

JURIDICTION DISCIPLINAIRE
COMPETENTE A L'EGARD DES PERSONNELS ENSEIGNANTS ET HOSPITALIERS
DES CENTRES HOSPITALIERS ET UNIVERSITAIRES ET DES PERSONNELS ENSEIGNANTS DE
MEDECINE GENERALE

RAPPORT 2023

Catherine Moreau

Conseillère d'Etat en service extraordinaire
Présidente de la juridiction disciplinaire

Décembre 2023

Ce rapport est le quatrième à être remis aux ministres chargés de la santé et de l'enseignement supérieur.

Rappelons qu'aux termes de l'article L. 952-22 du code de l'éducation, les personnels hospitalo-universitaires *« sont soumis, pour leur activité hospitalière comme pour leur activité universitaire, à une juridiction disciplinaire unique instituée sur le plan national. Cette juridiction est présidée soit par un conseiller d'Etat, soit par un professeur d'enseignement supérieur, désigné conjointement par les ministres chargés de l'éducation nationale et de la santé publique ; elle est composée de membres pour moitié élus par les personnels intéressés et pour moitié nommés à part égales par les mêmes ministres »*.

Pour l'application de ces dispositions, les articles 18 à 26 du décret n° 2021-1645 du 13 décembre 2021 relatif au personnel enseignant et hospitalier des centres hospitaliers et universitaires¹ fixent la composition de la juridiction disciplinaire et prévoient les conditions de sa saisine conjointe par les deux ministres et l'existence d'un secrétariat assuré conjointement sous l'autorité du président par les services des deux ministères. Les articles 38, 86 et 96 de ce décret énumèrent les sanctions qui peuvent être infligées, d'une part, aux professeurs des universités-praticiens hospitaliers et maîtres de conférences des universités-praticiens hospitaliers, d'autre part, aux praticiens hospitaliers universitaires, enfin, aux agents non titulaires (chefs de clinique des universités-assistants des hôpitaux et assistants hospitaliers universitaires). Les articles 36 à 40 du décret n° 2008-744 du 28 juillet 2008 portant dispositions relatives aux personnels enseignants des universités, titulaires et non titulaires de médecine générale comportent des dispositions comparables.

Pour sa part, le décret n° 86-1053 du 18 septembre 1986 fixe les règles de procédure devant la juridiction. Ce décret a été modifié à quatre reprises en 1989, 1991, 2004 et 2020. Le présent rapport est la conséquence d'une disposition introduite lors de la dernière modification de ce décret. En effet, l'article 7 du décret n° 2020-1068 du 17 août 2020 a introduit dans ce décret un article 9-1 qui dispose que : *« Le président de la juridiction remet au ministre chargé de l'enseignement supérieur et au ministre chargé de la santé un rapport annuel rendu public dans les espaces dédiés des sites internet du ministère chargé de l'enseignement supérieur et du Centre national de gestion des praticiens hospitaliers et des personnels de direction de la fonction publique hospitalière. »*.

Ce rapport reviendra d'abord sur les décisions rendues en 2023, puis sur le fonctionnement de la juridiction.

¹ Ce décret a abrogé le décret n° 84-135 du 24 février 1984 portant statut des personnels enseignants et hospitaliers des centres hospitaliers et universitaires, ainsi que le décret n° 90-92 du 24 janvier 1990 portant statut des personnels enseignants et hospitaliers des centres de soins, d'enseignement et de recherche dentaires des centres hospitaliers et universitaires.

1. Les décisions rendues par la juridiction disciplinaire en 2023 et le stock de dossiers en instance à la fin de l'année

La juridiction disciplinaire a rendu huit décisions en 2023.

L'une d'elle correspond à une saisine effectuée en 2021 pour laquelle la juridiction avait décidé de surseoir à statuer dans l'attente de l'arrêt de la Cour de cassation statuant sur le pourvoi formé par le professeur d'université-praticien hospitalier poursuivi contre l'arrêt de la cour d'appel ayant confirmé sa condamnation à raison des infractions pénales retenues contre lui.

Une autre décision a été rendue sur le renvoi de l'affaire par le Conseil d'Etat qui, par une décision du 10 octobre 2022, avait annulé pour erreur de droit la première décision prise par la JDHU en septembre 2020.

Trois décisions ont été rendues sur des dossiers dont la juridiction avait été saisie au cours du second semestre 2022 et trois pour des saisines intervenues depuis le début de l'année 2023.

