

REPUBLIQUE FRANCAISE

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

RAPPORT

2016-2020

François Weil
Conseiller d'Etat
Président de la juridiction disciplinaire

Juin 2021

INTRODUCTION

Par l'ordonnance n° 58-1373 du 30 décembre 1958, la réforme de la recherche et des études médicales inspirée par le professeur Robert Debré mettait en place les centres hospitaliers universitaires. Elle s'accompagnait d'une disposition qui instituait, en matière disciplinaire, une juridiction spéciale pour « *les membres du personnel médical et scientifique* » des nouveaux centres hospitaliers universitaires.

Alors que pour cette matière tous les autres enseignants-chercheurs relèvent, en premier ressort, de la section disciplinaire de leur établissement et, en appel et en dernier ressort (sauf rare exception), du conseil national de l'enseignement supérieur et de la recherche (CNESER) statuant en matière disciplinaire (articles L. 232-2 et L. 232-3 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'Education nationale et de la Santé publique; elle est composée de membres pour moitié élus par les personnels intéressés et pour moitié nommés à parts égales par les mêmes ministres.* » Cette disposition a été, à quelques modifications d'écriture près, conservée depuis 1958. Elle est désormais codifiée à l'article L. 952-22 du code de l'éducation.

L'histoire, l'activité, parfois l'existence même de cette juridiction administrative spéciale sont mal connues, y compris des personnels qui en relèvent ou des acteurs administratifs des deux départements ministériels concernés. Cette situation s'explique notamment parce que les décisions qu'elle rend ne sont communiquées qu'à la personne déférée devant elle et aux deux ministres chargés de l'enseignement supérieur et de la santé. Elles ne sont pas rendues publiques, contrairement, après anonymisation, aux décisions des sections disciplinaires des établissements d'enseignement supérieur et du CNESER statuant en formation disciplinaire pour tous les autres enseignants-chercheurs. C'est avant tout par l'existence de décisions rendues par le Conseil d'État sur des pourvois en cassation formés par les personnes déférées ou les ministres contre des décisions de la juridiction que son existence apparaît parfois dans la jurisprudence ou la doctrine. Il est vrai que, longtemps, la juridiction n'a été que peu saisie par les ministres ou, si elle l'a été, sans qu'en perdure le souvenir : dans ses archives, on ne trouve trace que de treize décisions rendues entre 1988 et 2015. Depuis 2016, comme on le verra ci-dessous, elle a été conduite à siéger plus fréquemment.

Son fonctionnement, depuis les années 1980, est organisé par plusieurs dispositions réglementaires.

D'une part, les articles 19 à 25 du décret n° 84-135 du 24 février 1984 modifié portant statut des personnels enseignants et hospitaliers des centres hospitaliers et universitaires, les articles 48 à 53 du décret n° 90-92 du 24 janvier 1990 modifié portant statut du personnel enseignant et hospitalier des centres de soins, d'enseignement et de recherche dentaires des centres hospitaliers et universitaires, et 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, fixent notamment la composition de la juridiction disciplinaire, les conditions de sa saisine conjointe par les deux ministres, l'existence d'un secrétariat assuré conjointement sous l'autorité du président par les services des deux ministères, et les peines disciplinaires que la juridiction peut prononcer.

D'autre part, le décret n° 86-1053 du 18 septembre 1986 modifié, qui abroge le décret n° 66-11 du 6 janvier 1966, fixe les règles de procédure devant la juridiction disciplinaire. Ce décret a été modifié à quatre reprises en 1989, 1991, 2004 et 2020. Le présent rapport est, précisément, la conséquence d'une disposition introduite lors de la dernière modification du décret du 18 septembre 1986. En effet, l'article 7 du décret n° 2020-1068 du 17 août 2020 introduit dans ce décret un article 9-1 qui dispose : « *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.* » A défaut de publicité de décisions individuelles, ce sont ainsi des éléments sur le fonctionnement de la juridiction et les décisions qu'elle est amené à rendre qui sont ainsi portées à la connaissance du public.

Ce rapport est donc le premier du genre. À titre exceptionnel, il porte non sur la seule année 2020, mais sur les années 2016-2020, qui couvrent le mandat du président Lionel Collet, conseiller d'État, jusqu'à sa démission en raison des nouvelles fonctions qu'il a occupées à l'extérieur du Conseil d'État à compter du mois de mai 2017, et les mandats du signataire de ces lignes, d'abord pour la durée restant à courir du mandat du président Collet (1^{er} août 2017-6 février 2019) puis à compter du 6 février 2019.¹ Il vise à rendre compte de l'activité de la juridiction et à donner des indications générales sur ses décisions. Il évoque d'abord les décisions rendues par la juridiction entre 2016 et 2020, puis les questions relatives à son fonctionnement.

