

RFDA 2013 p. 1175

Le contrôle normal des sanctions disciplinaires par le juge de l'excès de pouvoir

Conclusions sur Conseil d'État, Assemblée, 13 novembre 2013, M. Dahan, n° 347704, Lebon  ; **AJDA 2013. 2228**  ; **D. 2013. 2699, obs. M.-C. de Montecler** 

Rémi Keller, Conseiller d'État, rapporteur public

**

Le 14 septembre 2009, M. Paul Dahan, ministre plénipotentiaire, a été nommé ambassadeur, représentant permanent de la France au Conseil de l'Europe à Strasbourg. À ce titre, il a fait l'objet, comme tous les chefs de poste, d'une procédure d'évaluation dite « à 360° » qui s'est achevée en août 2010 et dont les conclusions mentionnaient « des insuffisances dans le management du poste et surtout (...) [des] attitudes déplacées vis-à-vis de l'autre sexe ».

Une inspection a été diligentée en septembre 2010, dont les conclusions recommandaient qu'il fût mis fin sans délai, dans l'intérêt du service, à la mission de M. Dahan. C'est ce qui a été fait par un décret du président de la République du 30 septembre 2010 nommant M. Laurent Dominati à la tête de la représentation permanente. Parallèlement, une procédure disciplinaire a été engagée qui a abouti à un second décret du président de la République du 3 février 2011 prononçant la mise à la retraite d'office du requérant, suivi d'un arrêté ministériel du 8 mars 2011 le radiant du corps des ministres plénipotentiaires.

Toutes ces décisions ont été attaquées par M. Dahan. Par un arrêt du 17 juillet 2013 (1), vos 4^e et 5^e sous-sections réunies ont rejeté les conclusions du requérant dirigées contre son évaluation et contre la décision mettant fin à ses fonctions et nommant son successeur.

Quant aux conclusions dirigées contre la sanction disciplinaire et l'arrêté de radiation, il a été décidé de les renvoyer à votre assemblée du contentieux.

I. - Avant d'en venir au moyen relatif à la gravité de la sanction, qui a justifié ce renvoi, vous pourrez écarter plus rapidement les autres moyens de la requête, sur lesquels nous nous sommes déjà exprimé devant vos sous-sections réunies.

1. Le premier - et le seul, à vrai dire, qui mérite d'être à nouveau exposé en détail - est tiré de la violation du principe d'impartialité, en raison du rôle prépondérant joué par le directeur général de l'administration, accusé à la fois d'être à l'origine des poursuites, de diriger la procédure et de présider le conseil de discipline.

S'il s'agissait d'une procédure juridictionnelle, le moyen serait sans aucun doute fondé (2). Mais à propos d'une procédure disciplinaire, vous jugez invariablement, depuis votre décision *Ministre de l'agriculture c. Laniez* du 11 mai 1960 (3), que l'autorité hiérarchique qui a déclenché les poursuites peut présider le conseil de discipline, à la condition de ne pas faire preuve de partialité à l'égard du fonctionnaire poursuivi.

Cette jurisprudence, il faut le reconnaître, ne va pas de soi, d'autant que même si l'auteur de la saisine n'est pas impartial, cela ressort rarement des pièces du dossier (4). Or il vous revient de veiller tout particulièrement au respect de l'impartialité, principe général du droit qui s'impose bien entendu à tout organisme administratif (5), *a fortiori* s'il s'agit d'une sanction, et plus encore lorsque la sanction est particulièrement lourde. Le risque de partialité doit donc être compensé, selon nous, par un réel contrôle juridictionnel sur le choix de la sanction - nous allons y venir.

C'est dans cette mesure que nous vous proposons d'écarter le moyen.

2. M. Dahan invoque ensuite une violation de la règle *non bis in idem*, au motif que la sanction est fondée sur les mêmes faits que la décision du 30 septembre 2010 qui mettait fin à ses fonctions. Mais le moyen est inopérant car la décision du 30 septembre 2010, prise dans l'intérêt du service, n'était pas une sanction déguisée - ainsi que le juge l'arrêt des sous-sections réunies.

3. Vous écarterez ensuite le moyen tiré, par voie de conséquence, de l'illégalité de l'évaluation « à 360° », la sanction n'ayant pas été prise sur le fondement ou pour l'application de cette évaluation - conditions posées par l'arrêt de section *Société d'équipement du département de Maine-et-Loire* du 11 juillet 2011 (6). Au demeurant, les arguments par lesquels M. Dahan critique son évaluation sont ceux qui ont déjà été écartés par la décision des sous-sections réunies.

Vous n'accueillerez pas davantage les moyens tirés de l'inexactitude matérielle des faits et du détournement de pouvoir, pour les mêmes motifs que ceux qui ont été retenus par les sous-sections réunies.

4. Vous écarterez également, parce qu'il manque en fait, le moyen tiré de ce que le conseil de discipline n'aurait pas régulièrement délibéré sur la question de savoir si la sanction devait être rendue publique comme le prévoit l'article 67 de la loi du 11 janvier 1984. Et la publicité de la sanction implique nécessairement que le nom de la personne sanctionnée soit lui aussi rendu public.

5. Par ailleurs, la circonstance que d'autres ambassadeurs auraient commis des actes plus graves sans être autant sanctionnés, pour aussi regrettable qu'elle soit, est sans influence sur la légalité de la décision attaquée.

6. Les deux derniers moyens sont tirés de l'erreur de qualification sur la faute et de l'excessive gravité de la sanction.

Il est donc temps de préciser les faits reprochés à M. Dahan. On peut les regrouper en deux catégories.

On lui reproche d'abord un comportement général qualifié de « déplacé » et « inadapté » vis-à-vis du personnel féminin du poste. Ce reproche est étayé par les témoignages concordants de six personnes : la stagiaire de l'École nationale d'administration (ENA), deux agents de catégorie A, deux secrétaires et enfin l'employée de maison de la résidence. Toutes relatent des plaisanteries à connotation sexuelle répétées, presque quotidiennes, qui apparaissent, au mieux, de mauvais goût et, la plupart du temps, malsaines.

Il y a ensuite l'attitude particulière de l'ambassadeur vis-à-vis d'une jeune femme du poste employée en qualité de contractuelle. Les témoins rapportent des propos répétés et humiliants, tenus en public, qui ont entraîné une dégradation des conditions de travail et de l'état de santé de l'intéressée.

Il ne fait aucun doute qu'un tel comportement était de nature à justifier une sanction, ce qui vous conduira à écarter l'erreur de qualification (7).

II. - Ce comportement justifiait-il, pour autant, une mise à la retraite d'office ?

Cette peine constitue, avec la révocation, la plus lourde des sanctions disciplinaires autorisées par l'article 66 de la loi statutaire du 11 janvier 1984. L'administration vous dit qu'elle est moins infamante que la révocation, mais elle emporte les mêmes conséquences pratiques, c'est-à-dire l'exclusion définitive du service.

M. Dahan soutient que la sanction est manifestement disproportionnée. Il produit plusieurs témoignages attestant de ses mérites et émanant de hautes personnalités - parmi lesquelles le président de la Cour européenne des droits de l'homme, le secrétaire général du Conseil de l'Europe ou encore le gouverneur de la Banque de développement du Conseil de l'Europe. On trouve également au dossier des attestations d'anciens collaborateurs qui ont apprécié la manière de servir de l'ambassadeur.

