



DROIT ADMINISTRATIF

DROIT CONSTITUTIONNEL

FINANCES PUBLIQUES

DROIT FISCAL

Le contrôle des sanctions administratives

(CE, ass., 16/02/2009, *Société Atom* ; CE, ass.,
13/11/2013, *Dahan*)

TABLE DES MATIERES

TABLE DES MATIERES.....	2
Introduction.....	3
I - Les principes guidant l'étoffement du contrôle des sanctions.....	4
A - La nature des sanctions administratives.....	4
B - L'exigence de garanties procédurales.....	5
II - Les conséquences juridictionnelles de l'étoffement du contrôle des sanctions.....	6
A - Le bénéfice du plein contentieux pour les administrés.....	6
B - Le renforcement du contrôle des sanctions dans la fonction publique.....	8
CE, ass., 16/02/2009, <i>Société Atom</i>	9
CE, ass., 13/11/2013, <i>Dahan</i>	13

INTRODUCTION

L'un des pouvoirs exorbitants de l'administration se traduit par la capacité dont elle dispose d'imposer des sanctions. Dans le domaine contractuel, en particulier, ce pouvoir a été élevé au rang de principe général du droit. Mais, plus largement, elle dispose de cette capacité en dehors du domaine contractuel, pour punir des administrés récalcitrants. Puisqu'il s'agit d'une matière pénale, le contrôle du juge est fondamental. L'article 6§1 de la CEDH, pour ne citer que lui, l'impose. Pendant longtemps, le domaine des sanctions a fait l'objet d'une forme de recul révérencieux du juge. Mais par deux arrêts l'un de 2009 et l'autre de 2013, le Conseil d'État a renforcé son contrôle sur les sanctions administratives.

Dans l'arrêt *Société Atom*, était en cause une sanction infligée par l'administration fiscale pour avoir perçu des paiements en numéraires au-delà de la limite autorisée par la loi. La société a contesté cette amende devant le Tribunal, puis la Cour, qui ont tous deux rejeté la demande. Le Conseil d'État est alors saisi en cassation. Il constate que la Cour a méconnu l'étendue de ses pouvoirs et censure le raisonnement qu'elle a suivi. L'arrêt de la Cour est donc annulé et, statuant au fond, le Conseil abaisse le montant de l'amende infligée.

Dans l'arrêt *Dahan*, l'administration diplomatique avait sanctionné l'un de ses hauts fonctionnaires, ambassadeur représentant permanent de la France au Conseil de l'Europe, par une mise à la retraite d'office en réponse à des faits de harcèlement sexuel au préjudice de ses collaboratrices. Le requérant avait saisi le Conseil d'État de conclusions d'annulation du décret de sanction et de l'arrêté de radiation. Aux termes d'un contrôle poussé de la mesure en cause, la Haute juridiction confirme la sanction et rejette la requête.

Ces deux arrêts traduisent, chacun dans leur domaine, et en fonction de leurs régimes propres, l'approfondissement du contrôle que le juge entend mener à l'égard des sanctions prises par l'administration. Pour saisir la portée de l'évolution, il faut au préalable bien saisir les principes qui justifient cet approfondissement (I), avant de saisir les conséquences juridictionnelles de cet approfondissement (II).

I - LES PRINCIPES GUIDANT L'ETOFFEMENT DU CONTROLE DES SANCTIONS

Du fait de leur nature particulière (A), les sanctions administratives ont progressivement appelé la mise en place de garanties procédurales (B).

A - La nature des sanctions administratives

La sanction administrative est un objet juridique particulier. Il faut bien saisir son caractère exorbitant. L'administration dispose de prérogatives de puissance publique qui lui permettent d'adopter unilatéralement des actes juridiques contraignants. Cela signifie que ces derniers s'appliquent indépendamment de la volonté de leurs destinataires. La conséquence la plus immédiate est que l'administration jouit du privilège du préalable, dont la formulation classique prévoit qu'elle est en mesure de prendre des actes exécutoires sans avoir à solliciter le juge au préalable (CE, 30 mai 1913, *Préfet de l'Eure*).

En revanche, la conception française de la séparation des pouvoirs lui interdit de faire exécuter d'office ses mesures. Cette limite constitue la contrepartie de l'interdiction faite au juge judiciaire de « *troubler de quelque façon* » l'activité du corps administratif. On lit à travers cette double limite, la théorie de la séparation des pouvoirs proposée par Montesquieu qui pose que celui qui fait « la loi » ne doit pouvoir ni en juger l'application, ni l'appliquer lui-même. Si l'administration disposait de la possibilité de faire exécuter par la force ses propres décisions « *tout serait perdu* », selon cette conception. En effet, l'administration adopterait l'acte, jugerait de son inapplication, et ferait appliquer par la force la sanction, ce qui aboutirait à concentrer entre ses mains tous les pouvoirs.

