

REPUBLIQUE FRANCAISE
AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS

Tribunal Administratif de Toulouse
N° 2202032

Inédit au recueil Lebon
2ème Chambre

Lecture du mercredi 2 juillet 2025

Vu la procédure suivante :

Par une requête, trois mémoires et un mémoire récapitulatif, enregistrés le 8 avril 2022, le 22 mai 2023, le 9 juillet 2023, le 23 août 2023 et le 2 décembre 2024, Mme E C, représentée par Me Brouquières, demande au tribunal :

- 1°) d'annuler la décision du 21 mars 2022 par laquelle le maire de Lherm a prononcé sa révocation ;
- 2°) d'enjoindre à la commune de Lherm de la réintégrer dans ses fonctions, et de la rétablir dans ses droits dans le délai de sept jours à compter de la notification du jugement à intervenir, sous astreinte de 200 euros par jours de retard ;
- 3°) de mettre à la charge de la commune de Lherm la somme 2 500 euros en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- la décision attaquée a été prise en méconnaissance des dispositions de l'article 4 du décret n° 89-677 du 18 septembre 1989 ;
- elle a été prise en méconnaissance de l'article 6 du décret n° 89-677 du 18 septembre 1989 ;
- elle est dépourvue de motivation en droit dès lors qu'elle ne vise que des dispositions abrogées ;
- elle a été prise en méconnaissance de l'article 9 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen puisqu'elle n'a jamais été informée du droit qu'elle avait de se taire lors de la procédure disciplinaire ;
- les griefs tirés du refus d'obéissance hiérarchique, du manque de diligence dans les tâches à accomplir et de l'utilisation excessive de son téléphone personnel sur son lieu de travail ne sont pas établis, et ne caractérisent pas de faute disciplinaire ; seule une partie des griefs qui lui sont reprochés est établie ;
- la sanction de révocation est disproportionnée ;
- elle est entachée d'un détournement de pouvoir.

Par six mémoires en défense, un mémoire en production de pièces et trois mémoires récapitulatifs, enregistrés le 18 avril 2023, 13 juin 2023, les 1er, 2 et 28 août 2023, le 26 septembre 2023, le 29 décembre 2023, le 4 décembre 2024, et le 20 décembre 2024, les deux mémoires produits le 20 décembre 2024 n'ayant pas été communiqués, la commune de Lherm, représentée par Me Ortholan, conclut au rejet de la requête et à ce que la somme de 4 000 euros soit mise à la charge de Mme C sur le fondement des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que les moyens soulevés ne sont pas fondés.

Vu la décision attaquée et les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code général de la fonction publique ;
- la décision n° 2024-1105 QPC du 4 octobre 2024 du Conseil constitutionnel ;

- le décret n° 89-677 du 18 septembre 1989 ;

- 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 Péan,

- les conclusions de Mme Carvalho, rapporteure publique,

- et les observations de Me Brouquières, représentant Mme C, et de Me Ortholan, représentant la commune de Lherm.

Considérant ce qui suit :

1. Mme C, attachée principale titulaire, employée au sein de la commune de Lherm depuis 1984, a été affectée en dernier lieu en qualité de responsable des affaires générales de la commune. Par une décision du 21 mars 2022, le maire de Lherm l'a révoquée à compter du 21 mars 2022. Par la présente requête, Mme C demande au tribunal d'annuler cette décision.

Sur les conclusions à fin d'annulation :

2. En premier lieu, aux termes de l'article 4 du décret n° 89-677 du 18 septembre 1989 : " L'autorité investie du pouvoir disciplinaire informe par écrit l'intéressé de la procédure disciplinaire engagée contre lui, lui précise les faits qui lui sont reprochés et lui indique qu'il a le droit d'obtenir la communication intégrale de son dossier individuel au siège de l'autorité territoriale et la possibilité de se faire assister par un ou plusieurs conseils de son choix. / L'intéressé doit disposer d'un délai suffisant pour prendre connaissance de ce dossier et organiser sa défense. Les pièces du dossier et les documents annexés doivent être numérotés. () ".

