

N° 372015 – M. Jean-Paul G...

3^e et 8^e sous-sections réunies

Séance du 29 janvier 2014

Lecture du 26 février 2014

CONCLUSIONS

Mme Marie-Astrid de Barmon, rapporteur public

Par un décret en Conseil des ministres du 22 août 2013, le Président de la République a révoqué M. G... de ses fonctions de maire de la commune de S..., dans l'Hérault. L'intéressé vous demande l'annulation de ce décret.

Cette révocation est intervenue à la suite de deux condamnations pénales prononcées à l'encontre de M. G... par le tribunal de grande instance de Montpellier.

Par un premier jugement du 25 mars 2013, il a été condamné à une peine d'emprisonnement de six mois et à une amende de 30 000 euros pour avoir falsifié et fait usage de faux permis de construire et de documents relatifs à l'accessibilité aux personnes handicapées au profit d'une société dont il était le gérant et d'avoir exécuté des travaux non autorisés par un permis de construire ne respectant pas, de surcroît, les normes élémentaires de sécurité.

Il lui était également reproché d'avoir falsifié un autre permis de construire en profitant de ses fonctions de maire, afin d'obtenir frauduleusement, au bénéfice d'une de ses sociétés, une subvention de l'Agence nationale de l'habitat d'un montant de 235 000 euros. Par un second jugement du même jour, il a été condamné pour ces faits d'escroquerie à un an d'emprisonnement dont six mois avec sursis et à une amende de 100 000 euros, assortis d'une peine complémentaire de privation de ses droits civiques, civils et de famille pour cinq ans. Les attendus de ces deux jugements sont d'une particulière sévérité. Il faut dire que le casier judiciaire de M. G... comportait déjà une condamnation pour des faits similaires.

L'intéressé a fait appel de ces deux jugements. Mais c'est sans attendre l'issue des procédures pénales, au vu de la gravité des faits qui lui étaient reprochés et de leur caractère réitéré, que le conseil des ministres a décidé sa révocation par le décret litigieux, au motif « *que les agissements de M. G... dans le cadre de l'exercice de ses fonctions municipales le privent de l'autorité nécessaire à l'exercice de ses fonctions de maire et sont pas conséquent inconciliables avec ses fonctions* ».

Cette sanction administrative, aussi grave que rare, a été prononcée sur le fondement des dispositions de l'article L. 2122-16 du code général des collectivités territoriales. Selon le premier alinéa de cet article : « *Le maire et les adjoints, après avoir été entendus ou invités à fournir des explications écrites sur les faits qui leur sont reprochés, peuvent être suspendus par arrêté ministériel motivé pour une durée qui n'excède pas un mois. Ils ne peuvent être révoqués que par décret motivé pris en conseil des ministres.* ». Son troisième alinéa dispose

que : « *La révocation emporte de plein droit l'inéligibilité aux fonctions de maire et à celles d'adjoint pendant une durée d'un an à compter du décret de révocation à moins qu'il ne soit procédé auparavant au renouvellement général des conseils municipaux* ».

Ce régime disciplinaire est ancien : il était auparavant régi par l'article L. 122-15 du code des communes, lui-même issu de l'article 86 de la loi du 5 avril 1884. Le pouvoir de sanction de l'Etat à l'égard d'un maire a ceci de particulier qu'il ne se résume pas à l'exercice d'un pouvoir hiérarchique ou de tutelle ; il est davantage l'expression de son rôle de garant en dernier ressort de la collectivité contre des atteintes graves à la loi commises par celui-là même qui en est localement le gardien naturel et légitime.

