



ÉLISA LANGLET,
avocate, cabinet Seban et associés

Agents concernés

Le devoir de réserve s'impose à tout fonctionnaire ou agent contractuel, y compris ceux bénéficiant d'une décharge totale de service pour raison syndicale.

Formes d'expression

Ce devoir vise aussi bien les écrits (journaux, tracts syndicaux, réseaux sociaux) que les propos oraux.

Sanction

L'autorité hiérarchique peut infliger une sanction disciplinaire à l'agent qui aura violé son devoir de réserve.

D'une part, seuls les agents publics ayant qualité de représentants syndicaux peuvent s'en prévaloir, ce qui exclut les agents syndiqués (6).

D'autre part, les propos ou écrits litigieux doivent avoir été exprimés par l'agent en sa qualité de représentant syndical (7); qualité qu'il doit revendiquer.

Enfin, les propos ou écrits doivent présenter un lien direct avec l'action syndicale (8): en application du principe jurisprudentiel dégagé par le Conseil d'Etat « si l'étendue de l'obligation de réserve qui pèse sur les fonctionnaires doit se concilier avec la liberté d'expression liée à l'exercice d'une fonction syndicale, ce n'est que dans la mesure où l'expression dont il s'agit a pour objet la défense des intérêts professionnels, individuels ou collectifs, des adhérents du syndicat » (9).

Sont généralement considérés comme n'excédant pas les limites que les agents doivent respecter en raison de la réserve à laquelle ils sont tenus, les propos ou écrits exprimés de manière critique ou avec une certaine vivacité de ton, voire de manière polémique, mais ne contenant aucun propos outrancier, diffamatoire ou d'attaque personnelle (10).

Tel est le cas, par exemple, d'un courriel syndical dont le contenu « met notamment en exergue les avantages en nature dont disposent les directeurs d'hôpitaux » et « est rédigé de façon polémique, » mais qui ne comporte « ni propos injurieux, ni attaques personnelles mettant nommément en cause les supérieurs hiérarchiques » (11).

LE MANDAT SYNDICAL, PROTECTEUR LIMITÉ DE LA LIBERTÉ D'EXPRESSION DES REPRÉSENTANTS SYNDICAUX

Dans une décision du 27 janvier 2020 (12) le Conseil d'Etat a récemment rappelé (13) que la liberté d'expression particulière des responsables syndicaux n'est pas illimitée et qu'elle « doit être conciliée avec le respect de leurs obligations déontologiques ». Ces derniers restent ainsi toujours assujettis à leurs obligations déontologiques en tant qu'agents publics, parmi lesquelles figurent notamment le devoir de réserve et les obligations de discrétion et de secrets professionnels (14). En l'espèce, la haute juridiction

Agents publics

Quel devoir de réserve pour les représentants syndicaux ?



Le devoir de réserve est une obligation à laquelle sont assujettis tous les agents publics (1), qui leur impose de faire preuve de modération dans l'expression de leurs opinions, y compris en dehors du service. Cette obligation, conçue comme une limite à la liberté d'expression, oblige les agents à manifester publiquement leurs opinions avec retenue et modération – tant dans la forme que dans la teneur même des propos – mais aussi, plus largement, de conserver un comportement général mesuré.

Les principaux critères d'appréciation d'un manquement au devoir de réserve (et de sa gravité) sont la forme de l'expression (propos injurieux, outranciers, diffamatoires, critiques non fondées et excessives...), le positionnement hiérarchique de l'agent et la nature des fonctions exercées, ainsi que les circonstances dans lesquelles l'agent s'est exprimé, principalement la publicité donnée aux opinions exprimées (qui constitue un facteur aggravant [2]).