3. Il ressort des pièces du dossier que Mme C a été informée dès le 8 décembre 2021 de l'engagement d'une procédure disciplinaire à son encontre. Elle a eu communication, le 17 décembre suivant, du rapport disciplinaire établi par le maire de Lherm, lequel rappelait le contexte et les évènements ayant conduit à l'engagement d'une procédure disciplinaire à son encontre, ainsi que les griefs retenus par l'autorité disciplinaire dans le cadre de cette procédure. De nombreuses pièces jointes étaient annexées à ce rapport. Le mémoire complémentaire au rapport disciplinaire, ainsi que les pièces qui lui étaient jointes, ont été communiqués à Mme C, le 28 février 2022 soit la veille de la réunion du conseil de discipline. En regard au contenu de ce mémoire, qui ne contenait aucun grief supplémentaire, seulement des pièces jointes, le délai laissé à Mme C était suffisant pour lui permettre de préparer, en lien avec son conseil, ses éléments de défense dès lors notamment qu'elle avait déjà connaissance, depuis le début du mois de décembre 2021, de la totalité des faits reprochés et qu'elle avait également connaissance de la plupart des pièces jointes au mémoire complémentaire. En outre, il ne ressort pas des pièces du dossier que Mme C ait fait état, devant le conseil de discipline du 1er mars 2022, d'une quelconque difficulté liée au délai dans lequel le mémoire complémentaire lui a été communiqué, ni qu'elle aurait sollicité le report du conseil pour ce motif. Dès lors, la requérante n'est pas fondée à soutenir que la communication tardive de ce mémoire aurait porté atteinte au principe du contradictoire ou méconnu l'article 4 du décret n° 89-677 du 18 septembre 1989 précité.

4. En deuxième lieu, aux termes de l'article 6 du décret n° 89-677 du 18 septembre 1989 : " Le fonctionnaire poursuivi est convoqué par le président du conseil de discipline, quinze jours au moins avant la date de la réunion, par lettre recommandée avec demande d'avis de réception. () "

5. Il ressort des pièces du dossier que par un arrêté du 25 août 2021, la présidente du tribunal administratif de Toulouse a désigné M. B A en qualité de président du conseil de discipline de la fonction publique territoriale au

siège de Toulouse. Dans ces conditions, le moyen tiré de l'incompétence du président du conseil de discipline pour la convoquer régulièrement devant le conseil de discipline ne peut qu'être écarté.

6. En troisième lieu, il ressort de la décision attaquée qu'elle vise, notamment, la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 modifiée portant droits et obligations des fonctionnaires et la loi n° 84-53 modifiée portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale. La circonstance qu'une partie de ces textes serait abrogée, notamment du fait de leur codification, est sans incidence sur le caractère suffisant de cette motivation en droit. Dès, lors, la décision attaquée est suffisamment motivée en droit.

7. En quatrième lieu, aux termes de l'article 9 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789 : " Tout homme étant présumé innocent jusqu'à ce qu'il ait été déclaré coupable, s'il est jugé indispensable de l'arrêter, toute rigueur qui ne serait pas nécessaire pour s'assurer de sa personne doit être sévèrement réprimée par la loi. ", et, aux termes de son article 16 : " Toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée, ni la séparation des pouvoirs déterminée, n'a point de Constitution. ".

8. Aux termes de l'article L. 532-4 du code général de la fonction publique : " Le fonctionnaire à l'encontre duquel une procédure disciplinaire est engagée a droit à la communication de l'intégralité de son dossier individuel et de tous les documents annexes. / L'administration doit l'informer de son droit à communication du dossier. / Le fonctionnaire à l'encontre duquel une procédure disciplinaire est engagée a droit à l'assistance de défenseurs de son choix. ".

