

CONSULTATIONS

Personnels

Protection fonctionnelle

– Diffamation – Conditions d’octroi de la protection

Note DAJ B2 du 18 avril 2024

La direction des affaires juridiques a été interrogée sur les conditions d’octroi de la protection fonctionnelle à un agent qui s’estime victime de diffamation par voie de presse.

Les agents publics sont protégés contre les diffamations dont ils pourraient être victimes

La diffamation peut être constituée par la voie d’un article de presse (cf. C.E., 31 mars 2010, Ville de Paris, [n° 318710](#), au *Recueil Lebon* ; C.E., 24 juillet 2019, Ministre de l’économie et des finances et ministre de l’action et des comptes publics, [n° 430253](#), aux tables du *Recueil Lebon*).

Il appartient à l’administration d’apprécier si les termes de l’article de presse en cause sont constitutifs de diffamation à l’encontre de l’agent public et, par conséquent, si celui-ci est en droit d’obtenir la protection prévue aux [articles L. 134-1 et L. 134-5 du code général de la fonction publique](#) qui prévoient en effet, respectivement, que : "*L'agent public ou, le cas échéant, l'ancien agent public bénéficie, à raison de ses fonctions (...) d'une protection organisée par la collectivité publique qui l'emploie à la date (...) des faits ayant été imputés de façon diffamatoire (...)*" et que : "*La collectivité publique est tenue de protéger l'agent public contre (...) les diffamations (...) dont il pourrait être victime sans qu'une faute personnelle puisse lui être imputée.*"

En l’absence de dispositions précises sur ce que recouvre la notion de "*diffamation d’un agent public*", qui impose en tout état de cause que la victime soit clairement identifiée (cf. Cass. crim., 26 mai 1987, [n° 85-92.065](#), au *Bulletin*), le juge administratif se reporte à la définition de la [loi du 29 juillet 1881](#) sur la liberté de la presse (visant cette loi, cf. C.E., 23 juin 2023, [n° 462285](#)) dont l’[article 29](#) définit la diffamation comme "*toute allégation ou imputation d'un fait qui porte atteinte à l'honneur ou à la considération de la personne ou du corps auquel le fait est imputé (...)*", et ce, "*même si elle est présentée sous une forme déguisée ou dubitative ou par voie d'insinuation*" (cf. Cass. crim., 25 avril 2017, [n° 16-81.925](#)).

Une atteinte à l’honneur et à la considération qui inclut la considération professionnelle

La Cour de cassation définit l’"*atteinte à l'honneur et à la considération*" comme résultant de la "*réprobation unanime qui s’attache soit aux agissements constitutifs d’infractions pénales, soit aux comportements considérés comme contraires aux valeurs morales et sociales communément admises au jour où le juge statue*" (cf. Cass. 1^{re} civ., 17 décembre 2015, [n° 14-29.549](#), au *Bulletin*), ces notions devant s’apprécier "*non pas en fonction de la sensibilité subjective de la personne visée, mais au regard de considérations objectives d'où s'évincerait une réprobation générale, que le fait soit prohibé par la loi ou considéré comme d'évidence contraire à la représentation communément admise de la morale*" (Cass. 1^{re} civ., 3 novembre 2016, [n° 15-24.879](#)). L’appréciation par le diffamateur ou le diffamé du caractère diffamatoire de l’atteinte est donc sans incidence.

Par ailleurs, la Cour de cassation a jugé que "*la considération professionnelle est protégée par [l’article 29 de la loi du 29 juillet 1881] au même titre que la considération morale*" (cf. Cass. crim, 12 octobre 1993, [n° 92-81.538](#), au *Bulletin*), si bien que l’atteinte à l’honneur et à la considération peut également se rattacher à la réputation professionnelle, auquel cas la diffamation est caractérisée par l’imputation d’un fait contraire aux bonnes pratiques et diligences professionnelle. Relève ainsi, à titre d’illustration, de la diffamation "*un article [de presse] mettant en cause la probité du maire à raison de ses fonctions*" (C.A.A. Marseille, 1^{er} octobre 2018, Association de défense des contribuables d’Aigues-Vives, [n° 16MA04110](#)).

