

CAA de BORDEAUX, 3ème chambre, 14/12/2020, 18BX03178, Inédit au recueil Lebon

Islamisme et Dérives radicalisées

Jurisprudence administrative (CE, TA, CAA)

Date	14/12/2020
Juridiction / Nature	Cour administrative d'appel de Bordeaux
Formation	3ème chambre
URL Légifrance	https://www.legifrance.gouv.fr/ceta/id/CETATEXT000042676199

RÉSUMÉ AUTOMATIQUE

Cette décision porte sur le litige suivant : Mme D... F... a demandé au tribunal administratif de Pau d'annuler l'arrêté du 31 janvier 2017 par lequel le garde des sceaux, ministre de la justice, a prononcé à son encontre une sanction disciplinaire d'exclusion temporaire de ses fonctions pour une durée de sept jours avec sursis.

RÉSUMÉ OFFICIEL LÉGIFRANCE

CETAT36-09-03-02 Fonctionnaires et agents publics. Discipline. Motifs. Faits n'étant pas de nature à justifier une sanction.

CETAT36-09-04 Fonctionnaires et agents publics. Discipline. Sanctions.

Vu la procédure suivante :

Procédure contentieuse antérieure :

Mme D... F... a demandé au tribunal administratif de Pau d'annuler l'arrêté du 31 janvier 2017 par lequel le garde des sceaux, ministre de la justice, a prononcé à son encontre une sanction disciplinaire d'exclusion temporaire de ses fonctions pour une durée de sept jours avec sursis.

Par un jugement n° 1700608 du 29 juin 2018, le tribunal administratif de Pau a rejeté sa demande.

Procédure devant la cour :

Par une requête et un mémoire enregistrés les 21 août 2018 et 18 septembre 2020, Mme F..., représentée par Me A..., demande à la cour :

- 1°) d'annuler l'article 2 du jugement du 29 juin 2018 du tribunal administratif de Pau ;
- 2°) d'annuler cet arrêté du 31 janvier 2017 ;
- 3°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 7 000 euros sur le fondement des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- le jugement est irrégulier car le tribunal administratif a méconnu l'article R. 612-6 du code de justice administrative ;
- la régularité de la procédure suivie devant le conseil de discipline était irrégulière dès lors que la composition du conseil de discipline ne respectait pas la parité. Ce n'est qu'au stade du vote que l'administration a respecté la parité, l'ayant méconnue au cours des débats ;
- le conseil de discipline s'est tenu en présence de personnels qualifiés d'appui juridique de l'administration. Même s'ils n'ont pas participé aux votes, leur présence a nécessairement affecté le cours des débats et l'issue de la délibération du conseil de discipline ;
- l'avis pris par le conseil de discipline est irrégulier dès lors que des représentants du personnel ont été invités à se retirer ;
- les débats ont été introduits devant le conseil de discipline par la lecture d'un long rapport écrit, qui n'était pas au nombre des éléments de son dossier disciplinaire qu'elle a consultés ;

- le principe du contradictoire a été méconnu devant le conseil de discipline dès lors que, d'une part, ce conseil n'a pas tenu compte de ses observations écrites, des 47 pièces produites et, d'autre part, ni la convocation au conseil de discipline ni le rapport et ni les débats n'ont précisé les propos extrêmement critiques et les cas particuliers qu'elle aurait évoqués dans l'article de presse ;
- les débats du conseil de discipline n'ont aucun lien avec les motifs de sa saisine, notamment ceux relatifs à la divulgation de la grille en cause ;
- les débats devant le conseil de discipline ont été menés de manière partielle ;
- les faits qui lui sont reprochés sont entachés d'inexactitude matérielle ;
- les motifs de sa convocation n'ont pas été retenus dans leur ensemble dans la décision attaquée ;
- la décision attaquée méconnaît les articles 6 et 8 de la loi du 13 juillet 1983, porte atteinte aux libertés syndicales, à la liberté de la presse, à la liberté d'opinion, à la liberté d'expression, et aux droits qu'elle tient de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et de ses articles 9 et 10, à la liberté de la presse, à la protection des sources des journalistes ainsi qu'au droit d'expression ;
- la sanction constitue une entrave à ses mandats, dès lors qu'elle a répondu au journaliste dans le cadre de ses activités syndicales ;
- la décision attaquée est entachée de détournements de pouvoir et de procédure dès lors que sous couvert de la sanctionner, il s'agit de sanctionner la publication de l'article elle-même ;
- la sanction est disproportionnée.