UN DEVOIR ASSOULI POUR LES REPRÉSENTANTS SYNDICAUX

UNE LIBERTÉ D'EXPRESSION RENFORCÉE POUR LA DÉFENSE DES INTÉRÊTS PROFESSIONNELS

La critique libre est essentielle pour permettre aux dirigeants syndicaux de mener à bien leur mission de défense des intérêts professionnels. A cette fin, les délégués syndicaux, sans être déliés du devoir de réserve (3), bénéficient d'un devoir de réserve assoupli puisqu'apprécié moins strictement (4), pour ne pas dénaturer leur mandat syndical.

Les titulaires de mandats syndicaux bénéficient, en conséquence, d'une liberté d'expression renforcée leur permettant d'exprimer des revendications professionnelles et de critiquer le service ou certaines décisions prises à des fins de défense des intérêts professionnels (5).

UN ASSOULISSEMENT S'INSCRIVANT NÉANMOINS DANS UN CADRE STRICT

Un agent public ne peut bénéficier de cette liberté d'expression renforcée que sous certaines conditions cumulatives.

a validé une sanction infligée à l'égard d'une représentante du personnel, qui avait, au cours d'une réunion du comité technique de la commune, eu un comportement et tenu des propos particulièrement irrespectueux et agressifs à l'égard de la directrice générale des services, présente en qualité d'experte, en estimant que ce comportement et les propos tenus étaient agressifs à l'encontre d'un supérieur hiérarchique.

A l'aune de la jurisprudence administrative, le représentant syndical doit principalement s'abstenir, pour ne pas méconnaître cette obligation, de prononcer :

- des propos injurieux, insultants, agressifs, outranciers, vexatoires ou désobligeants, ainsi que des attaques personnelles à l'encontre d'une personne identifiable (15).

A titre d'illustration, un tract syndical appelant à sept reprises à la démission du DGA chargé des ressources humaines, et utilisant des formules interrogatives aux côtés du nom de l'agent, telles que « Ils sont devenus fous », « Qui sommes-nous ? Des esclaves ? », ou encore « Où est l'humanité dans cette gestion ? » a été regardé comme contenant des propos agressifs à l'égard d'un supérieur hiérarchique, manquant au devoir de réserve (16). Les attaques sanctionnables peuvent également viser non pas des supérieurs hiérarchiques, mais des collègues : a ainsi été sanctionnée une représentante syndicale qui, lors d'un mouvement de grève, avait personnellement pris à partie des collègues non grévistes en



Seuls les agents publics ayant qualité de représentants syndicaux peuvent se prévaloir d'une liberté d'expression renforcée, ce qui exclut les agents syndiqués.

employant des termes menaçants, tels que « Souviens-toi que c'est grâce à nous que tu es là » et « On s'en souviendra », qui ont été regardés comme ne pouvant être justifiés

par le mandat de représentation syndicale et comme excédant la liberté d'expression (17).

- des accusations diffamatoires et outrancières dans le but de discréditer des dirigeants, notamment en mettant en cause leur intégrité et leur probité (18). Par exemple, des écrits syndicaux reprochant à un maire son « inconscience » et son « extrême légèreté », ainsi que sa docilité à l'égard d'une élue, en usant de termes dévalorisants, accompagnés de caricatures désobligeantes, et qualifiant sa manière de procéder « d'ahurissante » manquant au devoir de réserve (19).

- des incitations à l'indiscipline collective ou à la commission d'actes contraires à l'ordre public (20).

Par exemple, des publications, par un représentant syndical bénéficiant d'une décharge de service, dans des revues policières contenant une critique violente de la politique suivie en différents domaines par le gouvernement et à la mise en cause, en termes injurieux, des autorités de l'Etat et comportant des incitations à l'indiscipline collective (21).

Plus largement, toute parole ou écrit d'un représentant syndical, qui même s'il présente un lien avec l'activité syndicale, peut, au cas par cas, en fonction des circonstances de l'espèce, être regardé comme

méconnaissant le devoir de réserve, dès lors qu'il dépasse les limites de la polémique syndicale, de par sa nature ou la violence de son expression.

