N° 393320
Centre de gestion de la
fonction publique
territoriale du Territoire
de-Belfort

3^{ème} et 8^{ème} chambres réunies
Séance du 1^{er} mars 2017
Lecture du 20 mars 2017

CONCLUSIONS

Vincent DAUMAS, rapporteur public

En vertu du deuxième alinéa de l'article 25 de la loi du 26 janvier 1984¹, les centres de gestion de la fonction publique territoriale peuvent recruter des agents en vue de les mettre à la disposition des collectivités territoriales ou établissements publics de leur ressort, pour remplacer des agents momentanément indisponibles, assurer des missions temporaires ou encore en cas de vacance d'un emploi qui ne peut être immédiatement pourvu. C'est dans ce cadre que M. A... B... a été recruté par voie de contrat à durée déterminée (CDD) en qualité d'adjoint technique territorial, le 4 juin 2010, par le centre de gestion de la fonction publique territoriale du Territoire-de-Belfort. Il a été mis à la disposition de la commune de Belfort et affecté au sein de la direction de la police municipale, de la médiation et du domaine public, au « point d'accueil stationnement des 4 As / centre de supervision urbain ». Son contrat a été renouvelé, en dernier lieu, pour une période de trois mois courant du 1^{er} octobre au 31 décembre 2012.

Une procédure disciplinaire a été engagée à l'encontre de M. B..., à la suite d'un rapport établi par la directrice de la police municipale de Belfort le 9 octobre 2012. Cette procédure s'est conclue par une sanction de licenciement sans préavis ni indemnité prononcée par le président du centre de gestion et prenant effet au 19 novembre 2012 – sanction prévue à l'article 36-1 du décret du 15 février 1988 relatif aux agents publics non titulaires de la fonction publique territoriale². M. B... a contesté sans succès cette sanction devant le tribunal administratif de Besançon. Toutefois, la cour administrative d'appel de Nancy l'a annulée, la jugeant disproportionnée.

Pour aboutir à cette solution, la cour a relevé que M. B... avait été sanctionné « au seul motif qu'il a manqué à son obligation de discrétion en diffusant sur Internet des informations à caractère professionnel, de nature à le présenter comme un policier municipal ». Elle a

¹ Loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 relative à la fonction publique territoriale.

² Décret n° 88-145 du 15 février 1988 pris pour l'application de l'article 136 de la loi du 26 janvier 1984 modifiée portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale et relatif aux agents non titulaires de la fonction publique territoriale.

admis, à raison, que l'obligation de discrétion s'imposait à M. B..., en sa qualité d'agent contractuel, en vertu des dispositions combinées de l'article 26 de la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires³ et de l'article 136 de la loi du 26 janvier 1984 relative à la fonction publique territoriale.

Au vu des pièces du dossier, la cour a estimé que M. B... avait divulgué sur Internet, au moyen d'un blog personnel et de comptes ouverts à son nom au sein de plusieurs réseaux sociaux, trois catégories d'informations, qu'elle a soigneusement distinguées :

- d'abord, une représentation d'un écusson de la police municipale ;
- ensuite, un curriculum vitae détaillant les fonctions qu'il exerçait au sein du service ;
- enfin, de nombreuses photographies représentant des agents de police, dont certains se présentent de face, devant leurs postes de vidéosurveillance.

La cour a jugé que les deux premières catégories d'informations – l'écusson de la police municipale et le détail des fonctions exercées – ne constituaient pas, dans les circonstances de l'espèce, des documents ou informations pour lesquels M. B... était tenu de faire preuve de discrétion professionnelle, au sens de l'article 26 de la loi du 13 juillet 1983. Elle a également jugé qu'il n'était pas établi qu'il aurait eu l'intention de se faire passer pour un policier municipal. La cour a jugé, en revanche, que M. B... avait manqué à son obligation de discrétion professionnelle en procédant à une diffusion publique de photographies représentant ses collègues, et que ce manquement était de nature à justifier une sanction.

