

Être un agent contractuel “lanceur d’alerte” ne protège pas par principe d’un non-renouvellement de contrat

La cour administrative d’appel de Toulouse vient de rejeter le recours d’un contractuel contre le non-renouvellement de son contrat. Il voyait un lien de causalité entre cette décision et l’alerte qu’il avait lancée sur une pollution affectant des cours d’eau. Mais il ressort de l’examen du dossier que le premier motif ayant fondé ce non renouvellement était tiré de l’intérêt du service et de plusieurs manquements professionnels de l’intéressé.

CAA de TOULOUSE, n° 21TL03783

Inédit au recueil Lebon Non publié au bulletin - Audience publique du mardi 28 novembre 2023

Président Mme GESLAN-DEMARET - Rapporteur Mme Anne BLIN

Avocat(s) ALIBERT RÉPUBLIQUE

Vu la procédure suivante :

Procédure contentieuse antérieure :

M. A... B... a demandé au tribunal administratif de Montpellier d'annuler la décision du 27 mars 2020 par laquelle le président de la communauté de communes Pyrénées-Cerdagne a décidé le non-renouvellement de son contrat, d'enjoindre au président de la communauté de communes Pyrénées-Cerdagne de le réintégrer en qualité de chargé de mission dans le délai d'un mois sous astreinte de 200 euros par jour de retard et de tirer les conséquences de sa réintégration rétroactive sur le traitement qu'il aurait dû percevoir, et de mettre à la charge de la communauté de communes Pyrénées-Cerdagne une somme de 3 000 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Par un jugement n°2003776 du 6 juillet 2021, le tribunal administratif de Montpellier a rejeté ses demandes ainsi que les conclusions présentées par la communauté de communes Pyrénées-Cerdagne au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Procédure devant la cour :

Par une requête enregistrée le 2 septembre 2021 au greffe de la cour administrative d'appel de Marseille sous le n°21MA03783, puis le 1er mars 2022 au greffe de la cour administrative d'appel de Toulouse sous le n°21TL03783, M. B..., représenté par la société d'avocats Borel et Del Prête, demande à la cour :

1°) d'annuler ce jugement du 6 juillet 2021 ;

2°) d'annuler la décision du 27 mars 2020 par laquelle le président de la communauté de communes Pyrénées-Cerdagne a décidé le non-renouvellement de son contrat ;

3°) d'enjoindre au président de la communauté de communes Pyrénées-Cerdagne de le réintégrer en qualité de chargé de mission dans le délai d'un mois sous astreinte de 200 euros par jour de retard et de tirer les conséquences de sa réintégration rétroactive sur le traitement qu'il aurait dû percevoir ;

4°) de mettre à la charge de la communauté de communes Pyrénées-Cerdagne une somme de 3 000 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative. Il soutient que : - le tribunal n'a pas tiré toutes les conséquences juridiques attachées au statut de lanceur d'alerte qui lui a été reconnu ; - il y a lieu de réformer le jugement en ce qu'il n'a pas retenu l'existence d'un lien de causalité entre l'alerte qu'il a lancée sur la pollution affectant les cours d'eau et la décision de non-renouvellement de son contrat : la dégradation de ses relations de travail est intervenue postérieurement au signalement effectué et présente un lien de causalité direct avec le lancement de l'alerte ; il a fait l'objet d'un avertissement avant le lancement d'une procédure disciplinaire à son encontre ; les motifs invoqués dans la décision contestée ne sont pas établis ; - il y a lieu d'annuler le jugement en ce qu'il a considéré que le non-renouvellement de son contrat était justifié par un motif tiré de l'intérêt du service au regard des missions qui lui étaient assignées, lesquelles n'étaient pas limitées au pilotage et au suivi de l'étude de transfert eau et assainissement ; la qualification d'abandon temporaire de poste retenue par le tribunal doit être écartée en ce qu'il a agi dans le cadre de la mission dite " gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations " qui lui était confiée ; rien n'indique que la communauté de communes n'était pas en capacité de financer la prestation financée par l'Agence de l'eau.

Par des mémoires en défense enregistrés le 27 décembre 2021, le 23 décembre 2022 et le 30 janvier 2023, le dernier n'ayant pas été communiqué, la communauté de communes Pyrénées-Cerdagne, représentée par la SCP HGetC avocats agissant par Me Garidou, conclut au rejet de la requête et à ce que soit mise à la charge du requérant la somme de 2 000 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- M. B... ne pouvait pas se voir reconnaître le statut de lanceur d'alerte ; il n'a pas eu personnellement connaissance des faits qu'il prétend dénoncer ; son alerte n'était pas désintéressée et il n'était pas de bonne foi ; - les moyens soulevés par le requérant ne sont pas fondés.

