

**Conseil d'État, Section, 22/12/2023, 462455, Publié au recueil Lebon****Conseil d'État - Section****Lecture du vendredi 22 décembre 2023**N° 462455
ECLI:FR:CESEC:2023:462455.20231222
Publié au recueil LebonRapporteur
Mme Amélie Fort-Besnard
Avocat(s)
SARL THOUVENIN, COUDRAY, GREVYRapporteur public
Mme Dorothée Pradines**Texte intégral****RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS**

Vu la procédure suivante :

M. A... B... a demandé au tribunal administratif de Paris :

1° sous le n° 1819193, d'annuler pour excès de pouvoir l'arrêté du 31 juillet 2018 par lequel le ministre de l'éducation nationale a pris à son encontre la sanction de mise à la retraite d'office et d'enjoindre à l'Etat de procéder à sa réintégration dans un délai de quinze jours à compter de la notification du jugement à intervenir ;

2° sous le n° 1822802, d'annuler pour excès de pouvoir l'arrêté du 10 décembre 2018 par lequel le ministre de l'éducation nationale et de la jeunesse a prononcé, après que l'exécution de l'arrêté du 31 juillet 2018 prononçant sa mise à la retraite d'office a été suspendue par le juge des référés du tribunal administratif de Paris, son exclusion temporaire pour une durée de dix-huit mois assortie d'un sursis d'une durée de douze mois, et d'enjoindre à l'Etat de procéder à sa réintégration juridique et fonctionnelle dans un délai de sept jours à compter de la notification du jugement à intervenir sous astreinte de 150 euros par jour de retard.

Par un jugement n° 1819193-1822802 du 13 juin 2019, le tribunal administratif de Paris a annulé la sanction de mise à la retraite d'office, rejeté le surplus des conclusions de la requête n° 1819193 et rejeté la requête n° 1822802.

Par un arrêt n° 19PA02720 du 17 janvier 2022, la cour administrative d'appel de Paris a, sur appel de M. B..., annulé ce jugement en tant qu'il rejette sa demande tendant à l'annulation de l'arrêté du 10 décembre 2018 prononçant la sanction d'exclusion temporaire pour une durée de dix-huit mois et annulé cet arrêté.

Par un pourvoi et un mémoire, enregistrés les 18 mars 2022 et 2 novembre 2023 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, le ministre de l'éducation nationale, de la jeunesse et des sports demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler cet arrêt ;

2°) réglant l'affaire au fond, de rejeter l'appel de M. B...

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :

- la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 ;
- la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 ;
- le code général de la fonction publique ;
- le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de Mme Amélie Fort-Besnard, maître des requêtes,
- les conclusions de Mme Dorothée Pradines, rapporteure publique,

La parole ayant été donnée, après les conclusions, à la SARL Thouvenin, Coudray, Grevy, avocat de M. A... B...

Considérant ce qui suit :

1. Il ressort des pièces du dossier soumis aux juges du fond que, par un arrêté du 30 juillet 2018, le ministre de l'éducation nationale a pris à l'encontre de M. B..., professeur de philosophie, la sanction de mise à la retraite d'office, en raison de manquements à ses obligations déontologiques ainsi qu'à son devoir de neutralité et d'obéissance hiérarchique. Le juge des référés du tribunal administratif de Paris ayant suspendu l'exécution de cette sanction, le ministre de l'éducation nationale et de la jeunesse a, par un arrêté du 10 novembre 2018, réintégré l'intéressé et pris à son encontre la sanction d'exclusion temporaire, pour une durée de dix-huit mois assortie d'un sursis de douze mois. Par un jugement du 13 juin 2019, le tribunal administratif de Paris a annulé la sanction de mise à la retraite d'office et rejeté la demande de M. B... tendant à l'annulation de la sanction d'exclusion temporaire. Le ministre de l'éducation nationale, de la jeunesse et des sports se pourvoit en cassation contre l'arrêt par lequel la cour administrative d'appel de Paris a, sur appel de M. B..., annulé le jugement du tribunal en tant qu'il a rejeté les conclusions dirigées contre la sanction d'exclusion temporaire et annulé cette sanction.