Toutefois, la cour a estimé que ces photographies ne présentaient pas, eu égard à leur contenu, un caractère particulièrement sensible, dont la diffusion sur Internet aurait pour effet de porter atteinte au bon fonctionnement du service. Dans ces conditions, et alors même que M. B... avait déjà fait l'objet d'une exclusion temporaire de fonctions d'une journée, en novembre 2011, pour avoir utilisé le téléphone du service à des fins privées, la cour a jugé disproportionnée la sanction du licenciement sans préavis ni indemnité.

Le centre de gestion se pourvoit en cassation. Nous ne sommes pas loin de penser que les quatre moyens qu'il soulève à l'appui de son pourvoi sont fondés. Il est toutefois permis d'hésiter sur le bien-fondé du premier et du quatrième. Nous ne vous proposerons de retenir que le deuxième et le troisième.

1. Il est inutile de s'appesantir sur le deuxième moyen du pourvoi, qui critique, sous l'angle de la dénaturation, le motif par lequel la cour a jugé qu'il n'était pas établi que M. B... aurait eu l'intention de se faire passer pour un policier municipal.

Le contraire nous paraît ressortir avec suffisamment de netteté des pièces du dossier pour que vous censuriez l'appréciation souveraine de la cour administrative d'appel. Les captures d'écran produites par le centre de gestion font apparaître que M. B... se présentait comme « Adjoint technique police municipale à la mairie de Belfort », ce qui était à tout le moins de nature à entretenir une confusion dans l'esprit de quiconque n'est pas familier des cadres d'emplois de la fonction publique territoriale. Il faisait apparaître systématiquement sur

³ Loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires.

son profil l'écusson de la police municipale, au point d'en faire son avatar – autrement dit l'image associée à son identité sur Internet. Enfin il avait mis en ligne de nombreuses photographies représentant ses collègues en situation de travail, en privilégiant tout particulièrement celles sur lesquelles les mots « police municipale » inscrits sur leurs uniformes étaient bien visibles. L'addition de ces éléments ne laisse à notre sens aucun doute sur l'intention de M. B... d'être assimilé à un policier municipal – assimilation qu'il utilisait manifestement afin de nourrir son réseau de relations via Internet, relations amicales mais aussi, au regard du ton utilisé, relations amoureuses.

2. Le troisième moyen du pourvoi est plus intéressant. Le centre de gestion conteste, sous l'angle de l'erreur de qualification juridique des faits, le motif par lequel la cour a jugé que M. B... n'avait pas commis de manquement à son obligation de discrétion professionnelle en diffusant sur Internet, via son blog et différents réseaux sociaux, une représentation d'un écusson de la police municipale ainsi que des informations détaillées relatives à ses fonctions.

Vous contrôlez bien sous l'angle de l'erreur de qualification juridique des faits la notion de faute de nature à justifier une sanction disciplinaire (voir CE 27 février 2015, La Poste, n° 376598 381828, au Recueil).

Votre jurisprudence n'est pas extrêmement abondante s'agissant des faits de nature à constituer un manquement à l'obligation de discrétion professionnelle qui s'impose aux fonctionnaires et agents publics. Elle est inexistante en ce qui concerne, au regard de cette problématique, la diffusion d'informations via Internet et ce qu'il est convenu d'appeler ses « réseaux sociaux ». La jurisprudence des cours administratives d'appel n'est pas beaucoup plus riche puisque l'arrêt attaqué nous paraît le premier à aborder la question de manière aussi pure.

Rappelons seulement qu'aux termes mêmes de l'article 26 de la loi du 26 juillet 1983, l'obligation de discrétion professionnelle est plus large que celle qui astreint les fonctionnaires au respect du secret professionnel, dont la méconnaissance est pénalement sanctionnée. L'obligation de discrétion s'étend en principe à « tous les faits, informations ou documents dont ils ont connaissance dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de leurs fonctions ». En dehors des cas expressément prévus par les textes, notamment en matière de liberté d'accès aux documents administratifs, les fonctionnaires ne peuvent être déliés de cette obligation que par décision expresse de l'autorité dont ils dépendent.

