

N° 462848

MINISTRE DE L'ÉDUCATION NATIONALE ET DE LA JEUNESSE
c/ Mme C E...

3^{ème} et 8^{ème} chambres réunies

Séance du 10 février 2023
Décision du 8 mars 2023

CONCLUSIONS

M. Thomas PEZ-LAVERGNE, Rapporteur public

1. Une procédure disciplinaire a été engagée à l'encontre de Mme E..., attachée d'administration de l'État¹ affectée en qualité de gestionnaire adjointe au collège Jules Vallès de Choisy-le-Roi (Val-de-Marne), à la suite de divers rapports de sa cheffe d'établissement et de plaintes du personnel concernant son comportement. La commission administrative paritaire académique (CAPA) du rectorat de l'académie de Créteil, siégeant en formation disciplinaire, s'est prononcée, à l'unanimité, en faveur de la sanction de révocation. Par un arrêté du 24 août 2021, le ministre de l'éducation nationale, de la jeunesse et des sports a prononcé cette sanction. Par l'ordonnance contre laquelle le ministre se pourvoit en cassation, le juge des référés du tribunal administratif de Melun a fait droit à la demande de Mme E... tendant à la suspension de l'exécution de cet arrêté et à sa réintégration.

2. Le juge des référés du tribunal a considéré, en substance, qu'était de nature à faire naître un doute sérieux sur la légalité de la décision du ministre prononçant la sanction de révocation le moyen tiré de ce qu'elle avait été

¹ Le corps des attachés d'administration du ministère de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur a été créé par le décret n° 2006-1732 du 23 décembre 2006. Ce corps a ensuite été intégré, par l'article 20 du décret n° 2013-876 du 30 septembre 2013, dans le corps interministériel des attachés d'administration de l'État régi par le décret n° 2011-1317 du 17 octobre 2011.

précédée de la consultation de la commission administrative paritaire académique, alors qu'était seule compétente la commission administrative paritaire nationale. Et le ministre, qui soutient que la commission administrative paritaire académique de l'académie de Créteil était bien compétente pour émettre un avis sur la sanction, critique l'erreur de droit ainsi commise par le juge des référés.

3. L'enchevêtrement des textes explique l'erreur commise, selon nous, par le juge des référés.

3.1. Comme vous le savez, en vertu l'article 14 de la loi du 11 janvier 1984², désormais codifié aux articles L. 261-1 et suivants du code général de la fonction publique, dans chaque corps de fonctionnaires existe au moins une commission administrative paritaire, comprenant en nombre égal des représentants de l'administration et du personnel, qui est consultée sur les décisions individuelles intéressant les membres du corps qui en relèvent. Et, selon le II de l'article 25 du décret du 28 mai 1982 relatif aux commissions administratives paritaires³, ces commissions se réunissent en conseil de discipline pour l'examen des propositions de sanction des deuxième, troisième et quatrième groupes de l'échelle des sanctions prévue à l'article 66 de la loi de 1984, désormais codifié à l'article L. 533-1 du code général de la fonction publique, c'est-à-dire pour les sanctions les plus lourdes, dont la révocation fait partie.

3.2. Par ailleurs, le code de l'éducation prévoit que le ministre peut déléguer par arrêté aux recteurs d'académie ses pouvoirs en matière de recrutement et de gestion des personnels qui relèvent de son autorité (art. R. 911-82 de ce code) et que peuvent notamment faire l'objet d'une telle délégation les sanctions disciplinaires des premier et deuxième groupes, mais uniquement de ces premier et deuxième groupes, infligées aux attachés d'administration de l'État⁴ (art. R. 911-84 du même code).

² Loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'État.

³ Décret n° 82-451 du 28 mai 1982 relatif aux commissions administratives paritaires.

L'article R. 911-87 du code de l'éducation prévoit toutefois que ces délégations des pouvoirs du ministre aux autorités déconcentrées sont subordonnées à la mise en place de la commission administrative paritaire locale compétente auprès de ces autorités et que, s'agissant de l'examen des propositions de sanction, est consultée la commission administrative paritaire locale, ou à défaut de sa constitution, la commission administrative paritaire nationale.