Vous exercez un contrôle restreint sur la proportion entre les faits reprochés et la sanction infligée à un fonctionnaire depuis l'arrêt de section *Lebon* du 9 juin 1978 (8). Cette solution a été confirmée par l'arrêt de section *Touzard* du 1^{er} février 2006 (9).

En l'état actuel de votre jurisprudence, il nous paraît difficile de retenir une erreur manifeste eu égard aux responsabilités qui étaient celles de M. Dahan et aux conséquences préjudiciables de son comportement, à l'intérieur comme à l'extérieur du service.

Mais plusieurs raisons nous ont déterminé à vous proposer d'exercer désormais un entier contrôle sur cette question.

1. D'abord, l'approche des questions disciplinaires a évolué.

Longtemps, le juge administratif s'est intéressé beaucoup à l'intérêt général et peu à la personne sanctionnée. On admettait une moindre protection des agents au bénéfice d'une plus grande efficacité de l'administration. Il a fallu attendre 1978, avec l'arrêt *Lebon*, pour que vous acceptiez de vous interroger sur la gravité de la sanction, mais seulement au travers d'un contrôle limité, estimant qu'il fallait laisser une grande latitude à l'administration.

Aujourd'hui, les choses ont changé. Sans doute a-t-on pris conscience de ce que lorsque l'administration sanctionne, elle ne prend pas une décision ordinaire, banale : la dimension punitive de la décision ne peut plus être reléguée au second plan. Et le fonctionnaire qui se présente devant votre prétoire peut s'étonner de ce que le juge, après avoir minutieusement vérifié les faits et le droit, ne s'intéresse que de loin, presque distraitemment, à la gravité de la sanction - alors que, pour lui, c'est la question la plus importante, surtout si la sanction est lourde. Cette *justice qui se retient* est de plus en plus difficile à justifier.

Signalons au passage que, sur cette question, les salariés du secteur privé bénéficient d'une meilleure garantie car le juge prud'homal exerce un contrôle normal sur la proportionnalité de la sanction infligée par l'employeur, comme l'exige l'article L. 1333-2 du code du travail : « Le conseil de prud'hommes peut annuler une sanction irrégulière en la forme ou injustifiée ou disproportionnée à la faute commise » (10). En conséquence, dans une entreprise employant à la fois des agents de droit public et de droit privé - comme La Poste ou France Telecom -, les sanctions de l'employeur ne sont pas contrôlées de la même façon selon le statut de la personne sanctionnée.

Nous pensons également - nous y avons déjà fait allusion - qu'un contrôle entier est justifié par le rôle prépondérant joué par l'autorité hiérarchique : c'est elle qui engage la procédure disciplinaire, qui conduit l'instruction et qui décide de la sanction. Mais il est rare que le dossier fasse apparaître une violation caractérisée du devoir d'impartialité qui, seule, peut justifier l'annulation de la décision sur ce terrain. Cette fragilité de la phase administrative au regard du principe d'impartialité doit être compensée par un entier contrôle juridictionnel, de la même façon que vous justifiez parfois l'existence d'un contrôle de plein contentieux par la nécessité de purger les incertitudes sur l'impartialité de la phase administrative (11).

Il y a aussi, pour nous déterminer, ce que le commissaire du gouvernement Bruno Genevois appelait, dans ses conclusions sur l'affaire *Lebon*, les « discrets démentis », c'est-à-dire les questions sur lesquelles vous exercez un entier contrôle bien qu'elles vous conduisent à apprécier la proportion entre une sanction et les faits qui la justifient. Il en va ainsi, par exemple, lorsque vous faites jouer votre jurisprudence d'Assemblée *Ministre de l'économie c. Dame Perrot* (12). Tel est aussi le cas lorsque vous contrôlez pleinement l'insuffisance professionnelle qui fonde le licenciement d'un agent public (13), ou encore les motifs de la radiation administrative du tableau de l'ordre des médecins, y compris lorsqu'elle est prise pour des raisons de moralité (14).

Ajoutons que la matière disciplinaire ne présente aucune technicité particulière qui pourrait justifier un contrôle restreint.

2. L'exercice d'un contrôle normal serait également plus conforme à la jurisprudence d'autres cours.

À celle du Conseil constitutionnel d'abord, qui affirme que le principe de proportionnalité - qui découle de la nécessité des peines - s'applique à toute sanction ayant le caractère de punition, qu'elle soit juridictionnelle ou administrative (15).

Certes, le Conseil constitutionnel a plusieurs fois relevé l'absence de disproportion « manifeste » entre l'infraction et la peine encourue. (16) Mais son contrôle diffère du vôtre : il est chargé de vérifier la constitutionnalité d'un texte général, et il ne lui appartient pas - comme il le rappelle souvent - « de substituer son appréciation à celle du législateur ». Tandis qu'il vous revient, à vous, de vérifier, pour une personne déterminée et dans des circonstances précises, le caractère adapté de la sanction choisie par l'administration.

Un entier contrôle serait plus conforme aussi à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, qui exige que les sanctions puissent être déférées à un organe judiciaire de « pleine juridiction » (17). Il ne fait aucun doute que cette expression malheureuse ne correspond pas toujours à votre notion de plein contentieux. Dans sa contribution aux *Mélanges Jacques Velu* parue en 1992, Michel Melchior estimait à juste titre qu'il vaudrait mieux parler de « recours de pleine légalité » (18).

Lorsqu'elle statue en matière pénale, la Cour de Strasbourg témoigne le plus souvent d'une conception de la pleine juridiction comparable à la vôtre. Non seulement elle précise que cela suppose « le pouvoir de réformer la décision en tous points, en fait comme en droit » (19), mais elle va plus loin en examinant si le juge national a pu « vérifier l'adéquation de la sanction à l'infraction commise et le cas échéant [aurait] pu remplacer la sanction », comme elle l'a dit à propos d'une amende à caractère pénal infligée par le Conseil d'État italien (20).

En matière civile, la Cour européenne se montre parfois moins exigeante sur le degré de contrôle du juge national. Et

bien qu'elle tienne compte, pour décider du caractère pénal ou civil d'une affaire, de la nature des manquements et de la gravité de la sanction (21), elle considérerait sans doute que la sanction infligée à M. Dahan relève du volet civil, comme elle l'a déjà fait, précisément, à propos d'une mise à la retraite d'office (22) ou encore d'une révocation (23). Or la Cour a déjà jugé qu'en matière civile, le recours pour excès de pouvoir satisfaisait aux exigences de l'article 6, paragraphe 1 : elle l'a dit, par exemple, à propos d'une décision du conseil médical de l'aéronautique civile (24).

Toutefois, même en matière civile, il arrive à la Cour de rappeler l'exigence de « pouvoir réformer en tout point la décision critiquée » (25). On ne saurait donc être trop prudent lorsqu'on se livre à l'exercice périlleux consistant à anticiper l'appréciation des juges de Strasbourg (26) : dans ce domaine, comme en physique quantique, c'est un peu le principe d'incertitude qui règne.

Mais en tout état de cause, que l'on soit dans le volet pénal ou dans le volet civil, il est vraisemblable que la Cour européenne jugerait, à propos d'une sanction particulièrement lourde, qu'un contrôle limité à l'erreur manifeste ne satisfait pas aux exigences de l'article 6, qui suppose non seulement d'examiner « toutes les questions de fait et de droit pertinentes » (27), mais aussi « d'apprécier la proportionnalité entre la faute et la sanction » (28). Ce risque est régulièrement souligné par les commentateurs les plus autorisés (on peut citer, parmi bien d'autres : le professeur Chapus (29), le professeur Melleray (30), ou encore les auteurs de la chronique parue en 2009 à l'*Actualité juridique Droit administratif* [AJDA] sur l'arrêt *ATOM* (31).

