

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE VERSAILLES**

N° 2102509

M. ...

Mme ...
Présidente rapporteure

Mme ...
Rapporteure publique

Audience du 19 janvier 2023
Décision du 2 février 2023

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le tribunal administratif de Versailles

(8ème chambre)

Vu la procédure suivante :

Par une requête et un mémoire, enregistrés les 25 mars 2021 et 14 octobre 2022, M. ..., représenté par Me ..., demande au tribunal :

1°) à titre principal, d'annuler la décision du 12 mars 2021 par laquelle le ministre de l'intérieur l'a révoqué de ses fonctions ou, à titre subsidiaire, de la réformer en ce que cette sanction est disproportionnée ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 5 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Il soutient que :

- le mémoire en défense du ministre de l'intérieur est irrecevable en l'absence de délégation de signature de son auteur ;

- la procédure disciplinaire est entachée de partialité, d'une part, en ce que le directeur général de la police nationale a lui-même initié la procédure disciplinaire à laquelle il était directement intéressé, d'autre part, en ce qu'il n'a disposé que d'un délai de cinq jours, week-end compris, pour présenter ses observations ;

- l'arrêté attaqué est entaché d'inexactitude matérielle des faits, d'une part, en ce qu'il n'a pas porté atteinte au crédit et à la réputation de la police nationale et d'autre part, en ce qu'il n'a pas outrepassé la liberté d'expression des organisations syndicales et manqué à son devoir de réserve ;

- la sanction disciplinaire qui lui a été infligée présente un caractère disproportionné, au regard de son comportement professionnel, de l'absence de trouble pour le bon fonctionnement du service, de son positionnement hiérarchique, du contexte syndical tendu, du caractère disproportionné de la sanction au regard des pratiques habituelles et de l'absence de caractère outrancier et mensonger du tract litigieux ;

- l'arrêté attaqué est entaché d'un détournement de procédure, dès lors que le ministre de l'intérieur aurait pu accepter sa demande de rupture conventionnelle et éviter ainsi une perturbation du service.

Par des mémoires en défense, enregistrés les 11 août et 24 octobre 2022, le ministre de l'intérieur et des Outre-mer conclut au rejet de la requête.

Il soutient que :

- le signataire du mémoire en défense était compétent à cette fin ;
- les autres moyens soulevés par M. ... ne sont pas fondés.

Par une ordonnance du 14 octobre 2022, la clôture de l'instruction a été fixée au 14 novembre 2022.

Les parties ont été informées, en application des dispositions de l'article R. 611-7 du code de justice administrative, de ce que le jugement était susceptible d'être fondé sur un moyen relevé d'office, tiré de ce qu'il n'appartient pas au juge administratif de réformer une sanction disciplinaire, les conclusions présentées à titre subsidiaire par M. A... étant, en conséquence, irrecevables.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code de la sécurité intérieure ;
- la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 ;
- la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 ;
- 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 ...,
- les conclusions de Mme ..., rapporteure publique,
- et les observations de Me ..., représentant M. A....

Une note en délibéré, présentée par le ministre de l'intérieur, a été enregistrée le 23 janvier 2023.

Considérant ce qui suit :

1. M. A... a été titularisé en qualité de gardien de la paix à compter du 1^{er} septembre 2008. Il exerçait en dernier lieu au sein du service de renseignement territorial de Versailles qui relève de la direction départementale de la sécurité publique des Yvelines. Par un arrêté du 12 mars 2021, dont M. A... demande l'annulation ou, à titre subsidiaire, la réformation, le directeur général de la police nationale a prononcé la sanction disciplinaire de la révocation à son encontre.

Sur les conclusions à fin d'annulation :

2. Aux termes de l'article 6 de la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, alors en vigueur : « *La liberté d'opinion est garantie aux fonctionnaires (...)* ». Aux termes de l'article R. 434-29 du code de la sécurité intérieure : « *Le policier est tenu à l'obligation de neutralité. / Il s'abstient, dans l'exercice de ses fonctions, de toute expression ou manifestation de ses convictions religieuses, politiques ou philosophiques. / Lorsqu'il n'est pas en service, il s'exprime librement dans les limites imposées par le devoir de réserve et par la loyauté à l'égard des institutions de la République. / Dans les mêmes limites, les représentants du personnel bénéficient, dans le cadre de leur mandat, d'une plus grande liberté d'expression.* ». Selon l'article R. 434-12 du même code : « *Le policier ou le gendarme ne se départ de sa dignité en aucune circonstance. / En tout temps, dans ou en dehors du service, y compris lorsqu'il s'exprime à travers les réseaux de communication électronique sociaux, il s'abstient de tout acte, propos ou comportement de nature à nuire à la considération portée à la police nationale et à la gendarmerie nationale. Il veille à ne porter, par la nature de ses relations, aucune atteinte à leur crédit ou à leur réputation.* ». L'article R. 434-14 du même code énonce que : « *Le policier ou le gendarme est au service de la population (...). / Respectueux de la dignité des personnes, il veille à se comporter en toute circonstance d'une manière exemplaire, propre à inspirer en retour respect et considération.* ».

