

N° 467978 – M. D...

N° 470793 – M. D...

7^{ème} chambre jugeant seule

Séance du 10 juillet 2023

Décision du 9 août 2023

CONCLUSIONS

M. Nicolas LABRUNE, Rapporteur public

M. D..., sous-préfet hors classe, était chargé entre décembre 2009 et juillet 2020, en qualité de conseiller, de la coopération internationale auprès du secrétaire général du ministère de l'intérieur. Il a été affecté en août 2020 à la direction des affaires européennes et internationales de ce ministère, d'abord comme chargé de mission auprès du directeur puis, à partir d'avril 2021, comme conseiller au sein de la sous-direction des affaires juridiques et institutionnelles.

En avril 2022, le ministre de l'intérieur a confié à l'inspection générale de l'administration une mission d'enquête. Il a ensuite, par un arrêté du 13 septembre 2022, suspendu M. D... à titre conservatoire pour une durée maximale de 4 mois. C'est l'arrêté attaqué sous le premier numéro appelé.

Le rapport de l'IGA, rendu en octobre 2022, a conclu que le comportement et la manière de servir de M. D... étaient émaillés de fautes professionnelles graves, manifestement incompatibles avec les attentes que l'administration pouvait avoir à l'égard d'un haut-fonctionnaire, présumé expérimenté et fin connaisseur de son domaine et recommandait au secrétaire général d'engager une procédure disciplinaire sans délai à l'encontre de M. D... et qu'une sanction, relevant au moins du 3^e groupe, soit proposée sans délai au Président de la République. C'est ce qui a été fait et la procédure disciplinaire, engagée le 8 novembre 2022 a finalement aboutie à ce que M. D... soit mis à la retraite d'office – sanction du 4^e groupe – par un décret du Président de la République du 26 décembre 2022. C'est ce décret qui fait l'objet du deuxième recours qui vient d'être appelé.

Précisons, avant d'examiner les moyens de M. D... que le recours contre la mesure de suspension conserve un objet bien que M. D... ait ensuite été mis à la retraite d'office (voyez, sur ce point CE, 27 mai 2019, *M. V...*, n° 422899, 426363, inédite au Recueil).

Nous procéderons dans l'ordre chronologique et nous pencherons tout d'abord sur la mesure de suspension.

M. D... soutient tout d'abord qu'elle ne pouvait pas être prise par le ministre de l'intérieur, dès lors que le pouvoir de suspension appartient à l'autorité investie du pouvoir disciplinaire et qu'il s'agit, en ce qui concerne les sous-préfets, du Président de la République, en vertu de l'article 19 du décret n°64-260 du 14 mars 1964 portant statut des sous-préfets. Toutefois, ce même article prévoit justement que l'avertissement et le blâme leur sont infligés par le ministre de l'intérieur. Or vous avez jugé qu'une délégation d'une partie du pouvoir disciplinaire entraîne nécessairement qu'aussi bien l'autorité délégataire que l'autorité délégante détiennent le pouvoir de suspendre les agents concernés (CE, 22 novembre 2004, *Ministre de la jeunesse, de l'éducation nationale et de la recherche*, n° 244515, aux Tables). Et nous ne pensons pas, contrairement à ce que soutient M. D..., qu'il faudrait avoir une approche restrictive de cette jurisprudence : il suffit qu'une partie du pouvoir disciplinaire, quelle qu'elle soit, ait été déléguée pour que cela entraîne aussi délégation du pouvoir de suspension. Une approche restrictive se justifierait d'autant moins que vous jugez qu'en cas d'urgence il est toujours loisible au chef de service ou au responsable hiérarchique de prendre une mesure de suspension, même en l'absence de texte (voyez sur ce point la décision *M. V...* précitée). Le ministre de l'intérieur et le Président sont donc tous deux compétents pour suspendre un sous-préfet. Et, dès lors que le ministre de l'intérieur était compétent, le secrétaire général du ministère pouvait bien, contrairement à ce qui est soutenu, signer en son nom la mesure puisqu'il disposait, *ès qualité*, en vertu de l'article 1^{er} du décret du 27 juillet 2005 relatif aux délégations de signature des membres du gouvernement d'une délégation de signature que ce décret a volontairement conçue très largement. Vous pourrez donc écarter les moyens de légalité externe et en venir à la légalité interne de l'arrêté.