3. Enfin, comment ne pas observer que le paysage jurisprudentiel a profondément changé depuis l'arrêt de section *Touzard* du 1^{er} février 2006 qui décidait de maintenir le contrôle restreint ?

La jurisprudence de la Cour de Strasbourg d'abord, puisqu'en 2006 elle s'en tenait à sa jurisprudence *Pellegrin c. France* du 8 décembre 1999 selon laquelle l'article 6 de la Convention ne s'appliquait pas aux fonctionnaires participant à des fonctions régaliennes ou à l'exercice de la puissance publique. L'affaire *Touzard*, qui concernait un commissaire de police, n'entraînait donc pas dans le champ de l'article 6. Mais depuis l'arrêt *Eskelinen c. Finlande* du 19 avril 2007, c'est l'ensemble des fonctionnaires de l'État qui doivent avoir accès à un « organe de pleine juridiction » (32).

Mais c'est surtout votre jurisprudence qui, depuis l'arrêt *Touzard*, a évolué dans le sens d'un approfondissement du contrôle juridictionnel, à tel point que le paysage du droit des sanctions n'est plus du tout celui qu'il était en 2006 :

- avec l'arrêt de section *Arfi* d'abord, du 22 juin 2007 (33), qui consacre le passage au contrôle normal des sanctions infligées aux membres d'une profession réglementée ;

- avec l'arrêt d'assemblée *Société ATOM* ensuite, du 16 février 2009 (34), qui consacre le passage au contrôle de plein contentieux des sanctions infligées aux administrés non usagers du service public (35) ;

- avec l'arrêt *Hontang* du 27 mai 2009 (36), par lequel vous êtes passés du contrôle restreint au contrôle normal sur les sanctions infligées aux magistrats ;

- on peut encore signaler l'arrêt *Dalongeville* du 2 mars 2010 (37), qui consacre le passage au contrôle normal pour la révocation d'un maire ;

- également l'arrêt *Fédération française d'athlétisme* du 2 mars 2010 (38), qui soumet au contrôle normal les sanctions infligées par une fédération sportive pour faits de dopage.

Désormais, les fonctionnaires se retrouvent seuls, avec les détenus (39) et les militaires (40), à voir leurs sanctions privées d'un entier contrôle. Même les élèves de l'enseignement public bénéficient d'un contrôle normal, du moins lorsque la sanction concerne la façon dont ils ont exprimé leurs croyances religieuses (41).

Nous croyons, pour notre part - avec une partie de la doctrine (42) - qu'on ne devrait distinguer que deux types de contrôle : un contrôle normal sur les sanctions disciplinaires et professionnelles, et un contrôle de plein contentieux sur les sanctions administratives générales. Cela simplifierait une jurisprudence particulièrement complexe, car non seulement il existe trois types de contrôle - restreint, normal et de pleine juridiction -, mais les normes applicables ne sont pas toujours les mêmes, s'agissant par exemple de l'article 6 de la Convention européenne ou encore du principe de légalité des incriminations. Et lorsque vous êtes saisis en cassation, vous exercez tantôt un contrôle de la qualification juridique, tantôt un contrôle limité à la dénaturation.

Vous ne seriez pas les seuls en Europe - si vous nous suiviez - à contrôler de près les sanctions des fonctionnaires : en Espagne, le juge administratif exerce un contrôle de pleine juridiction (43) ; en Allemagne, la protection des agents publics est telle que les sanctions les plus lourdes ne peuvent être infligées que par le juge administratif (44).

III. - Faut-il alors aller plus loin ? Devez-vous exercer, vous aussi, un contrôle de plein contentieux ? On ne peut pas éluder cette question car le plein contentieux présente deux avantages sérieux sur l'excès de pouvoir : il permet d'appliquer la loi postérieure plus douce, et il n'oblige pas le juge au choix brutal du « tout ou rien » - l'annulation ou le rejet - alors qu'une sanction mieux proportionnée pourrait être justifiée.

1. L'application de la loi répressive plus douce - ou rétroactivité *in mitius* - découle du principe constitutionnel de la nécessité des peines affirmé par l'article 8 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen (45). Ce principe, comme le juge le Conseil constitutionnel (46), et comme vous le jugez vous-mêmes (47), s'applique à toute sanction, même si elle n'est pas prononcée par une autorité juridictionnelle.

En conséquence, et bien que votre jurisprudence n'ait pas encore franchi le pas (48), il ne fait aucun doute à nos yeux que la rétroactivité *in mitius* doit s'étendre aux sanctions disciplinaires. Or cette règle pourrait être méconnue par le juge de l'excès de pouvoir dans l'hypothèse où, à la date de sa décision, le comportement de l'agent ne serait plus légalement susceptible de justifier la sanction qui lui a été infligée.

Mais aucun principe ne vous interdirait - le jour où la question se poserait, ce qui n'est pas le cas en l'espèce - d'enrichir encore la palette des outils du juge de l'excès de pouvoir, en disant qu'eu égard au caractère impérieux de la nécessité des peines, il doit prendre en compte l'intervention postérieure de la loi pénale plus douce.

Et si vous hésitez à franchir ce pas, une autre solution consisterait à transposer aux sanctions disciplinaires le raisonnement que vous avez tenu en matière de reconduite à la frontière : une circonstance postérieure à la décision de reconduite est sans influence sur sa légalité, mais elle peut faire obstacle à son exécution (49).

Vous voyez que l'exigence de la rétroactivité *in mitius* n'implique pas nécessairement un contrôle de plein contentieux.

2. L'autre inconvénient du recours pour excès de pouvoir, c'est sa brutalité qui conduit à annuler purement et simplement

la sanction illégale alors que l'agent concerné mériterait d'être sanctionné ; en qualité de juge de plein contentieux, vous pourriez prononcer la sanction adéquate et clore définitivement le litige.

Mais il ne faut pas exagérer cet inconvénient. Car si la sanction est annulée pour disproportion sans qu'aucune irrégularité de procédure ait été relevée, l'administration peut aussitôt prononcer une nouvelle sanction pour les mêmes faits, sans avoir à reprendre la procédure (50). Et elle sera mieux guidée, dans le choix de la sanction, par une annulation prononcée sur le terrain du contrôle normal que sur celui de l'erreur manifeste.

Il existe en outre des motifs sérieux pour ne pas exercer un contrôle de pleine juridiction dans cette matière. Ils sont tirés de la différence de nature entre les sanctions disciplinaires, réservées à un groupe déterminé de personnes, et les sanctions administratives générales applicables à tout administré, telles que les sanctions fiscales (51) ou les sanctions en matière de permis de conduire (52).

Comme le soulignait Mattias Guyomar dans ses conclusions sur l'arrêt de section *Petit* du 12 octobre 2009 (53), les sanctions administratives générales sont en quelque sorte un substitut à la répression pénale - la seule qui, en principe, a vocation à punir n'importe quel justiciable. Il est donc logique que leur juge exerce un office proche du juge pénal, qui lui permette notamment de prononcer lui-même la sanction la mieux adaptée (54). C'est pourquoi, abandonnant votre jurisprudence d'assemblée *Le Cun* du 1^{er} mars 1991 (55), votre assemblée a décidé, par l'arrêt *Société ATOM* déjà cité, de statuer en pleine juridiction sur ce type de sanctions - ce qui résolvait en outre la question de la rétroactivité *in mitius*.

