

**Note sous Tribunal administratif de Saint-Denis de la
Réunion, 16 mai 2013, J.-O. A., numéro 1200164**

Leïla Gaspard

► **To cite this version:**

Leïla Gaspard. Note sous Tribunal administratif de Saint-Denis de la Réunion, 16 mai 2013, J.-O. A., numéro 1200164. Revue juridique de l’Océan Indien, Association “ Droit dans l’Océan Indien ” (LexOI), 2014, Jurisprudence locale, pp.122-128. hal-02860598

HAL Id: hal-02860598

<https://hal.univ-reunion.fr/hal-02860598>

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.

10.7. FONCTION PUBLIQUE ET DROIT DU TRAVAIL

Agent public territorial non titulaire – Licenciement disciplinaire – Éviction – Illégalité fautive – Responsabilité de l'Etat

Tribunal administratif de Saint Denis de La Réunion, 16 mai 2013, *J.-O. A.*, req. n° 1200164, 1 201 066

Leïla GASPARD

Dans un jugement du 10 octobre 2013, le tribunal administratif de La Réunion a eu à connaître un contentieux relatif au licenciement d'un agent public recruté par contrat.

M. A., agent public, a été recruté par contrat en 2000 en tant que pompier d'aérodrome par le syndicat mixte de Pierrefonds qui gère l'aéroport du même nom. Au bout de 6 ans, un contrat à durée indéterminée a été conclu. En mars 2009, une sanction d'exclusion de deux jours a été prise par le président du syndicat. En novembre 2009, le président prononce le licenciement de l'intéressé pour insuffisance professionnelle. Dans deux jugements du 29 septembre 2011, la sanction d'exclusion et le licenciement ont été annulés respectivement pour vice de procédure et pour erreur de droit. En juillet 2012, M. A. est réintégré. S'en est suivi une procédure disciplinaire qui a abouti à son licenciement pour faute. Celui-ci demande alors d'une part réparation pour le licenciement illégal et la sanction disciplinaire illégale de 2 009, et d'autre part, l'annulation du licenciement pour faute de 2 012.

Deux problèmes se posent alors au juge : tout d'abord, les décisions déclarées illégales sont-elles constitutives d'une faute donnant lieu à réparation ? Ensuite, la décision de licenciement pour faute est-elle illégale ?

Le juge rejette la demande du requérant. Il décide que le licenciement pour faute n'est pas illégal et son annulation ne peut ainsi être demandée. Puis, il estime que les décisions déclarées illégales par les tribunaux ne constituent pas nécessairement une faute de nature à engager la responsabilité de

de reprise des déchets de pneumatiques dans les conditions définies à l'article R. 543-142 ».

l'administration. Le juge fait ainsi une application douteuse du principe du contradictoire (I) et s'en tient à un contrôle restreint des mesures disciplinaires (II).

I.- Une application douteuse du principe du contradictoire

Dans le jugement de 2 013, le respect du principe du contradictoire par l'administration a été remis en cause par le requérant. Selon lui, ce principe n'a pas été respecté dans la mesure où le délai séparant l'accès effectif au dossier et l'entretien a été très court, soit à peine 24 heures.

Or, en vertu de l'article 37 du décret du 15 février 1988, pèse sur l'administration qui engage une procédure disciplinaire une obligation de communiquer l'intégralité¹ du dossier de l'agent public, garantissant ainsi le contradictoire entre l'agent et l'autorité hiérarchique. Ceci doit être fait dans un « délai suffisant » tel que prévu par l'article 4 du décret du 18 septembre 1989.

En l'espèce, si le syndicat mixte a bien fait parvenir la copie intégrale du dossier individuel de l'agent à son domicile, il l'a toutefois fait avec tardiveté : le dossier est parvenu le 21 août 2012 au domicile de l'agent alors même que l'entretien préalable était prévu le 22 août 2012. Ce qui laissait à l'agent à peine 24 heures pour préparer sa défense en prenant en considération les éléments du dossier. Il semble légitime ici de contester l'insuffisance de temps laissé à la prise de connaissance du dossier pour préparer une défense.

Pourtant, le juge affirme que la brièveté du délai entre l'accès effectif au dossier et l'entretien n'a pas empêché le respect du principe du contradictoire dans la mesure où « *M. A., a été mis à même de présenter des observations écrites au cours de la période de neuf jours ayant précédé la décision en date du 31 août 2012* ». Autrement dit, selon le juge, la possibilité de présenter des observations écrites durant la période suivant la convocation et précédant la décision de licenciement permet de garantir le respect du principe du contradictoire.