2. Saisi d'un pourvoi dirigé contre une décision juridictionnelle reposant sur plusieurs motifs dont l'un est erroné, le juge de cassation, à qui il n'appartient pas de rechercher si la juridiction aurait pris la même décision en se fondant uniquement sur les autres motifs, doit, hormis le cas où ce motif erroné présenterait un caractère surabondant, accueillir le pourvoi. Il en va cependant autrement lorsque la décision juridictionnelle attaquée prononce l'annulation pour excès de pouvoir d'un acte administratif, dans la mesure où l'un quelconque des moyens retenus par le juge du fond peut suffire alors à justifier son dispositif d'annulation. En pareille hypothèse - et sous réserve du cas où la décision qui lui est déférée aurait été rendue dans des conditions irrégulières - il appartient au juge de cassation, si l'un des moyens reconnus comme fondés par cette décision en justifie légalement le dispositif, de rejeter le pourvoi. Toutefois, en raison de l'autorité de chose jugée qui s'attache aux motifs constituant le soutien nécessaire du dispositif de la décision juridictionnelle déférée, le juge de cassation ne saurait, sauf à méconnaître son office, prononcer ce rejet sans avoir, au préalable, censuré celui ou ceux de ces motifs qui étaient erronés.

Sur les conclusions à fin d'annulation :

3. Pour annuler la sanction d'exclusion temporaire, la cour administrative d'appel de Paris a retenu, d'une part, que la procédure disciplinaire au terme de laquelle M. B... a été sanctionné avait méconnu les droits de la défense, d'autre part, que cette sanction avait été infligée en méconnaissance du principe " non bis in idem ".

En ce qui concerne le premier motif, tiré de l'irrégularité de la procédure disciplinaire :

4. Dans le cas où, pour prendre une sanction à l'encontre d'un agent public, l'autorité disciplinaire se fonde sur le rapport établi par une mission d'inspection, elle doit mettre cet agent à même de prendre connaissance de celui-ci ou des parties de celui-ci relatives aux faits qui lui sont reprochés, ainsi que des témoignages recueillis par les inspecteurs dont elle dispose, notamment ceux au regard desquels elle se détermine. Toutefois, lorsque résulterait de la communication d'un témoignage un risque avéré de préjudice pour son auteur, l'autorité disciplinaire communique ce témoignage à l'intéressé, s'il en forme la demande, selon des modalités préservant l'anonymat du témoin. Elle apprécie ce risque au regard de la situation particulière du témoin vis-à-vis de l'agent public mis en cause, sans préjudice de la protection accordée à certaines catégories de témoins par la loi.

5. Dans le cas où l'agent public se plaint de ne pas avoir été mis à même de demander communication ou de ne pas avoir obtenu communication d'une pièce ou d'un témoignage utile à sa défense, il appartient au juge d'apprécier, au vu de l'ensemble des éléments qui ont été communiqués à l'agent, si celui-ci a été privé de la garantie d'assurer utilement sa défense.

6. Pour juger que la procédure à l'issue de laquelle M. B... avait été sanctionné avait méconnu cette garantie, la cour administrative d'appel de Paris a d'abord constaté que la décision d'engager la procédure disciplinaire l'avait été au vu d'un rapport conjoint de l'inspection générale de l'éducation nationale et de l'inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche remis en octobre 2017 et de " témoignages concordants " recueillis par la mission d'inspection, puis relevé que si ce rapport avait été communiqué à l'intéressé, ces témoignages ne l'avaient pas été et que seuls des extraits de ces témoignages figuraient au rapport. Elle a ensuite estimé, par une appréciation souveraine exempte de dénaturation, que la communication à l'intéressé des seuls extraits de témoignages reproduits dans le rapport d'inspection ne suffisait pas à garantir les droits de la défense, dès lors que la sanction était fondée sur l'ensemble des témoignages. Elle a pu enfin en déduire, sans commettre d'erreur de droit, que, faute que l'intégralité de ces témoignages, qu'il appartenait à l'administration d'anonymiser, s'agissant de témoignages d'élèves sur leur professeur, en fonction de son appréciation du risque de préjudice pour ceux-ci, lui aient été communiqués, M. B... avait été privé de la garantie d'assurer utilement sa défense. Si le ministre soutient en outre que la cour aurait commis une erreur de droit et dénaturé les pièces du dossier en jugeant la procédure irrégulière alors que M. B... n'avait pas demandé communication des témoignages, ce moyen, nouveau en cassation, est inopérant.