Votre jurisprudence sur l'obligation de discrétion révèle, de manière générale, la préoccupation d'apprécier de manière circonstanciée un éventuel manquement. Comme à chaque fois qu'est en cause une faute disciplinaire, vous prenez en compte les fonctions exercées par l'agent et l'importance des responsabilités qui lui sont confiées. Mais vous vous attachez aussi à la nature des informations communiquées, au contexte dans lequel il a été procédé à cette communication ainsi que, le cas échéant, au statut et aux fonctions des personnes destinataires des informations (voir par exemple CE 10 octobre 2012, OPH de Châtillon, n° 347128, aux tables du Recueil). Cette soigneuse mise en contexte du manquement se comprend aisément s'agissant d'appliquer un texte qui empiète sur la liberté d'expression des agents publics.

La circonstance que les informations ont été diffusées par l'agent via Internet ne nous paraît pas fondamentalement changer la donne. Bien sûr, il est légitime de regarder d'emblée avec davantage de suspicion un tel mode de diffusion : d'une part parce que c'est aujourd'hui, sans aucun doute, le moyen de communication qui permet d'atteindre la plus large audience ; d'autre part parce que l'information mise en ligne y demeure accessible aussi longtemps qu'elle n'en a pas été retirée – et parfois plus longtemps, en raison de l'indexation des données mises en ligne à laquelle procèdent notamment les moteurs de recherche. En termes d'effets, on est très loin, avec Internet, de l'information couverte par l'obligation de discrétion qui peut échapper à un agent au détour d'une conversation verbale – par là nous entendons une conversation « hors-ligne ». Ceci dit, nous croyons qu'il y a lieu de procéder au même exercice attentif de mise en contexte que dans le cas d'autres modes de communication. Internet offre en effet différentes techniques permettant de cantonner la diffusion de l'information mise en ligne, et c'est vrai tout particulièrement des réseaux sociaux, au sein desquels certaines des informations diffusées peuvent être réservées au cercle le plus proche des relations tissées par l'utilisateur.

Les faits reprochés à M. B..., s'agissant de la diffusion sur Internet de l'écusson de la police municipale et d'informations détaillées relatives à ses fonctions, peuvent-ils être qualifiés de manquement à son obligation de discrétion ? A notre sens, il faut distinguer selon les deux catégories d'informations en cause.

2.1. La diffusion de l'écusson de la police municipale ne nous paraît pas pouvoir être regardée comme une méconnaissance de l'obligation de discrétion professionnelle.

L'écusson en question n'est qu'une image, que n'importe qui peut se procurer en effectuant une simple recherche sur Internet. Il nous paraît donc exclu de considérer qu'il puisse être regardé comme une information dont M. B... a eu connaissance dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de ses fonctions. Pour autant, cela ne veut pas dire que l'utilisation qu'il en a faite n'est pas critiquable. Elle l'est certainement sur le terrain des obligations de moralité et de dignité qui s'imposent à tout agent public, en raison de l'association systématique de l'image du service de la police municipale aux activités et opinions personnelles publiées par M. B... sur son blog et sur les réseaux sociaux qu'il utilise. Mais ce n'est pas sur ce terrain que s'est placée la cour, qui a statué exclusivement au regard de l'obligation de discrétion professionnelle.

2.2. La diffusion d'informations détaillées relatives aux fonctions exercées par M. B... nous paraît en revanche constituer, compte tenu de l'ensemble des circonstances de l'espèce, une méconnaissance de son obligation de discrétion.

