



L'étendue du contrôle juridictionnel exercé par le Conseil d'État sur la sanction de mise à la retraite d'office d'un ambassadeur garantit le respect des exigences de l'article 6 § 1 de la Convention

Dans son arrêt de chambre¹, rendu ce jour dans l'affaire [Dahan c. France](#) (requête n° 32314/14), la Cour européenne des droits de l'homme dit, à l'unanimité, qu'il y a eu :

Non-violation de l'article 6 § 1 (droit à un procès équitable / droit à un tribunal impartial) de la Convention européenne des droits de l'homme

L'affaire concerne la procédure disciplinaire engagée, en raison de son comportement jugé inadapté envers le personnel féminin, contre M. Dahan, alors qu'il était ambassadeur, et ayant débouché sur la sanction de mise à la retraite d'office prononcée par le président de la République. Elle porte sur le respect du principe d'impartialité dans le cours de la procédure interne.

La Cour juge tout d'abord que le volet civil de l'article 6 § 1 de la Convention s'applique aux faits de l'espèce. Elle relève ensuite que ni l'autorité hiérarchique du requérant en charge de la procédure administrative, qui prévoyait l'intervention d'un avis rendu par un conseil de discipline ni l'autorité compétente pour prononcer la sanction ne sont pas des organes juridictionnels. Elle en déduit qu'il n'était pas nécessaire de rechercher si ces autorités administratives ont pris leurs décisions dans des conditions répondant aux exigences de l'article 6 § 1 de la Convention. En revanche, la Cour précise qu'elle doit s'assurer que le requérant a bénéficié du contrôle ultérieur d'un organe judiciaire de « pleine juridiction » respectant les exigences de l'article 6 § 1 et exerçant un contrôle juridictionnel sur la sanction d'une étendue suffisante. À cet égard, elle constate que le Conseil d'État a exercé, au bénéfice de l'évolution de jurisprudence qu'il a consentie à l'occasion du litige du requérant, un entier contrôle, y compris sur la proportionnalité de la décision de mise à la retraite d'office. L'étendue d'un tel contrôle juridictionnel coïncidant avec celle du contrôle de « pleine juridiction » au sens de la jurisprudence de la Cour, elle conclut que la cause du requérant a été examinée dans le respect des exigences posées par l'article 6 § 1 de la Convention.

Principaux faits

Le requérant, Paul Dahan, est un ressortissant français né en 1949. Il réside à Paris. En 2009, il fut nommé ambassadeur, Représentant permanent de la France auprès du Conseil de l'Europe.

En juillet 2010, M. Dahan fit l'objet d'une évaluation à 360° (c'est-à-dire y compris de la part de ses subordonnés). Le commentaire sur sa manière de servir y indiquait qu'il remplissait correctement sa mission mais qu'il n'avait pas « pris la mesure des insatisfactions créées par des insuffisances dans le management du poste et surtout par ses attitudes déplacées vis-à-vis de l'autre sexe ».

En août 2010, à la suite d'une plainte adressée par l'une de ses collaboratrices au ministère des Affaires étrangères et européennes, il fut convoqué par le directeur général de l'administration et de

¹ Conformément aux dispositions des articles 43 et 44 de la Convention, cet arrêt de chambre n'est pas définitif. Dans un délai de trois mois à compter de la date de son prononcé, toute partie peut demander le renvoi de l'affaire devant la Grande Chambre de la Cour. En pareil cas, un collège de cinq juges détermine si l'affaire mérite plus ample examen. Si tel est le cas, la Grande Chambre se saisira de l'affaire et rendra un arrêt définitif. Si la demande de renvoi est rejetée, l'arrêt de chambre deviendra définitif à la date de ce rejet. Dès qu'un arrêt devient définitif, il est transmis au Comité des Ministres du Conseil de l'Europe qui en surveille l'exécution. Des renseignements supplémentaires sur le processus d'exécution sont consultables à l'adresse suivante : <http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/execution>.

la modernisation de ce ministère (M.R.) et prit connaissance d'allégations relatives à son comportement à l'égard des femmes.

En septembre 2010, l'Inspection générale du ministère envoya une mission sur place, à Strasbourg. Quelques jours plus tard, M.R., en sa qualité de directeur général de l'administration, demanda à M. Dahan de ne pas reprendre à son poste à Strasbourg et lui fit savoir qu'il était « placé en position de mission à l'administration centrale ». Le rapport d'inspection, daté du 17 septembre 2010, rapporta le comportement du requérant à l'égard du personnel féminin de la Représentation permanente, notamment ses agissements à l'encontre d'une agente contractuelle décrits comme constitutifs d'un acharnement particulier et ayant entraîné une détérioration de sa santé physique et psychologique. Ce rapport recommandait qu'il soit mis fin aux fonctions du requérant. Puis, par décret du 30 septembre 2010, le président de la République nomma un nouveau Représentant permanent de la France auprès du Conseil de l'Europe.