Les cas dans lesquels l'administration dispose de la faculté de contrainte autonome, sans l'accord préalable d'un juge, sont excessivement limités. Ces limites ont été très tôt posées, notamment par l'arrêt TC, 2 décembre 1902, *Société immobilière Saint-Just*. Trois conditions sont cumulativement énumérées : il faut qu'il y ait urgence, il faut qu'une disposition législative le prévoit, et il ne faut pas qu'il existe de sanction pénale susceptible de punir l'administré récalcitrant. Si l'administration ne peut recourir à l'emploi de la force publique ni à l'exécution forcée, elle peut en revanche administrer des sanctions.

Les sanctions administratives se distinguent des sanctions pénales dans la mesure où elles ne résultent pas d'un procès ni ne constituent la décision d'un juge ou d'un tribunal, mais de l'administration elle-même. Elles se distinguent également de la police administrative. Cette dernière vise à prendre toute mesure pour prévenir l'atteinte à l'ordre public, alors que les sanctions interviennent *a posteriori*, en réponse à une action négative d'un administré ou d'un agent.

Le Conseil constitutionnel a admis la possibilité pour le législateur d'attribuer, dans certaines limites, un pouvoir de sanction à une autorité administrative (CC, 17 janvier 1989, *Liberté de communication*, n° 88-248 DC). C'est à partir de ce moment que les sanctions administratives se sont réellement développées.

B - L'exigence de garanties procédurales

Le renforcement de ces exigences procédurales est aussi dû au fait que de plus en plus d'autorités administratives se sont vues attribuer des pouvoirs de sanction, notamment dans le domaine de la régulation économique. La quantité appelle l'exigence de qualité, surtout dans des cas où les sanctions en cause peuvent atteindre des sommes astronomiques (par exemple, l'Autorité de la concurrence peut infliger des sanctions de plusieurs centaines de millions d'euros).

L'étude attentive du droit positif et jurisprudentiel démontre que l'admission d'un pouvoir de sanction n'a jamais été totalement déliée du respect de certaines obligations procédurales. L'arrêt CE, Ass, 1944, *Dame Veuve Trompier-Gravier* appuie cette conclusion. Il impose que, dès lors que l'administration s'apprête, à infliger une sanction, elle doit mettre à même l'administré de présenter ses observations. Ce principe est désormais codifié au sein du Code des relations du public avec l'administration. Le droit européen, et en particulier le droit de la Convention européenne des droits de l'Homme, par l'article 6§1, dans son versant pénal, impose quant à lui que l'administré puisse bénéficier des garanties du procès équitable. Dans l'ordre juridique européen, il n'est pas fait de distinction entre sanction pénale et sanction administrative, les deux devant suivre le même régime.

Cet équilibre entre pouvoir de sanction au bénéfice de l'administration d'un côté, et garanties procédurales assurées à l'administré de l'autre se retrouve dans les toutes premières jurisprudences du Conseil constitutionnel. La décision CC, 17 janvier 1989, *Liberté de communication*, préc., prévoyait déjà que s'il peut décider l'établissement d'un régime de sanctions au profit d'une autorité administrative, « *il appartient (toutefois) au législateur d'assortir l'exercice de ces pouvoirs de mesures destinées à sauvegarder les droits et libertés constitutionnellement garantis* ». La décision prend en compte pour valider le régime ainsi établi plusieurs éléments établis par la loi : l'exigence constitutionnelle de garantie des droits de la défense, et notamment, le droit à une procédure contradictoire, l'existence d'un régime de prescription, le principe *non bis in idem*, qui interdit d'être sanctionné deux fois pour les mêmes faits, l'impartialité de la formation de jugement, l'application du principe « *pas de peine sans loi* », la motivation de la décision de sanction. Mais il prend également en compte deux éléments particulièrement intéressants pour la compréhension de l'arrêt *Société Atom* : d'une part la possibilité offerte de saisir le Conseil d'État non par la voie de l'excès de pouvoir, mais par celle du plein contentieux et l'application du principe selon lequel le recours contre la décision ne peut aboutir à aggraver la peine décidée par l'autorité administrative.

Dans une décision rendue un an plus tard, le Conseil constitutionnel a systématisé son approche dans un considérant de principe dont la formulation est stabilisée : « *Considérant que le principe de la séparation des pouvoirs, non plus qu'aucun principe ou règle de valeur constitutionnelle ne fait obstacle à ce qu'une autorité administrative, agissant dans le cadre de prérogatives de puissance publique, puisse exercer un pouvoir de sanction dès lors, d'une part, que la sanction susceptible d'être infligée est exclusive de toute privation de liberté et, d'autre part, que l'exercice du pouvoir de sanction est assorti par la loi de mesures destinées à sauvegarder les droits et libertés constitutionnellement garantis* » (CC, 28 juillet 1989, *Loi relative à la sécurité et à la transparence du marché financier*, n°89-260 DC). On comprend alors que la protection accordée aux administrés doit pouvoir véritablement être garantie par le juge administratif. Ces exigences permettent de comprendre pourquoi et comment le juge administratif en a tiré les conséquences.

II - LES CONSEQUENCES JURIDICTIONNELLES DE L'ETOFFEMENT DU CONTROLE DES SANCTIONS

Le Conseil d'État, par les deux arrêts commentés, a tiré toutes les conséquences de ces principes. Au profit des administrés, il a transféré le contentieux contre les sanctions de l'excès de pouvoir au plein contentieux (A) ; au profit des agents, il a fait évoluer son contrôle vers un contrôle maximal (B).

