

N° 425849  
M. C...

7<sup>ème</sup> et 2<sup>ème</sup> chambres réunies  
Séance du 6 novembre 2019  
Lecture du 22 novembre 2019

**Conclusions**  
**Mme Mireille LE CORRE, rapporteure publique**

La décision d'exclure un militaire de l'Ecole de guerre constitue-t-elle une sanction ? C'est la question inédite posée par l'affaire qui vient d'être appelée.

1. M. C..., chef d'escadron, ancien élève de l'école militaire Saint-Cyr, a commencé sa carrière dans l'armée de terre avant d'intégrer la gendarmerie. Après avoir commandé un escadron de gendarmerie mobile à Melun pendant quatre ans, il a été affecté, d'août 2016 à août 2018, en qualité de commandant de la compagnie de gendarmerie départementale de Rouen.

Un signalement a été effectué en avril 2018 sur la plateforme consacrée aux discriminations au sein de la gendarmerie nationale. Le chef de l'inspection générale de la gendarmerie nationale a alors ordonné au commandant de procéder à une enquête.

Remise le 15 juin 2018, celle-ci a fait état de ce que M. C... avait tenu de manière récurrente « des propos misogynes, grivois, sexistes, obscènes, racistes et discriminatoires, en interne comme en externe, à l'égard de ses subordonnés » entre avril 2014 et mai 2018.

La ministre des armées a prononcé le 10 août 2018 un « blâme du ministre » à l'encontre de M. C.... C'est cette décision de sanction disciplinaire qui est attaquée devant vous.

2. En réalité, ce n'est pas tant cette décision qui fait la particularité de cette affaire, mais son lien avec une autre décision. Un mois environ avant la décision de blâme, par une décision du 13 juillet 2018, le directeur général de la gendarmerie nationale avait décidé d'exclure M. C... de l'Ecole de guerre, plus précisément de l'enseignement militaire supérieur de deuxième niveau. Cette décision était motivée par le fait que « *le comportement habituellement adopté par le chef d'escadron C..., notamment par son discours et son langage inappropriés à l'endroit de ses subordonnés, démontre qu'il ne possède pas les aptitudes requises pour l'exercice d'importantes responsabilités d'état-major, de direction et de commandement au sein de la gendarmerie nationale* ».

M. C... soutient devant vous que le principe non bis in idem a été méconnu puisque deux sanctions sont venues réprimer les mêmes faits et que le blâme, attaqué devant vous, se trouve être postérieur à la décision d'exclusion de l'école de guerre.

*Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.*

3. Vous avez consacré ce principe comme un principe général du droit par la décision Commune de Petit-Quevilly (23 avril 1958) dans le cadre d'un litige disciplinaire. Il ne peut donc y être dérogé que par la loi (*étant précisé que nous ne développerons pas ici la jurisprudence constitutionnelle sur ce principe*<sup>1</sup>). Ainsi que le souligne le Pdt Boulouis dans ses conclusions sur la décision Ministre de la défense (27 janvier 2006, n°265600), « le principe de non cumul des sanctions, tout en étant proche » se distingue néanmoins du principe non bis in idem qui signifie « qu'un même fait, jugé et sanctionné, ne peut donner lieu à « re-jugement » ».

Vous avez récemment rappelé que « le principe de nécessité des délits et des peines implique qu'une même personne ne puisse faire l'objet de poursuites différentes conduisant à des sanctions de même nature pour les mêmes faits, en application de corps de règles protégeant les mêmes intérêts sociaux » (18 mars 2019, M. J..., n°s 424610, 426458).

Dans la sphère de la fonction publique, il interdit à l'administration de prononcer une seconde sanction à l'encontre d'un agent public à raison des mêmes faits (Section, 24 janvier 1936, Sieur Montabre, p. 107 ; 7 juin 1965, J..., n° 29143).

La question de son application s'est aussi posée en ce qui concerne particulièrement des magistrats, s'agissant de l'avertissement qui peut être prononcé sans être une sanction disciplinaire au sens de l'article 45 de l'ordonnance du 22 décembre 1958. Vous avez jugé que les autorités compétentes ne pouvaient légalement prononcer un avertissement à l'encontre d'un magistrat à raison des faits qui ont déjà fait l'objet d'une procédure menée sur le fondement de l'article 44 de l'ordonnance. Mais vous vous êtes fondé sur les garanties prévues par les textes et non sur le principe non bis in idem, dès lors que, comme le soulignait Louis Dutheillet de Lamothe, « le principe non bis idem n'a pas vocation à s'appliquer car l'avertissement n'est pas une sanction disciplinaire » (21 juin 2017, Mme I..., n° 398830, aux Tables).

4. S'agissant des sanctions applicables aux militaires, en vertu de l'article L. 4137-1 du code de la défense, elles relèvent – sans préjudice bien sûr d'éventuelles sanctions pénales - de deux catégories.

