

Statut

Le contrôle des sanctions visant les agents publics

Le juge administratif vérifie que la sanction infligée ne soit pas entachée de « disproportion manifeste » au regard de la faute commise. Ce contrôle minimum, conçu pour respecter la « vie intime des services », est parfois considéré comme insuffisant.

LES AUTEURS

MARIE-LAURE PALDI,
avocate

DIDIER SEBAN,
avocat associé,
SCP Seban et associés

Depuis le célèbre arrêt « Lebon » de 1978 (1), le contrôle du juge administratif sur les sanctions prononcées à l'encontre des agents publics est emblématique de l'erreur manifeste d'appréciation. Cependant, ces dernières années, des jurisprudences ont marqué un approfondissement du contrôle du juge sur les sanctions administratives en général.

Le juge contrôle avant tout l'exactitude matérielle des faits reprochés à l'agent, puis que celui-ci a été sanctionné sur le fondement d'un texte qui lui était applicable et qui prévoyait la sanction effectivement prononcée. Le juge s'attache ensuite à la qualification juridique du fait sanctionné. Il existe alors trois niveaux de contrôle possibles : une absence de contrôle ; un contrôle restreint et un contrôle entier. A cette étape, et dans le contentieux des sanctions disciplinaires à l'encontre des agents publics, le contrôle « n'est en rien restreint ou retenu, mais bien normal et complet » (2). Le juge vérifie l'absence de détournement de pouvoir par l'autorité disciplinaire. Enfin, il contrôle l'adéquation entre la sanction prononcée et la faute commise, c'est-à-dire sa proportionnalité eu égard à la gravité du manquement dont il a préalablement contrôlé le caractère fautif.

A cet ultime stade, le contrôle se décline en quatre niveaux d'intensité : l'absence de contrôle, le contrôle restreint dit de l'erreur manifeste d'appréciation, le contrôle entier et le contrôle maximum.

Fondements d'une possible évolution

Le principe du contrôle restreint posé par la jurisprudence « Lebon » a été récemment réaffirmé par un arrêt « Touzard », de 2006 (3). Cette décision remplace néanmoins la notion d'erreur manifeste d'appréciation par celle de disproportion manifeste conçue afin de permettre au juge, tout en respectant la « vie intime des services » (4), de censurer les sanctions dont le quantum dépasse la frontière du raisonnable. C'est précisément sur ce point que l'intervention du juge est aujourd'hui considérée comme insuffisante par certains et qu'une évolution, dans le sens d'un approfondissement, est envisagée mais loin d'être acquise.

La jurisprudence récente dans le domaine des sanctions administratives a révélé deux tendances marquantes. Il s'agit, d'une part, de l'affaiblissement du recours pour excès de pouvoir au profit du plein contentieux et, d'autre part, au sein du recours pour excès de pouvoir, de l'isolement du contrôle restreint de l'erreur manifeste d'appréciation.

Affaiblissement du contrôle de légalité

Le juge de l'excès de pouvoir est juge de la légalité de la décision dont il est saisi. Pour ce faire, il se place à la date à laquelle l'administration a pris l'acte. Cette circonstance l'empêche, techniquement, de prendre en compte une loi plus douce qui serait intervenue postérieurement. Son pouvoir est binaire : confirmer ou annuler la sanction qui lui a été déférée.

Le juge du plein contentieux, en revanche, est saisi de la situation litigieuse. Sa palette de pouvoirs est bien plus large, puisqu'il peut substituer sa propre décision à celle de l'administration. Pour ce faire, il évalue la situation dont il est saisi à la date à laquelle il statue. Par conséquent, il entre dans ses pouvoirs de faire application au litige d'une loi plus douce intervenue entre la date de la décision et la date à laquelle il statue.

Le Conseil constitutionnel a eu l'occasion d'indiquer que le fait de soumettre une sanction administrative nouvellement instituée au juge du plein contentieux est un élément qui vient à l'appui de sa constitutionnalité (5).

La Cour européenne des droits de l'homme a fait basculer, par sa décision « Vilho Eskelinen », du 19 avril 2007, le contentieux des sanctions à l'encontre des agents publics dans le champ de l'article 6 § 1 de la Convention européenne des droits de l'homme (6). Le respect de cet article ne peut, théoriquement, être pleinement satisfait que par le juge du plein contentieux.

Le législateur a également marqué sa préférence pour le recours de plein contentieux en prévoyant que lui seraient soumises, en cas de litige, les sanctions prononcées par diverses autorités administratives indépendantes et organismes collégiaux à compétence nationale. La qualification de la nature du recours ouvert contre la décision attaquée relève, en l'absence de texte, de l'entière liberté du juge. C'est donc assez naturellement que le Conseil d'Etat a, par une déci-

sion d'Assemblée « Société Atom » du 16 février 2009 (7), jugé que les contestations portant sur une « sanction que l'administration inflige à un administré » ressort du plein contentieux. Cette décision ne concerne donc pas les sanctions prononcées à l'encontre des agents publics.

