

Texte de la décision

LA COUR DE CASSATION, PREMIÈRE CHAMBRE CIVILE, a rendu l'arrêt suivant :

Sur le moyen unique :

Attendu, selon l'arrêt attaqué (Paris, 4 mars 2014), rendu en référé, que M. X... a été révoqué de ses fonctions d'administrateur de première classe de l'Institut national de la statistique et des études économiques par décret du Président de la République en date du 25 janvier 1999 ; que soutenant que cette sanction disciplinaire avait été prise pour un motif discriminatoire, lié à ses activités syndicales, M. X... a saisi la juridiction judiciaire, sur le fondement de la voie de fait, aux fins d'obtenir l'annulation de ce décret et la condamnation de l'Etat à le réintégrer et à reconstituer sa carrière ; que l'Agent judiciaire de l'Etat a soulevé une exception d'incompétence au profit des juridictions administratives ;

Attendu que M. X... fait grief à l'arrêt de déclarer les juridictions judiciaires incompétentes pour connaître du litige et de renvoyer les parties à mieux se pourvoir alors, selon le moyen :

1°/ que saisi d'une exception de procédure tirée de l'incompétence de la juridiction judiciaire, le juge des référés est tenu de trancher la contestation, fut-elle sérieuse ; qu'en se déclarant incompétente faute d'établissement de l'existence d'une voie de fait avec l'évidence requise en référé, quand il lui appartenait de se prononcer sur l'existence de cette voie de fait, fût-elle sérieusement contestée, la cour d'appel a violé la loi des 16-24 août 1790, ensemble le décret du 16 fructidor an III ;

2°/ qu'il y a voie de fait justifiant, par exception au principe de séparation des autorités administratives et judiciaires, la compétence des juridictions de l'ordre judiciaire, dans la mesure où l'administration a soit procédé à l'exécution forcée, dans des conditions irrégulières, d'une décision, même régulière, portant une atteinte grave au droit de propriété ou à une liberté fondamentale, soit pris une décision ayant l'un ou l'autre de ces effets à la condition toutefois que cette décision soit elle-même manifestement insusceptible d'être rattachée à un pouvoir appartenant à l'autorité administrative ; qu'est manifestement insusceptible d'être rattachée à un pouvoir appartenant à l'autorité administrative, fût-elle investie du pouvoir disciplinaire qui s'attache à l'autorité hiérarchique, une sanction prise pour un motif discriminatoire ; que dès lors, en se déclarant incompétente pour statuer sur la légalité d'un décret de révocation procédant d'un motif discriminatoire, la cour d'appel a méconnu ses pouvoirs au regard de la loi des 16-24 août 1790, ensemble le décret du 16 fructidor an III ;

3°/ que le juge a l'obligation de ne pas dénaturer les documents de la cause ; que pour dire qu'en l'absence de voie de fait établie avec l'évidence requise en référé, le juge judiciaire n'est pas compétent, la cour d'appel retient qu'il résulte du contenu de la lettre adressée le 27 janvier 2009 par M. Y... au ministre de l'économie, des finances et de l'emploi et des termes employés « me donne à penser » et « il me paraîtrait dès lors légitime » que M. Y... y exprime des considérations et propositions à titre personnel et non en qualité de président de la Halde, et que cette seule manifestation d'un avis personnel ne saurait, avec l'évidence requise en référé, établir l'existence d'une discrimination syndicale commise par l'administration fondant la décision de révocation prise par le décret du 25 janvier 1999 ; qu'en se prononçant ainsi, alors que ce courrier avait été rédigé sur papier à l'en-tête de la Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité et désignait expressément, en qualité d'émetteur « Le Président », la cour d'appel en a dénaturé les termes et, partant, a violé l'article 4 du code de procédure civile ;