Vous savez que la légalité d'une mesure de suspension ne suppose pas que les faits reprochés à l'agent soient établis mais est subordonnée à l'existence d'une présomption ou d'une vraisemblance suffisante de faute grave, point sur lequel vous exercez un contrôle normal (voyez notamment CE, Section, 24 juin 1977, *Dame D...*, n° 93480, au Recueil). Or nous pensons en l'espèce, contrairement à ce que soutient M. D..., que l'administration disposait bien, au moment où l'arrêté de suspension a été pris, d'éléments présentant un caractère suffisant de vraisemblance et de gravité. La suspension de M. D... était motivée par des insubordinations répétées et le refus de rendre compte de son activité, par un séjour en Ukraine effectué du 20 au 27 mai 2021 sur son temps de travail, sans information ni autorisation préalable de sa hiérarchie, par l'altération d'un ordre de mission ainsi que par la

communication en décembre 2021 de notes diplomatiques à une personne extérieure à l'administration, non habilitée à en connaître. Il est vrai que certains de ces agissements n'ont été précisément établis que par le rapport de l'IGA, postérieurement à la décision de suspension. Mais, pour autant, il ressort des pièces du dossier que l'administration disposait bien, à la date de la mesure de suspension, de suffisamment d'éléments pour attester de la vraisemblance de ces agissements, en particulier de trois rapports distincts, datés de février 2022, établis par deux supérieurs hiérarchiques et une collègue de M. D.... Par ailleurs, si l'on peut s'interroger sur la gravité de certains de ces éléments, pris isolément, d'autres étaient incontestablement constitutifs d'une faute grave et, surtout, l'accumulation des différents faits reprochés atteignait à nos yeux un niveau de gravité justifiant la suspension.

Enfin, en dernier lieu, M. D... soutient que sa suspension était entachée d'un détournement de pouvoir en ce qu'il constituait une mesure disciplinaire déguisée mais ce moyen n'est pas assorti de précisions suffisantes pour vous permettre d'en apprécier le bienfondé et il est en tout état de cause tellement peu étayé s'agissant du détournement du pouvoir que vous ne pourrez que l'écarter.

Venons-en, désormais, au recours dirigé contre la sanction disciplinaire, en examinant les moyens, si vous le voulez bien, dans l'ordre le plus logique, et en commençant donc par la légalité externe de cette sanction.

M. D... critique en premier lieu la régularité de la procédure disciplinaire, en soutenant qu'elle ne se serait pas déroulée dans les conditions prévues par le code général de la fonction publique pour ce qui concerne la réunion du conseil de discipline. Mais ce moyen est inopérant dès lors que l'article 18 du décret du 14 mars 1964 portant statut des sous-préfets, dans sa rédaction applicable au litige, liste les dispositions du statut général de la fonction publique qui ne sont pas applicables aux sous-préfets et doit être lu comme dérogeant globalement aux dispositions du statut général relatives à l'exercice du pouvoir disciplinaire, y compris à celles de ces dispositions qui sont relatives à la tenue du conseil de discipline. C'est ainsi que vous avez déjà raisonné à propos de l'article 15 du décret du 29 juillet 1964 fixant les dispositions réglementaires applicables aux préfets, qui est rédigé exactement dans les mêmes termes sur ce point que le décret statutaire des sous-préfets (CE, 5 juillet 2000, *M...*, n°200622, au Recueil). On ne trouve d'ailleurs jamais trace d'un conseil de discipline dans les quelques décisions par lesquelles vous avez eu à connaître de sanctions disciplinaires infligées à des membres du corps préfectoral (voyez par exemple CE, 24 septembre 2010, *M. G...*, n° 333708 ; CE, 5 octobre 2011, *Mme X...*, n° 343311).