Isolement du contrôle de l'erreur manifeste

Pour celles des sanctions administratives qui sont restées soumises au juge de l'excès de pouvoir, le contrôle du juge a aussi évolué dans le sens d'un approfondissement. La décision du Conseil d'Etat du 1^{er} mars 1991 (8), qui introduit la première, dans le contentieux des sanctions, le contrôle dit « normal » ou encore « entier » sur l'adéquation de la sanction à la faute. Il s'agissait alors du Conseil des bourses de valeurs. Ces dernières années, cette évolution s'est accélérée. Les sanctions professionnelles sont, depuis une décision de Section du 22 juin 2007 (9), du ressort du contrôle entier de proportionnalité.

Le contrôle du juge est également normal sur le choix des sanctions prises à l'encontre des élèves de l'enseignement public, usagers du service public (10). Depuis peu, les sanctions infligées aux maires par les autorités de l'Etat (11) ainsi que celles prises à l'encontre des sportifs par leurs fédérations (12) relèvent d'un contrôle entier et non plus « seulement » de l'erreur manifeste d'appréciation.

Plus marquant encore, les sanctions prises à l'encontre d'une catégorie bien précise d'agents publics, les magistrats du Parquet, sont désormais soumises à un contrôle entier (13), ce que justifierait leur statut particulier. En outre, l'erreur manifeste d'appréciation – devenue disproportion manifeste – pourtant conçue pour sanctionner l'erreur évidente, grossière, ne faisant « aucun doute pour un esprit normalement éclairé » (14), ne serait pas aussi simple à identifier. Si bien que « pour obtenir l'annulation d'une sanction disciplinaire, il est beaucoup plus sûr d'alléguer toute une série de moyens relevant des vices de procédure que de se lancer dans une discussion d'une vacuité complète sur le choix de la sanction » (15).

Un basculement du contrôle du juge sur les sanctions visant les agents publics, vers un contrôle entier de proportionnalité est donc souhaité par nombre d'auteurs. Cela impliquerait que le juge ne s'arrête plus à une disproportion flagrante, mais recherche la parfaite adéquation entre la faute et la sanction. Mais cette évolution jurisprudentielle est loin d'être acquise.

Un probable statu quo

Le juge administratif ne maintient pas le contrôle restreint sur le quantum des sanctions à l'encontre des agents publics par hasard. L'intensité de son contrôle se veut, au contraire, parfaitement approprié à cette matière précise. Par ailleurs, des considérations d'opportunité entrent en ligne de compte. En premier lieu, il ne semble guère douteux que le juge de l'excès de pouvoir restera le juge des sanctions disciplinaires à l'encontre des agents publics.

Adéquation revendiquée du contrôle restreint à la spécificité de la matière

La ligne jurisprudentielle qui se dessine semble en effet accorder une place « à part » aux sanctions dites disciplinaires que sont les sanctions infligées aux agents publics, ainsi que les sanctions prononcées à l'encontre des élèves et des détenus (16). Notamment, la « pénalisation » du régime des sanctions administratives ne s'étend pas aux sanctions disciplinaires, dont les spécificités, telles que l'inapplicabilité du principe de légalité des délits ou l'imprescriptibilité, sont maintenues. A ce stade, il est nécessaire de rappeler que le recours pour excès de pouvoir a lui-même fortement évolué depuis une vingtaine d'années et qu'il s'est rapproché, à bien des égards, du recours de pleine juridiction. Ainsi, le juge de l'excès de pouvoir peut, depuis la loi n°95-125 du 8 février 1995, assortir son jugement d'annulation d'une injonction à l'égard de l'administration, si nécessaire accompagnée d'une astreinte. Désormais, également, le juge de l'excès de pouvoir s'autorise à indiquer à l'administration la portée de l'annulation qu'il prononce et ses conséquences, notamment transitoires (17). Il module dans le temps les effets d'une annulation contentieuse (18).

De la même manière, et du point de vue de l'administration, il existe désormais la possibilité pour elle de « faire valoir devant le juge de l'excès de pouvoir que la décision dont l'annulation est demandée est légalement justifiée par un motif, de droit ou de fait, autre que celui initialement indiqué, mais également fondé sur la situation existant à la date de cette décision » (19).

Plus encore, le juge de l'excès de pouvoir n'hésite pas à faire œuvre créatrice afin de renforcer les droits des agents publics sanctionnés. Pour preuve, cet arrêt de la cour administrative d'appel de Marseille du 23 décembre 2011 qui reconnaît l'existence d'un principe général du droit imposant à l'administration de sanctionner un agent dans un délai raisonnable après qu'elle ait eu connaissance de la faute commise (20). En second lieu, il est tout à fait probable que le juge administratif maintienne un contrôle restreint sur le quantum de la sanction prononcée à l'encontre d'un agent public.