En premier lieu, les sanctions disciplinaires. Elles sont définies à l'article L. 4137-2 du code de la défense, qui les répartit en trois groupes. Cette classification diffère ainsi légèrement du droit commun de la fonction publique, qui retient, comme vous le savez, quatre groupes, mais la gradation et la nature des sanctions sont assez proches. Le premier groupe des sanctions disciplinaires applicable aux militaires – soit celui des sanctions les moins lourdes - comporte notamment le blâme « tout court » et le blâme du ministre, sanction la plus élevée au sein de ce groupe.

En second lieu, les sanctions professionnelles. L'article L. 4137-1 prévoit que des sanctions professionnelles peuvent comporter le retrait partiel ou total, temporaire ou définitif, d'une qualification professionnelle. Elles sont définies à l'article R. 4137-115 du code de la défense, de façon limitative.

---

<sup>1</sup> Voir notamment 18 mars 2015, n° 2014-453/454 QPC et 2015-462 QPC et 24 juin 2016, n° 2016-545 QPC

L'article L. 4137-1 prévoit expressément que « Pour un même fait, une sanction disciplinaire et une sanction professionnelle peuvent être prononcées cumulativement ». Cet article de rang législatif, qui marque une « volonté expresse du législateur » pour reprendre les termes de Béatrice Bourgeois-Machureau sur la décision ACNUSA (30 décembre 2016, n° 395681, au recueil) conduit le cas échéant à permettre le cumul de deux sanctions, l'une disciplinaire, l'autre professionnelle.

Vous avez déjà écarté pour les militaires une méconnaissance du principe non bis in idem tel que prévu à l'article 4 du protocole n° 7 annexé à la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales<sup>2</sup>. Vous avez relevé que les sanctions disciplinaires, les sanctions professionnelles et les sanctions statutaires mentionnées par l'article 29 de la loi du 13 juillet 1972 portant statut général des militaires<sup>3</sup> poursuivaient « des objectifs distincts » et étaient « de nature différente ». (La distinction entre sanctions disciplinaires et sanctions statutaires a été depuis supprimée). Vous en avez déduit que ces sanctions pouvaient être prononcées à l'encontre d'un militaire cumulativement pour un même fait sans que soit méconnue la règle « non bis in idem » (7/2, 27 janvier 2006, ministre de la défense, n° 265600, C, conclusions Pdt Boulouis).

5. Quelle est, dans ce cadre, la nature de la décision d'exclusion de l'école de guerre ?

L'article 3 de l'arrêté du ministre de la défense du 25 juillet 1980 portant organisation de l'enseignement militaire supérieur du deuxième degré prévoit que « l'exclusion de l'enseignement militaire du deuxième degré peut être prononcée (...) soit pour travail insuffisant ou insuffisance d'instruction, soit pour faute contre la discipline ou pour tout autre motif grave, lié ou non à l'enseignement (...) ».

Vous vous êtes très rarement prononcé sur les dispositions de cet arrêté (21 juin 2000, H..., n° 206963, C inédit au recueil ; 22 mai 1991, R..., n° 98820, C inédit au recueil), et jamais, à notre connaissance, sur une décision d'exclusion.

L'exclusion de l'école de guerre répond à trois types de motifs possibles : soit une insuffisance, soit une faute, soit un motif grave.

Ce n'est pas une sanction disciplinaire : celles-ci sont limitativement énumérées par les textes et ne la mentionnent pas.

Ce n'est pas non plus une sanction professionnelle. Là aussi, les textes dressent une liste fermée et ne la citent pas.

---

<sup>2</sup> : "Nul ne peut être poursuivi ou puni pénalement par des juridictions du même Etat en raison d'une infraction pour laquelle il a déjà été acquitté ou condamné par un jugement définitif conformément à la loi et à la procédure pénale de cet Etat (...)"

<sup>3</sup> Article abrogé par la loi n° 2005-270 du 24 mars 2005 portant statut général des militaires

C'est une décision ad hoc, ou encore un « *objet juridique difficile à cerner* » pour paraphraser les termes de Louis Dutheil de Lamothe dans ses conclusions sur la décision I... précitée lorsqu'il évoquait l'avertissement à un magistrat.

Nous ne sommes donc pas dans le champ de l'article L. 4137-1 qui autorise le cumul d'une sanction disciplinaire et d'une sanction professionnelle.

A-t-elle pour autant le caractère d'une sanction, le cas échéant déguisée, se caractérisant, pour reprendre les termes du Pdt Genevois dans ses conclusions sur la décision de Section S... (9 juin 1978, n° 8397, au Recueil, p. 237), « par la conjonction d'un élément subjectif et d'un élément objectif ». L'élément subjectif est constitué par l'intention de l'auteur de l'acte d'infliger une sanction, c'est-à-dire de porter atteinte à la situation professionnelle de l'agent, et l'élément objectif est relatif aux effets de la mesure incriminée.

Sur ces fondements, nous pensons que l'exclusion de l'école de guerre a un effet objectif sur la situation de l'agent. Certes, le militaire n'est encore qu'en suivi d'enseignement et n'a donc pas encore accédé à des fonctions supérieures, mais il a, une fois réussi l'examen d'entrée, une quasi-assurance d'obtenir un poste de responsabilité supérieure à la sortie de l'école.