Tableau 1 : Nombre de décisions rendues par la juridiction disciplinaire siégeant en formation juridictionnelle entre 2016 et 2023

Années	Nombre de décisions rendues
(pour mémoire entre 1988 et 2015)	(13)
2016	4
2017	1
2018	1
2019	4
2020	1
2021	2
2022	4
2023	8
Total 2016-2023	25

Les décisions rendues par la juridiction disciplinaire vont de la relaxe à la mise à la retraite d'office (tableaux 2 et 3) :

Tableau 2 : Nature des décisions rendues par la juridiction siégeant en formation juridictionnelle en 2023

Relaxe	1
Avertissement	3
Abaissement d'échelon	2
Mise à la retraite d'office	1
Incompétence de la juridiction	1
Total 2023	8

**Tableau 3 : Nature des décisions rendues par la juridiction disciplinaire siégeant en formation
juridictionnelle entre 2017 et 2023**

Relaxe	4
Avertissement	4
Blâme	4
Abaissement d'échelon	3
Suspension pour une période donnée avec retenue d'une partie ou de la totalité du traitement et des émoluments	5
Mise à la retraite d'office	2
Incompétence de la juridiction	2
Sursis à statuer	1
Total 2016-2023	25

Comme en 2022, la juridiction disciplinaire a dû se déclarer incompétente pour connaître d'une saisine portant sur un PUPH à la retraite².

En ce qui concerne l'instruction des dossiers, il est fréquent que les témoignages figurant dans le dossier disciplinaire transmis par l'administration à la juridiction soient anonymes ou, le plus souvent, anonymisés à la demande des témoins. Cette anonymisation n'est pas réhabilitaire pour l'établissement des faits reprochés à la personne poursuivie. Mais aussi bien l'administration, qui fait diligenter une enquête administrative, que la juridiction doivent tenir compte de la jurisprudence récente du Conseil d'Etat sur cette question.

Par une décision du 5 avril 2023, *Pôle emploi*, n° 463028, aux tables du Recueil Lebon, il a été jugé que l'autorité investie du pouvoir disciplinaire peut légalement infliger à un agent une sanction sur le fondement de témoignages qu'elle a anonymisés à la demande des témoins lorsque la communication de leur identité serait de nature à leur porter préjudice. Mais il lui appartient cependant, dans le cadre de l'instance contentieuse engagée par l'agent contre cette sanction et si ce dernier conteste l'authenticité des témoignages ou la véracité de leur contenu, de produire tout élément permettant de démontrer que la qualité des témoins correspond à celle qu'elle allègue et tous éléments de nature à corroborer les faits relatés dans les témoignages. La conviction du juge se détermine alors au vu de ces échanges contradictoires, qu'il peut compléter, en cas de doute, en ordonnant toute mesure d'instruction utile.

La transposition de cette décision à la procédure disciplinaire suivie par la juridiction pourrait sans doute conduire le rapporteur à solliciter l'administration avant l'audience lorsque la

² La juridiction a suivi la jurisprudence du Conseil d'Etat sur cette question : Le Conseil d'Etat a jugé qu'il résultait des dispositions de la loi du 16 juillet 1984 relative à l'organisation et à la promotion des activités physiques et sportives prévoyant que les fédérations sportives ont le pouvoir disciplinaire à l'égard de leurs licenciés, qu'une fédération sportive n'est pas habilitée à prononcer une sanction disciplinaire à raison de faits qui, quelle que soit la date à laquelle ils ont été commis, l'ont été par une personne qui, à la date à laquelle il est statué par l'organe de la fédération, n'avait plus la qualité de licencié de cette fédération (CE, 4 novembre 1983, n° 41775, au Recueil Lebon). De même, un ordre professionnel n'est pas compétent pour infliger une sanction disciplinaire à raison de faits commis par une personne qui, à la date à laquelle il est statué par l'organe compétent de l'ordre professionnel, n'avait plus la qualité de membre de cet ordre (CE, 5 juillet 1985, n° 55098, aux tables du Recueil Lebon).

personne poursuivie conteste la véracité des témoignages anonymisés figurant dans le dossier, afin qu'elle produise les éléments nécessaires pour éclairer les membres de la JDHU.

Les motifs des sanctions prononcées par la juridiction disciplinaire portent sur des manquements aux obligations de dignité, d'impartialité et d'intégrité au sens des dispositions de l'article 25 de la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, désormais codifié à l'article L. 121-1 du code général de la fonction publique, des manquements à la probité et des faits de violation du secret médical en méconnaissance des articles R. 4127-3 et R. 4127-4 du code de la santé publique et, enfin, des faits de harcèlement moral et des faits d'atteinte et de harcèlement sexuel.