Ces commissions paritaires locales prennent notamment la forme des commissions paritaires académiques créées, par un arrêté du 7 avril 2014⁵, auprès de chaque recteur d'académie pour les attachés d'administration de l'État et qui sont compétentes pour toutes les questions pour lesquelles les recteurs ont reçu une délégation de pouvoirs.

3.3. Enfin, en vertu d'un arrêté du 5 octobre 2005⁶ applicable au litige, les pouvoirs délégués par le ministre aux recteurs d'académie en matière de recrutement et de gestion des membres du corps interministériel des attachés d'administration de l'État comprennent, s'agissant du disciplinaire, deux blocs bien distincts⁷.

Relèvent du premier bloc de pouvoirs délégués aux recteurs tant l'instruction des dossiers disciplinaires que la saisine de la commission administrative paritaire académique siégeant en conseil de discipline, sans que soient distinguées les sanctions selon le groupe auquel elles se rattachent.

⁴ Régis par le décret n° 2011-1317 du 17 octobre 2011 portant statut particulier du corps interministériel des attachés d'administration de l'État.

⁵ Art. 1^{er} de l'arrêté du 7 avril 2014 instituant des commissions administratives paritaires compétentes à l'égard des attachés d'administration de l'État. V. antérieurement : arrêté du 26 juillet 2007 instituant des commissions administratives paritaires compétentes à l'égard des attachés d'administration de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur ; arrêté du 10 février 1994 instituant une commission administrative paritaire compétente à l'égard du corps des attachés d'administration centrale du ministère de l'éducation nationale.

⁶ Art. 7 de l'arrêté du 5 octobre 2005 portant délégation de pouvoirs des ministres chargés de l'éducation nationale, de la jeunesse et des sports aux recteurs d'académie en matière de recrutement et de gestion de certains personnels stagiaires et titulaires relevant des ministres chargés de l'éducation nationale, de la jeunesse et des sports.

⁷ Le fondement du 1^o du V de l'article 7 de cet arrêté peut être découvert, ainsi que le laisse entendre le ministre dans le pourvoi, dans le second alinéa de l'article R. 911-87 du code de l'éducation qui prévoit que pour l'application du décret n° 82-451 du 28 mai 1982 peuvent être consultées la commission administrative paritaire locale ou, à défaut, de constitution de cette commission, la commission administrative paritaire nationale.

Relèvent du second bloc, les « *sanctions disciplinaires des premier et deuxième groupes* » dit le texte de l'arrêté ; peut donc être délégué aux recteurs le pouvoir d'infliger uniquement les sanctions les moins lourdes, celles des premier⁸ et deuxième⁹ groupes, le ministre demeurant seul compétent pour celles, plus lourdes, des troisième¹⁰ et quatrième¹¹ groupes, dont la révocation.

3.4. Il résulte de la combinaison de ces dispositions que les recteurs ont délégation de pouvoirs pour instruire les dossiers disciplinaires et saisir la commission administrative paritaire académique siégeant en conseil de discipline pour l'ensemble des sanctions, ce dont il se déduit nécessairement que l'avis que peut prononcer cette commission administrative paritaire locale concerne également l'ensemble des sanctions, même celles des troisième et quatrième groupes, dont la révocation. Cette commission locale est donc compétente pour donner un avis sur les sanctions qui peuvent être prononcées non seulement par les recteurs d'académie (sanctions du premier¹² et deuxième groupes), mais aussi par le ministre (sanctions des troisième et quatrième groupes).

Sont ainsi dissociées, s'agissant des sanctions des troisième et quatrième groupes, la compétence pour infliger les sanctions et celle pour instruire les dossiers disciplinaires et saisir la commission administrative paritaire académique ; mais il n'y a en revanche aucune dissociation de la compétence de cette commission locale : elle est seule compétente, à l'exclusion de la commission administrative paritaire nationale, pour l'ensemble des sanctions.

