RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
Liberté
Égalité
Fraternité

Légifrance
Le service public de la diffusion du droit

CAA de NANTES, 6ème chambre, 08/07/2025, 24NT03310, Inédit au recueil Lebon

CAA de NANTES - 6ème chambre

Lecture du mardi 08 juillet 2025

N° 24NT03310
Inédit au recueil Lebon

Président
M. GASPON

Rapporteur
M. François PONS

Rapporteur public
Mme BAILLEUL

Avocat(s)
BOUKHELOUA

Texte intégral

RÉPUBLIQUE FRANCAISE
AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS

Vu la procédure suivante :

Procédure contentieuse antérieure :

Mme A... C... a demandé au tribunal administratif de Nantes d'annuler l'arrêté du 26 mars 2020 par lequel le maire d'Angers a prononcé sa révocation.

Par un jugement n°2005139 du 27 septembre 2024, le tribunal administratif de Nantes a rejeté sa demande.

Procédure devant la cour :

Par une requête enregistrée le 26 novembre 2024, Mme C..., représentée par Me Boukheloua, demande à la cour :

1°) d'annuler le jugement du 27 septembre 2024 du tribunal administratif de Nantes ;

2°) d'annuler l'arrêté du 26 mars 2020 par lequel le maire d'Angers a prononcé sa révocation ;

3°) de mettre à la charge de la commune d'Angers une somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761 1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :
Sur la régularité du jugement attaqué :

- le jugement attaqué est irrégulier en ce qu'il n'a pas été signé par les premiers juges administratifs, en méconnaissance de l'article R. 741-7 du code de justice administrative.

Sur le bien-fondé du jugement attaqué :

- la sanction attaquée est illégale dès lors qu'elle n'a pas été préalablement informée de son droit de se taire antérieurement au conseil de discipline ;
- l'exactitude matérielle des faits qui fondent la décision attaquée n'est pas établie :
* si une partie des témoignages recueillis démontre un ressentiment de plusieurs agents, ils ne permettent aucunement d'établir la réalité de faits précis qui constitueraient la faute disciplinaire reprochée ;

* le comportement des agents en charge de l'enquête et les circonstances dans lesquelles celle-ci a été réalisée - à savoir une hostilité de la commune qui souhaitait ouvertement sa révocation - ont incité les agents entendus à formuler toute sorte de griefs infondés ;
* rien ne permet de démontrer un encadrement abusif ;
* elle est capable de valoriser le travail accompli et ses décisions sont toujours justifiées par l'intérêt du service ;
* les demandes de correction reprochées ne sont pas avérées ;
* les " demandes systématiquement qualifiées d'urgentes, sans justification objective " ou les " refus de congés injustifiés " ne sont étayés au dossier par aucun élément ;
* elle rencontrait des difficultés avec Mme B... dont la manière de servir était insatisfaisante au point qu'une décision de non-renouvellement de contrat était envisagée et si un refus de congé a pu lui être opposé il était justifié par une nécessité de service ;
- la sanction infligée est disproportionnée :
* il y a eu un dysfonctionnement de sa hiérarchie qui aurait dû relever les problèmes d'encadrement antérieurement à l'alerte psychosociale du 4 décembre 2019 afin que celle-ci puisse les modifier et les résoudre ;
* elle a été victime d'un défaut d'accompagnement ;
* elle a été soumise à une charge de travail particulièrement élevée et elle souffrait d'un état de santé psychologique précaire durant la période de commission de la faute reprochée ;
* ses états de service n'ont pas été pris en compte dans le quantum de la sanction prononcée.

Par un mémoire en défense, enregistré le 6 juin 2025, la commune d'Angers conclut au rejet de la requête et à ce qu'il soit mis à la charge de Mme C... la somme de
3 000 euros au titre des dispositions de l'article L.761-1 du code de justice administrative.
Elle soutient que les moyens soulevés par Mme C... sont infondés.

