

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF  
DE NANCY**

N° 2002450

M. A...

M. Pierre Bastian  
Rapporteur

Mme Clémence Sousa Pereira  
Rapporteuse publique

Audience du 28 septembre 2022  
Décision du 20 octobre 2022

36-09-03-01

36-09-03-02

36-09-04-01

66-01-01-02

C+

**RÉPUBLIQUE FRANÇAISE**

**AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS**

Le tribunal administratif de Nancy

(3<sup>ème</sup> chambre)

A blue stamp with the word "COPIE" in large, bold, sans-serif capital letters. To the left of the text is a small icon of a document with a folded corner and a pencil, suggesting a copy or draft.

Vu la procédure suivante :

Par une requête et un mémoire, enregistrés les 2 octobre 2020 et 26 novembre 2021, M. C... A..., représenté par la SELARL Dellien Associés, demande au tribunal :

1°) d'annuler l'arrêté du 13 août 2020 par lequel la ministre du travail, de l'emploi et de l'insertion a prononcé à son encontre une sanction de deuxième groupe de déplacement d'office et a décidé de porter la sanction à la connaissance de la ligne managériale de l'inspection du travail ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 3 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Il soutient que :

- la décision de sanction est entachée de vices de procédure dès lors que le principe d'impartialité de l'administration a été méconnu ;
- elle méconnaît les droits de la défense ;
- la décision de rendre la sanction et ses motifs publics est entachée d'un vice de procédure ;

- elle est entachée de plusieurs erreurs quant à la matérialité des griefs retenus contre lui ;
- elle est entachée d'erreurs de qualification juridique, les faits reprochés n'étant pas fautifs ;
- elle est disproportionnée ;
- elle révèle une discrimination à son encontre.

Par un mémoire en défense enregistré le 30 septembre 2020, la ministre du travail, de l'emploi et de l'insertion conclut au rejet de la requête.

Elle fait valoir que les moyens invoqués dans la requête sont infondés.

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :

- la Constitution ;
- la convention n° 81 de l'organisation internationale du travail ;
- le code du travail ;
- le code des relations entre le public et l'administration ;
- la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat ;
- le décret n° 84-961 du 25 octobre 1984 relatif à la procédure disciplinaire concernant les fonctionnaires de l'Etat ;
- la circulaire du 23 avril 2012 relative aux modalités d'application du décret n° 2010-888 du 28 juillet 2010 relatif aux conditions générales de l'appréciation de la valeur professionnelle des fonctionnaires de l'Etat ;
- 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. D...,
- les conclusions de Mme Sousa Pereira, rapporteure publique,
- les observations de Me Fages, pour M. A..., et de M. B..., sous-directeur du contentieux à la direction des affaires juridiques des ministères sociaux, représentant le ministre du travail, du plein emploi et de l'insertion.

Considérant ce qui suit :

1. Par un arrêté du 15 avril 2020, M. A..., inspecteur du travail affecté à la section 17T de l'unité de contrôle de Reims de l'unité départementale de la Marne de la direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi Grand-Est a été suspendu de ses fonctions dans l'intérêt du service, à titre conservatoire. Par un arrêté du 13 août 2020, dont il demande l'annulation, la ministre du travail, de l'emploi et de l'insertion a prononcé à son encontre une sanction de deuxième groupe de déplacement d'office.

#### **Sur les conclusions à fin d'annulation :**

2. D'une part, aux termes de l'article 29 de la loi du 13 juillet 1983 en vigueur à la date de la décision attaquée : « *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 sans préjudice, le cas échéant, des peines prévues par la loi pénale (...) ».* Aux termes de l'article 66 de la loi du 11 janvier 1984 alors en vigueur : *« Les sanctions disciplinaires sont réparties en quatre groupes. / (...) Deuxième groupe : / (...) – le déplacement d'office (...) ».* Il appartient à l'autorité investie du pouvoir disciplinaire d'établir les faits sur le fondement desquels elle inflige une sanction à un agent public. 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.