Par un mémoire en intervention enregistré le 16 mars 2020, le syndicat CGT Insertion Probation, représenté par Me A..., demande à la Cour :

1°) d'admettre son intervention ;

2°) de faire droit aux conclusions de Mme F... ;

3°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 1 000 euros sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Il soutient faire siens les moyens présentés par Mme F... et souhaite préciser que les procédures disciplinaires ont été engagées suite aux réactions des organisations syndicales contre les prémisses d'une procédure.

Par un mémoire enregistré le 22 juin 2020, le garde des sceaux, ministre de la justice, demande à la cour de rejeter la requête de Mme F....

Il soutient que :

- le jugement n'est pas irrégulier car son mémoire a été présenté avant la clôture de l'instruction, de sorte que le tribunal ne pouvait le considérer comme ayant acquiescé aux faits ;
- le conseil de discipline était régulièrement composé et les droits de la défense ont été respectés ;
- aucune disposition légale ou réglementaire ne lui impose de communiquer au fonctionnaire poursuivi le rapport de saisine du conseil de discipline ou encore son avis ;
- la sanction disciplinaire en litige n'est pas entachée d'inexactitude matérielle et n'est pas disproportionnée au regard des faits reprochés ;
- la sanction en litige n'a pas été prise dans le but d'entraver ses mandats syndicaux et n'est pas entachée d'un détournement de pouvoir.

Par un mémoire en intervention enregistré le 16 septembre 2020, le syndicat national CGT des chancelleries et services judiciaires, représenté par Me A..., demande à la cour :

- 1°) d'admettre son intervention ;
- 2°) de faire droit aux conclusions de Mme F... ;
- 3°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 1 000 euros sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Il soutient faire siens les moyens présentés par Mme F... et souhaite préciser que les procédures disciplinaires ont été engagées suite aux réactions des organisations syndicales contre les prémisses d'une procédure.

Par un mémoire en intervention enregistré le 16 septembre 2020, le bureau confédéral de la CGT, représenté par Me A..., demande à la cour :

- 1°) d'admettre son intervention ;
- 2°) de faire droit aux conclusions de Mme F... ;
- 3°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 1 000 euros sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Il soutient faire siens les moyens présentés par Mme F... et souhaite préciser que les procédures disciplinaires ont été engagées suite aux réactions des organisations syndicales contre les prémisses d'une procédure.

Par un mémoire en intervention enregistré le 16 septembre 2020, le syndicat national des personnels de l'éducation et du social - Protection judiciaire de la jeunesse - Fédération syndicale unitaire (SNPES-PJJ-FSU), représenté par Me A..., demande à la cour :

1°) d'admettre son intervention ;

2°) de faire droit aux conclusions de Mme F... ;

3°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 1 000 euros sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Il soutient faire siens les moyens présentés par Mme F... et souhaite préciser que les procédures disciplinaires ont été engagées suite aux réactions des organisations syndicales contre les prémisses d'une procédure.

Par un mémoire en intervention enregistré le 16 septembre 2020, l'union départementale des syndicats CGT des Hautes-Pyrénées, représenté par Me A..., demande à la cour :

1°) d'admettre son intervention ;

2°) de faire droit aux conclusions de Mme F... ;

3°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 1 000 euros sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Il soutient faire siens les moyens présentés par Mme F... et souhaite préciser que les procédures disciplinaires ont été engagées suite aux réactions des organisations syndicales contre les prémisses d'une procédure.

