Conseil d'État, 29 octobre 2026, n° 508560

Source : https://www.legifrance.gouv.fr/ceta/id/CETATEXT000055036762

Conseil d'État, 7ème chambre jugeant seule, 29 octobre 2026, n° 508560 Inédit au recueil Lebon ECLI:FR:CECHS:2026:508560.20261029

Vu la procédure suivante :

Par une requête et trois nouveaux mémoires, enregistrés les 4 septembre et 2 novembre 2025, 17 février et 18 mars 2026 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, M. X... B... demande au Conseil d'Etat : 1°) d'annuler pour excès de pouvoir le décret du 19 août 2025 par lequel le président de la République l'a placé en retrait d'emploi par mise en non-activité pour une durée de six mois ; 2°) de condamner l'Etat à lui verser la somme de 6 840 euros au titre des indemnités de fonction et de responsabilités qu'il aurait dû percevoir ; 3°) de condamner l'Etat à lui verser la somme de 50 000 euros au titre du manque à gagner sur sa solde et ses pensions de retraite en raison d'un avancement bloqué et de l'inaccessibilité aux postes éligibles à l'indemnité de fonction et de responsabilités pour le reste de sa carrière ; 4°) de condamner l'Etat à lui verser la somme de 50 000 euros en réparation de son préjudice moral.

Il soutient que :

- le décret attaqué est illégal faute de comporter la signature de l'autorité compétente ;

- l'administration a méconnu les dispositions de l'article L. 4137-5 du code de la défense dès lors que la demande de sanction n'a été présentée que trois mois et demi après le début de sa suspension et que le conseil d'enquête n'a été saisi qu'à l'expiration d'un délai d'un an ;

- la durée de la procédure disciplinaire a été anormalement longue ;

- son droit de se taire ne lui a pas été notifié ;

- l'administration a méconnu les dispositions de l'article R. 4137-16 du code de la défense ;

- l'avis de l'autorité militaire de premier niveau a été rédigé par l'autorité militaire de deuxième niveau ;

- une lettre d'observation qui lui a été communiquée en janvier 2022 figurait dans son dossier disciplinaire ;

- la composition finale du conseil d'enquête a été modifiée par rapport à celle qui lui avait été communiquée sans que cela résulte de l'exercice de son droit de récusation ;

- il n'a pas reçu communication de l'ensemble des pièces au vu desquelles il était envisagé de le sanctionner ;

- les membres du conseil d'enquête n'ont pas reçu communication de son dossier disciplinaire ;

- le président du conseil d'enquête s'est entretenu de façon informelle avec l'une des personnes auditionnées dans le cadre de la procédure disciplinaire ;

- l'enquête administrative a été menée de manière partiale ;

- la demande de sanction est insuffisamment motivée ;

- le décret attaqué est insuffisamment motivé ;

- la sanction repose sur des faits qui ne sont pas matériellement établis ou qui ne présent pas le caractère d'une faute ;

- la sanction retenue est disproportionnée à la gravité des faits ;

- il a subi des préjudices professionnel, financier, familial et moral.

Par deux mémoires en défense, enregistrés les 2 février et 2 mars 2026, la ministre des armées et des anciens combattants conclut au rejet de la requête. Elle soutient, d'une part que les conclusions indemnitaires de la requête sont irrecevables dès lors qu'elles ne sont pas présentées par un avocat et que M. B... ne justifie pas avoir formé une demande indemnitaire préalable, d'autre part que les moyens soulevés à l'appui de ses conclusions en annulation ne sont pas fondés.

La requête a été communiquée au Premier ministre, qui n'a pas produit de mémoire.

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :

- la Constitution, notamment son Préambule ;

- le code de la défense ;

- le code des relations entre le public et l'administration ;

- le code de la sécurité intérieure ;

- l'instruction n° 201765/DEF/SGA/DFP/FM/1 du 17 novembre 2005 ;

- le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de M. Cédric Arcos, conseiller d'Etat ;

- les conclusions de M. Nicolas Labrune, rapporteur public ;

Considérant ce qui suit :

1. M. B..., lieutenant-colonel de la gendarmerie nationale, demande, d'une part, l'annulation du décret du 19 août 2025 par lequel le président de la République lui a retiré son emploi par mise en non-activité pour une durée de 6 mois, d'autre part, la condamnation de l'Etat à lui verser différentes sommes en réparation des préjudices qu'il estime avoir subis du fait de cette décision.