A - Le bénéfice du plein contentieux pour les administrés

Dans l'arrêt *Société Atom*, le Conseil pose un considérant très clair : « *Considérant qu'il appartient au juge du fond, saisi d'une contestation portant sur une sanction que l'administration inflige à un administré, de prendre une décision qui se substitue à celle de l'administration et, le cas échéant, de faire application d'une loi nouvelle plus douce entrée en vigueur entre la date à laquelle l'infraction a été commise et celle à laquelle il statue ; que, par suite, compte tenu des pouvoirs dont il dispose ainsi pour contrôler une sanction de cette nature, le juge se prononce sur la contestation dont il est saisi comme juge de plein contentieux* ». La structure du raisonnement du juge est particulière. À vrai dire, le Conseil d'État inverse la logique qu'il aurait dû suivre : il évoque d'abord les pouvoirs du juge, avec le pouvoir de substitution dont jouit le juge de plein contentieux, puis en tire les conséquences, en particulier pour le cas d'espèce, à savoir la rétroactivité in mitius, avant d'en conclure que ce régime particulier place le litige en plein contentieux. En toute logique, il aurait d'abord dû définir le cadre du litige, pour ensuite seulement, en tirer les conséquences. Le fait qu'il ait ainsi rédigé son considérant tant à montrer l'importance qu'il attache à la possibilité de substitution, et surtout le rôle que cet élément joue pour assurer la garantie effective des droits des administrés.

Il est vrai qu'en agissant de la sorte, le Conseil porte un peu plus atteinte à la séparation des contentieux. Il tend à rendre plus floues les limites entre l'excès de pouvoir et le plein contentieux. Mais l'ouverture de principe de la voie du plein contentieux aux recours contre les sanctions constitue en réalité une extension et une systématisation de nombreuses dispositions éparses. Dans le champ de la régulation économique, notamment, les textes institutifs des autorités prévoyaient déjà la possibilité de saisir le juge administratif de recours de pleine juridiction. C'était le cas, par exemple, on l'a vu pour la loi de 1986 sur la liberté de communication audiovisuelle et le Conseil supérieur de l'audiovisuel (décision CC, 1986, préc.). Mais c'est le cas également pour l'Autorité de régulation des activités ferroviaires et terrestres, pour la Commission de régulation de l'énergie, pour l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes. C'est le cas également pour l'Autorité de la concurrence, mais avec cette particularité que les recours sont portés devant le juge judiciaire, alors même que les condamnations prononcées par cette Autorité constituent des sanctions administratives, prises, bien entendu, dans le cadre de l'exercice de prérogatives de puissance publique. Cette exception à la répartition des compétences entre les ordres de juridiction a été validée par le juge constitutionnel (CC, 1987, Conseil de la concurrence).

Le bénéfice pour les administrés ne s'arrête pas au seul pouvoir de substitution du juge. Certes, c'est lui qui confère un relief particulier au contentieux car, à l'inverse, dans le cadre de l'excès de pouvoir, le juge ne peut qu'annuler ou confirmer une sanction. Il ne dispose pas de latitude. Mais il est accompagné par le fait, par exemple, que le juge apprécie à la fois la légalité mais aussi l'opportunité, par le biais de la proportionnalité (qui représente en réalité un critère à mi-chemin entre la légalité et l'opportunité) de la décision : aussi, le juge doit prendre en compte tous les éléments postérieurs au

prononcé de la sanction jusqu'au moment où il statue. Ces éléments peuvent jouer en faveur de l'administré s'il apparaît que la sanction est devenue, après son prononcé, trop disproportionnée. De plus, le Conseil l'évoque lui-même, il a la possibilité de faire application de la loi pénale plus douce intervenue postérieurement à la sanction. Enfin, s'il s'avère que la sanction est illégale et qu'elle a causé préjudice à l'administré, le juge peut être saisi au sein de la même instance de conclusions indemnitaires.

C'est exactement de ces principes que fait application le Conseil dans l'arrêt *Société Atom*, préc, en censurant pour erreur de droit la Cour qui a méconnu l'étendue de son office en se limitant à juger du litige dans le cadre de l'excès de pouvoir et en évoquant directement l'affaire devant lui. Dans les faits, la requérante se voit d'abord appliquer la loi « pénale » plus douce, puisque l'assiette des transactions prise en compte pour déterminer le montant maximum de l'amende a été réduite. Elle arguait, ensuite, que les sommes versées en numéraire provenait d'un pays tiers, en l'espèce la Mauritanie, dont le système bancaire n'est pas aussi développé, et d'autre part, qu'elle a agi de bonne foi en reportant l'intégralité de ces sommes dans sa comptabilité de sorte qu'elle ne pouvait être considérée comme ayant voulu se soustraire au paiement de l'impôt, ni frauder au préjudice du Trésor. Ces moyens sont pris en compte par le juge qui réduit le montant de l'amende à 3% - au lieu de 5% - basée sur une assiette plus restreinte.