En 2023, la juridiction a également statué à trois reprises sur des faits révélant des conflits d'intérêts et la méconnaissance des obligations relatives aux cumuls de fonctions. Elle a relevé, en ces occasions, que les centres hospitaliers et universitaires et les universités avaient par le passé semblé prêter peu d'attention aux situations de conflits d'intérêts et que ces établissements délivraient une information insuffisante, voire pas d'information du tout, aux personnels hospitalo-universitaires sur leurs obligations suivantes :

- obligation de demander une autorisation de cumul d'activités, prévue désormais par l'article L. 123-7 du code général de la fonction publique et les dispositions des articles 6 à 17 du décret n° 2020-69 du 30 janvier 2020 relatif aux contrôles déontologiques dans la fonction publique. Ces textes n'ont pourtant fait que réitérer une obligation ancienne qui figurait déjà dans les statuts généraux des fonctionnaires depuis 1946 et qui était régie par les dispositions d'un décret-loi de 1936. A ces obligations prévues par le statut général des fonctionnaires, doivent être ajoutées les obligations spécifiques prévues par les articles L. 531-1 et suivants du code de la recherche, qui sont applicables aux professeurs d'université et maîtres de conférences – praticiens hospitaliers pour les activités de recherche qu'ils exercent notamment dans les établissements de santé ;

- obligations relatives aux éventuels conflits d'intérêts, posées par les articles L. 121-5 et L. 122-1 du code général de la fonction publique³, codifiant l'article 25 bis de la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, lui-même issu de la loi n° 2016-483 du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires. Ces dispositions prévoient notamment l'obligation pour le fonctionnaire de ne pas siéger dans des instances lorsqu'il estime se trouver dans une situation « *d'interférence entre un intérêt public*

³ **Article L. 121-5 du CGFP :**

Au sens du présent code, constitue un conflit d'intérêts toute situation d'interférence entre un intérêt public et des intérêts publics ou privés qui est de nature à influencer ou paraître influencer l'exercice indépendant, impartial et objectif des fonctions de l'agent public.

Article L. 122-1 du CGFP : Afin de faire cesser ou de prévenir toute situation de conflit d'intérêts au sens de l'article [L. 121-5](#), l'agent public qui estime se trouver dans une telle situation :

1° Lorsqu'il est placé dans une position hiérarchique, saisit son supérieur hiérarchique ; ce dernier, à la suite de la saisine ou de sa propre initiative, confie, le cas échéant, le traitement du dossier ou l'élaboration de la décision à une autre personne ;

2° Lorsqu'il a reçu une délégation de signature, s'abstient d'en user ;

3° Lorsqu'il appartient à une instance collégiale, s'abstient d'y siéger ou, le cas échéant, de délibérer ;

4° Lorsqu'il exerce des fonctions juridictionnelles, est suppléé selon les règles propres à sa juridiction ;

5° Lorsqu'il exerce des compétences qui lui ont été dévolues en propre, est suppléé par tout délégataire, auquel il s'abstient d'adresser des instructions.

et des intérêts publics ou privés qui est de nature à influencer ou paraître influencer l'exercice indépendant, impartial et objectif de ses fonctions ». Les établissements dont relèvent les personnels hospitalo-universitaires semblent particulièrement ignorer les dispositions de l'article L. 122-3 du code général de la fonction publique qui prévoit que « *Lorsque l'autorité hiérarchique constate que l'agent public se trouve dans une situation de conflit d'intérêts, au sens de l'article L. 121-5, elle prend les mesures nécessaires pour y mettre fin ou enjoint à l'agent public de faire cesser cette situation dans un délai qu'elle détermine* ».

Si les faits imputés aux personnels poursuivis ont pu être regardés comme des manquements à ces obligations, la juridiction a tenu compte de cette « ignorance » partagée des règles applicables par les établissements hospitaliers et universitaires dans le choix de la sanction.

En ce qui concerne le choix de la sanction, l'attention de la juridiction a été appelée sur le contrôle effectué par le Conseil d'Etat, en sa qualité de juge de cassation, sur les sanctions disciplinaires.

Depuis sa décision d'Assemblée du 30 décembre 2014, *Bonnemaison*, n° 381245, publiée au Recueil Lebon, le Conseil d'Etat juge que si le choix de la sanction relève de l'appréciation des juges du fond au vu de l'ensemble des circonstances de l'espèce, il appartient au juge de cassation de vérifier que la sanction prononcée n'est pas hors de proportion avec la faute commise.

Si dans la plupart des cas, le Conseil d'Etat estime que les sanctions prononcées par les instances disciplinaires ne sont effectivement par hors de proportion avec les fautes commises, il peut arriver qu'il en soit autrement.