Il est alors légitime de se demander si cette interprétation du juge est conforme avec l'interprétation européenne en la matière². En effet, la Cour européenne des droits de l'homme a fait œuvre d'une jurisprudence abondante

¹ CE, 22 mars 1944, *Prats, Rec.*, p. 95 : la communication doit porter sur toutes les pièces liées au débat de la procédure disciplinaire.

² Selon J. JORDA, « *la position du juge administratif français quant à l'application du délai raisonnable dans le contentieux disciplinaire de la fonction publique nationale s'explique en partie par la jurisprudence européenne sur l'applicabilité de cette garantie* » (« Le délai raisonnable et le droit disciplinaire de la fonction publique », *AJDA*, 2002, p. 13).

sur la question depuis l'arrêt *Pellegrin c/ France*¹ qui étend le champ d'application de l'article 6-1² de la convention européenne des droits de l'homme au contentieux de la fonction publique. Cet arrêt a posé un critère fonctionnel fondé sur la nature des fonctions et des responsabilités exercées par l'agent pour savoir si la garantie bénéficie au plaignant. Par la suite, à l'occasion d'un arrêt *Frydlender c/ France*³, la Cour européenne confirmera une appréciation restrictive des exceptions à l'article 6-1. Elle précisera que les modalités d'application du respect du délai raisonnable au contentieux disciplinaire devront s'apprécier à l'aide de trois critères : la complexité de l'affaire, le comportement du requérant et celui des autorités compétentes, ainsi que l'enjeu du litige pour l'intéressé.

Le Conseil d'État, par son arrêt *L'Hermitte*⁴, a entériné l'interprétation donnée par la Cour européenne. Mais le problème réside dans le fait qu'aucune précision n'est apportée quant à la question de savoir si la garantie de l'article 6-1 s'applique tout aussi bien aux procédures juridictionnelles qu'aux procédures administratives ou disciplinaires. Le Conseil d'État a consacré les droits de la défense lors de la procédure disciplinaire⁵ notamment en érigeant en formalité substantielle le droit d'accès utile au dossier personnel. Dans un arrêt *Calamarte* de 1988⁶, le Conseil d'État précise que l'agent public doit disposer d'un délai suffisant pour la défense. Pourtant, il se prononcera en faveur de l'application de l'article 6-1 aux seules procédures juridictionnelles en matière de droit disciplinaire⁷ conformément à sa jurisprudence traditionnelle⁸.

Il est cependant regrettable de n'avoir pas plus de précisions de la jurisprudence européenne quant au respect du délai dans les procédures disciplinaires *stricto sensu*. Cela n'empêche pas pour autant le juge de première instance, en l'espèce, de vérifier le respect du délai suffisant entre la notification de la convocation et la communication utile du dossier. Après avoir suivi la jurisprudence traditionnelle concernant les droits de la défense, le juge fait une application stricte du contrôle restreint en matière de sanctions disciplinaires (II).

¹ Cour EDH, 8 décembre 1999, *Pellegrin c/ France*, req. n° 28541/95.

² Cet article prévoit le droit à un procès équitable.

³ Cour EDH, 27 juin 2000, *Frydlender c/ France*, req. n° 30979/96.

⁴ CE, 23 février 2000, *L'Hermitte, Lebon* p. 101.

⁵ J. PUISOYE, « La jurisprudence sur le respect des droits de la défense devant l'administration », *AJDA* 1962, p. 79.

⁶ CE, 18 novembre 1988, *Calamarte, Lebon*, p. 412.

⁷ CE, 6 novembre 2000, *Lefebvre*, req. n° 196407.

⁸ CE, 21 juillet 1995, *Capel, AJDA*, 1996, p. 83.

II.- Une application stricte du contrôle restreint en matière de sanctions disciplinaires

L'exercice d'un contrôle restreint des motifs des sanctions disciplinaires. Le juge s'attache par la suite à examiner la motivation de la décision et pour ce faire il doit vérifier la matérialité des faits. En l'espèce, l'administration reproche à l'agent d'avoir adopté un comportement méconnaissant les obligations liées à l'exercice de sa fonction.

Il ne faut pas oublier que la loi du 13 juillet 1983 prévoit les droits et les obligations des fonctionnaires. Cette loi prescrit notamment une obligation d'exercice de la fonction (article 25) et un devoir général d'obéissance hiérarchique (article 28). Concernant l'obligation d'exercice de la fonction, cela implique une obligation d'effectuer les tâches confiées, une obligation de respecter le temps de travail, une obligation de servir et une obligation de ne pas cumuler les emplois publics.

