



**RÉPUBLIQUE
FRANÇAISE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

Légifrance

Le service public de la diffusion du droit



CAA de TOULOUSE, 2ème chambre, 17/06/2025, 23TL02197, Inédit au recueil Lebon

CAA de TOULOUSE - 2ème chambre

Lecture du mardi 17 juin 2025

N° 23TL02197

Inédit au recueil Lebon

Président

Mme Teuly-Desportes

Rapporteur public

Mme Torelli

Rapporteur

Mme Virginie Dumez-Fauchille

Avocat(s)

DE COURREGES

Texte intégral

RÉPUBLIQUE FRANCAISE AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS

Vu la procédure suivante :

Procédure contentieuse antérieure :

M. B... A... a demandé au tribunal administratif de Toulouse d'annuler, à titre principal, l'arrêté du 30 septembre 2020 par lequel le ministre de l'économie, des finances et de la relance l'a révoqué de ses fonctions, à titre subsidiaire, de réformer le quantum de la sanction en lui infligeant une sanction du premier groupe, d'enjoindre au ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique de le réintégrer sans délai dans ses fonctions au sein de la direction régionale des finances publiques d'Occitanie et du département de la Haute-Garonne à Toulouse, sous astreinte de 500 euros par jour de retard à compter de la notification du jugement à intervenir et de mettre à la charge de l'État la somme de 3 000 euros au titre de l'article L.761-1 du code de justice administrative.

Par un jugement n° 2006555 du 11 juillet 2023, le tribunal administratif de Toulouse a rejeté ses demandes.

Procédure devant la cour :

Par une requête et un mémoire, enregistré le 29 août et le 4 septembre 2023, M. B... A..., représenté par Me de Courrèges, demande à la cour :

1°) d'annuler ce jugement du tribunal administratif de Toulouse du 11 juillet 2023 ;

2°) d'annuler, à titre principal, l'arrêté du 30 septembre 2020 par lequel le ministre de l'économie, des finances et de la relance l'a révoqué de ses fonctions, et, à titre subsidiaire, de réformer le quantum de la sanction en lui infligeant une sanction du premier groupe ;

3°) d'enjoindre au ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique de le

réintégrer sans délai dans ses fonctions, en qualité d'inspecteur, au sein de la direction régionale des finances publiques d'Occitanie et du département de la Haute-Garonne à Toulouse, sous astreinte de 500 euros par jour de retard à compter de la notification du jugement à intervenir ;

4°) de mettre à la charge de l'État la somme de 3 000 euros au titre de l'article L.761-1 du code de justice administrative ;

Il soutient que :

- l'arrêté attaqué n'est pas suffisamment motivé en fait au regard de l'article L. 211-2 du code des relations entre le public et l'administration ;
- il a été pris à l'issue d'une procédure irrégulière dès lors que son audition, sur laquelle se fonde le rapport fait au conseil de discipline, a été menée en méconnaissance de l'article 224-1 du code pénal, de sorte que les éléments que M. A... a fournis à cette occasion, sous la contrainte, doivent être considérés comme nuls et nonavenus ;
- il a été pris en méconnaissance de l'article 9 du décret n°84-961 du 25 octobre 1984, le conseil de discipline ayant renvoyé l'examen de sa situation du 27 février 2020 au 15 septembre 2020, sans que les parties en aient fait la demande ;
- il est entaché d'un défaut d'examen réel et sérieux ;
- les tweets qui lui sont reprochés ne présentent pas le caractère de faute disciplinaire dès lors que la plupart sont antérieurs à son intégration dans l'administration et que, parmi les trois tweets postérieurs à son intégration, un provient d'un cercle politique et culturel légal en France et un autre n'émane pas de son profil mais est la rediffusion de la publication d'un mouvement politique légal en France ; les tweets reprochés relèvent de la sphère privée ; dès qu'il a bénéficié de la formation, en septembre 2019, sur l'impartialité et le devoir de réserve liés aux devoirs du fonctionnaire, il a de lui-même supprimé ce compte twitter ;
- les tweets en cause ne constituent pas un abus de la liberté d'expression reconnue à tout fonctionnaire, ne sont pas au nombre des propos limitativement incriminés et punis par la loi du 29 juillet 1991 encadrant la liberté d'expression ; ils n'ont d'ailleurs pas été poursuivis pénalement ;
- les tweets en cause n'excédaient pas les limites de son droit à la liberté de conscience et à la liberté d'expression ;
- les tweets en cause n'exposaient pas publiquement leur auteur comme fonctionnaire de l'administration de finances, étaient étrangers et extérieurs à sa qualité de fonctionnaire et n'ont pu, en conséquence, perturber le service ni jeter le discrédit sur l'administration ;
- la sanction prononcée est entachée d'erreur manifeste d'appréciation et est disproportionnée.