Le Conseil constitutionnel a jugé l'article L. 2122-16 conforme à la Constitution par une décision du 13 janvier 2012¹. Pour compléter ce paysage contentieux, signalons que les deux dernières décisions que vous avez rendues sur des décrets portant révocation de maires, les décisions *D...* du 2 mars 2010 (n° 328843, au Rec. p. 65) et *S...* du 7 novembre 2012 (n° 348771), s'inscrivent toujours dans un contentieux d'excès de pouvoir, comme le contentieux disciplinaire de la fonction publique, bien qu'elles soient postérieures à l'arrêt d'Assemblée *Société Atom* du 16 février 2009. Enfin, votre jurisprudence relative aux décrets de révocation de maires a précédé le contentieux des sanctions disciplinaires visant les agents publics dans l'évolution vers un contrôle normal : vous exercez un contrôle entier sur les motifs d'un décret portant révocation d'un maire depuis la décision *D...* (n° 328843) précitée.

Venons-en maintenant aux moyens invoqués par le requérant.

I - Les moyens de légalité externe ne vous retiendront pas.

Il est soutenu que le décret a été pris au terme d'une procédure irrégulière, le préfet n'ayant pas compétence pour engager une procédure de révocation. Si l'article L. 2122-16 du CGCT ne mentionne plus le rôle du préfet, à la différence de versions antérieures du texte, le représentant de l'Etat dans le département tient cependant de l'article 72 de la Constitution « *la charge des intérêts nationaux, du contrôle administratif et du respect des lois* », fondement suffisant pour instruire la demande de révocation soumise au conseil des ministres. Nous observons d'ailleurs que dans la décision *S...* (n° 348771) précitée, vous avez jugée régulière la procédure contradictoire préalable à la révocation conduite par le préfet de Mayotte.

M. Goudou soutient encore que les droits de la défense et l'article 6 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ont été méconnus, au motif que ses observations n'ont pas été recueillies par les services du Premier ministre mais par le préfet. Vous veillez au respect de certaines garanties dans la mise en œuvre de la procédure. Mais en l'espèce les droits de la défense ont été respectés : il ressort des pièces du dossier que, comme l'exige votre jurisprudence, M. G... a été averti qu'une procédure disciplinaire était engagée contre lui et invité à produire des explications sur les faits qui lui étaient reprochés, ce qu'il a fait par un courrier du 15 mai 2013 visé par le décret attaqué (*cf* Ass., 3 décembre 1937, *Doriot*, au Rec. p. 991 ; Section, 8 juillet 1938, n° 55768,

¹ Décision 2011-210 QPC.

Sieur Mailloux, Rec. p. 649 ; Section, *Sieur Gillot*, n° 12765 et 13311, 13 novembre 1953, Rec. p. 488 ; décision S... n° 348771 précitée).

Enfin, contrairement à ce que prétend le requérant, le décret attaqué est motivé, comme l'exige la lettre de l'article L. 2122-16 du code général des collectivités territoriales, dans les termes que nous vous avons cités précédemment (pour le rappel de l'exigence de motivation d'un arrêté de suspension d'un maire, cf 29 novembre 1985, *Secrétaire d'Etat auprès du ministre de l'Intérieur et de la décentralisation chargé des départements et territoires d'outre-mer c. C...* n° 68768, T. p. 519).

II - Trois moyens de légalité interne sont également soulevés.

M. G... soutient en premier lieu que le décret attaqué repose sur des faits matériellement inexacts, dès lors que, contrairement à ce qu'il mentionne, les agissements qui lui sont reprochés sont tous extérieurs à l'exercice de ses fonctions municipales. Vous exercez bien, depuis l'arrêt *Camino* du 14 janvier 1916 (n° 59619 et 59679, au Rec. p. 15), un contrôle de l'exactitude matérielle des faits motivant la révocation d'un maire. Mais ce moyen manque en fait car si le tribunal de grande instance a estimé dans son premier jugement que M. G... n'avait pas agi en qualité de maire, il a relevé dans le second jugement que c'est en cette qualité qu'il avait commis les faits d'escroquerie incriminés.