Par un mémoire enregistré le 18 mai 2022, la Défenseure des droits a présenté des observations au soutien de la requête de M. B....

Par une intervention, enregistrée le 7 juin 2022, l'association " la Maison des Lanceurs d'alerte ", représentée par Me Alibert, demande à la cour de faire droit aux conclusions de la requête de M. B... et de mettre à la charge de l'Etat la somme de 2 500 euros sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- elle a intérêt à intervenir au soutien de la demande de M. B... au regard de son objet statutaire ; - le statut de lanceur d'alerte de M. B... est établi ; - le tribunal a commis une erreur manifeste d'appréciation en écartant le lien de causalité entre l'alerte et le non-renouvellement du contrat de M. B... au regard de la chronologie des faits, et en retenant que le non-renouvellement du contrat est fondé sur des éléments étrangers à l'alerte.

Par ordonnance du 26 décembre 2022, la clôture d'instruction a été fixée au 31 janvier 2023.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code des relations entre le public et l'administration ;
- la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 ;
- la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 ;
- la loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 ;
- la loi n° 2018-702 du 3 août 2018 ;
- 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 Anne Blin, présidente-asseuse, - les conclusions de Mme Michèle Torelli, rapporteure publique, - et les observations de Me Del Prete, représentant M. B..., et de Me Garidou, représentant la communauté de communes Pyrénées-Cerdagne.

Une note en délibéré présentée pour M. B... a été enregistrée le 16 novembre 2023 et n'a pas été communiquée.

Considérant ce qui suit :

1. M. B..., qui a été employé par la communauté de communes Pyrénées-Cerdagne par contrat à durée déterminée de droit public pour une période de deux ans allant du 11 juin 2018 au 10 juin 2020, en qualité d'agent de catégorie A, a fait l'objet d'une décision de non-renouvellement de son contrat prise le 27 mars 2020 par le président du conseil communautaire. M. B... a demandé au tribunal administratif de Montpellier d'annuler cette décision et d'enjoindre au président de la communauté de communes Pyrénées Cerdagne de le réintégrer en qualité de chargé de mission dans le délai d'un mois sous astreinte de 200 euros par jour de retard et de tirer les conséquences de sa réintégration rétroactive sur le traitement qu'il aurait dû percevoir. Il relève appel du jugement du 6 juillet 2021 par lequel le tribunal administratif de Montpellier a rejeté ses demandes.

2. Sur l'intervention de la Maison des Lanceurs d'Alerte :

Eu égard à son objet, l'association " la Maison des Lanceurs d'Alerte " justifie d'un intérêt pour intervenir au soutien de la requête de M. B.... Par suite, son intervention doit être admise.

Sur le bien-fondé du jugement :

S'agissant du statut de lanceur d'alerte :

