

N° 413590

M. A...

2^{ème} et 7^{ème} chambres réunies

Séance du 15 octobre 2018

Lecture du 25 octobre 2018

CONCLUSIONS

Mme Sophie ROUSSEL, rapporteur public

Au cours du premier semestre 2010, M. A..., fonctionnaire titulaire de La Poste et détaché permanent du syndicat Sud-Poste, a participé à plusieurs actions de grève au sein de la direction opérationnelle courrier des Hauts-de-Seine (DOTC 92) en réaction au projet de restructuration baptisé « *Facteurs d'avenir* ».

Par une décision du 5 janvier 2011, La Poste a infligé à M. A... une sanction d'exclusion temporaire de ses fonctions pour douze mois dont trois avec sursis, fondée sur les quatre motifs ayant justifié l'engagement d'une procédure disciplinaire contre lui, à savoir :

- diverses intrusions dans les établissements de La Poste des Hauts-de-Seine et du siège social entre les 7 et 28 mai 2010 ;
- atteinte à la sécurité et à la sûreté des établissements de La Poste les 10, 21 et 28 mai 2010 ;
- contraintes physiques exercées sur le directeur de l'établissement d'Asnières le 7 mai 2010 ;
- participation active à la séquestration d'agents le 10 mai 2010.

M. A... a demandé au tribunal administratif de Cergy-Pontoise l'annulation pour excès de pouvoir de cette sanction ainsi que la condamnation de La Poste à lui verser 15 479, 06 euros en réparation de son préjudice financier et 15 000 euros en réparation de son préjudice moral.

Par un jugement du 23 mars 2015, le tribunal administratif a estimé, d'une part, que seuls les faits d'instruction étaient établis et, d'autre part, que la sanction prononcée était disproportionnée au regard de la gravité de ces seuls faits. Il a en conséquence annulé la sanction et condamné La Poste à indemniser M. A... de la perte de rémunération subie.

Sur appel de La Poste, la cour administrative d'appel de Versailles a annulé le jugement et rejeté les demandes de M. A.... Après avoir jugé, comme le tribunal, que seuls les faits d'intrusion étaient établis, elle a néanmoins estimé que ceux-ci, compte tenu « *de leur nature et de leur caractère répété* », justifiaient la sanction prononcée.

Seul M. A... se pourvoit en cassation contre cet arrêt. Nous pensons d'ailleurs que La Poste, a qui le dispositif de rejet des conclusions de M. A... retenu par la cour ne fait nullement grief, n'aurait probablement pas été recevable à se pourvoir en cassation, quand bien même elle aurait été insatisfaite des motifs de celui-ci.

L'étendue du contrôle exercé par les juges du fond et le juge de cassation dans le cadre d'un recours pour excès de pouvoir contre une sanction disciplinaire infligée à un agent public a été synthétisée par votre décision du 27 février 2015, *La Poste*, (n°s 376598, 381828, p. 64). Alors que la constatation et la caractérisation des faits reprochés à l'agent relèvent, dès lors qu'elles sont exemptes de dénaturation, du pouvoir souverain des juges du fond, le caractère fautif de ces faits est susceptible de faire l'objet d'un contrôle de qualification juridique de la part du juge de cassation. L'appréciation du caractère proportionné de la sanction au regard de la gravité des fautes commises relève, pour sa part, de l'appréciation des juges du fond et n'est susceptible d'être remise en cause par le juge de cassation que dans le cas où la solution qu'ils ont retenue quant au choix, par l'administration, de la sanction est hors de proportion avec les fautes commises.

Les moyens du pourvoi de M. A... s'engouffrent dans chacune de ces trois branches.

La cour aurait tout d'abord dénaturé les pièces du dossier et les écritures du requérant en retenant que ce dernier s'était rendu coupable d'intrusion sans autorisation dans les établissements de La Poste des Hauts-de-Seine et au siège social entre les 7 et 28 mai 2010 et qu'il ne contestait pas ces faits. Sans doute eut-il été préférable que la cour se dispensât de cette dernière incise, M. A... insistant dans ses écritures d'appel sur les conditions de sa présence sur les lieux. Mais pour le reste, nous ne voyons pas, dans les éléments apportés dans le pourvoi de M. A... pour contester la matérialité de ces intrusions, ce qui pourrait vous conduire à censurer une dénaturation. Le tribunal administratif et la cour administrative d'appel ont eu une appréciation convergente, fondée sur l'enquête administrative et les constats d'huissiers établis par la direction de La Poste et qui sont au dossier. Il en ressort que M. A... s'est introduit à plusieurs reprises, sans autorisation, dans les locaux de la Poste dans le courant du mois de mai 2010.