Le moyen suivant est un peu plus délicat. Il est soutenu que le décret méconnaîtrait le principe de la présomption d'innocence. M. G... fait valoir qu'il a fait appel des deux jugements de mars 2013 et qu'il nie les faits qui lui sont reprochés, ce qui fait obstacle à ce qu'ils puissent être regardés comme établis, l'appel étant suspensif. Il en déduit qu'en l'absence de tout grief autre que ceux ayant donné lieu à ces décisions pénales non définitives, l'autorité compétente ne pouvait prononcer sa révocation.

Il ne fait pas de doute qu'en raison de l'indépendance de la procédure disciplinaire par rapport aux poursuites pénales engagées à raison des mêmes faits, un décret prononçant une sanction peut légalement intervenir sans attendre que le juge pénal ait définitivement statué. Ce qui est vrai pour un décret portant révocation d'un agent public (cf par exemple votre décision C... du 25 octobre 2006, n° 286360, aux tables p. 696) vaut aussi pour un arrêté de suspension ou un décret de révocation d'un maire. Vous avez ainsi jugé que la circonstance que l'autorité judiciaire ne s'était pas encore prononcée sur les poursuites engagées contre le maire à la date de l'arrêté de suspension ne faisait pas obstacle à ce que le ministre de l'Intérieur fit usage du pouvoir disciplinaire qu'il tenait de l'article L. 122-15 du code des communes (14 novembre 1980, *M. K...*, n° 19821). Dans la lignée de ce précédent, la décision S... du 7 novembre 2012 (n° 348771) réaffirme que la procédure disciplinaire étant indépendante de la procédure pénale, l'autorité administrative ne méconnaît pas le principe de la présomption d'innocence en prononçant une sanction sans attendre que les juridictions répressives aient définitivement statué, y compris dans l'hypothèse où c'est à raison des mêmes faits que sont engagées parallèlement les deux procédures.

Vous n'êtes vous-mêmes pas tenus de surseoir à statuer dans l'attente d'un arrêt définitif du juge pénal : l'article D. 2122-3 du code général des collectivités territoriales, qui

qualifie le recours contentieux exercé contre un décret de révocation d'un maire d' « affaire urgente » vous invite au contraire à statuer rapidement, même si c'est sans délai contraint.

La véritable question est la manière dont il convient de tenir compte des faits et accusations ayant justifié l'engagement d'une procédure pénale, dans le cadre d'un recours contestant la légalité du décret de révocation dont les visas renvoient à cette procédure encore pendante.

Votre décision C... du 12 juin 1987, aux tables sur ce point p. 557 (n° 78114), juge que les constatations du juge pénal dans un arrêt de cour d'appel, bien qu'il soit frappé d'un pourvoi en cassation, peuvent servir de fondement légal au décret de révocation d'un maire dès lors que l'arrêt de la cour est revêtu de l'autorité de la chose jugée. L'intéressé ne saurait dès lors utilement se prévaloir de la méconnaissance par cette mesure du principe de présomption d'innocence. Cette décision laissait à penser que seuls les faits et charges établis par un jugement répressif passé en force de chose jugée pouvaient servir de fondement légal au décret de révocation d'un maire.

Votre jurisprudence est toutefois plus nuancée. Vous avez déjà jugé dans la décision S... (n° 348771) que la mise en examen d'un maire, qui ne peut permettre de regarder comme établis les faits qui la motivent ni comme certaines les sanctions pénales qui les réprimeraient, ne peut servir à fonder légalement une décision de révocation. Mais vous vous êtes ensuite appuyés sur les accusations ayant entraîné la mise en examen pour apprécier la légalité du décret de révocation. Ce raisonnement rejoint celui de la décision B... (n° 31585), par laquelle vous avez écarté comme inopérant le moyen tiré de ce que le décret de révocation faisait état d'une condamnation pénale alors que celle-ci n'avait pas acquis de caractère définitif, dès lors que les faits résultant de l'instruction suffisaient à fonder légalement la décision (10 décembre 1982, n° 31585, *M. B...*). Toutefois, dans ces deux précédents, vous avez pris soin de relever que le requérant ne contestait pas devant vous la matérialité des faits qui lui étaient reprochés.

