HAL
open science

Note sous Tribunal administratif de Saint-Denis de la Réunion, 12 septembre 2013, S. M., numéro 1200713

Leïla Gaspard

To cite this version:

Leïla Gaspard. Note sous Tribunal administratif de Saint-Denis de la Réunion, 12 septembre 2013, S. M., numéro 1200713. Revue juridique de l'Océan Indien, 2014, Jurisprudence locale, NS-2014, pp.132-136. hal-02860601

HAL Id: hal-02860601

https://hal.univ-reunion.fr/hal-02860601v1

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.

Agent public contractuel – Sanctions disciplinaires – Compétence de l'auteur de l'acte – Droits de la défense – Principe du contradictoire

Tribunal administratif de Saint-Denis de La Réunion, 12 septembre 2013, *S. M.*, req. n° 1200713

Leïla GASPARD

Avec l'augmentation du recrutement par voie contractuelle d'agents dans la fonction publique territoriale, le tribunal administratif de La Réunion n'a pas échappé à l'abondant contentieux qui concerne notamment la question des sanctions disciplinaires. C'est ce dont il est question dans le jugement du 12 septembre 2013.

En l'espèce M. S. M., agent public, a fait l'objet d'une sanction disciplinaire consistant en une exclusion temporaire de trois jours. La sanction a été prononcée par la directrice générale à qui une délégation permanente avait été donnée par la présidente du Conseil général de La Réunion en ce qui concerne le personnel départemental. L'agent conteste l'arrêté de la présidente du Conseil général de La Réunion en date du 30 mai 2012 prévoyant la sanction. Il estime que l'acte est entaché d'incompétence en ce que la signataire ne disposait pas de délégation de signature de la part de la présidente du Conseil général. Il avance également que le contradictoire et les droits de la défense n'ont pas été respectés. Enfin, selon lui, la décision d'exclusion n'était pas suffisamment justifiée.

La question qui se pose alors est celle de savoir si la décision d'exclusion de l'agent public a été valablement prise.

Le tribunal administratif dans son jugement du 10 octobre 2013 estime que la décision a été valablement adoptée et il rejette un à un les arguments de M. S. M. concernant l'incompétence de l'auteur de l'acte (I) puis concernant l'illégalité de l'acte (II).

I.- La validation de la délégation de signature dans le cadre du pouvoir disciplinaire

L'un des arguments du plaignant consistait à dire que la directrice générale qui avait signé la sanction n'avait pas reçu de délégation de signature de la part de la Présidente du Conseil général.

La délégation de signature consiste pour une autorité administrative, sans perdre sa compétence, à habiliter une personne, désignée à titre individuel, pour prendre des décisions dont elle assure la responsabilité. Elle se distingue de la délégation de pouvoir qui opère un transfert de compétence d'autorité délégante à une autorité délégataire. Quoi qu'il en soit ces délégations de compétence ne peuvent exister que si elles sont autorisées par un texte[1].

En l'espèce, la présidente du Conseil général de La Réunion, autorité délégante, a procédé à une délégation permanente de signature en faveur de la directrice générale dans un arrêté du 5 mai 2011. Elle autorisait l'autorité délégataire à signer, dans la limite de ses attributions, les actes, arrêtés et décisions relatifs au personnel départemental. Toutefois, les actes relatifs à la nomination, au recrutement et au renouvellement des contrats de travail n'étaient pas concernés. Il aurait pu être avancé qu'eu égard à l'article 19 de la loi du 13 juillet 1983, l'autorité délégataire, en l'espèce, n'est pas compétente pour signer les décisions de sanction, car celle-ci ne possède pas de pouvoir de nomination. Cet article 19 prévoit en effet que « *le pouvoir disciplinaire appartient à l'autorité investie du pouvoir de nomination* ». Ce dernier entérine finalement une jurisprudence constante qui affirme que le pouvoir disciplinaire appartient normalement à l'autorité hiérarchique[2] c'est-à-dire à celle qui est investie du pouvoir de nomination[3]. De plus, la jurisprudence indiquait que le pouvoir disciplinaire ne se déléguait pas[4] sauf autorisation spéciale[5]. Or, en l'espèce, le juge administratif rejette l'argument d'incompétence de l'auteur de l'acte tel qu'avancé par le requérant. Cela s'explique par le fait que la délégation de signature ne provoque pas la perte de compétence pour l'autorité administrative délégante. Elle habilite simplement une personne, désignée à titre individuel, à prendre des décisions en son nom. En fait, cela revient à considérer que c'est seulement l'autorité administrative délégante qui prend la décision et l'autorité délégataire qui signe. Donc, l'argument d'incompétence ne peut être ici retenu puisque la présidente qui a exercé son pouvoir disciplinaire détient également le pouvoir de nomination.