Par un mémoire en intervention enregistré le 16 septembre 2020, l'Union fédérale des syndicats de l'Etat CGT, représenté par Me A..., demande à la cour :

1°) d'admettre son intervention ;

2°) de faire droit aux conclusions de Mme F... ;

3°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 1 000 euros sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Il soutient faire siens les moyens présentés par Mme F... et souhaite préciser que les procédures disciplinaires ont été engagées suite aux réactions des organisations syndicales contre les prémisses d'une procédure.

Par un mémoire en intervention enregistré le 21 septembre 2020, le syndicat de la Magistrature, représenté par Me A..., demande à la Cour :

1°) d'admettre son intervention ;

2°) de faire droit aux conclusions de Mme F... ;

3°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 1 000 euros sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Il soutient faire siens les moyens présentés par Mme F... et souhaite préciser que les procédures disciplinaires ont été engagées suite aux réactions des organisations syndicales contre les prémisses d'une procédure.

Par un mémoire en intervention enregistré le 24 septembre 2020, la Ligue des Droits de l'Homme, représentée par Me A..., demande à la Cour :

1°) d'admettre son intervention ;

2°) de faire droit aux conclusions de Mme F... ;

3°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 1 000 euros sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Il soutient faire siens les moyens présentés par Mme F... et souhaite préciser que les procédures disciplinaires ont été engagées suite aux réactions des organisations syndicales contre les prémisses d'une procédure.

Par une ordonnance du 21 septembre 2020, la clôture de l'instruction a été fixée au 21 octobre 2020.

Vu :

- les autres pièces du dossier.

Vu :

- la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;

- le code de déontologie du service public pénitentiaire, et notamment son article 10 ;
- 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° 82-451 du 28 mai 1982 ;
- le décret n° 84-961 du 25 octobre 1984 ;
- le décret n° 2005-850 du 27 juillet 2005 ;
- 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 E... C...,
- et les conclusions de Mme Béatrice Molina-Andréo, rapporteur public.

Considérant ce qui suit :

1. Mme F... est conseillère pénitentiaire d'insertion et de probation au service pénitentiaire d'insertion et de probation (SPIP) de Tarbes depuis le 14 septembre 1998. Elle est membre de la commission nationale du syndicat CGT Insertion Probation, titulaire d'un mandat de représentant du personnel au sein de la commission administrative paritaire du corps des conseillers pénitentiaires d'insertion et de probation, et exerce les fonctions de trésorière du syndicat CGT Service pénitentiaire d'insertion et de probation des Hautes-Pyrénées. Un journaliste du quotidien national L'Humanité, après avoir mené un entretien avec elle au téléphone, a publié un article dans ce journal le 13 avril 2016, intitulé " Cochez la case djihadiste ". Une procédure disciplinaire a été engagée à l'encontre de Mme F.... Suite à l'avis émis le 13 décembre 2016 par la commission administrative paritaire siégeant en formation disciplinaire, le garde des sceaux, ministre de la justice, l'a exclue temporairement de ses fonctions pour une durée de sept jours avec sursis par un arrêté du 31 janvier 2017. Mme F... a contesté cet arrêté devant le tribunal administratif de Pau et relève appel du jugement du 29 juin 2018 par lequel le tribunal administratif de Pau a rejeté sa demande.

Sur les interventions :

2. Le SNPES-PJJ-FSU, le syndicat CGT Insertion Probation, la Ligue des droits de l'homme, l'Union fédérale des syndicats de l'Etat CGT, le syndicat national CGT des chancelleries et services judiciaires, le bureau confédéral de la CGT, l'Union nationale des syndicats CGT PJJ, le Syndicat de la magistrature, l'union départementale des syndicats CGT des Hautes-Pyrénées, la CGT pénitentiaire, dont les buts sont, selon leurs statuts, la défense des droits et des intérêts professionnels qu'ils mentionnent, ont intérêt à intervenir au soutien des conclusions de Mme F... tendant à l'annulation du jugement du 29 juin 2018 du tribunal administratif de Pau. Dès lors, leur intervention doit être admise.