En va-t-il différemment lorsque l'intéressé nie les charges qui pèsent contre lui ? Nous ne le pensons pas. Il va de soi que l'autorité administrative ne saurait légalement fonder une sanction sur une appréciation des faits différente de celle revêtue de l'autorité de chose jugée par un jugement répressif devenu définitif. Cela ne signifie pas *a contrario* que les faits ayant donné lieu à des poursuites pénales, même s'ils sont contestés, ne puissent justifier une sanction administrative tant qu'ils ne sont pas revêtus d'une telle autorité. En cas de non-lieu, de relaxe ou en l'absence de décision définitive du juge judiciaire, l'autorité disciplinaire retrouve, sous le contrôle du juge administratif, sa liberté d'appréciation pour examiner si les faits qui lui sont soumis sont suffisamment avérés et, dans l'affirmative, de nature à justifier le prononcé de la sanction disciplinaire (Sect. 28 juillet 1999, *GIE Mumm-Perrier-Jouet*, n° 188973, Rec. p. 257).

Vous avez ainsi censuré pour erreur de droit l'arrêt d'une cour qui avait jugé illégal le retrait d'agrément d'une assistante maternelle au seul motif que, par une ordonnance de non lieu intervenue postérieurement à la décision de retrait, le juge d'instruction avait estimé que les faits imputés à l'intéressé n'étaient pas établis sans rechercher s'il ressortait des pièces du dossier soumis au juge administratif que ces faits justifiaient le retrait d'agrément, compte tenu de leur consistance et de leur gravité (17 décembre 2010, n° 328975, *Min. de l'écologie*

c. Département du Gard, aux ccl d'E. Cortot-Boucher, aux T. sur un autre point). Dans une décision K... du 25 septembre 1996, aux tables p. 690, vous avez également jugé que la présomption d'innocence ne faisait pas obstacle à ce que le décret contesté s'oppose pour indignité à l'acquisition de la nationalité française par un étranger, alors même que le juge pénal ne s'était pas encore prononcé sur son cas, eu égard à la gravité des faits pour lesquels il était inculqué (n° 160374, conclusions R. Abraham).

Nous vous invitons donc à juger que le décret attaqué pouvait tenir compte des faits constatés par le tribunal de grande instance sans méconnaître la présomption d'innocence.

Par un dernier moyen, M. G... soutient que le décret serait entaché d'erreur de droit et d'erreur manifeste d'appréciation pour avoir considéré que les faits qui lui sont reprochés le priveraient de l'autorité morale nécessaire à l'exercice de ses fonctions, alors qu'ils sont étrangers à la gestion de la commune. Mais cette argumentation est inopérante. Comme le rappelait votre commissaire du Gouvernement dans ses conclusions sous la décision d'Assemblée W... du 27 février 1981 (n° 12112 et 14361, au Rec. p. 111), faisant écho à celles du président Corneille sur l'arrêt *Camino*, la révocation ne sanctionne pas uniquement des manquements graves aux devoirs professionnels du maire en sa double qualité d'agent de l'Etat et d'administrateur local élu. Elle peut être justifiée par un comportement extérieur à ces fonctions mais jetant sur celles-ci un discrédit tel que le maintien en fonctions de l'intéressé apparaît impossible (pour de précédentes révocations de maires motivées par la falsification de permis de construire, voyez vos décisions D... du 25 mars 1981, n° 23598, et B... précitée n° 31585). Nul doute que les agissements passés de M. G... et sa nouvelle inculpation à raison de faits similaires le disqualifient pour être le dépositaire de l'autorité publique dans sa commune. Vous écarterez donc cet ultime moyen et rejetterez la requête de M. G....

Par ces motifs, nous concluons au rejet de la requête.