

Cour administrative d'appel de Nantes, 6ème Chambre, 27 janvier 2026, 25NT00355

Synthèse

Juridiction : Cour administrative d'appel de Nantes

Numéro d'affaire : 25NT00355

Type de recours : Excès de pouvoir

Dispositif : Satisfaction totale

Référence abrégée : CAA Nantes, 6ème ch., 27 janv. 2026, 25NT00355

Nature : Décision

Décision précédente : Conseil de discipline, 9 novembre 2020

Avocat(s) : SELARL AVOXA NANTES

Chronologie de l'affaire



Texte intégral

Vu la procédure suivante :

Procédure contentieuse antérieure :

M. D... A... a demandé au tribunal administratif de Nantes, d'une part, d'annuler l'arrêté du 20 novembre 2020 par lequel le maire de B... lui a infligé la sanction d'exclusion temporaire de fonctions d'un mois, d'autre part, de mettre à la charge de la collectivité une somme de 1 500 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Par un jugement n° 2100673 du 10 janvier 2025, le tribunal administratif de Nantes a annulé l'arrêté du 20 novembre 2020.

Procédure devant la cour :

Par une requête et un mémoire (non-communicé), enregistrés les 4 février 2025 et 16 décembre 2025, la commune de B..., représentée par Me Marchand, demande à la cour :

1°) d'annuler ce jugement du 10 janvier 2025 ;

2°) de rejeter la demande présentée par M. A... devant le tribunal administratif de Nantes

3°) de mettre à la charge de M. A... une somme de 1 500 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- c'est à tort que le tribunal s'est fondé sur l'absence d'information de M. A... du droit qu'il avait de se taire pour annuler la sanction du 20 novembre 2020 pour vice de procédure ; en l'espèce, la sanction litigieuse ne repose pas, de manière déterminante, sur des propos qu'aurait tenu M. A... alors qu'il n'avait pas été informé de son droit de garder le silence ; il n'a jamais reconnu les faits qui lui étaient reprochés, notamment en ce qui concerne ses rapports avec les membres de son équipe, ainsi qu'il ressort notamment des observations écrites qu'il a formulés dans le cadre de la procédure disciplinaire ; le procès-verbal du conseil de discipline qui s'est tenu le 9 novembre 2020 atteste également de ce que M. A... ne s'est pas davantage auto-incriminé devant le conseil de discipline, n'admettant aucune responsabilité dans la souffrance de ses agents ; ce PV retient que « M. A... reconnaît quelques maladresses mais estime que l'ensemble des difficultés relatées ne peuvent être imputées à son comportement ou à son mode de management. Il estime être resté disponible durant ses absences, et avoir appliqué les consignes en vigueur. Il pense que ce sont ses absences pour raisons de santé qui lui sont en réalité reprochées » et plus loin « il émet l'hypothèse qu'il a un potentiel de progression plus important sur le volet managérial » ;

- saisie de l'ensemble du litige par l'effet dévolutif de l'appel, la cour ne pourra que rejeter les autres moyens soulevés par Monsieur A... en première instance ; en premier lieu, le moyen tiré de l'incompétence de l'auteur de l'acte ne pourra qu'être écarté comme manquant en fait ; en deuxième lieu, la sanction disciplinaire contestée ne participe pas d'agissements de harcèlement moral ; les faits qui lui sont reprochés sont constitutifs de fautes disciplinaires et sont établis ; enfin, la sanction litigieuse sanctionne comme il convient les faits reprochés à M. A...

Par un mémoire en défense, enregistré le 10 octobre 2025, M. A... représenté par Me Bernot, conclut au rejet de la requête et à ce que soit mis à la charge de la commune de B... le versement de la somme de 2 000 euros au titre des dispositions de l'article L.761-1 du code de justice administrative.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- l'article 9 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789 ;
- la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 ;
- la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 ;

- 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 M. Coiffet,
- les conclusions de Mme, Bailleul, rapporteure publique,
- et les observations de Me Couëtoux du Tertre, substituant Me Marchand, représentant la commune de B..., et de Me Ferard, substituant Me Bernot, représentant M. A....