En ce qui concerne le second motif, tiré de la méconnaissance du principe " non bis in idem " :

7. Lorsque le juge des référés a suspendu l'exécution d'une sanction en raison de son caractère disproportionné, l'autorité compétente, peut, sans, le cas échéant, attendre qu'il soit statué sur le recours en annulation, prendre une nouvelle sanction, plus faible que la précédente, sans méconnaître ni le caractère exécutoire et obligatoire de l'ordonnance de référé, ni le principe général du droit selon lequel une autorité administrative ne peut sanctionner deux fois la même personne à raison des mêmes faits, ce sans préjudice de l'obligation de retirer l'une ou l'autre des sanctions en cas de rejet du recours tendant à l'annulation de la sanction initialement prononcée.

8. Après avoir relevé que la sanction d'exclusion temporaire infligée à M. B... le 10 décembre 2018 l'avait été pour les mêmes faits que la sanction de mise à la retraite d'office du 31 juillet 2018, qui demeurerait dans l'ordonnement juridique dès lors que seule son exécution avait été suspendue par le juge des référés, la cour administrative d'appel de Paris a jugé que M. B... avait été illégalement sanctionné deux fois pour les mêmes faits. En statuant ainsi alors qu'à la date de la sanction d'exclusion temporaire litigieuse, celle-ci était la seule sanction susceptible de produire des effets, la cour a commis une erreur de droit.

9. Il résulte de ce qui précède que le second motif retenu par la cour administrative d'appel de Paris pour annuler le jugement du tribunal administratif de Paris et l'arrêté du ministre du 10 décembre 2018 doit être censuré.

10. Il résulte toutefois de tout ce qui précède que, le premier motif retenu par la cour justifiant légalement le dispositif de son arrêt, le ministre de l'éducation nationale, de la jeunesse et des sports n'est pas fondé à en demander l'annulation.

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

11. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de l'Etat le versement de la somme de 3 000 euros à M. B... au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

DECIDE :

Article 1er : Le pourvoi du ministre de l'éducation nationale, de la jeunesse et des sports est rejeté.

Article 2 : L'Etat versera à M. B... la somme de 3 000 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 3 : La présente décision sera notifiée au ministre de l'éducation nationale et de la jeunesse et à M. A... B...

ECLI:FR:CESEC:2023:462455.20231222

Analyse

▼ Abstrats

CETAT01-04-03 ACTES LÉGISLATIFS ET ADMINISTRATIFS. - VALIDITÉ DES ACTES ADMINISTRATIFS - VIOLATION DIRECTE DE LA RÈGLE DE DROIT. - PRINCIPES GÉNÉRAUX DU DROIT. - PRINCIPE « NON BIS IN IDEM » [RJ1] - SECONDE SANCTION PLUS FAIBLE INFLIGÉE PAR L'AUTORITÉ ADMINISTRATIVE APRÈS QUE LA PREMIÈRE A ÉTÉ SUSPENDUE PAR LE JUGE DES RÉFÉRÉS EN RAISON DE SA DISPROPORTION, SANS ATTENDRE QU'IL SOIT STATUÉ SUR LE RECOURS EN ANNULATION - MÉCONNAISSANCE - ABSENCE.