Il convient, pour terminer sur ce point, de relever que le Conseil d'Etat a, par la suite, fait application de la jurisprudence *Société Atom* à une autre hypothèse : celui-ci a, en effet, rattaché au plein contentieux le recours dirigé contre le refus de la Commission des sanctions de l'Autorité des marchés financiers d'homologuer un accord de composition administrative (CE, ass., 20/03/2020, *Président de l'Autorité des marchés financiers c/ So. Arkéa direct bank*).

B - Le renforcement du contrôle des sanctions dans la fonction publique

Le régime des sanctions dans la fonction publique est quelque peu différent. On pourrait considérer que, dans ce cas, la sanction émane du pouvoir dont dispose tout employeur pour assurer le bon ordre au sein de son établissement. D'ailleurs, le pouvoir de sanction dans l'administration est aussi fondé sur le pouvoir réglementaire qui appartient à tout chef de service, et qui constitue l'expression du pouvoir hiérarchique (CE, 1936, *Jamart*). Cette différence de fondement peut expliquer certaines différences de régimes, comme, par exemple, le fait que la sanction d'une faute professionnelle n'est pas prescriptible.

Traditionnellement, le juge administratif limitait son contrôle contre les sanctions infligées aux agents par l'administration employeur au contrôle de l'erreur manifeste d'appréciation (CE, Sect., 9 juin 1978, *Lebon*, req. n° 05911). Ce contrôle est également dénommé contrôle minimum. Dans ce cadre, le juge reconnaît une large marge de manœuvre à l'administration. Le juge doit donc rester en recul par rapport à l'opportunité de la sanction, tant dans son principe que dans son quantum. La limitation à la seule erreur manifeste conduisait, alors, à n'annuler que les sanctions manifestement (grossièrement pourrait-on dire) disproportionnées.

Or, le développement de l'emploi public ainsi que le renforcement général des droits des fonctionnaires et agents publics, dans un contexte salarial globalement tendu constituent autant de facteurs qui ont pu déterminer le juge. Sur le plan strictement juridique, l'approfondissement du contrôle des sanctions prononcées contre les administrés par l'arrêt *Société Atom*, ainsi que les exigences accrues provenant des ordres juridiques européens, aboutissent à ce que le Conseil d'État juge : « *Considérant qu'il appartient au juge de l'excès de pouvoir, saisi de moyens en ce sens, de rechercher si les faits reprochés à un agent public ayant fait l'objet d'une sanction disciplinaire constituent des fautes de nature à justifier une sanction et si la sanction retenue est proportionnée à la gravité de ces fautes* ». L'évocation de l'examen de la proportionnalité de la sanction place sans doute possible le contentieux dans le champ du contrôle maximum. Il a pour effet, également, d'aligner ce régime avec celui connu depuis CE, 1933, *Benjamin*, en matière de police administrative. Cette exigence s'applique aussi aux Commissions instituées au sein même de l'administration pour juger des recours formés par les agents contre les décisions disciplinaires et dont les décisions sont soumises à l'appréciation du Conseil d'État (CE, 16 février 2015, *Commune de Saint-Die-des-Vosges*, n° 369831).

On l'a vu, dans le cadre de l'excès de pouvoir, le juge ne peut qu'annuler ou confirmer une décision administrative. Cette rigidité peut poser un problème lorsque le juge considère que la sanction est trop importante, disproportionnée, mais que les faits la justifiant méritent tout de même une sanction. En élevant son contrôle au contrôle de la disproportion, le juge apprécie les faits plus finement. Il peut moduler son jugement, de sorte qu'il appartiendra, en cas d'annulation pour motif de disproportion, à l'administration de prendre une nouvelle sanction plus douce. L'administration gardera donc toujours une marge de manœuvre.

CE, ASS., 16/02/2009, SOCIETE ATOM

Vu le pourvoi et le mémoire complémentaire, enregistrés les 9 novembre 2004 et 24 février 2005 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, présentés pour la SOCIETE ATOM, dont le siège est 96, avenue de l'Aérodrome à Orly (94310) ; la SOCIETE ATOM demande au Conseil d'Etat : 1°) d'annuler l'arrêt du 5 août 2004 par lequel la cour administrative d'appel de Paris a rejeté sa requête tendant, d'une part, à l'annulation du jugement du 24 février 2000 du tribunal administratif de Melun rejetant sa demande tendant à l'annulation de l'avis de mise en recouvrement du 25 janvier 1999 mettant à sa charge une amende de 272 216 F (41 499 euros) sur le fondement de l'article 1840 N sexies du code général des impôts, d'autre part, à l'annulation de cet avis en date du 25 janvier 1999 ; 2°) réglant l'affaire au fond, de prononcer, à titre principal, la décharge ou, à titre subsidiaire, la réduction de cette amende ; 3°) de mettre à la charge de l'Etat le versement de la somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