Sur les conclusions à fin d'annulation du décret du 19 août 2025 :

En ce qui concerne les moyens de légalité externe :

2. En premier lieu, l'ampliation du décret, certifiée conforme par la secrétaire générale du Gouvernement, fait foi de ce que ce décret a été signé par le président de la République et contresigné par le Premier ministre et le ministre des armées. Par suite, le moyen tiré de l'absence de signature du décret par l'autorité compétente ne peut qu'être écarté.

3. En deuxième lieu, aux termes de l'article L. 4137-5 du code de la défense : « En cas de faute grave commise par un militaire, qu'il s'agisse d'un manquement à ses obligations professionnelles ou d'une infraction de droit commun, celui-ci peut être immédiatement suspendu de ses fonctions par l'autorité ayant pouvoir disciplinaire qui saisit, sans délai, le conseil de discipline ou le conseil d'enquête. (...) La situation du militaire suspendu doit être définitivement réglée dans un délai de quatre mois à compter du jour où la décision de suspension a pris effet. Si, à l'expiration de ce délai, aucune décision n'a été prise par l'autorité ayant pouvoir disciplinaire, l'intéressé est rétabli dans ses fonctions, sauf s'il est l'objet de poursuites pénales (...) ». Ces dispositions ont pour objet de limiter les conséquences pécuniaires de la suspension, mais non d'enfermer l'action disciplinaire dans un délai déterminé. Dès lors, M. B... n'est pas fondé à soutenir que la décision de sanction serait entachée d'illégalité en ce que la demande de sanction n'a été introduite que trois mois et demi après le début de sa suspension et que le conseil d'enquête n'a été convoqué que dans un délai d'un an suivant la décision de suspension.

4. En troisième lieu, dès lors qu'aucun texte ne fixe de durée maximale pour l'aboutissement d'une procédure disciplinaire engagée, M. B... n'est pas fondé à soutenir que la sanction serait illégale en ce

qu'elle aurait été prise au terme d'une procédure anormalement longue.

5. En quatrième lieu, aux termes de l'article 9 de la Déclaration de 1789 : « Tout homme étant présumé innocent jusqu'à ce qu'il ait été déclaré coupable, s'il est jugé indispensable de l'arrêter, toute rigueur qui ne serait pas nécessaire pour s'assurer de sa personne doit être sévèrement réprimée par la loi. » Il en résulte le principe selon lequel nul n'est tenu de s'accuser, dont découle le droit de se taire. Ces exigences s'appliquent non seulement aux peines prononcées par les juridictions répressives mais aussi à toute sanction ayant le caractère d'une punition.

6. De telles exigences impliquent que l'agent public faisant l'objet d'une procédure disciplinaire ne puisse être entendu sur les manquements qui lui sont reprochés sans qu'il soit préalablement informé du droit qu'il a de se taire. A ce titre, il doit être avisé, avant d'être entendu pour la première fois, qu'il dispose de ce droit pour l'ensemble de la procédure disciplinaire. Dans le cas où l'autorité disciplinaire a déjà engagé une procédure disciplinaire à l'encontre d'un agent et que ce dernier est ensuite entendu dans le cadre d'une enquête administrative diligentée à son endroit, il incombe aux enquêteurs de l'informer du droit qu'il a de se taire. En revanche, sauf détournement de procédure, le droit de se taire ne s'applique ni aux échanges ordinaires avec les agents dans le cadre de l'exercice du pouvoir hiérarchique, ni aux enquêtes et inspections diligentées par l'autorité hiérarchique et par les services d'inspection ou de contrôle, quand bien même ceux-ci sont susceptibles de révéler des manquements commis par un agent.

