

## La messagerie professionnelle des agents publics peut être consultée par leurs employeurs

La cour administrative d'appel de Toulouse vient de rejeter le recours d'une fonctionnaire contre sa suspension, décidée après qu'elle a transmis un document confidentiel à son syndicat. La matérialité de ces faits a été établie après consultation de sa messagerie professionnelle. Une méthode contestée par la requérante mais validée par les juges.



Photo : AdobeStock

Les employeurs publics peuvent consulter la messagerie professionnelle de leurs agents, et ce notamment afin de rechercher si ces derniers ont diffusé ou non des informations confidentielles. C'est ce que vient de préciser la cour administrative d'appel de Toulouse au détour d'un [arrêt du 20 juin](#) relatif au cas d'une fonctionnaire territoriale occupant le poste de cheffe du service "Orientation départementale de l'enfance en danger" du département de l'Hérault devenu ensuite le "service départemental des informations préoccupantes".

Cette agente occupait par ailleurs les fonctions de secrétaire générale adjointe du syndicat Force ouvrière du conseil départemental de l'Hérault. Elle était aussi membre titulaire représentante du personnel au comité technique du département. En 2019, le président du

conseil départemental de l'Hérault avait néanmoins exclu temporairement cette fonctionnaire de ses fonctions pour une durée de dix jours, dont cinq avec sursis.

Il lui était reproché d'avoir diffusé à son syndicat une consigne interne délivrée par courriel par le cabinet du président du conseil départemental, qui donnait la position institutionnelle à tenir dans le cadre de la gestion des mineurs non accompagnés poursuivis par le procureur de la République. Ladite consigne interne avait ensuite été reproduite intégralement dans une lettre ouverte rédigée par le syndicat FO pour être diffusée à l'ensemble des agents du département. Aussi le département avait-il sanctionné sa fonctionnaire au motif qu'elle avait manqué à son obligation de discrétion professionnelle et que ce document n'aurait pas dû être diffusé.

### **Les utilisateurs avertis dans une charte**

Le fait que cette consigne avait été transmise par l'intéressée avait été établi par la direction des systèmes d'information du département après consultation de sa messagerie professionnelle. Une méthode contestée par cette fonctionnaire, selon qui son employeur aurait porté atteinte à sa vie privée et méconnu son obligation de loyauté. D'où la contestation de sa sanction disciplinaire. La cour administrative d'appel n'a cependant pas eu la même lecture.

Pour rejeter le recours de l'intéressée, les juges citent la *"charte de bon usage des systèmes d'information"* applicable aux agents du conseil départemental, par laquelle les utilisateurs ont été avertis que des moyens de contrôle de leur messagerie professionnelle pouvaient être mis en œuvre et étaient susceptibles d'intervenir afin de vérifier que l'usage de la messagerie professionnelle soit conforme aux obligations de discrétion professionnelle et de loyauté. Cette charte indiquait notamment la nécessité de distinguer les courriels relevant du "privé" et du "professionnel", les courriels portant la mention "personnel" ou "privé" dans leur objet *"devant être regardés comme sortant du contexte professionnel et ne pouvant faire l'objet d'un contrôle de contenu"* par l'employeur.

Néanmoins, la recherche effectuée sur la messagerie professionnelle de la requérante *"avait pour objet de rechercher si l'intéressée avait divulgué des informations confidentielles"*, explique la cour. Et d'ajouter : le courriel transmis par cette fonctionnaire à 3 de ses collègues et à son syndicat *"ne comportait pas de mention d'un objet à contenu personnel ou de nature syndicale"*. Aussi, concluent les magistrats, *"le rapport technique réalisé ne peut ainsi être regardé comme ayant été obtenu en méconnaissance de l'obligation de loyauté du département ou du droit de l'intéressée au respect de sa vie privée ou au secret de ses correspondances"*. Ainsi, indiquent-ils, la requérante n'était *"pas fondée à demander que ce rapport soit écarté des débats"* dans le cadre de sa procédure disciplinaire.

---

## **Cour Administrative d'Appel de TOULOUSE, 2ème chambre, 20/06/2023**

- N° 21TL00953
- Inédit au recueil Lebon

Lecture du mardi 20 juin 2023

Président  
Mme GESLAN-DEMARET

Rapporteur  
Mme Céline ARQUIÉ

Rapporteur public  
Mme TORELLI

Avocat(s)  
COULOMBIE, GRAS, CRETIN, BECQUEVORT, ROSIER, SOLAND

**Texte intégral**

**RÉPUBLIQUE FRANÇAISE  
AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS**

Vu la procédure suivante :

Procédure contentieuse antérieure :

Mme C... B... a demandé au tribunal administratif de Montpellier d'annuler la décision du 23 mai 2019 par laquelle le président du conseil départemental de l'Hérault l'a exclue temporairement de ses fonctions pour une durée de dix jours dont cinq avec sursis, à titre de sanction disciplinaire et de mettre à la charge du département de l'Hérault une somme de 3 000 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Par un jugement n° 1903970 du 30 décembre 2020, le tribunal administratif de Montpellier a rejeté sa demande.