Des mémoires enregistrés les 11 et 12 juin 2025 ont été présentés pour
Mme C... et n'ont pas été communiqués.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :
- la déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 ;
- la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 ;
- la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 ;
- la décision du conseil constitutionnel n°2024-1105 QPC du 4 octobre 2024 ;
- 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 M. Pons,
- les conclusions de Mme Bailleul, rapporteure publique,
- et les observations de Me Boucher pour la commune d'Angers.

Considérant ce qui suit :

1. Mme C..., attachée territoriale hors classe, exerçait en dernier lieu les fonctions de directrice de la relation aux usagers de la commune d'Angers. A la suite d'une " alerte risque psycho-social " du 4 décembre 2019 émanant de la direction des ressources humaines et fondée sur les témoignages de plusieurs cadres placés sous la responsabilité de Mme C... mettant en cause son management brutal, cette dernière a été suspendue de ses fonctions par un arrêté du 13 décembre 2019. Réuni le 28 février 2020, le conseil de discipline s'est prononcé en faveur de la révocation de Mme C.... Par un arrêté du 26 mars 2020, le maire d'Angers lui a infligé la sanction de révocation. Par sa présente requête, Mme C... demande à la Cour l'annulation du jugement du 27 septembre 2024 du tribunal administratif de Nantes ayant rejeté sa demande tendant à l'annulation de cet arrêté.

Sur la régularité du jugement attaqué :

2. Il ressort des pièces du dossier que la minute du jugement comporte les signatures prévues par l'article R. 741-7 du code de justice administrative. Par suite, Mme C... n'est pas fondée à soutenir que le jugement serait irrégulier pour ce motif.

Sur le bien-fondé du jugement attaqué :

En ce qui concerne la régularité de la procédure suivie par l'administration :

3. En premier lieu et d'une part, aux termes de l'article 9 de la Déclaration de 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. " Il en résulte le principe selon lequel nul n'est tenu de s'accuser, dont découle le droit de se taire. Ces exigences s'appliquent non seulement aux peines prononcées par les juridictions répressives mais aussi à toute sanction ayant le caractère d'une punition. En vertu de la décision n° 2024-1105 QPC du 4 octobre 2024 du Conseil constitutionnel, à compter de la publication de cette décision et jusqu'à l'entrée en vigueur d'une nouvelle loi ou jusqu'à la date de l'abrogation des dispositions précitées de la deuxième phrase du troisième alinéa de l'article 19 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 et du deuxième alinéa de l'article L. 532-4 du code général de la fonction publique, le fonctionnaire à l'encontre duquel une procédure disciplinaire est engagée doit être informé de son droit de se taire devant le conseil de discipline et peut invoquer ce droit dans les instances introduites à la date de cette décision et non jugées définitivement.

4. 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. En revanche, sauf détournement de procédure, le droit de se taire ne s'applique ni aux échanges ordinaires avec les agents dans le cadre de l'exercice du pouvoir hiérarchique, ni aux enquêtes et inspections diligentées par l'autorité hiérarchique et par les services d'inspection ou de contrôle, quand bien même ceux-ci sont susceptibles de révéler des manquements commis par un agent.

5. 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 des principes énoncés aux points 3 et 4, 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.