Vient ensuite un moyen d'erreur de qualification juridique des faits quant au caractère fautif de ces intrusions, M. A... faisant valoir que les agissements qui lui sont reprochés ne sont que l'exercice de son mandat syndical, lequel lui permet de circuler librement dans les établissements de la société en temps de grève dès lors qu'il n'entrave pas la liberté du travail.

Il est vrai que par un arrêt du 28 février 2013, devenu irrévocable à la suite du rejet du pourvoi en cassation, la cour d'appel de Versailles a relaxé M. A... du délit d'entrave concertée avec violence ou voie de faits à la liberté du travail. Cette circonstance ne suffit toutefois pas à faire tomber le caractère fautif des intrusions relevées, qui ont, selon les mots la cour « *consisté à entrer, par la force, en groupe et sans autorisation dans des locaux en vue de s'adresser aux personnels non grévistes sans respecter les dispositions du décret du 28 mai 1982 susvisé, d'entraver le fonctionnement du service ou d'occuper des locaux* » et « *ne peuvent en aucun cas être regardées comme relevant de l'exercice d'un mandat ou d'une fonction syndicale* ».

Ainsi que vous l'avez jugé par une décision du 15 septembre 2009 (*Fédération CNT PTT*, n° 299205, T. pp. 870-976), le code du travail n'est pas applicable à la représentation collective et individuelle du personnel de La Poste ; cet exercice reste régi par la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires et par le décret n° 82-447 du 28 mai 1982 relatif à l'exercice du droit syndical dans la fonction publique. Or ce texte, en particulier ses articles 4 à 7 relatifs aux réunions syndicales, n'autorise nullement un représentant syndical à tenir des réunions sans autorisation préalable, ni à porter atteinte au bon fonctionnement du service ou entraîner une réduction de la durée d'ouverture du service

aux usagers, ni à pénétrer dans n'importe quelles conditions et à toute heure dans les locaux du service. Les diverses intrusions de M. A... peuvent donc, au regard de ce texte, être qualifiées de fautives.

Il est également reproché à la cour de s'être implicitement fondée, pour qualifier de fautifs les agissements de M. A..., sur l'article 8 du règlement intérieur de La Poste qui prévoit que les personnels sont tenus de respecter les règles et consignes relatives à l'accès et à la circulation des personnes et des véhicules dans ses établissements, ce qui serait constitutif d'une erreur de droit dès lors que ce règlement n'a pas vocation à régir le droit syndical. Mais nous ne trouvons aucune trace, même discrète, d'un tel raisonnement dans les motifs de l'arrêt de la cour : le moyen nous paraît inopérant.

Le dernier moyen du pourvoi de M. A... est plus sérieux. Il est soutenu que la cour ne pouvait juger proportionnée la sanction d'exclusion temporaire d'un an infligée à M. A... après avoir estimé que la matérialité de trois des quatre motifs la fondant n'était pas établie.

Nous l'avons dit, le contrôle de cassation sur la proportionnalité d'une sanction infligée à un agent public, dont vous avez tracé les contours par votre décision d'assemblée C... (CE, Ass. 30 décembre 2014, n° 381245, p. 443) à propos d'une sanction infligée par un juge disciplinaire et que vous avez transposé par votre décision *La Poste* du 27 février 2015 (déjà mentionnée) au contrôle d'une sanction prononcée par une autorité administrative est un contrôle relativement distancié de l'absence de disproportion manifeste dans le choix de la sanction. Vous ne recherchez pas dans ce cadre si la sanction choisie par l'autorité disciplinaire était la seule adaptée à la gravité de la faute mais si l'autorité disciplinaire administrative est restée dans les bornes du minimum exigible et du maximum admissible.

L'intérêt de la présente affaire n'est pas de cerner, à travers un exemple concret, l'intensité exacte du contrôle du « hors de proportion », à mi-chemin entre la dénaturation et l'erreur de qualification juridique et qui pourrait, selon la formule de Xavier Domino dans ses conclusions sur l'affaire *La Poste* de 2015, être rebaptisé, lorsqu'est en cause non pas le contrôle en cassation d'une sanction prononcée par un juge comme dans l'affaire C... (n° 381245, précitée) mais le contrôle en cassation de la qualification juridique opérée par les juges du fond sur la proportionnalité d'une sanction aux fautes commises, contrôle de « l'erreur manifeste dans la qualification juridique ».

L'intérêt de la présente affaire est de présenter le contrôle de proportionnalité des sanctions sous un angle dynamique, en vous interrogeant sur les conséquences qu'il convient de tirer en cassation lorsque l'un des plateaux de la balance – celui des manquements – est du fait de l'intervention du juge, très sensiblement allégé.