Procédure devant la cour :

Par une requête enregistrée le 12 mars 2021 sous le n° 21MA00953, au greffe de la cour administrative d'appel de Marseille, puis le 11 avril 2022 au greffe de la cour administrative d'appel de Toulouse sous le n°21TL00953, et des mémoires enregistrés le 9 février 2023 et le 22 février 2023, Mme C... B... représentée par Me A..., demande à la cour :

- 1°) d'annuler le jugement n° 1903970 du 30 décembre 2020 du tribunal administratif de Montpellier ;
- 2°) d'annuler la décision du 23 juillet 2019 par laquelle le président du conseil départemental de l'Hérault l'a exclue temporairement de ses fonctions pour une durée de dix jours dont cinq avec sursis, à titre de sanction disciplinaire ;
- 3°) de mettre à la charge du département de l'Hérault une somme de 3 000 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative et de lui rembourser les frais de première instance mis à sa charge au titre de ce même article.

Elle soutient que :

- la requête d'appel est recevable, la notification du jugement du tribunal lui a été faite le 13 janvier 2021, date correspondant à celle de retrait du pli ;

En ce qui concerne la régularité du jugement :

- le jugement est insuffisamment motivé, il ne permet pas de savoir en quoi le moyen tiré de la méconnaissance des droits de la défense et des garanties disciplinaires est sans incidence sur la légalité de la décision ;
- il est également insuffisamment motivé quant à la nature nécessairement publique ou confidentielle de la consigne transmise ;
- le jugement méconnaît les dispositions de l'article R.741-2 du code de justice administrative ; elle a contesté la loyauté de la preuve et la recevabilité du rapport technique du 28 juin 2018 et il n'y a pas de transmission du courriel de consigne ;

En ce qui concerne le bien-fondé :

- les griefs retenus à son encontre ont été modifiés de sorte que les droits de la défense ont été méconnus ;

- la décision a été prise en méconnaissance des garanties procédurales disciplinaires et des droits de la défense, l'autorité disciplinaire s'étant prévalu de la décision du juge des référés qui s'est prononcé sur une pièce pour en asseoir la légalité alors qu'elle contestait la loyauté de la preuve ;
- le rapport technique est irrecevable en raison de la méconnaissance de la loyauté de la preuve ;
- la décision est entachée d'erreur de fait et de qualification juridique, elle n'a pas méconnu l'obligation de discrétion puisque l'information transmise par courriel n'est pas couverte par l'obligation de discrétion et constitue un document public communicable ;
- l'instruction constitue un document de portée générale imposant que les jeunes mineurs non accompagnés soupçonnés de fraude soient poursuivis ;
- la décision méconnaît les articles 6 et 8 de la loi du 13 juillet 1983, son action syndicale ayant été mise en œuvre pour répondre à des difficultés professionnelles.

Par une ordonnance en date du 11 avril 2022, le président de la section du contentieux du Conseil d'Etat a attribué à la cour administrative d'appel de Toulouse le jugement de la requête de Mme B...

Par un mémoire en défense enregistré le 8 décembre 2022, le département de l'Hérault, représenté par la SCP CGCB et associés, conclut au rejet de la requête et demande qu'une somme de 2 000 euros soit mise à la charge de Mme B...

Il fait valoir que :