¹ Arrêté du 8 février 2016, *Bulletin officiel de l'enseignement supérieur et de la recherche*, n° 11, 17 mars 2016, p. 8 ; arrêté du 1^{er} août 2017, *Bulletin officiel de l'enseignement supérieur et de la recherche*, n° 27, 24 août 2017, p. 64 ; arrêté du 6 février 2019, *Bulletin officiel de l'enseignement supérieur et de la recherche*, n° 6, 7 février 2019, p. 29.

1. Les décisions rendues par la juridiction disciplinaire, 2016-2020

La juridiction disciplinaire a rendu douze décisions entre 2016 et 2020, soit presque autant en cinq ans qu’au cours des vingt-sept années précédentes (tableau 1).

Cette augmentation témoigne de transformations culturelles en cours au sein des centres hospitaliers et universitaires et des universités de santé, où des situations naguère tolérées le sont désormais, heureusement, beaucoup moins fréquemment. Elle est également à mettre au crédit du président Lionel Collet, lui-même ancien président d’une université de santé, qui a commencé à sensibiliser en 2016 les acteurs politiques, administratifs, hospitaliers et universitaires concernés, et enclenché ainsi un mouvement que son successeur s’est efforcé de poursuivre. Si, par le passé, le sentiment d’une relative impunité des auteurs de comportements passibles de sanctions disciplinaires pouvait exister au sein des CHU et des universités de santé, l’augmentation depuis 2016 du nombre de plaintes, de saisines de la juridiction, et du prononcé de sanctions suggère que les temps changent.

Tableau 1 : Nombre de décisions rendues par la juridiction disciplinaire siégeant en formation juridictionnelle

Années	Nombre de décisions rendues
(1988-2015)	(13)
2016	4
2017	1
2018	1
2019	4
2020	2
Total 2016-2020	12

A ces douze décisions juridictionnelles ajoute un avis rendu en 2020 par la juridiction disciplinaire siégeant *en formation administrative sans caractère juridictionnel* sur une situation d’insuffisance professionnelle.

Les douze saisines de la juridiction disciplinaire par les ministres visaient dix professeurs des universités-praticiens hospitaliers (dont 1 en pharmacie, 4 en odontologie, et 5 en médecine) et deux maîtres de conférences des universités-praticiens hospitaliers (médecine).

Sur les douze décisions disciplinaires rendues entre 2016 et 2020, dix (83%) infligent une sanction à la personne déférée et deux (17%) prononcent une relaxe. Dix de ces décisions sont

devenues définitives et deux font l'objet d'un pourvoi en cassation pendant devant le Conseil d'État.

La nature des décisions rendues est la suivante (tableau 2) :

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

<i>Relaxe</i>	2
Avertissement	1
Blâme	5
Abaissement d'échelon	1
Suspension pour une période donnée avec retenue d'une partie du traitement et des émoluments	2
Mise à la retraite d'office	1
Total 2016-2020	12

Les motifs des dix sanctions prononcées par la juridiction disciplinaire comprennent notamment 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, des manquements à la probité, des faits de harcèlement moral et des faits de harcèlement sexuel.

Au 1^{er} janvier 2021, le stock était composé de deux dossiers en état d'être jugés au cours du premier semestre 2021.

2. Le fonctionnement de la juridiction disciplinaire, 2016-2020

Au cours des cinq dernières années, 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.

Il faut saluer ici l'action des personnels du secrétariat bicéphale de la juridiction disciplinaire, localisé d'une part au centre national de gestion relevant du ministère chargé de la santé, d'autre part à la direction générale des ressources humaines du ministère chargé de l'enseignement supérieur. La compétence du secrétariat chargé de suivre un dossier donné se déduit du cadre des faits conduisant à la saisine de la juridiction : si ces faits se sont déroulés dans le cadre universitaire, c'est le secrétariat de la juridiction installé au sein de la direction générale des

ressources humaines du ministère chargé de l'enseignement supérieur qui en assure le suivi ; s'il s'agit de faits ayant eu lieu dans le cadre hospitalier, c'est le secrétariat de la juridiction placé au centre national de gestion relevant du ministère chargé de la santé. Les personnels du secrétariat de la juridiction se sont toujours efforcés d'assurer leur mission, qui vient s'ajouter à toutes celles dont ils ont également la charge, avec patience, dévouement, précision et efficacité, dans un contexte compliqué par le nombre croissant de dossiers, la complexité grandissante des procédures, et les changements mis en œuvre au cours des dernières années. Qu'ils en soient vivement remerciés.

