



HAL
open science

Note sous Tribunal administratif de Mayotte, 28 novembre 2016, M. H. c/Conseil Départemental de Mayotte, req. n° 1500697

Victor Margerin

► **To cite this version:**

Victor Margerin. Note sous Tribunal administratif de Mayotte, 28 novembre 2016, M. H. c/Conseil Départemental de Mayotte, req. n° 1500697. *Revue juridique de l'Océan Indien*, 2018, 25, pp.331-337. hal-02860394

HAL Id: hal-02860394

<https://hal.univ-reunion.fr/hal-02860394>

Submitted on 8 Jun 2020

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

**Fonction publique territoriale – révocation – annulation –
procédure disciplinaire – délai – proportionnalité - réparation**

Tribunal administratif de Mayotte, 28 novembre 2016, *M. H. c/Conseil Départemental de Mayotte*, req. n° 1500697

Victor Margerin, Docteur en droit privé de l'Université de La Réunion

« *Il faut toujours protester contre l'injustice et la bêtise, gueuler, écumer et écraser quand on le peut* »⁶⁴⁹. Voilà exactement ce qu'il convient de faire à la lecture du présent jugement.

⁶⁴⁷ « *Au cas de faute dans l'exercice de l'obligation de protection, l'indemnité allouée tend à la réparation globale de la totalité des préjudices subis* » : CE, 02 avril 1971, *Commune de Condé-sur-Escaut*, Lebon 275 ; AJDA, 1971, p. 425 ; RDP, 1971, p. 1351.

⁶⁴⁸ F. COLIN, « La protection contre la diffamation en droit de la fonction publique », *RFDA*, 2016, p. 1219.

⁶⁴⁹ Gustave FLAUBERT ; Lettre à George Sand, le 5 septembre 1873.

Par un arrêté en date du 13 octobre 2014, le président de ladite collectivité notifie, à un fonctionnaire de son administration, une mesure de suspension. Par un autre arrêté en date du 27 novembre 2015, pris en considération du premier, il est alors notifié au même agent titulaire la volonté de lui infliger la sanction de la révocation⁶⁵⁰ à compter du 1^{er} janvier 2016, ce que ce dernier entend contester devant la juridiction de céans.

Procédure disciplinaire et délai raisonnable. - De prime abord, une suspension de plus d'un an menant à une révocation laisse croire à une faute d'une gravité sans nom, quoique l'on puisse légitimement s'interroger sur le délai écoulé entre la mesure et la sanction⁶⁵¹. Ce délai, qui serait considéré en droit privé comme manifestement disproportionné et suffisant, *a minima*, à obtenir la requalification du licenciement⁶⁵², n'est toutefois pas enfermé en droit public où l'imprescriptibilité est le principe⁶⁵³.

Plus globalement concernant ce délai, il convient également de remarquer que la faute imputable à l'agent, objet de la présente procédure disciplinaire, découle de sa condamnation pénale en 2010 pour un usage illicite de cannabis l'année antérieure. Eu égard au principe d'imprescriptibilité de l'action disciplinaire susvisée – qui froisserait n'importe quel lecteur travailliste – le moyen tiré de la longueur du délai écoulé ne saurait être utilement invoqué⁶⁵⁴.

Néanmoins, force est de constater que le juge administratif fait montre depuis un certain temps d'une souplesse dans l'appréciation de ce

⁶⁵⁰ Cessation définitive des fonctions d'un fonctionnaire : CE, 9 octobre 1992, req. n° 96359, *Ville de Marseille*.

⁶⁵¹ Rappelons à ce titre qu'à l'instar de la mise à pied conservatoire en droit du travail, la suspension de l'agent public ne constitue pas une sanction et doit être justifiée par la faute grave reprochée à l'agent : CE, ass., 13 juillet 1966, *FEN, Synd. général de l'éducation nationale* : *Lebon* 1966, p. 497 ; *RDP*, 1966, p. 1152, concl. J. RIGAUD ; *RDP*, 1967, p. 152, note M. WALINE ; Cass. Soc. 08 novembre 1978 : *Bull. Civ. V*, n° 745 ; *D.* 1979. *IR* 230, obs. PELISSIER ; Cass. Soc. 26 novembre 1987, n° 85-40.637 : *Dr. Soc.* 1989, p. 287, note RAY.

⁶⁵² Cass. Soc. 30 octobre 2013 : *Daloz Actualité*, 27 novembre 2013, obs. FRAISSE ; *RDT*, 2014, p. 47, obs. VARIN ; Cass. Soc. 18 février 1998, n° 96-40.219.

