

**Note sous Tribunal administratif de La Réunion, 3 mars
2016, M. D. c/ Commune de Saint André, req. n°
1400071**

Victor Margerin

► **To cite this version:**

Victor Margerin. Note sous Tribunal administratif de La Réunion, 3 mars 2016, M. D. c/ Commune de Saint André, req. n° 1400071. Revue juridique de l'Océan Indien, Association " Droit dans l'Océan Indien " (LexOI), 2018, pp.321-325. hal-02860396

HAL Id: hal-02860396

<https://hal.univ-reunion.fr/hal-02860396>

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.

In fine, à défaut d'en apprendre davantage aux plus curieux sur la caractérisation du harcèlement moral, ce jugement a au moins le mérite d'éclairer les plus courageux sur les ambiguïtés de la fameuse notion.

Fonction publique territoriale – suspension – fonctionnaire – poursuites pénales – partie civile – annulation.

Tribunal administratif de La Réunion, 3 mars 2016, *M. D. c/ Commune de Saint André*, req. n° 1400071

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

C'est ici un point particulier du droit de la fonction publique qui intéresse le Tribunal administratif de La Réunion. Préalable à une procédure disciplinaire pour faute grave, et pouvant éventuellement être concomitante à la mise en mouvement de l'action publique, la mesure de suspension de l'agent public fait montre de certaines particularités.

En l'espèce, le requérant, ingénieur principal de la fonction publique territoriale, a été suspendu de ses fonctions à titre conservatoire par une décision du maire de la commune de Saint André en date du 10 décembre 2012. Ladite suspension est justifiée par la collectivité par la lettre de dénonciation envoyée par un administré et imputant au requérant des faits de chantage, à la suite de laquelle le maire de la commune décide de déposer plainte près le procureur de la République.

Il ne transparaît pas du présent jugement, et ce à aucun moment, une quelconque saisine de la commission de discipline – pourtant obligatoire dès le prononcé de la décision de suspension⁶¹⁴, mais dont le non-respect ne rend pas la mesure illégale pour autant⁶¹⁵.

Néanmoins, il ressort que par un arrêté du 5 avril 2013 le maire de la commune décide, en l'absence de toute mise en œuvre de l'action publique par le procureur de la République, de reconduire cette suspension. Le Tribunal administratif, saisi quant à la contestation de la première mesure de suspension et de sa reconduction, estime alors - dans un précédent jugement devenu définitif⁶¹⁶ - que si la suspension prononcée en 2012 était justifiée, l'arrêté du 5 avril 2013 devait quant à lui être annulé. Les magistrats motivent leur décision en retenant que ledit

⁶¹⁴ Art. 30 de la loi du 13 juillet 1983.

⁶¹⁵ CAA Paris, 27 mai 1999, req. n° 97PA03167, *M. L. c/ministre de l'Intérieur*.

⁶¹⁶ TA Réunion, 20 mars 2014, *M. Dalleau c/. Commune de Saint André*.

arrêté a été pris à la suite d'une première suspension de quatre mois. À ce titre, il ressort qu'en l'absence⁶¹⁷ de prise de sanction disciplinaire ou de poursuites pénales de l'agent durant ce délai de quatre mois, ce dernier doit être – de plein droit – rétabli dans ses fonctions.

Par un nouvel arrêté, en date du 25 novembre 2013 et prenant effet au 13 novembre 2013, date à laquelle le maire de la commune de Saint André se constitue partie civile⁶¹⁸ pour les mêmes faits, une mesure de suspension de l'agent est prise, toujours sur le fondement des faits de chantage.

Se fondant sur le même article 30 de la loi « Le Pors » que lors de son jugement précédent, le Tribunal administratif de La Réunion accueille les prétentions du requérant et annule l'arrêté litigieux du 25 novembre 2013.

Bien que non mentionné, le caractère rétroactif dudit acte administratif n'aura certainement échappé aux magistrats. Il conviendra d'apprécier que ces derniers aient également pu avancer ce moyen pour trancher le litige dans le sens de l'annulation⁶¹⁹.

Ce jugement, à la frontière du droit administratif et du droit pénal, fait de ce sujet transverse l'occasion idéale pour mettre en exergue la particularité de la procédure de suspension de l'agent public lorsque ce dernier fait l'objet de poursuites pénales.

Suspension du fonctionnaire. - Il est en premier lieu nécessaire de rappeler que la mesure de suspension n'est pas une sanction disciplinaire, mais une mesure conservatoire⁶²⁰, faisant grief à l'agent à qui elle est

⁶¹⁷ Loi n° 83-634, dite loi « Le Pors », du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires.