6. Il n'est pas contesté que la commune d'Angers n'a pas informé Mme C... du droit de se taire lorsqu'elle a engagé la procédure disciplinaire à son encontre. Toutefois, il ressort des pièces du dossier que la décision contestée du 26 mars 2020 est fondée de manière déterminante sur des constats opérés par la hiérarchie de Mme C... mettant en cause le comportement de l'intéressée, révélé par une enquête administrative diligentée par la commune au cours de laquelle vingt témoignages d'agents ayant exercé leurs fonctions sous l'autorité hiérarchique de Mme C... ont été recueillis et sur les résultats d'une " alerte risque psychosocial " lancée à la suite d'un signalement auprès du médecin de prévention, mettant en évidence le nombre anormal de jours d'arrêt maladie pris par de nombreux cadres intermédiaires placés sous la responsabilité de l'intéressée depuis le mois de janvier 2019. Il ne ressort pas d'autres pièces du dossier que la sanction infligée reposerait sur les propos que Mme C... aurait tenu lors de la procédure disciplinaire. Dans ces conditions, Mme C..., à qui il est loisible de mettre en cause la réalité de chacun des manquements retenus contre elle et qui n'a pas été privée d'une garantie, n'est pas fondée à soutenir que le vice de procédure relevé entache d'illégalité la décision contestée du 26 mars 2020.

En ce qui concerne la légalité de la sanction prononcée

7. En second lieu, aux termes de l'article 29 de la loi du 13 juillet 1983, dans sa rédaction applicable à l'espèce : " 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 (..) ". Aux termes de l'article 89 de la loi 26 janvier 1984 : " Les sanctions disciplinaires sont réparties en quatre groupes : / (...) Quatrième groupe : / (...) la révocation. / (...) ".

8. 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.

S'agissant de la matérialité des faits et de leur qualification :

9. Il ressort des motifs de l'arrêté litigieux que la révocation prononcée à l'encontre de Mme C... est fondée sur ce que cette dernière aurait fait montre d'un management défaillant et inapproprié pendant plusieurs années et fait subir à des agents placés sous son autorité des agissements caractéristiques d'une situation de harcèlement moral et de maltraitance.

10. Ainsi qu'il a été dit précédemment, pour établir les faits reprochés, la commune a diligenté une enquête administrative dans le cadre de laquelle elle a recueilli vingt témoignages d'agents ayant exercé leurs fonctions sous l'autorité hiérarchique de Mme C... qui ont fait état, auprès de la direction des ressources humaines de la commune, de leur

souffrance en lien avec leurs conditions de travail et affectant leur état de santé. Ces témoignages nombreux et concordants de cadres intermédiaires en poste au sein du service dirigé par la requérante soulignent très majoritairement le caractère directif et autoritaire du management de Mme C..., laissant peu de place au travail en équipe, à l'échange, à l'initiative individuelle des agents et entretenant un climat de tension et de crainte au sein de la direction. Ces témoignages mettent également en exergue que Mme C... exerçait à leur égard un contrôle poussé à l'extrême sur l'organisation de leurs tâches ainsi que sur leurs productions, avec pour effet une perte totale d'autonomie et de confiance en soi, pouvant conduire à une situation d'isolement. Ils font également état d'une humeur imprévisible, d'un manque d'empathie et d'une incapacité à reconnaître et à valoriser la qualité du travail effectué, notamment auprès des responsables de la commune. Certains agents auditionnés ont décrit les répercussions de ces agissements sur leur état de santé, se traduisant pour certains par des arrêts de travail et plusieurs témoignages font état de refus de congés injustifiés. Aucun élément n'indique qu'une partie des témoignages recueillis résulterait d'un ressentiment de plusieurs agents à l'encontre de Mme C... ou que le comportement des agents en charge de l'enquête et les circonstances dans lesquelles celle-ci a été réalisée auraient incité les agents entendus à formuler des griefs infondés. Il ressort également des pièces du dossier, en ce qui concerne le comportement de Mme C... à l'égard de l'une de ses cadres intermédiaires, Mme B..., dont la requérante était la " n+2 ", que cette dernière a demandé à la responsable hiérarchique directe de Mme B... de lister l'ensemble des erreurs et insuffisances que celle-ci était susceptible de commettre en vue de disposer d'éléments suffisamment nombreux pour pouvoir l'écarter. Mme B... a également fait l'objet de refus de congé sans motif sérieux, sa responsable hiérarchique directe étant amenée à lui octroyer des congés à l'insu de Mme C.... Si certains témoignages soulignent les qualités professionnelles de Mme C..., reconnues par sa hiérarchie depuis de nombreuses années à l'occasion notamment de ses évaluations professionnelles, ces éléments ne permettent pas de remettre sérieusement en cause la crédibilité des déclarations recueillies et la vraisemblance des faits ainsi décrits. Dans ces conditions, il ressort de l'ensemble de ces éléments que Mme C... s'est livrée à des pratiques managériales maltraitantes à l'égard des cadres placés sous son autorité, et, s'agissant en particulier de Mme B..., à des agissements répétés pouvant être regardés comme constitutifs d'une situation de harcèlement moral. Les pratiques de Mme C... ont été de nature à altérer la santé de plusieurs agents de sa direction, qui ont fait l'objet d'une expertise psychiatrique concluant à l'existence d'un lien entre leurs fonctions et les troubles qu'ils ont présentés. Par suite, les faits reprochés, à savoir un management défaillant et inapproprié, le fait d'avoir infligé a des agents placés sous son autorité, et plus particulièrement à l'encontre des cadres de son service, des agissements répétés caractérisant un comportement de harcèlement moral et d'avoir eu à leur égard un comportement maltraitant réitéré, sont établis et constituent des fautes susceptibles de sanction.