---

[1] M. LOMBARD et G. DUMONT, *Droit administratif*, Paris, Dalloz, 9e éd., 2011, 645 p.
[2] CE, 24 mai 1912, *Come*.
[3] CE, 1er mai 1929, *Roman*.
[4] CE, 15 juillet 1955, *Chrestia-Blanchine*.
[5] CE, 15 octobre 1969, *Préfet de police*.

La décision aurait pu être contestée si l'autorité délégataire n'était pas la même que celle désignée nominativement dans l'arrêté donnant délégation. En effet, la délégation de signature étant nominative, elle cesse dès lors que le titulaire de la délégation ou le délégant quitte ses fonctions[1]. Or, tel n'était pas le cas en l'espèce.

Une fois la compétence de l'auteur de l'acte validée, le juge confirme la légalité de l'acte (II).

II.- Une application stricte du contrôle restreint

Les autres arguments avancés par l'agent mettaient en avant le non-respect des droits de la défense et du principe du contradictoire ainsi que l'insuffisance de motivation et de proportionnalité de la décision.

Tout d'abord, concernant l'argument du non-respect des droits de la défense et du principe du contradictoire, le requérant avance qu'il n'a pas disposé d'un délai suffisant pour préparer sa défense. En vertu de l'article 19 de la loi du 13 juillet 1983, il appartient à l'administration d'informer aux fonctionnaires de leur droit à communication du dossier et de faciliter l'accès à ce dossier afin que l'agent puisse préparer au mieux sa défense[2]. En l'espèce, l'agent reproche à l'administration de l'avoir informé de son droit à communication du dossier que le 29 mars 2012 alors qu'il était convoqué pour un entretien préalable le 17 avril 2012[3]. Autrement dit, selon le requérant, dix-neuf jours ne seraient pas suffisants pour préparer une défense. Eu égard à l'article 4 du décret du 18 septembre 1989, « *l'intéressé doit disposer d'un délai suffisant pour prendre connaissance de ce dossier et organiser sa défense* »[4]. Il peut être légitimement considéré que dix-neuf jours constituent « *un délai suffisant pour prendre connaissance du dossier et organiser sa défense* ». Il suffit simplement de regarder les délais accordés en droit du travail. En effet,

---

[1] Décret du 23 janvier 1947.

[2] Art. 19, al. 2 : « *Le fonctionnaire à l'encontre duquel une procédure disciplinaire est engagée a droit à la communication de l'intégralité de son dossier individuel et de tous les documents annexes et à l'assistance de défenseurs de son choix. L'administration doit informer le fonctionnaire de son droit à communication du dossier. Aucune sanction disciplinaire autre que l'avertissement ou le blâme ne peut être prononcée sans consultation préalable d'un organisme siégeant au conseil de discipline dans lequel le personnel est représenté* ».

[3] « *La décision litigieuse est entachée d'un vice de procédure, dès lors qu'il n'a été informé de son droit à prendre connaissance de son dossier que par lettre datée du 29 mars 2012, alors qu'il était convoqué pour un entretien préalable le 17 avril 2012 ; qu'il n'a donc pas disposé d'un délai suffisant pour préparer sa défense, en méconnaissance du principe du contradictoire et des droits de la défense* ».

[4] Décret n° 89-677 du 18 septembre 1989 relatif à la procédure disciplinaire applicable aux fonctionnaires territoriaux.

dans le cadre du droit du travail, il n'est pas prévu de délai minimum entre la date de la convocation et celle de l'entretien. Le salarié doit être averti suffisamment à l'avance afin de préparer son entretien[1]. Là encore même s'il s'agit d'un délai raisonnable, il est possible d'apprécier ce délai à la lumière de l'article 1232-2 du Code du travail relatif au licenciement qui prévoit un délai d'au moins 5 jours ouvrables après la présentation de la convocation.