CETAT36-07-07 FONCTIONNAIRES ET AGENTS PUBLICS. - STATUTS, DROITS, OBLIGATIONS ET GARANTIES. - COMMUNICATION DU DOSSIER. - PROCÉDURE DISCIPLINAIRE - 1) CAS OÙ LA SANCTION EST FONDÉE SUR UN RAPPORT D'INSPECTION -- A) PIÈCES DONT L'AGENT DOIT ÊTRE MIS À MÊME DE PRENDRE CONNAISSANCE [RJ2] - RAPPORT - TÉMOIGNAGES DONT DISPOSE L'AUTORITÉ DISCIPLINAIRE [RJ3] - B) TEMPÉRAMENT - RISQUÉ AVÉRÉ DE PRÉJUDICE POUR L'AUTEUR DU TÉMOIGNAGE [RJ4] - I) MODALITÉS - COMMUNICATION PRÉSERVANT L'ANONYMAT DU TÉMOIN [RJ5] - II) APPRÉCIATION DE CE RISQUE - CRITÈRES - III) ILLUSTRATION - TÉMOIGNAGES D'ÉLÈVES AYANT FONDÉ UNE SANCTION À L'ENCONTRE DE LEUR PROFESSEUR - 2) CONTRÔLE DU JUGE SAISI D'UN MOYEN TIRÉ DE LA MÉCONNAISSANCE DE CE DROIT - MÉTHODE - APPRÉCIATION GLOBALE DE L'EXISTENCE D'UNE PRIVATION EFFECTIVE D'UNE GARANTIE [RJ6].

CETAT36-09-04 FONCTIONNAIRES ET AGENTS PUBLICS. - DISCIPLINE. - SANCTIONS. - SUSPENSION D'UNE SANCTION PAR LE JUGE DES RÉFÉRÉS EN RAISON DE SA DISPROPORTION - FACULTÉ DE L'AUTORITÉ DISCIPLINAIRE DE PRENDRE UNE SECONDE SANCTION PLUS FAIBLE SANS ATTENDRE QU'IL SOIT STATUÉ SUR LE RECOURS EN ANNULATION DE LA PREMIÈRE - EXISTENCE - CONSÉQUENCE EN CAS DE REJET DE CE RECOURS - OBLIGATION DE RETIRER L'UNE OU L'AUTRE DES SANCTIONS.

CETAT36-09-05 FONCTIONNAIRES ET AGENTS PUBLICS. - DISCIPLINE. - PROCÉDURE. - DROIT À LA COMMUNICATION DU DOSSIER - 1) CAS OÙ UNE SANCTION EST FONDÉE SUR UN RAPPORT D'INSPECTION -- A) PIÈCES DONT L'AGENT DOIT ÊTRE MIS À MÊME DE PRENDRE CONNAISSANCE [RJ2] - RAPPORT - TÉMOIGNAGES DONT DISPOSE L'AUTORITÉ DISCIPLINAIRE [RJ3] - B) TEMPÉRAMENT - RISQUÉ AVÉRÉ DE PRÉJUDICE POUR L'AUTEUR DU TÉMOIGNAGE [RJ4] - I) MODALITÉS - COMMUNICATION PRÉSERVANT L'ANONYMAT DU TÉMOIN [RJ5] - II) APPRÉCIATION DE CE RISQUE - CRITÈRES - III) ILLUSTRATION - TÉMOIGNAGES D'ÉLÈVES AYANT FONDÉ UNE SANCTION À L'ENCONTRE DE LEUR PROFESSEUR - 2) CONTRÔLE DU JUGE SAISI D'UN MOYEN TIRÉ DE LA MÉCONNAISSANCE DE CE DROIT - MÉTHODE - APPRÉCIATION GLOBALE DE L'EXISTENCE D'UNE PRIVATION EFFECTIVE D'UNE GARANTIE [RJ6].

CETAT54-035-01 PROCÉDURE. - PROCÉDURES INSTITUÉES PAR LA LOI DU 30 JUIN 2000. - QUESTIONS COMMUNES. - SUSPENSION D'UNE SANCTION DISCIPLINAIRE EN RAISON DE SA DISPROPORTION - AUTORITÉ DISCIPLINAIRE INFLIGEANT UNE SECONDE SANCTION PLUS FAIBLE SANS ATTENDRE QU'IL SOIT STATUÉ SUR LE RECOURS EN ANNULATION DE LA PREMIÈRE - MÉCONNAISSANCE DU CARACTÈRE EXÉCUTOIRE DE L'ORDONNANCE - ABSENCE [RJ7].

