

CAA de MARSEILLE, 2ème chambre, 04/10/2024, 22MA03121, Inédit au recueil Lebon

Abus de faiblesse et Emprise mentale

Jurisprudence administrative (CE, TA, CAA)

Date 04/10/2024

Juridiction / Nature Cour administrative d'appel de Marseille

Formation 2ème chambre

URL Légifrance <https://www.legifrance.gouv.fr/ceta/id/CETATEXT000050320543>

Préjudices :

Préjudice de santé (privation de soins ou refus de traitements)

RÉSUMÉ AUTOMATIQUE

Cette affaire concerne une agente communale sanctionnée pour avoir relayé par courriels une pétition contre la vaccination obligatoire des nourrissons, le caractère controversé de ses auteurs étant établi par le rapport d'activité 2016 de la Miviludes. La cour administrative d'appel de Marseille rejette sa requête.

RÉSUMÉ OFFICIEL LÉGIFRANCE

CETAT36-09 Fonctionnaires et agents publics. - Discipline.

Vu la procédure suivante :

Procédure contentieuse antérieure :

Mme A... B... a demandé au tribunal administratif de Toulon d'annuler l'arrêté du 28 novembre 2019 par lequel le maire de Carqueiranne a prononcé à son encontre la sanction d'exclusion temporaire de ses fonctions pour une durée de trois mois, dont un mois avec sursis, à compter du 1er décembre 2019.

Par un jugement n° 2000324 du 21 octobre 2022, le tribunal administratif de Toulon a rejeté sa demande.

Procédure devant la cour :

Par une requête, enregistrée le 21 décembre 2022, Mme B..., représentée par Me Vicquenault, demande à la Cour :

1°) d'annuler ce jugement du 21 octobre 2022 du tribunal administratif de Toulon ;

2°) d'annuler l'arrêté du 28 novembre 2019 par lequel le maire de Carqueiranne a prononcé à son encontre la sanction d'exclusion temporaire de ses fonctions pour une durée de trois mois, dont un mois avec sursis, à compter du 1er décembre 2019 ;

3°) d'enjoindre au maire de Carqueiranne de prendre un arrêté portant reconstitution de sa carrière, de ses droits sociaux et de ses droits à pension pour la période du 1er décembre 2019 au 31 janvier 2020, et portant réintégration juridique dans ses fonctions à compter du 1er décembre 2019 ;

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

Elle soutient que :

- la motivation de l'arrêté en litige est insuffisante en ce qu'elle procède notamment par référence au rapport disciplinaire et n'indique pas les dates ou les périodes des manquements qui lui sont reprochés ;
- les absences récurrentes qui lui sont reprochées ne sont pas établies ;

- les faits constitutifs d'une prétendue méconnaissance des principes de neutralité et de réserve étaient prescrits lors de l'engagement de la procédure disciplinaire et ne sont en tout état de cause pas fautifs ;

- elle a toujours demandé des autorisations pour exercer un cumul d'activités, de sorte que le manquement à son obligation de se consacrer pleinement à l'exercice de ses fonctions n'est pas établi ou est inexactement qualifié ;

- la sanction qui a été prononcée pour les trois manquements qui lui sont reprochés est disproportionnée.

Par un mémoire, enregistré le 31 mars 2023, la commune de Carqueiranne, représentée par Me Jean-Pierre, conclut au rejet de la requête et à ce que soit mise à la charge de Mme B... la somme de 1 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle fait valoir que :

- l'arrêté contesté est suffisamment motivé en droit et en fait ;
- les faits constitutifs des trois manquements reprochés à Mme B... sont établis ;
- ils sont constitutifs de fautes disciplinaires pour absences injustifiées, non-respect de l'obligation de neutralité et de réserve et cumul d'activités exercées sans autorisation ;
- la sanction prononcée est proportionnée compte-tenu de la gravité des faits commis et de la nature et des fonctions de Mme B....

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 ;
- la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 ;
- le décret n° 88-145 du 15 février 1988 ;
- le décret n° 2007-658 du 2 mai 2007 ;
- le décret n° 2017-105 du 27 janvier 2017 ;
- 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 Rigaud ;
- les conclusions de M. Gautron, rapporteur public ;
- et les observations de Me Allala, représentant la commune de Carqueiranne.