3. Aux termes de l'article 6 de la loi du 9 décembre 2016 relative à la transparence, la lutte contre la corruption et la modernisation de la vie économique, dans sa version alors en vigueur : " Un lanceur d'alerte est une personne physique qui révèle ou signale, de manière désintéressée et de bonne foi, un crime ou un délit, une violation grave et manifeste d'un engagement international régulièrement ratifié ou approuvé par la France, d'un acte unilatéral d'une organisation internationale pris sur le fondement d'un tel engagement, de la loi ou du règlement, ou une menace ou un préjudice graves pour l'intérêt général, dont elle a eu personnellement connaissance. / Les faits, informations ou documents, quel que soit leur forme ou leur support, couverts par le secret de la défense nationale, le secret médical ou le secret des relations entre un avocat et son client sont exclus du régime de l'alerte défini par le présent chapitre ". Aux termes de l'article 8 de la même loi : " I. - Le signalement d'une alerte est porté à la connaissance du supérieur hiérarchique, direct ou indirect, de l'employeur ou d'un référent désigné par celui-ci. / En l'absence de diligences de la personne destinataire de l'alerte mentionnée au premier alinéa du présent I à vérifier, dans un délai raisonnable, la recevabilité du signalement, celui-ci est adressé à l'autorité judiciaire, à l'autorité administrative ou aux ordres professionnels ". Enfin, aux termes de l'article 6 ter A de la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires : " Aucun fonctionnaire ne peut être sanctionné ou faire l'objet d'une mesure discriminatoire, directe ou indirecte, pour avoir signalé une alerte dans le respect des articles 6 à 8 de la loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique. / (...). / En cas de litige relatif à l'application des quatre premiers alinéas, dès lors que la personne présente des éléments de fait qui permettent de présumer qu'elle a relaté ou témoigné de bonne foi de faits constitutifs d'un délit, d'un crime, d'une situation de conflit d'intérêts ou d'un signalement constitutif d'une alerte au sens de l'article 6 de la loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 précitée, il incombe à la partie défenderesse, au vu des éléments, de prouver que sa décision est justifiée par des éléments objectifs étrangers à la déclaration ou au témoignage de l'intéressé. Le juge forme sa conviction après avoir ordonné, en cas de besoin, toutes les mesures d'instruction qu'il estime utiles (...) "
4. Il ressort des pièces du dossier que M. B..., chargé de mission " transfert compétence eau et assainissement " à la communauté de communes Pyrénées-Cerdagne depuis le 11 juin 2018, a été destinataire, le 11 septembre 2019, du rapport établi par la société Ecoma relatif aux résultats de campagnes quadri annuelles des cours d'eau conduites par le département des Pyrénées-Orientales, lequel mettait en évidence une pollution à l'arsenic et aux métaux lourds de plusieurs cours d'eau. En septembre 2019, M. B... a adressé un premier signalement à sa hiérarchie au sujet de cette pollution des eaux, en suggérant la mise en place de mesures de suivi ainsi que la saisine de la direction des risques naturels au sein de la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement pour effectuer une recherche de cause, au regard du risque sanitaire et d'atteinte à l'environnement. Après avoir réitéré son alerte à deux reprises par un courriel du 11 octobre 2019 suivi d'un courrier recommandé du 7 novembre 2019, et en l'absence de diligences de la communauté de communes Pyrénées-Cerdagne à qui il incombait pourtant de l'informer de la recevabilité de son signalement dans un délai raisonnable, M. B..., conformément à la procédure graduée prévue par l'article 8 de la loi du 9 décembre 2016, a adressé son signalement à l'agence régionale de santé Occitanie et à l'agence française de biodiversité le 16 décembre 2019. Alors que les faits signalés étaient constitutifs d'une menace pour la santé publique et pour l'environnement, et qu'il ressort des pièces du dossier qu'il a agi de bonne foi et de manière désintéressée, M. B... peut légitimement se prévaloir de la qualité de lanceur d'alerte en application des dispositions de l'article 6 de la loi du 9 décembre 2016 relative à la transparence, la lutte contre la corruption et la modernisation de la vie économique, ainsi que l'ont estimé à bon droit les premiers juges
5. Toutefois, aux termes de l'article 28 de la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, alors applicable : " Tout fonctionnaire, quel que soit son rang dans la hiérarchie, est responsable de l'exécution des tâches qui lui sont confiées. Il doit se conformer aux instructions de son supérieur hiérarchique, sauf dans le cas où l'ordre donné est manifestement illégal et de nature à compromettre gravement un intérêt public. (...) ". Il

est constant que les relations de M. B... avec sa hiérarchie se sont dégradées à compter du signalement qu'il a effectué en septembre 2019, conduisant au prononcé d'un avertissement le 5 novembre 2019, puis à la mise en œuvre d'une procédure disciplinaire à laquelle l'établissement public mettra fin après le constat de l'impossibilité pour le conseil de discipline réuni le 2 juin 2020 de se prononcer, faute de respect des règles de quorum, et au regard de la décision de non-renouvellement du contrat de l'intéressé. Cependant, la sanction d'avertissement prononcée à l'encontre de M. B... le 5 novembre 2019 faisait suite à un manquement à son obligation de respect de la hiérarchie du fait de la transmission de son rapport d'activités 2018/2019 à l'agence de l'eau le 23 octobre 2019, alors que ce rapport n'avait pas été préalablement validé par sa hiérarchie, et qu'il était par ailleurs dépourvu de lien avec l'alerte qu'il venait de lancer. Il lui a ensuite été reproché de ne pas mettre en œuvre les missions pour lesquelles il avait été recruté, et de privilégier celles concernant la gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations, ne figurant cependant ni dans son contrat ni dans la fiche de poste, ainsi qu'il ressort de ces documents, alors même qu'il s'est vu délivrer plusieurs ordres de mission pour se rendre à des journées d'information concernant la gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations à compter du 14 septembre 2018. Ainsi, si M. B... a légitimement lancé une alerte lorsqu'il a eu connaissance de la pollution affectant des cours d'eau, l'existence d'un lien de causalité direct entre cette alerte et la dégradation de ses relations de travail ne peut être regardée comme établie.