4°/ que toute personne qui s'estime victime d'une discrimination directe ou indirecte présente devant la juridiction compétente les faits qui permettent d'en présumer l'existence, et qu'au vu de ces éléments, il appartient à la partie défenderesse de prouver que la mesure en cause est justifiée par des éléments objectifs étrangers à toute discrimination ; qu'en l'espèce, pour se déclarer incompétente en l'absence de voie de fait, la cour d'appel a retenu qu'il n'était pas démontré avec l'évidence requise en référé l'existence d'une discrimination syndicale commise par l'administration ;

qu'en statuant ainsi, quand il appartenait à l'État, l'administration ayant refusé à M. X... la communication du rapport de l'inspection générale des finances établi en 2006 à son sujet à la demande du ministre de l'économie, des finances et de l'emploi, d'établir que la révocation de M. X... par décret du 25 janvier 1999 était justifiée par des éléments objectifs étrangers à toute discrimination, la cour d'appel a inversé la charge de la preuve et, partant, a violé l'article 4 de la loi du 27 mai 2008, ensemble l'article 6 § 1 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;

Mais attendu qu'il n'y a voie de fait de la part de l'administration, justifiant, par exception au principe de séparation des autorités administratives et judiciaires, la compétence des juridictions de l'ordre judiciaire pour en ordonner la cessation ou la réparation, que dans la mesure où l'administration soit a procédé à l'exécution forcée, dans des conditions irrégulières, d'une décision, même régulière, portant atteinte à la liberté individuelle ou aboutissant à l'extinction d'un droit de propriété, soit a pris une décision qui a les mêmes effets d'atteinte à la liberté individuelle ou d'extinction d'un droit de propriété et qui est manifestement insusceptible d'être rattachée à un pouvoir appartenant à l'autorité administrative ; que la liberté syndicale n'entrant pas dans le champ de la liberté individuelle au sens de l'article 66 de la Constitution, l'atteinte qui lui est prétendument portée n'est pas susceptible de caractériser une voie de fait ; que par ce motif de pur droit suggéré par la défense, substitué à ceux critiqués, la décision déférée se trouve légalement justifiée ;

PAR CES MOTIFS :

REJETTE le pourvoi ;

Condamne M. X... aux dépens ;

Vu l'article 700 du code de procédure civile, rejette les demandes ;

Ainsi fait et jugé par la Cour de cassation, première chambre civile, et prononcé par le président en son audience publique du dix-neuf mars deux mille quinze.

MOYEN ANNEXE au présent arrêt

Moyen produit par la SCP Boulloche, avocat aux Conseils, pour M. X....

Le moyen de cassation fait grief à l'arrêt attaqué d'avoir déclaré le juge incompétent et d'avoir renvoyé les parties à mieux se pourvoir ;

Aux motifs qu'aux termes de l'article 809 alinéa 1er du code de procédure civile, la juridiction des référés peut toujours, même en présence d'une contestation sérieuse, prescrire les mesures conservatoires ou de remise en état qui s'imposent soit pour prévenir un dommage imminent soit pour faire cesser un trouble manifestement illicite ; que le dommage imminent s'entend du « dommage qui n'est pas encore réalisé, mais qui se produira sûrement si la situation présente doit se perpétuer » et le trouble manifestement illicite résulte de « toute perturbation résultant d'un fait qui directement ou indirectement constitue une violation évidente de la règle de droit » ; que selon l'article R 311-1, 1° et 3°, du code de justice administrative, le Conseil d'État est compétent pour connaître en premier et dernier ressort des recours dirigés contre les ordonnances du Président de la République et les décrets et des litiges relatifs à la situation individuelle des fonctionnaires nommés par décret du Président de la République en vertu des dispositions de l'article 13 (3° alinéa) de la Constitution et des articles 1er et 2 de l'ordonnance n° 58-1136 du 28 novembre 1958 portant loi organique concernant les nominations aux emplois civils et militaires de l'État ; qu'il n'y a voie de fait justifiant, par exception au principe de séparation des autorités administrative et judiciaire, la compétence des juridictions de l'ordre judiciaire pour en ordonner la cessation ou la réparation que dans la mesure où l'administration, soit a procédé à l'exécution forcée, dans des conditions irrégulières, d'une décision, même régulière, portant atteinte à une liberté individuelle ou aboutissant à l'extinction un droit de propriété, soit a pris une décision ayant les mêmes effets et qui est manifestement insusceptible d'être rattachée à un pouvoir appartenant à l'autorité administrative ; qu'en l'espèce, la demande de Monsieur X... aux fins de voir déclarer « nul de plein droit » ou « inexistant » le décret de révocation n° NOR ECOS9820020D du Président de la République du 25 janvier 1999 est fondée sur l'article 809, alinéa 1er du code de