⁶¹⁸ Art. 85 Code de procédure pénale : « *Toute personne qui se prétend lésée par un crime ou un délit peut en portant plainte se constituer partie civile devant le juge d'instruction compétent en application des dispositions des articles 52, 52-1 et 706-42. Toutefois, la plainte avec constitution de partie civile n'est recevable qu'à la condition que la personne justifie soit que le procureur de la République lui a fait connaître, à la suite d'une plainte déposée devant lui ou un service de police judiciaire, qu'il n'engagera pas lui-même les poursuites, soit qu'un délai de trois mois s'est écoulé depuis qu'elle a déposé plainte devant ce magistrat [...]* ».

⁶¹⁹ CE, 25 juin 1948, *Société du journal « L'Aurore »* : *Lebon* p. 289 ; CE, Sect. 25 mars 1983, *Conseil de la Région parisienne des experts comptables et comptables agréés* : *Lebon* p. 137 ; CE, Sect. 30 septembre 1988, *Ville de Nemours c/. Mme M.*, req. n° 85099 : *Lebon* p. 320.

⁶²⁰ 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.

notifiée. Ainsi que l'exposait⁶²¹ feu monsieur le professeur Chapus, « *une mesure non pas disciplinaire, mais d'urgence destinée, dans l'intérêt du service, à interdire à titre provisoire l'exercice de ses fonctions à un agent public auquel une faute grave est reprochée, de façon que sa présence ne risque pas de troubler le fonctionnement du service* ».

Ce pouvoir de la collectivité, que l'on pourrait qualifier de « préventif », pourrait indéniablement être source d'un certain arbitraire, raison pour laquelle le législateur est venu encadrer son exercice en le soumettant à une faute grave ainsi qu'à un délai strict tel que vient nous le rappeler le présent jugement.

Faute grave. – L'article 30 de la loi « Le Pors » précise d'emblée que la suspension de l'agent peut être prononcée « [e] *n cas de faute grave* ». Le texte n'est cependant pas explicite puisqu'il ne détermine pas si la faute grave doit être avérée ou simplement supputée. Le Conseil d'État, saisi de cette interprétation quelque temps avant la loi de 1983 avait déjà explicité que les faits commis par l'agent et dont la gravité lui est reprochée « *doivent présenter un caractère de vraisemblance suffisant* »⁶²². Il s'en déduit nécessairement que les faits à l'origine de la suspension de l'agent doivent être suffisamment établis, que les présomptions doivent être suffisamment sérieuses⁶²³, pour que l'administration décide de prononcer la suspension⁶²⁴.

L'intérêt de la mesure de suspension est ainsi « *d'éviter le scandale ou la gêne que peut causer la présence effective dans un emploi public d'un agent soupçonné de faute grave et de faciliter l'exercice de poursuites qui doivent être incessamment entreprises à son encontre* »⁶²⁵.

La faute grave peut ainsi résulter de la violation par l'agent des obligations qu'il tient de sa fonction à l'instar d'un manquement à son devoir de réserve⁶²⁶ ou son refus d'appliquer les instructions de son

⁶²¹ R. CHAPUS, *Droit administratif général*, Montchrestien, t. II, 2001, n° 404.

⁶²² CE, 2 mars 1979, req. n° 11336, *Commune d'Asnières-sur-Oise* ; CE, 11 juin 1997, req. n° 142167, *M. Benjamin X*.

⁶²³ TA Melun, 04 novembre 2003, n° 002728-5, *M. B.* ; CAA Lyon, 4 novembre 2003, req. n° 00LY01194, *ministre de l'Intérieur c/Cerdan* ; CAA Lyon, 2 octobre 2001, req. no 97LY00165, *Commune de Billom* ; CAA Lyon, 19 juin 2001, req. n° 99LY02140, *ministre de l'Éducation nationale c/O* ; CE 26 juin 1987, req. n° 75569, *M. Max X*.

⁶²⁴ CE 5 mars 2008, req. no 312719, *M. Bruno A*.

⁶²⁵ V. concl. RIGAUD, sur CE Ass., 13 juillet 1966, *Fédération de l'Éducation nationale, Lebon 497* ; AJDA, 1967, p. 51.

⁶²⁶ CE 22 novembre 2004, req. n° 244515, *ministre de l'Éducation nationale c/M. A*.

supérieur⁶²⁷. Elle peut de même être justifiée par la commission – ou du moins sa forte présomption – par l’agent, d’une infraction pénale : actes de violence entre agents ⁶²⁸, mise en danger délibérée de la vie d’autrui⁶²⁹...

Ainsi, il serait légitime pour une collectivité de procéder à la suspension un agent si des faits de chantage lui étaient imputables et que les pièces rapportées présentaient une certaine vraisemblance. Toutefois, plusieurs difficultés se manifestent dans l’hypothèse d’une suspension de l’agent en raison de poursuites pénales... ou de leur absence comme tel est le cas en l’espèce.