Considérant ce qui suit :

1. Mme B... a été recrutée par la commune de Carqueiranne à compter du 1er mars 2000, en qualité d'agent contractuel, dans l'emploi de puéricultrice au sein de la crèche municipale, et a été titularisée le 1er novembre 2001 au grade de puéricultrice territoriale de classe normale. Elle a été affectée à compter du 5 septembre 2005 à la direction de la petite enfance en qualité de directrice de la crèche municipale. A la suite de sa réussite au concours interne de cadre de santé, elle a été détachée à compter du 1er août 2018 pour effectuer son stage de titularisation dans le cadre d'emploi des cadres de santé paramédical, dans le grade de cadre de santé de 2ème classe, en conservant son emploi de directrice de la maison municipale de la petite enfance. A la suite d'un signalement en janvier 2019 faisant état de problèmes de fonctionnement au sein de la maison municipale de la petite enfance, Mme B... a fait l'objet d'une procédure disciplinaire à compter du 30 septembre 2019. Par un arrêté du 28 novembre 2019, le maire de la commune a prononcé à son encontre la sanction de l'exclusion temporaire de fonctions pour une durée de trois mois, dont un mois avec sursis. Mme B... relève appel du jugement du 21 octobre 2022 par lequel le tribunal administratif de Toulon a rejeté sa demande d'annulation de cet arrêté.

Sur le bien-fondé du jugement :

2. Aux termes de l'article 19 de la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, dans sa rédaction applicable au présent litige : " Le pouvoir disciplinaire appartient à l'autorité investie du pouvoir de nomination. / (...) / L'avis de cet organisme de même que la décision prononçant une sanction disciplinaire doivent être motivés ". 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 (...) ". L'article L. 211-5 du même code prévoit que : " 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. ". Ces dispositions imposent à l'autorité qui prononce la sanction de préciser elle-même, dans sa décision, les griefs qu'elle entend retenir à l'encontre de l'agent concerné, de telle sorte que ce dernier puisse, à la seule lecture de cette décision, connaître les motifs de la sanction qui lui est infligée.

3. En l'espèce, l'arrêté en litige énonce les griefs que l'autorité disciplinaire entend retenir à l'encontre de Mme B..., et qui consistent en un manquement à l'obligation de servir, un non-respect de l'obligation de neutralité et de réserve et un manquement à l'obligation de se consacrer pleinement à l'exercice de ses fonctions. Chacun de ces manquements repose sur des faits également mentionnés par l'arrêté, à savoir, respectivement, des absences récurrentes injustifiées, l'envoi de mails aux agents via la messagerie professionnelle, relayant une campagne antivaccin et invitant les agents à signer une pétition sur le sujet, et des cumuls d'activités exercés sans autorisation. Une telle motivation a mis Mme B... à même de connaître, à la seule lecture de l'arrêté contesté, les motifs de la sanction qui lui a été infligée. Si Mme B... soutient que l'arrêté est insuffisamment motivé en l'absence d'indication de date ou de période des faits qui lui sont reprochés, cette seule circonstance ne permet pas de considérer que l'intéressée n'était pas, à la lecture des motifs, informée de ces faits. Le moyen tiré du défaut de motivation doit, par conséquent, être écarté.

4. Aux termes de l'article 29 de la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, dans sa rédaction applicable au présent litige : " Toute faute commise par un fonctionnaire dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de ses fonctions l'expose à une sanction ".

5. 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. En ce qui concerne la matérialité des faits reprochés à Mme B... et leur qualification de fautes disciplinaires :

6. Pour infliger la sanction d'exclusion temporaire de fonctions d'une durée de trois mois dont un mois avec sursis à Mme B..., le maire de Carqueiranne s'est fondé sur les absences injustifiées et récurrentes de l'intéressée constituant un manquement à l'obligation de servir, la communication

de courriels aux agents de la maison municipale de la petite enfance, via la messagerie professionnelle, relayant une campagne antivaccin et les invitant à signer une pétition à ce sujet constituant un non-respect de l'obligation de neutralité et de réserve, et sur l'exercice d'activités accessoires sans autorisation constituant un manquement à l'obligation de se consacrer pleinement à l'exercice de ses fonctions.