9. D'une part, de l'article 9 de la Déclaration de 1789 résulte le principe selon lequel nul n'est tenu de s'accuser, dont découle le droit de se taire, et le principe des droits de la défense. De telles exigences impliquent que l'agent public faisant l'objet d'une procédure disciplinaire ne puisse être entendu sur les manquements qui lui sont reprochés sans qu'il soit préalablement informé du droit qu'il a de se taire. A ce titre, il doit être avisé, avant d'être entendu pour la première fois, qu'il dispose de ce droit pour l'ensemble de la procédure disciplinaire. Dans le cas où l'autorité disciplinaire a déjà engagé une procédure disciplinaire à l'encontre d'un agent et que ce dernier est ensuite entendu dans le cadre d'une enquête administrative diligentée à son endroit, il incombe aux enquêteurs de l'informer du droit qu'il a de se taire. Dans le cas où un agent sanctionné n'a pas été informé du droit qu'il a de se taire, alors que cette information était requise en vertu de ces principes, cette irrégularité n'est susceptible d'entraîner l'annulation de la sanction prononcée que lorsque, eu égard à la teneur des déclarations de l'agent public et aux autres éléments fondant la sanction, il ressort des pièces du dossier que la sanction infligée repose de manière déterminante sur des propos tenus alors que l'intéressé n'avait pas été informé de ce droit.

10. D'autre part, la déclaration d'inconstitutionnalité du deuxième alinéa des dispositions précitées de l'article L. 532-4 du code général de la fonction publique peut être invoquée, aux termes mêmes de la décision susvisée du Conseil constitutionnel, dans les instances introduites à la date de publication de cette décision, le 4 octobre 2024, et non jugées définitivement.

11. En l'espèce, le maire de Lherm a, par une lettre du 8 décembre 2021, informé Mme C de l'engagement d'une procédure disciplinaire à son encontre et précisé les griefs retenus à son encontre, à savoir un manquement dans l'exercice de ses fonctions en raison de son comportement relatif à l'usage de la messagerie électronique de la première adjointe de la commune, du non-respect de son obligation de discréetion professionnelle, d'un manquement à son devoir de réserve, d'un manquement à son obligation de diligence dans l'exécution des tâches à accomplir, d'un refus d'obéissance hiérarchique et d'un comportement inadapté au travail. Ce courrier mentionnait également que Mme C avait la possibilité de consulter son dossier individuel et son dossier

disciplinaire, de se faire assister par un ou plusieurs défenseurs de son choix et de présenter des observations. Il ne ressort d'aucune pièce du dossier que Mme C aurait été informée à un quelconque moment de son droit de se taire, notamment ni lors de l'envoi du courrier précité, ni lors de la séance du conseil de discipline du 1er mars 2022, à laquelle Mme C était présente et au cours de laquelle elle a présenté ses observations.

12. Toutefois, il ressort des pièces du dossier que l'intéressée a été condamnée, par le tribunal judiciaire de Toulouse le 6 septembre 2021, soit antérieurement à la mise en œuvre de la procédure disciplinaire, à la réalisation d'un stage de citoyenneté de six mois et à deux mois d'emprisonnement en cas d'inexécution de ce stage, pour avoir " de mauvaise foi, intercepté, détourné, utilisé ou divulgué, des correspondances émises, transmises ou reçues par la voie électronique " au préjudice de la première adjointe de la commune de Lherm. Mme C n'a pas fait appel de cette ordonnance, de sorte que la matérialité des faits qui y sont constatés s'imposent à l'administration. En outre, il ressort des éléments factuels, des courriels et publications de Mme C sur les réseaux sociaux, mais aussi des témoignages de tiers, que la sanction prononcée à l'encontre de Mme C ne se fonde pas de manière déterminante sur les propos qu'elle a pu tenir au cours de la procédure disciplinaire. Dans ces conditions, eu égard au principe énoncé au point 9, le vice de procédure relevé au point précédent n'entache pas d'illégalité la sanction litigieuse.