procédure civile ; que Monsieur X... conclut à la compétence du juge judiciaire pour apprécier la légalité du décret de révocation du 25 janvier 1999, acte administratif qui manifestement, selon lui, ne peut pas se rattacher un pouvoir appartenant à l'État en ce qu'il porte une atteinte grave à la liberté syndicale ; que la discrimination syndicale dont il a été victime de la part de Monsieur Z..., fonctionnaire, est manifestement insusceptible, selon lui, de se rattacher à l'exécution d'un texte législatif ou réglementaire et, qu'en présence d'une voie de fait, le juge judiciaire doit juger l'acte administratif sinon nul du moins inexistant ; qu'en l'espèce, il est constant que le Conseil d'État, par un arrêt définitif du 23 mai 2001, a rejeté la requête de Monsieur X... en annulation pour excès de pouvoir du décret du Président de la République en date du 25 janvier 1999 ; que la Halde a été saisie le 17 septembre 2007 par Monsieur X... et un autre administrateur de l'INSEE d'une réclamation relative aux mesures disciplinaires prises à leur encontre en 1999 ; que Monsieur Y..., alors président de la Halde, a écrit le 27 janvier 2009 au ministre de l'économie, des finances et de l'emploi, que : « la Halde a procédé à une instruction complète de ces dossiers dont j'ai pris personnellement connaissance. Les sanctions ont donné lieu, en 2001, à des décisions du conseil d'État devenues définitives : aussi ai-je décidé, conformément à la pratique constante de la Halde, de ne pas soumettre ces dossiers au collège pour délibération. Toutefois, l'examen de l'ensemble des dossiers notamment de la note de Madame Nicole A..., inspecteur général des finances, rédigée après les décisions du Conseil d'État, le 25 mai 2006, me donne à penser que les décisions disciplinaires ont aussi été prises pour un motif discriminatoire, l'activité syndicale de (...) M. X.... Il me paraîtrait dès lors légitime que le ministre décide en opportunité des mesures en faveur de (...) M. X..., mesures dont il vous appartiendra bien sûr de fixer la nature (...) » ; que la cour relève qu'il résulte du contenu de cette lettre et des termes employés « me donne à penser » et « il me paraîtrait dès lors légitime » que Monsieur Y... y exprime des considérations et propositions à titre personnel et non en qualité de président de la Halde ; que cette seule manifestation d'un avis personnel ne saurait, avec l'évidence requise en référé, établir l'existence d'une discrimination syndicale commise par l'administration et fondant la décision de révocation prise par le décret du 29 janvier 1999 ; que le fait de la part du ministère de l'économie, des finances et de l'emploi et de celui du budget, des comptes publics et de la fonction publique d'avoir donné suite à cette intervention personnelle de Monsieur Y... en engageant Monsieur X... en qualité d'agent contractuel par contrat du 2 juin 2009, pour une durée de trois ans, sans réintégration dans les fonctions d'administrateur de l'INSEE dont il avait été radié, ne constitue en aucune façon la reconnaissance d'une violation de la liberté syndicale dont aurait été victime Monsieur X... ; qu'il résulte de l'ensemble de ces constatations et énonciations que n'est pas établie, avec l'évidence requise en référé, l'existence d'une décision de l'autorité administrative violant la liberté syndicale et manifestement insusceptible d'être rattachée à un pouvoir lui appartenant, constitutive en conséquence d'une voie de fait justifiant la compétence de la juridiction de l'ordre judiciaire pour la faire cesser ou en ordonner la réparation ; qu'il convient dès lors de confirmer l'ordonnance entreprise en ce qu'elle a déclaré incompétent le juge des référés de l'ordre judiciaire et renvoyé les parties à mieux se pourvoir ;