▼ Résumé

01-04-03 Lorsque le juge des référés a suspendu l'exécution d'une sanction en raison de son caractère disproportionné, l'autorité compétente peut, sans, le cas échéant, attendre qu'il soit statué sur le recours en annulation, prendre une nouvelle sanction, plus faible que la précédente, sans méconnaître ni le caractère exécutoire et obligatoire de l'ordonnance de référé, ni le principe général du droit selon lequel une autorité administrative ne peut sanctionner deux fois la même personne à raison des mêmes faits, ce sans préjudice de l'obligation de retirer l'une ou l'autre des sanctions en cas de rejet du recours tendant à l'annulation de la sanction initialement prononcée.

36-07-07 1) a) Dans le cas où, pour prendre une sanction à l'encontre d'un agent public, l'autorité disciplinaire se fonde sur le rapport établi par une mission d'inspection, elle doit mettre cet agent à même de prendre connaissance de celui-ci ou des parties de celui-ci relatives aux faits qui lui sont reprochés, et des témoignages recueillis par les inspecteurs dont elle dispose, notamment ceux au regard desquels elle se détermine. ...b) Toutefois, lorsque résulterait de la communication d'un témoignage un risque avéré de préjudice pour son auteur, l'autorité disciplinaire communique ce témoignage à l'intéressé, s'il en forme la demande, i) selon des modalités préservant l'anonymat du témoin. ii) Elle apprécie ce risque au regard de la situation particulière du témoin vis-à-vis de l'agent public mis en cause, sans préjudice de la protection accordée à certaines catégories de témoins par la loi...iii) S'agissant de témoignages d'élèves sur leur professeur, il appartient à l'administration de les anonymiser en fonction de son appréciation du risque de préjudice pour eux....2) Dans le cas où l'agent public se plaint de ne pas avoir été mis à même de demander communication ou de ne pas avoir obtenu communication d'une pièce ou d'un témoignage utile à sa défense, il appartient au juge d'apprécier, au vu de l'ensemble des éléments qui ont été communiqués à l'agent, si celui-ci a été privé de la garantie d'assurer utilement sa défense.

36-09-04 Lorsque le juge des référés a suspendu l'exécution d'une sanction en raison de son caractère disproportionné, l'autorité compétente peut, sans, le cas échéant, attendre qu'il soit statué sur le recours en annulation, prendre une nouvelle sanction, plus faible que la précédente, sans méconnaître ni le caractère exécutoire et obligatoire de l'ordonnance de référé, ni le principe général du droit selon lequel une autorité administrative ne peut sanctionner deux fois la même personne à raison des mêmes faits, ce sans préjudice de l'obligation de retirer l'une ou l'autre des sanctions en cas de rejet du recours tendant à l'annulation de la sanction initialement prononcée.

36-09-05 1) a) Dans le cas où, pour prendre une sanction à l'encontre d'un agent public, l'autorité disciplinaire se fonde sur le rapport établi par une mission d'inspection, elle doit mettre cet agent à même de prendre connaissance de celui-ci ou des parties de celui-ci relatives aux

faits qui lui sont reprochés, et des témoignages recueillis par les inspecteurs dont elle dispose, notamment ceux au regard desquels elle se détermine. ...b) Toutefois, lorsque résulterait de la communication d'un témoignage un risque avéré de préjudice pour son auteur, l'autorité disciplinaire communique ce témoignage à l'intéressé, s'il en forme la demande, i) selon des modalités préservant l'anonymat du témoin. ii) Elle apprécie ce risque au regard de la situation particulière du témoin vis-à-vis de l'agent public mis en cause, sans préjudice de la protection accordée à certaines catégories de témoins par la loi....iii) S'agissant de témoignages d'élèves sur leur professeur, il appartient à l'administration de les anonymiser en fonction de son appréciation du risque de préjudice pour eux....2) Dans le cas où l'agent public se plaint de ne pas avoir été mis à même de demander communication ou de ne pas avoir obtenu communication d'une pièce ou d'un témoignage utile à sa défense, il appartient au juge d'apprécier, au vu de l'ensemble des éléments qui ont été communiqués à l'agent, si celui-ci a été privé de la garantie d'assurer utilement sa défense.

