

Conseil d'Etat

Conseil d'État

N° 497840

ECLI:FR:CECHR:2025:497840.20250129

Mentionné aux tables du recueil Lebon

6ème - 5ème chambres réunies

M. Rémy Schwartz, président

M. Antoine Berger, rapporteur

M. Nicolas Agnoux, rapporteur public

Lecture du mercredi 29 janvier 2025

REPUBLIQUE FRANCAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS

Vu les procédures suivantes :

1° Sous le n° 497840, par une requête, un mémoire en réplique et un nouveau mémoire, enregistrés les 12 septembre, 6 novembre et 5 décembre 2024 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, la société UGGC Avocats demande au Conseil d'Etat d'annuler pour excès de pouvoir la note n° 360/24/SG du 2 avril 2024 de la secrétaire générale du Gouvernement relative au nouveau régime de responsabilité des gestionnaires publics et à la protection fonctionnelle.

2° Sous le n° 498835, par une requête et un mémoire en réplique, enregistrés les 12 novembre et 6 décembre 2024 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, Mme A... C... demande au Conseil d'Etat d'annuler pour excès de pouvoir la note n° 360/24/SG du 2 avril 2024 de la secrétaire générale du Gouvernement relative au nouveau régime de responsabilité des gestionnaires publics et à la protection fonctionnelle.

.....

Vu les autres pièces des dossiers ;

Vu :

- la Constitution, notamment son Préambule et son article 61-1 ;
- la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;
- l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 ;
- le code civil ;
- le code de général de la fonction publique ;
- le code des juridictions financières ;
- le code du travail ;
- le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de M. Antoine Berger, auditeur,
- les conclusions de M. Nicolas Agnoux, rapporteur public ;

Considérant ce qui suit :

1. Les requêtes de la société UGGC Avocats et de Mme C... sont dirigées contre la même décision et soulèvent la même question prioritaire de constitutionnalité. Il y a lieu de les joindre pour statuer par une seule décision.
2. Mme C... justifie d'un intérêt suffisant à l'annulation de la note litigieuse. Par suite, son intervention au soutien de la requête n° 497840 de la société UGGC Avocats est recevable.

Sur les questions prioritaires de constitutionnalité :

3. Aux termes du premier alinéa de l'article 23-5 de l'ordonnance du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel : " Le moyen tiré de ce qu'une disposition législative porte atteinte aux droits et libertés garantis par la Constitution peut être soulevé (...) à l'occasion d'une instance devant le Conseil d'Etat (...) ". Il résulte des dispositions de ce même article que le Conseil constitutionnel est saisi de la question prioritaire de constitutionnalité à la triple condition que la disposition contestée soit applicable au litige ou à la procédure, qu'elle n'ait pas déjà été déclarée conforme à la Constitution dans les motifs et le dispositif d'une décision du Conseil constitutionnel, sauf changement des circonstances, et que la question soit nouvelle ou présente un caractère sérieux.
4. L'article L. 134-1 du code général de la fonction publique dispose que : " L'agent public ou, le cas échéant, l'ancien agent public bénéficie, à raison de ses fonctions et indépendamment des règles fixées par le code pénal et par les

lois spéciales, d'une protection organisée par la collectivité publique qui l'emploie à la date des faits en cause ou des faits ayant été imputés de façon diffamatoire, dans les conditions prévues au présent chapitre ". Aux termes de l'article L. 134-2 du même code : " Sauf en cas de faute personnelle détachable de l'exercice de ses fonctions, la responsabilité civile de l'agent public ne peut être engagée par un tiers devant les juridictions judiciaires pour une faute commise dans l'exercice de ses fonctions ". Selon l'article L. 134-3 de ce code : " Lorsque l'agent public a été poursuivi par un tiers pour faute de service et que le conflit d'attribution n'a pas été élevé, la collectivité publique doit, dans la mesure où une faute personnelle détachable de l'exercice de ses fonctions n'est pas imputable à l'agent public, le couvrir des condamnations civiles prononcées contre lui ". Aux termes de l'article L. 134-4 du même code : " Lorsque l'agent public fait l'objet de poursuites pénales à raison de faits qui n'ont pas le caractère d'une faute personnelle détachable de l'exercice de ses fonctions, la collectivité publique doit lui accorder sa protection ". Enfin, l'article L. 134-5 de ce code dispose que : " La collectivité publique est tenue de protéger l'agent public contre les atteintes volontaires à l'intégrité de sa personne, les violences, les agissements constitutifs de harcèlement, les menaces, les injures, les diffamations ou les outrages dont il pourrait être victime sans qu'une faute personnelle puisse lui être imputée. / Elle est tenue de réparer, le cas échéant, le préjudice qui en est résulté ".

