

La liberté d'expression et la liberté syndicale ne permettent pas de porter atteinte à la dignité des agents publics

La Lettre du cadre

La liberté d'expression, principe consacré par le droit européen, se heurte rapidement à la liberté syndicale, quand il s'agit de critiquer les fonctionnaires. La protection à laquelle ces derniers ont droit dans l'exercice de leurs fonctions n'autorise en effet pas toutes les expressions. **La jurisprudence nationale et européenne juge régulièrement des limites de la critique admissible.**

Liberté d'expression et liberté syndicale : deux principes consacrés par le droit européen et le droit interne

Si la liberté d'expression et la liberté syndicale sont consacrées par le droit européen et le droit interne, certaines limites doivent être respectées notamment à l'égard des fonctionnaires. **Un arrêt de la Cour de cassation du 27 mars 2017 permet ainsi de rappeler quelles sont les limites à la liberté d'expression à l'égard des agents publics.**

Deux éleveurs poursuivis pour outrages envers des personnes chargées d'une mission de service public ont saisi la Cour de cassation ⁽¹⁾. Précisément, ils avaient dit à une inspectrice auxiliaire des services vétérinaires départementaux « qu'il y avait moins de consignes pour souillures quand elle était en vacances et qu'elle devait repartir en vacances » et que « si elle ne changeait pas sa manière de travailler, ils reviendraient pour taper plus fort ».

La liberté d'expression, consacrée dans l'article 10 de la CEDH, constitue « l'un des fondements essentiels d'une société démocratique ».

En outre, ils avaient reproché à sa supérieure hiérarchique « d'être trop zélée dans son travail et qu'il n'était pas possible qu'elle prétende faire son travail correctement compte tenu des comparaisons ». Les deux éleveurs invoquaient une violation de l'article 10 de la CEDH et le fait que les propos reprochés s'inscrivaient dans le contexte d'un conflit social et visaient à défendre l'intérêt général des éleveurs d'ovins.

Pour la Cour européenne des droits de l'homme, la liberté d'expression, consacrée dans l'article 10 de la CEDH constitue « l'un des fondements essentiels d'une société démocratique » ⁽²⁾. La liberté syndicale, quant à elle, est proclamée dans l'article 11 de la CEDH. En France, elle est notamment reconnue par l'article **8 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983.**

WWW.SAFPT.ORG

Libre-Autonome-Indépendant

Droits

Obligation

Défense

Information

La liberté d'expression et la liberté syndicale sont encadrées par un devoir de réserve

Toutefois, la CEDH permet de limiter la liberté d'expression ⁽³⁾. En outre, s'agissant des fonctionnaires, la CEDH considère qu'ils doivent, pour s'acquitter de leurs fonctions, bénéficier de la confiance du public sans être indûment perturbés et il peut **dès lors s'avérer nécessaire de les protéger contre des attaques verbales offensantes** » ⁽⁴⁾.

Selon une jurisprudence classique, l'outrage peut résulter de paroles, d'attitudes ou de gestes quelconques, s'ils sont de nature à porter atteinte à l'autorité morale de la personne visée et à diminuer le respect dû à sa fonction ⁽⁵⁾. Ainsi des menaces verbales ⁽⁶⁾ ou des paroles de mépris ⁽⁷⁾ permettent de caractériser le délit dans sa matérialité.

Les limites de la critique admissible sont, comme pour les hommes politiques, plus larges pour les fonctionnaires agissant dans l'exercice de leurs fonctions officielles.

Toutefois, si la CEDH protège les fonctionnaires contre les attaques offensantes, il ressort de sa jurisprudence que les limites de la critique admissible sont, comme pour les hommes politiques, plus larges pour les fonctionnaires agissant dans l'exercice de leurs fonctions officielles que pour un simple particulier.

Ainsi, la Cour estime que si la critique porte uniquement sur la manière dont un fonctionnaire s'acquitte de ses fonctions, **la liberté d'expression doit primer**. **Ainsi la critique émise par un avocat, dans le cadre de l'audience, sur la manière dont un magistrat s'est acquitté de ses fonctions, est admissible** ⁽⁸⁾.

