des lois [...] ».

³ Voy. sur la primauté du droit international : A. STEICHEN, *La constitution luxembourgeoise commentée*, Bertrange, Legitech, 2024, pp. 228-233.

⁴ Voy. pour les relations entre le Luxembourg et l'O.I.T. : J.-L. PUTZ, *op. cit.*, pp. 131-134, avec références doctrinales additionnelles.

fonction publique, comme la convention n° 151 de 1978 portant sur les relations de travail dans la fonction publique, dont le législateur a procédé à l'approbation par la loi du 22 décembre 2000. D'autres conventions de l'O.I.T., comme la convention n° 154 adoptée en 1981 portant sur la négociation collective, n'ont pas été ratifiées par le Luxembourg.

Section 2 Les normes européennes

15. Le Luxembourg, en tant que membre de l'Union européenne et du Conseil de l'Europe, applique les textes et décisions qui émanent de ces organisations et qu'il a ratifiés.

A. Droit de l'Union européenne

16. *A priori* aucune compétence n'a été octroyée à l'Union européenne en ce qui concerne les fonctions publiques nationales et à première vue l'organisation et le fonctionnement des fonctions publiques nationales devraient relever exclusivement de la compétence des États membres.

Mais, la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne (C.J.U.E.), en charge du contrôle de l'application des dispositions des traités, influence fortement le droit de la fonction publique luxembourgeoise.

17. Principe de primauté du droit de l'Union européenne. En vertu de la jurisprudence de la C.J.U.E., laquelle a affirmé le principe de la primauté du droit européen, « le juge national chargé d'appliquer, dans le cadre de sa compétence, les dispositions du droit communautaire a l'obligation d'assurer le plein effet de ces normes en laissant au besoin inappliquée, de sa propre autorité, toute disposition contraire de la législation nationale, même postérieure, sans qu'il ait à demander ou à attendre l'élimination préalable de celle-ci par voie législative ou par tout autre procédé constitutionnel »⁵. Ainsi, le juge luxembourgeois ne doit pas appliquer une loi ou une disposition luxembourgeoise dans un litige, si cette application est contraire au droit européen.

En outre, il est de jurisprudence constante⁶ que « ce devoir de laisser inappliquée une législation nationale contraire au droit de l'Union incombe non seulement aux juridictions nationales, mais également à tous les organes de l'État, en ce compris les autorités administratives, chargés d'appliquer, dans le cadre de leurs compétences respectives, le droit de l'Union européenne »⁷.

⁵ C.J.C.E., *S.A. Simmenthal*, 9 mars 1978, C-106/77, § 24 ; C.J.U.E., *Thelen Technopark Berlin*, 18 janvier 2022, C-261/20, § 30.

⁶ C.J.C.E., *Fratelli Costanzo SpA*, 22 juin 1989, C-103/88, § 31 ; C.J.C.E., *ClF*, 9 septembre 2003, C-198/01, § 49 ; C.J.U.E., *Petersen*, 12 janvier 2010, C-341/08, § 80 ; C.J.U.E., *The Trustees of the BT Pension Scheme*, 14 septembre 2017, C-628/15, § 54.

⁷ C.J.U.E., *Minister of Justice and Equality*, 4 décembre 2019, C-378/17, § 38.

CHAPITRE 2

LES NORMES NATIONALES

48. Les normes nationales sont toutes les normes qui sont adoptées par les institutions et organismes publics luxembourgeois.

Section 1^{re} La Constitution

49. La Constitution est d'une certaine façon la charte fondamentale de l'État et organise le fonctionnement des institutions, répartit les compétences entre les différents pouvoirs et consacre les droits fondamentaux des citoyens. Elle prévoit aussi quelques dispositions qui concernent directement la fonction publique, mais le fonctionnaire peut aussi invoquer, comme tout autre citoyen, les libertés publiques et les droits fondamentaux énoncés par la constitution luxembourgeoise.