5. La société UGGC Avocats et Mme C... soutiennent que les dispositions de l'article L. 134-4 du code général de la fonction publique, telles qu'interprétées par la note du 2 avril 2024 de la secrétaire générale du Gouvernement relative au nouveau régime de responsabilité des gestionnaires publics et à la protection fonctionnelle, méconnaissent le principe d'égalité garanti par l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, en ce qu'elles privent les agents publics du bénéfice de la protection fonctionnelle lorsqu'ils sont poursuivis devant la Cour des comptes pour l'une des infractions énumérées aux articles L. 131-9 à L. 131-15 du code des juridictions financières, alors même que les salariés de droit privé également susceptibles d'être jugés par la Cour des comptes, pour les mêmes infractions, pourraient bénéficier d'une protection équivalente sous la forme d'une garantie de leur employeur.

6. Aux termes de l'article 1194 du code civil : " Les contrats obligent non seulement à ce qui y est exprimé, mais encore à toutes les suites que leur donnent l'équité, l'usage ou la loi ". L'article L. 1221-1 du code du travail dispose que : " Le contrat de travail est soumis aux règles du droit commun. Il peut être établi selon les formes que les parties contractantes décident d'adopter ".

7. Il résulte de ces dispositions, telles qu'interprétées par la jurisprudence de la Cour de cassation, qu'investi par la loi du pouvoir de direction et de contrôle des salariés placés sous sa subordination juridique, l'employeur est tenu de garantir ceux-ci en raison des actes ou faits qu'ils passent ou accomplissent en

exécution du contrat de travail. Contrairement à ce que soutiennent les requérantes, il ne ressort pas des pièces du dossier qu'en l'état de la jurisprudence du juge judiciaire, ce principe imposerait aux employeurs de garantir les salariés de droit privé faisant l'objet de poursuites devant la Cour des comptes pour l'une des infractions énumérées aux articles L. 131-9 à L. 131-15 du code des juridictions financières. La société UGGC Avocats et Mme C... ne sont, par suite, pas fondées à soutenir que les dispositions litigieuses, telles qu'interprétées par la note de la secrétaire générale du Gouvernement, introduiraient une différence de traitement injustifiée entre les agents de droit public et les salariés de droit privé en privant les premiers du bénéfice de la protection fonctionnelle lorsqu'ils sont poursuivis devant la Cour des comptes.

8. Il résulte de ce qui précède que la question de la conformité aux droits et libertés garantis par la Constitution du premier alinéa de l'article L. 134-4 du code général de la fonction publique, tel qu'interprété par la secrétaire générale du Gouvernement dans sa note du 2 avril 2024, qui n'est pas nouvelle, ne présente pas un caractère sérieux. Il n'y a ainsi pas lieu de la transmettre au Conseil constitutionnel.

Sur les conclusions tendant à l'annulation de la note de la secrétaire générale du Gouvernement :

9. Aux termes de l'article L. 131-1 du code des juridictions financières : " Est justiciable de la Cour des comptes au titre des infractions mentionnées à la section 2 du présent chapitre : / 1° Toute personne appartenant au cabinet d'une personne mentionnée aux 1° à 15° de l'article L. 131-2 ; / 2° Tout fonctionnaire ou agent civil ou militaire de l'Etat, des collectivités territoriales, de leurs établissements publics ainsi que des groupements des collectivités territoriales ; / 3° Tout représentant, administrateur ou agent des autres organismes qui sont soumis soit au contrôle de la Cour des comptes, soit au contrôle d'une chambre régionale des comptes ou d'une chambre territoriale des comptes. / Sont également justiciables tous ceux qui exercent, en fait, les fonctions des personnes désignées aux 1° à 3 ". Les articles L. 131-9 à L. 131-15 du même code prévoient la liste des infractions auxquelles s'exposent les justiciables de la Cour des comptes, qui comprennent notamment les infractions relatives à l'exécution des recettes et des dépenses ou à la gestion des biens de l'Etat, lorsqu'elles constituent une faute grave ayant causé un préjudice financier significatif, les agissements des personnes occupant un emploi de direction dans différents organismes causant à ces derniers un préjudice financier significatif, le fait de procurer à autrui, en méconnaissance de ses obligations, un avantage injustifié, par intérêt personnel, et la gestion de fait. Aux termes de l'article L. 131-16 du même code : " La juridiction peut prononcer à l'encontre du justiciable dont elle a retenu la responsabilité dans la commission des infractions prévues aux articles L. 131-9 à L. 131-14 une amende d'un montant maximal égal à six mois de rémunération annuelle de la personne faisant l'objet de la sanction à la date de l'infraction. / Toutefois, la