Ainsi par une décision du 18 juillet 2018, n° 401527, aux tables du Recueil Lebon, le Conseil d'Etat a jugé qu'était hors de proportion toute autre sanction que la mise à la retraite d'office pour un enseignant condamné à deux ans de prison avec sursis pour l'agression sexuelle de deux mineurs commise, en dehors de son activité d'enseignant, en raison de « *l'exigence d'exemplarité et d'irréprochabilité qui incombe aux enseignants dans leurs relations avec des mineurs, y compris en dehors du service, et compte tenu de l'atteinte portée, du fait de la nature des fautes commises par l'intéressé, à la réputation du service public de l'éducation nationale ainsi qu'au lien de confiance qui doit unir les enfants et leurs parents aux enseignants du service* ».

Puis, par une décision du 30 décembre 2022, le Conseil d'Etat a annulé la sanction prononcée par le Conseil national de l'enseignement supérieur et de la recherche (CNESER) d'interdiction d'exercer toutes fonctions d'enseignement ou de recherche dans tout établissement public d'enseignement supérieur pendant quatre ans, avec privation de la totalité de son traitement, comme étant hors de proportion avec les faits de violence commis par un professeur d'université sur des étudiants, en retenant que cette sanction n'était pas suffisamment sévère

Quant aux relaxes, dont l'une a été prononcée en 2022, elles incluent des décisions fondées sur le constat de l'absence de faute disciplinaire et des décisions résultant du constat que tout ou partie des manquements allégués ne peuvent être considérés comme suffisamment établis par les pièces du dossier.

Au 31 décembre 2023, **le stock** est composé de sept dossiers. Pour l'un d'entre eux dont la juridiction a été saisie en 2022, il a été décidé d'attendre l'issue de la procédure pénale engagée,

tant l'établissement des faits et leur qualification paraissent incertains et complexes. Les parties en ont été avisées.

L'activité de l'année 2023, avec huit décisions rendues et un stock déjà composé de sept dossiers, dont trois portant des faits identiques ont été transmis à la juridiction le 21 décembre, confirme la tendance à l'augmentation de l'activité de la juridiction constatée l'année dernière.

2. Le fonctionnement de la juridiction disciplinaire en 2023

La juridiction disciplinaire a pu remplir ses missions grâce à l'engagement et au travail de toutes celles et tous ceux qui concourent à son fonctionnement

Pour prendre en compte l'augmentation du nombre de saisines, il a été décidé d'augmenter de trois à quatre le nombre des rapporteurs. En effet, eu égard à la charge de travail des magistrats administratifs au sein des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel, il n'est guère possible pour ces derniers de prendre en charge plus de deux ou trois dossiers par an, dans la mesure où ces dossiers comportent souvent de nombreuses pièces, sont complexes et demandent un important travail d'instruction et d'analyse de leur part.

L'année 2024 va d'ailleurs connaître un quasi-renouvellement des rapporteurs, puisqu'en raison de la cessation de leurs fonctions par deux d'entre eux, trois nouveaux magistrats administratifs expérimentés ont été désignés au mois de novembre 2023 et chacun s'est déjà vu attribuer l'un des dossiers dont la juridiction a été saisie depuis la rentrée de septembre.

La signataire de ces lignes, dont les fonctions vont prendre fin de manière anticipée à la fin de cette année, souhaite saluer le remarquable travail accompli par les rapporteurs. La juridiction ne saurait plus se passer de leurs analyses toujours approfondies et pertinentes.

Elle souhaite également saluer l'action des personnels du secrétariat bicéphale de la juridiction disciplinaire, qui relève, d'une part, du Centre national de gestion relevant du ministère chargé de la santé, d'autre part, de la direction générale des ressources humaines du ministère chargé de l'enseignement supérieur. Les uns et les autres font preuve d'une remarquable diligence pour accomplir les actes de la procédure - communication des dossiers aux membres, aux rapporteurs et aux parties, mise à disposition des nouvelles pièces, organisation matérielle des audiences et envoi des convocations, contacts avec les témoins, notification des décisions - et répondre à toutes les demandes qui leur sont faites par la présidence, les membres et les rapporteurs.

Elle remercie les membres de la juridiction disciplinaire, élus et nommés, pour la grande qualité des échanges et des délibérations.

Fait à Paris, le 26 décembre 2023

A handwritten signature in black ink, consisting of a stylized, cursive script that is difficult to decipher. It appears to be a personal signature, possibly of the signatory mentioned in the text.