Considérant ce qui suit :

1. M. D... A..., attaché territorial titulaire recruté par la commune de B... depuis le 1er janvier 2013, a été informé par un courrier du 5 octobre 2020 de l'engagement d'une procédure disciplinaire à son encontre et de ce qu'une sanction d'exclusion temporaire de fonctions d'un an était envisagée. Par un courrier du 13 octobre 2020, il a été convoqué devant le conseil de discipline qui, le 9 novembre 2020, a émis un avis favorable à une sanction disciplinaire d'exclusion temporaire de fonctions d'une durée d'un mois. Par un arrêté du 20 novembre 2020, le maire de B... a prononcé à l'encontre de M. A... une sanction d'exclusion temporaire de fonctions d'un mois.

2. M. A... a, le 19 janvier 2021, saisi le tribunal administratif de Nantes d'une demande tendant à l'annulation de l'arrêté du 20 novembre 2020. La commune de B... relève appel du jugement du 10 janvier 2025 par lequel cette juridiction a fait droit à sa demande en estimant que la sanction disciplinaire contestée était intervenue au terme d'une procédure irrégulière faute que l'intéressé ait été informé du droit qu'il avait de se taire.

Sur le bien-fondé du jugement attaqué :

3. La décision contestée du 20 novembre 2020 portant exclusion temporaire de fonctions de M. A... d'une durée d'un mois, a été prise, après avis du conseil de discipline du 16 novembre 2020, aux motifs qu'il est reproché à cet agent « d'avoir eu un comportement fautif dans l'exercice de ses fonctions managériales, qui a consisté, d'abord, en une attitude vexatoire à l'égard de ses agents, révélée par la tenue de propos moqueurs ou blessants, ensuite, en un manque d'écoute, d'empathie et de soutien d'agents en grande difficulté, et enfin en un désengagement de la partie managériale de ses fonctions ». Le même avis a également retenu que ce comportement « a une part réelle de responsabilité dans la souffrance constatée du service », que « ses évaluations successives mentionnent toutes, à l'exception de celle 2018, la nécessité pour l'intéressé de renforcer ses qualités relationnelles et de veiller dans ses actes et dans ses propos à apaiser le collectif de travail, qu'une alerte avait déjà été lancée à la fin de l'année 2016 auprès de l'ancien directeur des ressources humaines par les agents du service qu'il dirigeait, pour dénoncer notamment ses méthodes de management et ses propos » et que « malgré la mise en œuvre en 2017 d'une prestation de coaching afin qu'il puisse tenir compte des remarques formulées par sa hiérarchie, il n'a pas cessé son comportement fautif ». L'avis souligne enfin le caractère répétitif et inacceptable des faits reprochés de la part d'un chef de service travaillant

au sein de la direction des ressources humaines en indiquant que « son comportement a porté atteinte au bon fonctionnement du service et au bien-être des agents ».

4. La commune de B... soutient que c'est à tort que le tribunal a annulé la sanction du 20 novembre 2020 pour vice de procédure dès lors qu'elle ne repose pas, de manière déterminante, sur des propos qu'aurait tenu M. A... alors qu'il n'avait pas été informé de son droit de garder le silence.

5. 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.

6. 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.

7. 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 4 et 5, 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.

8. Il est constant que, ni le courrier du 5 octobre 2020 informant M. A... de l'engagement d'une procédure disciplinaire à son encontre, ni la convocation du 13 octobre 2020 ne l'ont informé, préalablement à sa présentation devant le conseil de discipline, du droit qu'il avait de se taire. Il est également constant que M. A..., qui s'est effectivement présenté devant le conseil de discipline le 9 novembre 2020, a formulé des observations orales et a répondu aux questions des membres de ce conseil, sans avoir été davantage informé avant l'ouverture des échanges du droit qu'il avait de se taire. Toutefois, il ressort des pièces du dossier et de l'examen des différents motifs, rappelés au point 3, que la sanction prononcée à l'encontre de M. A... par l'arrêté du 20 novembre 2020 ne se fonde pas de manière déterminante sur ses déclarations lors de son audition par ce conseil. En effet, l'autorité disciplinaire a regardé comme établis les faits et comportements qui lui sont reprochés par ses supérieurs hiérarchiques au vu de différents rapports et notes mettant directement en cause son management - notamment celles des 28