commission de l'une des infractions prévues à l'article L. 131-13 ne peut conduire à prononcer une amende d'un montant supérieur à un mois de rémunération annuelle de la personne faisant l'objet de la sanction à la date de l'infraction. / Les amendes sont proportionnées à la gravité des faits reprochés, à l'éventuelle réitération de pratiques prohibées et le cas échéant à l'importance du préjudice causé à l'organisme. Elles sont déterminées individuellement pour chaque personne sanctionnée ". L'article L. 131-21 de ce code dispose que : " La chambre du contentieux exerce les compétences juridictionnelles dévolues à la Cour des comptes. / Elle est composée de magistrats de la Cour des comptes et des chambres régionales et territoriales des comptes. / Elle statue en formation plénière ou en section ". L'article L. 142-1-12 du même code dispose que : " Les poursuites devant la Cour des comptes ne font pas obstacle à l'exercice de l'action pénale et de l'action disciplinaire ".

10. Par la note du 2 avril 2024, la secrétaire générale du Gouvernement a rappelé aux secrétaires généraux et directeurs des affaires juridiques des ministères que la protection fonctionnelle doit être accordée au fonctionnaire dans les conditions prévues aux articles L. 134-1 et suivants du code général de la fonction publique, soit lorsqu'il fait l'objet de poursuites devant le juge civil, soit lorsqu'il fait l'objet de poursuites pénales, lorsqu'aucune faute personnelle détachable de l'exercice de ses fonctions n'est imputable à l'agent. Elle indique que les poursuites devant la chambre du contentieux de la Cour des comptes ne relèvent d'aucune de ces deux catégories, et qu'elles ne peuvent pas davantage être assimilées à des " attaques " au sens de l'article L. 134-5 du code général de la fonction publique, et en déduit que ni ces dispositions ni le principe général du droit à la protection fonctionnelle ne confèrent aux fonctionnaires un droit à bénéficier de la protection fonctionnelle lorsqu'ils sont mis en cause devant la chambre du contentieux de la Cour des comptes sur le fondement des dispositions citées au point 9. Elle invite en conséquence les secrétariats généraux et directions des affaires juridiques des ministères à refuser l'octroi de cette protection fonctionnelle pour ce type de poursuites. La secrétaire générale du Gouvernement précise toutefois que " dans les cas où la défense de l'agent mis en cause rejoint l'intérêt du service lui-même, il apparaît très opportun que l'administration mobilise des ressources internes pour lui prêter assistance (conseil juridique, fourniture d'informations, recherche dans les archives papier ou numérique, préparation aux auditions, etc) et organise à ce titre avec les agents mis en cause des points réguliers ".

11. En premier lieu, d'une part, il résulte des dispositions citées au point 4 que la collectivité publique doit accorder une protection à ceux de ses agents qui font l'objet de poursuites pénales à raison de faits qui n'ont pas le caractère d'une faute personnelle détachable de l'exercice de leurs fonctions. D'autre part, il résulte des dispositions citées au point 9 que les amendes infligées par la Cour des comptes n'ont pas le caractère d'une sanction pénale. La protection fonctionnelle instituée par l'article L. 134-4 du code général de la

fonction publique ne saurait, dès lors, être accordée à un agent faisant l'objet d'une procédure sur le fondement des articles L. 131-1 et suivants du code des juridictions financières. Il suit de là que la société UGGC Avocats et Mme C... ne sont pas fondées à soutenir que la note litigieuse aurait méconnu la portée et le champ d'application de cet article en indiquant qu'il ne permettait pas d'accorder la protection fonctionnelle aux agents poursuivis devant la chambre du contentieux de la Cour des comptes.

