Zeitschrift: Études pédagogiques : annuaire de l'instruction publique en Suisse
Band: 67/1976 (1976)

Artikel: Les droits du citoyen et les devoirs de l'enseignant
Autor: Segond, Guy-Olivier
DOI: https://doi.org/10.5169/seals-116543

Nutzungsbedingungen
Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation
L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use
The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 14.12.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

Les droits du citoyen et les devoirs de l'enseignant

Tous les régimes politiques – même démocratiques – n'admettent pas facilement l'idée que le fonctionnaire est un citoyen comme les autres et qu'il doit avoir ses droits politiques et, en particulier, sa liberté d'opinion, sauvegardés. Nombreux sont ceux qui pensent, au contraire, que le fonctionnaire, agent de l'Etat ou du pouvoir, doit naturellement partager les opinions de la majorité des citoyens ou du gouvernement. Et les hommes et les femmes qui, d'une manière ou d'une autre, parce qu'ils sont fonctionnaires d'administration, médecins d'hôpitaux, juges ou enseignants, appartiennent à la fonction publique, savent combien est difficile la conciliation entre la qualité de citoyen et celle de fonctionnaire.

Pour les membres du corps enseignant, cette conciliation est encore plus difficile à réaliser pour deux raisons principales:

- d'une part, parce que les instituteurs, maîtres et professeurs n'admettent pas volontiers qu'ils appartiennent à la fonction publique et parce qu'ils ne comprennent pas toujours que cette appartenance peut impliquer certaines restrictions à l'exercice de leurs libertés de citoyens;
- d'autre part, parce que les membres du corps enseignant ont, dans le cadre général de la fonction publique, une activité éducative qui attire nécessairement l'attention des parents – qui s'intéressent à l'enseignant qui s'adresse à leur enfant – et l'attention de l'Etat – qui s'intéresse au fonctionnaire qui participe à la formation du citoyen de demain.

L'examen de cette conciliation, difficile mais nécessaire, entre les droits du citoyen et les devoirs du fonctionnaire a pris une importance grandissante ces derniers temps en raison d'une évolution qui a conduit certains cantons à prendre en considération, de façon ouverte, des critères extra-professionnels lors de la nomination de fonctionnaires. Cette évolution a d'ailleurs suscité une inquiétude légitime dans de larges secteurs du corps enseignant. Celui-ci sait en effet que, tout en restant neutre, il doit ouvrir l'école sur le monde extérieur afin de mieux préparer les élèves à exercer leurs responsabilités de citoyens en portant un regard libre sur les hommes et les choses. Et les instituteurs, maîtres et professeurs ne savent plus toujours ce qui est nécessaire, utile ou opportun...

Il n'est, évidemment, ni possible, ni souhaitable d'essayer d'établir une liste de critères permettant de décider si telle ou telle attitude est autorisée ou interdite: à supposer même que l'on arrive à définir en termes juridiques, généraux et abstraits, l'utilisation raisonnable et mesurée de la liberté – ce qui serait hasardeux et dangereux – il resterait encore que la liberté de l'enseignant n'est pas seulement limitée par son statut de fonctionnaire, mais qu'elle l'est surtout par sa mission de pédagogue.

C'est pourquoi il est préférable d'examiner les rapports subtils qui se nouent entre l'Etat et les citoyens au travers des libertés individuelles avant de tenter d'expliquer les raisons pour lesquelles certains citoyens – ceux qui appartiennent à la fonction publique et, en particulier, les enseignants – sont tenus à un certain devoir de réserve et à une certaine obligation de fidélité à l'Etat.

L'Etat et les libertés individuelles du citoyen

Le monde que nous habitons est divisé en des surfaces bien définies, à l'intérieur desquelles un système unique, l'Etat, dépositaire de la puissance publique, domine l'enchevêtrement des rapports sociaux.

Forme suprême des sociétés humaines organisées, chaque Etat repose sur un certain nombre de principes qui indiquent la source du pouvoir politique et qui règlent les conditions de son exercice.

En Suisse, ces principes indiquent que le pouvoir politique vient, par le suffrage universel, de l'ensemble des citoyens adultes habitant le territoire concerné.

En outre, ces principes règlent les conditions de l'exercice du pouvoir politique en le limitant de deux manières, à la forme et au fond.

A la forme, le pouvoir politique est limité chez nous par la complexité même de son fonctionnement, c'est-à-dire par le fédéralisme, le multipartisme, les instruments de démocratie directe, la séparation des pouvoirs et le bicamérisme qui divisent l'autorité entre plusieurs organes.