7. Dans le cas où un agent sanctionné n'a pas été informé du droit qu'il a de se taire alors que cette information était requise en vertu des principes énoncés aux points 5 et 6, cette irrégularité n'est susceptible d'entraîner l'annulation de la sanction prononcée que lorsque, eu égard à la teneur des déclarations de l'agent public et aux autres éléments fondant la sanction, il ressort des pièces du dossier que la sanction infligée repose de manière déterminante sur des propos tenus alors que l'intéressé n'avait pas été informé de ce droit.

8. S'il n'est pas contesté que M. B... ne s'est pas vu notifier son droit de se taire au cours de la procédure disciplinaire, il ressort des pièces du dossier que la décision de sanction ne repose pas de manière déterminante sur des propos tenus par l'intéressé, qui s'est borné, lors de son audition par le conseil d'enquête, à nier avoir commis une faute.

9. En cinquième lieu, aux termes de l'article R. 4137-16 du code de la défense : « Lorsqu'un militaire a commis une faute ou un manquement, il fait l'objet d'une demande de sanction motivée qui est adressée à l'autorité militaire de premier niveau dont il relève, même si elle émane d'une autorité extérieure à la formation. / L'autorité militaire de premier niveau entend l'intéressé, vérifie l'exactitude des faits, et, si elle décide d'infliger une sanction disciplinaire du premier groupe, arrête le motif correspondant à la faute ou au manquement et prononce la sanction dans les limites de son pouvoir disciplinaire. / Si l'autorité militaire de premier niveau estime que la gravité de la faute ou du manquement constaté justifie soit une sanction disciplinaire du premier groupe excédant son pouvoir disciplinaire, soit une sanction du deuxième ou troisième groupe, la demande de sanction est adressée à l'autorité militaire de deuxième niveau dont relève l'autorité militaire de premier niveau même si le militaire fautif a changé de formation administrative durant cette période. »

10. Si M. B... soutient qu'il se déduirait d'un courriel qui lui a été adressé par son autorité militaire de premier niveau, qu'en méconnaissance des dispositions de l'article R. 4137-16 du code de la défense citées au point précédent, celle-ci se serait abstenue de vérifier l'exactitude des faits qui lui étaient reprochés avant de transmettre la demande de sanction à l'autorité militaire de deuxième niveau, il ressort des termes de l'avis qu'elle a émis pour assurer cette transmission que l'autorité militaire de premier niveau a bien retenu que les faits reprochés à M. B... étaient matériellement établis sur la base du contenu du rapport d'enquête administrative établi le 25 juin 2023.

11. En sixième lieu, contrairement à ce que soutient le requérant, il ressort des pièces du dossier que cet avis a bien été signé par l'autorité militaire de premier niveau et non par celle de deuxième niveau.

12. En septième lieu, le moyen tiré de ce qu'une lettre d'observation communiquée au requérant en janvier 2022 figurerait indument dans son dossier disciplinaire n'est pas assorti des précisions permettant d'en apprécier le bien-fondé.

13. En huitième lieu, aux termes de l'article R. 4137-75 du code de la défense : « Les membres du conseil sont désignés par tirage au sort sur les listes définies à l'article R. 4137-74. En même temps que chaque titulaire, sont désignés, dans l'ordre du tirage au sort, deux suppléants appelés à siéger, lorsque l'indisponibilité des titulaires est constatée ou qu'ils ont été récusés en application des dispositions de l'article R. 4137-76. » Selon l'article R. 4137-76 du même code : « L'autorité mentionnée au premier alinéa de l'article R. 4137-72 notifie au comparant et à son défenseur la liste des membres du conseil et de leurs suppléants et les informe qu'ils disposent, au reçu de cette notification, d'un délai de huit jours francs pour récuser deux au plus des militaires figurant sur la liste. Ce droit de récusation ne peut s'exercer que sur un nom par siège du conseil. / A l'expiration de ce délai, cette autorité notifie la décision portant constitution du conseil d'enquête au comparant et à son défenseur et les invite à se tenir à la disposition du président du conseil d'enquête. » Aux termes de l'article R. 4137-80 de ce code : « En cas d'indisponibilité du président ou de l'un des membres du conseil d'enquête, l'autorité mentionnée au premier alinéa de l'article R. 4137-72 procède à leur remplacement en désignant leur suppléant respectif dans l'ordre du tirage au sort prévu à l'article R. 4137-75. La date de la réunion du conseil d'enquête est, le cas échéant, reportée. »