Vu les autres pièces du dossier ;
 Vu la Constitution, notamment son Préambule ;
 Vu la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;
 Vu le code général des impôts et le livre des procédures fiscales ;
 Vu le code monétaire et financier ;
 Vu la loi du 22 octobre 1940 modifiée par l'article 80 de la loi n° 88-1149 du 23 décembre 1988 ;
 Vu la loi n° 2005-882 du 5 août 2005 ;
 Vu l'ordonnance n° 2000-1223 du 14 décembre 2000 ;
 Vu l'ordonnance n° 2005-1512 du 7 décembre 2005 relative à des mesures de simplification en matière fiscale et à l'harmonisation et l'aménagement du régime des pénalités ;
 Vu l'ordonnance n° 2009-104 du 30 janvier 2009 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme ;
 Vu le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :
 - le rapport de M. Florian Blazy, auditeur,
 - les observations de Me Blanc, avocat de la SOCIETE ATOM,
 - les conclusions de Mme Claire Legras, rapporteur public,
 - les nouvelles observations de Me Blanc, avocat de la SOCIETE ATOM ;

Considérant qu'il ressort des pièces du dossier soumis aux juges du fond que la SOCIETE ATOM, qui exerce une activité de négoce de fruits et légumes, a fait l'objet d'une vérification de comptabilité portant sur la période du 20 janvier 1994 au 31 décembre 1996 ; que l'administration fiscale a constaté que la SOCIETE ATOM avait perçu de ses clients des paiements en espèces d'un montant supérieur à 5 000 F en infraction aux dispositions de l'article 1er de la loi du 22 octobre 1940 et que les opérations irrégulières s'élevaient à un montant total de 5 444 331 F (829 982,91 euros) ; que, par avis de mise en recouvrement en date du 25 janvier 1999, l'administration a, sur le fondement de l'article 1840 N sexies du code général des impôts, mis à la charge de la société une amende de 272 216 F (41 499 euros) égale à 5 % des sommes indûment réglées en numéraire ; que la SOCIETE ATOM se pourvoit en cassation contre l'arrêt du 5 août 2004 par lequel la cour administrative d'appel de Paris a rejeté sa requête tendant à l'annulation du jugement du 24 février 2000 par lequel le tribunal administratif de Melun a rejeté sa demande formée contre cette décision ;

Sans qu'il soit besoin d'examiner les moyens du pourvoi ;

Considérant qu'il appartient au juge du fond, saisi d'une contestation portant sur une sanction que l'administration inflige à un administré, de prendre une décision qui se substitue à celle de l'administration et, le cas échéant, de faire application d'une loi nouvelle plus douce entrée en vigueur entre la date à laquelle l'infraction a été commise et celle à laquelle il statue ; que, par suite, compte tenu des pouvoirs dont il dispose ainsi pour contrôler une sanction de cette nature, le juge se prononce sur la contestation dont il est saisi comme juge de plein contentieux ;

Considérant que la sanction encourue, en vertu des dispositions de l'article 1840 N sexies du code général des impôts alors applicable, pour inobservation des prescriptions de l'article 1er de la loi du 22 octobre 1940, a le caractère d'une sanction que l'administration inflige à un administré ; que, par suite, le recours formé contre une telle sanction est un recours de plein contentieux ; qu'il résulte des termes mêmes de l'arrêt attaqué que la cour administrative d'appel de Paris a estimé que la demande formée par la SOCIETE ATOM devant le tribunal administratif de Melun contre l'amende qui lui avait été infligée en vertu de l'article 1840 N sexies du code général des impôts, relevait du contentieux de l'excès de pouvoir et qu'elle a statué sur l'appel contre le jugement de ce tribunal en se plaçant, non à la date de son arrêt, mais à celle de la décision de l'administration infligeant cette amende ; qu'il appartient au juge de cassation de relever d'office l'erreur ainsi commise par la cour sur l'étendue de ses pouvoirs ; que l'arrêt attaqué doit donc être annulé ;

Considérant que, dans les circonstances de l'espèce, il y a lieu de faire application des dispositions de l'article L. 821-2 du code de justice administrative et de régler l'affaire au fond ;

Considérant qu'il ressort des termes mêmes du jugement attaqué que le tribunal administratif de Melun a estimé qu'il était saisi d'un recours pour excès de pouvoir contre la décision infligeant à la SOCIETE ATOM l'amende prévue par l'article 1840 N sexies du code général des impôts, alors que, ainsi qu'il a été dit ci-dessus, ce recours relevait du plein contentieux ; que, par suite, et sans qu'il soit besoin d'examiner les moyens de la requête de la société, le jugement doit être annulé ;

Considérant qu'il y a lieu d'évoquer et de statuer immédiatement sur la demande de la SOCIETE ATOM présentée devant le tribunal administratif de Melun ;