Et, au fond, le pouvoir politique est limité par le fait que les organes qui détiennent une partie de l'autorité ne peuvent pas en faire l'usage qu'il leur plaît, mais qu'ils doivent observer un certain nombre de règles restrictives.

Ces limitations du pouvoir politique se font dans l'intérêt du citoyen pour que sa liberté soit mieux protégée: c'est pourquoi l'on parle des libertés individuelles du citoyen, qui sont, juridiquement parlant, des droits constitutionnels fédéraux qui règlent les rapports entre l'individu et l'Etat. Ces libertés tendent à une abstention de l'Etat: elles servent en effet à délimiter une zone dans laquelle les particuliers peuvent se mouvoir sans craindre l'intervention de l'Etat.

La Constitution fédérale consacre explicitement plusieurs libertés individuelles, dont les plus importantes sont:

– la liberté du commerce et de l'industrie;
– la liberté d'établissement;

– la liberté de conscience et de croyance;
– la liberté des cultes;
– la liberté de presse;
– la liberté d'association et de réunion.

Ces libertés explicites contiennent, implicitement, d'autres libertés: ainsi, à côté de la liberté de croyance, qui est expresse, il y a une liberté politique, artistique et scientifique, qui est implicite. A côté de la liberté de la presse, il y a une liberté de la parole, du disque, du cinéma. Et à côté de la liberté d'association, il y a une liberté de réunion.

Ces libertés, explicites ou implicites, ne sont cependant pas absolues: ainsi, pour reprendre un exemple célèbre, nul n'a le droit de crier «Au feu» dans un théâtre bondé, simplement pour faire un usage divertissant de son droit de parole[1].

Les restrictions générales aux libertés individuelles du citoyen

Dès qu'il y a une vie en société, il n'y a plus de liberté absolue possible. Toutes les libertés individuelles du citoyen sont donc limitées, au moins par l'ordre public.

Toutefois, il ne suffit pas d'invoquer l'ordre public – défini par le Tribunal fédéral comme étant «la sécurité, la tranquillité, la santé, la moralité et la bonne foi publiques[2]» – pour que toutes les libertés individuelles soient réduites à néant: afin d'être conformes à la Constitution, ces restrictions générales doivent respecter au moins le principe de la proportionnalité, qui conduit à examiner le rapport entre le moyen et le but (une restriction moins grave n'aboutirait-elle pas au même but?) et entre l'ordre et la liberté (si la restriction proposée est la seule à pouvoir atteindre le but recherché, la protection de l'ordre public ne coûte-t-elle pas trop cher à la liberté?).

Ainsi, par exemple, c'est au nom de l'ordre public que l'autorité a réglementé la pose de panneaux publicitaires le long des routes (sécurité), qu'elle a posé des conditions à l'organisation de cortèges publics (tranquillité) ou qu'elle fait saisir des publications pornographiques (moralité).

Les restrictions particulières aux libertés individuelles des citoyens

Indépendamment de ces restrictions générales à l'exercice des libertés individuelles – qui touchent toutes les personnes –, certains citoyens doivent en outre accepter, en raison des rapports particuliers

[1] O.W. Holmes, dans *Schenck v. United States*, 249 US 47 (1919).
[2] Arrêts Müller (ATF 91.I.457); Bullet (ATF 89.I.27); Mérinat (ATF 87.I.446); Kunz (ATF 87.I.451); Blanc (ATF 80.I.129), etc.

qui les lient à l'Etat, des restrictions plus profondes à l'exercice de leurs libertés individuelles de citoyens: ce sont, notamment, tous ceux qui relèvent de la fonction publique.

Ainsi, par exemple, le fonctionnaire – qui a le droit de vote, mais qui ne peut généralement pas siéger dans l'organe législatif dont il dépend – peut perdre, en tout ou partie, le bénéfice de

- la liberté du commerce et de l'industrie: il peut se voir interdire l'exercice d'activités accessoires privées;
- la liberté d'expression: l'exercice de cette liberté est limité par les devoirs de service, par le secret de fonction ou par l'obligation de réserve;
- la liberté d'association: les autorités fédérales et cantonales ont désigné, dans le passé, des associations dangereuses dont les fonctionnaires ne pouvaient pas faire partie.

Cette situation s'explique par le fait que, si les libertés individuelles sont des droits généraux, l'appartenance à la fonction publique est un statut particulier. L'accès à la fonction publique suppose parfois que le candidat renonce au plein exercice de ses droits. Il reste libre de ne pas le faire, mais la fonction lui sera alors refusée: comme l'écrit Jean-François Aubert, «autant le citoyen a intérêt à pouvoir dire ce qu'il pense et penser ce qu'il veut, autant l'Etat a intérêt à pouvoir faire appel à des agents qui ne pensent pas et qui ne disent pas du mal de lui»[3].