13. En cinquième lieu, la décision attaquée est fondée sur un manquement de Mme C à son obligation de diligence, un refus d'obéissance hiérarchique ainsi qu'un comportement inadapté par l'utilisation abusive de son téléphone portable personnel sur son lieu de travail, un manquement à ses devoirs de neutralité et de discréetion professionnelle et à son devoir de réserve.

14. Tout d'abord, il est reproché à Mme C un manquement à son obligation de diligence. La commune lui reproche à cet égard de n'avoir pas accompli un certain nombre de tâches lui incombant, tel que l'absence de contrôle de l'exécution financière du budget de la commune ou encore l'absence de sollicitation du montant du FCTVA pour une somme de 82 000 euros. Mme C fait valoir que ces manquements ne peuvent lui être reprochés dès lors que les tâches dont il s'agit relèvent de l'attribution de la directrice générale des services (DGS) de la commune, fonctions qu'elle soutient ne plus exercer depuis qu'il a été mis fin à son détachement en cette qualité le 1er février 2019. Toutefois, il ressort des pièces du dossier qu'au cours de son audition par les services de gendarmerie de Muret, le 5 mars 2020, Mme C s'est elle-même présentée comme étant la DGS de la commune de Lherm. De même, dans un courriel du 2 juillet 2020 relatif à une demande de remboursement de frais de campagne électorale, elle signe en sa qualité de DGS. Enfin, par un arrêté du 15 janvier 2021 mettant fin au bénéfice de la nouvelle bonification indiciaire jusqu'alors versée à Mme C, le maire précise que celle-ci " n'exerce plus les fonctions de DGS depuis le 1er janvier 2021 ". Il ressort ainsi des pièces du dossier que Mme C a continué à occuper les fonctions de DGS postérieurement à la fin de son détachement, avant d'être affectée au poste de responsable des affaires administratives, à compter du 1er janvier 2021, poste pour lequel la fiche de poste a été créée le 26 octobre 2020. Dans ces conditions, en se bornant à soutenir qu'il avait été mis fin à son détachement, Mme C ne conteste pas sérieusement n'avoir pas exécuté une partie des tâches qui lui étaient dévolues alors qu'elle occupait les fonctions de DGS. Par suite, la matérialité de ce grief doit être regardée comme établie.

15. Par ailleurs, s'agissant du refus d'obéissance hiérarchique, il lui est reproché d'avoir participé à une formation dont le bénéfice lui avait pourtant été refusé par le maire et d'avoir refusé de participer à un conseil municipal. Il ressort des pièces du dossier que Mme C a participé, le 1er octobre 2020, à une formation portant sur la " facilitation de grands groupes de travail en intelligence collective ", qui lui avait été effectivement refusée

par le maire de Lherm. Si l'intéressée soutient que le précédent maire avait validé sa participation à cette formation, elle n'apporte aucun élément permettant de l'établir. De même, il n'est pas contesté que Mme C avait dans un premier temps refusé de participer au conseil municipal du 7 octobre 2020 et qu'elle ne s'est ravisée qu'à la suite d'un courriel du centre de gestion de la fonction publique territoriale de la Haute-Garonne lui indiquant qu'elle ne pouvait légalement refuser d'accomplir des missions qui relèvent de son grade. Par suite, la matérialité de ce grief doit être regardée comme établie.

16. En revanche, s'il est reproché à Mme C un comportement inadapté par l'utilisation abusive de son téléphone portable personnel sur son lieu de travail, ce grief n'est pas suffisamment établi par les pièces du dossier. Il ne pouvait donc être retenu pour justifier la sanction prise à l'encontre de Mme C.

