



Sanctions disciplinaires infligées aux agents publics

Le juge administratif exerce désormais un contrôle entier sur la proportion entre la gravité de la sanction et celle de la faute

Selon un arrêt récent (arrêt d'assemblée du 13 novembre 2013 n°347704), le conseil d'Etat a estimé que les juridictions administratives devaient affiner leur contrôle et censurer non plus les seules disproportions manifestes (contrôle restreint dit de l'erreur manifeste d'appréciation), mais également les simples disproportions (contrôle normal de l'erreur d'appréciation) entre la gravité de la faute du fonctionnaire et la sévérité ou la clémence de la faute.

Ainsi, le Conseil d'Etat a estimé que « *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* »

C'est à dire que, jusqu'à cet arrêt, le juge administratif censurait les sanctions manifestement trop sévères, ou manifestement trop clémentes. Avec cette nouvelle jurisprudence, le juge devra censurer la sanction trop sévère trop clément, sans qu'il ait à rechercher si cette sévérité ou cette clémence excessive était manifeste ou non.

Dans la plupart des configurations contentieuses, cette évolution devrait profiter à l'agent public, qui critique souvent le caractère trop sévère de la sanction qui lui a été infligée. Cet agent ne sera plus tenu d'établir que la sanction contestée est manifestement trop sévère, mais simplement qu'elle est trop sévère.

On notera par ailleurs que, comme souvent que c'est à l'occasion d'un arrêt de rejet que le Conseil d'Etat a fait évoluer sa jurisprudence.

Le : 13/12/2013

Conseil d'État - N° 347704

ECLI:FR:CEASS:2013:347704.20131113

Publié au recueil Lebon

M. Bruno Bachini, rapporteur

M. Rémi Keller, rapporteur public

SCP BARTHELEMY, MATUCHANSKY, VEXLIARD, avocat(s)

lecture du mercredi 13 novembre 2013

Assemblée

REPUBLIQUE FRANCAISE
AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS

Vu la requête, enregistrée le 22 mars 2011 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, présentée pour M. A... B..., demeurant... ; M. B... demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler pour excès de pouvoir, d'une part, le décret du Président de la République du 3 février 2011 le mettant à la retraite d'office par mesure disciplinaire, d'autre part, l'arrêté du 8 mars 2011 du ministre des affaires étrangères et européennes le radiant du corps des ministres plénipotentiaires à compter du 4 mars 2011 ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 4 000 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 ;

Vu la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 ;

Vu le décret n° 82-451 du 28 mai 1982 ;

Vu le décret n° 84-961 du 25 octobre 1984 ;

Vu le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de M. Bruno Bachini, Maître des Requêtes,
- les conclusions de M. Rémi Keller, rapporteur public ;

La parole ayant été donnée, avant et après les conclusions, à la SCP Barthélemy, Matuchansky, Vexliard, avocat de M. B... ;

1. Considérant qu'il ressort des pièces du dossier qu'à la suite d'une mission d'inspection diligentée à la fin de l'été 2010, il a été mis fin aux fonctions de M. B..., ambassadeur, représentant permanent de la France auprès du Conseil de l'Europe à Strasbourg, et procédé à la nomination de son successeur, par décret du Président de la République du 30 septembre 2010 ; qu'une procédure disciplinaire ouverte à l'encontre de l'intéressé a abouti à sa mise à la retraite d'office, à l'âge de 62 ans, par décret du Président de la République du 3 février 2011 et à sa radiation du corps des ministres plénipotentiaires par arrêté du ministre des affaires étrangères et européennes du 8 mars 2011 ; que, par une décision du 17 juillet 2013, le Conseil d'Etat, statuant au contentieux, a rejeté les requêtes de M. B... tendant à l'annulation pour excès de pouvoir, d'une part, de l'évaluation dite à 360° dont il avait fait l'objet en juillet 2010, d'autre part, du décret mettant fin à ses fonctions ; que, par la présente requête, celui-ci demande l'annulation pour excès de pouvoir du décret le mettant à la retraite d'office par mesure disciplinaire, ainsi que de l'arrêté le radiant du corps des ministres plénipotentiaires, mentionnés ci-dessus ; que le requérant doit être regardé, au vu de ses écritures, comme demandant également l'annulation pour excès de pouvoir de la décision de rendre publics la sanction litigieuse et ses motifs, révélée par leur publication sur le site intranet du ministère ;

Sur le décret et l'arrêté attaqués :