Considérant qu'aux termes de l'article 1er de la loi du 22 octobre 1940 modifié par l'article 80 de la loi du 23 décembre 1988 : (...) Les règlements qui excèdent la somme de cinq mille francs ou qui ont pour objet le paiement par fractions d'une dette supérieure à ce montant, portant sur les loyers, les transports, les services, fournitures et travaux ou afférents à des acquisitions d'immeubles ou d'objets mobiliers ainsi que le paiement des produits de titres nominatifs et des primes ou cotisations d'assurance doivent être effectués par chèque barré, virement ou carte de paiement ou de crédit ; qu'aux termes de l'article 1840 N sexies du code général des impôts, issu de l'article 3 de la même loi modifiée et dans sa rédaction applicable à la date de l'infraction relevée à l'encontre de la SOCIETE ATOM : Les infractions aux dispositions de l'article 1er de la loi du 22 octobre 1940 relatives aux règlements par chèques et virements, qui prescrit d'effectuer certains règlements par chèque barré ou par virement bancaire ou postal, sont punies d'une amende fiscale dont le montant est fixé à 5 % des sommes indûment réglées en numéraire. Cette amende, qui est recouvrée comme en matière de timbre, incombe pour moitié au débiteur et au créancier, mais chacun d'eux est solidairement tenu d'en assurer le règlement total ; que ces dispositions ont été modifiées par la loi du 2 août 2005 en faveur des petites et moyennes entreprises et par l'ordonnance du 7 décembre 2005 relative à des mesures de simplification en matière fiscale et à l'harmonisation et l'aménagement du régime des pénalités, les infractions aux dispositions de l'article L. 112-6 du code monétaire et financier, qui ont procédé à la codification de l'article 1er de la loi du 22 octobre 1940, étant passibles désormais, en vertu des dispositions combinées de l'article 1840 J du code général des impôts et des deuxième et troisième phrases de l'article L. 112-7 du code monétaire et financier, d'une amende fiscale dont le montant ne peut excéder 5 % des sommes indûment réglées en numéraire ; que ces dispositions ont

ainsi substitué une amende dont le montant maximum peut atteindre 5 % des sommes indûment réglées en numéraire à une amende qui était antérieurement égale à 5 % de ces sommes ; qu'en vertu de ces nouvelles dispositions, le montant de l'amende doit être modulé, en fonction des circonstances propres à chaque espèce, sans que celui-ci atteigne nécessairement le plafond fixé par la loi ; que, dès lors, ces nouvelles dispositions issues de la loi du 2 août 2005 et de l'ordonnance du 7 décembre 2005 prévoient des peines moins sévères que la loi ancienne ; que, par suite, il y a lieu pour le Conseil d'Etat, statuant comme juge de plein contentieux sur la demande de la SOCIETE ATOM, d'appliquer ces dispositions à l'infraction commise par cette société ;

Considérant, en premier lieu, que le moyen tiré de ce que les dispositions de l'article 1840 N sexies du code général des impôts dans leur rédaction en vigueur à la date des faits seraient incompatibles avec les stipulations de l'article 6 § 1 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, ne peut être utilement invoqué dès lors, qu'ainsi qu'il a été dit ci-dessus, pour fixer le montant de l'amende, il est fait application des dispositions de l'article 1840 J du code général des impôts et des deuxième et troisième phrases de l'article L.112-7 du code monétaire et financier dans leur rédaction en vigueur à la date de la présente décision ;

Considérant, en deuxième lieu, que le procès-verbal dressé par l'administration fiscale le 18 juin 1998 comporte en annexe la liste des virements en espèces, constitutifs de l'infraction, figurant sur les comptes ouverts par la SOCIETE ATOM auprès de trois organismes bancaires ; que si le défaut de désignation de l'identité du débiteur des sommes versées en espèces à la SOCIETE ATOM dans le procès-verbal établi par le service doit, le cas échéant, être pris en compte pour apprécier si l'administration apporte la preuve qui lui incombe des éléments constitutifs de l'infraction, ce défaut demeure, en revanche, par lui-même sans influence sur la régularité de la procédure suivie par le service ; qu'en tout état de cause, l'instruction du 23 mars 1983, dont se prévaut la SOCIETE ATOM, se borne à indiquer que le procès-verbal doit contenir, si possible, tous les éléments indispensables à l'identification de chaque contrevenant et ne met ainsi à la charge de l'administration aucune obligation dont la méconnaissance entacherait d'irrégularité la procédure qu'elle a suivie ;

Considérant, en troisième lieu, qu'il résulte de l'instruction que la SOCIETE ATOM a perçu des paiements en espèces pour des montants supérieurs aux seuils fixés par les dispositions combinées de l'article 1840 J du code général des impôts et des deuxième et troisième phrases de l'article L.112-7 du code monétaire et financier, en raison de transactions portant sur des fruits et légumes, qui sont des objets mobiliers entrant dans le champ d'application de ces dispositions ; que ces faits sont de nature à justifier la sanction, nonobstant la circonstance que les versements en cause provenaient d'un seul client, qualifié par la SOCIETE ATOM elle-même d'entreprise mauritanienne, dont le siège social est situé à l'étranger et qui n'était donc pas tenu de s'inscrire au registre du commerce et des sociétés en France en vertu du code de commerce français ;

Considérant, en quatrième et dernier lieu, qu'il résulte de l'instruction que l'infraction a porté sur un montant total de 5 444 311 F (829 982,91 euros), réparti sur trois exercices ; que, toutefois, la SOCIETE ATOM fait valoir, d'une part, que les sommes reçues en espèces ont été versées sur des comptes bancaires et portées en comptabilité, de sorte que les paiements en espèces n'auraient pas eu pour finalité de permettre à la société requérante de se livrer à la fraude fiscale, d'autre part, qu'il ne lui était pas possible d'obtenir de son client, compte tenu de la situation de celui-ci, un règlement par chèque ou par virement ; qu'il n'est pas allégué par l'administration que ces versements auraient été effectués dans le cadre d'un circuit de blanchiment d'argent ; que, par suite, il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de fixer le montant de l'amende à 3 % des sommes indûment réglées en numéraire, soit 24 899 euros ;