17. Ensuite, il est reproché à Mme C un manquement à ses devoirs de neutralité et de discréction professionnelle. Il ressort des pièces du dossier que Mme C a, dans le cadre de la campagne des élections municipales des mois de mars et juin 2020, intercepté et détourné des courriels de la messagerie électronique de la première adjointe de la commune de Lherm sur la période du mois de mars 2019 au mois de juin 2020. La matérialité de ce grief est établie par les attestations circonstanciées et concordantes établies par d'anciens candidats de la liste soutenue par Mme C qui mentionnent que cette dernière leur transférait, sur son temps de travail, les " messages qu'elle jugeait intéressants " et qu'elle " avait pris l'habitude de divulguer le contenu des courriels " de la première adjointe. L'un d'eux indique qu'elle copiait " systématiquement " ces échanges " sur une clé USB afin de les diffuser depuis sa boîte mail personnelle ou par le truchement de l'application " WhatsApp " ". Au soutien de ces attestations, de nombreux exemples de mails transférés et divulgués ont été produits en défense. Par ailleurs, il ressort également de l'ordonnance d'homologation du 6 septembre 2021 que Mme C a été condamnée à effectuer un stage de citoyenneté d'une durée de six mois pour avoir " de mauvaise foi, intercepté, détourné, utilisé ou divulgué, des correspondances émises, transmises ou reçues par la voie électronique " au préjudice de la première adjointe de la commune de Lherm. Si Mme C soutient qu'aucun document n'a été divulgué à des personnes extérieures à la collectivité, que l'ordinateur qu'elle a utilisé était à la disposition des élus et du personnel administratif et qu'elle a effectué ces transmissions à la demande de l'un des adjoints au maire, ces circonstances sont sans incidence sur la matérialité des faits en question.

18. Enfin, il est reproché à Mme C un manquement à son devoir de réserve en raison de sa participation active à la campagne électorale de la liste qu'elle soutenait. Il ressort des pièces du dossier que Mme C a contribué activement à la composition de la liste électorale Idea'Lherm en proposant notamment des noms de citoyens à démarcher en vue de la constitution de la liste, a transmis des documents relatifs à la gestion de certains dossiers de la commune aux membres de cette liste afin de mettre en difficulté l'équipe municipale en place et a apporté publiquement son soutien à la liste d'opposition. Contrairement à ce que fait valoir Mme C, il ressort sans ambiguïté des courriels et des captures d'écran issues des applications WhatsApp et Facebook, produits en défense qu'elle a activement participé à cette campagne et ce, y compris sur son temps de travail. En outre, il ressort des pièces du dossier que le maire de Lherm a lui-même été interrogé au cours d'une séance du conseil municipal du 28 mai 2020 par un administré sur cette participation et que son implication dans la campagne électorale a également été portée à l'attention du maire de la commune par un candidat aux élections municipales par un courrier du 1er mars 2020. Enfin, il ressort de l'avis du conseil de discipline que le nom de Mme C a été cité dans la protestation électorale formée par le candidat battu lors de l'élection du 28 juin 2020. Dans ces conditions, la matérialité de ce grief est également établie.

19. En sixième lieu, 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 constituent des fautes de nature à justifier une sanction et si la sanction retenue est proportionnée à la gravité de ces fautes.

20. Aux termes de l'article L. 121-1 du code général de la fonction publique : " L'agent public exerce ses fonctions avec dignité, impartialité, intégrité et probité. ". Aux termes de l'article L. 121-2 du même code : " Dans l'exercice de ses fonctions, l'agent public est tenu à l'obligation de neutralité. () ". Aux termes de l'article L. 121-7 du même code : " L'agent public doit faire preuve de discréction professionnelle pour tous les faits, informations ou documents dont il a connaissance dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de ses fonctions. () ". Aux termes de l'article L. 121-9 dudit code : " L'agent public doit se conformer aux instructions de son supérieur hiérarchique, sauf dans le cas où l'ordre donné est manifestement illégal et de nature à compromettre gravement un intérêt public. ". Aux termes de l'article L. 530-1 du même code : " 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 L. 533-1 de ce code : " Les sanctions disciplinaires pouvant être infligées aux fonctionnaires sont réparties en quatre groupes : () 4° Quatrième groupe : () b) La révocation. ".