12. En deuxième lieu, lorsqu'un agent public est mis en cause par un tiers à raison de ses fonctions, il incombe à la collectivité publique dont il dépend de le couvrir des condamnations civiles prononcées contre lui et de prendre en charge l'ensemble des frais de cette instance, dans la mesure où une faute personnelle détachable de l'exercice de ses fonctions ne lui est pas imputable, de lui accorder sa protection dans le cas où il fait l'objet de poursuites pénales, sauf s'il a commis une faute personnelle détachable de l'exercice de ses fonctions, et, à moins qu'un motif d'intérêt général s'y oppose, de le protéger contre les menaces, violences, voies de fait, injures, diffamations et outrages dont il est l'objet. Toutefois, lorsqu'un agent public est mis en cause devant la chambre du contentieux de la Cour des comptes dans le cadre du régime de responsabilité des gestionnaires publics prévu aux articles L. 131-1 et suivants du code des juridictions financières, s'il est toujours loisible à l'administration de lui apporter un soutien, notamment par un appui juridique, technique ou humain dans la préparation de sa défense, ce principe n'impose pas à la collectivité publique de lui accorder une protection. Par suite, la société UGGC Avocats et Mme C... ne sont pas fondées à soutenir que la secrétaire générale du Gouvernement aurait méconnu le principe général du droit à la protection fonctionnelle en estimant qu'un agent poursuivi devant la chambre du contentieux de la Cour des comptes n'était pas fondé à s'en prévaloir.

13. En dernier lieu, la note litigieuse se borne à inviter les administrations à refuser d'octroyer la protection fonctionnelle aux agents mis en cause devant la Cour des comptes, au motif que les dispositions de l'article L. 134-4 du code général de la fonction publique prévoient uniquement cette protection pour les agents faisant l'objet de poursuites pénales, et qu'elle n'entre pas dans le champ du principe général du droit cité au point précédent. Ni la note litigieuse, ni les dispositions de l'article L. 134-4 du code général de la fonction publique ne font obstacle à ce que ces agents se fassent représenter par un avocat dans le cadre de cette procédure. Par suite, la société UGGC Avocats et Mme C... ne sont pas fondées à soutenir que les dispositions de l'article L. 134-4 du code général de la fonction publique, telles qu'interprétées par la note litigieuse, méconnaîtraient les stipulations de l'article 6 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, relatives au droit à un procès équitable, en privant les agents mis en cause devant la Cour des comptes de l'assistance d'un avocat.

14. Il résulte de tout ce qui précède que, sans qu'il soit besoin de se prononcer sur la recevabilité de la requête n° 497840, que la société UGGC Avocats et

Mme C... ne sont pas fondées à demander l'annulation de la note du 2 avril 2024 de la secrétaire générale du Gouvernement relative au nouveau régime de responsabilité des gestionnaires publics et à la protection fonctionnelle.

D E C I D E :

Article 1er : L'intervention de Mme C... sous le n° 497840 est admise.

Article 2 : Les requêtes de la société UGGC Avocats et de Mme C... sont rejetées.

Article 3 : La présente décision sera notifiée à la société UGGC Avocats, à Mme A... C..., au Premier ministre et au ministre de l'action publique, de la fonction publique et de la simplification.

Copie en sera adressée au Conseil constitutionnel.

Délibéré à l'issue de la séance du 10 janvier 2025 où siégeaient : M. Rémy Schwartz, président adjoint de la section du contentieux, président ; Mme Isabelle de Silva, M. Jean-Philippe Mochon, présidents de chambre ; M. Alain Seban, Mme Laurence Helmlinger, M. Cyril Roger-Lacan, M. Laurent Cabrera, M. Stéphane Hoyneck, conseillers d'Etat et M. Antoine Berger, auditeur-rapporteur.

Rendu le 29 janvier 2025.

Le président :

Signé : M. Rémy Schwartz

Le rapporteur :

Signé : M. Antoine Berger

La secrétaire :

Signé : Mme Marie-Adeline Allain