Par un mémoire en défense, enregistré le 25 avril 2024, le ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique conclut au rejet de la requête.

Il fait valoir que les moyens soulevés par M. A... ne sont pas fondés et renvoie au mémoire en défense présenté en première instance.

Par ordonnance du 19 avril 2024, la clôture d'instruction a été fixée au 21 mai 2024.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;
- le code pénal ;
- le code des relations entre le public et l'administration ;
- la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 ;
- la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 ;
- le décret n° 84-961 du 28 octobre 1984 ;
- le code de justice administrative.

Les parties ont été régulièrement averties du jour de l'audience.

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de Mme Virginie Dumez-Fauchille, première conseillère,

- les conclusions de Mme Michèle Torelli, rapporteure publique,
- et les observations de Me Bonneau, représentant M. A....

Considérant ce qui suit :

1. M. A..., lauréat du concours externe d'inspecteur des finances publiques de l'année 2019, a été scolarisé en qualité d'inspecteur stagiaire à compter du 1er septembre 2019 à l'école nationale des finances publiques, dans l'établissement de Noisiel (Seine-et-Marne) puis affecté à compter du 28 août 2020 comme inspecteur à la direction régionale des finances publiques de l'Occitanie et du département de la Haute-Garonne. Par un arrêté du 30 septembre 2020, le ministre de l'économie, des finances et de la relance a prononcé sa révocation. Par un jugement du 11 juillet 2023, le tribunal administratif de Toulouse a rejeté la demande de M. A... tendant à l'annulation de cet arrêté. M. A... relève appel de ce jugement.

Sur le bien-fondé du jugement :

2. En premier lieu, aux termes de l'article L. 211-2 du code des relations entre le public et l'administration : " Les personnes physiques ou morales ont le droit d'être informées sans délai des motifs des décisions administratives individuelles défavorables qui les concernent. A cet effet, doivent être motivées les décisions qui : (...) 2° Infligent une sanction ". Aux termes de l'article L. 211-5 de ce même code : " La motivation exigée par le présent chapitre doit être écrite et comporter l'énoncé des considérations de droit et de fait qui constituent le fondement de la décision ". Aux termes de l'article 19 de la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires : " (...) L'avis de cet organisme de même que la décision prononçant une sanction disciplinaire doivent être motivés ". Ces dispositions imposent à l'autorité qui prononce la sanction de préciser dans sa décision les griefs qu'elle entend retenir à l'encontre de l'agent concerné de sorte que ce dernier puisse à la seule lecture de la décision qui lui est notifiée connaître les motifs de la sanction qui le frappe et les raisons pour lesquelles elle estimait que les faits reprochés étaient de nature à justifier la sanction prononcée.

3. L'arrêté attaqué, après avoir mentionné les dispositions législatives et réglementaires applicables, se fonde sur ce que M. A..., scolarisé à l'école nationale des finances publiques à compter du 1er septembre 2019 en qualité d'inspecteur des finances publiques stagiaire, a publié jusqu'au 30 septembre 2019 des " tweets contenant des termes de nature raciste ou antisémite ou hostiles à certaines communautés de personnes ", sur ce que ces agissements sont constitutifs de manquements aux obligations de neutralité, de réserve et de dignité qui s'imposent aux fonctionnaires et sur l'atteinte portée par ces publications à l'image de l'administration, M. A... ayant publié le 15 février 2019 un " tweet " faisant état de sa réussite au concours d'inspecteur des finances publiques, de sorte que ses interlocuteurs pouvaient associer l'administration à ses écrits. Dès lors, la décision attaquée, qui énonce de manière suffisamment précise les considérations de droit et de fait sur lesquelles elle se fonde, satisfait à l'exigence de motivation prescrite par les dispositions rappelées au point précédent. Il résulte également de ce qui vient d'être exposé et alors même que l'intéressé aurait exercé ses fonctions à la direction régionale sans faire preuve de discrimination ou de manque d'impartialité que le moyen tiré de ce que cette décision serait entachée d'un défaut d'examen sérieux de la situation de M. A... ne peut être retenu.