21. Les faits exposés aux points 14, 15, 17 et 18, considérés comme matériellement établis, constituent des manquements aux obligations de diligence, de discréction professionnelle, au devoir de réserve et de neutralité et, par conséquent, des fautes de nature à justifier une sanction.

22. Pour contester le caractère proportionné de la sanction prise à son encontre, Mme C se prévaut de ses évaluations professionnelles et de la durée de sa carrière au sein de la commune de Lherm. Elle se prévaut également de ce que la peine qui lui a été infligée par le juge pénal est la plus faible de l'échelle des sanctions. Toutefois, il ressort des pièces du dossier que le comportement adopté par Mme C pendant la campagne des élections municipales a perduré pendant plusieurs mois, qu'elle a agi en toute connaissance de cause et que compte tenu de son expérience professionnelle, en particulier sur les fonctions de DGS qu'elle a occupé durant plus de dix ans, de son grade, le plus élevé parmi les agents de la commune, et de la nature de ses fonctions, elle ne pouvait ignorer ni les devoirs lui incombant, ni les conséquences de ses agissements fautifs. Dans ces conditions, compte tenu de la nature et de la gravité des faits reprochés et en dépit de l'absence d'autres sanctions figurant à son dossier, le maire de Lherm n'a pas, en révoquant Mme C, pris une sanction disproportionnée au regard des faits fautifs matériellement établis.

23. En dernier lieu, il résulte de ce qui précède que la sanction litigieuse a été infligée au regard de la gravité de fautes qui lui sont reprochées et non en raison d'une quelconque intention de lui nuire. Mme C n'est dès lors pas fondée à soutenir que la décision attaquée serait entachée d'un détournement de pouvoir et, le moyen tiré d'un tel détournement, à le supposé assorti des précisions nécessaires permettant d'en apprécier le bien-fondé, ne peut qu'être rejeté.

24. Il résulte de tout ce qui précède que Mme C n'est pas fondée à demander l'annulation de la décision du 21 mars 2022 par laquelle le maire de Lherm a prononcé sa révocation. Par suite, ses conclusions à fin d'annulation doivent être rejetées ainsi que, par voie de conséquence, les conclusions à fin d'injonction.

Sur les frais liés au litige :

24. Aux termes de l'article L. 761-1 du code de justice administrative : " Dans toutes les instances, le juge condamne la partie tenue aux dépens ou, à défaut, la partie perdante, à payer à l'autre partie la somme qu'il détermine, au titre des frais exposés et non compris dans les dépens. Les parties peuvent produire les

justificatifs des sommes qu'elles demandent et le juge tient compte de l'équité ou de la situation économique de la partie condamnée. Il peut, même d'office, pour des raisons tirées des mêmes considérations, dire qu'il n'y a pas lieu à cette condamnation ".

25. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que soit mise à la charge de la commune de Lherm, qui n'est pas la partie perdante, la somme demandée par Mme C au titre des frais exposés et non compris dans les dépens. Il n'y a pas lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de Mme C la somme demandée par la commune de Lherm au même titre.

D E C I D E :

Article 1er : La requête de Mme C est rejetée.

Article 2 : Les conclusions présentées par la commune de Lherm sur le fondement des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 3 : Le présent jugement sera notifié à Mme E C et à la commune de Lherm.

Délibéré après l'audience du 18 juin 2025, à laquelle siégeaient :

Mme Viseur-Ferré, présidente,

Mme Préaud, conseillère,

Mme Péan, conseillère.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 2 juillet 2025.

La rapporteure,

C. PÉAN

La présidente,

C. VISEUR-FERRÉLa greffière,

F. DEGLOS

La République mande et ordonne au préfet de la Haute-Garonne, en ce qui le concerne ou à tous huissiers de justice à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution de la présente décision.

Pour expédition conforme,

Pour la greffière en chef,

La greffière