Toutefois, le problème en l'espèce réside dans le fait que l'agent a exercé son droit à consultation du dossier le jour même de sa convocation, soit le 17 avril 2012. Il n'a donc pas eu le temps nécessaire d'organiser sa défense en considérant les éléments du dossier. Mais cette brève période de prise de connaissance du dossier lui est totalement imputable dans la mesure où l'agent avait tout le temps de faire la demande de communication du dossier auprès de l'administration et d'organiser ainsi sa défense. En l'espèce, le juge considère alors que les droits de la défense de l'agent n'ont pas été méconnus. Autrement dit, le juge reconnaît que l'administration a mis en œuvre tous les moyens pour que l'agent puisse exercer ces droits. Selon une jurisprudence constante, la procédure peut suivre son cours malgré la mauvaise foi ou la négligence de l'intéressé de prendre communication du dossier[2]. Dès lors, l'insuffisance de temps pour préparer sa défense ne peut que lui être imputable dans la mesure où l'agent ne s'est pas manifesté avant la convocation.

Dans le cadre de son contrôle, le juge continue avec l'appréciation de l'exactitude matérielle des faits pour voir si la sanction est suffisamment motivée, et avec l'appréciation du caractère proportionné de la mesure. Dans le cadre de la jurisprudence Lebon[3], s'il revenait au juge d'examiner si les faits reprochés à l'intéressé constituaient une faute (contrôle des motifs), il lui appartenait également de vérifier que la sanction de la faute était proportionnée dans le cadre du contrôle de l'erreur manifeste d'appréciation. Lorsqu'une faute a été commise, l'administration a le choix de la sanction à infliger parmi celles prévues à l'article 66 de la loi du 11 janvier 1984[4]. Le juge pouvait, en cas d'erreur manifeste d'appréciation, annuler une sanction trop grave ou trop légère. Selon le requérant, la décision est entachée d'une erreur manifeste d'appréciation dans la mesure où la sanction est disproportionnée par rapport à la gravité des manquements professionnels qui lui sont reprochés s'ils sont établis. L'intérêt pour lui de faire annuler cette décision d'exclusion de trois jours réside dans ses effets. Il faut souligner que durant la période d'exclusion temporaire, l'agent est notamment privé de toute rémunération. Annuler la décision d'exclusion conduirait à annuler cette privation de rémunération. En l'espèce, il est reproché à l'agent d'avoir commis des manquements au devoir

[1] Cass. Soc., 14 décembre 1995, req. n° 94-41.785.
[2] CE, 14 novembre 1941, *Leroux*.
[3] CE, Sect., 9 juin 1978, *Lebon*.
[4] À défaut d'être prévue par les textes, la sanction est illégale. Voir en ce sens l'arrêt CE, 11 juin 1993, *M. X.*, req. n° 105576.

d'obéissance hiérarchique. Le juge estime que la sanction est suffisamment motivée.

Toutefois, il faut noter que ce contrôle est dépassé. Depuis le 13 novembre 2013, le Conseil d'État[1] 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 ». Le juge ne contrôlera plus simplement l'exactitude matérielle des faits, mais il devra en outre vérifier la qualification juridique des faits et exercer un contrôle de proportionnalité entre la sanction prise et la faute commise. Ce changement, bien qu'attendu[3], intervient deux mois après l'affaire SM. Que se passerait-il si le requérant faisait appel contre jugement ? La solution serait-elle maintenue ? Ou bien le passage au contrôle normal emporterait-il des implications non négligeables 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 justifiées[5]. 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'appréciation[6]. Dans l'affaire du 12 septembre 2013, il semble alors qu'un appel soit inutile et que la sanction demeure. Mais, le contrôle normal permettrait au moins de faire un réel état des lieux des faits qui semblent être passés sous silence dans le jugement.

---

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

[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, n° 17413, *Benjamin*.

[5] A. DURANTHON, préc.

[6] C. VAUTROT-SCHWARZ, préc.