Sur les conclusions en annulation :

3. Aux termes de l'article 66 de la loi du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat : " Les sanctions disciplinaires sont réparties en quatre groupes.//Premier groupe :- l'avertissement ; - le blâme.// Deuxième groupe : - la radiation du tableau d'avancement ; - l'abaissement d'échelon ; - l'exclusion temporaire de fonctions pour une durée maximale de quinze jours ; - le déplacement d'office.// Troisième groupe :- la rétrogradation ; - l'exclusion temporaire de fonctions pour une durée de trois mois à deux ans.// Quatrième groupe : - la mise à la retraite d'office ; - la révocation. //(...)// L'exclusion temporaire de fonctions, qui est privative de toute rémunération, peut être assortie d'un sursis total ou partiel ".

4. 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 sont matériellement établis et constituent des fautes de nature à justifier une sanction et si la sanction retenue est proportionnée à la gravité de ces fautes.

5. Il ressort des pièces du dossier que le journaliste du quotidien national L'Humanité, pour rédiger l'article qui a été publié dans ce journal le 13 avril 2016, intitulé " Cochez la case djihadiste ", s'est entretenu avec la secrétaire nationale de la CGT insertion probation, un conseiller d'insertion et de probation pénitentiaire du sud de la France syndicaliste CGT, sous un pseudonyme, et Mme F... en tant que déléguée CGT insertion probation.

6. Il est reproché à Mme F..., d'une part, d'avoir donné son avis ou fait connaître ses réactions dans ce journal au sujet de la grille d'évaluation expérimentale et confidentielle élaborée par l'administration pénitentiaire à destination des personnes placées sous-main de justice suspectée

de radicalisation et, plus généralement, sur la politique de renseignement développée et, d'autre part, d'avoir tenu dans cet article de presse des propos extrêmement critiques et d'avoir évoqué des cas particuliers, en présentant l'un d'entre eux avec un tel degré de précisions que la personne en devenait identifiable.

7. S'agissant du premier grief, 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. Il ressort de l'article intitulé " cochez la case djihadiste ", paru dans le journal l'Humanité, que son sujet principal était la grille de lecture, diffusée quelques temps auparavant au sein de l'administration pénitentiaire, imposée aux conseillers d'insertion et de probation pénitentiaire et dont le journal avait obtenu communication. Il résulte de ce qui a été dit au point 5 que, contrairement à ce que soutient l'administration, Mme F... s'est exprimée dans le cadre de son mandat syndical, ainsi que l'a attesté ce journaliste qui a indiqué avoir omis de le préciser dans son article. Mme F... n'était donc pas tenue de solliciter l'autorisation de sa hiérarchie avant de s'exprimer sur ces grilles d'évaluation. Par ailleurs, à la lecture de cet article, il n'apparaît pas que les propos tenus par Mme F..., qui étaient en lien avec la défense des intérêts professionnels des conseillers d'insertion et de probation, auraient excédé les limites que les fonctionnaires et leurs organisations syndicales doivent respecter en raison de la réserve à laquelle ils sont tenus à l'égard des autorités publiques. Par suite, le premier grief, qui relève en réalité de la liberté d'expression syndicale, ne constitue pas une faute disciplinaire au regard du mandat syndical de l'intéressée.

8. S'agissant du second motif tiré de l'atteinte à la discrétion et au secret professionnels, si Mme F... a évoqué dans cet entretien le cas d'un jeune homme, entré dans un commissariat de Tarbes en janvier " en insultant les policiers et en expliquant qu'il n'était pas Charlie ", les éléments donnés par Mme F... à titre d'illustration de la politique de renseignement développée ne permettaient pas aux lecteurs du journal d'identifier cette personne, contrairement à ce qu'a estimé le ministre de la justice. Il en est de même du cas évoqué par Mme F... d'un jeune issu des quartiers populaires habitué à la prison que sa hiérarchie lui aurait demandé de signaler parce qu'il avait commencé à se promener en djellaba, sans indication de circonstances de temps et de lieu. Dans ces conditions,

ces propos qui n'ont pas excédé les obligations de discrétion et de secret professionnels, qui s'imposent à tout fonctionnaire et particulièrement aux conseillers d'insertion et de probation, étaient liés à la défense des intérêts professionnels et relevaient de la liberté d'expression syndicale. Ils ne constituaient pas davantage une faute de nature à justifier une sanction disciplinaire.