3. D'autre part, aux termes de l'article L. 8112-1 du code du travail : *« Les agents de contrôle de l'inspection du travail (...) disposent d'une garantie d'indépendance dans l'exercice de leurs missions au sens des conventions internationales concernant l'inspection du travail. (...) Ils sont libres d'organiser et de conduire des contrôles à leur initiative et décident des suites à leur apporter ».* La garantie d'indépendance de l'inspection du travail, telle qu'elle est notamment organisée par les dispositions des articles R. 8124-2 et suivants du code du travail, et qui doit être rangée au nombre des principes fondamentaux du droit du travail au sens de l'article 34 de la Constitution, n'a ni pour objet ni pour effet d'affranchir les inspecteurs du travail du devoir de se conformer aux obligations qui s'imposent à eux. Cette même garantie ne fait par conséquent pas par-elle-même obstacle à l'engagement de poursuites disciplinaires à l'égard d'un inspecteur du travail refusant de se conformer aux instructions de sa hiérarchie, sauf dans l'hypothèse où ces instructions entraveraient réellement l'organisation et la conduite de ses contrôles. Enfin, elle ne fait pas davantage obstacle à ce qu'une sanction disciplinaire soit infligée à un inspecteur du travail qui, dans l'exercice des missions qui lui sont confiées, commet un abus de droit, porte gravement atteinte au code de déontologie du service public de l'inspection du travail ou au bon fonctionnement de celui-ci.

4. Il ressort des termes mêmes de la décision attaquée que M. A... a été sanctionné pour avoir poursuivi des objectifs de contrôle autres que ceux définis par la direction générale du travail ayant la qualité d'autorité centrale du système d'inspection du travail (grief n°1), pour avoir délibérément méconnu des règles d'attribution de compétence territoriale au sein du système d'inspection du travail (grief n°2), pour avoir volontairement soustrait à l'égard de l'autorité hiérarchique des éléments devant être conservés dans la boîte aux lettres numérique de l'unité de contrôle dont il relève (grief n°3), et pour avoir refusé d'inscrire ses interventions dans le cadre du système d'inspection du travail et dans le cadre de légalité (grief n°4), certains de ces griefs étant déclinés de manière plus précise.

En ce qui concerne le premier grief, tiré de la poursuite d'objectifs de contrôle autres que ceux définis par la direction générale du travail :

5. En premier lieu, il est constant qu'il est reproché à M. A... non pas la diffusion d'un tract élaboré par une organisation syndicale mais des documents annexés à celui-ci. Il ressort des pièces du dossier que le 19 mars 2021, M. A... a diffusé auprès de ses collègues inspecteurs du travail un modèle de courrier qui était l'un des deux documents annexés à ce tract syndical. Ce courrier-type, qui avait pour objet de demander aux entreprises de justifier des mesures de prévention, d'hygiène et de sécurité prises pour protéger leurs salariés afin d'éviter la propagation du virus de la Covid-19, a été avalisé par le responsable de l'unité de contrôle de M. A..., qui l'a remercié de cet envoi et l'a invité à le partager avec ses collègues. Dès lors, la diffusion du modèle de courrier à ses collègues ne saurait constituer une faute de nature à justifier une sanction.