En deuxième lieu, et contrairement à ce que soutient M. D..., nous pensons, à la lecture de la décision d'engager une procédure disciplinaire à son encontre, que cette décision énonçait de manière suffisamment claire et précise les faits qui lui étaient reprochés. Ajoutons que,

comme nous vous l'avons déjà dit, cette décision d'engager une poursuite disciplinaire avait notamment été prise au vu d'un rapport de l'inspection générale de l'administration. Or M. D... ne saurait utilement critiquer la régularité de la procédure disciplinaire en soutenant que ce rapport a été établi en méconnaissance du principe d'impartialité. Vous jugez en effet que les moyens tirés de l'irrégularité d'une enquête administrative sont inopérants dans le cadre de la procédure disciplinaire, dont cette enquête ne constitue pas une phase (CE, 27 avril 1967, *GG...*, n° 63367, au Recueil ; CE, 18 novembre 2022, *M. V...*, n°457565, aux Tables).

En troisième lieu, et contrairement à ce qu'il soutient, M. D... a été mis à même de présenter ses observations dès lors qu'il a pu consulter son dossier le 23 novembre 2022, qu'il a bénéficié d'un délai d'un mois pour présenter ses observations entre la convocation à l'entretien disciplinaire qui lui a été notifiée le 10 novembre 2022 et la tenue de cet entretien le 8 décembre suivant et qu'il a en outre présenté des observations après cet entretien, le 13 décembre 2022.

Enfin, en quatrième lieu, si M. D... conteste le choix des membres représentant l'administration dans le cadre de l'entretien disciplinaire du 8 décembre 2022, vous savez que les fonctions occupées par un fonctionnaire ne sauraient par elles-mêmes le disqualifier pour participer à une procédure disciplinaire, et que ce n'est que lorsque celui-ci manifesterait à l'égard de l'intéressé une animosité ou un parti pris que cela révélerait un défaut d'impartialité de sa part (voyez à ce sujet votre décision du 7 février 2003 *Ministre de l'éducation nationale c/ Mme B...*, n° 232 217, aux Tables, ou encore, pour une confirmation plus récente et plus solennelle votre arrêt d'assemblée *D...* du 13 novembre 2013, n° 347 704, au Recueil). Or, en l'espèce, au vu des pièces du dossier, en particulier du procès-verbal de cet entretien disciplinaire du 8 décembre 2022, il n'y a rien eu de tel de la part du directeur de la modernisation et de l'administration territoriale ou de la sous-directrice du corps préfectoral et des hauts fonctionnaires.

Venons-en, à présent, à la légalité interne du décret prononçant la sanction.

M. D... soulève tout d'abord une exception d'illégalité à l'encontre du décret du 14 mars 1964 portant statut des sous-préfets en tant que celui-ci porterait atteinte au principe d'égalité entre les sous-préfets hors classe et les administrateurs de l'Etat, en excluant les premiers du droit syndical, du droit de grève et de diverses garanties relatives au déroulement de la procédure disciplinaire. Mais vous savez qu'il résulte d'une jurisprudence constante et ancienne que le principe d'égalité ne s'applique, en principe, qu'entre fonctionnaires appartenant à un même corps ou cadre d'emplois (CE, Assemblée, 6 mars 1959, *Syndicat général CGT de l'administration centrale du ministère des finances*, au Recueil ; CE, Assemblée, 13 mai 1960, *Sieurs Molina et W...*, n° 44344, au Recueil). Ce n'est que dans le cas où est édictée une

norme régissant la situation des fonctionnaires qui, en raison de son contenu, n'est pas limitée à un même corps ou cadre d'emplois que le principe d'égalité de traitement peut – si vous nous autorisez l'expression, « franchir la frontière d'un statut particulier » (CE, Section, 9 février 2005, *Syndicat national unitaire et indépendant des officiers de police*, n° 229547, au Recueil). Mais tel n'est clairement pas le cas en l'espèce, et l'invocation du principe d'égalité par M. D... est donc inopérante. Au demeurant, rappelons que ce n'est pas parce que la procédure disciplinaire des sous-préfets diffère du droit commun que celle-ci serait inique. Vous avez en effet jugé que les sous-préfets bénéficient dans le cadre de cette procédure des droits de la défense, que vous avez consacré comme un principe général du droit (voyez votre décision M... précitée). Et, comme nous vous l'avons expliqué précédemment, les droits de la défense ont justement été respectés en l'espèce.