A. Emplois publics¹

50. L'article 11 de la Constitution prévoit que : « La loi règle l'accès aux emplois publics. Elle peut réserver aux Luxembourgeois les emplois publics comportant une participation directe ou indirecte à l'exercice de la puissance publique et aux fonctions qui ont pour objet la sauvegarde des intérêts généraux de l'État ».

Traditionnellement, l'accès à la fonction publique au Luxembourg, comme à l'étranger², a été réservé aux nationaux, car on considérait que seuls les nationaux offriraient les garanties de loyauté et de fidélité nécessaires pour pouvoir travailler dans la fonction publique. À la suite d'un arrêt de la C.J.U.E. rendu à l'encontre du Luxembourg³, la disposition afférente de la Constitution a dû être reformulée en 1999 et la disposition constitutionnelle disposait que l'accès aux emplois publics par les non-Luxembourgeois serait à régler par la loi.

51. De nos jours, les nationaux et non-nationaux ont le même accès à la fonction publique⁴, mais par exception les postes comportant une participation, directe ou indirecte, à l'exercice de la puissance publique et aux fonctions qui ont pour objet la sauvegarde des intérêts

¹ A. STEICHEN, *op. cit.*, pp. 84-87.

² F. MELLERAY, *Droit de la fonction publique*, 5^e éd., Paris, Economica, 2020, pp. 273-274 ; B. THOMAS-TUAL, *Droit de la fonction publique*, 5^e éd., Bruxelles, Bruylant, 2023, pp. 79-80.

³ C.J.U.E., *Commission c. Luxembourg*, 2 juillet 1996, C-473/93.

⁴ Avis du Conseil d'État du 6 juin 2012, doc. n° 6030/6, p. 25.

généraux de l'État ou des autres collectivités publiques restent réservés aux nationaux. Ainsi, le législateur luxembourgeois a intégré les critères de la jurisprudence de la C.J.U.E. dans le Statut général des fonctionnaires de l'État et un règlement grand-ducal de 2010 précise les postes réservés aux profits des Luxembourgeois (voy. n° 71).

B. Intégrité de la personne

52. L'article 13 de la Constitution dispose que : « Toute personne a droit à son intégrité physique et mentale. Nul ne peut être soumis à la torture ni à des peines ou traitements inhumains et dégradants [...] ».

En vertu de cette disposition constitutionnelle, tout individu se trouve protégé contre toute souffrance mentale imposée, tels les traitements humiliants, ainsi que ceux visant à briser sa résistance mentale. Dans des cas extrêmes, on peut s'imaginer qu'un fonctionnaire pourrait invoquer cette disposition constitutionnelle pour protester contre une sanction disciplinaire particulièrement sévère.

53. Dans ce contexte, il faut noter que la juridiction belge a estimé que la suspension préventive d'un fonctionnaire, lorsqu'elle s'accompagne de la privation de l'intégralité de la rémunération et qu'elle dure un temps déraisonnable peut constituer un traitement dégradant au sens de l'article 3 de la Convention⁵ et un raisonnement analogue pourrait trouver son fondement juridique dans l'article 13 de la Constitution luxembourgeoise.

C. Convictions personnelles

54. L'article 14 de la Constitution garantit que : « Toute personne a droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion ». Le libellé de cet article correspond aux textes de l'article 9 de la Convention européenne des droits de l'homme.

Comme noté dans le cadre de cet article de la Convention, cette liberté n'est pas absolue et certaines limites peuvent y être apportées, si ces limites « constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité publique, à la protection de l'ordre, de la santé ou de la morale publiques ou à la protection des droits et libertés d'autrui »⁶.

Même si le fonctionnaire, comme toute personne, est libre de ses croyances philosophiques et religieuses, l'État-employeur dispose aussi, en vertu des principes de neutralité du service public, d'une grande marge d'appréciation pour par exemple interdire à ses fonctionnaires de porter des symboles politiques, philosophiques ou religieux sur leur lieu de travail.

⁵ CE b., 7 septembre 1988, n° 30.641.

⁶ Art. 9, § 2 de la Convention.