6. En deuxième lieu, il est reproché à M. A... d'avoir, les 19 et 25 mars 2020, adressé des courriers reprenant partiellement certains éléments du modèle de courrier évoqué au point précédent à des entreprises. Ces courriers avaient l'objet suivant : « *Mesure de prévention et obligation de sécurité face au risque de contamination au CORONAVIRUS/COVID-19 sur le lieu de travail* ». Il ressort des pièces du dossier que M. A... a informé ses collègues et sa ligne hiérarchique, par courriel du 19 mars 2020, de la diffusion de tels courriers, qui a d'abord été encouragée par son responsable d'unité de contrôle. A la suite de la publication d'un courrier du directeur général du travail critiquant le modèle proposé par l'organisation syndicale, M. A... a modifié la première version de son courrier-type. En outre, le contenu de ces courriers, reprenant pour l'essentiel des éléments contenus dans un document intitulé : « *Coronavirus – COVID-19 Questions/réponses pour les entreprises et les salariés* » diffusé par le ministère du travail, ne saurait être regardé comme entrant en contradiction avec les orientations générales de la direction générale du travail. De tels agissements, qui relèvent des pouvoirs propres de l'inspecteur du travail d'exercer ses missions de contrôle, ne constituent pas un abus de droit, ne révèlent pas d'atteinte grave à la déontologie professionnelle des inspecteurs du travail ou au bon fonctionnement du service public et ne sont donc pas constitutifs d'une faute de nature à justifier une sanction disciplinaire. Par suite, M. A... est fondé à soutenir que la diffusion d'un courrier-type à plusieurs dizaines d'entreprises les 19 et 25 mars 2020 ne peut être regardée comme une faute disciplinaire.

7. En troisième lieu, la consigne donnée par la responsable d'unité départementale aux agents de contrôle de cesser l'envoi aux entreprises de ces courriers n'est intervenue qu'à compter du 27 mars 2020, M. A... ayant personnellement été rappelé à l'ordre le 31 mars 2020. Il résulte de ce qui a été dit au point précédent que le grief tiré de ce que M. A... aurait poursuivi l'envoi des courriers précités après réception de consignes contraires, lequel n'est au demeurant pas établi, n'est pas constitutif d'une faute de nature à justifier une sanction.

8. En quatrième lieu, il est reproché à M. A... « *d'avoir brouillé considérablement aux yeux des acteurs publics et privés la stratégie que le ministère du travail entendait poursuivre dans le département vis-à-vis du maintien ou non de l'activité des entreprises* ». S'il ressort des pièces du dossier que le préfet de la Marne et la responsable départementale sont intervenus respectivement auprès des entreprises Seyfert Champagne et Schindler pour leur signifier la possibilité de reprendre sans autorisation leur activité économique, il ne ressort en revanche d'aucune pièce du dossier que ces précisions étaient nécessaires compte tenu des agissements de M. A... En outre, si le ministre du travail soutient que l'envoi d'un tel courrier à l'EHPAD du Château d'Ay a interpellé le directeur de la maison d'accueil et l'agence régionale de santé, il ne produit aucun élément de nature à l'établir. Enfin, le courriel du 22 avril 2020 par lequel la direction de la société CAP Champenois a fait état auprès de la responsable d'unité départementale des difficultés à comprendre la stratégie gouvernementale en matière de redémarrage de l'activité économique en raison du courrier adressé près d'un mois plus tôt par M. A... ne permet pas à lui seul d'établir ni que les agissements de M. A... auraient été de nature à brouiller considérablement la stratégie ministérielle, ni que la directrice régionale et la responsable départementale auraient été contraintes d'intervenir auprès des entreprises pour leur rappeler le cadre légal et les obligations sanitaires. Il ressort d'ailleurs des pièces versées au dossier que cette société avait pris la décision de reprendre son activité dès le 14 avril 2020. Par suite, M. A... est fondé à soutenir que ce grief est entaché d'une erreur de fait.