14. Contrairement à ce que soutient M. B..., d'une part, toutes les personnes ayant siégé lors de la réunion du conseil d'enquête figuraient dans la liste qui lui avait été antérieurement communiquée pour l'exercice de son droit de récusation et, d'autre part, il résulte des dispositions citées au point précédent que le remplacement d'un titulaire par un suppléant peut résulter tant de sa récusation par le comparant que de l'indisponibilité de ce titulaire à la date de la réunion du conseil d'enquête. Le moyen tiré de l'irrégularité de la composition du conseil d'enquête ne peut, par suite, qu'être écarté.

15. En neuvième lieu, aux termes du cinquième alinéa de l'article L. 4137-1 du code de la défense : « Le militaire à l'encontre duquel une procédure de sanction est engagée a droit à la communication de son dossier individuel (...) ». Selon les articles R. 4137-77 et R. 4137-78 du même code, le rapporteur devant le conseil d'enquête communique au comparant et à son défenseur l'ensemble des pièces et documents eu vu desquels il est envisagé de sanctionner le comparant. 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.

16. D'une part, M. B... ne démontre pas que, contrairement à ce qu'indique le procès-verbal de son audition par l'officier rapporteur, qu'il a lui-même signé, il n'aurait pas reçu communication de l'ensemble des pièces et documents au vu desquels il était envisagé de le sanctionner, alors qu'il a par ailleurs apposé sa signature sur un document intitulé « état récapitulatif des pièces communiquées au comparant » dont il ressort que quarante-trois pièces lui ont été communiquées. D'autre part, s'il soutient ne pas avoir reçu communication du rapport prévu par le point 4.1 de l'instruction n° 201765/DEF/SGA/DFP/FM/1 du 17 novembre 2005 et des avis des autorités militaires des premier et deuxième niveaux, il n'allègue pas que ces documents étaient susceptibles de comporter des éléments qui auraient pu être utiles à sa défense. Le moyen doit, par suite, être écarté.

17. En dixième lieu, eu égard à la teneur du rapport d'enquête administrative établi le 25 juin 2023, qui qualifiait les agissements pour lesquels M. B... a été sanctionné de « parfaitement inadmissibles », la circonstance, à la supposer établie, que les membres du conseil d'enquête n'en aient pas reçu communication est insusceptible d'avoir privé M. B... de la garantie d'assurer utilement sa défense.

18. En onzième lieu, il ne ressort pas des pièces du dossier que le président du conseil d'enquête se serait entretenu officieusement avec l'une des personnes auditionnées dans le cadre de la procédure disciplinaire.

19. En douzième lieu, le requérant ne peut utilement soutenir que la méconnaissance du principe d'impartialité par l'auteur du rapport d'enquête administrative établi le 25 juin 2023, dont la mission ne constitue pas une phase de la procédure disciplinaire, affecterait la régularité de cette procédure et entacherait d'illégalité le décret attaqué.

20. En treizième lieu, M. B... n'est, en tout état de cause, pas fondé à soutenir que la demande de sanction, qui mentionnait les faits qui lui étaient reprochés, était insuffisamment motivée.

21. En quatorzième lieu, il ressort des pièces du dossier que la décision de sanction comporte l'énoncé des motifs de droit et de fait qui en constituent le fondement. Ainsi, et alors même qu'elle ne précise pas le détail de chacun des propos et agissements reprochés au requérant, elle est, contrairement à ce qui est soutenu, suffisamment motivée au regard des exigences de l'article L. 211-2 du code des relations entre le public et l'administration.