S'agissant de la légalité de la décision contestée :

6. Un agent public qui a été recruté par un contrat à durée déterminée ne bénéficie pas d'un droit au renouvellement de son contrat. Toutefois, l'administration ne peut légalement décider, au terme de son contrat, de ne pas le renouveler que pour un motif tiré de l'intérêt du service. Un tel motif s'apprécie au regard des besoins du service ou de considérations tenant à la personne de l'agent.

7. La décision du 27 mars 2020 par laquelle le président de la communauté de communes Pyrénées-Cerdagne a décidé de ne pas procéder au renouvellement du contrat de M. B... est fondée, d'une part, sur le fait que la mission qui lui a été confiée est " soumise à la fin du financement de l'Agence de l'Eau sur un transfert de compétence qui n'a pas eu lieu " et, d'autre part, sur son comportement professionnel, décrit comme ayant " dû faire l'objet de nombreux reproches, et donner lieu à plusieurs recadrages puisque, loin s'en faut, [son] attitude professionnelle était fort éloignée des attentes de la Communauté de Communes, et qu'elle a également contribué à une dégradation des relations de travail au sein du service où [il exerce] ses fonctions ".

8. Il ressort des pièces du dossier que M. B... a été recruté à compter du 11 juin 2018, et pour une durée de deux ans, en qualité de chargé de mission " transfert compétence eau et assainissement " par la communauté de communes Pyrénées-Cerdagne. Il est constant que le contrat de travail de M. B... était financé à 80% par une aide de l'Agence de l'Eau en vue de gérer le transfert des compétences eau et assainissement des communes vers la communauté de communes Pyrénées-Cerdagne, lequel transfert n'a finalement pas eu lieu. Contrairement à ce que soutient le requérant et ainsi qu'il a été exposé au point 5, il ressort des termes de son contrat, notamment de son article 1er, que sa mission principale portait sur le transfert de compétences eau et assainissement. Il ressort par ailleurs des pièces du dossier que la communauté de communes a repoussé le transfert de compétence intercommunale eau et assainissement à la date du 1er janvier 2026, ainsi que le permet la loi du 3 août 2018 relative à la mise en œuvre du transfert des compétences eau et assainissement aux communautés de communes, dès le mois de juin 2019. Dans ces conditions, ainsi que l'ont retenu à bon droit les premiers juges, lesquels ne se sont pas fondés sur un motif tiré d'un abandon temporaire de poste de la part du requérant, le non-renouvellement du contrat est justifié par le report de la mission principale pour laquelle M. B... avait été engagé. Ce motif tiré de l'intérêt du service est à lui seul de nature à justifier légalement la décision attaquée, alors qu'il ressort de ce qui a été exposé au point 5 que le second motif qui fonde la décision est dépourvu de lien de causalité direct avec l'alerte qu'il a lancée en septembre 2019. Par suite, M. B... n'est pas fondé à soutenir que c'est à tort que les premiers juges ont estimé que la décision de non-renouvellement de contrat était justifiée par un motif tiré de l'intérêt du service.

9. Il résulte de ce qui précède que M. B... n'est pas fondé à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué, le tribunal administratif de Montpellier a rejeté sa demande d'annulation de la décision de non renouvellement de son contrat. Par voie de conséquence, ses conclusions à fin d'injonction sous astreinte ne peuvent qu'être

Rejetées.

Sur les frais liés au litige :

10. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que soit mise à la charge de la communauté de communes Pyrénées-Cerdagne, qui n'est pas dans la présente instance, la partie perdante, la somme que demande M. B... au titre des frais exposés et non compris dans les dépens. Les conclusions présentées par l'association la Maison des Lanceurs d'alerte sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative, au demeurant dirigées à l'encontre de l'Etat, doivent, en tout état de cause être rejetées, l'intervenante volontaire n'étant pas une partie au sens de ces dispositions.

11. Il n'y a pas lieu, dans les circonstances de l'espèce, de faire application de ces dispositions et de mettre à la charge de M. B... la somme demandée par la communauté de communes au titre des frais exposés et non compris dans les dépens.

DECIDE :

Article 1er : L'intervention de l'association la Maison des Lanceurs d'alerte est admise.

Article 2 : La requête de M. B... est rejetée.

Article 3 : Les conclusions présentées par la communauté de communes Pyrénées Cerdagne et par l'association la Maison des lanceurs d'alerte sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 4 : Le présent arrêt sera notifié à M. A... B..., à la communauté de communes Pyrénées-Cerdagne, à l'association la Maison des Lanceurs d'alerte et à la Défenseure des droits