9. En dernier lieu, il est reproché à M. A... d'avoir diffusé auprès de ses collègues inspecteurs du travail un second document annexé au tract syndical se présentant comme un constat, destiné aux salariés, d'exercice légal du droit de retrait en raison du « *coronavirus/Covid19* ». Il ressort des pièces du dossier que par un courriel du 19 mars 2021 à

9 h 51, le supérieur hiérarchique de M. A... a rappelé à son équipe que l'appréciation du caractère abusif ou non de l'exercice du droit de retrait relevait de la seule appréciation du juge judiciaire, et non de l'administration. Le jour-même, à 10 h 11, M. A... a relayé auprès de ses collègues ce même document. Dans ces conditions, et alors même que M. A..., qui s'est borné à leur demander de lui rediriger les cas des salariés concernés, n'a pas encouragé ses collègues à diffuser ce document, il doit être regardé comme ayant partagé un document dont la diffusion à des salariés aurait été de nature à leur faire croire à tort que l'administration, qui n'en avait pas la compétence, pouvait attester de l'exercice régulier de leur droit de retrait. M. A... n'est ainsi fondé à contester ni la matérialité de ce grief, ni sa qualification juridique.

En ce qui concerne le deuxième grief, tiré de la méconnaissance délibérée des règles d'attribution de compétence territoriale au sein du système d'inspection du travail :

10. Il ressort des pièces du dossier que dans le cadre de la diffusion des courriers-types mentionnés aux points précédents, M. A... a demandé aux entreprises dont les activités se situaient dans son champ de compétence territoriale de lui adresser par courriel les convocations aux réunions du comité social et économique (CSE) et de lui communiquer les codes permettant de se connecter à distance. Les sociétés Schindler et ISS Propreté lui ont indiqué que leurs CSE respectifs se réunissaient dans des territoires ne relevant pas de son champ de compétence territoriale et la société INRR l'a convié sans réserve à son CSE. Toutefois, d'une part, il ne ressort pas des pièces du dossier que M. A... aurait préalablement été informé de ce que ces CSE ne se déroulaient pas dans le département de la Marne. Il ressort d'ailleurs des pièces du dossier que la supérieure hiérarchique de M. A... ignorait elle-même le lieu des CSE des entreprises concernées. Dans ces conditions, et alors même que M. A... aurait demandé l'autorisation à sa collègue territorialement compétente de lui permettre de participer à ces CSE, avant de s'abstenir de le faire, il ne peut être regardé comme ayant délibérément méconnu les règles d'attribution de compétence territoriale. D'autre part, les circonstances, d'une part, que la société Schindler se soit interrogée sur la raison pour laquelle l'inspecteur du travail souhaitait participer au CSE et, d'autre part, que la direction de la société CAP Champenois ait indiqué à l'administration, le 22 avril 2020, soit postérieurement à la suspension de M. A..., s'être sentie « *vraiment surpris[e] voire agressé[e]* » par le contenu du message de M. A..., ne sont pas de nature à établir un sentiment d'incompréhension en lien avec la méconnaissance délibérée des règles d'attribution de compétence territoriale de l'inspecteur du travail à participer à ces CSE. Par suite, M. A... est fondé à soutenir que le grief tiré de cette méconnaissance délibérée est entaché d'erreur de fait.

En ce qui concerne le troisième grief, tiré de la soustraction à l'égard de l'autorité hiérarchique des éléments devant être conservés dans la boîte aux lettres numérique de l'Unité de contrôle :

11. Ainsi que le soutient le requérant, si l'article R. 8124-9 du code du travail impose à tout agent de contrôle de rendre « *compte de ses actions à l'autorité investie du pouvoir hiérarchique suivant les modalités définies par l'administration* », il ressort des pièces du dossier qu'aucune consigne de conservation des courriels dans les boîtes aux lettres numériques fonctionnelles n'avait été donnée avant le 20 mai 2020. Dans ces conditions, la suppression de courriels entre le 12 avril 2020 et le 15 avril 2020, date à laquelle M. A... a été suspendu de ses fonctions, ne traduit aucun manquement à une obligation préexistante justifiant l'intervention d'une sanction disciplinaire et ne saurait constituer une faute de nature à justifier une sanction disciplinaire.

