

CONCLUSIONS

M. Laurent CYTERMANN, rapporteur public

Mme I... D... était agent d'entretien titulaire de la commune de Ris-Orangis. Lui reprochant plusieurs fautes (falsification de certificats médicaux, exercice d'une activité privée sans autorisation de cumul et travail en dehors des horaires de service), le maire de la commune a procédé à sa révocation par un arrêté du 8 juin 2009. Mme D... a saisi le conseil de discipline de recours, qui a rendu son avis le 15 janvier 2010 en proposant une sanction d'exclusion temporaire de fonctions de dix-huit mois dont six mois avec sursis. Conformément à l'article 91 de la loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, en vertu duquel l'autorité territoriale ne peut prononcer de sanction plus sévère que celle proposée par le conseil de discipline de recours, le maire a prononcé une exclusion temporaire de dix-huit mois dont six avec sursis par un arrêté du 12 avril 2010, tout en demandant au tribunal administratif de Versailles l'annulation de l'avis du conseil de discipline de recours. Par un jugement du 9 décembre 2013, le tribunal a annulé cet avis et le maire de Ris-Orangis a alors pris un troisième arrêté le 19 février 2014, prononçant la révocation à compter du 24 mars 2014.

Saisi par Mme D..., le tribunal administratif de Versailles a annulé ce nouvel arrêté par un jugement du 26 avril 2016, au motif que le maire n'avait pas procédé au préalable au retrait de l'exclusion temporaire et à l'annulation de ses effets et avait ainsi méconnu la règle du *non bis in idem*, interdisant de prononcer une seconde sanction à raison des mêmes faits. Ce jugement a été confirmé par un arrêt de la cour administrative d'appel de Versailles du 9 février 2017, contre lequel la commune se pourvoit en cassation. Mme D..., pour laquelle aucun avocat ne s'est constitué, n'a pas produit de mémoire en défense.

Vous avez déjà eu à connaître d'un précédent épisode du conflit opposant la commune de Ris-Orangis à Mme D... (17 mars 2016, *Mme D...*, n° 389069, Tab.), mais le présent pourvoi soulève des questions sans lien avec celles que vous aviez alors tranchées.

1. La commune soulève d'abord un moyen d'insuffisance de motivation. Elle reproche à la cour de n'avoir pas suffisamment expliqué les raisons qui la conduisaient à juger que l'arrêté d'exclusion temporaire du 12 avril 2010 n'avait pas été implicitement abrogé.

Devant la cour, la commune avait soutenu que le jugement du 9 décembre 2013 du tribunal administratif de Versailles annulant l'avis du conseil de discipline de recours avait fait disparaître de l'ordonnancement juridique la décision d'exclusion temporaire qui n'avait été prise par le maire que pour se conformer à son avis. Il n'en était rien : si vous jugez que

l'autorité territoriale peut, à la suite de l'annulation de l'avis du conseil de discipline, prononcer une sanction identique à celle qui avait été contestée devant ce conseil (15 novembre 1995, *Ville de Chartres*, n° 123137, Inédit), il ne s'agit que d'une faculté. Comme l'expliquait le président Arrighi de Casanova dans ses conclusions sur une affaire *Mme J...* (20 mai 1998, n° 173181, Tab.) : « *C'est à l'autorité investie du pouvoir disciplinaire de décider, après annulation de l'avis de la commission des recours, et de choisir entre le maintien – qui peut se concevoir dans un souci d'apaisement – de la sanction prise au vu de cet avis et le retour à la sanction initiale* ». En jugeant que « *contrairement à ce que soutient la commune de Ris-Orangis, l'annulation de l'avis émis le 15 janvier 2010 par le conseil de discipline de recours d'Ile-de-France n'a pas eu pour effet d'abroger l'arrêté du 12 avril 2010 prononçant l'exclusion de fonctions de Mme D... pour la période du 1er juillet 2009 au 30 juin 2010* », la cour, qui s'est conformée à votre jurisprudence, a suffisamment répondu à l'argumentation présentée devant elle.

2. La commune soutient ensuite que la cour a commis une erreur de droit ou une erreur de qualification juridique des faits en excluant qu'en révoquant l'intéressée, après avoir obtenu l'annulation de l'avis du conseil de discipline de recours préconisant une sanction moins sévère, l'autorité administrative devait être regardée comme ayant implicitement mais nécessairement abrogé la décision antérieurement prise dans le seul but de se conformer à l'avis du conseil de discipline de recours.

La cour a fait application du principe *non bis in idem*, qui interdit à l'administration de prononcer une seconde sanction à raison des mêmes faits et que votre jurisprudence a consacré dès 1936 (Sect., 24 janvier 1936, *Montabre*). En matière de procédure disciplinaire dans la fonction publique territoriale et la fonction publique hospitalière, où s'appliquent des dispositions similaires, vous jugez que lorsque la sanction prononcée pour se conformer à l'avis de l'instance de recours a été rapportée, le fonctionnaire ne saurait être regardé comme ayant été sanctionné deux fois pour les mêmes faits (cf. *Ville de Chartres*). Dans la présente affaire, il est constant que l'arrêté du 19 février 2014 n'a expressément ni rapporté ni abrogé l'arrêté d'exclusion temporaire du 12 avril 2010.

Nous croyons cependant qu'en présence d'une succession de décisions telle que celle de l'espèce, l'administration doit être regardée comme ayant implicitement mais nécessairement rapporté la mesure de sanction précédente.