Il faut ensuite saluer les membres de la juridiction disciplinaire, élus et nommés, et les remercier pour leur souci de comprendre, d'apprécier et de juger, avec responsabilité et équité, les dossiers qui leur étaient soumis. La formation de jugement comprend, pour un dossier donné, 13 membres : six membres élus par leurs pairs, trois membres désignés par le ministre chargé de la santé (ces dernières années, issus de la Cour de cassation, de la Cour des comptes et de l'inspection générale des affaires sociales), trois membres désignés par le ministre chargé de l'enseignement supérieur (ces dernières années, deux professeurs des universités en droit, dont l'un est nommé en qualité de président suppléant, et un membre de l'inspection générale désormais de l'éducation, de l'enseignement supérieur et de la recherche), et le président, nommé par les deux ministres sur proposition du vice-président du Conseil d'Etat. Particulièrement utiles tout au long de ces cinq années ont été les échanges constants entre membres élus et membres nommés, qui ont conduit à l'élaboration de décisions largement partagées, fondées à la fois sur la connaissance approfondie de l'univers hospitalo-universitaire des premiers et sur le regard extérieur des seconds. Le rôle essentiel des rapporteurs, jusqu'à la fin de 2020 membres de la juridiction, doit également être souligné : qu'ils soient particulièrement remerciés pour le travail considérable consenti pour éclairer la formation de jugement.

Par ailleurs, le constat effectué en 2016 et 2017 des transformations en cours du monde hospitalo-universitaire et du décalage croissant entre les règles de procédure de la juridiction et la nécessité de garantir aux personnes déférées devant elle un exercice impartial et efficace de la justice ont conduit le président de la juridiction disciplinaire à proposer aux ministres chargés de l'enseignement supérieur et de la santé d'engager une réflexion sur l'amélioration de son fonctionnement. L'accord des ministres, le soutien de leurs cabinets, le travail considérable effectué au sein des deux directions générales concernées et du centre national de gestion, en liaison étroite avec la juridiction disciplinaire, ont conduit à la publication, au terme d'un processus engagé deux ans plus tôt, du décret n° 2020-1068 du 17 août 2020 qui a modifié sensiblement les règles de procédure de la juridiction.

En premier lieu, ce décret rend désormais possible la désignation, en qualité de rapporteurs, de magistrats administratifs. Un arrêté du 10 septembre 2020 du vice-président du Conseil d'Etat fixe une liste de trois magistrats administratifs désignés en qualité de rapporteurs auprès de la juridiction, auxquels le président de la juridiction peut confier un dossier. Cette innovation contribue à la professionnalisation de l'instruction des dossiers, une fois la juridiction saisie, et à la sécurisation juridique des décisions qu'elle rend. Ces rapporteurs extérieurs à la juridiction ne prennent pas part au vote sur la décision.

En second lieu, le décret modernise les règles de procédure en sécurisant des choix volontaristes effectués depuis 2017 par le président de la juridiction dans le silence des textes : ainsi, en l'absence de dispositifs du type de ceux qui existent devant les juridictions administratives, des « coffres forts électroniques » ont été créés, contenant chaque dossier dont la juridiction est saisie. Ont désormais accès électroniquement à un dossier donné les membres de la juridiction appelés à siéger, le rapporteur, ainsi que la personne déférée et son avocat. Auparavant, l'accès au dossier, pour les uns et les autres, ne se faisait qu'en se déplaçant en personne au secrétariat parisien compétent de la juridiction, ce qui, dans la pratique, conduisait certains de ses membres à découvrir les dossiers en séance. La mise en place de cette innovation dans les deux secrétariats de la juridiction a permis d'améliorer très significativement la qualité des débats durant l'audience publique et la délibération et, par suite, les décisions prises par la juridiction.

En troisième lieu, le décret attribue une indemnité aux membres de la juridiction, au rapporteur et au président, jusqu'alors tous bénévoles. Cette indemnité, dont le montant a été fixé par un arrêté interministériel du 1^{er} septembre 2020, vient reconnaître, à compter de 2021, l'engagement des uns et des autres dans des procédures chronophages et difficiles.

Dans le nouveau cadre fixé par ces textes, la juridiction, une fois saisie par les ministres, devrait être en mesure de rendre des décisions dans un délai sensiblement raccourci. C'est l'une des raisons du recours à des magistrats administratifs en qualité de rapporteurs. L'objectif est, après saisine, de juger tous les dossiers dans un délai inférieur à six mois. Les dossiers particulièrement complexes, tels ceux qui nécessiteraient des mesures d'instruction décidées par le président de la juridiction ou des auditions effectuées, sous le contrôle du président, par le rapporteur, exigeront des délais de mise en état de juger plus longs.

Les rapports des prochaines années permettront d'apprécier si ces objectifs sont atteints.

Paris, le 4 juin 2021



François Weil
Conseiller d'Etat
Président de la juridiction disciplinaire