- la requête d'appel est irrecevable pour tardiveté ;
- les premiers juges ont indiqué de manière suffisamment précise les motifs pour lesquels ils ont décidé d'écarter les moyens ;
- le jugement satisfait aux dispositions de l'article R.741-2 du code de justice administrative ; à supposer que le jugement comporte des éléments erronés d'analyse et de conclusions, ces dispositions n'ont pas été méconnues ; Mme B... n'a pas contesté en première instance et ne conteste pas en appel la réalité de la transmission de la consigne écrite ;
- Mme B... a eu connaissance de l'ensemble des fautes qui lui étaient reprochées ;
- les garanties disciplinaires ont été respectées ;
- les fautes reprochées sont les mêmes et la circonstance que les faits à l'origine de la procédure disciplinaire ne figurent plus dans la sanction ne caractérise pas une méconnaissance des garanties disciplinaires ;
- la circonstance, à la supposer établie, que les droits de la défense de l'intéressée auraient été méconnus dans le cadre d'autres procédures, telle que celle relative à la mutation d'office dans l'intérêt du service, n'est pas susceptible d'influencer la légalité de la décision de sanction disciplinaire ;
- le rapport d'analyse technique du 4 juillet 2018 n'a été recueilli ni en méconnaissance de l'obligation de loyauté dans l'administration de la preuve, ni en méconnaissance du secret des correspondances tel que protégé par l'article 8 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;
- Mme B... a méconnu son obligation de discrétion professionnelle et de loyauté ; les faits sont fautifs et de nature à justifier une sanction disciplinaire ;
- les articles 6 et 8 de la loi du 13 juillet 1983 n'ont pas été méconnus.

Par une ordonnance du 23 février 2023, la clôture de l'instruction a été fixée au 20 mars 2023.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu

- la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;
- la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 ;
- la loi n°83-634 du 13 juillet 1983 ;
- le décret n° 89-229 du 17 avril 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 Mme Céline Arquié, première conseillère,
- les conclusions de Mme Michèle Torelli, rapporteure publique,
- les observations de Mme A... représentant Mme B... et celles de Me Becquevort substituant Me Rosier représentant le département de l'Hérault

Une note en délibéré présentée pour Mme B... a été enregistrée le 6 juin 2023.

Considérant ce qui suit :

1. Mme B..., directrice territoriale, occupait depuis 2008 le poste de cheffe du service orientation départementale de l'enfance en danger du département de l'Hérault, devenu service départemental des informations préoccupantes. Elle est par ailleurs secrétaire générale adjointe du syndicat force ouvrière du conseil départemental de l'Hérault et membre titulaire représentante du personnel au comité technique. Par décision du 23 juillet 2019 du président du conseil départemental de l'Hérault, Mme B... a été exclue temporairement de ses fonctions pour une durée de dix jours dont cinq avec sursis à titre de sanction disciplinaire. Par un jugement n° 1903970 du 30 décembre 2020 dont Mme B... relève appel, le tribunal administratif de Montpellier a rejeté sa demande sollicitant l'annulation de cette sanction.

Sur la régularité du jugement :

2. Il ressort des motifs du point 3 du jugement que le tribunal administratif de Montpellier a expressément écarté comme étant sans incidence sur la légalité de la décision portant sanction disciplinaire le moyen tiré de ce que le département se serait prévalu d'une décision du juge des référés refusant de suspendre la décision ayant muté Mme B... dans l'intérêt du service ou encore qu'elle aurait bénéficié de moindres garanties procédurales avant que cette décision de mutation soit prise. Les premiers juges, qui n'étaient pas tenus de répondre à tous les arguments avancés par les parties, ont par ailleurs énoncé de manière suffisamment précise au point 11 de leur jugement les raisons pour lesquelles la consigne émanant du cabinet du président du conseil départemental de l'Hérault n'avait pas vocation à être transmise et ne pouvait être regardée comme une instruction à caractère impératif. Par suite, le moyen tiré de l'insuffisance de motivation du jugement sur ces points doit être écarté.

3. Aux termes de l'article R.741-2 du code de justice administrative. : " La décision (...) contient le nom des parties, l'analyse des conclusions et mémoires ainsi que les visas des dispositions législatives ou réglementaires dont elle fait application (...) ".

4. En indiquant aux points 7 et 8 du jugement que la preuve obtenue par la direction des systèmes d'information ne l'a pas été en méconnaissance de l'obligation de loyauté du département vis-à-vis de son agent, le tribunal a nécessairement estimé que ce rapport était recevable et répondu au moyen soulevé analysé dans ses visas. Par suite, Mme B... n'est pas fondée à soutenir que le tribunal n'aurait pas procédé à une analyse des conclusions et mémoires au sens des dispositions du code de justice administrative citées ci-dessus. Le moyen tiré de la méconnaissance des dispositions de l'article R. 741-2 du code de justice administrative doit par suite être écarté.

Sur le bien-fondé du jugement :

5. La circonstance que le récapitulatif des griefs mentionnés à l'ouverture du conseil de discipline ait qualifié l'information transmise par Mme B... comme étant professionnelle alors que l'avis du conseil de discipline et la décision de sanction ne retiennent que la notion d'information sans qualification, ne constitue pas une modification des griefs retenus à l'encontre de l'intéressée. En outre l'autorité disciplinaire n'est pas tenue de retenir tous les griefs qu'elle a soumis au conseil de discipline lorsqu'elle prend la décision de sanction à l'encontre d'un agent public. Mme B..., qui a pris connaissance de son dossier administratif le 1er octobre 2018, était présente et assistée par son conseil lors du conseil de discipline du 16 mai 2019, a ainsi pu discuter tous les griefs opposés par l'administration.