C'est pourquoi le premier devoir du fonctionnaire à l'égard de l'Etat est la fidélité. Cette obligation peut se résumer de la manière suivante: le fonctionnaire doit, même s'il est hors du service, «s'abstenir de tout ce qui porte préjudice aux intérêts de l'Etat». Il doit «se montrer digne de la considération et de la confiance que sa situation exige». Et il peut même lui être interdit de faire partie d'une association qui poursuit des buts dangereux pour l'Etat[4].

Ces règles ont été appliquées par l'autorité fédérale ou par l'autorité cantonale durant des périodes troublées: ainsi, en 1932 et en 1937, le Conseil fédéral prit une ordonnance qui interdisait aux fonctionnaires fédéraux, sous menace de résiliation de leurs rapports de service, la participation au parti communiste[5]. Abrogée en 1945, cette ordonnance laisse cependant des traces: en 1950, le Conseil fédéral envoie encore aux services de l'administration une circulaire les invitant à ne pas reconduire des fonctionnaires «peu sûrs»[6].

Des questions semblables se sont posées aux autorités de certains cantons: ainsi, des lois genevoise, neuchâteloise et bâloise ont, dans

[3] Jean-François Aubert, *Traité de droit constitutionnel suisse,* Neuchâtel, 1963.

[4] Voir la loi fédérale réglant le statut des fonctionnaires du 30 juin 1927 (notamment les articles 13, 22, 24 et 27) et les diverses lois cantonales.

[5] Ordonnances du Conseil fédéral du 2 décembre 1932 et du 16 février 1937 interdisant aux fonctionnaires la participation au parti communiste et aux organisations qui en dépendent (ROLF 48.800 et ROLF 53.101), abrogées le 7 août 1945 (RS I.82).

[6] FF 1950 II 801; pour les décisions prises en application de ce texte, voir JAAC 1951, Nos 13 à 17, des 10 juillet, 9 octobre, 16 et 17 décembre 1951; JAAC 1955, No 32, du 26 août 1955; JAAC 1959-1960, No 27, du 8 juillet 1960.

les années trente, introduit l'incompatibilité entre la fonction publique et l'appartenance aux partis communiste ou frontiste[7].

Et aujourd'hui, de tels problèmes semblent à nouveau se poser dans certains cantons, du fait de l'attitude à adopter face aux candidats à la fonction publique ou aux fonctionnaires appartenant à des organisations extrémistes (POCH, LMR, etc.).

A cet égard, André Grisel s'exprime clairement dans son traité de droit administratif: «... Ce serait fausser le mécanisme du suffrage universel que d'empêcher les fonctionnaires de prendre part à la vie politique et d'émettre leurs vues sur les problèmes qui intéressent tous les citoyens. Le fonctionnaire n'en est pas moins tenu de se soumettre à certaines restrictions, ses intérêts particuliers devant céder le pas à l'intérêt général... Les limitations imposées au fonctionnaire varieront en particulier selon son grade.

A condition de s'abstenir de moyens illégaux et de renoncer à en encourager l'emploi, les fonctionnaires inférieurs peuvent défendre les idées les moins orthodoxes, dussent-elles entraîner le bouleversement du régime existant.

En revanche, en soutenant une politique hostile au Gouvernement, les agents les plus élevés s'exposent à perdre sa confiance et, partant, manquent à leur devoir de fidélité...

Sans contraindre le fonctionnaire à partager toutes les opinions des partis majoritaires, le Tribunal fédéral exige de sa part une attitude positive envers l'Etat, sa conception, les idées politiques qui sont le bien commun de l'ensemble des citoyens. Selon la jurisprudence, celui qui réprouve dans son principe la forme actuelle de l'Etat, le hait et le méprise, n'est en mesure, ni moralement ni physiquement, de le servir en tant que fonctionnaire; peu importe qu'il ne s'agisse pas d'un révolutionnaire à proprement parler...» Et André Grisel d'ajouter: «Si elles étaient suivies strictement, ces vues entraîneraient, semble-t-il, l'élimination des fonctionnaires qui appartiennent à certains groupes extrémistes. Le Conseil fédéral paraît toutefois plus libéral.»[8]

La situation des membres du corps enseignant

Il est évident que l'enseignement est une profession dont les membres assurent un service public: dès lors, il est naturel que le statut juridique de l'enseignant se confonde avec celui du fonctionnaire.