Quant aux absences injustifiées :

7. D'une part, aux termes de l'article 19 de la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, dans sa rédaction applicable au litige : " Le pouvoir disciplinaire appartient à l'autorité investie du pouvoir de nomination. / Aucune procédure disciplinaire ne peut être engagée au-delà d'un délai de trois ans à compter du jour où l'administration a eu une connaissance effective de la réalité, de la nature et de l'ampleur des faits passibles de sanction ".

8. Mme B... soutient que les absences injustifiées qui lui sont reprochées et qui sont antérieures à l'année 2016 ne peuvent être prises en compte dans le cadre de la procédure disciplinaire dès lors que ces faits seraient prescrits en application des dispositions précitées. Toutefois elle n'établit ni même n'allègue que ces absences auraient été effectivement connues par la commune avant la réalisation de l'enquête administrative en 2019, et il ressort des pièces du dossier que c'est à compter de la réalisation de cette enquête et du recueil des témoignages des agents de la maison municipale de la petite enfance que ses absences ont été connues de son administration. La procédure disciplinaire a ensuite été engagée le 30 septembre 2019, soit moins de trois ans à compter du jour où l'administration a eu une connaissance effective des faits passibles de sanction. Par suite, le moyen tiré de l'exception de prescription doit être écarté.

9. D'autre part, il est reproché à Mme B... de s'être absentée de manière récurrente et injustifiée du service. Il ressort des pièces du dossier que la fiche de poste de Mme B... n'indique pas la répartition horaire hebdomadaire de son temps de travail qui est fixé à 35 heures, et qu'en l'absence de système de pointage, Mme B... organise son temps de travail en fonction des contraintes de service générées par l'ouverture de la maison municipale de la petite enfance du lundi au vendredi de 7 h 30 à 18 h 30. Si l'intéressée reconnaît avoir été absente pendant plusieurs années les mercredis après-midi et les débuts de matinée des jeudis, il n'est pas établi par la commune que ces absences seraient contraires à l'intérêt du service et constitutives d'une faute

alors qu'il ne ressort d'aucune des pièces du dossier que cette organisation du temps de travail de Mme B... aurait suscité la désapprobation ou des remarques de sa hiérarchie. En revanche, il ressort du rapport de saisine du conseil de discipline une série d'absences injustifiées équivalant à 6 journées en 2015, 7 journées en 2016 et 5,5 journées en 2017 correspondant à des formations que Mme B... a dispensées dans des instituts de formation de la filière médico-sociale ou à la participation à l'organisation de concours de cette filière, sans autorisation préalable de sa hiérarchie. Mme B... ne conteste pas sérieusement la matérialité de ces absences en faisant valoir qu'elle n'a plus accès à son agenda électronique depuis qu'elle a été suspendue le 31 janvier 2019. Ces absences intervenues en l'absence d'autorisation de sa hiérarchie pour l'exercice d'activités accessoires présentent un caractère fautif et sont de nature à justifier une sanction disciplinaire.

Quant à l'envoi de courriels au sujet d'une campagne antivaccin aux agents de la maison municipale de la petite enfance :

10. D'une part, Mme B... soutient que les faits qui lui sont reprochés, à savoir l'envoi de deux courriels des 22 mai et 15 juin 2015 aux agents de la maison municipale de la petite enfance, via la messagerie professionnelle, relayant une campagne antivaccin et les invitant à signer une pétition à ce sujet, sont prescrits dès lors que la commune n'apporte pas la preuve de ce que sa hiérarchie n'aurait pas été au courant de ces envois avant l'enquête administrative réalisée en 2019. Toutefois, ces courriels n'ont été envoyés à aucun supérieur hiérarchique de Mme B..., et il ne ressort d'aucune des pièces du dossier, et notamment pas du rapport de saisine du conseil de discipline et de ses annexes, que sa hiérarchie aurait eu connaissance de ces courriels avant l'année 2019. Le moyen tiré de l'exception de prescription ne peut donc qu'être écarté.