En effet, aucune condition légale n'impose à l'autorité disciplinaire le choix d'une sanction précise. Le juge de l'excès de pouvoir, juge de la légalité, ne peut donc confronter à aucune disposition légale le choix de telle sanction plutôt que telle autre. En l'absence de telles conditions légales, le juge, lorsqu'il accepte de contrôler le quantum de la sanction prononcée au regard de la faute commise, intervient dans un espace de liberté laissé à l'administration par le législateur. Il ne peut donc qu'intervenir avec précaution car la marge de manœuvre entre proportionnalité et opportunité est très étroite.

Le contrôle de la disproportion manifeste semble donc précisément adapté à cette situation. Il l'est également à la spécificité du lien entre l'agent sanctionné et son administration, qui a pris naissance et s'est développé au fil des (•••)

RÉFÉRENCE

Loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, art. 89 définissant les quatre groupes de sanctions disciplinaires.

À NOTER

 Le juge du plein contentieux dispose de pouvoirs plus larges et peut substituer sa propre décision à celle de l'administration.

Le juge de l'excès de pouvoir n'hésite pas à faire œuvre créatrice afin de renforcer les droits des agents publics sanctionnés. Pour preuve, cet arrêt de la cour administrative d'appel de Marseille du 23 décembre 2011 qui reconnaît l'existence d'un principe général du droit imposant à l'administration de sanctionner un agent dans un délai raisonnable après qu'elle ait eu connaissance de la

A LIRE

- «Les règles disciplinaires relatives aux agents», S. Soykurt, «La Gazette» 9 septembre 2012, p. 74.
- «Le fonctionnement du conseil de discipline», S. Soykurt, «La Gazette» 27 février 2012, p. 60.

(●●●) années sans le juge. Il est matériellement impossible au juge (et il le sait bien) de connaître l'ensemble du contexte entourant une instance disciplinaire. «Dans le choix de la sanction disciplinaire, l'administration fait entrer en ligne de compte des facteurs qui vont au-delà des manquements fondant la poursuite: il s'agit des antécédents de l'agent et de son attitude générale dans le service. Ces facteurs peuvent conduire à déplacer le curseur dans le sens de la rigueur ou de la mansuétude. Il en va de même des considérations tirées de l'intérêt général [...]. Ces deux séries de facteurs semblent avoir en commun de ne pas se prêter aisément à une substitution par le juge de son appréciation à celle de l'administration» (21).

À NOTER

 **Le contrôle de la disproportion manifeste semble précisément adapté à la spécificité du lien entre l'agent sanctionné et son administration.**

ainsi qu'un droit à indemnité résultant du préjudice moral causé par le quantum de cette sanction jugé trop faible (23).

Considérations d'opportunité

C'est tout d'abord, et très concrètement, la charge de travail supplémentaire que représenterait le passage à un contrôle «entier» qui impliquerait pour le juge une analyse systématiquement plus poussée de la proportionnalité entre sanction et faits sanctionnés. Cela imposerait aussi au Conseil d'Etat, juge de cassation, l'exercice d'un contrôle sur l'appréciation des juges du fond. Enfin, le basculement au contrôle normal des sanctions prononcées à l'encontre des agents publics entraînerait sans doute à sa suite le reste des sanctions encore soumises au contrôle restreint. C'est, ensuite, le refus du juge de s'ingérer plus qu'il ne le fait déjà dans le choix de l'administration. A la fois parce qu'il ne veut pas s'immiscer dans «la vie intime des services», mais aussi parce que «sanctionner un fonctionnaire est un exercice parfois explosif: [...] il ne paraît vraiment pas indispensable qu'en pareil cas le juge saisisse la grenade dans les mains de l'administration et la dégoupille à sa place» (voir note 2). Enfin, c'est parce qu'il est généralement admis que l'administration n'use de son pouvoir disciplinaire qu'avec par-

cimonie. D'ailleurs l'erreur manifeste d'appréciation sert aussi à annuler la sanction trop indulgente (24).

En dépit de cela, on ne peut guère se satisfaire de cet état de fait, lorsque l'on considère, par ailleurs, le pouvoir de contrôle du juge judiciaire sur les sanctions disciplinaires prononcées à l'encontre des salariés de droit privé.