Sur les conclusions présentées au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :

Considérant qu'il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de l'Etat une somme de 1 000 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative au titre de la procédure suivie tant devant le Conseil d'Etat que devant la cour administrative d'appel ;

DECIDE :

Article 1er : L'arrêt du 5 août 2004 de la cour administrative d'appel de Paris et le jugement du 24 février 2000 du tribunal administratif de Melun sont annulés.

Article 2 : L'amende mise à la charge de la SOCIETE ATOM est fixée à un montant s'élevant à 3 % des sommes indûment réglées en numéraire, soit 24 899 euros.

Article 3 : La SOCIETE ATOM est déchargée de la différence entre le montant de l'amende mise à sa charge par l'avis de mise en recouvrement en date du 25 janvier 1999 et celui fixé à l'article 2 ci-dessus.

Article 4 : L'Etat versera à la SOCIETE ATOM une somme de 1 000 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 5 : Le surplus de la demande présentée par la SOCIETE ATOM devant le tribunal administratif de Melun est rejeté.

Article 6 : La présente décision sera notifiée à la SOCIETE ATOM et au ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique.

CE, ASS., 13/11/2013, DAHAN

Vu la requête, enregistrée le 22 mars 2011 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, présentée pour M. A... B..., demeurant... ; M. B... demande au Conseil d'Etat :
 1°) d'annuler pour excès de pouvoir, d'une part, le décret du Président de la République du 3 février 2011 le mettant à la retraite d'office par mesure disciplinaire, d'autre part, l'arrêté du 8 mars 2011 du ministre des affaires étrangères et européennes le radiant du corps des ministres plénipotentiaires à compter du 4 mars 2011 ;
 2°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 4 000 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

Vu les autres pièces du dossier ;
 Vu la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 ;
 Vu la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 ;
 Vu le décret n° 82-451 du 28 mai 1982 ;
 Vu le décret n° 84-961 du 25 octobre 1984 ;
 Vu le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :
 - le rapport de M. Bruno Bachini, Maître des Requêtes,
 - les conclusions de M. Rémi Keller, rapporteur public ;

La parole ayant été donnée, avant et après les conclusions, à la SCP Barthélemy, Matuchansky, Vexliard, avocat de M. B... ;

1. Considérant qu'il ressort des pièces du dossier qu'à la suite d'une mission d'inspection diligentée à la fin de l'été 2010, il a été mis fin aux fonctions de M. B..., ambassadeur, représentant permanent de la France auprès du Conseil de l'Europe à Strasbourg, et procédé à la nomination de son successeur, par décret du Président de la République du 30 septembre 2010 ; qu'une procédure disciplinaire ouverte à l'encontre de l'intéressé a abouti à sa mise à la retraite d'office, à l'âge de 62 ans, par décret du Président de la République du 3 février 2011 et à sa radiation du corps des ministres plénipotentiaires par arrêté du ministre des affaires étrangères et européennes du 8 mars 2011 ; que, par une décision du 17 juillet 2013, le Conseil d'Etat, statuant au contentieux, a rejeté les requêtes de M. B... tendant à l'annulation pour excès de pouvoir, d'une part, de l'évaluation dite à 360° dont il avait fait l'objet en juillet 2010, d'autre part, du décret mettant fin à ses fonctions ; que, par la présente requête, celui-ci demande l'annulation pour excès de pouvoir du décret le mettant à la retraite d'office par mesure disciplinaire, ainsi que de l'arrêté le radiant du corps des ministres plénipotentiaires, mentionnés ci-dessus ; que le requérant doit être regardé, au vu de ses écritures, comme demandant également l'annulation pour excès de pouvoir de la décision de rendre publics la sanction litigieuse et ses motifs, révélée par leur publication sur le site intranet du ministère ;

Sur le décret et l'arrêté attaqués :

2. Considérant que si M. D... C..., qui, en tant que directeur général de l'administration et de la modernisation de ce ministère, était compétent pour prendre, au nom du ministre, l'ensemble des actes ayant concouru tant au retrait des fonctions d'ambassadeur de M. B... qu'à l'engagement de poursuites disciplinaires à son encontre, a, eu égard à l'importance des fonctions qu'occupait le requérant, personnellement signé ces actes, en particulier le rapport prévu à l'article 2 du décret du 25 octobre 1984 relatif à la procédure disciplinaire concernant les fonctionnaires de l'Etat en vue de la saisine du conseil de discipline, cette circonstance ne faisait pas obstacle à ce qu'il pût régulièrement

présider cette instance en application des articles 3 et 27 du décret du 28 mai 1982 relatif aux commissions administratives paritaires, dès lors qu'il ne ressort pas des pièces du dossier qu'il ait, dans la conduite des débats, manqué à l'impartialité requise ou manifesté une animosité particulière à l'égard de l'intéressé ;