11. D'autre part, compte-tenu du caractère controversé du positionnement des auteurs de la pétition relative à la vaccination obligatoire des nourrissons, établi par l'extrait du rapport d'activité 2016 de la mission interministérielle de vigilance et de lutte contre les dérives sectaires produit au dossier, l'envoi des deux courriels relayant cette pétition par Mme B... ne peut être regardé comme ayant poursuivi un but purement informatif sur le débat scientifique de la vaccination des nourrissons ainsi que l'intéressée le soutient, mais constitue un manquement à son obligation de réserve et de neutralité.

Quant à l'exercice non autorisé d'activités accessoires :

12. Aux termes de l'article 25 septies de la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, dans sa rédaction alors applicable : " I. - Le fonctionnaire consacre l'intégralité de son activité professionnelle aux tâches qui lui sont confiées. Il ne peut exercer, à titre professionnel, une activité privée lucrative de quelque nature que ce soit, sous réserve des II à V du présent article. / Il est interdit au fonctionnaire : 1° De créer ou de reprendre une entreprise lorsque celle-ci donne lieu à immatriculation au registre du commerce et des sociétés ou au répertoire des métiers ou à affiliation au régime prévu à l'article L. 133-6-8 du code de la sécurité sociale, s'il occupe un emploi à temps complet et qu'il exerce ses fonctions à temps plein ; (...) IV. - Le fonctionnaire peut être autorisé par l'autorité hiérarchique dont il relève à exercer à titre accessoire une activité lucrative ou non, auprès d'une personne ou d'un organisme public ou privé dès lors que cette activité est compatible avec les fonctions qui lui sont confiées et n'affecte pas leur exercice. (...) ". Il résulte de ces dispositions que l'exercice d'une activité à titre accessoire par un fonctionnaire constitue une dérogation au principe général selon lequel il consacre l'intégralité de son activité professionnelle aux tâches qui lui sont confiées par l'administration. Le décret du 2 mai 2007 relatif au cumul d'activités des fonctionnaires, des agents non titulaires de droit public et des ouvriers d'établissements industriels de l'Etat subordonne l'exercice des activités accessoires susceptibles d'être autorisées, à son article 4, à la délivrance d'une autorisation par l'autorité dont relève l'agent intéressé, et impose à l'agent concerné, à l'article 5, préalablement à l'exercice d'une telle activité, d'adresser à l'autorité dont il relève une demande écrite précisant notamment la nature, la durée, la périodicité et les conditions de rémunération de cette activité. Le décret du 27 janvier 2017 relatif à l'exercice d'activités privées par des agents publics et certains agents contractuels de droit privé ayant cessé leurs fonctions, aux cumuls d'activités et à la commission de déontologie de la fonction publique ayant abrogé le décret du 2 mai 2007, entré en vigueur à compter du 1er février 2017, reprend les obligations précitées respectivement dans ses articles 7 et 8.

13. D'une part, si Mme B... soutient que le fait qu'elle exerçait des activités accessoires qui consistaient en des participations à des jurys de concours de la filière médico-sociale et en des interventions auprès d'instituts de formation de cette même filière était connu de son administration de sorte que les activités exercées avant avril 2016 seraient prescrites, il ressort des pièces du dossier qu'elle n'avait sollicité des autorisations pour sa participation auprès du

centre de gestion et du centre national de gestion de la fonction publique territoriale du Var qu'au titre des années 2010, 2012-2013 et 2014-2015 lors des concours organisés par ces centres, ce qui ne recouvre qu'une part limitée de l'ensemble des activités annexes qu'elle exerçait. Ce n'est qu'au cours de l'enquête administrative réalisée en 2019 que la commune a eu une connaissance effective de l'ampleur de ses activités accessoires exercées sans autorisation. Par suite, le moyen de l'exception de prescription ne peut qu'être écarté.