En réalité, le mandat syndical ne constitue qu'un facteur d'appréciation du devoir de réserve parmi d'autres. Si la qualité de représentant syndical offre une liberté d'expression plus étendue, il reste qu'elle ne constitue qu'une circonstance parmi d'autres (précitées) prise en compte par le juge administratif pour faire varier, au cas par cas, l'intensité du devoir de réserve. ●

(1) Conseil d'Etat (CE), 12 décembre 1997, req. n° 134341.

(2) Par exemple, CAA de Lyon, 29 juin 2022, req. n° 21LY04293. Il ne s'agit que d'un facteur aggravant et non d'une condition constitutive du devoir de réserve. Ainsi notamment, le fait qu'un tract syndical litigieux n'ait pas fait l'objet d'une diffusion publique en dehors du cadre des services municipaux d'une commune n'est pas de nature à exonérer le représentant syndical de son obligation de réserve (TA de Versailles, 6 février 2025, req. n° 2209517).

(3) CE, 1^{er} décembre 1972, req. n° 80195 ; CE, 23 avril 1997, req. n° 144038.

(4) CE, 18 mai 1956, req. n° 15589.

(5) CAA de Versailles, 24 septembre 2009, req. n° 08VE01072.

(6) CE, 1^{er} décembre 1972, req. n° 80195 s'agissant d'un simple membre d'une section syndicale.

(7) CAA de Paris, 31 décembre 2014, req. n° 13PA00914.

(8) CAA de Nancy, 2 août 2007, req. n° 07NC00217

s'agissant d'un tract ne comportant « aucune revendication à proprement parler syndicale » ; TA de Strasbourg, 8 janvier 2013, req. n° 0903151 concernant un document dépassant la stricte revendication syndicale et ne relevant pas du débat syndical.

(9) CE, 12 décembre 1997, req. n° 134341 ; CE, 23 avril 1997, req. n° 144038 ; CAA de Versailles, 24 septembre 2009, req. n° 08VE01072 ; CAA de Bordeaux, 4 novembre 2008, req. n° 07BX01721.

(10) CAA de Bordeaux, 2 juin 2009, req. n° 08BX02082 ; CE, 25 novembre 1987, req. n° 73942 ; CAA de Versailles, 24 septembre 2009, req. n° 08VE01072 ; CAA de Bordeaux, 14 décembre 2020, req. n° 18BX03178.

(11) CAA de Nantes, 2 juillet 2010, req. n° 10NT00319.

(12) CE, 27 janvier 2020, req. n° 426569.

(13) Le Conseil d'Etat considère de longue date que l'exercice du droit syndical doit « se concilier avec le respect de la discipline nécessaire au bon fonctionnement du service

public » (CE, 27 mai 1991, req. n° 111790).

(14) CAA de Bordeaux, 14 décembre 2020, req. n° 18BX03178.

(15) CE, 27 mai 1991, req. n° 111790 ; CE, 1^{er} décembre 1972, req. n° 80195 ; CE, 27 janvier 2020, req. n° 426569 ; CAA de Nantes, 4 octobre 2007, req. n° 07NT00334.

(16) CAA de Versailles, 24 septembre 2009, req. n° 08VE01072 ; CE, 27 mars 1995, req. n° 148999 ; CAA de Bordeaux, 26 juin 2007, req. n° 05BX00674 ; CAA de Nantes, 6 juin 2013, req. n° 12NT00558 ; CAA Marseille, 3 octobre 2019, req. n° 18MA04091.

(17) TA de Versailles, 6 février 2025, req. n° 2209517.

(18) CAA de Lyon, 15 juin 2022, req. n° 20LY02421.

(19) CE, 12 décembre 1997, req. n° 134341 ;

CAA Lyon, 15 décembre 2009, req. n° 09LY00567.

(20) CAA de Marseille, 3 octobre 2019, req. n° 18MA04091.

(21) CE, 12 décembre 1997, req. n° 134341.