Tout d'abord, l'agent, quel que soit son rang dans la hiérarchie, est responsable de l'exécution des tâches qui lui sont confiées. En cas de défaillance, il peut encourir une sanction disciplinaire et des retenues pour absence de service fait¹. Il doit ensuite respecter les horaires de travail, sauf justification sous peine de sanction disciplinaire. Toute absence nécessite une autorisation préalable expresse. En l'espèce, « *l'agent n'a pas respecté le planning et les dispositions du règlement intérieur de l'aéroport précisant les conditions de présence sur le site au regard des exigences de sécurité* ». Autrement dit, l'agent n'a pas respecté les impératifs d'horaires et de sécurité qui en découlaient.

En outre, il pesait également sur l'agent un devoir général d'obéissance hiérarchique. Ce devoir implique deux obligations principales : l'obéissance et un devoir d'initiative. L'article 28 de la loi du 13 juillet 1983 prévoit que l'agent public « *doit se conformer aux instructions de son supérieur hiérarchique², sauf dans le cas où l'ordre donné est manifestement illégal et de nature à compromettre gravement un intérêt public* ». En cas de désobéissance, l'agent commet une faute professionnelle³. En l'espèce, « *l'agent a refusé d'obéir à son chef de service et au directeur d'exploitation* ». Il a également refusé de prendre son service à 14 heures comme l'avait demandé la directrice de l'aéroport. Rien ne dit si cette désobéissance aurait pu être justifiée. Il semblerait que l'ordre

¹ Voir en ce sens l'arrêt CE, 15 janvier 1997, *Institut national de recherche en informatique et en automatique*, req. n° 135893 : compétence liée de l'administration pour retenir le traitement d'un agent qui n'a pas accompli son service.

² CE, 31 mai 2006, req. n° 255390 : le Conseil d'État lie en l'espèce l'obligation de respect à celles de dignité dans les fonctions et d'exemplarité.

³ CE, 30 septembre 1983, *Barré, Rec.*, p. 394.

donné n'était en rien manifestement illégal ou de nature à compromettre gravement un intérêt public. C'est pourquoi le juge décide que la décision de licenciement n'est pas entachée d'inexactitude matérielle des faits. Dès lors, son comportement revêtant un caractère fautif, le juge a estimé que la sanction du licenciement ne peut être regardée comme manifestement disproportionnée.

Toutefois, depuis le 13 novembre 2013, le Conseil d'État¹ est passé d'un contrôle restreint des sanctions disciplinaires à un contrôle normal signant ainsi la fin de la jurisprudence *Lebon*². Dans son attendu de principe, le juge estime « qu'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 ». Ce changement, bien qu'attendu³, intervient après l'affaire A. En cas d'appel, il est alors légitime de se demander si la solution serait maintenue. Quelles seraient les implications pour le requérant ? Il semble que le contrôle normal dans le cadre des sanctions disciplinaires serait le même que celui exercé dans le cadre de la police administrative tel que défini par la jurisprudence *Benjamin*⁴. Ainsi, le fait d'exercer un contrôle normal ne signifie pas forcément annulation des sanctions à partir du moment où celles-ci sont justifiées⁵. Cela s'arrêtera alors au contrôle du caractère disproportionné de la sanction, qui, selon certains auteurs, aboutirait au même résultat du contrôle de l'erreur manifeste d'appréciation⁶. Pour l'affaire A, il serait peut-être intéressant de voir comment le juge d'appel apprécierait le licenciement disciplinaire eu égard aux faits retenus. Le juge d'appel considérerait-il que les faits commis sont si graves qu'ils justifient le licenciement disciplinaire de l'agent ? En tout état de cause, l'exercice du contrôle restreint des décisions illégales par le juge de première instance a conduit à l'irresponsabilité de l'administration.

L'exercice d'un contrôle restreint conduisant à l'irresponsabilité de l'administration malgré ces décisions illégales. En principe, la responsabilité de l'administration à l'égard de ses agents est engagée par sa faute⁷. Toute faute de l'administration à l'égard de ses agents ouvre un droit à réparation à concurrence du dommage causé. Or, en l'espèce, l'illégalité fautive de la décision de licenciement pour inaptitude professionnelle avait été reconnue par

¹ CE, Ass., 13 novembre 2013, *M. Dahan*, req. n° 347704.

² C. VAUTROT-SCHWARZ, « L'arrêt Lebon enfin mis à la retraite : le contrôle de l'adéquation des sanctions disciplinaires aux faits reprochés est désormais normal, mais demeure effectué par le juge de l'excès de pouvoir », *JCP G*, n° 5, 3 février 2014, p.149.