En effet, même si l'enseignant se distingue du fonctionnaire d'administration par ses conditions de travail, par son autonomie relative et par le fait qu'il est plus soumis à des instances de contrôle qu'à des supérieurs hiérarchiques, il n'en reste pas moins qu'il doit respecter, comme chaque fonctionnaire, un certain cadre administratif, qu'il est

[7] Arrêts Front National (ATF 65.I.236), W. (ZB, 1937, p. 219) et Corswant (ZB, 1938, p. 260).

[8] André Grisel, *Traité de droit administratif suisse*, Neuchâtel, 1970.

tenu à un horaire, qu'il doit contrôler la présence de ses élèves et qu'il doit suivre des règlements et des plans d'études[9].

L'enseignant est, peut-être, un fonctionnaire sui generis – comme d'autres agents de services publics –, mais, quoi qu'il en ait parfois, il est un fonctionnaire. A ce titre, il est donc soumis aux mêmes restrictions de ses libertés individuelles de citoyen que les autres fonctionnaires. Il a, en particulier, la même obligation de réserve et le même devoir de fidélité à l'égard de l'Etat.

Relevons à ce propos que, selon le bulletin officiel du Département de l'instruction publique du canton de Vaud, «les maîtres doivent s'abstenir de prendre position dans l'exercice de leurs fonctions sur tout problème auquel les circonstances du moment confèrent un caractère polémique. Si le maître ne peut absolument éviter d'aborder une question controversée, il a du moins le devoir de présenter, avec toute l'objectivité dont il est capable, la thèse contraire à la sienne. Le maître abuse de sa fonction si, dans son activité pédagogique, il cherche à endoctriner ses élèves ou à les embrigader dans un mouvement quelconque.»[10]

Ces principes ont été explicités par la commission vaudoise chargée d'étudier la mise au point de textes fixant le code de déontologie des enseignants. Dans son rapport, cet organisme s'exprime ainsi: «On ne doit pas imposer au maître d'éviter par principe d'aborder les questions qui agitent actuellement les esprits. Le maître ne doit pas alors cacher quelle est sa position. Il peut se déclarer partisan de telle doctrine économique ou politique. Cela est un élément nécessaire à la formation du jugement chez l'élève. Mais le maître doit éviter le simplisme, l'unilatéralité de la propagande. Chargé de donner aux élèves une culture générale et de développer harmonieusement leur intelligence, il ne saurait faire preuve lui-même d'absence du sens du relatif. On ne lui fera pas grief de s'exprimer avec passion sur une thèse et de tirer par là sa classe de la grisaille et d'une atmosphère pasteurisée; mais on exigera qu'ensuite il expose, plus froidement à vrai dire, le point de vue adverse. Il n'est pas admissible qu'un enseignant (...) tombe systématiquement dans un manichéisme sommaire.»[11]

Cet avis est partagé par le Conseil d'Etat de Genève, qui, s'adressant au Grand Conseil, rappelle que «le devoir d'honnêteté intellectuelle implique de la part du maître un effort d'objectivation dans l'approche des matières enseignées, le respect des opinions de ses élèves et une démarche didactique évitant de présenter des appréciations personnelles comme des évidences. C'est ainsi seulement que peuvent coexister liberté d'expression et neutralité de l'école...»[12]. L'attitude

[9] Max Scharer, «Ist der Lehrer ein Beamter? Juristische Gedanken zur Stellung des Lehrers», *Archiv für das schweizerische Unterrichtswesen*, 54./55. Jahrgang 1968/69, S. 232-242.

[10] Bulletin officiel du Département de l'instruction publique du canton de Vaud, septembre-octobre 1970.

[11] Rapport de la commission vaudoise chargée d'étudier la mise au point des textes fixant le code de déontologie des enseignants, 1972.

[12] Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur la motion N° 3519, du 21 mai 1971.

gouvernementale se reflète d'ailleurs dans le nouveau règlement de l'enseignement secondaire genevois qui précise que «la prise en considération nécessaire des questions d'actualité implique que les enseignants, quels que soient leurs choix personnels, respectent les convictions des élèves et de leur milieu familial en s'interdisant tout endoctrinement»[13].

On voit, les membres du corps enseignant bénéficient, malgré tout, d'une marge de liberté, qui est d'ailleurs d'autant plus large que les élèves auxquels il s'adresse sont plus mûrs: à cet égard, on peut, avec la commission vaudoise chargée de préparer un code de déontologie, paraphraser le juge André Grisel et dire qu'un enseignant a le droit, à condition de s'abstenir de moyens illégaux et de ne pas en encourager l'emploi, de défendre les idées les moins orthodoxes, dussent-elles entraîner le bouleversement du régime existant.