⁸ Sanctions du premier groupe : avertissement, blâme, exclusion temporaire de fonction pour une durée maximale de trois jours.

⁹ Sanctions du deuxième groupe : radiation du tableau d'avancement, abaissement d'échelon à l'échelon immédiatement inférieur à celui détenu par l'agent, exclusion temporaire de fonctions pour une durée de quatre à quinze jours, déplacement d'office.

¹⁰ Sanctions du troisième groupe : rétrogradation au grade immédiatement inférieur et à l'échelon correspondant à un indice égal ou, à défaut, immédiatement inférieur à celui afférent à l'échelon détenu par l'agent, exclusion temporaire de fonctions pour une durée de seize jours à deux ans.

¹¹ Sanctions du quatrième groupe : mise à la retraite d'office, révocation.

¹² Relevons néanmoins que s'agissant des sanctions disciplinaires classées dans le premier groupe de l'échelle des sanctions peuvent être prononcées à l'encontre d'un fonctionnaire sans consultation préalable de l'organisme siégeant en conseil de discipline au sein duquel le personnel est représenté (3^e alinéa de l'art. 19 de la loi n° 86-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires (dite loi Le Pors), codifié à l'article L. 532-5 du code général de la fonction publique).

L’instruction du dossier et l’avis sur la sanction doivent toujours se faire au plus près de l’attaché de l’administration de l’État affecté dans les établissements relevant du ministère de l’éducation nationale ; en revanche, la décision de sanction, lorsqu’elle relève de la catégorie des sanctions les plus sévères, doit relever du ministre lui-même et non des recteurs d’académie.

3.5. Les textes applicables au litige s’efforçaient ainsi de concilier l’efficacité et la pertinence d’une procédure déconcentrée, au plus proche de l’agent mis en cause, avec les garanties et la symbolique attachée à l’autorité du ministre dans les cas les plus graves.

Notons néanmoins que l’arrêté du 26 décembre 2022¹³, qui a abrogé celui du 5 octobre 2005, ne mentionne plus, s’agissant des attachés d’administration de l’État affectés dans les services et établissements publics relevant des ministres chargés de l’éducation, de l’enseignement supérieur et de la recherche, la compétence des recteurs pour l’instruction des dossiers disciplinaires et pour la saisine de la commission administrative paritaire académique siégeant en conseil de discipline, alors qu’il maintient leur compétence pour prononcer les sanctions des premier et deuxième groupes. La procédure a été, en partie, reconcentrée : l’instruction des dossiers disciplinaires et la saisine de la commission administrative paritaire académique ne sont plus déléguées aux recteurs d’académie.

4. L’interprétation des textes que nous vous proposons nous semble avoir été partagée par les plus hautes formations du Conseil d’État, statuant tant dans ses fonctions consultatives qu’au contentieux.

4.1. L’Assemblée générale du Conseil d’État, dans un avis du 30 mai 1996 publié au rapport annuel¹⁴, a ainsi admis, sous certaines conditions¹⁵, que les

¹³ Arrêté du 26 décembre 2022 portant délégation de pouvoirs des ministres chargés de l’éducation nationale, de la jeunesse et des sports aux recteurs d’académie et aux vice-recteurs des îles Wallis et Futuna, de Nouvelle-Calédonie et de Polynésie française en matière de recrutement et de gestion de certains personnels stagiaires et titulaires relevant des ministres chargés de l’éducation nationale, de la jeunesse et des sports.

¹⁴ Assemblée générale (Section des finances), Avis n° 358896, *EDCE*, 1996, pp. 281-285.