4. En deuxième lieu, il ressort des pièces du dossier que M. A... a été auditionné par la direction de l'école nationale des finances publiques le 19 novembre 2019, dans le bureau de la directrice, et a ensuite été amené dans la salle Audiffret, située au même étage, où il est resté le temps de la rédaction du procès-verbal de l'audition, avant de retourner dans le bureau de la directrice pour signer ce procès-verbal. Si M. A... soutient avoir été séquestré, au sens de l'article L. 224-1 du code pénal, dans la salle Audiffret du fait d'y avoir été enfermé, sous la surveillance d'un agent et sans possibilité de communiquer, il n'est pas établi par son seul dépôt de plainte, le 3 mars 2020, concernant ces faits, que les portes de la salle, fermées pour raison de confidentialité, étaient verrouillées, ni que l'intéressé aurait été empêché d'en sortir. M. A... ne conteste, par ailleurs, pas sérieusement être resté en possession de son téléphone lors de l'attente dans cette salle, ni avoir été empêché de communiquer par ce moyen. En tout état de cause, s'il avait considéré avoir fait l'objet d'une séquestration, M. A..., qui ne démontre pas avoir été en état de choc au moment de la signature du procès-verbal, aurait pu apposer un commentaire en faisant état sur ce document qu'il a signé sans faire d'observations. Par suite, et alors au demeurant que M. A... ne remet pas en cause la teneur de ses déclarations, qui ne peuvent être regardées comme ayant été faites sous la contrainte, le moyen tiré de l'irrégularité de son audition et de la procédure doit être écarté.

5. En troisième lieu, aux termes de l'article 4 du décret du 28 octobre 1984 relatif à la procédure disciplinaire concernant les fonctionnaires de l'État : " Le fonctionnaire poursuivi est convoqué par le président du conseil de discipline quinze jours au moins avant la date de réunion, par lettre recommandée avec demande d'avis de réception./ Ce conseil peut décider, à la majorité des membres présents, de renvoyer à la demande du fonctionnaire ou de son ou de ses défenseurs l'examen de l'affaire à une nouvelle réunion. Un tel report n'est possible qu'une seule fois. " et aux termes de l'article 9 du même décret : " Le conseil de discipline doit se prononcer dans le délai d'un mois à compter du jour où il a été saisi par le rapport de l'autorité ayant pouvoir disciplinaire. Ce délai est porté à deux mois lorsqu'il est procédé à une enquête. ".