Les sanctions disciplinaires, en revanche, tout comme celles infligées aux membres des professions réglementées (56), sont d'une autre nature : elles concernent des personnes qui ont choisi d'entrer dans un groupe social organisé - ou qui n'ont pas eu le choix, comme les élèves et des détenus (57). En entrant dans la fonction publique, comme en choisissant d'exercer une profession réglementée - on pourrait encore ajouter les associations ou les fédérations sportives -, on admet les contraintes particulières liées à l'appartenance au groupe. On accepte - s'agissant des fonctionnaires - de se soumettre à une déontologie professionnelle, et l'on accepte également de nouer un lien particulier avec l'administration chargée de veiller au respect de ces règles.

Tels sont le fondement et l'objet de la sanction disciplinaire dans la fonction publique : elle vient réprimer le manquement de l'agent à des obligations particulières auxquelles il a délibérément souscrit (58). Tel est aussi le fondement de la sanction professionnelle, que vous avez reconnu depuis votre arrêt d'Assemblée *Bouguen* du 2 avril 1943 (59). Car tout groupe social organisé doit pouvoir faire respecter les obligations qui lui sont propres sans être tenu de recourir au juge répressif. Dans cet espace clos, hiérarchique et volontaire qu'est la fonction publique, on doit admettre que l'administration dispose d'une plus grande latitude que lorsqu'elle agit à l'égard de l'ensemble des administrés. En conséquence, il est logique que le juge ne s'immisce pas dans ses décisions, lorsqu'il en est saisi, au point de décider lui-même de la sanction qui doit être infligée.

En outre, la sanction disciplinaire, contrairement à la sanction pénale ou à la sanction administrative générale, ne consiste pas seulement à réprimer des faits précis commis dans une période de temps limitée. Visant à assurer le bon fonctionnement de l'institution, la sanction peut tenir compte du comportement général de l'agent (60) - une appréciation plus aisée pour l'administration que pour le juge. Nous ajouterons que l'autorité administrative, chargée d'assurer la bonne marche de la fonction publique, peut être guidée dans le choix de la sanction par des considérations d'intérêt général, voire de politique générale ; tandis que vous n'êtes pas chargés, vous, d'assurer le fonctionnement de l'administration, et encore moins de lui appliquer une politique générale.

Enfin, il est important de souligner qu'en matière disciplinaire, les infractions ne sont pas définies. Le principe de légalité des incriminations n'est en effet pas applicable - du moins en l'état actuel de votre jurisprudence, et alors même que le Conseil constitutionnel juge que ce principe, tout comme celui de la légalité des peines, s'applique à toute sanction, « même si le législateur a laissé le soin de la prononcer à une autorité de nature non juridictionnelle » (61).

Or, en l'absence de définition des infractions, il est plus délicat pour le juge de déterminer la sanction la mieux appropriée à la faute, car « la loi ne lui fournit qu'un des deux termes de la comparaison », pour reprendre l'expression de Bruno Genevois dans ses conclusions sur l'arrêt *Lebon*.

Vous pourriez donc, si vous nous suiviez, procéder à une clarification salutaire du droit des sanctions :

- aux sanctions administratives générales, substitut de la répression pénale, un contrôle de pleine juridiction ;
- aux sanctions professionnelles et disciplinaires, infligées à un groupe social déterminé, un contrôle normal d'excès de pouvoir.

La solution que nous vous proposons devrait en tous cas, dans notre esprit, s'appliquer à tous les agents publics, civils et militaires. D'autres litiges vous offriront l'occasion de dire si les détenus doivent continuer à faire l'objet d'un traitement particulier.

IV. - Quelques mots encore, si vous nous le permettez, sur la portée et les conséquences du passage au contrôle normal.

1. Précisons tout de suite que cette solution devrait s'appliquer à toutes les sanctions disciplinaires des agents publics, mais rien qu'aux sanctions disciplinaires.

À toutes les sanctions, car si un contrôle restreint serait bien suffisant pour les petites sanctions, il n'est guère envisageable de moduler la nature de votre contrôle selon la gravité de la sanction. Mais il va de soi que plus la peine est lourde, plus le contrôle de proportionnalité doit être exigeant.

À toutes les sanctions, donc, mais rien qu'aux sanctions. Il ne s'agit en aucun cas, dans notre esprit, de faire basculer d'autres catégories de décisions dans le champ du contrôle normal. Qu'il s'agisse des affectations, des notations, des promotions, des mutations et, d'une façon générale, des décisions qui concernent le déroulement de la carrière de l'agent, l'administration doit conserver un pouvoir discrétionnaire.

2. Il ne s'agit pas non plus, il est important de le souligner, de priver l'administration de toute marge d'appréciation sur le choix de la sanction.

Comme le disait Mattias Guyomar dans ses conclusions sur l'arrêt *Arfi*, le contrôle normal ne doit pas laisser penser « que pour réprimer une faute donnée, une seule sanction serait légale ». Loin de nous l'idée que vous deviez exercer un contrôle vétilleux, et vous n'annulez pas un blâme au motif qu'un avertissement serait plus adapté. Il s'agit seulement de resserrer les bornes de la légalité, non de priver l'administration de toute marge de manoeuvre. Ce n'est que si la sanction a franchi les bornes qu'elle devra être annulée.

3. On entend parfois dire que le passage au contrôle normal inciterait l'administration à sanctionner encore moins qu'elle

ne le fait actuellement. Nous pensons - sans vouloir vous offenser - que c'est prêter à votre jurisprudence une influence qu'elle n'a pas.

Lorsque l'administration envisage de sanctionner un agent, nous ne croyons pas qu'elle arrête son bras à cause de la nature de votre contrôle - à supposer qu'elle la connaisse, d'ailleurs, car la plupart des sanctions sont infligées par les autorités locales de l'État ou des collectivités territoriales qui ne sont pas toujours au fait des subtilités de votre jurisprudence. À notre connaissance, on n'a pas constaté une diminution des sanctions après le passage au contrôle normal dans d'autres matières, ni après l'arrêt *Lebon* qui faisait suite à des décennies d'absence de contrôle. Tout au plus le plein contrôle incitera-t-il l'administration à vérifier de plus près le caractère proportionné de la sanction qu'elle envisage.

4. Enfin, le passage au contrôle normal aura-t-il des incidences sur votre contrôle de cassation ?

La logique veut que le juge de cassation ne contrôle pas, sauf dénaturation, les appréciations du juge du fond limitées à l'erreur manifeste (62).

La même logique ne joue pas aussi mécaniquement en sens inverse : toute qualification juridique des juges du fond ne donne pas lieu à un contrôle de cassation. Par ailleurs, s'agissant des sanctions juridictionnelles, vous ne contrôlez pas en cassation - sauf dénaturation - la proportionnalité des peines infligées par les juridictions disciplinaires des ordres professionnels (63).

Pour notre part, nous croyons que les exigences particulières qui pèsent sur la sanction disciplinaire devraient conduire à l'extension du contrôle de cassation. C'est d'ailleurs ce qui vous a amenés, dans la foulée de l'arrêt *Hontang*, à contrôler au titre de la qualification juridique la sanction infligée à un magistrat du siège par le Conseil supérieur de la magistrature (64).

Ce serait, là encore, plus conforme aux exigences de la Convention européenne, puisque la Cour de Strasbourg jugeait - en 1995 déjà - que lorsque le Conseil d'État statue en cassation sur les décisions disciplinaires des ordres professionnels, « il ne peut passer pour un "organe judiciaire de pleine juridiction", notamment parce qu'il n'a pas le pouvoir d'apprécier la proportionnalité entre la faute et la sanction » (65).