En ce qui concerne le quatrième grief, tiré du refus d'inscrire ses interventions dans le cadre du système d'inspection du travail et dans le cadre de la légalité :

12. En premier lieu, le choix de M. A... d'édicter des prescriptions à une association d'aide à domicile et de saisir le juge des référés du tribunal judiciaire d'une demande d'assignation en référé heure à heure relève de sa mission de contrôle de la législation du travail. Un tel agissement s'inscrivait dans le contexte particulier du confinement décrété par le Premier ministre depuis le 17 mars 2020 à 12 h 00 au cours duquel des représentants du personnel de cette association ont alerté M. A... de ce que les salariés visitaient fréquemment, sans protection adéquate, les domiciles de clients présentant des symptômes, de ce que les « gestes barrières » n'étaient pas respectés durant certaines interventions, de ce que certains salariés avaient été contaminés, et enfin de ce qu'ils envisageaient de mettre en œuvre leur droit d'alerte et d'exercer leur droit de retrait. Dès lors que le choix opéré par M. A... n'est par ailleurs pas constitutif d'un abus de droit et qu'il ne porte atteinte ni à la déontologie professionnelle des inspecteurs du travail ni au bon fonctionnement du service public, M. A... est fondé à soutenir que celui-ci, qui est couvert par le principe d'indépendance des inspecteurs du travail, n'est pas constitutif d'une faute de nature à justifier l'édiction d'une sanction disciplinaire.

13. En deuxième lieu, pour les mêmes motifs que ceux exposés au point 11, le grief tiré de ce qu'il a organisé un mode d'échange mettant à l'écart sa hiérarchie ne constitue pas une faute de nature à justifier une sanction.

14. En troisième lieu, le ministre chargé du travail ne produit aucune pièce de nature à étayer l'allégation selon laquelle M. A... se serait abstenu, à partir de 2019, de reporter dans le système d'information « WIKI'T » les informations portant sur ses interventions. Par suite, M. A... est fondé à soutenir que l'administration n'établit pas la matérialité du grief tiré de ce qu'il aurait refusé de rendre compte de son activité selon les modalités définies légalement par l'autorité hiérarchique.

15. En quatrième lieu, d'une part, il ressort des pièces du dossier que M. A... a refusé de prendre en charge des dossiers dont la responsabilité lui incombait en application d'un intérim mis en place à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2020. Toutefois, il ressort des comptes-rendus d'entretien des années précédentes que M. A... a signalé à plusieurs reprises à sa hiérarchie que sa charge de travail ne prenait pas en compte ses mandats syndicaux. En outre, il ressort d'un compte-rendu médical du 25 février 2020 que le médecin de prévention avait constaté que « *son état de santé n'est pas compatible avec la poursuite du travail tel qu'exercé actuellement* » et qu'il « *conviendrait, dans la mesure du possible, de réévaluer sa charge de travail* ». Une démarche en ce sens a été entreprise par la hiérarchie de M. A... qui lui a proposé, le 10 mars 2020, un rendez-vous en vue d'« *examiner sa charge de travail en vue, le cas échéant, de prioriser son intervention.* » Dès lors, la circonstance qu'il n'ait pas assumé la totalité des missions qui lui étaient confiées dans le cadre d'un intérim ne constitue pas une faute de nature à justifier une sanction. Par suite, M. A... est fondé à soutenir que le grief tiré du refus d'assumer ses obligations professionnelles assignées dans le cadre d'un intérim, et, par voie de conséquence, du refus de traiter un signalement de danger grave et imminent dans le cadre de cet intérim, ne saurait constituer une faute de nature à justifier une sanction disciplinaire.