D'ailleurs, si l'on se réfère à l'ancienne théorie américaine du clear and present danger[14] – selon laquelle une attitude ou une association est surtout dangereuse par l'effet qu'elle produit sur le public –, on voit immédiatement la vanité des décisions qui seraient prises en raison de l'appartenance à une association dangereuse pour l'Etat: il n'y a, à l'heure actuelle, en Suisse, aucune association dangereuse pour l'Etat, c'est-à-dire mettant en cause l'existence même du régime établi et disposant de moyens assez puissants pour réaliser son but par la violence et non par une procédure démocratique et pacifique.

Aujourd'hui, il n'y a pas, dans notre pays, de droit au travail: l'Etat, comme tout autre employeur, peut donc ne pas procéder à une nomination sans donner de motifs.

Que l'Etat souhaite ne pas engager à son service des personnes qui le combattent se comprend. Son attitude procède d'une idée naturelle, celle de la légitime défense: de même qu'une personne attaquée peut accomplir des actes qui, en d'autres circonstances, seraient délictueux, de même l'Etat peut limiter ou supprimer la liberté de ceux qui s'en servent pour le détruire.

Ce n'est pas cela qui est gênant dans l'évolution actuelle. Non, ce qui inquiète, c'est le caractère très vague de la formule «dangereux pour l'Etat» qui, maniée de façon peu scrupuleuse, permet de réduire toutes les oppositions: au moment où les principes d'organisation sociale deviennent intangibles – comme c'est le cas en Suisse –, ceux qui les contestent sont rapidement «dangereux pour l'Etat».

C'est pourquoi il faut s'opposer à cette tendance préoccupante – qui aboutit, à terme, à rétablir le délit d'opinion –, tout en sachant que les restrictions apportées à l'exercice des libertés individuelles pour les citoyens appartenant à la fonction publique s'expliquent. Mais il faut bien les comprendre: l'obligation de réserve ou le devoir de fidélité ne

[13] Règlement de l'enseignement secondaire genevois, du 28 mai 1975 (art. 1, al. 5).

[14] Cf. Wallace Mendelson, «Clear and present danger, From Schenck to Dennis», *Columbia Law Review*, 1952, p. 313.

doivent pas aboutir à une obligation du silence ou à un devoir de conformisme. Ces notions n'interdisent pas au fonctionnaire de s'exprimer. Elles lui défendent simplement d'utiliser sa fonction comme un instrument d'action ou de propagande, de faire des actes et des déclarations de nature à mettre en doute sa neutralité envers les institutions démocratiques. Par là même, ces notions lui font un devoir, lorsqu'il est amené à manifester publiquement ses opinions, de mesurer les mots et la forme dans lesquels il les exprime: il ne doit pas donner à ses critiques un tour grossier ou insultant.

Ces notions de réserve et de fidélité ne doivent cependant pas aboutir insidieusement à faire taire les critiques, à museler les oppositions et à tuer les dialogues. Il ne faut pas – et cela est particulièrement important dans le monde scolaire qui est trop souvent encore un univers clos – que toute remise en cause de vieilles habitudes, de hiérarchies défaillantes, de structures vermoulues soit jugée comme constituant un manquement à ces notions: en définitive, la qualité d'un enseignement ne dépend pas nécessairement de l'orthodoxie des opinions.

GUY-OLIVIER SEGOND

Né le 14 septembre 1945, M. Guy-Olivier Segond a obtenu une maturité classique au Collège avant de faire des études de droit et de sciences politiques à Genève, Londres et aux Etats-Unis. Assistant du doyen de la Faculté de droit de Genève et secrétaire de la commission d'experts pour la revision de la Constitution fédérale, il est actuellement conseiller juridique du Département de l'instruction publique de Genève.

Envoyé en mission sur la route de la drogue (cf. Etudes pédagogiques 1971, *p. 90-96), M. Segond a récemment participé, avec l'Union internationale de protection de l'enfance, à un voyage d'étude sur le système éducatif de la République populaire de Chine.*

Sur le plan de ses activités extra-professionnelles, M. Segond – qui a été président du Conseil Exécutif de l'Eglise nationale protestante de Genève de 1971 à 1975 – est membre du comité central et de la commission de l'éducation du parti radical suisse. Ancien président des jeunes radicaux de son canton, il est le rédacteur en chef de l'hebdomadaire radical Le Genevois.