En revanche, l'intention de sanctionner est-elle présente ? Elle ne peut, à notre sens, être exclue dans tous les cas. Trois motifs sont en effet prévus, comme nous le rappelions, pour fonder cette décision d'exclusion, dont une faute. La décision prise à la suite d'une faute aurait probablement une forte coloration disciplinaire. En revanche, les deux autres motifs, à savoir soit l'insuffisance, soit le motif grave, peuvent traduire une intention tout à fait différente, dans l'intérêt du service.

Le cas d'espèce l'illustre parfaitement. La décision d'exclusion indique ainsi que « le comportement habituellement adopté par le chef d'escadron C..., notamment par son discours et son langage inappropriés à l'endroit de ses subordonnés, démontre qu'il ne possède pas les aptitudes requises pour l'exercice d'importantes responsabilités d'état-major, de direction et de commandement au sein de la gendarmerie nationale ».

L'intention n'est donc pas de le punir mais d'empêcher qu'il puisse accéder à des responsabilités supérieures au sein de la gendarmerie nationale.

C'est d'ailleurs un peu le même esprit que celui qui préside à la qualification de certaines décisions pour le droit commun des fonctionnaires. La même décision peut ou non être une sanction. Ainsi, le déplacement d'office est une sanction à lui seul (figurant au deuxième groupe dans les textes statutaires de la fonction publique d'Etat), mais la mutation dans l'intérêt du service peut aussi accompagner une autre sanction lorsque l'intérêt du service le commande.

Nous ne pensons donc pas que la décision d'exclusion de l'école de guerre ne pourrait jamais être qualifiée de sanction. Mais en l'espèce, elle est différente de la sanction de blâme et vise à prévenir de l'accès à des fonctions supérieures, dans l'intérêt du service, du fait d'un motif grave.

*Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.*

Au total, en l'espèce, dès lors que la décision d'exclusion de l'École de guerre de M. C... n'est pas une sanction, la méconnaissance du principe non bis in idem ne peut être utilement invoquée.

Si vous ne nous suiviez pas et considériez qu'elle doit recevoir la qualification de sanction, nous pensons alors que le moyen tiré de la méconnaissance du principe non bis in idem, serait, en tout état de cause, infondé, pour deux raisons. D'une part, parce que la décision, non prévue par les textes, serait illégale. D'autre part, parce les deux décisions ne poursuivent pas, en tout état de cause, les mêmes intérêts sociaux : sanctionner dans un cas, prévenir de l'accès à des responsabilités supérieures, dans l'autre.

Relevons enfin, à titre confortatif, que si à la sortie de sa scolarité à l'école de guerre, un militaire se voyait retirer sa qualification ou son brevet, il s'agirait d'une sanction qualifiée de « professionnelle » et le cumul serait alors légalement possible. Certes, ce serait alors en application de dispositions législatives le permettant. Mais il y a, selon nous, un a fortiori à permettre le cumul de la sanction et de l'exclusion de l'école dès lors que celui de la sanction et du retrait de la reconnaissance obtenue à l'issue de cette scolarité, qui est évidemment plus pénalisant, serait légalement possible.

#### 4. Les autres moyens ne vous retiendront pas.

La décision attaquée n'est pas entachée d'incompétence de son auteur : d'une part, le major général de la gendarmerie nationale disposait d'une délégation de signature, d'autre part, le ministre de la défense, qui détient le pouvoir disciplinaire à l'égard des personnels de la gendarmerie nationale, n'est pas tenu de consulter le ministre de l'intérieur sur les décisions qu'il prend en matière de sanctions, à l'exception de la décision de radiation des cadres dans le cas prévu à l'article R. 4137-41 du code de la défense.

Ensuite, aucun principe ni texte n'interdit à la ministre des armées de se fonder sur des éléments établis par la direction générale de la gendarmerie nationale et l'inspection générale de la gendarmerie nationale, quand bien même le ministre de l'intérieur a autorité sur ces services... le contraire refléterait même un cloisonnement dénué de toute pertinence.

Par ailleurs, aucune méconnaissance procédurale n'entache la décision. Les observations orales et écrites de l'intéressé ont notamment été prises en compte. Rien n'établit une méconnaissance du principe d'impartialité.

Nous n'avons enfin aucun doute à estimer que les faits, qui sont établis, d'une part constituent des fautes de nature à justifier une sanction, d'autre part que la sanction de blâme n'était pas disproportionnée, conformément à votre jurisprudence D...<sup>4</sup>. Les faits étaient nombreux et graves, d'autant plus graves qu'ils ont été tenus par un officier supérieur de la gendarmerie et titulaire d'un commandement. Le blâme n'appartient, qui plus est, qu'au groupe des sanctions les moins sévères.

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

---

<sup>4</sup> Assemblée, 13 novembre 2013, D... n° 347704, au Recueil