Une conciliation avec la liberté d'expression

La Cour de cassation considère néanmoins qu'une information critique peut ne pas dépasser les limites de la liberté d'expression et ne pas présenter un caractère diffamatoire (à titre d'illustration, cf. Cass. crim., 11 mars 2008, [n° 06-84.712](#), au *Bulletin*, s'agissant de l'évocation d'un sujet d'intérêt général ; Cass. 1^{re} civ., 5 juillet 2005, [n° 04-11.8341](#), au *Bulletin*). Le Conseil d'État a, par exemple, aussi jugé, s'agissant de propos tenus dans un ouvrage permettant d'identifier la personne visée par les critiques qui y sont formulées, que "ces dernières, pour vives qu'elles soient, ne revêtent pas le caractère d'injures, d'outrages ou de diffamations" (C.E., 5 mai 2010, [n° 326551](#) ; également : C.E., 31 décembre 2008, [n° 310172](#)).

La Cour de cassation a aussi précisé que "pour constituer une diffamation, l'allégation ou l'imputation qui porte atteinte à l'honneur ou à la considération de la victime doit se présenter sous la forme d'une articulation précise de faits de nature à être sans difficulté l'objet d'une preuve et d'un débat contradictoire", et qu'à défaut d'une telle articulation, il ne peut s'agir que de l'expression d'une opinion générale (cf. Cass. crim., 16 mars 2004, [n° 03-82.828](#), au *Bulletin*).

Une présomption réfragable de l'intention coupable

La Cour de cassation juge par ailleurs que : "L'intention de nuire est présumée en matière de diffamation" (cf. Cass. crim., 24 février 1966, [n° 64-92.614](#), au *Bulletin*), ou encore que : "L'intention coupable, en matière de diffamation, [est] présumée et se dédui[t] des imputations diffamatoires mêmes." (Cass. crim., 3 mai 1966, [n° 65-90.515](#), au *Bulletin*.) Cette présomption peut être renversée si la personne accusée de diffamation parvient à démontrer la vérité des faits diffamatoires ([article 35 de la loi du 29 juillet 1881](#)) ou sa bonne foi, qui "constituent deux questions distinctes", en conséquence de quoi "le prévenu qui n'entend pas offrir la preuve de la vérité du fait diffamatoire ne saurait être déchu du droit d'exciper de sa bonne foi" (Cass. crim., 24 mai 2005, [n° 03-86.460](#), au *Bulletin*), laquelle "ne peut résulter de la croyance à l'exactitude des faits allégués" (Cass. crim., 24 février 1966, [n° 64-92.614](#), au *Bulletin*).

Pour établir sa bonne foi, la personne accusée de diffamation doit établir l'absence d'animosité personnelle préexistante à l'encontre de la personne diffamée, ce qui suppose qu'elle démontre être demeurée objective et raisonnable (cf. Cass. crim., 11 avril 2012, [n° 11-83.007](#), au *Bulletin*). Elle doit aussi démontrer qu'il a été usé de prudence et de mesure dans son expression (Cass. 2^e civ., 3 juillet 2003, [n° 00-15.468](#), au *Bulletin*) et, enfin, qu'elle a poursuivi un but légitime, c'est-à-dire porter à la connaissance d'autrui, et notamment du public en général, une information utile (à titre d'exemple : Cass. 2^e civ., 17 mars 1993, [n° 91-19.472](#), au *Bulletin*).

Si l'ensemble de ces conditions se trouve réuni, dont transparait la délicate appréciation, alors l'autorité administrative est tenue d'accorder la protection à l'agent public demandeur, sous réserve que les critères propres à la protection fonctionnelle (faute personnelle de l'agent, absence de rattachement des faits diffamatoires à ses fonctions ou motif d'intérêt général) ne justifient pas, en tout état de cause, le rejet de la demande.