février et 5 mars 2020 - , des différents témoignages, notamment le courrier du 15 juin 2020, transmis au maire et au directeur général des services, émanant des membres du service Prévention et Qualité de vie au travail qui relevaient « les difficultés du service en regard de son mode d'intervention inadapté et le mal être de collaboratrices dû à sa manière d'être », enfin, du rapport de la directrice des ressources humaines du 22 juin 2020 relevant différents manquements professionnels. Les reproches adressés à cet agent qui fondent la sanction en litige reposent ainsi de façon déterminante sur la teneur des témoignages évoqués, sur les éléments contenus dans la note de la directrice des ressources humaines du 28 février 2020 faisant état « d'une dégradation importante de ses relations de travail avec l'ensemble de ses agents » et « d'une alerte lancée par une psychologue du travail ayant reçu individuellement chacun des agents du service », dans celle, corroborant ces éléments, du directeur général des services du 5 mars 2020 ayant reçu l'ensemble des agents du service à leur demande - ces deux notes ayant été adressées à M. A... à sa demande le 9 mars 2020 - et auxquelles le maire de la commune de B... faisait expressément référence dans sa décision du 27 mars 2020 portant mutation de l'intéressé dans l'intérêt du service et, enfin, dans la lettre du maire du 5 octobre 2020 informant l'agent de l'engagement d'une procédure disciplinaire qui relevait « son manque d'implication et de diligence dans l'accomplissement de ses tâches, son manque d'exemplarité, le non-respect des consignes » ainsi que « les nombreux témoignages d'agents reçus entre le 4 mars 2020 et le 31 juillet 2020 faisant état de comportements managériaux ayant entraîné des répercussions sur le bien-être et la santé des agents ». Par suite, l'irrégularité dont est entachée la procédure disciplinaire engagée à l'encontre de M. A... n'a privé ce dernier d'aucune garantie et n'est pas, dans les circonstances de l'espèce, susceptible d'entraîner l'annulation de la sanction prononcée à l'encontre de celui-ci. Il en résulte que la commune de B... est fondée à soutenir que c'est à tort que le tribunal s'est fondé sur le motif tiré de l'absence d'information de M. A... sur son droit au silence pour prononcer l'annulation de la sanction d'exclusion temporaire de fonctions d'un mois qui lui a été infligée.

9. Il appartient, toutefois, à la cour, saisie de l'ensemble du litige par l'effet dévolutif de l'appel, d'examiner les autres moyens soulevés par M. A... devant le tribunal et devant la cour.

10. En premier lieu, l'arrêté contesté du 20 novembre 2020 portant sanction disciplinaire a été signé par Mme C... E..., adjointe au maire, qui dispose, aux termes d'un arrêté du maire du 10 juillet 2020 régulièrement publié, d'une délégation de fonctions portant notamment sur « la gestion des ressources humaines ». Le moyen tiré de l'incompétence de l'auteur de la décision contestée, qui manque en fait, sera écarté.

11. En deuxième lieu, M. A... soutient que la sanction disciplinaire qui lui a été infligée « participerait des agissements de harcèlement moral dont il a été victime de la part de sa supérieur hiérarchique et une réponse à la dénonciation de ces agissements qu'il a effectuée auprès de la collectivité qui l'emploie ».

12. Aux termes de l'article 6 quinquies de la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, applicable au litige, dont les dispositions sont désormais reprises à l'article L. 133-2 du code général de la fonction publique : « Aucun fonctionnaire ne doit subir les agissements répétés de harcèlement moral qui ont pour objet ou pour effet une dégradation des conditions de travail susceptible de porter atteinte à ses droits et à sa dignité, d'altérer sa santé physique ou mentale ou de compromettre son avenir professionnel (...) ».

13. Il appartient à un agent public qui soutient avoir été victime d'agissements constitutifs de harcèlement moral de soumettre au juge des éléments de fait susceptibles de faire présumer l'existence d'un tel harcèlement. Il incombe à l'administration de produire, en sens contraire, une argumentation de nature à démontrer que les agissements en cause sont justifiés par des considérations étrangères à tout harcèlement. La conviction du juge, à qui il revient d'apprécier si les agissements de harcèlement sont ou non établis, se détermine au vu de ces échanges contradictoires, qu'il peut compléter, en cas de doute, en ordonnant toute mesure d'instruction utile. Pour apprécier si des agissements dont il est allégué qu'ils sont constitutifs d'un harcèlement moral revêtent un tel caractère, le juge administratif doit tenir compte des comportements respectifs de l'agent auquel il est reproché d'avoir exercé de tels agissements et de l'agent qui estime avoir été victime d'un harcèlement moral. En revanche, la nature même des agissements en cause exclut, lorsque l'existence d'un harcèlement moral est établie, qu'il puisse être tenu compte du comportement de l'agent qui en a été victime pour atténuer les conséquences dommageables qui en ont résulté pour lui. Le préjudice résultant de ces agissements pour l'agent victime doit alors être intégralement réparé.