⁶⁵³ CE, 31 mai 1989, req. n° 70096, *Tronchet* : *JurisData* n° 1989-043203 ; *Dr. adm.* 1989, comm. 399 ; CE, 14 juin 1991, req. n° 86294, *Aliquot* : *JurisData* n° 1991-045246 ; *AJDA*, 1991, p. 575, chron. C. MAUGÜE et R. SCHWARTZ.

⁶⁵⁴ CE, 7 févr. 2001, req. n° 210574, *Thomas* : *JurisData* n° 2001-062028 ; *Lebon* 2001, tables, p. 838.

délai. La Cour administrative d'appel de Marseille⁶⁵⁵ a ainsi retenu que « *si aucun texte n'enferme dans un délai déterminé l'exercice de l'action disciplinaire, ni même ne fait obligation à l'autorité investie du pouvoir disciplinaire d'engager une telle procédure, il appartient cependant à cette autorité, sauf à méconnaître un principe général du droit disciplinaire de respecter un délai raisonnable entre le moment où elle a connaissance des faits commis par son agent, susceptibles de donner lieu à sanction disciplinaire, et le moment où elle décide de lui infliger une telle sanction ; [...]* ».

En retenant l'ancienneté des faits invoqués à l'appui de la sanction, il ne fait aucun doute que les juges du Tribunal administratif de Mayotte renvoient directement – quoiqu'implicitement - à ce caractère raisonnable et à la jurisprudence de la CAA de Marseille susvisée.

Proportionnalité de la sanction. - Au-delà de la question du délai, se pose naturellement la problématique de la proportionnalité de la sanction. En effet, dans la présente espèce, les magistrats administratifs ne manquent pas de soulever d'emblée le caractère disproportionné de cette dernière et de prononcer l'annulation de la décision administrative « *sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens invoqués* ».

Cette promptitude à soulever la disproportion doit être à notre sens déduite de la nature du contrôle opéré par le juge à cette fin. Si celui-ci jouit d'un pouvoir normal pour contrôler l'existence et la qualification de la faute disciplinaire⁶⁵⁶, il se limite toutefois à l'erreur manifeste d'appréciation quant au degré de la sanction⁶⁵⁷. A notamment été considérée comme erreur manifeste d'appréciation l'exclusion prononcée pour une durée de 6 mois en raison de l'ignorance d'instructions procédant de l'autorité territoriale, la prise de congés sans autorisation, ainsi que l'utilisation d'un véhicule de l'Administration à des fins personnelles⁶⁵⁸. De même quant à la rétrogradation d'un agent ayant manqué de respect à la personne du maire en le qualifiant de « Roi Soleil »⁶⁵⁹. Au regard des affaires susvisées, la gravité de la faute du requérant dans notre espèce serait-elle caractérisée ? Rien n'est moins sûr.

⁶⁵⁵ CAA Marseille, 13 décembre 2011, req. n° 09MA03062, P. : *JurisData* n° 2011-030808 ; *JCP A* 2012, *act.* 166 ; *AJDA*, 2012, p. 837, note G. PEISER.

⁶⁵⁶ CAA Nancy, 20 octobre 2005, req. n° 04NC00473, *Commune de Maizières-lès-Metz*.

⁶⁵⁷ CE, 9 juin 1978, *Lebon* : *Lebon* 1978, p. 245, concl. B. GENEVOIS.

⁶⁵⁸ CAA Marseille, 18 janvier 2011, req. n° 10MA03422, *SIVOM Littoral des Maures c/D*.

⁶⁵⁹ CE, 26 novembre 2010, req. n° 315468, *Mireille A.* : *JurisData* n° 2010-022740 ; voir également : CAA Lyon, 28 décembre 2001, req. n° 98LY01259, *Commune d'Aix-*

Il convient cependant de souligner ici que la faute invoquée par l'administration à l'appui de la sanction de l'agent résulte, ni plus ni moins, d'une condamnation pénale. Sans revenir sur l'invocation « tardive » de ladite condamnation par la collectivité à l'appui de la sanction, n'y aurait-il pas lieu de considérer que l'administration soit tenue par la portée du jugement répressif? Il en est ainsi notamment lorsque l'agent a été sanctionné *a priori* d'une condamnation – ou d'une relaxe – au pénal, la collectivité devant en tirer par la suite toutes les conséquences de droit⁶⁶⁰. La Haute Juridiction administrative retient qu'il en est de même lorsque la sanction administrative est prononcée *a posteriori* du jugement pénal⁶⁶¹, non seulement pour apprécier l'existence de la faute disciplinaire, mais également sa gravité.