3. Si les agents publics qui exercent des fonctions syndicales bénéficient de la liberté d'expression particulière qu'exigent l'exercice de leur mandat et la défense des intérêts des personnels qu'ils représentent, cette liberté doit être conciliée avec le respect de leurs obligations déontologiques et des contraintes liées à la sécurité et au bon fonctionnement du service. En particulier, des propos ou un comportement agressifs à l'égard d'un supérieur hiérarchique ou d'un autre agent sont susceptibles, alors même qu'ils ne seraient pas constitutifs d'une infraction pénale, d'avoir le caractère d'une faute de nature à justifier une sanction disciplinaire.

4. Il ressort des pièces du dossier que, le 8 janvier 2020, un tract intitulé « nous avons demandé sa démission, mais le DGPN [directeur général de la police nationale] a choisi la fuite » a été mis en ligne sur le site internet du syndicat VIGI –ministère de l'intérieur, dont M. A... est le secrétaire général. A la suite de cette publication, une procédure disciplinaire a été engagée à l'encontre de M. A... La sanction disciplinaire de la révocation a été prononcée à l'issue de cette procédure.

5. La décision du 12 mars 2021 portant révocation de M. A... énonce qu'en « *outrepassant délibérément et publiquement les limites de l'exercice de la liberté d'expression syndicale et en faisant preuve d'une animosité calomnieuse et infamante à l'endroit principalement du directeur général de la police nationale, mais aussi du ministre de l'intérieur,*

le gardien de la paix ... a gravement manqué aux obligations statutaires et déontologiques qui s'imposent aux fonctionnaires de police, y compris lorsqu'ils s'expriment dans le cadre d'un mandat syndical, en l'occurrence au devoir d'exemplarité par un comportement indigne des fonctions, au devoir de réserve et au devoir de loyauté ; qu'il a également porté une atteinte notoire au crédit et au renom de la police nationale par le biais des réseaux sociaux ». Cette décision précise également que « le comportement particulièrement grave adopté par M. A... dans le cadre de ses prérogatives syndicales se révèle incompatible avec sa qualité professionnelle et la poursuite de l'exercice de ses fonctions au sein de l'institution policière ».

En ce qui concerne la faute :

6. Le tract mis en ligne sur le site internet du syndicat VIGI – ministère de l'intérieur le 8 janvier 2020 comportait une photo du directeur général de la police nationale avec une bulle énonçant : « après 110 suicides depuis ma prise de fonctions, de la fraude aux élections pro, la répression de la liberté syndicale, la falsification des chiffres de la délinquance, je pars épuisé en retraite anticipée, trois ans en avance », en dessous du dessin d'une tache de sang et d'une banderole en anglais indiquant « scène de crime, ne pas franchir ». A la droite de ce photomontage, figurait le titre suivant, en caractères bleus de grande taille : « Nous avons demandé sa démission, mais le DGPN a choisi la fuite ». Ce tract reprochait ensuite au directeur général de la police nationale plus de 110 suicides de policiers, une fraude « massive » aux élections professionnelles, d'avoir soutenu un « médecin agresseur sexuel » ou encore la falsification des chiffres de la délinquance. Il mettait également de manière nominative en cause le ministre de l'intérieur et le préfet de police. Il se terminait par une citation de Philippe Meyer sur la différence entre les hommes courageux et les hommes lâches, en caractère gras de grande taille : « La différence entre un homme courageux et un homme lâche est très simple. C'est une question d'amour. Un lâche s'aime... un lâche ne se préoccupe que de son propre corps et l'aime plus que tout. Un courageux aime les autres d'abord et lui-même en dernier ».

7. En premier lieu, alors même que M. A... fait valoir que le tract publié le 8 janvier 2020 sur le site internet du syndicat VIGI – ministère de l'intérieur n'a pas de caractère mensonger, ni outrancier et n'est pas diffamatoire, dès lors qu'il présente un caractère ironique qui ne pouvait échapper à ses lecteurs et se fonde sur des faits établis relayés par la presse nationale s'agissant notamment des suicides de policiers et des données sur la délinquance, il ressort de ses termes mêmes que cette publication excède, par son caractère virulent et polémique et le discrédit qu'elle jette sur les plus hauts responsables de la police nationale, y compris le ministre de l'intérieur, les limites de la liberté d'expression particulière dont bénéficient les organisations syndicales de la fonction publique en raison de la réserve à laquelle elles sont tenues à l'égard des autorités publiques, quand bien même ces limites sont moins strictes que celles s'imposant aux fonctionnaires eux-mêmes. Cette publication est également de nature, en raison de la particulière gravité de ses allégations relatives notamment à la falsification des données relatives à la délinquance et aux fraudes réitérées qu'aurait commises le directeur général de la police nationale, à nuire à la réputation de la police nationale.