Mais cette question ne vous est pas posée aujourd'hui.

VI - En revanche, il reste à répondre à la question de savoir si la sanction infligée à M. Dahan est disproportionnée.

1. C'est une sanction particulièrement lourde, même si ses conséquences financières sont moins graves pour un agent qui peut bénéficier de ses droits à pension - ce qui était le cas de M. Dahan, âgé de 62 ans à la date de la sanction - que pour une personne plus jeune qui se trouverait privée de son traitement.

La sanction reste néanmoins très sévère, ce qui requiert de votre part une attention particulière.

C'est le commissaire du gouvernement Bernard Stirn qui le disait, en concluant sur l'affaire *Ministre de l'intérieur c. Ocellis* du 13 juin 1990 (66), à propos d'un policier révoqué : « L'administration doit (...) tenir compte du passé et de la manière de servir de l'intéressé (...). Le pouvoir disciplinaire (...) n'a pas nécessairement (...) à déboucher sur des sanctions majeures. Le contrôle de la gravité des sanctions permet (...) d'inciter l'autorité hiérarchique à mieux prendre en compte l'ensemble des circonstances d'une affaire sans négliger sa dimension humaine ».

C'est ainsi que, par l'arrêt *Matelly* du 12 janvier 2011 (67), vous avez annulé - sur le terrain de l'erreur manifeste - la révocation d'un gendarme accusé d'avoir publiquement critiqué le rattachement de la gendarmerie au ministère de l'intérieur, en vous fondant notamment sur « l'excellente manière de servir de l'intéressé et l'éventail large de sanctions dont disposait l'autorité disciplinaire ».

Or M. Dahan n'avait fait jusque là l'objet d'aucun reproche, et les appréciations sur sa manière de servir avaient toujours été élogieuses. On trouve d'ailleurs au dossier plusieurs témoignages attestant des grandes qualités de ce fonctionnaire. Enfin, il n'est pas établi que son attitude aurait eu des répercussions à l'extérieur du poste, du moins l'administration n'a-t-elle pas retenu ce grief.

2. Pourtant, il ne nous paraît pas possible de dire que la sanction est disproportionnée, pour deux raisons.

La première, bien entendu, c'est la gravité des faits et leur caractère répété, attestés par les témoignages concordants figurant au dossier. À cet égard, il n'est pas indifférent de relever que la commission administrative paritaire, composée de quatre représentants de l'administration et autant de représentants du personnel, s'est prononcée à l'unanimité en faveur de la mise à la retraite d'office.

L'autre raison, c'est la place de M. Dahan dans la hiérarchie. Un tel comportement est particulièrement répréhensible de la part du chef de poste, qui exerce le pouvoir hiérarchique et qui devrait donner l'exemple d'une attitude irréprochable.

C'est pourquoi, après avoir pesé l'ensemble de ces éléments, nous vous proposons de juger que la sanction infligée à M. Dahan n'est pas disproportionnée.

Par ces motifs, nous concluons au rejet des requêtes.

Annexe

Conseil d'État, Assemblée, 13 novembre 2013, n° 347704

M. Dahan

1. Considérant qu'il ressort des pièces du dossier qu'à la suite d'une mission d'inspection diligentée à la fin de l'été 2010, il a été mis fin aux fonctions de M. B..., ambassadeur, représentant permanent de la France auprès du Conseil de l'Europe à Strasbourg, et procédé à la nomination de son successeur, par décret du président de la République du 30 septembre 2010 ; qu'une procédure disciplinaire ouverte à l'encontre de l'intéressé a abouti à sa mise à la retraite d'office, à l'âge de 62 ans, par décret du président de la République du 3 février 2011 et à sa radiation du corps des ministres plénipotentiaires par arrêté du ministre des affaires étrangères et européennes du 8 mars 2011 ; que, par une décision du 17 juillet 2013, le Conseil d'État, statuant au contentieux, a rejeté les requêtes de M. B... tendant à l'annulation pour excès de pouvoir, d'une part, de l'évaluation dite à 360° dont il avait fait l'objet en juillet 2010, d'autre part, du décret mettant fin à ses fonctions ; que, par la présente requête, celui-ci demande l'annulation pour excès de pouvoir du décret le mettant à la retraite d'office par mesure disciplinaire, ainsi que de l'arrêté le radiant du corps des ministres plénipotentiaires, mentionnés ci-dessus ; que le requérant doit être regardé, au vu de ses écritures, comme demandant également l'annulation pour excès de pouvoir de la décision de rendre publics la sanction litigieuse et ses motifs, révélée

par leur publication sur le site intranet du ministère ;

Sur le décret et l'arrêté attaqués :

2. Considérant que si M. D... C..., qui, en tant que directeur général de l'administration et de la modernisation de ce ministère, était compétent pour prendre, au nom du ministre, l'ensemble des actes ayant concouru tant au retrait des fonctions d'ambassadeur de M. B... qu'à l'engagement de poursuites disciplinaires à son encontre, a, eu égard à l'importance des fonctions qu'occupait le requérant, personnellement signé ces actes, en particulier le rapport prévu à l'article 2 du décret du 25 octobre 1984 relatif à la procédure disciplinaire concernant les fonctionnaires de l'État en vue de la saisine du conseil de discipline, cette circonstance ne faisait pas obstacle à ce qu'il pût régulièrement présider cette instance en application des articles 3 et 27 du décret du 28 mai 1982 relatif aux commissions administratives paritaires, dès lors qu'il ne ressort pas des pièces du dossier qu'il ait, dans la conduite des débats, manqué à l'impartialité requise ou manifesté une animosité particulière à l'égard de l'intéressé ;

3. Considérant que le décret et l'arrêté attaqués ne sont pas des actes pris pour l'application de l'évaluation mentionnée ci-dessus, laquelle ne constitue pas davantage leur base légale ; que, par suite, M. B... ne saurait, à l'appui de ses conclusions tendant à l'annulation de ces décisions, utilement invoquer l'illégalité de cette évaluation ; que le décret du 30 septembre 2010, précédemment mentionné, mettant fin aux fonctions de l'intéressé après cette évaluation n'avait pas le caractère d'une sanction disciplinaire déguisée ; que, par suite, le requérant n'est pas fondé à soutenir que sa mise à la retraite d'office par le décret attaqué reviendrait à le sanctionner une nouvelle fois pour les mêmes faits ;

4. Considérant que, d'une part, il ressort des pièces du dossier et, notamment, des nombreux témoignages concordants recueillis dans le cadre de la procédure disciplinaire, que M. B... avait, dans ses relations professionnelles avec le personnel féminin de la représentation permanente, l'habitude d'émettre de manière fréquente, y compris en public, des remarques et allusions à connotation sexuelle ; qu'il adressait régulièrement à ce personnel des consignes pour l'exercice des fonctions, empreintes de la même connotation, qui, par leur caractère déplacé ou blessant, relevaient de l'abus d'autorité ; que, d'autre part, M. B... a fait preuve d'acharnement à l'encontre d'une subordonnée recrutée par contrat en tenant, de façon répétée, des propos humiliants à son sujet, en sa présence et devant des tiers, ainsi qu'en dégradant ses conditions de travail, agissements qui ont porté atteinte à la dignité de l'intéressée et altéré sa santé ; que, par suite, le requérant n'est pas fondé à soutenir que la sanction contestée aurait été prononcée sur le fondement de faits matériellement inexacts ;