16. En cinquième lieu, aux termes de l'article L. 312-3 du code des relations entre le public et l'administration : « *Toute personne peut se prévaloir des documents administratifs mentionnés au premier alinéa de l'article L. 312-2, émanant des administrations centrales et déconcentrées de l'Etat et publiés sur des sites internet désignés par décret. / Toute personne peut se prévaloir de l'interprétation d'une règle, même erronée, opérée par ces documents pour son application à une situation qui n'affecte pas des tiers, tant que cette interprétation n'a pas été modifiée. (...)* » Aux termes des dispositions de l'article L. 312-2 de ce code : « *Font l'objet*

*d'une publication les instructions, les circulaires ainsi que les notes et réponses ministérielles qui comportent une interprétation du droit positif ou une description des procédures administratives. (...) » Et, aux termes de l'article D. 312-11 de ce code : « Les sites internet mentionnés au premier alinéa de l'article L. 312-3 sont les suivants : (...) [www.fonction-publique.gouv.fr](http://www.fonction-publique.gouv.fr) (...) ».*

17. Il résulte des dispositions citées au point précédent que M. A... est fondé à se prévaloir des dispositions de la circulaire du 23 avril 2012 relative aux modalités d'application du décret n° 2010-888 du 28 juillet 2010 relatif aux conditions générales de l'appréciation de la valeur professionnelle des fonctionnaires de l'Etat.

18. Il ressort des pièces du dossier que M. A... n'a pas participé à l'entretien professionnel de 2015 et a refusé d'y participer en 2017, 2018 et 2019. Toutefois, il résulte des dispositions de la circulaire du 23 avril 2012 qu'une sanction ne peut être prononcée qu'à l'encontre d'un agent ayant persisté à refuser l'entretien professionnel, après avoir été informé des conséquences que pouvait avoir son refus au regard de l'exercice annuel d'évaluation. Or, il ne ressort pas des pièces du dossier, ainsi que le soutient M. A..., qu'il aurait été informé de ce que ses refus de participer à plusieurs entretiens professionnels pouvaient avoir pour conséquence l'édition d'une sanction disciplinaire à son encontre. Par suite, M. A... est fondé à soutenir que son refus de participer aux entretiens professionnels ne constitue pas une faute de nature à justifier une sanction.

En ce qui concerne la proportion de la sanction :

19. Il résulte de tout ce qui précède que seul le grief tiré de ce que M. A... a diffusé auprès de ses collègues un modèle de courrier destiné aux salariés intitulé : « constat d'exercice du droit de retrait coronavirus/Covid-19 » constitue une faute susceptible de justifier une sanction. Dès lors, la ministre du travail, en faisant le choix de la sanction de déplacement d'office, sanction de deuxième groupe, a prononcé une sanction disproportionnée au regard de la gravité des fautes commises par M. A.... Par suite, sans qu'il soit besoin de se prononcer sur les autres moyens de la requête, M. A... est fondé à demander l'annulation de l'arrêté du 13 août 2020 par lequel la ministre du travail, de l'emploi et de l'insertion a prononcé à son encontre une sanction de deuxième groupe de déplacement d'office et a décidé de porter la sanction à la connaissance de la ligne managériale de l'inspection du travail.

Sur les frais liés au litige :

20. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de l'Etat une somme de 2 000 euros à verser à M. A... au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

DECIDE :

Article 1<sup>er</sup> : L'arrêté du 13 août 2020 par lequel la ministre du travail, de l'emploi et de l'insertion a prononcé à l'encontre de M. A... une sanction de deuxième groupe de déplacement d'office et a décidé de porter la sanction à la connaissance de la ligne managériale de l'inspection du travail est annulé.

Article 2 : L'Etat versera à M. A... une somme de 2 000 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 3 : Le présent jugement sera notifié à M. C... A... et au ministre du travail, du plein emploi et de l'insertion.

Délibéré après l'audience du 28 septembre 2022, à laquelle siégeaient :

M. Di Candia, président,  
Mme Fabas, conseillère,  
M. Bastian, conseiller.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 20 octobre 2022.

Le rapporteur,

Le président,

P. D...

O. Di Candia

Le greffier,

P. Lepage

La République mande et ordonne au ministre du travail, du plein emploi et de l'insertion 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.