2. Considérant que si M. D... C..., qui, en tant que directeur général de l'administration et de la modernisation de ce ministère, était compétent pour prendre, au nom du ministre, l'ensemble des actes ayant concouru tant au retrait des fonctions d'ambassadeur de M. B... qu'à l'engagement de poursuites disciplinaires à son encontre, a, eu égard à l'importance des fonctions qu'occupait le requérant, personnellement signé ces actes, en particulier le rapport prévu à l'article 2 du décret du 25 octobre 1984 relatif à la procédure disciplinaire concernant les fonctionnaires de l'Etat en vue de la saisine du conseil de discipline, cette circonstance ne faisait pas obstacle à ce qu'il pût régulièrement présider cette instance en application des articles 3 et 27 du décret du 28 mai 1982 relatif aux commissions administratives paritaires, dès lors qu'il ne ressort pas des pièces du dossier qu'il ait, dans la conduite des débats, manqué à l'impartialité requise ou manifesté une

animosité particulière à l'égard de l'intéressé ;

3. Considérant que le décret et l'arrêté attaqués ne sont pas des actes pris pour l'application de l'évaluation mentionnée ci-dessus, laquelle ne constitue pas davantage leur base légale ; que, par suite, M. B... ne saurait, à l'appui de ses conclusions tendant à l'annulation de ces décisions, utilement invoquer l'illégalité de cette évaluation ; que le décret du 30 septembre 2010, précédemment mentionné, mettant fin aux fonctions de l'intéressé après cette évaluation n'avait pas le caractère d'une sanction disciplinaire déguisée ; que, par suite, le requérant n'est pas fondé à soutenir que sa mise à la retraite d'office par le décret attaqué reviendrait à le sanctionner une nouvelle fois pour les mêmes faits ;

4. Considérant que, d'une part, il ressort des pièces du dossier et, notamment, des nombreux témoignages concordants recueillis dans le cadre de la procédure disciplinaire, que M. B... avait, dans ses relations professionnelles avec le personnel féminin de la représentation permanente, l'habitude d'émettre de manière fréquente, y compris en public, des remarques et allusions à connotation sexuelle ; qu'il adressait régulièrement à ce personnel des consignes pour l'exercice des fonctions, empreintes de la même connotation, qui, par leur caractère déplacé ou blessant, relevaient de l'abus d'autorité ; que, d'autre part, M. B... a fait preuve d'acharnement à l'encontre d'une subordonnée recrutée par contrat en tenant, de façon répétée, des propos humiliants à son sujet, en sa présence et devant des tiers, ainsi qu'en dégradant ses conditions de travail, agissements qui ont porté atteinte à la dignité de l'intéressée et altéré sa santé ; que, par suite, le requérant n'est pas fondé à soutenir que la sanction contestée aurait été prononcée sur le fondement de faits matériellement inexacts ;

5. Considérant qu'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 ;

6. Considérant que, d'une part, en estimant que les faits reprochés au requérant constituaient des fautes de nature à justifier une sanction, l'autorité investie du pouvoir disciplinaire ne les a pas inexactly qualifiés ; que, d'autre part, eu égard à la nature de ces faits, dont M. B... n'a, à aucun moment, lorsqu'ils lui ont été reprochés, mesuré la gravité, à la méconnaissance qu'ils traduisent, de sa part, des responsabilités éminentes qui étaient les siennes, et compte tenu, enfin, de ce qu'ils ont porté sérieusement atteinte à la dignité de la fonction exercée, l'autorité disciplinaire n'a pas, en l'espèce, pris une sanction disproportionnée en décidant de mettre l'intéressé à la retraite d'office ; que la circonstance, à la supposer établie, que d'autres agents du ministère ayant commis des faits aussi graves n'auraient pas été sanctionnés avec la même sévérité est sans incidence sur la légalité du décret attaqué ;

7. Considérant, enfin, qu'il ne ressort pas des pièces du dossier que la procédure ayant conduit à la mise à la retraite d'office de M. B... ait eu, en réalité, pour seul but de faciliter la nomination de son successeur ;

Sur la décision rendant publics la sanction et ses motifs :

8. Considérant que, selon l'article 67 de la loi du 11 janvier 1984, l'autorité investie du pouvoir disciplinaire " peut décider, après avis du conseil de discipline, de rendre publics la décision portant sanction et ses motifs " ; que selon l'article 6 du décret du 25 octobre 1984, " Le conseil de discipline délibère à huis clos hors de la présence du fonctionnaire poursuivi, de son ou de ses défenseurs et des témoins " ;