Il se déduit de l'arrêt de la cour que celle-ci a implicitement suivi la ligne de votre jurisprudence *Dame Perrot* (CE, Ass. 13 janvier 1968 ; entérinant la décision du 14 janvier 1948, *Sieur Canavaggia*, p. 18, dans laquelle la technique avait été mobilisée à propos d'une décision d'épuration administrative), en estimant que l'autorité disciplinaire aurait pris la même décision si elle n'avait retenu que celui des quatre motifs matériellement établi.

Cette technique ancienne de réfection des motifs d'une décision administrative, utilisée aussi en matière disciplinaire (CE, 21 février 1969, *Min. des postes et des télécommunications c/ K...*, p. 112 ; CE, 27 novembre 1996, *Epoux W...*, n° 170209, p. 462), a émergé à une époque où le juge administratif se refusait à exercer tout contrôle sur le degré de gravité de la

sanction. Le décalage entre le contrôle des motifs et l'absence de contrôle du quantum de la sanction a d'ailleurs compté pour beaucoup dans l'introduction d'un contrôle d'erreur manifeste sur le degré de gravité de la sanction par votre décision *M. L...* du 9 juin 1978 (CE, Section, n° 5911, p. 245, concl. B. Genevois). Loin de nous cependant l'idée, à présent que le juge de l'excès de pouvoir exerce, depuis votre décision *M. D...* (CE, Ass. 13 novembre 2013, n° 347704, p. 279), un entier contrôle sur la proportionnalité de la sanction, de suggérer que la neutralisation d'un des motifs d'une sanction doit nécessairement conduire à son annulation. Tout est affaire d'espèce et si le grief jugé matériellement inexact est le plus léger, l'on comprendrait très bien, y compris dans le cadre d'un contrôle normal, que le juge puisse considérer les motifs restant comme justifiant la sanction prononcée.

Toujours est-il qu'il subsiste, en excès de pouvoir, une forme de rigidité frustrante : alors qu'en cas de pluralité de motifs d'une sanction disciplinaire infligée à un agent public, l'intervention du juge est susceptible de conduire à autant de solutions que de motifs, la conclusion que le juge est susceptible d'en tirer quant au caractère proportionné aux faits de la sanction prononcée est toujours binaire : rejet ou annulation. Or l'annulation peut donner le sentiment à celui qui l'a obtenue que la sanction n'était pas méritée quand, dans l'esprit du juge, il en va tout autrement.

Cette rigidité est absente en plein contentieux des sanctions, où le pouvoir de réformation du juge permet d'ajuster immédiatement le quantum de la sanction aux conclusions tirées par le juge s'agissant des agissements qui la fondent. En témoigne par exemple votre décision *Société Virtu Financial Europe Limited et Société Euronext Paris* (CE, 19 mai 2017, n°s 396698, 396826, T. p.), fichée précisément sur la réduction de la sanction pécuniaire prononcée par l'AMF à raison de deux manquements qu'implique le constat, par le Conseil d'Etat, que l'un d'entre eux n'est pas caractérisé.

Dans le cas de *M. A...*, il nous semble que la censure par la cour des trois motifs de la sanction les plus graves – atteinte à la sécurité et à la sûreté des établissements, contraintes physiques exercées sur le directeur et séquestration d'agents – a fortement déséquilibré la balance entre les fautes commises et le choix de la sanction. Rappelons que seuls les faits d'intrusion dans les établissements postaux des Hauts-de-Seine, dans une période qui plus est de grève assez tendue, ont été jugés établis et que la sanction prononcée d'exclusion temporaire d'un an, dont trois avec sursis, qui constitue la sanction la plus sévère du 3^{ème} groupe, avant la révocation et la mise à la retraite d'office (4^{ème} groupe).

En cassation, vous vous refusez – pour éviter de vous transformer en troisième degré de juridiction – à transposer la jurisprudence *Dame Perrot* et la technique de la recherche de la décision hypothétique qui aurait été prise sur le fondement des seuls motifs légaux (CE, 31 janvier 1968, *L...*, n° 68652, T. p. 1079 ; CE, 14 février 1973, *Sieur J...*, n° 88576, p. 131 ; CE, 27 juillet 1979, *V...*, n° 13876, p. 340 ; CE, 11 mai 1990, *S...*, n° 70673, T. p. 946). Mais il nous semble que votre contrôle du « hors de proportion » vous permettrait de saisir le déséquilibre manifeste né de la censure des trois motifs les plus lourds de la sanction infligée à *M. A...*

Et par ces motifs, nous concluons :

- à l'annulation de l'arrêt de la cour administrative d'appel de Versailles ;
- au renvoi de l'affaire devant la cour ;
- à ce que La Poste verse une somme de 3 000 euros à *M. A...* au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.