8. En second lieu, le tract litigieux, qui jette le discrédit sur la police nationale et remet en cause la confiance que les agents peuvent avoir en ses responsables les plus éminents, a été de nature à porter atteinte au bon fonctionnement du service. A cet égard, il ressort des pièces du dossier que ce tract, publié sur le site internet du syndicat VIGI – ministère de l'intérieur, l'a également été sur les comptes Facebook et Twitter de ce syndicat et a été retransmis à d'autres abonnés de ces réseaux sociaux. Il a ainsi été diffusé au-delà du seul cercle des agents dont le syndicat entend défendre les intérêts.

9. Il résulte de ce qui précède que M. A... n'est pas fondé à soutenir, d'une part, que le tract litigieux n'aurait pas porté atteinte au crédit et à la réputation de la police nationale et d'autre part, qu'il n'aurait pas outrepassé la liberté d'expression particulière des agents publics qui exercent des fonctions syndicales et méconnu le devoir de réserve qui s'imposent à eux. Le moyen d'inexacte qualification juridique des faits doit, en conséquence, être écarté.

En ce qui concerne la sanction :

10. Aux termes de l'article 66 de la loi du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat, alors en vigueur : « *Les sanctions disciplinaires sont réparties en quatre groupes (...) / Troisième groupe : / - la rétrogradation au grade immédiatement inférieur et à l'échelon correspondant à un indice égal ou, à défaut, immédiatement inférieur à celui afférent à l'échelon détenu par l'agent ; / - l'exclusion temporaire de fonctions pour une durée de seize jours à deux ans. / Quatrième groupe : / - la mise à la retraite d'office ; / - la révocation (...)* ».

11. Le juge de l'excès de pouvoir exerce un contrôle normal sur les questions de savoir si les faits reprochés à un agent public constituent des fautes de nature à justifier une sanction et si la sanction retenue est proportionnée à la gravité de ces fautes.

12. D'une part, il ressort de l'enquête administrative et du procès-verbal du conseil de discipline que M. A... a admis être le responsable des publications sur le site internet du syndicat en sa qualité de secrétaire général. Il a précisé qu'il validait toutes les publications avant mise en ligne. Eu égard aux manquements aux obligations déontologiques qui s'imposent aux fonctionnaires de police, y compris ceux exerçant un mandat syndical, mentionnés au point 7 du présent jugement, le tract litigieux, qui présente un caractère fautif, était ainsi de nature à justifier qu'une sanction disciplinaire soit infligée à M. A....

13. D'autre part, il ressort des pièces du dossier que, par un arrêté du 21 juin 2019 devenu définitif, la sanction disciplinaire de l'exclusion temporaire de douze mois, dont six mois avec sursis, a été infligée à M. A... pour des faits similaires à ceux en litige relatifs à la publication de tracts et courriers mettant en cause différents responsables de la police nationale sur le site internet du syndicat VIGI – ministère de l'intérieur. M. A... a repris ses fonctions le 3 janvier 2020, cinq jours avant la publication du tract litigieux du 8 janvier 2020.

14. Toutefois, en dépit de la gravité des manquements aux obligations déontologiques qui s'imposent à tout fonctionnaire relevés au point 7, en particulier à un membre des forces de l'ordre, la sanction de la révocation, sanction la plus sévère sur l'échelle des sanctions, présente, au regard de la liberté d'expression renforcée dont bénéficient les agents publics exerçant des fonctions syndicales, un caractère disproportionné. Il suit de là qu'en infligeant à M. A... la sanction de la révocation, le ministre de l'intérieur a entaché la décision du 12 mars 2021 d'erreur d'appréciation.

15. Il résulte de tout ce qui précède que, sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens de la requête, la décision du 12 mars 2021 par laquelle le ministre de l'intérieur a révoqué M. A... de ses fonctions doit être annulée.

Sur les frais liés au litige :

16. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de l'Etat la somme de 1 500 euros à verser à M. A... en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

D E C I D E :

Article 1^{er} : La décision du 12 mars 2021 du ministre de l'intérieur est annulée.

Article 2 : L'Etat versera à M. A... une somme de 1 500 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 3 : Le présent jugement sera notifié à M. B... A... et au ministre de l'intérieur et des Outre-mer.

Délibéré après l'audience du 19 janvier 2023, à laquelle siégeaient :

- Mme ..., présidente,
- Mme ..., première conseillère,
- M. ..., conseiller.

Rendu public par mise à disposition du greffe, le 2 février 2023.

La présidente-rapporteure,

signé

...

L'assesseure la plus ancienne
dans le grade,

signé

...

La greffière,

signé

...

La République mande et ordonne au ministre de l'intérieur et des Outre-mer 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.