6. Il ressort du procès-verbal du conseil de discipline du 16 mai 2019 que Mme B... a eu la possibilité de contester au cours de la séance de ce conseil la recevabilité du rapport technique du 4 juillet 2018 rédigé par la direction des systèmes d'information en invoquant la méconnaissance du secret des correspondances et la nécessaire loyauté de l'administration dans l'établissement de la preuve. La circonstance que la représentante de l'autorité territoriale ait mentionné que le juge des référés avait confirmé, dans le cadre d'un référé suspension dirigé contre la décision du 3 décembre 2018 portant mutation dans l'intérêt du service, que Mme B... n'avait pas à transmettre le message du cabinet et alors même qu'il se serait fondé sur le rapport technique du 4 juillet 2018, par ailleurs pièce du dossier disciplinaire, n'a pas été de nature à empêcher l'intéressée de présenter utilement sa défense et ainsi à méconnaître les garanties de la procédure disciplinaire. Par suite Mme B... n'est pas fondée à soutenir que ses droits de la défense auraient été méconnus.

7. En l'absence de disposition législative contraire, l'autorité investie du pouvoir disciplinaire, à laquelle il incombe d'établir les faits sur le fondement desquels elle inflige une sanction à un agent public, peut apporter la preuve de ces faits devant le juge administratif par tout moyen. Toutefois, tout employeur public est tenu, vis-à-vis de ses agents, à une obligation de loyauté. Il ne saurait, par suite, fonder une sanction disciplinaire à l'encontre de l'un de ses agents sur des pièces ou documents qu'il a obtenus en méconnaissance de cette obligation, sauf si un intérêt public majeur le justifie. Il appartient au juge administratif, saisi d'une sanction disciplinaire prononcée à l'encontre d'un agent public, d'en apprécier la légalité au regard des seuls pièces ou documents que l'autorité investie du pouvoir disciplinaire pouvait ainsi retenir.

8. La direction des systèmes d'information, après consultation de la messagerie professionnelle de Mme B..., a rédigé, le 4 juillet 2018, un rapport technique permettant d'établir la transmission par l'intéressée de la consigne écrite émanant du cabinet du président du conseil départemental sur la position institutionnelle à tenir dans le cadre de la gestion des mineurs non accompagnés poursuivis par le procureur de la République. Il ressort de la charte de bon usage des systèmes d'information applicable aux agents du conseil départemental que les utilisateurs ont été avertis que des moyens de contrôle de leur messagerie professionnelle pouvaient être mis en œuvre et étaient susceptibles d'intervenir afin de vérifier que l'usage de la messagerie professionnelle est conforme aux obligations de discrétion professionnelle et de loyauté. Elle indique par ailleurs qu'il est nécessaire de distinguer les courriels relevant du privé et du professionnel, les courriels portant la mention « personnel », ou « privé » dans leur objet devant être regardés comme sortant du contexte professionnel et ne pouvant faire l'objet d'un contrôle de contenu. La

recherche effectuée sur la messagerie professionnelle de Mme B..., sollicitée par le service en raison de la proximité horaire existant entre d'une part, l'heure à laquelle Mme B... a reçu le message de sa hiérarchie lui transmettant la consigne émanant du cabinet du président et du faible nombre de personnes en ayant été destinataires et d'autre part, celle de la diffusion par le syndicat auquel appartient Mme B... de la lettre ouverte, avait pour objet de rechercher si l'intéressée avait divulgué des informations confidentielles. Le courriel transmis par Mme B... à trois de ses collègues et à son syndicat ne comportait pas de mention d'un objet à contenu personnel ou de nature syndicale. Le rapport technique réalisé ne peut ainsi être regardé comme ayant été obtenu en méconnaissance de l'obligation de loyauté du département ou du droit de l'intéressée au respect de sa vie privée ou au secret de ses correspondances tel que protégé par l'article 8 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Par suite, Mme B... n'est pas fondée à demander que ce rapport soit écarté des débats.