3. Considérant que le décret et l'arrêté attaqués ne sont pas des actes pris pour l'application de l'évaluation mentionnée ci-dessus, laquelle ne constitue pas davantage leur base légale ; que, par suite, M. B... ne saurait, à l'appui de ses conclusions tendant à l'annulation de ces décisions, utilement invoquer l'illégalité de cette évaluation ; que le décret du 30 septembre 2010, précédemment mentionné, mettant fin aux fonctions de l'intéressé après cette évaluation n'avait pas le caractère d'une sanction disciplinaire déguisée ; que, par suite, le requérant n'est pas fondé à soutenir que sa mise à la retraite d'office par le décret attaqué reviendrait à le sanctionner une nouvelle fois pour les mêmes faits ;

4. Considérant que, d'une part, il ressort des pièces du dossier et, notamment, des nombreux témoignages concordants recueillis dans le cadre de la procédure disciplinaire, que M. B... avait, dans ses relations professionnelles avec le personnel féminin de la représentation permanente, l'habitude d'émettre de manière fréquente, y compris en public, des remarques et allusions à connotation sexuelle ; qu'il adressait régulièrement à ce personnel des consignes pour l'exercice des fonctions, empreintes de la même connotation, qui, par leur caractère déplacé ou blessant, relevaient de l'abus d'autorité ; que, d'autre part, M. B... a fait preuve d'acharnement à l'encontre d'une subordonnée recrutée par contrat en tenant, de façon répétée, des propos humiliants à son sujet, en sa présence et devant des tiers, ainsi qu'en dégradant ses conditions de travail, agissements qui ont porté atteinte à la dignité de l'intéressée et altéré sa santé ; que, par suite, le requérant n'est pas fondé à soutenir que la sanction contestée aurait été prononcée sur le fondement de faits matériellement inexacts ;

5. Considérant qu'il appartient au juge de l'excès de pouvoir, saisi de moyens en ce sens, de rechercher si les faits reprochés à un agent public ayant fait l'objet d'une sanction disciplinaire constituent des fautes de nature à justifier une sanction et si la sanction retenue est proportionnée à la gravité de ces fautes ;

6. Considérant que, d'une part, en estimant que les faits reprochés au requérant constituaient des fautes de nature à justifier une sanction, l'autorité investie du pouvoir disciplinaire ne les a pas inexactement qualifiés ; que, d'autre part, eu égard à la nature de ces faits, dont M. B... n'a, à aucun moment, lorsqu'ils lui ont été reprochés, mesuré la gravité, à la méconnaissance qu'ils traduisent, de sa part, des responsabilités éminentes qui étaient les siennes, et compte tenu, enfin, de ce qu'ils ont porté sérieusement atteinte à la dignité de la fonction exercée, l'autorité disciplinaire n'a pas, en l'espèce, pris une sanction disproportionnée en décidant de mettre l'intéressé à la retraite d'office ; que la circonstance, à la supposer établie, que d'autres agents du ministère ayant commis des faits aussi graves n'auraient pas été sanctionnés avec la même sévérité est sans incidence sur la légalité du décret attaqué ;

7. Considérant, enfin, qu'il ne ressort pas des pièces du dossier que la procédure ayant conduit à la mise à la retraite d'office de M. B... ait eu, en réalité, pour seul but de faciliter la nomination de son successeur ;

Sur la décision rendant publics la sanction et ses motifs :

8. Considérant que, selon l'article 67 de la loi du 11 janvier 1984, l'autorité investie du pouvoir disciplinaire " peut décider, après avis du conseil de discipline, de rendre publics la décision portant sanction et ses motifs " ; que selon l'article 6 du décret du 25 octobre 1984, " Le conseil de discipline délibère à huis clos hors de la présence du fonctionnaire poursuivi, de son ou de ses défenseurs et des

témoins " ;

9. Considérant qu'il ressort du procès-verbal de la réunion du 7 décembre 2010 du conseil de discipline qu'à l'occasion de sa délibération à huis clos, celui-ci s'est prononcé en faveur de la publication de la sanction et de ses motifs ; que le moyen tiré de ce que la publication de la sanction n'aurait pas fait l'objet d'une délibération du conseil de discipline conformément aux dispositions rappelées ci-dessus doit donc être écarté ; que, contrairement à ce que soutient le requérant, les dispositions de l'article 67 de la loi du 11 janvier 1984 permettent que la décision rendue publique mentionne le nom de la personne sanctionnée ;

10. Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que le requérant n'est pas fondé à demander l'annulation des décisions attaquées ;

Sur les conclusions de M. B... présentées au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :

11. Considérant que ces dispositions font obstacle à ce qu'une somme soit mise à ce titre à la charge de l'Etat qui n'est pas, dans la présente instance, la partie perdante ;

DECIDE :

Article 1er : La requête de M. B... est rejetée.

Article 2 : La présente décision sera notifiée à M. A... B..., au ministre des affaires étrangères, à la ministre de la réforme de l'Etat, de la décentralisation et de la fonction publique et au Premier ministre.