9. Il résulte de ce qui précède, sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens, que Mme F... est fondée à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué, le tribunal administratif de Pau a rejeté sa demande. Il y a lieu, par voie de conséquence, d'annuler ce jugement et l'arrêté du ministre de la justice du 31 janvier 2017.

Sur les frais d'instance :

10. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce qu'il soit mis à la charge de l'Etat la somme que demandent le SNPES-PJJ-FSU, le syndicat CGT Insertion Probation, la Ligue des droits de l'homme, l'Union fédérale des syndicats de l'Etat CGT, le syndicat national CGT des chancelleries et services judiciaires, le bureau confédéral de la CGT, l'Union nationale des syndicats CGT PJJ, le Syndicat de la magistrature, l'union départementale des syndicats CGT des Hautes-Pyrénées, la CGT pénitentiaire, qui n'ont pas la qualité de partie à l'instance. Il y a lieu en revanche de mettre à la charge de l'Etat, qui a la qualité de partie perdante, une somme de 1 500 euros à payer à Mme F... au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

DÉCIDE :

Article 1er : Les interventions du SNPES-PJJ-FSU, du syndicat CGT Insertion Probation, de la Ligue des droits de l'homme, de l'Union fédérale des syndicats de l'Etat CGT, du syndicat national CGT des chancelleries et services judiciaires, du bureau confédéral de la CGT, de l'Union nationale des syndicats CGT PJJ, du Syndicat de la magistrature, de l'union départementale des syndicats CGT des Hautes-Pyrénées, de la CGT pénitentiaire sont admises.

Article 2 : Le jugement n° 1700608 du 29 juin 2018 du tribunal administratif de Pau et l'arrêté du ministre de la justice du 31 janvier 2017 sont annulés.

Article 3 : L'Etat versera la somme de 1 500 euros à Mme F... au titre de ses frais d'instance.

Article 4 : Les conclusions présentées par le SNPES-PJJ-FSU, le syndicat CGT Insertion Probation,

la Ligue des droits de l'homme, l'Union fédérale des syndicats de l'Etat CGT, le syndicat national CGT des chancelleries et services judiciaires, le bureau confédéral de la CGT, l'Union nationale des syndicats CGT PJJ, le Syndicat de la magistrature, l'union départementale des syndicats CGT des Hautes-Pyrénées, la CGT pénitentiaire au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 5 : Le présent arrêt sera notifié à Mme D... F..., au garde des sceaux, ministre de la justice et au SNPES-PJJ-FSU, au syndicat CGT Insertion Probation, à la Ligue des droits de l'homme, à l'Union fédérale des syndicats de l'Etat CGT, au syndicat national CGT des chancelleries et services judiciaires, au bureau confédéral de la CGT, à l'Union nationale des syndicats CGT PJJ, au Syndicat de la magistrature, à l'union départementale des syndicats CGT des Hautes-Pyrénées et à la CGT.

Délibéré après l'audience du 16 novembre 2020 à laquelle siégeaient :

M. Didier Artus, président,

Mme G... H..., présidente-assesseure,

Mme E... C..., premier conseiller.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 14 décembre 2020.

Le rapporteur,

Déborah C...Le président,

Didier ARTUSLe greffier,

Christophe PELLETIER

La République mande et ordonne au garde des sceaux, ministre de la justice, en ce qui le concerne, et 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 du présent arrêt.

2

N° 18BX03178

RÉFÉRENCE

Cour administrative d'appel de Bordeaux, 3ème chambre, 14 décembre 2020. Base open data des décisions de la juridiction administrative, tenue par le Conseil d'État. Diffusée via Légifrance : <https://www.legifrance.gouv.fr/ceta/id/CETATEXT000042676199>. Données sous Licence Ouverte 2.0. Dernière mise à jour de cette fiche le 3 septembre 2026.

Reproduction non opposable : seule la décision notifiée par la juridiction fait foi.