Les limites de la critique admissible

Pour déterminer si les critiques émises sont admissibles, la Cour prend en compte différents paramètres. Elle vérifie que les critiques portent sur une question d'intérêt général, domaine dans lequel les restrictions à la liberté d'expression appellent une interprétation étroite ⁽⁹⁾.

Le juge français, quant à lui, considère que ne commet aucune faute l'agent qui s'exprime publiquement, même de manière polémique, sans mettre en cause sa collectivité ou les fonctions qu'il y occupe ⁽¹⁰⁾ ou celui dont les propos, rapportés par voie de presse, n'excèdent pas le droit de libre commentaire ⁽¹¹⁾. En revanche, n'est pas tolérée la critique qui constituerait une insulte personnelle ⁽¹²⁾.

Ne commet aucune faute l'agent qui s'exprime publiquement, même de manière polémique, sans mettre en cause sa collectivité ou les fonctions qu'il y occupe.

Même les représentants syndicaux sont soumis à un devoir de réserve alors même qu'ils disposent des qualités « d'une liberté d'expression renforcée dans le cadre de la défense des intérêts professionnels des personnels » ⁽¹³⁾. En effet ils ne peuvent tenir des propos outranciers et menacer de désobéir, **l'exercice du droit syndical devant aussi se concilier avec le respect de la discipline**.

Le devoir de réserve des représentants syndicaux

Les organisations syndicales et les DRH pourront rappeler aux agents qu'ils sont tenus à une obligation de réserve y compris lorsqu'ils exercent des fonctions syndicales.

Concernant l'affaire jugée par la Cour de cassation le 29 mars, les juges du fond ont retenu que, par les termes utilisés et le ton employé, les prévenus avaient dénigré le travail de l'inspectrice

auxiliaire mais aussi cherché à l'intimider pour lui faire modifier ses pratiques. Ils ont considéré en outre que les propos visant sa supérieure hiérarchique avaient été méprisants envers elle-même et sa fonction. **Ils en ont déduit que les limites de l'action syndicale avaient été dépassées.**

La Cour de cassation considère ainsi que « les prévenus ont tenu des propos de nature à porter atteinte à la dignité des agents publics concernés et au respect dû à leurs fonctions [...] **qui ne rentrent en conséquence pas dans le champ de l'article 10 précité de la CEDH qui consacre la liberté d'expression** ».

Assurer la protection de ses agents

Les collectivités locales sont tenues d'assurer la protection de ses agents lorsqu'ils sont victimes d'agressions physiques ou verbales dans le cadre de l'exercice de leurs fonctions ou lorsqu'ils font l'objet de condamnations civiles ou pénales liées à une faute de service.

Note :

(01) **Crim. 29 mars 2017, FS-P + B, n° 16-80.637**

(02) CEDH, 7 décembre 1976, Handyside c/Royaume-Uni, série A n° 24, § 49

(03) voir par exemple, CEDH 8 décembre 2009, Aguilera Jimenez et a. c/Espagne, s'agissant du licenciement de travailleurs s'étant exprimés de façon caricaturale, considéré comme une ingérence justifiée dans leur liberté d'expression

(04) CEDH 21 janvier 1999, n° 25716/94, Janowski c/Pologne, § 33, condamnation pour injures de gardes municipaux

(05) T. corr. Les Sables-d'Olonne, 1er février 1951, D. 1951. 180

(06) Crim. 5 mai 1900, DP 1902. 1. 583 ; 5 juillet 1956, Bull. crim. n° 519 ; 28 mai 1957, Bull. crim. n° 452

(07) Crim. 27 novembre 1956, Bull. crim. n° 781

(08) CEDH, 21 mars 2003, n° 31611/96, Nikula c/Finlande. CEDH, 22 avril. 2010, n° 34050/05, Haguenaer c/France, mise en cause du président d'une université en raison de thèses racistes soutenues dans cette université

(09) CEDH, 29 mars 2001, n° 38432/97, Thoma c/Luxembourg

(10) **TA Dijon, 10 novembre 2004, n° 031942**

(11) CE, 1er juin 1994, n° 150870

(12) Comm. EDH, 30 juin 1997, n° 26602/95, W.R. c/Autriche

(13) **TA 09PA06047 Melun, 15 juillet 2009**