5. Considérant 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 ;

6. Considérant que, d'une part, en estimant que les faits reprochés au requérant constituaient des fautes de nature à justifier une sanction, l'autorité investie du pouvoir disciplinaire ne les a pas inexactly qualifiés ; que, d'autre part, eu égard à la nature de ces faits, dont M. B... n'a, à aucun moment, lorsqu'ils lui ont été reprochés, mesuré la gravité, à la méconnaissance qu'ils traduisent, de sa part, des responsabilités éminentes qui étaient les siennes, et compte tenu, enfin, de ce qu'ils ont porté sérieusement atteinte à la dignité de la fonction exercée, l'autorité disciplinaire n'a pas, en l'espèce, pris une sanction disproportionnée en décidant de mettre l'intéressé à la retraite d'office ; que la circonstance, à la supposer établie, que d'autres agents du ministère ayant commis des faits aussi graves n'auraient pas été sanctionnés avec la même sévérité est sans incidence sur la légalité du décret attaqué ;

7. Considérant, enfin, qu'il ne ressort pas des pièces du dossier que la procédure ayant conduit à la mise à la retraite d'office de M. B... ait eu, en réalité, pour seul but de faciliter la nomination de son successeur ;

Sur la décision rendant publics la sanction et ses motifs :

8. Considérant que, selon l'article 67 de la loi du 11 janvier 1984, l'autorité investie du pouvoir disciplinaire « peut décider, après avis du conseil de discipline, de rendre publics la décision portant sanction et ses motifs » ; que selon l'article 6 du décret du 25 octobre 1984, « Le conseil de discipline délibère à huis clos hors de la présence du fonctionnaire poursuivi, de son ou de ses défenseurs et des témoins » ;

9. Considérant qu'il ressort du procès-verbal de la réunion du 7 décembre 2010 du conseil de discipline qu'à l'occasion de sa délibération à huis clos, celui-ci s'est prononcé en faveur de la publication de la sanction et de ses motifs ; que le moyen tiré de ce que la publication de la sanction n'aurait pas fait l'objet d'une délibération du conseil de discipline conformément aux dispositions rappelées ci-dessus doit donc être écarté ; que, contrairement à ce que soutient le requérant, les dispositions de l'article 67 de la loi du 11 janvier 1984 permettent que la décision rendue publique mentionne le nom de la personne sanctionnée ;

10. Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que le requérant n'est pas fondé à demander l'annulation des décisions attaquées ;

Sur les conclusions de M. B... présentées au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :

11. Considérant que ces dispositions font obstacle à ce qu'une somme soit mise à ce titre à la charge de l'État qui n'est pas, dans la présente instance, la partie perdante ;

Décide :

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

Article 2 : La présente décision sera notifiée à M. A... B..., au ministre des affaires étrangères, à la ministre de la réforme de l'État, de la décentralisation et de la fonction publique et au Premier ministre.

Mots clés :

FONCTION PUBLIQUE * Discipline * Sanction disciplinaire * Contrôle du juge * Erreur manifeste d'appréciation
PROCEDURE CONTENTIEUSE * Pouvoir du juge * Contrôle du juge de l'excès de pouvoir * Fonction publique * Sanction disciplinaire * Erreur manifeste d'appréciation

(1) CE 17 juill. 2013, n° 343554 et 344148, qui sera mentionné aux Tables du Lebon  ; AJDA 2013. 1550 .

(2) CE, ass., 6 déc. 2002, *Trognon*, n° 240028, Lebon p. 427 , à propos de la commission centrale d'aide sociale ; AJDA 2003. 492 , chron. F. Donnat et D. Casas  ; D. 2003. 739, et les obs.  ; AJFP 2003. 6, et les obs.  ; RFDA 2003.

694, concl. P. Fombeur  ; RDSS 2003. 92, concl. P. Fombeur  ; *ibid.* 292, obs. P. Ligneau  ; CE 6 déc. 2012, *Ficheux*, n° 352063, à paraître aux Tables du Lebon  , à propos de la Chambre nationale de discipline du Conseil supérieur de l'ordre des experts-comptables ; AJDA 2012. 2355 .

(3) Lebon p. 316. Égal., CE 23 févr. 1968, *Legrand*, n° 72473, aux Tables pour un autre motif  ; CE 12 juill. 1969, *Le Bris*, n° 72648, Lebon p. 380  ; CE 7 févr. 2003, *Ministre de l'éducation c. Bizon*, n° 232217, Lebon T. p. 836,  ; AJDA 2003. 1238  ; CE 9 avr. 1999, *Administration générale de l'Assistance publique à Paris*, n° 114913.

(4) En Belgique, l'art. 14 de l'arrêté royal du 22 déc. 2000 impose que l'autorité qui propose la peine disciplinaire ne soit pas la même que celle qui la prononce.

(5) CE 7 juill. 1965, *Fédération nationale des transporteurs routiers*, n° 61958, Lebon p. 413 .

(6) N° 320735, Lebon p. 347  ; AJDA 2012. 449  , note N. Foulquier  ; *ibid.* 2011. 1406  ; AJDI 2011. 806  , obs. R. Hostiou  ; *ibid.* 2012. 22, chron. S. Gilbert  ; RDI 2011. 519, obs. P. Soler-Couteaux .

(7) Par ex., pour un comportement vexatoire sur une longue durée, CE 24 nov. 2006, *Baillet*, n° 256313, Lebon p. 486  , fiché sur ce point ; AJDA 2007. 428  , note P. Planchet  ; Dr. soc. 2007. 285, obs. C. Radé .

(8) N° 05911, Lebon p. 245, concl. B. Genevois .

(9) N° 271676, Lebon p. 38, concl. T. Olson .

(10) Par ex., *Soc.*, 14 nov. 2000, n° 98-45.309, Dr. soc. 2001. 207, obs. J. Savatier .

(11) CE, ass., 3 déc. 1999, *Didier*, n° 207434, Lebon p. 399  , à propos du Conseil des marchés financiers ; AJDA 2000. 172  ; *ibid.* 126, chron. M. Guyomar et P. Collin  ; D. 2000. 62  , obs. M. Boizard  ; RFDA 2000. 584, concl. A. Seban  ; RTD com. 2000. 405, obs. N. Rontchevsky  ; CE 6 janv. 2006, *Société Lebanese Communication Group*, n° 279596, Lebon p. 1  , à propos du Conseil supérieur de l'audiovisuel ; AJDA 2006. 64 .

(12) CE 12 janv. 1968, *Ministre de l'économie et des finances c. M^{me} Perrot*, n° 70951, Lebon p. 39, concl. J. Kahn .

(13) CE 27 avr. 1994, *Centre hospitalier de Roubaix*, n° 147329, Lebon p. 1142  . Égal., CE 23 févr. 2005, *Fanchonna*, n° 262986, Lebon  ; AJFP 2005. 268  , pour un policier.

(14) CE 23 juill. 2010, *Manuceau*, n° 330308, Lebon p. 343  ; AJDA 2010. 2050  , concl. R. Keller .

(15) Cons. const., 3 sept. 1986, n° 86-215 DC ; Cons. const., 30 déc. 1987, n° 87-237 ; Cons. const., 17 janv. 1989, n° 88-248 DC.