Ce sont donc sur ces considérations que le juge administratif de Mayotte retient qu'eu égard à l'infraction pénale – matériellement établie et reconnue quoique soutienne le requérant – et à la « faible » condamnation prononcée par le juge répressif, le prononcé d'une révocation – sanction la plus importante du droit de la fonction publique – est une erreur manifeste d'appréciation.

Droits de la défense. - Il est étonnant toutefois de constater que le présent jugement n'a été rendu qu'à la seule analyse d'un moyen de fond, alors même que le requérant invoquait le non-respect par la collectivité de la procédure disciplinaire, et, partant, de la violation des droits de la défense.

Bien que titulaire de l'opportunité des poursuites, l'autorité investie du pouvoir de nomination doit respecter une procédure disciplinaire stricte sous peine de nullité de celle-ci. Ainsi convient-il de saisir le conseil de discipline, seule autorité investie du pouvoir disciplinaire, par un rapport d'enquête précisant les faits reprochés à l'agent ainsi que leurs circonstances⁶⁶².

les-Bains : *JurisData* n° 2001-175720 ; CAA Bordeaux, 13 octobre 1997, req. n° 96BX01701, *Commune de Reignac-de-Blaye* : *JurisData* n° 1997-049964 ; CE, 30 avril 1997, req. n° 146658, *C* : *JurisData* n° 1997-050267 ; *Dr. adm.* 1997, comm. 249.

⁶⁶⁰ CE, 21 septembre 2011, req. n° 349222, *Ministre de la Défense et Anciens combattants* : *JurisData* n° 2011-019452 ; *JCP A* 2011, act. 636.

⁶⁶¹ CE, 27 juillet 2009, req. n° 313588, *Ministre de l'Éducation nationale c/Boulonnois* : *JurisData* n° 2009-006551.

⁶⁶² CAA Marseille, 20 avril 2010, req. n° 08MA01299, *OPDHLM Mistral Habitat* ; voir également S. BOLLE « L'engagement des poursuites disciplinaires dans la fonction publique », *RFDA*, 2001, p. 421.

Élément substantiel par nature, la communication du dossier de l'agent est l'essence même du respect des droits de la défense⁶⁶³ et ne saurait souffrir aucune exception sans vicier la procédure et encourir l'annulation⁶⁶⁴.

Ce droit à communication est d'ailleurs reconnu même en dehors de toute procédure disciplinaire. En ce sens, l'article 18 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires dispose en son troisième alinéa que « *tout fonctionnaire a accès à son dossier individuel dans les conditions définies par la loi* ». La Commission d'Accès aux Documents Administratifs⁶⁶⁵ expose de manière claire et constante que « *chaque dossier administratif d'un agent, quels que soient les documents qui le composent, lui est communicable de plein droit* ». La Cour administrative d'appel de Paris⁶⁶⁶ rappelle également que « *le dossier du fonctionnaire doit comporter toutes les pièces intéressant la situation administrative de l'intéressé, enregistrées, numérotées et classées sans discontinuité* ».

Pareillement, il est curieux de ne pas trouver de développement quant à l'exigence de motivation de la décision administrative⁶⁶⁷.

Bien qu'il ne soit pas question d'en déduire une quelconque hiérarchisation des griefs, il nous paraît troublant de s'interroger et de rendre une décision de justice fondée uniquement sur la disproportion d'une sanction, tout en passant sous silence la violation de droits constitutionnellement reconnus et garantis – à l'instar du respect des droits de la défense⁶⁶⁸ dans la présente espèce.

⁶⁶³ Article 4 du décret n° 89-677 du 18 septembre 1989.

⁶⁶⁴ CE, 21 juin 1996, req. n° 140775, *Commune de Buchères* : *JurisData* n° 1996-050957 ; *Lebon* 1996, p. 235.

⁶⁶⁵ CADA, avis, n° 2008064, n° 20080189, n° 20080615.

⁶⁶⁶ CAA Paris, 2 avril 2014, req. n° 11PA05306 ; CE, 2 avril 2015, req. n° 370242 : *AJFP*, 2016, p. 42 ; voir en matière contentieuse : CE, 14 février 1992, req. n° 91324, *Commune de La Garde* : *JurisData* n° 1992-041339 ; CAA Paris, 31 mars 1998, n° 96PA03491, *Synd. CGT communaux Poissy* : *JurisData* n° 1998-042162.