¹⁵ L’Assemblée générale a considéré que, pour les actes ne comportant pas une appréciation des mérites respectifs des agents du corps, aucune disposition législative ni aucun principe général du droit ne faisaient obstacle à ce qu’un décret en Conseil d’État autorise la

commissions administratives paritaires locales soient dotées de compétences propres dans des matières pour lesquelles le pouvoir de gestion est retenu par le ministre. Un décret en Conseil d'État peut donc notamment autoriser¹⁶ la constitution de commissions administratives paritaires locales, dotées de compétences propres dans le domaine disciplinaire, alors même que le pouvoir disciplinaire est retenu par le ministre. Dans cette hypothèse, l'Assemblée générale a indiqué qu'en l'état du droit en vigueur à la date de son avis, si le pouvoir de saisine des commissions administratives paritaires locales appartient au seul ministre¹⁷, aucune disposition ni aucun principe général du droit ne font obstacle à ce que soit délégué le pouvoir de saisine de ces commissions siégeant en conseil de discipline dans le cas où n'est pas délégué le pouvoir de prononcer les sanctions disciplinaires.

Tirant les conséquences de cet avis, le Gouvernement a notamment¹⁸ modifié¹⁹ la rédaction des décrets du 28 mai 1982 relatif aux commissions administratives paritaires²⁰ et du 25 octobre 1984 relatif à la procédure disciplinaire concernant les fonctionnaires de l'État²¹. Puis, le décret n° 99-101 du 11 février 1999 relatif à la déconcentration de la procédure disciplinaire concernant certains personnels relevant du ministre de l'éducation nationale a prévu, pour certains corps de fonctionnaires dont les statuts particuliers ont été

constitution de commissions administrative paritaires locales dotées, par arrêté, de compétences propres dans des matières pour lesquelles le pouvoir de gestion est retenu par le ministre. En revanche, s'agissant des actes comportant une appréciation des mérites respectifs des agents, une telle dissociation entre le niveau d'exercice des pouvoirs de gestion et le niveau de la consultation ne permettrait pas une comparaison effective des mérites des agents et méconnaîtrait, par suite, le principe d'égalité de traitement des agents du corps.

¹⁶ En dérogeant au premier alinéa de l'article 3 du décret n° 82-451 du 28 mai 1982 relatif aux commissions administratives paritaires dans sa version alors en vigueur.

¹⁷ En application de l'article 2 du décret n° 84-961 du 25 octobre 1984 relatif à la procédure disciplinaire concernant les fonctionnaires de l'État dans sa version alors en vigueur.

¹⁸ Pour une application de cet avis à la police nationale : v. le décret n° 96-1141 du 24 décembre 1996 modifiant le décret n° 95-1197 du 6 novembre 1995 portant déconcentration en matière de gestion des personnels de la police nationale.

¹⁹ Par deux décrets du 31 mai 1997 : décret n° 97-693 du 31 mai 1997 relatif aux organismes consultatifs locaux et modifiant les décrets n° 82-451 du 28 mai 1982 relatif aux commissions administratives paritaires et n° 82-452 du 28 mai 1982 relatif aux comités techniques paritaires et décret n° 97-694 du 31 mai 1997 relatif à la déconcentration en matière disciplinaire et modifiant le décret n° 84-961 du 25 octobre 1984 relatif à la procédure disciplinaire concernant les fonctionnaires de l'État.

²⁰ Le nouvel article 4 du décret de 1982 a prévu que des commissions administratives paritaires locales dotées de compétences propres peuvent être créées auprès des chefs de service déconcentré pour connaître d'actes pour lesquels les pouvoirs de gestion sont retenus par le ministre. Toutefois, les arrêtés constitutifs ne peuvent leur attribuer une compétence propre à l'égard de trois catégories d'actes : l'établissement de la liste d'aptitude pour la promotion interne, les décisions d'avancement d'échelon et les décisions d'avancement de grade.

²¹ Le nouvel article 2 du décret de 1984 a prévu que la saisine du conseil de discipline par un rapport émanant non plus seulement de l'autorité ayant pouvoir disciplinaire, mais aussi d'un chef de service déconcentré ayant reçu délégation de compétence à cet effet.

modifiés, la possibilité pour le recteur de saisir la commission administrative paritaire académique pour toutes les procédures disciplinaires²².