(16) Cons. const., 3 sept. 1986, n° 86-215 DC, préc., *Lutte contre la criminalité et la délinquance*, consid. 7 ; Cons. const., 30 déc. 1987, n° 87-237 DC, préc., *Loi de finances pour 1988*, consid. 16 ; Cons. const., 25 févr. 2010, n° 2010-604 DC, *Loi renforçant la lutte contre les violences de groupes et la protection des personnes chargées d'une mission de service public*, consid. 14, AJDA 2010. 413  ; Cons. const., 30 déc. 1987, n° 87-237 DC, préc., *Loi de finances pour 1988*, consid. 16.

(17) CEDH 10 févr. 1983, *Le Compte et Albert c. Belgique*.

(18) M. Melchior, La notion de compétence de pleine juridiction en matière civile dans la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, *Mélanges Jacques Velu*, éd. Bruylant, Bruxelles, 1992, p. 1327 et s.

(19) CEDH 23 oct. 1995, *Schmautzer c. Autriche*, § 36 ; 23 oct. 1995, *Gradinger c. Autriche*, n° 15963/90, § 44, AJDA 1996. 376, chron. J.-F. Flauss  ; RFDA 1997. 1, étude F. Moderne  ; RSC 1996. 479, obs. R. Koering-Joulin  ; *ibid.* 487, obs. R. Koering-Joulin  ; 4 juin 2004, *Silvester's Horeca service c. Belgique*, § 27.

(20) CEDH 27 déc. 2011, *A. Menarini Diagnostics SRL c. Italie*, n° 43509/08, § 65, RTD eur. 2012. 117, étude M. Abenhaïm  ; à noter le sort particulier réservé au contentieux fiscal qui implique « une exigence d'efficacité nécessaire pour préserver les intérêts de l'État et [qui], en outre, (...) ne fait pas partie du noyau dur du droit pénal au sens de la Convention » (7 juin 2012, *Segame SA c. France*, § 59).

(21) CEDH 8 juin 1976, *Engel et autres c. Pays-Bas*, n° 5100/71 et autres ; 21 févr. 1984, *Oztürk c. Allemagne*.

(22) CEDH 13 sept. 2007, *Moulet c. France*, n° 27521/04.

(23) CEDH 2 juill. 2009, *Lordanov et autres c. Bulgarie*, n° 23530/02 ; égal., pour une révocation : 14 janv. 2010, *Vanjak c. Croatie*, n° 29889/04.

- (24) CEDH 29 oct. 2009, *Chaudet c. France*, n° 49037/06, § 37 ; égal., 28 mai 2002, *Kingsley c. Royaume-Uni*, § 32 (citant le § 58 de l'arrêt de Chambre).
- (25) Par ex., pour des affaires civiles : *Segame SA c. France*, *op. cit.*, § 55.
- (26) Sur la confusion qui caractérise certaines décisions de la CEDH, v., R. Tinière, La notion de « pleine juridiction » au sens de la Convention européenne des droits de l'homme et l'office du juge administratif, RFDA 2009. 729 et s.
- (27) CEDH 13 févr. 2003, *Chevrol c. France*, n° 49636/99, § 77, D. 2002. 2567, obs. J.-F. Renucci.
- (28) CEDH 31 août 1995, *Diennet c. France*, § 34 ; CEDH 10 févr. 1983, *Albert et Le Compte*, préc., § 37 ; CEDH 27 juill. 2006, *Gubler c. France*, n° 69742/01, § 26, AJDA 2006. 1526 ; CEDH 24 sept. 2009, *Mérigaud c. France*, n° 32976/04, § 69, AJDI 2010. 156, obs. E. Heugas-Darraspen.
- (29) *Droit du contentieux administratif*, 13^e éd. p.133.
- (30) Dr. adm. 2010, comm. n° 82.
- (31) AJDA 2009. 583 et s.
- (32) CEDH 19 avr. 2007, *Vilho Eskelinen et autres c. Finlande*, n° 63235/00, § 62, AJDA 2007. 1360, note F. Rolin ; *ibid.* 1918, chron. J.-F. Flauss ; AJFP 2007. 246, note A. Fitte-Duval ; RFDA 2007. 1031, note G. Gonzalez.
- (33) N° 272650, Lebon p. 263, concl. M. Guyomar ; RFDA 2007. 1199, concl. M. Guyomar.
- (34) N° 274000, Lebon p. 25 ; AJDA 2009. 343 ; *ibid.* 583, chron. S.-J. Liéber et D. Botteghi ; Just. & cass. 2010. 429, concl. C. Legras ; AJ pénal 2009. 189, obs. E. Péchillon ; RFDA 2009. 259, concl. C. Legras ; *ibid.* 2012. 257, étude J. Martinez-Mehlinger ; Constitutions 2010. 115, obs. O. Le Bot.
- (35) Solution appliquée aux retraits de points des automobilistes : CE 9 juill. 2010, *Berthaud*, n° 336556, Lebon p. 287 ; AJDA 2010. 1402 ; *ibid.* 2162, note D. Ginocchi.
- (36) N° 310493, Lebon p. 207 ; AJDA 2009. 1070.
- (37) N° 328843, Lebon p. 65 ; AJDA 2010. 468 ; *ibid.* 664, chron. S.-J. Liéber et D. Botteghi.
- (38) N° 324439, Lebon T. p. 925 ; AJDA 2010. 473 ; *ibid.* 664, chron. S.-J. Liéber et D. Botteghi ; D. 2011. 703, obs. Centre de droit et d'économie du sport, Université de Limoges.
- (39) CE 20 mai 2011, *Letona Biteri*, n° 326084, Lebon p. 246 ; AJDA 2011. 1056 ; *ibid.* 1364, chron. X. Domino et A. Bretonneau ; AJ pénal 2012. 177, obs. M. Herzog-Evans ; RSC 2012. 208, chron. P. Poncela.
- (40) CE, ass., 17 févr. 1995, *Hardouin*, n° 107766, Lebon p. 82 ; AJDA 1995. 421 ; *ibid.* 379, chron. L. Touvet et J.-H. Stahl ; D. 1995. 381, note N. Belloubet-Frier ; RFDA 1995. 353, concl. P. Frydman ; RSC 1995. 381, obs. P. Couvrat ; CE 12 janv. 2011, *Matelly*, n° 338461, Lebon p. 3 ; AJDA 2011. 5 ; *ibid.* 623, note E. Aubin ; AJFP 2011. 115.
- (41) CE 27 nov. 1996, *Ligue islamique du Nord et époux Chabou*, n° 170207, Lebon p. 461 ; RFDA 1997. 151, note C. Durand-Prinborgne.
- (42) S.-J. Liéber, D. Botteghi, Chronique générale de jurisprudence, commentaire de l'arrêt *Société ATOM*, AJDA 2009. 583 et s. ; R. Tinière, La notion de « pleine juridiction » au sens de la Convention européenne des droits de l'homme et l'office du juge administratif, RFDA 2009. 729 et s. ; M. Canedo-Paris, Feu l'arrêt *Lebon ?*, AJDA 2010. 921 et s. ; F. Melleray, Dr. adm. 2010, comm. n° 82 ; S. Etoa, L'évolution du contrôle du juge administratif sur la gravité des sanctions administratives, AJDA 2012. 358 et s.
- (43) Tribunal Supremo (Sala de lo contencioso administrativo), 22 juill. 2008, n° RJ/2008/6844.
- (44) Art. 5 de la loi fédérale sur la procédure disciplinaire (*Bundesdisziplinargesetz*).
- (45) Cons. const., 20 janv. 1981, n° 80-127 DC, *Sécurité et liberté*, consid. 75.
- (46) Cons. const., 30 déc. 1987, n° 87-237 DC, préc., *Loi de finances pour 1988*, consid. 15.
- (47) CE 17 nov. 2006, *Société CNP Assurances*, n° 276926, Lebon p. 473 ; CE 16 nov. 2007, *Compagnie aérienne Iberia*,

n° 289185, AJDA 2008. 58 [📄](#) ; v. aussi l'avis du 27 mai 1993, *Études et documents du Conseil d'État 1993*, Lebon p. 342.