Par la suite, M. Dahan demanda au Conseil d'État d'annuler pour excès de pouvoir ce décret ainsi que l'évaluation dont il avait fait l'objet. Puis, en novembre 2010, il fut informé de l'engagement d'une procédure disciplinaire à son égard par M.R., en sa qualité de président de la commission administrative paritaire, et fut convoqué devant la commission réunie en conseil de discipline le 7 décembre 2010. Ce jour-là, la commission administrative, présidée par M.R., rendit son avis et se prononça en faveur de la mise à la retraite d'office du requérant.

Finalement, le président de la République prononça la mise à la retraite d'office du requérant par décret du 3 février 2011, notifié le 1^{er} mars suivant. Puis, par arrêté du 8 mars 2011, le ministre décida la radiation du requérant du corps des ministres plénipotentiaires à compter du 4 mars 2011.

En mars 2011, le requérant demanda au Conseil d'État d'annuler pour excès de pouvoir le décret du 3 février 2011 et l'arrêté du 8 mars 2011. En juillet et novembre 2013, le Conseil d'État rejeta toutes les requêtes de M. Dahan, dont celle dirigée contre la sanction de mise à la retraite d'office.

Griefs, procédure et composition de la Cour

Invoquant l'article 6 (droit à un procès équitable / droit à un tribunal impartial), M. Dahan allègue que le rôle joué par le directeur général de l'administration du ministère des Affaires étrangères (M.R.) dans la procédure disciplinaire intervenue avant la sanction a méconnu l'exigence d'impartialité.

La requête a été introduite devant la Cour européenne des droits de l'homme le 16 avril 2014.

L'arrêt a été rendu par une chambre de sept juges, composée de :

Síofra O'Leary (Irlande), *présidente*,
Mārtiņš Mits (Lettonie),
Stéphanie Mourou-Vikström (Monaco),
Lado Chanturia (Géorgie),
Arnfinn Bårdsen (Norvège),
Mattias Guyomar (France),
Kateřina Šimáčková (République tchèque),

ainsi que de Victor Soloveytchik, *greffier de section*.

Décision de la Cour

Article 6

La Cour fait application des critères dégagés dans son arrêt *Vilho Eskelinen et autres*² et relève que le droit interne n'exclut pas l'accès à un tribunal à un ambassadeur qui entendrait contester sa mise à la retraite d'office. Le volet civil de l'article 6 § 1 de la Convention s'applique donc en l'espèce.

La Cour rappelle ensuite sa jurisprudence constante *Ramos Nunes de Carvalho e Sá*³ selon laquelle, lorsqu'une autorité administrative chargée d'examiner des contestations portant sur des « droits et obligations de caractère civil » ne remplit pas toutes les exigences de l'article 6 § 1 de la Convention, il n'y a pas de violation de la Convention si la procédure devant cet organe a fait l'objet du contrôle ultérieur d'un organe judiciaire de pleine juridiction présentant, lui, les garanties de cet article.

Dès lors, la Cour considère qu'il n'est pas nécessaire de rechercher, en l'espèce, si les autorités administratives en charge de la procédure disciplinaire répondaient aux exigences de l'article 6 § 1 de la Convention. En effet, quelles que soient l'organisation de la procédure administrative telle que prévue par les textes applicables et telle qu'elle a été assurée au cas d'espèce dans le cadre de leur mise en œuvre et les différentes fonctions qu'y a successivement exercées M.R. en sa qualité de directeur général de l'administration du ministère des affaires étrangères, il n'y a pas lieu, pour la Cour, de vérifier si le conseil de discipline a rendu son avis dans des conditions répondant aux exigences de l'article 6 § 1 de la Convention.

En revanche, la Cour estime qu'elle doit s'assurer que le requérant a joui du droit à un tribunal et à une solution juridictionnelle du litige. Il lui revient donc de vérifier si le requérant a bénéficié du contrôle ultérieur d'un organe judiciaire de « pleine juridiction » respectant les exigences de l'article 6 § 1 de la Convention et exerçant un contrôle juridictionnel d'une étendue suffisante.