6. Ces dispositions, qui permettent au fonctionnaire poursuivi de solliciter le report de la séance du conseil de discipline à laquelle il a été convoqué, n'interdisent nullement à l'autorité qui a déclenché la procédure disciplinaire et qui conduit cette procédure de modifier la date à laquelle le conseil de discipline est appelé à se réunir.
7. Il ressort des pièces du dossier que la réunion du conseil de discipline, initialement fixée au 25 février 2020, a été reportée au 24 mars 2020, faute de quorum, comme M. A... en a été informé par courrier du 27 février 2020, et que l'administration a décidé d'un nouveau report de la séance, au 15 septembre 2020, qu'elle justifie, au demeurant, par les perturbations causées par le contexte sanitaire lié à l'épidémie de Covid 19. En application de ce qui a été dit au point précédent, la circonstance que ce report a été décidé, sans que le fonctionnaire en ait fait la demande, ne saurait constituer une méconnaissance des dispositions des articles 4 et 9 du décret du 28 octobre 1984, le dépassement du délai prévu à l'article 9 étant, par ailleurs, sans incidence sur la légalité de l'arrêté attaqué.
8. En quatrième lieu, aux termes de l'article aux termes de l'article 29 de la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, alors en vigueur : " Toute faute commise par un fonctionnaire dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de ses fonctions l'expose à une sanction disciplinaire sans préjudice, le cas échéant, des peines prévues par la loi pénale ". Aux termes de l'article 66 de la loi du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'État, alors en vigueur : " Les sanctions disciplinaires sont réparties en quatre groupes/ (...) Quatrième groupe : (...) la révocation ". Il appartient au juge de l'excès de pouvoir, saisi de moyens en ce sens, de rechercher si les faits reprochés à un agent public ayant fait l'objet d'une sanction disciplinaire ne sont pas entachés d'inexactitude matérielle, s'ils constituent des fautes de nature à justifier une sanction et si la sanction retenue est proportionnée à la gravité de ces fautes.
9. Par ailleurs, aux termes de l'article 9 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales : " 1. Toute personne a droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion ; ce droit implique la liberté de changer de religion ou de conviction, ainsi que la liberté de manifester sa religion ou sa conviction individuellement ou collectivement, en public ou en privé, par le culte, l'enseignement, les pratiques et l'accomplissement des rites. / 2. La liberté de manifester sa religion ou ses convictions ne peut faire l'objet d'autres restrictions que celles qui, prévues par la loi, 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. ". Aux termes de l'article 10 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales : " 1. Toute personne a droit à la liberté d'expression. Ce droit comprend la liberté d'opinion et la liberté de recevoir ou de communiquer des informations ou des idées sans qu'il puisse y avoir ingérence d'autorités publiques et sans considération de frontière. Le présent article n'empêche pas les États de soumettre les entreprises de radiodiffusion, de cinéma ou de télévision à un régime d'autorisations. 2. L'exercice de ces libertés comportant des devoirs et des responsabilités peut être soumis à certaines formalités, conditions, restrictions ou sanctions prévues par la loi, qui constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité nationale, à l'intégrité territoriale ou à la sûreté publique, à la défense de l'ordre et à la prévention du crime, à la protection de la santé ou de la morale, à la protection de la réputation ou des droits d'autrui, pour empêcher la divulgation d'informations confidentielles ou pour garantir l'autorité et l'impartialité du pouvoir judiciaire. ".
10. Aux termes de l'article 6 de la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, alors en vigueur : " La liberté d'opinion est garantie aux fonctionnaires. / Aucune distinction, directe ou indirecte, ne peut être faite entre les fonctionnaires en raison de leurs opinions politiques, syndicales, philosophiques ou religieuses, de leur origine, de leur orientation sexuelle ou identité de genre, de leur âge, de leur patronyme, de leur situation de famille ou de grossesse, de leur état de santé, de leur apparence physique, de leur handicap ou de leur appartenance ou de leur non-appartenance, vraie ou supposée, à une ethnie ou une race. ".
11. Par ailleurs, lorsque l'administration estime que des faits, antérieurs à la nomination d'un fonctionnaire mais portés ultérieurement à sa connaissance, révèlent, par leur nature et en dépit de leur ancienneté, une incompatibilité avec le maintien de l'intéressé dans la fonction publique, il lui revient, sous le contrôle du juge de l'excès de pouvoir, d'en tirer les conséquences en engageant une procédure disciplinaire en vue de procéder, à raison de cette incompatibilité, à la révocation de ce fonctionnaire.
12. Tout d'abord, ainsi qu'il a été dit au point 3, ont été reprochées à M. A... des publications sur le réseau social " twitter ", pour certaines, antérieures au début de la scolarité de M. A... à l'école nationale des finances publiques, mais dont le ministre pouvait tenir compte dès lors qu'elles ont été portées à la connaissance de l'administration postérieurement à son entrée dans l'école et, au demeurant, qu'elles étaient encore visibles en lignes à la date du début de la scolarité. Trois publications sont, en outre, postérieures à l'entrée de M. A... à l'école nationale des finances publiques. Les publications ainsi relevées qui font état, notamment de ce qu'" une négresse se permet de faire la police de la pensée " ou encore qui relaient des publications d'autres comptes glorifiant le Maréchal Pétain ou faisant référence à Hitler, à l'occasion de la date anniversaire de sa naissance, comme le " Napoléon allemand qui a marqué le XXème siècle " commentent des faits d'actualité en des termes racistes, antisémites ou

xénophobes, ou relaient des publications de même inspiration.