En ce qui concerne les moyens de légalité interne :

22. Aux termes du premier alinéa de l'article L. 4122-3 du code de la défense : « Le militaire est soumis aux obligations qu'exige l'état militaire conformément au deuxième alinéa de l'article L. 4111-1. Il exerce ses fonctions avec dignité, impartialité, intégrité et probité ». Aux termes de l'article L. 4137-2 du même code : « Les sanctions disciplinaires applicables aux militaires sont réparties en trois groupes : / (...) 3° Les sanctions du troisième groupe sont : / (...) a) Le retrait d'emploi, défini par les dispositions de l'article L. 4138-15 ; / (...) ». Aux termes de l'article L. 4138-15 de ce code : « Le retrait d'emploi par mise en non-activité est prononcé pour une durée qui ne peut excéder douze mois. A l'expiration de la période de non-activité, le militaire en situation de retrait d'emploi est replacé en position d'activité. / Le temps passé dans la position de non-activité par retrait d'emploi ne compte ni pour l'avancement ni pour l'ouverture et la liquidation des droits à pension de retraite. Dans cette position, le militaire cesse de figurer sur la liste d'ancienneté ; il a droit aux deux cinquièmes de sa solde augmentée de l'indemnité de résidence et du supplément familial de solde. »

23. 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.

24. En premier lieu, contrairement à ce que soutient M. B..., il ressort des pièces du dossier, en particulier du rapport d'enquête administrative qui comporte des témoignages concordants et circonstanciés de plusieurs personnels féminins faisant état de comportements inappropriés et répétés, que la matérialité des faits qui lui sont ainsi reprochés est suffisamment établie et que ces faits constituent des fautes de nature à justifier une sanction disciplinaire.

25. En second lieu, eu égard à la nature et la gravité des faits reprochés à M. B..., à son grade et aux responsabilités qu'il exerçait, et à la circonstance qu'il avait déjà été mis en garde pour des comportements similaires, l'autorité investie du pouvoir disciplinaire n'a pas, dans les circonstances de l'espèce et au regard du pouvoir d'appréciation dont elle disposait, pris une sanction disproportionnée en lui infligeant la sanction du troisième groupe de retrait d'emploi par mise en non-activité pour une durée de six mois.

26. Il résulte de ce qui précède que M. B... n'est pas fondé à demander l'annulation du décret qu'il attaque.

Sur les conclusions indemnitaires :

27. D'une part, aux termes de l'article R. 421-1 du code de justice administrative : « La juridiction ne peut être saisie que par voie de recours formé contre une décision, et ce, dans les deux mois à partir de la

notification ou de la publication de la décision attaquée. / Lorsque la requête tend au paiement d'une somme d'argent, elle n'est recevable qu'après l'intervention de la décision prise par l'administration sur une demande préalablement formée devant elle. (...) ». D'autre part, aux termes de l'article R. 431-2 du même code : « La requête et les mémoires des parties doivent, à peine d'irrecevabilité, être présentés par un avocat au Conseil d'Etat ».

28. Les conclusions de la requête présentée par M. B... tendant à la condamnation de l'administration à lui verser la somme de 6 840 euros au titre des indemnités de fonction et de responsabilités qu'il aurait dû percevoir, la somme de 50 000 euros au titre du manque à gagner sur sa solde et ses pensions de retraite et de 50 000 euros en réparation de son préjudice moral ne sont pas au nombre de celles que l'article R. 432-2 du code de justice administrative dispense du ministère d'un avocat au Conseil d'Etat. De plus, M. B... ne justifie pas avoir formé une demande indemnitaire préalable auprès de l'administration. Ses conclusions tendant au paiement de sommes d'argent sont, dès lors, irrecevables.

29. Il résulte de tout ce qui précède que la requête de M. B... doit être rejetée.

D E C I D E :

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

Article 2 : La présente décision sera notifiée à M. X... B... et à la ministre des armées et des anciens combattants. Copie en sera adressée au Premier ministre.

Délibéré à l'issue de la séance du 5 octobre 2026 où siégeaient : M. Olivier Japiot, président de chambre, présidant ; M. Frédéric Gueudar Delahaye, conseiller d'Etat et M. Cédric Arcos, conseiller d'Etat-rapporteur.

Rendu le 29 octobre 2026.

Le président : Signé : M. Olivier Japiot Le rapporteur : Signé : M. Cédric Arcos Le secrétaire : Signé : M. Philippe Doumax