S'agissant de la proportionnalité de la sanction :

11. Il ressort des pièces du dossier que les agissements de Mme C... ont affecté de manière particulièrement sérieuse et durable l'état de santé de plusieurs agents de la collectivité vis-à-vis desquels elle était en position hiérarchique d'encadrement. Ces faits ont, en outre, été de nature à perturber fortement le fonctionnement du service, notamment par une dégradation notable de l'ambiance et des conditions de travail au sein de la direction de l'intéressée. Aucun élément ne permet d'établir que la hiérarchie de Mme C... aurait été défaillante et aurait dû relever les problèmes d'encadrement antérieurement à l'alerte psychosociale du 4 décembre 2019, afin que celle-ci puisse les modifier et les résoudre. De même, il ne ressort pas de pièces du dossier que l'intéressée aurait été victime d'un défaut d'accompagnement ou soumise à une charge de travail particulièrement élevée de nature à altérer sa santé psychologique durant la période de commission de la faute reprochée. La circonstance que Mme C... a bénéficié pendant des années d'appréciations positives voire élogieuses de sa hiérarchie quant à son engagement professionnel et à la qualité de ses services ne saurait, dans ce contexte, induire que la sanction prononcée serait disproportionnée. Ainsi, eu égard au caractère systématique des pratiques managériales maltraitantes de
Mme C... sur une longue période, à la gravité des faits de harcèlement moral auxquels elle s'est livrée à l'encontre d'une agente placée sous son autorité, et aux importantes répercussions de ses agissements sur l'état de santé de plusieurs agentes, le maire d'Angers n'a pas pris une sanction disproportionnée en prononçant la révocation litigieuse.

12. Il résulte de ce qui précède que Mme C... n'est pas fondée à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué, le tribunal administratif de Nantes a rejeté sa demande.

Sur les frais liés au litige :

13. 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 d'Angers, qui n'est pas la partie perdante dans la présente instance, la somme que Mme C... demande au titre des frais exposés et non compris dans les dépens.

DÉCIDE :
Article 1er : La requête de Mme C... est rejetée.
Article 2 : Le présent arrêt sera notifié à Mme A... C... et à la commune d'Angers.

Délibéré après l'audience du 20 juin 2025, à laquelle siégeaient :

- M.Gaspon, président de chambre,
- M.Coiffet, président-assesseur,
- M. Pons, premier conseiller.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 8 juillet 2025.

Le rapporteur
F. PONS
Le Président
O. GASPON

Le greffier
R. MAGEAU

La République mande et ordonne au préfet de Maine et Loire 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 de la présente décision.

2
N° 24NT03310