En matière d'urbanisme, vous jugez qu'en accordant un nouveau permis de construire sur un même terrain à une même société, l'autorité administrative rapporte implicitement mais nécessairement le permis initial (3 février 1982, *S.C.I. Résidence de Saint-Mandé*, n° 23224, Tab. ; 7 avril 2010, *SCI La Tieuillère*, n° 311694, Tab.). En matière de fonction publique, vous avez déjà retenu l'existence d'un retrait ou d'une abrogation tacite, pour un arrêté procédant à une rétrogradation après que l'intéressé ait fait l'objet d'une révocation (20 janvier 1989, *Ministre des affaires sociales et de l'emploi c/ L...*, n° 80392, Tab. sur un autre point) et pour un placement en congé maladie mettant fin à une suspension prononcée dans le cadre d'une procédure disciplinaire (26 juillet 2011, *T...*, n° 343837, Tab. sur ce point).

Cette solution se justifie tant par la logique de l'interprétation conforme que par des considérations de bonne administration de la justice.

Selon le président Odent, lorsqu'un texte est susceptible de plusieurs sens, la préférence doit être donnée à l'interprétation qui permet d'assurer le respect des principes généraux du droit¹. Cette méthode dite de l'interprétation conforme retient le plus souvent l'attention lorsqu'elle est mise en œuvre pour des textes occupant les niveaux les plus élevés de la hiérarchie des normes, par exemple dans le rapport entre une loi et la Constitution (Ass., 14 décembre 2007, *Département de la Charente-Maritime*, n° 286891, Rec.) ou entre une convention internationale et la Constitution (Ass., 3 juillet 1996, *K...*, n° 169219, Rec.). Mais elle vaut également pour l'interprétation d'une décision individuelle au regard des principes généraux du droit. Dès lors que cette interprétation est possible, il convient d'interpréter l'arrêté du 19 février 2014 comme s'étant conformé à la règle du *non bis in idem* et comme ayant donc rapporté la décision d'exclusion temporaire.

Cette lecture de l'arrêté évite également de nouveaux développements contentieux non nécessaires pour garantir le respect des droits de l'intéressée. Notons à cet égard que le jugement du 26 avril 2016 du tribunal administratif de Versailles annulant la seconde mesure de révocation pour violation de la règle du *non bis in idem* a conduit le maire à prendre un nouvel arrêté le 8 juin 2016, retirant cette fois-ci expressément l'arrêté du 12 avril 2010 d'exclusion temporaire de six mois ainsi que l'arrêté ayant procédé à la réintégration de Mme D... à l'issue de cette période et que ce nouvel arrêté a fait l'objet d'un nouveau recours de cette dernière, que le tribunal administratif de Versailles a rejeté par un jugement du 25 juin 2018 (n° 1605496). Les successions de décisions qui découlent nécessairement des dispositions de l'article 91 de la loi du 26 janvier 1984 sont déjà suffisamment complexes ; si vous nous passez l'expression, il n'est pas la peine d'en rajouter.

Ce qui compte est que le respect du principe *non bis in idem* soit matériellement garanti. L'interprétation conforme de l'arrêté du 19 février 2014 le permet à deux égards. D'une part, il importe que la nouvelle décision de révocation ne prenne effet qu'à compter de sa notification, car dans le cas contraire, cela reviendrait en réalité à maintenir l'exclusion temporaire antérieure en l'englobant. C'est ce que vous avez jugé dans votre décision précitée *Ville de Chartres* et cela est à rapprocher d'une jurisprudence plus générale selon laquelle lorsque l'administration reprend une sanction identique à la suite de l'annulation d'une première décision par le juge pour un motif de procédure, la nouvelle décision ne peut produire effet à une date antérieure à sa notification (Sect., 27 mai 1977, *L...*, n° 93920, Rec. ; 22 mai 2012, *SDIS de la Nièvre*, n° 329025, Tab.). En l'espèce, la décision attaquée prenait effet à compter du 24 mars 2014 et respectait donc cette exigence ; dans l'hypothèse contraire, elle aurait dû être annulée partiellement, en tant qu'elle comportait un effet rétroactif.

D'autre part, en jugeant que l'arrêté du 19 février 2014 a implicitement mais nécessairement rapporté la décision d'exclusion temporaire, vous imposerez à la commune d'annuler les effets de cette dernière, ce qui implique qu'elle reconstitue la carrière de Mme D... pour la période d'exclusion.

Ajoutons pour conclure que telle semble bien avoir été l'intention du maire de Ris-Orangis. Il ressort tant des motifs de l'arrêté attaqué que des écritures de la commune devant les juges du fond que celle-ci a cru que l'annulation de l'avis du conseil de discipline de recours avait fait disparaître la décision d'exclusion temporaire prise sur sa proposition. Ce n'est toutefois pas sur ce terrain de l'intention de l'auteur de l'acte attaqué, mais sur celui de la nécessité

¹ *Contentieux administratif*, 1977-1980, p. 457.

d'interpréter la décision de manière conforme au principe de *non bis in idem*, que nous vous proposons de juger que la cour a commis une erreur de droit.

PCMNC :

- **à l'annulation de l'arrêt attaqué ;**
- **au renvoi de l'affaire à la cour administrative d'appel de Versailles ;**
- **à ce qu'il soit mis à la charge de Mme D... le versement à la commune de Ris-Orangis d'une somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.**