³ A. DURANTHON, « La consécration attendue d'un contrôle normal des sanctions disciplinaires infligées aux agents publics », *Droit administratif*, n° 2, février 2014.

⁴ CE, 19 mai 1933, *Benjamin*, req. n° 17413.

⁵ A. DURANTHON, préc.

⁶ C. VAUTROT-SCHWARZ, préc.

⁷ Voir en ce sens l'arrêt de principe CE, 29 mai 1903, *Le Berre*, Rec. p. 414.

un jugement du tribunal administratif de Saint-Denis le 29 décembre 2011 et confirmée par la Cour administrative d'appel de Bordeaux dans un arrêt du 12 juin 2012. Dans les mêmes décisions, l'illégalité de la sanction d'éviction de deux jours a également été retenue. Selon une jurisprudence classique, ces illégalités constituaient une faute de l'administration en ce qu'elle a commis une erreur de procédure et une erreur de droit. En effet, l'arrêt Driancourt¹ a admis que toute illégalité est constitutive d'une faute même si elle est imputable à une erreur d'appréciation et quel que soit son degré de gravité.

Toutefois ces illégalités constituent-elles pour autant une faute « de nature » à engager la responsabilité de l'État ? Il faut préciser que toute faute née d'une illégalité n'est pas pour autant une faute « de nature à » engager la responsabilité de l'administration. Il existe ainsi un certain « droit à l'erreur »² de l'administration. Son erreur serait excusée si l'illégalité n'engageait pas par elle-même la responsabilité de l'administration. La décision aurait été prise malgré l'absence d'illégalité. Il s'agit souvent d'un vice de forme³ ou de procédure. C'est d'ailleurs le cas en l'espèce pour la procédure d'éviction de deux jours qui a été déclarée illégale simplement en raison d'un vice de procédure. Quoi qu'il en soit, la décision aurait été la même si le vice n'existait pas.

En l'espèce, l'illégalité fautive du licenciement résulte d'une erreur de droit. En effet, le licenciement aurait dû être prononcé pour des motifs disciplinaires et non pour « *insuffisance professionnelle* ». Le juge souligne que la décision de licenciement aurait été prise malgré l'absence d'illégalité et elle a d'ailleurs été prise par la suite. Il constate que les mêmes faits ont fondé le premier licenciement et le second licenciement : il s'agissait du comportement désobéissant de l'employé. Ainsi quel que soit le fondement du licenciement, celui-ci trouvait sa motivation dans le non-respect de l'obligation d'obéissance hiérarchique et l'obligation de servir.

Le juge cherchera, par la suite, à savoir si la faute est à l'origine d'un préjudice direct et certain. Pour que la responsabilité de l'État soit engagée, l'illégalité de la décision doit être à l'origine d'un préjudice⁴ direct⁵ et certain. Il faudra alors réunir les éléments classiques du régime de responsabilité pour faute c'est-à-dire une faute, un dommage et un lien de causalité. Ainsi, la responsabilité pour faute pourra être engagée à l'égard de l'agent dont les droits

¹ CE, Sect., 26 janvier 1973, *Ville de Paris c/ Driancourt*, *Rec.*, p. 77.

² Expression utilisée par F. PUIGSERVER, *Le droit de l'administration*, Paris, LGDJ, 2012, 1064 p.

³ CE, 21 mars 1962, *Genet*, *AJDA* 1962, p. 633 : malgré une irrégularité en la forme, une décision faisant grief, mais justifiée au fond n'entraînera pas la responsabilité de l'administration.

⁴ CE, 22 juin 1946, *Barbaroux*, *Rec.*, p. 129.

⁵ CE, 12 janvier 1967, *Sechez*, *Rec.*, p. 57.

ont été violés¹ et qu'il justifie d'un préjudice². En l'espèce, l'agent avance que l'illégalité fautive des décisions lui a causé un dommage financier, un dommage de carrière et un dommage moral. En vertu d'une jurisprudence classique³, le juge rejette cet argument au motif que « *les faits présentaient un caractère de gravité suffisant pour que soit infligée, sans disproportion manifeste, la sanction du licenciement* ». Par conséquent, en opérant un contrôle restreint des motifs du licenciement, le juge arrive à l'irresponsabilité pour faute de l'administration.

¹ CE, 22 avril 1909, *Gaillard, Rec.*, p. 260.

² CE, 18 juin 1986, *Krier, Rec.*, p. 1006.

³ CE, 15 décembre 1972, *Ministre de l'Éducation nationale, Rec.* p. 1145 : pour engager la responsabilité de l'administration et ouvrir droit à réparation, l'intéressé ne doit pas être coupable d'un manquement grave.