14. M. A..., au soutien de ses allégations, pointe, tout d'abord, « l'appréciation extrêmement mitigée » formulée par sa supérieure hiérarchique, dans l'avis soumis à la commission administrative paritaire (CAP) pour l'avancement de grade qui, en compromettant toute chance de promotion, expliquerait qu'il n'a pas été inscrit au tableau d'avancement au grade d'attaché principal. Il fait valoir, ensuite, que sa supérieure hiérarchique n'aurait eu de cesse, depuis le mois d'août 2019 de lui adresser des reproches au sujet de ses congés de maladie, alors qu'il souffre d'une affection de longue durée connue de la collectivité, et fait état, en particulier, de « propos particulièrement virulents qu'elle aurait tenus lors de l'entretien du 22 août 2019 » et de « propos menaçants tenus lorsqu'elle l'a reçu le 12 novembre 2019 pour lui faire part de l'avis de la CAP », propos qui seraient la cause de ses arrêts de travail. Toutefois, d'une part il ressort du procès-verbal de la CAP, qu'indépendamment de l'avis favorable émis par sa supérieure, lequel relevait il est vrai quelques axes d'amélioration en matière de gestion transversale et relationnelle, « d'autres éléments, que les membres de cette commission avaient pu observer en termes de relations professionnelles » ont alors été pris en considération. D'autre part, il ne ressort pas des termes que sa supérieure hiérarchique directe a utilisés lors de l'entretien du 22 août 2019 qu'elle aurait remis en cause les congés de maladie de M. A..., alors que, comme il lui était loisible de le faire sans excéder les limites de l'exercice du pouvoir hiérarchique, elle souhaitait mettre l'accent sur l'existence des difficultés de gestion pour la direction des ressources humaines engendrées par ses absences cumulées (temps partiel, préparation à l'examen professionnel, autorisations d'absence pour révision et absences pour maladie). Il ne ressort pas davantage du dossier que, lors du même entretien du 12 novembre 2019, l'information communiquée relative à l'avis défavorable émis par la CAP sur son avancement aurait excédé l'exercice normal du pouvoir hiérarchique. Il ressort des mentions portées sur les avis d'arrêt de travail versés aux débats pour la période courant du 12 novembre 2019 jusqu'au 27 décembre suivant que ceux-ci étaient exclusivement en relation avec une affection de longue durée. Enfin, la circonstance, que déplore M. A..., que la collectivité a, le 23 décembre 2019, diligenté à son égard à un contrôle médical, ce qu'en qualité d'employeur elle était en droit de faire, ne caractérise pas un fait de harcèlement.

15. M. A... soutient également que les conditions de sa reprise de travail, le 30 décembre 2019, et la décharge de ses missions d'encadrement traduiraient des agissements de harcèlement moral. Il ressort des pièces du dossier que le retour de congé de maladie de l'agent, après un mois et demi d'absence, est intervenu pendant les congés de fin d'année, en l'absence de sa supérieure hiérarchique ; en raison de cette circonstance les modalités retenues alors par cette dernière pour l'informer des mesures conservatoires et provisoires décidées par la collectivité compte tenu des révélations exposées, pendant son absence, par l'ensemble des agents du service AGC quant à son comportement, sont motivées par l'intérêt du service. M. A... soutient ensuite que les agissements qu'il qualifie de « harcèlement moral » ont eu des effets notables sur sa santé et dénonce leur répercussion financière. Toutefois, si les pièces médicales font effectivement état d'une souffrance au travail de l'intéressé, aucun élément ne permet d'établir que cet état trouverait son origine dans les différents faits que M. A... met en avant et qui n'excèdent pas l'exercice normal du pouvoir hiérarchique dans l'intérêt du service. Par ailleurs, la simple circonstance que la mesure de changement d'affectation entraîne une suppression de la nouvelle bonification indiciaire (NBI) et la modification du régime indemnitaire en raison d'un changement de groupe de son nouvel emploi ne sont pas davantage de nature à caractériser une situation de harcèlement moral de M. A.... Enfin, la circonstance que le courrier d'engagement de la procédure a été adressé au requérant après que celui-ci a sollicité sa mutation au sein d'une autre collectivité ne saurait faire présumer de l'existence d'agissements de harcèlement moral.