Et aux motifs, adoptés des premiers juges, qu'il ressort des pièces versées aux débats et des explications des parties que par décret du Président de la République en date du 25 janvier 1999, Monsieur Pascal X... a été révoqué des fonctions d'administrateur de première classe de l'INSEE qu'il occupait depuis 1984 ; que sur requête de Monsieur Pascal X..., le conseil d'État, a, par arrêt du 23 mai 2001 à ce jour définitif, dit qu'il n'était pas fondé à demander l'annulation du décret du 25 janvier 1999 prononçant sa révocation ; que le 17 septembre 2007, Monsieur Pascal X... a saisi la Halde d'une réclamation au titre des mesures disciplinaires dont il avait fait l'objet ; que par lettre du 27 janvier 2009 adressée à Madame le ministre de l'économie et des finances, Monsieur Louis Y..., président de la Halde, a, après avoir relevé que les sanctions prises contre Monsieur Pascal X... avaient fait l'objet en 2001 de décisions du conseil d'État devenues définitives, relevé que, selon lui, les décisions disciplinaires avaient été prises pour un motif discriminatoire, l'activité syndicale de l'intéressé et lui a en conséquence demandé de bien vouloir décider « en opportunité » de mesures à prendre en faveur de Monsieur X... ; que c'est ainsi que par un contrat en date du 2 juin 2009, conclu pour trois ans, ce dernier a été réintégré ; qu'estimant que le trouble manifestement illicite résultant de sa révocation était réapparue le 2 juin 2012 du fait du non renouvellement du contrat, Monsieur Pascal X... a, le 5 avril 2013, saisi le juge des référés aux fins de voir prononcer la nullité du décret du président de la république du 25 janvier 1999, reconstituer sa carrière sous astreinte de 100 € par jour à compter de la notification de l'ordonnance intervenir ;

Que Monsieur Pascal X... conclut à la compétence du juge judiciaire au motif d'une part que la réparation du préjudice lié à la discrimination syndicale dont il a été victime de la part de Monsieur Z... à l'occasion de l'exercice de ses fonctions - objet d'une assignation au fond pendante devant le tribunal de grande instance de Paris -, qui est de la compétence du juge judiciaire emporte annulation en référé de l'acte discriminatoire, fût-il signé du Président de la République, d'autre part que le juge judiciaire est compétent pour apprécier la légalité d'un acte administratif qui porte gravement atteinte à

une liberté fondamentale en l'espèce, la liberté syndicale, et enfin que la discrimination syndicale à laquelle s'est livrée Monsieur Z... dans son intérêt personnel est manifestement insusceptible de se rattacher à l'exécution d'un texte législatif ou réglementaire ; qu'en présence d'une voie de fait, le juge judiciaire doit juger l'acte administratif sinon nul du moins inexistant ;

Que l'agent judiciaire de l'État soulève quant à lui l'incompétence du juge judiciaire ;

Que la demande tend à voir « prononcer d'office et d'ordre public » (sic) la nullité du décret du Président de la République du 25 janvier 1999 prononçant la révocation de Monsieur X... ou subsidiairement son inexistence ;

Qu'aux termes de l'article R.311-1 du code de justice administrative, seul le Conseil d'État est compétent pour connaître en premier et dernier ressort des litiges concernant la discipline des agents nommés par décret du Président de la République en vertu des dispositions de l'article 13 (troisième alinéa) de la Constitution et des articles 1 et 2 de l'ordonnance n° 5821136 du 28 novembre 1958 portant loi organique concernant les nominations aux emplois civils et militaires de l'État ;

Que toutefois la preuve d'une voie de fait peut justifier la compétence du juge judiciaire ;

Qu'il n'y a voie de fait, justifiant, par exception au principe de séparation des autorités administratives et judiciaires, la compétence des juridictions de l'ordre judiciaire, que dans la mesure où l'administration, soit a procédé à l'exécution forcée, dans des conditions irrégulières, d'une décision même régulière, portant une atteinte grave au droit de propriété ou à une liberté fondamentale, soit a pris une décision ayant l'un ou l'autre de ces effets à la condition toutefois que cette dernière, soit elle-même manifestement insusceptible d'être rattachée à un pouvoir appartenant à l'autorité administrative ;

Mais que le décret prononçant la révocation de Monsieur X... à raison de l'exercice par lui d'une activité privée lucrative de président du conseil d'administration d'une société SEFI et de sa manière de servir a été pris par le Président de la République dans le strict cadre de l'exercice de ses attributions ;

Que contrairement à ce que soutient Monsieur X..., la preuve d'une voie de fait n'est nullement démontrée dès lors que rien ne permet d'affirmer que le décret de révocation reposerait sur la violation d'une liberté fondamentale - en l'espèce la liberté syndicale - commise à son égard par un tiers, Monsieur Z..., fonctionnaire, dans le cadre de l'exercice de ses fonctions à l'égard duquel une instance au fond est actuellement en cours devant le tribunal de grande instance de Paris ;