Le Conseil de prud'hommes va plus loin que le juge administratif. Bien qu'il ne puisse pas modifier une sanction prononcée en lui en substituant une autre (25) ni annuler une sanction qu'il juge trop clémente, «le Conseil de prud'hommes peut annuler une sanction irrégulière en la forme ou injustifiée ou disproportionnée à la faute commise» (C. travail, art. L.1333-2) à moins qu'il ne s'agisse d'un licenciement (C. travail, art. L.1333-3). Il résulte de ce constat que le salarié peut bénéficier d'une protection plus complète de ses droits par le juge judiciaire que l'agent public par le juge administratif, qui annule une sanction, pour l'heure, en cas de disproportion manifeste et tant dans le sens d'une sévérité que d'une indulgence excessive.

On notera, enfin, que si le salarié de droit privé ne peut être sanctionné que deux mois après la découverte de la faute, l'agent public peut être classiquement sanctionné sans délai (26) et, au mieux, au terme d'un délai raisonnable (27). Ce déséquilibre entre protection des salariés de droit privé et protection des agents publics, injustifié, pourrait – devrait – peser dans la réflexion du juge administratif sur l'évolution de son contrôle sur les sanctions prononcées à l'encontre des agents publics.

À RETENIR

➤ **Adéquation faute et sanction.** Le contrôle entier de proportionnalité impliquerait que le juge ne s'arrête plus à une disproportion flagrante mais recherche la parfaite adéquation entre la faute et la sanction. Autre conséquence, l'autorité disciplinaire devrait alors porter une attention plus soutenue sur le choix de la sanction prononcée.

(1) CE, Sect., 9 juin 1978, n°05911, sieur Lebon.
(2) CE, Sect., 1^{er} févr. 2006, T., req. n°271676, concl. T. Olson.
(3) CE, Sect., 1^{er} févr. 2006, T., req. n°271676, concl. T. Olson.
(4) L'expression est de T. Olson, concl. sur CE, 1^{er} févr. 2006, T., préc.
(5) Cons. const. 17 janv. 1989, n°88-248 DC, CSA: § 31: «Cons. qu'il revient de relever également que toute décision infligeant une sanction peut faire l'objet devant le Conseil d'Etat d'un recours de pleine juridiction».
(6) CEDH, Grande chambre, 19 avril 2007, Vilho Eskelinen c/ Finlande, revirement sur l'arrêt Pellegrin.
(7) CE, Ass., 16 févr. 2009, n°274000, Sté Atom, revirement sur CE, Ass., 1^{er} mars 1991, L. Lebon p. 70.
(8) CE, Ass., 1^{er} mars 1991, L., req. n°112820, concl. Saint-Pulgent.
(9) CE, Sect., 22 juin 2007, A.
(10) CE 27 nov. 1996, Ligue islamique du Nord, Lebon p. 461.
(11) CE 2 mars 2010, D., req. n°328843.
(12) CE 2 mars 2010, Fédération française athlétisme, req. n°324439.
(13) CE 27 mai 2009, H., n°310493.
(14) CE, 13 nov. 1970, L., concl. G. Braibant.
(15) «Les Trente ans de la jurisprudence Lebon», D. Jean-Pierre, JCP A 2008.2147.
(16) Voir, en ce sens, les conclusions de C. Legras sur l'arrêt Sté Atom; les conclusions

de M. Guyomar sous la décision CE 12 oct. 2009, req. n°311641, Petit; la décision du TA Versailles, 26 janvier 2010, Freches, n°0907374, Freches et les conclusions d'O. Guiard. Dans le même sens, M. Bilocq, dans ses conclusions sur TA Strasbourg 25 juin 2009, Angelo R. Voir, enfin: CE, 20 mai 2011, req. n°326084, M. L., qui maintient le contrôle de la disproportion manifeste à l'occasion d'un recours en annulation d'une sanction infligée à un détenu.
(17) CE, Ass., 29 juin 2001, V., req. n°213229.
(18) CE, Ass., 11 mai 2004, Assoc. AC!
(19) CE, Sect., 6 février 2004, H., req. n°240560.
(20) CAA Marseille 13 déc. 2011, req. n°09MA03062, R. P., concl. Vincent-Dominguez.
(21) CE 1^{er} févr. 2006, T., concl. T. Olson, préc.
(22) CE 17 mai 2006, req. n°268938, B., concl. Rémi Keller, AJDA 2006, p.1513.
(23) CE 2 juill. 2010, req. n°322521, Crts B., concl. Thiellay, AJDA 2010 p.1945.
(24) Par ex.: CE 7 avr. 2010, req. n°301784: «la commission des recours du conseil supérieur de la fonction publique hospitalière a, compte tenu de la gravité des fautes commises par Mlle B et des conséquences que ces fautes sont susceptibles d'avoir eu égard à la mission du service public hospitalier, entaché son appréciation d'erreur manifeste».
(25) Cass. soc., 29 mai 1990, n°87-43825.
(26) Cons. const. 25 nov. 2011, n°2011-199 QPC, G.
(27) CAA Marseille 13 déc. 2011, req. n°09MA03062, R. P.