14. D'autre part, il ressort des pièces du dossier que Mme B... a dispensé plusieurs enseignements à l'institut de formation public varois des professions de santé pour un total de 90 heures de 2013 à 2016 et en 2018, ainsi que l'atteste le 25 février 2019 le directeur de cet institut. Elle a également été membre du jury, correcteur et/ou examinateur pour différents concours de la filière médico-sociale en 2008, 2012, 2013, 2015 et 2017 pour une moyenne de 5 jours par an, ainsi que cela ressort de l'attestation du responsable du pôle concours du centre de gestion de la fonction publique territoriale du Var du 27 octobre 2017. Enfin, ainsi que cela avait été mentionné au point 9, il ressort du rapport de saisine du conseil de discipline qu'elle a été absente l'équivalent de 6 journées en 2015, 7 journées en 2016 et 5,5 journées en 2017 correspondant à des formations que Mme B... a dispensées à des instituts de formation de la filière médico-sociale. Or, Mme B... ne produit que deux autorisations relatives à l'exercice d'activités accessoires pour l'organisation de concours et d'examens professionnels pour les années 2012-2013 et 2014-2015, et une autorisation pour ses activités auprès du centre national de la fonction publique territoriale du Var pour l'année 2010, ce qui ne recouvre que très partiellement l'ensemble des activités qu'elle a exercées à titre accessoire. En l'absence au dossier de toute autre demande de sa part pour exercer un cumul d'activités, alors qu'elle avait reçu le 15 novembre 2016 un courriel du service des ressources humaines de la commune lui indiquant les conditions d'autorisation d'un tel exercice, Mme B... ne peut être regardée comme ayant exercé l'ensemble de ses activités accessoires avec l'autorisation préalable de la commune. Par suite, les faits qui lui sont reprochés sont établis et de nature à entraîner une sanction disciplinaire pour manquement aux règles de cumul d'activités.

En ce qui concerne la proportionnalité de la sanction infligée à Mme B... :

15. Aux termes de l'article 89 de la loi du 26 janvier 1984 dans sa rédaction applicable au litige : " Les sanctions disciplinaires sont réparties en quatre groupes : Premier groupe L'avertissement ; Le

blâme ; Deuxième groupe : L'abaissement d'échelon ; L'exclusion temporaire de fonctions pour une durée maximale de quinze jours ; Troisième groupe : La rétrogradation : L'exclusion temporaire de fonctions pour une durée de six mois à deux ans ; Quatrième groupe : La mise à la retraite d'office ; La révocation. ".

16. Il résulte de ce qui a été dit aux points précédents que les faits reprochés à Mme B... sont établis et sont de nature à justifier une sanction disciplinaire. Il ressort des pièces du dossier que Mme B... est employée par la commune depuis presque vingt ans à la date de l'arrêté en litige, dont quinze ans en qualité de directrice de crèche, et que les appréciations portées sur sa manière de servir ont toujours été satisfaisantes tout en faisant état de la nécessité de faire preuve de plus de rigueur dans l'organisation administrative du service en ce qui concerne les entretiens professionnels des années 2016 et 2017. Toutefois, compte-tenu de la nature des manquements qui lui sont reprochés, de ce qu'ils ont été réitérés sur une période de plus de cinq ans en ce qui concerne le cumul d'activités exercé sans autorisation et de trois ans concernant ses absences injustifiées, alors que Mme B... exerçait des fonctions de catégorie A en qualité de directrice de crèche, la sanction d'exclusion temporaire de fonctions pour une durée de trois mois dont un mois avec sursis qui lui a été infligée n'apparaît pas disproportionnée.

17. Il résulte de tout ce qui précède que Mme B... n'est pas fondée à se plaindre de ce que, par le jugement attaqué du 21 octobre 2022, le tribunal administratif de Toulon a rejeté ses demandes à fin d'annulation et d'injonction. Par voie de conséquence, ses conclusions à fin d'injonction sous astreinte ne peuvent également qu'être rejetées.

Sur les frais liés au litige :

18. Il y a lieu, en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative, de laisser à chacune des parties la charge des frais exposés et non compris dans les dépens.

DECIDE :

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

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

Article 3 : Le présent arrêt sera notifié à Mme A... B... et à la commune de Carqueiranne.

Délibéré après l'audience du 19 septembre 2024, à laquelle siégeaient :

- Mme Cécile Fedi, présidente,
- Mme Lison Rigaud, présidente-assesseure,
- M. Jérôme Mahmouti, premier conseiller.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 4 octobre 2024.

2

N° 22MA03121

RÉFÉRENCE

Cour administrative d'appel de Marseille, 2ème chambre, 4 octobre 2024. 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/CETATEXT000050320543>. Données sous Licence Ouverte 2.0. Dernière mise à jour de cette fiche le 2 septembre 2026.

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