54-035-01 Lorsque le juge des référés a suspendu l'exécution d'une sanction en raison de son caractère disproportionné, l'autorité compétente peut, sans, le cas échéant, attendre qu'il soit statué sur le recours en annulation, prendre une nouvelle sanction, plus faible que la précédente, sans méconnaître ni le caractère exécutoire et obligatoire de l'ordonnance de référé, ni le principe général du droit selon lequel une autorité administrative ne peut sanctionner deux fois la même personne à raison des mêmes faits, ce sans préjudice de l'obligation de retirer l'une ou l'autre des sanctions en cas de rejet du recours tendant à l'annulation de la sanction initialement prononcée.

▼ Renvois jurisprudentiels

[RJ1] Cf., sur la qualification de principe général du droit, CE, 6 avril 1973, Sieur Mourot, n° 88516, p. 285 ; CE, 30 décembre 2016, Autorité de contrôle des nuisances aéroportuaires (ACNUSA), n° 395681, p. 578 ; en matière de discipline des fonctionnaires, CE, Section, 24 janvier 1936, Montabre, p. 107....[RJ2] Cf., s'agissant des modalités de consultation des éléments du dossier par l'intéressé, CE, 21 octobre 2022, M. Clavreuil, n° 456254, T. p. 769....[RJ3] Cf., sur le principe selon lequel les témoignages recueillis par une mission d'inspection sont susceptibles de faire partie des pièces du dossier devant être communiquées à l'agent public faisant l'objet d'une procédure disciplinaire, CE, 28 janvier 2021, M. de Vincenzi, n° 435946, T. pp. 742-748. Rapp., s'agissant d'une mesure prise en considération de la personne du fonctionnaire, CE, 5 février 2020, M. Decottignies, n° 433130, p. 24....[RJ4] Ab. jur., en ce qu'elles limitaient ces tempéraments au principe de la communication des témoignages aux risques de préjudice grave pour les personnes qui ont témoigné, s'agissant d'une mesure prise en considération de la personne, CE, 5 février 2020, M. Decottignies, n° 433130, p. 24 ; s'agissant d'une sanction disciplinaire, CE, 28 janvier 2021, M. de Vincenzi, n° 435946, T. pp. 742-748. Rapp., pour l'anonymisation des témoignages lorsque la communication de l'identité de leur auteur serait de nature à leur porter préjudice, CE, 5 avril 2023, Pôle emploi, n° 463028, à mentionner aux Tables....[RJ5] Rapp., s'agissant d'une mesure prise en considération de la personne, prévoyant l'obligation d'informer l'agent public de la seule teneur des témoignages, CE, 28 avril 2023, M. Picaud, n° 443749, à mentionner aux Tables....[RJ6] Cf. CE, Assemblée, 23 décembre 2011, Danthony et autres, n° 335033, p. 649 ; sur la vérification de ce que l'intéressé a, en l'espèce, été privé d'une garantie, CE, 6 novembre 2013, M. Paris, n° 359501, T. pp. 402-654-808 ; CE, Section, avis, 30 décembre 2013, Mme Okosun, n° 367615, p. 342 ; CE, 20 juillet 2021, Ministre de l'intérieur c/ M. Bonnet, n°s 445843 445845, T. p. 748....[RJ7] Rapp., sur la possibilité pour l'administration de prendre légalement la même décision que celle qui a été suspendue par le juge des référés après avoir été remédié au vice ayant justifié la suspension, CE, Section, 5 novembre 2003, Association « Convention vie et nature pour une écologie radicale », Association pour la protection des animaux sauvages, n° 259339, p. 444.