Le descriptif détaillé de ces fonctions, tel qu'il apparaît sur les copies d'écran produites au dossier, est le suivant : « surveillance caméras, vidéosurveillance, vidéoverbalisation, gestion du stationnement pour la ville de Belfort, gestion des parkings souterrains des 4 As, du parking Bougenel, du parking de l'Espérance et des parkings de surface, vente d'abonnements, caisse centrale des 4 As, point info stationnement des 4 As ». Ce descriptif était associé, non à un pseudonyme mais à l'identité réelle de l'intéressé. Il était

accessible – ce point est constant – à tout utilisateur d’Internet, et non aux seuls utilisateurs des réseaux sociaux auxquels M. B... adhère, encore moins à une catégorie restreinte de ses contacts au sein de ces réseaux.

L’obligation de discrétion est édictée dans l’intérêt du service. Et l’une des fonctions de cette obligation consiste, à nos yeux, à prévenir d’éventuelles sollicitations, pressions voire intimidations susceptibles d’émaner des usagers du service ou de tiers. L’obligation de discrétion participe de la protection des agents à l’encontre de telles interférences – et au travers de cette protection, c’est bien sûr celle du service qui est assurée. C’est pourquoi nous croyons qu’il n’appartient pas à un agent public de faire état à tout propos, dans sa vie personnelle et privée, des fonctions qu’il exerce – et *a fortiori* d’en communiquer le détail. Cette obligation nous paraît s’imposer avec une force particulière aux agents qui participent à l’exercice de missions régaliennes, et tout spécialement des missions incombant aux services de sécurité⁴.

Au regard de ces considérations, l’étalage fait par M. B... sur Internet du détail des fonctions qu’il exerçait était particulièrement malvenu. D’autant que joue, à nos yeux, une circonstance aggravante, qui tient à son utilisation systématique de l’écusson de la police municipale pour illustrer son profil. Cette utilisation, si elle ne nous paraît pas pouvoir être, par elle-même, qualifiée de manquement à son obligation de discrétion – nous avons dit pourquoi –, avait cependant pour effet d’attirer d’emblée l’attention de quiconque consultait les pages publiées par les soins de M. B... sur les fonctions qu’il exerçait. Dans ces conditions, au vu de l’ensemble des faits relevés par la cour administrative d’appel et de ceux qui ressortent des pièces du dossier qui lui était soumis, nous croyons que les juges d’appel ont commis une erreur de qualification juridique en jugeant que la diffusion par M. B... d’informations détaillées relatives à ses fonctions n’était pas de nature à constituer un manquement à son obligation de discrétion professionnelle.

Précisons, avant de conclure, que nous n’aurions pas fait la même analyse si M. B... s’était borné à mettre en ligne, sur un réseau social professionnel, un descriptif du type de fonctions qu’il exerçait. Faire état de ses expériences professionnelles, notamment auprès de potentiels recruteurs, est l’objet même de ce genre de réseaux. Cela ne signifie pas que l’agent qui les fréquente est délié de son obligation de discrétion professionnelle. Mais cela permet d’admettre, à tout le moins, que la diffusion dans un tel contexte d’informations relatives aux fonctions qu’il exerce ne constitue pas, *a priori*, une méconnaissance de l’obligation de discrétion.

Si vous nous suivez, vous accueillerez deux des moyens du pourvoi – chacun d’entre eux justifiant, à lui seul, la cassation de l’arrêt attaqué. Dans les circonstances de l’espèce, nous vous proposons de ne pas faire droit aux conclusions présentées par le centre de gestion au titre des dispositions de l’article L. 761-1 du code de justice administrative.

⁴ Voyez par exemple, mentionnant les obligations de prudence et de secret professionnels qui s’imposent avec une force particulière aux fonctionnaires de police occupant des emplois de responsabilité, CE 30 novembre 2007, M. B..., n° 298814, inédite au Recueil.

Par ces motifs nous concluons dans le sens qui suit :

1. Annulation de l'arrêt attaqué ;
2. Renvoi de l'affaire à la cour administrative d'appel ;
3. Rejet des conclusions du pourvoi présentées au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.