16. Il résulte de ce qui a été dit aux points 14 et 15 que les éléments avancés par M. A..., pris isolément ou dans leur ensemble, ne permettent pas de laisser présumer l'existence d'un harcèlement moral au sens des dispositions précitées de l'article 6 quinquies de la loi du 13 juillet 1983, lequel priverait selon l'intéressé la sanction disciplinaire contestée de tout fondement.

17. En troisième lieu, M. A... soutient que les faits qui lui sont reprochés ne sont pas établis, ne sont pas constitutifs de fautes disciplinaires et que la sanction qui lui a été infligée est disproportionnée.

18. Aux termes de l'article 89 de la loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, alors en vigueur : « Les sanctions disciplinaires sont réparties en quatre groupes : (...) Troisième groupe : / la rétrogradation au grade immédiatement inférieur et à un échelon correspondant à un indice égal ou immédiatement inférieur à celui détenu par l'agent ; / l'exclusion temporaire de fonctions pour une durée de seize jours à deux ans ; (...). ». 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.

19. D'une part, il ressort des pièces du dossier, en particulier de plusieurs attestations de collègues de travail de M. A... faisant état de façon concordante de propos blessants et moqueurs tenus à leur endroit, des différents témoignages des agents du service Prévention et Qualité de vie au Travail rendant compte du comportement hautain et arrogant qu'il a pu avoir lors des réunions de la Direction des Ressources Humaines et d'autres témoignages relatifs à la dureté

des « mises au point » qu'il exprimait à ses subordonnés ou rapportant le manque d'investissement et de soutien exprimé à plusieurs membres de son équipe, alors qu'il est leur supérieur hiérarchique, lorsque ces agents étaient confrontés à des difficultés dans l'exercice des missions ou des tâches qui leur avaient été confiées, que les manquements reprochés à M. A... dans l'exercice de ses fonctions managériales et d'encadrement à l'égard des agents de son service doivent être regardés comme établis. Les pièces du dossier permettent également de regarder comme matériellement avéré son désengagement des fonctions managériales, voire son désintérêt pour l'encadrement du service. Enfin, le lien de causalité entre les manquements reprochés à M. A... et la souffrance constatée au sein du service dont il avait la charge est également suffisamment établi, notamment par les conclusions du rapport d'enquête du cabinet d'audit extérieur qui relevait l'impact des pratiques managériales sur la santé et le bien-être de son équipe. Les différents manquements reprochés à M. A... établis par les pièces du dossier sont constitutifs d'une faute pouvaient donner lieu au prononcé d'une sanction à son encontre.

20. D'autre part, eu égard au comportement fautif de M. A... dont le comportement managérial a eu une part réelle de responsabilité dans la souffrance du service, ainsi que l'avait souligné le conseil de discipline, la sanction d'exclusion temporaire de fonctions d'un mois ne revêt pas un caractère disproportionné.

21. Il résulte de l'ensemble de ce qui précède que la commune de B... est fondée à soutenir, d'une part, que c'est à tort que, par le jugement attaqué, le tribunal a annulé la sanction d'exclusion temporaire de fonctions d'un mois prononcée à l'encontre de M. A... le 20 novembre 2020, et, d'autre part, que sa demande dirigée contre cette sanction doit être rejetée.

Sur les frais liés au litige :

22. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de M. A... la somme de 1 500 euros en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative. Ces dispositions font, en revanche, obstacle à ce que soit mise à la charge de cette collectivité, qui n'est pas, dans la présente instance, la partie perdante, la somme que demande M. A... au titre des frais exposés par lui et non compris dans les dépens.

DECIDE :

Article 1er : Le jugement n° 2100673 du 10 janvier 2025 du tribunal administratif de Nantes est annulé.

Article 2 : La demande présentée par M. A... devant le tribunal est rejetée.

Article 3 : M. A... versera la somme de 1 500 euros à la commune de B... en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 4 : Le présent arrêt sera notifié à la commune de B... et à M. D... A...

Délibéré après l'audience du 9 janvier 2026, à laquelle siégeaient :

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

Rendu public par mise à disposition au greffe le 27 janvier 2026.

Le rapporteur,

O. COIFFET
Le président,

O. GASPON

La greffière,

E. HAUBOIS

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