Délai. – Dans la présente affaire, le Tribunal administratif de La Réunion renvoie à un précédent jugement faisant état de la validité de la suspension prononcée à l’encontre du requérant. Ainsi qu’il l’a été évoqué, la commune – en la personne du maire – a estimé qu’il existait des présomptions sérieuses quant à la commission du délit de chantage⁶³⁰ par son agent. Ces présomptions ont fait l’objet d’un dépôt de plainte par le maire, lequel n’a pas été suivi d’une mise en œuvre de l’action publique par le procureur de la République, rendant *de jure* illégale la reconduction de la suspension.

Cette illégalité est alors prononcée sur le fondement de l’article 30⁶³¹ de la loi « Le Pors », précité, prévoit explicitement que la situation du fonctionnaire suspendu « *doit être définitivement réglée dans le délai de quatre mois. Si, à l’expiration de ce délai, aucune décision n’a été prise par l’autorité ayant pouvoir disciplinaire, l’intéressé, sauf s’il est l’objet de poursuites pénales, est rétabli dans ses fonctions [...]* ».

Poursuites pénales. - Le raisonnement du juge administratif pourrait alors se comprendre eu égard à l’absence de déclenchement de l’action publique.

Néanmoins, le second et présent jugement doit connaître de la légalité d’une nouvelle suspension de l’agent, mais cette fois-ci en raison

⁶²⁷ CAA Paris, 12 février 2008, req. n° 06PA03202, *M. Thierry X*.

⁶²⁸ CAA Bordeaux, 7 avril 2009, req. n° 07BX01914, *Région Martinique* ; CE 9 déc. 1970, *Commune de Neuilly-Plaisance*, Lebon 738.

⁶²⁹ CAA Lyon, 25 janvier 1999, req. n° 95LY02280, *Commune de Ramatuelle*.

⁶³⁰ Art. 312-10 c. pén. : « *Le chantage est le fait d’obtenir, en menaçant de révéler ou d’imputer des faits de nature à porter atteinte à l’honneur ou à la considération, soit une signature, un engagement ou une renonciation, soit la révélation d’un secret, soit la remise de fonds, de valeurs ou d’un bien quelconque. Le chantage est puni de cinq ans d’emprisonnement et de 75 000 € d’amende* ».

⁶³¹ Dans sa rédaction antérieure à la loi n° 2016-483 du 20 avril 2016, art. 26- I-2°.

de la constitution avec partie civile de la mairie de Saint André. Les magistrats administratifs accueillent la demande d'annulation du requérant en ce que, bien que mettant en mouvement l'action publique, la constitution de partie civile ne saurait justifier une nouvelle suspension au sens de l'article 30 de la loi « Le Pors ».

Il convient alors de remarquer toute la subtilité du raisonnement livré par le juge administratif.

En effet, à l'inverse de la plainte simple, la plainte avec constitution de partie civile produit les mêmes effets qu'un réquisitoire du procureur de la République⁶³², et met en mouvement l'action publique par la saisine directe du juge d'instruction⁶³³. Indéniablement, il ne saurait être contesté que le requérant fait l'objet – à la date de l'arrêté du 25 novembre litigieux – de poursuites pénales. Les juges d'appel de Bordeaux⁶³⁴ ont ainsi souverainement apprécié qu'une administration puisse à bon droit prolonger la suspension en raison d'une plainte avec constitution de partie civile.

Toutefois, l'interprétation stricte du texte visé par le présent jugement, ainsi que la nouvelle rédaction de ce paragraphe de l'article 30 tel qu'issu de la loi du 20 avril 2016, vise l'hypothèse d'une prolongation de la mesure de suspension en raison de poursuites pénales. Ainsi que le reprennent les magistrats de l'espèce, il est bien question d'une prolongation et non de nouvelles poursuites.

Dès lors, aux yeux du juge, il importe peu que les poursuites pénales soient effectives ou non, puisqu'elles ne visent pas à prolonger une mesure encore en cours d'exécution, mais uniquement à justifier un nouvel arrêté pris en considération des mêmes faits.

Si l'ancienne rédaction de l'article 30 pouvait être interprétée comme étant de nature à empêcher toute nouvelle suspension de l'agent poursuivi pénalement, il faut se féliciter du nouvel arsenal juridique mis à disposition de la collectivité. La nouvelle rédaction dudit article offre en effet à l'administration de nouveaux moyens pour écarter l'agent « dans l'intérêt du service », tout en lui offrant une garantie satisfaisante de ses droits.

⁶³² Jurisprudence constante ; voir à ce titre notes sous art. 1^{er} Code de procédure pénale.

⁶³³ Cass. Crim., 17 janvier 1983 : *Bull. Crim.* n°1 ; *JCP* 1984. II. 20 232, note JEANDIDIER ; Cass. Crim. 4 janvier 1990 : *Bull. Crim.* n°7.

⁶³⁴ CAA Bordeaux, 08 juillet 2008, req. n° 06BX00316, *M. José Manuel X.*