9. Considérant qu'il ressort du procès-verbal de la réunion du 7 décembre 2010 du conseil de discipline qu'à l'occasion de sa délibération à huis clos, celui-ci s'est prononcé en faveur de la publication de la sanction et de ses motifs ; que le moyen tiré de ce que la publication de la sanction n'aurait pas fait l'objet d'une délibération du conseil de discipline conformément aux dispositions rappelées ci-dessus doit donc être écarté ; que, contrairement à ce que soutient le requérant, les dispositions de l'article 67 de la loi du 11 janvier 1984 permettent que la décision rendue publique mentionne le nom de la personne sanctionnée ;

10. Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que le requérant n'est pas fondé à demander l'annulation des décisions attaquées ;

Sur les conclusions de M. B... présentées au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :

11. Considérant que ces dispositions font obstacle à ce qu'une somme soit mise à ce titre à la charge de l'Etat qui n'est pas, dans la présente instance, la partie perdante ;

DECIDE

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

Article 2 : La présente décision sera notifiée à M. A... B..., au ministre des affaires étrangères, à la ministre de la réforme de l'Etat, de la décentralisation et de la fonction publique et au Premier ministre.

Abstrats : 36-09-04 FONCTIONNAIRES ET AGENTS PUBLICS. DISCIPLINE. SANCTIONS. - CONTRÔLE DU JUGE DE L'EXCÈS DE POUVOIR - CARACTÈRE FAUTIF DES FAITS - CONTRÔLE NORMAL - PROPORTIONNALITÉ DE LA SANCTION - CONTRÔLE NORMAL [RJ1].

36-13-01-03 FONCTIONNAIRES ET AGENTS PUBLICS. CONTENTIEUX DE LA FONCTION PUBLIQUE. CONTENTIEUX DE L'ANNULATION. POUVOIRS DU JUGE. - CONTENTIEUX DES SANCTIONS - CONTRÔLE DU JUGE DE L'EXCÈS DE POUVOIR - CARACTÈRE FAUTIF DES FAITS - CONTRÔLE NORMAL - PROPORTIONNALITÉ DE LA SANCTION - CONTRÔLE NORMAL [RJ1].

54-07-02-03 PROCÉDURE. POUVOIRS ET DEVOIRS DU JUGE. CONTRÔLE DU JUGE DE L'EXCÈS DE POUVOIR. APPRÉCIATIONS SOUMISES À UN CONTRÔLE NORMAL. - SANCTION INFLIGÉE À UN AGENT PUBLIC - CARACTÈRE FAUTIF DES FAITS - EXISTENCE - PROPORTIONNALITÉ DE LA SANCTION - EXISTENCE [RJ1].

Résumé : 36-09-04 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.

36-13-01-03 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.

54-07-02-03 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.

[RJ1] Ab. jur. CE, Section, 9 juin 1978, M. Lebon, n° 5911, p. 245 ; CE, 26 juillet 1978, Vinolay, n° 93715, p. 315 ; CE, 1er décembre 1978, Dame Cachelièvre, n° 98200, p. 483 ; CE, 11 mai 1979, Dupouy, n° 02499, T. pp. 611-781-785 sur ce point ; CE, 7 novembre 1979, Mme Boury-Nauron, n° 06259, T. pp. 612-781 sur ce point ; CE, Section, 1er février 2006, Touzard, n° 271676, p. 38 ; CE, 22 octobre 2010, Mme Parizot, n° 324081, T. pp. 826-829-925 ; CE, 12 janvier 2011, Matelly, n° 338461, p. 3. Rapp., pour le contrôle normal de la sanction infligée : au membre d'une profession réglementée, CE, Section, 22 juin 2007, Arfi, n° 272650, p. 263 ; à un magistrat du parquet, CE, 27 mai 2009, Hontang, n° 310493, p. 207 ; à un magistrat du siège, CE, 30 juin 2010, Mme Ponsard, n°s 325319 326415, T. p. 934 ; à un conseiller de prud'hommes, CE, 20 mai 2011, Lecat, n° 332451, T. pp. 1100-1177 ; par une fédération sportive, CE, 2 mars 2010, Fédération française d'athlétisme, n° 324439, T. p. 925 ; s'agissant des motifs d'un décret du président de la République révoquant un maire ou des adjoints, CE, 2 mars 2010, Dalongeville, n° 328843, p. 65. Comp., pour le contrôle restreint de la sanction infligée à un détenu, CE, 20 mai 2011, Letona Biteri, n° 326084, p. 246 ; pour le contrôle de pleine juridiction de la sanction infligée à un administré, CE, Assemblée, 16 février 2009, Société ATOM, n° 274000, p. 25.