Les moyens suivants vous amèneront au cœur du recours de M. D.... Ils portent en effet sur la matérialité des faits reprochés à M. D..., ainsi que sur leur qualification de faute disciplinaire et sur la proportionnalité de la sanction. Vous savez que vous exercez sur ces deux derniers points, depuis votre décision d'Assemblée D... précitée, un contrôle normal.

Nous ne vous infligerons pas la lecture des 219 pages du rapport de l'IGA sur les agissements de M. D... mais ce rapport précis, circonstancié et étayé par de nombreux documents qui lui sont joints, nous paraît sans nul doute établir les faits sur lesquels la sanction disciplinaire de M. D... est fondée. Il est ainsi établi, notamment, que M. D... s'est rendu en Ukraine du 20 au 27 mai 2021 sur son temps de travail sans y être habilité et sans en avoir demandé l'autorisation préalable à son chef de service, ni même sans l'en avoir informé préalablement. M. D... a également transmis à son épouse, experte juridique internationale pour le compte d'une entreprise privée, des notes diplomatiques et plusieurs documents de travail du ministère de l'intérieur. Il a procédé à la falsification d'un ordre de mission et supprimé plusieurs milliers de documents sur le serveur informatique de sa direction d'administration centrale. M. D... a, par ailleurs, présenté, par l'entremise de son épouse, sa candidature en vue de participer à une mission d'assistance technique à Sint-Maarten, sans en avertir au préalable sa hiérarchie ni solliciter son autorisation à cette fin. Enfin, il a refusé de manière réitérée de se conformer aux règles d'organisation du service, allant jusqu'à exercer son droit de retrait de manière abusive.

L'accumulation de ces faits constitue de la part de M. D... de graves manquements aux devoirs de loyauté, de discrétion professionnelle et d'exemplarité. Le Président de la République les a donc exactement qualifiés en considérant qu'ils constituaient des fautes de nature à justifier une sanction

Et la sanction qui a été infligée nous paraît proportionnée à la gravité des fautes commises par M. D... compte tenu de son niveau de responsabilité et de la dignité de ses fonctions, de

l'incompatibilité des fautes commises avec les fonctions qu'il était appelé à exercer par son statut et - puisqu'il s'agissait d'une mise à la retraite d'office - de son âge (sur la prise en compte de ces trois critères, voyez respectivement : en premier lieu, votre décision d'Assemblée D... précitée ; en second lieu vos décisions CE, 21 juillet 1995, C..., n° 151765, aux Tables et CE, 18 juillet 2018, *Ministre de l'éducation nationale c/ M. T...*, n° 401527, aux Tables ; et en troisième lieu CE, 16 octobre 2019, *M. MM...*, n° 422339, inédite au Recueil).

Quant aux deux derniers moyens de la requête, ils ne vous retiendront guère. En effet, si M. D... soutient que le décret le sanctionnant serait entaché d'une erreur de droit en ce qu'elle conférerait à la décision d'affectation du 11 juin 2021 un caractère rétroactif, il n'assortit ce moyen d'aucune précision permettant d'en apprécier le bien-fondé. Il soutient par ailleurs, au demeurant de façon assez confuse, que le décret qu'il attaque constituerait un détournement de procédure et de pouvoir. Mais, certains des arguments qu'il avance à ce propos sont inopérants dans le cadre du présent recours – par exemple lorsqu'il évoque un refus de congé qui lui avait été opposé ou l'absence de production de l'administration en défense dans le cadre d'un autre recours. Quant aux autres arguments qu'il avance, ils sont manifestement infondés pour les raisons que nous vous avons déjà exposées en examinant les autres moyens. Les détournements allégués ne sont donc aucunement établis.

PCMNC aux rejet des deux requêtes