⁶⁶⁷ Loi n° 79-587, 11 juillet 1979 modifiée, relative à la motivation des actes administratifs, codifiée aux articles L211-1 et s. du Code des relations entre le public et l'administration ; CE, 28 mai 1965, req. n° 58411, *Riffault* : *Lebon* 1965, p. 315 ; *Rev. adm.* 1965, p. 590, concl. N. QUESTIAUX ; CAA Nancy, 19 octobre 2006, req. n° 05NC01074, *Commune de Mont-Saint-Martin*.

⁶⁶⁸ Cons. Const. Décision n° 2006-535 DC, 30 mars 2006 : *Rec.* 50 ; *LPA* 5 avril 2006, note SCHOETTL ; *AJ* 2006. 1961, note GESLOT ; *LPA* 13 avril 2006, note MATHIEU ; *RDP*, 2006, p.769, note CAMBY.

Toutefois, cette distinction pourrait se comprendre au regard des conséquences, pour l'agent, découlant de l'annulation de l'acte administratif attaqué.

Réparation et réintégration. – Le dispositif du présent jugement est lui aussi surprenant – décidément - en ce qu'il ne prévoit que l'annulation de l'arrêté portant radiation, à compter du 1^{er} janvier 2016.

Le fait que la réintégration de l'agent ne soit pas expressément prévue n'emporte que peu de conséquences. En effet, il est acquis en jurisprudence que « *lorsque la sanction disciplinaire est annulée, la collectivité doit en effacer les conséquences et procéder à la réintégration de l'agent et à une reconstitution de carrière* »⁶⁶⁹. Celles-ci sont donc de droit et ne sauraient souffrir aucune contestation.

Néanmoins, il n'est à aucun moment question de la réparation du préjudice subi par l'agent, du fait de l'illégalité de la sanction prononcée, ainsi que de sa suspension de plus d'un an – qui bien que n'ayant pas le caractère d'une sanction disciplinaire⁶⁷⁰, devrait, en raison de son caractère accessoire, *a minima* ouvrir droit à réparation. La responsabilité de l'administration est inéluctablement engagée en raison de la faute⁶⁷¹ tirée de l'illégalité de la sanction infligée à son agent⁶⁷².

Il convient de souligner que pour déterminer le montant de la réparation à accorder à l'agent du fait de sa révocation illégale, le juge administratif tient compte de ce que l'annulation soit prononcée sur le fond ou sur un simple vice de procédure⁶⁷³. Le Conseil d'État expose toutefois que « *si l'intervention d'une décision illégale peut constituer une faute susceptible d'engager la responsabilité de l'État, elle ne saurait donner lieu à réparation, si, dans le cadre d'une procédure régulière, la même décision aurait pu légalement être prise* »⁶⁷⁴.

⁶⁶⁹ CE, 17 mars 1961, *Ducout c/Commune de Mont-Dore* : *Lebon* 1961, p. 189. – O. SIMON, « Les obligations de l'autorité administrative après annulation de l'éviction de l'agent public », *AJFP* 1999, n° 3, p. 7. ; E. DELACOUR, « Les conséquences de l'annulation par le juge administratif d'une mesure d'éviction d'un fonctionnaire », *Gaz. cnes* 17 juillet 2002, p. 58.

⁶⁷⁰ *Ibid.* 3.

⁶⁷¹ CE, Sect., 26 janvier 1973, *Driancourt* : *Lebon* 1973, p. 77.

⁶⁷² CAA Bordeaux, 19 octobre 1995, *Commune du Mans* : *AJDA*, 1996, p. 193.

⁶⁷³ CE, 18 juin 1986, req. n° 49813, *Krier* : *JurisData* n° 1986-042140 ; *Lebon* 1986, p. 166 ; CE, 7 février 1990, req. n° 88668, *Commune de Beaucaire* ; CAA Nantes, 26 avril 2002, req. n° 99NT02915, *Michèle X*.

⁶⁷⁴ CE, 7 juin 2010, req. n° 312909, *B.* : *JurisData* n° 2010-008798.

En dépit de cette « aspiration » à réparation du préjudice subi par le fonctionnaire, celle-ci n'est pas pour autant due de droit. Il appartient en effet au salarié victime d'établir un lien de causalité direct entre le dommage subi et la faute de l'administration⁶⁷⁵. Chose qui, visiblement, n'a pas été fournie par le requérant dans la présente espèce... au même titre, plausiblement, qu'une demande préalable⁶⁷⁶ d'indemnisation à la collectivité.

⁶⁷⁵ CE, 9 février 2011, req. n° 332627, *D.* : *JurisData* n° 2011-332627 ; *JCP A* 2011, 2198, note J. MOREAU.

⁶⁷⁶ Art. R 421-1 CJA.