9. Aux termes de l'article 26 de la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires applicable aux agents non titulaires de la fonction publique territoriale en vertu de l'article 136 de la loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale : " (...) Les fonctionnaires doivent faire preuve de discrétion professionnelle pour 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 la réglementation en vigueur, notamment en matière de liberté d'accès aux documents administratifs, les fonctionnaires ne peuvent être déliés de cette obligation de discrétion professionnelle que par décision expresse de l'autorité dont ils dépendent. "

10. Il ressort des pièces du dossier qu'alors qu'elle remplaçait un autre chef de service en charge de la mise en œuvre de la protection des mineurs non accompagnés, Mme B... a diffusé au syndicat auquel elle appartient, une consigne interne délivrée par courriel du cabinet du président du conseil départemental du 25 mai 2018, dont elle avait été avisée oralement par sa directrice et dont elle a demandé à avoir une confirmation écrite. Cette consigne, qui donnait la position institutionnelle à tenir dans le cadre de la gestion des mineurs non accompagnés poursuivis par le procureur de la République, après qu'elle ait été transmise à l'intéressée, a été reproduite intégralement dans une lettre ouverte rédigée par le syndicat auquel appartient Mme B... pour être diffusée à l'ensemble des agents du département. Un tel document, n'avait pas vocation à être diffusé, quand bien même il était dépourvu de mention relative à des restrictions de diffusion, et ne peut être regardé comme une instruction impérative à caractère public communicable. Cette diffusion est intervenue quelques jours après la parution dans la presse nationale d'un article mettant en cause explicitement la politique institutionnelle du département de l'Hérault dans la gestion des mineurs non accompagnés, ce que ne pouvait ignorer Mme B.... Contrairement à ce qu'indique l'intéressée, la décision litigieuse n'a pas été prise en raison de son refus d'obéir à une consigne orale. La réalité de la reproduction intégrale de la consigne reçue le 21 juin 2018 est établie par les pièces du dossier. Ces faits constituent un manquement à l'obligation de discrétion professionnelle et au devoir de loyauté et étaient dès lors de nature à justifier une sanction disciplinaire. Compte tenu de ses fonctions d'encadrement, aux conditions et au contexte dans lesquels Mme B... a récupéré puis divulgué et diffusé la consigne écrite, le président du conseil départemental de l'Hérault a pu légalement exclure temporairement Mme B... de ses fonctions pour une durée de 10 jours, dont 5 avec sursis.

11. La divulgation puis la diffusion par Mme B... de cette consigne dans une lettre ouverte diffusée à l'ensemble des agents est intervenue dans un contexte sensible de mise en cause par un article de presse de la politique conduite par le département en matière de mineurs non accompagnés. Il ne ressort pas des pièces du dossier qu'elle ait eu pour objet de remédier à des atteintes aux conditions de travail des agents du département ou à des difficultés professionnelles notamment pour faire préciser les délégations de signature nécessaires à l'exercice de leur fonction, comme le soutient l'intéressée. Elle ne peut être regardée comme ayant été nécessaire à la défense des intérêts professionnels défendus par le syndicat auquel appartient l'intéressée et dépasse le libre exercice de l'action syndicale. Par suite, le moyen tiré de l'atteinte à la liberté d'opinion et la liberté syndicale en méconnaissance des articles 6 et 8 de la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires doit être écarté.

12. Il résulte de ce qui précède, sans qu'il soit besoin de statuer sur la fin de non-recevoir, que Mme B... n'est pas fondée à soutenir que c'est à tort que par le jugement attaqué, le tribunal administratif de

Montpellier a rejeté sa demande et mis à sa charge une somme de 500 euros à verser au département de l'Hérault au titre de l'article L.761-1 du code de justice administrative.

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 du département de l'Hérault la somme demandée par Mme B... au titre des frais exposés et non compris dans les dépens. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de faire application de ces dispositions et de mettre à la charge de Mme B..., une somme de 1 000 euros à verser au département de l'Hérault.

**D E C I D E :**

Article 1er : La requête de Mme B... est rejetée.

Article 2 : Mme B... versera au département de l'Hérault, une somme de 1 000 euros en application des dispositions de l'article L.761-1 du code de justice administrative.

Article 3 : Le présent arrêt sera notifié à Mme C... B... et au département de l'Hérault.

Délibéré après l'audience du 6 juin 2023 à laquelle siégeaient :

Mme Geslan-Demaret, présidente de chambre,

Mme Blin, présidente assesseure,

Mme Arquié, première conseillère.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 20 juin 2023.

La rapporteure,  
C. Arquié

La présidente,  
A. Geslan-Demaret

La greffière,  
M-M. Maillat

La République mande et ordonne au préfet de l'Hérault 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 du présent arrêt.

N° 21TL00953

## **Analyse**

- **Abstrats**

CETAT36-09-03-01 Fonctionnaires et agents publics. - Discipline. - Motifs. - Faits de nature à justifier une sanction.