4.2. Par ailleurs, l'Assemblée du contentieux, dans sa décision du 27 octobre 2000, *Syndicat national des enseignements du second degré*²³, a jugé, à propos de la légalité de ce décret du 11 février 1999, que si le prononcé des sanctions des troisième et quatrième groupes ne peut être délégué indépendamment du pouvoir de nomination selon les termes mêmes de l'article 67 de la loi du 11 janvier 1984, ni cet article ni l'article 19 de la loi du 13 juillet 1983 auquel il renvoie ne font obstacle dans les termes dans lesquels ils sont rédigés à ce que le pouvoir de prononcer de telles sanctions qui relève de la compétence du ministre soit exercé après consultation d'une commission administrative paritaire académique siégeant en conseil de discipline et que le pouvoir de saisir cette commission soit délégué au recteur d'académie.

5. Si vous nous suivez, vous admettez que, s'agissant des attachés d'administration de l'État affectés, comme c'est le cas de Mme E..., dans les services et établissements publics relevant du ministère chargé de l'éducation nationale, les commissions administratives paritaires académiques sont compétentes pour se prononcer sur toutes les propositions de sanctions, quel que soit le groupe auquel elles se rattachent et donc quelle que soit leur sévérité, quand bien même le pouvoir de prononcer les sanctions du troisième et du quatrième groupes appartient au ministre.

La commission administrative paritaire du rectorat de l'académie de Créteil était donc bien compétente pour se prononcer sur la sanction envisagée à l'encontre de Mme E.... Le juge des référés du tribunal a donc entaché l'ordonnance attaquée d'erreur de droit en jugeant que le moyen tiré de ce que la décision de sanction contestée a été soumise pour avis à une commission administrative paritaire incompétente était de nature à faire naître un doute sérieux quant à sa légalité.

²² V. la note de service n° 99-158DU 13-10-1999, Bulletin Officiel de l'Education Nationale n° 37 du 21 octobre 1999.

²³ CE Ass. 27 octobre 2000, *Syndicat national des enseignements du second degré (SNES)*, n° 205811, concl. G. Bachelier, A.

6. Après avoir annulé l'ordonnance attaquée et statuant selon la procédure de référé-suspension engagée, vous n'aurez pas à vous prononcer sur la condition tenant à l'urgence, aucun moyen soulevé par Mme E... devant le juge des référés n'étant propre à créer, en l'état de l'instruction, un doute sérieux sur la légalité de la sanction qui lui a été infligée.

En effet, d'une part, le moyen tiré de l'incompétence du signataire de la décision manque en fait et celui tiré de son insuffisante motivation et lisibilité n'est vraiment pas sérieux s'agissant d'une décision qui comporte douze considérants qui étayent de façon précise et claire les manquements reprochés.

D'autre part, les moyens tirés de ce que la décision est entachée d'erreur de qualification juridique des faits et que ces faits ne sont pas matériellement établis n'est pas fondé : contrairement à ce qui est soutenu, les faits reprochés sont avérés et relèvent bien de la faute disciplinaire, non exclusivement de l'insuffisance professionnelle. Tel est notamment le cas du comportement agressif de l'agent envers sa hiérarchie et ses collègues, de sa tendance à exécuter des tâches sans autorisation hiérarchique ou de ne pas répondre aux sollicitations, de se soustraire à ses obligations et de la multiplication des absences injustifiées.

Enfin, le moyen tiré de ce que la sanction serait disproportionnée n'est pas propre à créer, en l'état de l'instruction, un doute sérieux quant à sa légalité. Rien dans le dossier, ne permet de caractériser la disproportion alléguée et on comprend sans difficulté que la commission administrative paritaire ait pu proposer, à l'unanimité, la révocation de l'agent, qui avait fait l'objet antérieurement d'une sanction de déplacement d'office, eu égard à son attitude.

7. Et par ces motifs, nous concluons à l'annulation de l'ordonnance attaquée et au rejet de la demande présentée par Mme E... devant le juge des référés du tribunal administratif de Melun ainsi que de ses conclusions présentées au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.