13. Par ailleurs, les publications en cause ont été mises en ligne sur le réseau social twitter sous couvert du pseudonyme " Camelot_du_Roi_77@zak_Du_Guesclin ". Compte tenu du numéro du département d'origine de l'intéressé, des premières lettres de son prénom et de la photographie associée au pseudonyme, l'anonymat des publications n'était pas assuré, tandis que, par la publication d'un " tweet " le 15 février 2019 faisant état de la réussite au concours d'inspecteur des finances publiques, l'auteur du compte à la fois facilitait son identification et rendait publique sa qualité de fonctionnaire, de sorte que le lien entre l'auteur des publications et l'administration dont il relevait pouvait être publiquement établi.

14. Enfin, compte tenu des termes des publications en cause, les propos de M. A..., qui ne peut utilement invoquer l'absence de poursuites pénales à son endroit, excèdent la simple liberté d'expression dont jouissent les fonctionnaires, laquelle doit s'exercer dans la limite de leur devoir de neutralité et de réserve. Eu égard aux motifs de la sanction litigieuse, rappelés au point 3, qui tiennent à la publication de propos, dans des conditions qui, ainsi que cela résulte de ce qui a été dit au point précédent, ne les cantonnaient pas à la sphère privée ni à l'anonymat, l'appelant n'est pas fondé à invoquer l'atteinte à sa liberté d'opinion et de conscience. Dès lors, les manquements de M. A... à son obligation de dignité, de neutralité et de réserve sont constitutifs d'une faute, et de nature à justifier une sanction disciplinaire.

15. Compte tenu de la gravité des faits reprochés, et en dépit de la suppression de son compte " twitter ", le 14 octobre 2019, et de la satisfaction donnée ensuite au cours de sa scolarité, la sanction attaquée ne présente pas de caractère disproportionné. Par suite, le ministre de l'économie, des finances, de la souveraineté industrielle et numérique n'a pas fait une inexacte application des articles 29 de la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, et de l'article 66 de la loi du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'État.

16. Il résulte de tout ce qui précède que M. A... n'est pas fondé à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué, le tribunal administratif de Montpellier a rejeté ses demandes. Par voie de conséquence, et en tout état de cause, les conclusions à fin de réformation de la sanction de révocation en sanction du premier groupe doivent être rejetées.

Sur les conclusions à fin d'injonction :

17. Le présent arrêt, qui rejette les conclusions aux fins d'annulation, n'appelle aucune mesure d'exécution au titre des articles L. 911-1 et suivants du code de justice administrative. Par suite, les conclusions aux fins d'injonction de la requête doivent être rejetées.

Sur les frais exposés à l'occasion du litige :

18. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que soit mise à la charge de l'Etat, qui n'est pas, dans la présente instance, la partie perdante, la somme demandée par M. A... au titre des frais exposés par lui et non compris dans les dépens.

D E C I D E :

Article 1er : La requête de M. A... est rejetée.

Article 2 : Le présent arrêt sera notifié à M. B... A... et au ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique.

Délibéré après l'audience du 3 juin 2025, à laquelle siégeaient :

Mme Teuly-Desportes, présidente-assesseure, assurant la présidence de la formation de jugement en application de l'article R. 222-26 du code de justice administrative,

Mme Dumez-Fauchille, première conseillère,

Mme Bentolila, conseillère.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 17 juin 2025.

La rapporteure,

V. Dumez-Fauchille

La présidente de la formation de jugement,

D. Teuly-DesportesLa greffière,

M-M. Maillat

La République mande et ordonne au ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique en ce qui le concerne ou à tous commissaires de justice à ce requis, en ce qui concerne les voies de droit commun contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution du présent arrêt.

2

N°23TL02197

Analyse

▼ **Abstrats**