Dans la mesure où le respect par la procédure juridictionnelle suivie par le Conseil d'État des exigences de l'article 6 § 1 n'est pas contesté par le requérant, la Cour porte seulement son examen sur l'étendue du contrôle exercé par ce dernier. Sur ce point, elle constate que le Conseil d'État a exercé, au bénéfice de l'évolution de jurisprudence qu'il a consentie à l'occasion du litige du requérant, un entier contrôle, y compris sur la proportionnalité de la décision de mise à la retraite d'office. La sanction prononcée contre le requérant a ainsi fait l'objet d'un contrôle dit entier (autrement appelé contrôle normal) de la part du Conseil d'État, juge de l'excès de pouvoir, susceptible d'aboutir, le cas échéant, à l'annulation de cette sanction. L'étendue d'un tel contrôle coïncide avec celle du contrôle de « pleine juridiction » au sens de la jurisprudence de la Cour. S'agissant du bien-fondé de la sanction, le contrôle exercé par le Conseil d'État en l'espèce a ainsi porté sur l'exactitude matérielle des faits, la qualification juridique des faits et la proportionnalité de la sanction.

La Cour rappelle que dans le contexte particulier d'une procédure disciplinaire, les points de fait revêtent, à l'égal des questions juridiques, une importance déterminante pour l'issue d'une procédure relative à « des droits et obligations de caractère civil ». Elle note en l'espèce que le Conseil d'État a pris soin de vérifier que la sanction n'avait pas été prononcée « sur le fondement de faits matériellement inexacts » et que les manquements qui étaient reprochés au requérant justifiaient une sanction au vu « des pièces du dossier, et des nombreux témoignages recueillis dans le cadre de la procédure disciplinaire ». En effet, il ressort des motifs de sa décision qu'il s'est livré à une appréciation de la matérialité des faits pour s'assurer qu'ils étaient légalement de nature à justifier la sanction infligée. La Cour relève au surplus que le Conseil d'État a tenu une audience au cours de laquelle l'avocat du requérant a pu prendre la parole et revenir sur les faits et la version de

² *Vilho Eskelinen et autres c. Finlande* [GC], n° 63235/00, § 62, CEDH 2007-II.

³ *Ramos Nunes de Carvalho e Sá c. Portugal* [GC], n°s 55391/13 et 2 autres, § 132, 6 novembre 2018.

ce dernier à leur propos. Elle note aussi que sa décision énumère de manière explicite les faits qui ont motivé la sanction.

Par ailleurs, la sanction infligée au requérant a fait l'objet d'un entier contrôle de proportionnalité qui a porté sur l'appréciation du degré de gravité de cette sanction par rapport aux faits qui lui étaient reprochés. Ce contrôle a ainsi permis une mise en balance des impératifs d'efficacité de l'action administrative et des intérêts du requérant. En effet, le Conseil d'État a pris en compte tant le passé et la manière de servir du requérant que la gravité des faits qui lui étaient reprochés et sa place dans la hiérarchie pour considérer que la mesure de radiation choisie par l'administration n'était pas excessive. Ainsi, le recours pour excès de pouvoir présenté par le requérant a conduit le Conseil d'État à exercer, dans le cadre de la plénitude de juridiction, un contrôle d'une étendue suffisante.

Par conséquent, la Cour conclut que la cause du requérant a été examinée dans le respect des exigences posées par l'article 6 § 1 de la Convention et qu'il n'y a pas eu violation de cette disposition.

L'arrêt n'existe qu'en français.

Rédigé par le greffe, le présent communiqué ne lie pas la Cour. Les décisions et arrêts rendus par la Cour, ainsi que des informations complémentaires au sujet de celle-ci, peuvent être obtenus sur www.echr.coe.int. Pour s'abonner aux communiqués de presse de la Cour, merci de s'inscrire ici : www.echr.coe.int/RSS/fr ou de nous suivre sur Twitter [@ECHR_CEDH](https://twitter.com/ECHR_CEDH).

Contacts pour la presse

echrpress@echr.coe.int | tel: +33 3 90 21 42 08

Les journalistes sont invités à privilégier les demandes de renseignement par courriel.

Inci Ertekin (tel : + 33 3 90 21 55 30)

Tracey Turner-Tretz (tel : + 33 3 88 41 35 30)

Denis Lambert (tel : + 33 3 90 21 41 09)

Neil Connolly (tel : + 33 3 90 21 48 05)

Jane Swift (tel : + 33 3 88 41 29 04)

La Cour européenne des droits de l'homme a été créée à Strasbourg par les États membres du Conseil de l'Europe en 1959 pour connaître des allégations de violation de la Convention européenne des droits de l'homme de 1950.