(48) CE 28 févr. 1997, *Rodin*, n° 147955, Lebon p. 59 [📄](#) ; D. 1997. 92 [📄](#) ; AJFP 1997. 33 [📄](#) ; CE 8 nov. 1999, *Guiron*, n° 191630, Lebon T. p. 619 [📄](#), concl. contraires de F. Salat-Baroux ; v. aussi, *Moreau* (16 nov. 2009, n° 295046, Lebon p. 463 [📄](#) ; AJDA 2009. 2203 [📄](#)), où les 9^e et 10^e sous-sections réunies, pour appliquer la loi postérieure plus douce à la suspension de pension infligée à un militaire, se sentent tenues de qualifier cette décision de sanction administrative et non de sanction disciplinaire (contrairement à ce leur proposait le rapporteur public P. Collin).

(49) CE 21 mars 2001, *Mathio Emma Essaka*, n° 208541, Lebon p. 150 [📄](#).

(50) CE 21 juill. 1970, *Thomas*, n° 77400, Lebon p. 532 [📄](#). Et une jurisprudence presque constante : CE 18 févr. 1994, *Maternité régionale de Nancy*, n° 128166 ; CE 28 nov. 2003, *Garde*, n° 234898 ; CE 27 juin 2005, *Ministre de l'intérieur c. Stasiak*, n° 262408 ; CE 24 févr. 2006, *ANPE*, n° 284547 (malgré quelques errements en sens contraire : CE 8 mars 1968, *Brinon-Cherbuliez*, n° 69156, Lebon p. 170 [📄](#) ; CE 28 févr. 2007, *Cerasari*, n° 284858, Lebon [📄](#) ; AJDA 2007. 506 [📄](#)).

(51) Avis de section, 31 mars 1995, *Ministre du budget c. SARL Auto-Industrie Méric et autre*, n° 164008, Lebon p. 154 [📄](#) ; AJDA 1995. 480 [📄](#) ; *ibid.* 739 [📄](#), note M. Dreifuss [📄](#) ; RFDA 1995. 1172, chron. H. Labayle et F. Sudre [📄](#).

(52) CE 8 déc. 1995, *Mouvement de défense des automobilistes*, n° 144160, Lebon T. p. 943 [📄](#) ; D. 1997. 287 [📄](#), note W. Sabete [📄](#).

(53) N° 311641, Lebon p. 367 [📄](#) ; AJDA 2009. 1861 [📄](#) ; *ibid.* 2163 [📄](#), chron. S.-J. Liéber et D. Botteghi [📄](#) ; Rev. sociétés 2010. 180, note T. Granier [📄](#).

(54) À condition qu'elle ne soit pas privative de liberté (Cons. const., 28 juill. 1989, n° 89-260 DC, *Sécurité et transparence du marché financier*, consid. 6).

(55) N° 112820, Lebon p. 71 [📄](#) ; AJDA 1991. 401 [📄](#) ; *ibid.* 358, chron. R. Schwartz et C. Maugué [📄](#) ; *ibid.* 1992. 15, chron. J.-F. Flauss [📄](#) ; RFDA 1991. 612, concl. M. de Saint Pulgent [📄](#) ; RTD com. 1991. 582, obs. J.-C. Dubarry et E. Loquin [📄](#).

(56) CE, sect., 25 juill. 1975, *Ministre de l'équipement c. Richoux*, n° 96377, Lebon p. 429 [📄](#), à propos du retrait d'agrément d'une auto-école.

(57) V. à ce propos la typologie des sanctions non pénales proposée par Mattias Guyomar dans ses conclusions publiées sur l'arrêt de Section *Petit* du 12 oct. 2009, préc., (Lebon p. 367 [📄](#) ; AJDA 2009. 1861 [📄](#) ; *ibid.* 2163 [📄](#), chron. S.-J. Liéber et D. Botteghi [📄](#) ; Rev. sociétés 2010. 180, note T. Granier [📄](#)).

(58) V. sur cette question, J.-M. Auby, *Les sanctions administratives disciplinaires applicables aux usagers volontaires des services publics, Mélanges Brêthe de la Gressaye*, Bière 1967, pp. 69 et s. ; J.-L. de Corail, *Administration et sanction, réflexions sur le pouvoir administratif de répression, Mélanges Chapus*, Montchrestien 1992, pp. 103 et s.

(59) N° 72210, Lebon p. 86 [📄](#). Égal., pour une sanction infligée par une fédération sportive : CE, sect., 26 nov. 1976, *Fédération française de cyclisme*, n° 95262, Lebon p. 513 [📄](#).

(60) CE, sect., 15 févr. 1963, *Leray*, Lebon p. 97.

(61) Cons. const., 17 janv. 1989, n° 88-248 DC, *Liberté de communication*, consid. 35 ; Cons. const., 30 mars 2006, n° 2006-535 DC, *Loi pour l'égalité des chances*, consid. 36, AJDA 2006. 732 [📄](#) ; *ibid.* 1961 [📄](#), note C. Geslot [📄](#) ; *ibid.* 2437, chron. L. Richer, P.-A. Jeanneney et N. Charbit [📄](#) ; D. 2007. 1166, obs. V. Bernaud, L. Gay et C. Severino [📄](#) ; RDI 2007. 66, obs. P. Dessuet [📄](#) ; Dr. soc. 2006. 494, note X. Prétot [📄](#) ; RTD civ. 2006. 314, obs. J. Mestre et B. Fages [📄](#).

(62) CE, sect., 18 nov. 1994, *Société Clichy Dépannage*, n° 136941, Lebon p. 505 [📄](#) ; AJDA 1995. 159 [📄](#) ; *ibid.* 109, chron. L. Touvet et J.-H. Stahl [📄](#) ; D. 1995. 240 [📄](#), obs. J. Barthélemy [📄](#) ; RDI 1995. 288, obs. Y. Jégouzo, J. Lamarque et F. Jamay [📄](#) ; RFDA 1995. 679, concl. B. du Marais [📄](#) ; pour les sanctions : 21 juin 2000, *Midelton*, n° 179218, Lebon T. p. 1200 [📄](#).

(63) CE 30 janv. 1980 *Valéry*, n° 11675, Lebon T. p. 866 [📄](#) ; confirmé par *Ottaviani*, 30 mai 2011, n° 339496, Lebon T. p. 1108 ; AJDA 2011. 1584 [📄](#) ; *ibid.* 2246 [📄](#), note J. Petit [📄](#).

(64) CE 30 juin 2010, *Ponsard*, n° 325319, Lebon T. p. 934 [📄](#) ; AJDA 2010. 1345 [📄](#).

(65) CEDH 31 août 1995, *Diennet c. France*, § 34.

(66) N° 112997, Lebon T. p. 846 [📄](#) ; AJDA 1990. 837 [📄](#), obs. S. Salon [📄](#).

(67) N° 338461, Lebon p. 3 [📄](#) ; AJDA 2011. 5 [📄](#) ; *ibid.* 623 [📄](#), note E. Aubin [📄](#) ; AJFP 2011. 115 [📄](#).