Qu'au vu de ce qui précède, en l'absence de la preuve d'une voie de fait, le juge judiciaire n'est pas compétent ;

Alors, de première part, que saisi d'une exception de procédure tirée de l'incompétence de la juridiction judiciaire, le juge des référés est tenu de trancher la contestation, fut-elle sérieuse ; qu'en se déclarant incompétente faute d'établissement de l'existence d'une voie de fait avec l'évidence requise en référé, quand il lui appartenait de se prononcer sur l'existence de cette voie de fait, fût-elle sérieusement contestée, la cour d'appel a violé la loi des 16-24 août 1790, ensemble le décret du 16 fructidor an III ;

Alors, de deuxième part, qu'il y a voie de fait justifiant, par exception au principe de séparation des autorités administratives et judiciaires, la compétence des juridictions de l'ordre judiciaire, dans la mesure où l'administration a soit procédé à l'exécution forcée, dans des conditions irrégulières, d'une décision, même régulière, portant une atteinte grave au droit de propriété ou à une liberté fondamentale, soit pris une décision ayant l'un ou l'autre de ces effets à la condition toutefois que cette décision soit elle-même manifestement insusceptible d'être rattachée à un pouvoir appartenant à l'autorité administrative ; qu'est manifestement insusceptible d'être rattachée à un pouvoir appartenant à l'autorité administrative, fût-elle investie du pouvoir disciplinaire qui s'attache à l'autorité hiérarchique, une sanction prise pour un motif discriminatoire ; que dès lors, en se déclarant incompétente pour statuer sur la légalité d'un décret de révocation procédant un motif discriminatoire, la cour d'appel a méconnu ses pouvoirs au regard de la loi des 16-24 août 1790, ensemble le décret du 16 fructidor an III ;

Alors, de troisième part, que le juge a l'obligation de ne pas dénaturer les documents de la cause ; que pour dire qu'en l'absence de voie de fait établie avec l'évidence requise en référé, le juge judiciaire n'est pas compétent, la cour d'appel retient qu'il résulte du contenu de la lettre adressée le 27 janvier 2009 par Monsieur Louis Y... au ministre de l'économie, des finances et de l'emploi et des termes employés « me donne à penser » et « il me paraîtrait dès lors légitime » que Monsieur Y... y exprime des considérations et propositions à titre personnel et non en qualité de président de la Halde, et que cette seule manifestation d'un avis personnel ne saurait, avec l'évidence requise en référé, établir l'existence d'une discrimination syndicale commise par l'administration fondant la décision de révocation prise par le décret du 25

janvier 1999 ; qu'en se prononçant ainsi, alors que ce courrier avait été rédigé sur papier à l'en-tête de la HAUTE AUTORITÉ DE LUTTE CONTRE LES DISCRIMINATIONS ET POUR L'ÉGALITÉ et désignait expressément, en qualité d'émetteur « Le Président », la cour d'appel en a dénaturé les termes et, partant, a violé l'article 4 du code de procédure civile ;

Alors enfin que toute personne qui s'estime victime d'une discrimination directe ou indirecte présente devant la juridiction compétente les faits qui permettent d'en présumer l'existence, et qu'au vu de ces éléments, il appartient à la partie défenderesse de prouver que la mesure en cause est justifiée par des éléments objectifs étrangers à toute discrimination ; qu'en l'espèce, pour se déclarer incompétente en l'absence de voie de fait, la cour a retenu qu'il n'était pas démontré avec l'évidence requise en référé l'existence d'une discrimination syndicale commise par l'administration ; qu'en statuant ainsi, quand il appartenait à l'État, l'Administration ayant refusé à Monsieur X... la communication du rapport de l'inspection général des finances établi en 2006 à son sujet à la demande du ministre de l'économie, des finances et de l'emploi, d'établir que la révocation de Monsieur X... par décret du 25 janvier 1999 était justifiée par des éléments objectifs étrangers à toute discrimination, la cour d'appel a inversé la charge de la preuve et, partant, a violé l'article 4 de la loi du 27 mai 2008, ensemble l'article 6-1 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.